



WICEPREZYDENT MIASTA ŁODZI

OŚR.V.0057/ 6 /10

Łódź, dnia 19 lipca 2010 r.

Pani Radna
Marianna Ciecierska

Odpowiadając na interpelację Pani Radnej, zgłoszoną w okresie międzysesyjnym w dniu 5 lipca 2010 r., dotyczącą możliwości prawnej ochrony dolin rzecznych przed zabudową, uprzejmie informuję co następuje.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.), normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Zapisy ww. ustawy stanowią między innymi, iż: „roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę” (art. 28 ust. 1) oraz że: „przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko” (art. 35 ust. 1). W razie spełnienia tych wymagań właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 4). Powyższe zasady postępowania organów administracji dotyczą każdego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, bez względu czy mamy do czynienia z inwestorem indywidualnym czy deweloperem. Jak wynika z powyższego, odmowa wydania decyzji o pozwoleniu na budowę – w tym także na terenach dolin rzecznych – jest możliwa jedynie w przypadku niezgodności zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Bez wątpienia najskuteczniejszym narzędziem ochrony dolin rzecznych przed zabudową są ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jednak w chwili obecnej nie więcej niż 10% obszaru miasta posiada je opracowane.

Na obszarach, dla których brak jest miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, organy administracji architektoniczno-budowlanej wydają – na podstawie art. 61. ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) – decyzje ustalające warunki zabudowy. Ich wydanie jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu (...) jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (...);
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Do przepisów odrębnych, o których mowa w Art. 61. ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy zaliczyć – w kontekście pytania Pani Radnej – regulacje dotyczące ochrony środowiska, ochrony przyrody oraz Prawa wodnego. W szczególności podstawą do odmowy wydania warunków zabudowy może być ustanowienie na danym terenie form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1241 z późn. zm.). Zgodnie bowiem z art. 73. 1. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z 2008 Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie przepisów o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin. W przypadku ustanowionych na terenie Łodzi w latach 2008-2010 zespołów przyrodniczo krajobrazowych i użytków ekologicznych, obejmujących doliny Sokołówki, Bzury z Łagiewniczanką oraz Neru z Dobrzynką, ograniczenia zabudowy mogą wynikać m.in. z zakazów: niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obszaru, zmiany sposobu użytkowania ziemi, wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, czy dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej.

W celu ochrony terenów dolin rzecznych, jak również w celu zapewnienia bezpieczeństwa ewentualnych właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż łódzkich rzek, organy administracji zobowiązane są stosować dostępne przepisy prawne ograniczające możliwość zabudowy przedmiotowych terenów. Jednym z aktów prawnych, w których wskazano zakaz wznoszenia obiektów budowlanych na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, jest ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2005r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.), która w art. 82 ust. 2 ww. stanowi m.in. o zakazie wykonywania na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią urządzeń wodnych i wznoszenia obiektów budowlanych, sadzenia drzew i krzewów, dokonywania zmian ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót niezwiązanych z działaniami przeciwpowodziowymi. Zgodnie z cytowaną ustawą obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią obejmują m.in. tereny:

- między linią brzegu, a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska,
- strefę przepływów wezbrań powodziowych.

Ww. tereny powinny zostać wyznaczone w tzw. studium ochrony przeciwpowodziowej (sporządzanym przez właściwych dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej), ustalającym granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią. Studium ochrony przeciwpowodziowej wskazuje również obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią. Jego zapisy muszą być obligatoryjnie uwzględniane m.in. przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również przy ustalaniu warunków zabudowy – wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy.

Niestety, dla większości łódzkich rzek Dyrektorzy Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej w Poznaniu (zlewnia Warty) i w Warszawie (zlewnia Środkowej Wisły) nie sporządzili studium ochrony przeciwpowodziowej. Dotychczas powstało jedynie „Studium dla obszarów nieobwałowanych narażonych na niebezpieczeństwo powodzi” dla rzeki Bzury, wykonane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie, dające podstawę do ograniczenia zabudowy na tym terenie. W przypadku pozostałych dolin rzecznych na terenie Łodzi nie ma możliwości implementacji zapisów studium ochrony przeciwpowodziowej (ponieważ takowe nie istnieją) do tworzonych miejscowych planów, czy decyzji o warunkach zabudowy. Ich brak uniemożliwia również określenie obszarów narażonych na zalania, o jakich mowa w *Prawie wodnym*, a co za tym idzie – do zastosowania przepisów tego aktu prawnego przy ustalaniu warunków zabudowy na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z formalnego bowiem punktu widzenia jedynie studium ochrony przeciwpowodziowej ustala granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią.

Przepisem odrębnym nie są ustalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi” z 2002 r., wyznaczające granice i obszary dolin rzecznych. Przepisem odrębnym nie jest również „Analiza zasięgu dolin na obszarze miasta Łodzi i zasad ich zagospodarowania dla potrzeb Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Miasta Łodzi”, sporządzona przez Międzynarodowe Centrum Ekologii PAN, choć stanowi opracowanie pomocnicze dla służb ochrony środowiska i architektoniczno-urbanistycznych Miasta. W praktyce, w procedurze wydawania decyzji o warunkach zabudowy każde zamierzenie inwestycyjne zlokalizowane na obszarach dolin rzecznych oceniane jest w aspekcie ustaleń obu dokumentów w celu uniknięcia zagrożeń bezpieczeństwa oraz zapewnienia swobodnego spływu wód powierzchniowych. Przywołując utrwaloną linię orzecznictwa organów odwoławczych i sądów administracyjnych stwierdzić jednak należy, że jeśli nie ma ograniczeń ustanowionych w planie miejscowym, organ administracji architektoniczno-budowlanej może jedynie poinformować wnioskującego o wydanie decyzji o warunkach zabudowy o istniejącym zagrożeniu powodzią. Jeżeli natomiast spełnione są warunki z art. 61 ust 1 pkt 1-5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ nie może odmówić wydania decyzji.

Reasumując powyższe wywody należy stwierdzić, iż najbardziej skutecznym narzędziem chroniącym łódzkie doliny rzeczne przed zabudową oraz niekorzystnym przekształcaniem ich środowiska są przede wszystkim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ich zapisy – będąc prawem miejscowym – dają podstawę do odmowy wydania pozwoleń na budowę na terenach dolin, a tym samym do ich skutecznej ochrony. W bieżącej sytuacji naszego miasta, gdy brakuje planów miejscowych na terenach

obejmujących doliny rzeczne, jedynym skutecznym narzędziem ochrony przed zabudową stają się przepisy z zakresu ochrony przyrody, ustanawiające kolejne obszary chronione. Inicjatywy Państwa Radnych oraz przyjęte uchwały w tym zakresie dostarczają narzędzi prawnych, pozwalających na zachowanie ładu przestrzennego oraz cennych siedlisk przyrodniczych oraz ostoi roślin, zwierząt i grzybów występujących w dolinach rzecznych łódzkich cieków.

WICEPREZYDENT MIASTA ŁODZI

Łukasz MAGIN

Do wiadomości:

1. Pan Tomasz Kacprzak – Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi
2. Wydział Organizacyjny Urzędu Miasta Łodzi