

# MAPY ZAGROŻENIA POWODZIOWEGO I MAPY RYZYKA POWODZIOWEGO W PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

---

OBECNY STAN PRAWNY

Warszawa, marzec 2015

## **Wstęp**

Mapy zagrożenia powodziowego zostały sporządzone dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego (WORP).

Celem WORP jest, jak sama nazwa wskazuje, wstępna analiza ryzyka powodziowego i wskazanie rzek lub odcinków rzek i wybrzeża, dla których zostaną opracowane mapy zagrożenia powodziowego. Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi obejmują rzeki, dla których istnieje znaczące ryzyko powodziowe lub wystąpienie tego ryzyka jest prawdopodobne.

WORP jest dokumentem poglądowym, został opracowany w oparciu o dostępne lub łatwe do uzyskania informacje i nie wymagał zastosowania danych o wysokiej dokładności. Zasięgi obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wyznaczonych w ramach jej opracowania nie stanowią podstawy dla planowania przestrzennego na danym obszarze lub innych działań mających na celu ograniczanie ryzyka powodziowego. Podstawę taką stanowią dopiero obszary wskazane na mapach zagrożenia powodziowego.

Mapy zagrożenia powodziowego (MZP) i mapy ryzyka powodziowego (MRP) są dokumentem urzędowym w myśl art. 76 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeksu postępowania administracyjnego (dokumentem planistycznym).

## **Studia ochrony przeciwpowodziowej a mapy zagrożenia powodziowego**

Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 32 poz. 159) na obszarach, dla których istnieje studium ochrony przeciwpowodziowej sporządzone przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, studium to zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego.

Natomiast zgodnie z art. 17 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 32 poz. 159), do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom administracji samorządowej, przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, uwzględnia się obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej (w studiach ochrony przeciwpowodziowej) i uznaje się je za obszary szczególnego zagrożenia powodzią w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy Prawo wodne.

Oznacza to, że studia ochrony przeciwpowodziowej dla odcinków rzek, dla których nie wykonano map w I cyklu planistycznym, zachowują ważność do czasu sporządzenia i przekazania właściwym organom map zagrożenia powodziowego, opracowanych w kolejnych cyklach planistycznych.

Od momentu przekazania map opracowanych w I cyklu planistycznym organom administracji, podstawą dla dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej przy uzgadnianiu dokumentów w zakresie zagospodarowania przestrzennego są obszary szczególnego zagrożenia powodzią, tj.:

- obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego, opracowanych w I cyklu planistycznym;
- obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego, opracowanych w I cyklu planistycznym;

- obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią wyznaczone w studiach ochrony przeciwpowodziowej – na terenach, gdzie mapy zagrożenia powodziowego zostaną opracowane w następnych cyklach planistycznych;
- obszary międzywala – na pozostałych odcinkach rzek;
- pas techniczny w rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Wykaz obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią wyznaczonych w studiach ochrony przeciwpowodziowej dyrektorów RZGW, obowiązujących jako obszary szczególnego zagrożenia powodzią, po oficjalnym przekazaniu map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego opracowanych w I cyklu planistycznym zawarty jest w załączniku nr 1.

### **Skutki prawne przekazania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego organom administracji**

Najważniejszym skutkiem prawnym przekazania map będzie obowiązek uwzględniania danych w nich zawartych w różnego rodzaju dokumentach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego, aktach prawa miejscowego, orzeczeniach administracyjnych etc.

Zgodnie z art. 88f ust. 5 ustawy Prawo wodne, przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego obszary stanowią podstawę do planowania i zagospodarowania przestrzennego na różnych poziomach. Granice obszarów zagrożenia powodziowego, o których mowa w art. 88d ust. 2, uwzględnia się w:

- koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
- planie zagospodarowania przestrzennego województwa,
- miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

Obszary, o których mowa w art. 88d ust. 2 obejmują:

- 1) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat;
- 2) obszary szczególnego zagrożenia powodzią (zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy Prawo wodne):
  - a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat;
  - b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat;
  - c) obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 18, stanowiące działki ewidencyjne;
  - d) pas techniczny w rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej;
- 3) obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku:
  - zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego,

- zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztormowego.

Zgodnie z art. 88f ust. 7 ustawy Prawo wodne zmiany w wyżej wymienionych dokumentach muszą zostać wprowadzone w terminie 30 miesięcy od dnia przekazania, przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, MZP i MRP właściwym organom m.in. wojewodom, marszałkom województw, starostom oraz wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) przyjmując, iż ów termin rozpoczyna swój bieg od dnia doręczenia, tj. daty wpływu map wraz z pismem do poszczególnych organów administracji.

Art. 88f ust. 6 ustawy nakazuje również, aby od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego jednostkom samorządu terytorialnego, wszystkie decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzje o warunkach zabudowy na obszarach wykazanych na mapach zagrożenia powodziowego, uwzględniały poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia tych obszarów.

Sposób tego uwzględnienia pozostawiony został do rozstrzygnięcia organom działającym przy podjęciu takiej decyzji na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.). Przykładowo zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 11 lit. b u.p.z.p. decyzja w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest uzgadniana z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej w odniesieniu do obszarów o których mowa w art. 88d ust. 2 ustawy Prawo wodne.

Koszty wprowadzenia zmian w dokumentach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego, wynikających z uwzględnienia map, ponoszą odpowiednio budżety właściwych gmin albo województw (art. 88f ust. 8 ustawy Prawo wodne).

Art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na gminy obowiązek utrzymania w aktualności planów miejscowych, w tym w szczególności zgodności z wymogami wynikającymi m.in. z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 7 tej ustawy, odnoszącego się do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Zgodnie zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z przekazaniem map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego organom administracji wskazanych w ustawie Prawo wodne wiąże się konieczność uwzględniania danych w nich zawartych w różnego rodzaju dokumentach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego, aktach prawa miejscowego, orzeczeniach administracyjnych a w szczególności:

- art. 10 ust. 2 pkt 11 - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się **obszary szczególnego zagrożenia powodzią**;
- art. 11 pkt. 6 lit. i - wójt, burmistrz lub prezydent miasta (po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium) występuje o uzgodnienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zagospodarowania **obszarów szczególnego zagrożenia powodzią**;
- art. 15 ust. 2 pkt. 7 - w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo m.in. granice i sposoby zagospodarowania **obszarów szczególnego zagrożenia powodzią**;
- art. 39 ust. 3 pkt. 6 - w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się **obszary szczególnego zagrożenia powodzią**;
- art. 53 ust. 4 pkt. 11 decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się po uzgodnieniu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej w odniesieniu do **obszarów przedstawianych na mapach zagrożenia powodziowego**.

Zgodnie z art. 4a ustawy Prawo wodne, w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią, uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej wymaga:

- 1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz strategia rozwoju województwa w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi<sup>1</sup>;
- 2) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i plan zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi<sup>2</sup>;
- 3) ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.) - dla przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, do wydania którego organem właściwym jest marszałek województwa lub dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Ponadto, zgodnie z art. 118 ustawy Prawo wodne, ustalenia planów zarządzania ryzykiem powodziowym, uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województwa, planach zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

### **Zakazy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią**

Należy podkreślić, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią obowiązują zakazy wynikające z ustawy Prawo wodne.

W myśl art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne na obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym:

- 1) wykonywania urządzeń wodnych oraz **budowy innych obiektów budowlanych, z wyjątkiem dróg rowerowych**;
- 2) sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk;
- 3) zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, budową, przebudową lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz czynności związanych z wyznaczeniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.

Art. 88l ust. 2 ww. ustawy stanowi, iż zwolnić od tych zakazów może, w drodze decyzji, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej określając warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią, jeżeli nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym.

---

<sup>1</sup> Powinno być – „obszarów szczególnego zagrożenia powodzią”, analogicznie jak w u.p.z.p.; planowana jest w tym zakresie zmiana ustawy Prawo wodne

<sup>2</sup> Powinno być – „obszarów szczególnego zagrożenia powodzią”, analogicznie jak w u.p.z.p.; planowana jest w tym zakresie zmiana ustawy Prawo wodne

Ustawa Prawo wodne przewiduje dwa rodzaje wyjątków dotyczących w/w zakazów z art. 88l: wynikające z treści przepisów lub z uzyskanej decyzji administracyjnej. Pierwszy omawiany przypadek dotyczy wykonywania nasadzeń roślinności związanej z ochroną przeciwpowodziową (np. wiklina, roślinność umacniająca skarpy) lub realizacji drogi rowerowej, szlaku turystycznego (pieszego lub rowerowego). Odnośnie gospodarki zielenią na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, dyrektor RZGW oprócz możliwości wydania odstępstwa od generalnego zakazu wykonywania nasadzeń, może również wskazać w trybie decyzji:

- a) sposób uprawy i zagospodarowania gruntów oraz rodzaje upraw wynikające z wymagań ochrony przed powodzią (art. 88l ust. 7 pkt 1);
- b) nakazać usunięcie drzew lub krzewów (art. 88l ust. 7 pkt 2).

Drugim wyjątkiem jest realizacja robót budowlanych w związku z drogą rowerową lub wyznaczeniem szlaku rowerowego/turystycznego. W tej sytuacji, przystąpienie do prac wymaga zgłoszenia tych prac w trybie analogicznym do przepisów prawa budowlanego, tylko z tym wyjątkiem iż organem właściwym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Podobnie jak w przepisach budowlanych, organ przyjmujący zgłoszenie ma prawo wniesienia sprzeciwu wyrażonego w drodze decyzji.

Odstępstwo od obowiązku stosowania generalnych zakazów wskazanych w art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne wymaga wystąpienia z wnioskiem o zwolnienie z tych zakazów i uzyskania pozytywnej decyzji dyrektora RZGW. Do wniosku obligatoryjnie należy dołączyć charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót, mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów i robót. Dyrektor RZGW może wystąpić o opinię w trybie art. 88l ust. 3 i 4 w zw. art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego do państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej i poprosić wnioskodawcę o załączenie obliczeń hydraulicznych i hydrologicznych.

Ograniczeniami w zakresie prowadzenia działalności i inwestowania objęte są również wały przeciwpowodziowe stanowiące granicę obszaru szczególnego zagrożenia powodzią w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c lit c) ustawy Prawo wodne. Zgodnie z art. 88n ust. 1, w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się:

- 1) przejeżdżania przez wały oraz wzdłuż korony wałów pojazdami lub konno oraz przepędzania zwierząt, z wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych;
- 2) uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej;
- 3) rozkopywania wałów, wbijania słupów, ustawiania znaków przez nieupoważnione osoby;
- 4) wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej;
- 5) uszkodzania darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów.

W przeciwieństwie do art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, art. 88n ust. 1 zawiera zamknięty katalog zachowań i działań zabronionych. Wyjątkiem jest tu budowa drogi rowerowej lub wyznaczenie szlaku pieszego/rowerowego, która podlega zgłoszeniu robót budowlanych do marszałka województwa. Zwolnienia od zakazów marszałek wydaje na wniosek w drodze decyzji administracyjnej, przy czym marszałek nie ma tu możliwości współpracy z innymi organami administracji publicznej. Cechą wspólną decyzji wydawanej przez dyrektora RZGW lub marszałka jest ograniczony okres obowiązywania (2 lata) i wczesny charakter, poprzedzający kolejne decyzje w cyklu (np. decyzja o warunkach zabudowy).

Dodatkowym ograniczeniem w działalności na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wynikającym ze względów ochrony środowiska i możliwości wystąpienia

zanieczyszczenia w czasie powodzi jest zakaz z art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo wodne dotyczący lokalizowania nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowania. Przepis art. 40 ust. 3 dopuszcza zwolnienie z powyższego zakazu przez dyrektora RZGW, w drodze decyzji, określając warunki niezbędne dla ochrony jakości wód, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla jakości wód w przypadku wystąpienia powodzi. Do wniosku o wydanie w/w decyzji, należy dołączyć w szczególności charakterystykę planowanych działań wraz z ich podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót oraz mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów i robót.

### **Planowane zmiany w systemie prawnym**

Zakłada się, że proces uwzględniania map zagrożenia powodziowego w dokumentach związanych z planowaniem przestrzennym będzie wspierany poprzez instrumenty prawno-finansowe.

W ramach prac nad opracowaniem planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej zlecił przygotowanie dokumentu pt. „Raport wskazujący instrumenty zarządzania ryzykiem powodziowym”. Celem wymienionego wyżej Raportu jest identyfikacja instrumentów, wspierających możliwość realizacji działań przeciwpowodziowych przewidzianych w PZRP lub wręcz implementujących te działania.

PZRP zakładają wdrożenie pakietu technicznych i nietechnicznych działań przeciwpowodziowych, których celem jest redukcja zagrożenia powodziowego i ograniczenie negatywnych konsekwencji powodzi dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej.

W niektórych przypadkach efektywne wdrażanie PZRP uzależnione jest od ustanowienia i wdrożenia systemu instrumentów m.in. prawno-finansowych w postaci założeń do zmiany obowiązujących obecnie przepisów prawnych. W zakresie działań nietechnicznych istotny element stanowi właściwe planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, które warunkuje minimalizację strat powodziowych. W związku z powyższym zaproponowano zmiany m.in. w ustawie Prawo wodne oraz ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wśród instrumentów prawno-finansowych przedstawione zostały zasady gospodarowania obszarami zagrożenia powodziowego. Główny nacisk położono na diagnozę stanu obecnego oraz identyfikację uwarunkowań realizacji stanu postulowanego, który ma na celu usprawnienie realizacji działań. W ramach tego tematu zostały również przygotowane Wytyczne – „Lokalizacyjne i techniczne aspekty zabudowy na obszarach zagrożenia powodziowego”.

Wytyczne stanowią zbiór postulowanych zasad gospodarowania i zaleceń, którymi dyrektor RZGW będzie kierować się przy uzgadnianiu dokumentów (w tym planów miejscowych) oraz decyzji. Wytyczne będą publicznie dostępne i będą mogły być wykorzystywane przez planistów przy planowaniu sposobu zagospodarowania terenów podczas sporządzania planów miejscowych. Przyczyni się to do sprawniejszego procesu uzgadniania miejscowych planów z dyrektorem RZGW.

W dokumencie wprowadzono podział poszczególnych obszarów zagrożenia powodziowego ze względu na głębokości wody. Daje to możliwość uzgadniania przez dyrektora RZGW wymogów technicznych i lokalizacyjnych dostosowanych do faktycznych uwarunkowań, tym samym ograniczając wpływ na zmianę funkcji nieruchomości.

Propozycje powyższych instrumentów są zawarte w projektach planów zarządzania ryzykiem powodziowym i podlegają konsultacjom społecznym w terminie do 22 czerwca 2015 r.

Projekty planów zarządzania ryzykiem powodziowym wraz z załącznikami dostępne są na stronie KZGW, pod adresem: [www.powodz.gov.pl](http://www.powodz.gov.pl).