

## Podstawowe problemy związane z wdrożeniem Dyrektywy Powodziowej UE przez samorzady w Polsce

dr hab. inż. prof. ISRL PAN Piotr Kowalczak  
Instytut Środowiska Rolniczego i Leśnego  
Polskiej Akademii Nauk w Poznaniu

### 1. Wstęp

Podstawom prawnym polityki UE w dziedzinie środowiska poświęcony jest tytuł Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (art. 191–193). Artykuł 191 TFUE stanowi o celach i zasadach tej polityki, natomiast art. 192 TFUE określa procedury podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska. Jeżeli chodzi o finansowanie polityki określonej w tytule XX TFUE, to art. 192 TFUE wyraźnie stanowi, że finansują ją państwa członkowskie, bez uszczerbku dla określonych działań o charakterze unijnym. Oznacza to, że zaniechania państwa w realizacji polityki UE są niezgodne z traktatami i podlegają jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W dziedzinie ochrony wód w Polsce, a w szczególności w implementacji prawa unijnego istnieje szereg zagrożeń wynikających z nieprawidłowej metodyki i niewłaściwych definicji. Istnieje podstawowy problem w wykonaniu odniesienia w ocenie jakości wód dla wyznaczonych jednolitych części wód, a także dalszych rekomendacji związanych z ochroną wód na obszarze Polski ze względu na fakt, że charakterystykę jakości wód około 60 % wyznaczonych jednostek wykonano na zasadzie zlewni analoga co jest metodą poprawną jednak z licznymi zastrzeżeniami w stosunku wyłącznie do oceny reżimu hydrologicznego. Natomiast do oszacowania jakości wód stosowanie takiej metodyki jest niedozwolone. Świadczy to o słabo rozwiniętym systemie oceny oraz klasyfikacji części wód. Również stosowanie niezgodnych z unijnymi dyrektywami definicji i podziałów może być przyczyną problemów z zaakceptowaniem wyników prac przez UE. Zmienność prawa w Polsce w obszarze ochrona środowiska i brak harmonizacji z innymi krajowymi aktami prawnymi a zwłaszcza w obszarze ochrona wód również stanowi trudność w podejmowaniu decyzji. Tylko w okresie od maja 2014 do marca 2015 r. uchwalonych

zostało 15 ustaw, które zaliczyć możemy do prawa ochrony środowiska, w tym jedna w pełni nowa ustawa Prawo Wodne oraz 14 nowelizujących [Bukowski Z. 2015]. Dodatkowo występują braki w innych dziedzinach związanych z planowaniem wodnym np. w planowaniu przestrzennym. Wszystkim tym mankamentom towarzyszy brak wzajemnej integracji przepisów. Identyczne zastrzeżenia mają eksperci UE którzy, wskazują na brak zintegrowanego podejścia do kwestii gospodarki wodnej, brak spójności w procesie planowania oraz brak jakiegokolwiek związku pomiędzy celami Dyrektywy a podejmowanymi działaniami w obszarze gospodarki wodnej. [Żurek M.2013]

Implementacja Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, potocznie zwanej Dyrektywą Powodziową w przypadku Polski wprowadzana była w stylu budzącym krytykę nie tylko w kraju specjalistów, przedstawicieli administracji samorządowej i organizacji pozarządowych, ale również prowokowała niekorzystne opinie w Unii Europejskiej. Na powyższe największy wpływ wywołał brak znajomości i niezrozumieniem zasad Dyrektywy, a przede wszystkim unijnej polityki środowiskowej. Konflikt pomiędzy interesami środowiskowymi i gospodarczymi unijna legislacja nakazuje rozwiązywać w duchu zasady zrównoważonego rozwoju, równoważenia interesów społeczno-gospodarczych i środowiskowych. Zespoleń rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska w zapisach prawnych UE wynika ze znaczenia, jakie ustawodawca europejski przywiązuje do jakości środowiska jako jednego z wyznaczników standardu życia w Unii Europejskiej. Polska ma trwające już kilka lat problemy z właściwą implementacją wodnego prawodawstwa UE co jest przyczyną zwiększających się kłopotów Polski w Unii, np. wstrzymanie środków na gospodarowanie wodami. Istnieje pilna potrzeba zmian w tym zakresie, gdyż blokady środ-

ków zaczną niebawem towarzyszyć wysokie kary. Z wyżej wymienionych powodów wdrażanie Dyrektywy Powodziowej stało się przyczyną konfliktów w Polsce. W realizację tematu zaangażowano wielkie środki finansowe, najnowsze technologie, ale ustawodawcy zabrakło wyobraźni i znajomości unijnej dyrektywy wodnej. Ustawodawca podszedł do rozwiązania problemu jednostronnie bez uwzględnienia w pełni uwag władz samorządowych, dla których przecież omawiane materiały były tworzone. Wdrażane prawo europejskie nic nie nakazuje, jedynie wyraźnie sugeruje, by jak najszerzej w pracach nad mapami, a następnie planami ryzyka powodziowego wykorzystać sugestie władz samorządowych. **Taki sposób postępowania wynika to z definicji dyrektywy jednej z podstaw systemu prawa ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej. Dyrektywa jest głównym instrumentem wspólnotowego prawa ochrony środowiska. Posiada charakter wiążący, ale fakt, że nie zawiera norm prawnych, różni ją od rozporządzenia. Kolejną różnicą jest brak powszechnego charakteru obowiązywania. Dyrektywa zobowiązuje do przestrzegania ustalonych zasad i osiągnięcia określonych celów, natomiast sposób ich realizacji jest pozostawiony władzom poszczególnych krajów uwzględniając ich tradycję systemów prawnych. Inne podstawy systemu prawnego WE to rozporządzenia, i decyzje oraz zalecenia i opinie.**

Brak właściwej współpracy z samorządami, a także wymaganej współpracy z krajami graniczącymi z Polską zdecydował o negatywnej ocenie wykonanych prac w ramach wdrażania Dyrektywy Powodziowej przez znaczną część jednostek samorządowych. Dokumenty, a także przebieg rozmów, np. Ministerstwo Środowiska – jednostki samorządowe wskazuje na lekceważenie partnera przez stronę rządową, a rzeczowe dyskusje zastąpiono niekiedy arogancją. Była to pierwsza szansa w historii naszego kraju zbudowania tak ważnego i kosztownego, ale jednocześnie niezwykle efektywnego elementu zarządzania kryzysowego. Niestety w Polsce tak się nie stało, a zaproponowany materiał stał się natychmiast przedmiotem sporów pomiędzy KZGW i Ministerstwem Środowiska a władzami samorządowymi. Celem niniejszej pracy jest wskazanie podstawowych problemów związanych z tworzeniem dokumentów stanowiących podstawę wdrożenia Dyrektywy Powodziowej UE w Polsce w tym głównie wykonania i wdrożenia map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego oraz przedstawienie uwag jednostek samorządowych wskazujących na błędne obrazowanie niektórych sytuacji związanych z zagrożeniem powodziowym na tych mapach.

Dotychczasowa praktyka działań kryzysowych w trakcie występowania powodzi wskazuje, że głównymi stającymi w pierwszej linii działań uczestnikami są samorządy. To właśnie wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie prowadzą w trakcie wystąpienia powodzi najbardziej aktyw-

na działalność i są w pełni odpowiedzialni za efekty. Również oni są odpowiedzialni i pełnią pierwszoplanową rolę w pozostałych etapach zarządzania kryzysowego. To oni są odbiorcami przygotowanych materiałów. To jakość tych prac wpłynie na efektywność działań przeciwpowodziowych a w przypadku ich wad zadecyduje o wielkości szkód i strat. W pozostałych etapach zarządzania kryzysowego będzie kreować konflikty wynikające z częściowo nieuzasadnionych ograniczeń w planowaniu przestrzennym.

## 2. Geneza Dyrektywy Powodziowej – Polska

2.1. Prace poprzedzające wdrożenie Dyrektywy Powodziowej w Polsce (wcześniejsze działania RZGW i administracji rządowej i samorządowej).

Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej i jej poprzednicy ODGW, OZW już w latach wcześniejszych podejmowali prace mające na celu ustalenie zagrożenia powodzią obszarów przyległych do rzek. Podobne rozpoznanie wykonywały niektóre województwa np. piłskie, gorzowskie, konińskie. Na przykład: w latach osiemdziesiątych XX wieku na zlecenie administracji rządowej wykonano wyżej wspomniane prace. Natomiast na zlecenie władz samorządowych wykonano podobne opracowania dla wybranych odcinków Warty, Odry, Noteci. Również RZGW zlecały ocenę zagrożenia powodziowego dla wybranych odcinków rzek. Autor wykonał takie prace dla niektórych odcinków Odry i Warty. W pierwszych latach XXI wieku wykonywano na rzekach polskich na zlecenie Ministerstwa Środowiska prace mające na celu wyznaczenie granic bezpośredniego zagrożenia powodzią w celu uzasadnionego odtworzenia terenów zalewowych.

Głównym celem było wyznaczenie stref zalewu powodowanych przepływami o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia (najczęściej przepływów 1% i 10 %, a więc występujących raz na 100 lat i raz na 10 lat). Należy zaznaczyć, że głównym celem tych prac było wyznaczenie stref zagrożeń dla potrzeb ochrony powodziowej, ale bez związku z obecnym, czy planowanym zagospodarowaniem terenu. Powyższe opracowania były wykonywane na mapach w skali 1:25 000.

W 2004 roku IMGW wykonało serie badań polegających na wyznaczeniu granic bezpośredniego zagrożenia powodzią w celu uzasadnionego odtworzenia terenów zalewowych. Prace objęły między innymi rzeki Przymorza, część dorzecza Wisły, część zlewni Warty oraz inne zlewnie dorzecza Odry. Wszystkie powyższe prace były wykonywane wyłącznie dla potrzeb ochrony powodziowej i nie posiadały elementów bezpośrednio związanych z planowaniem przestrzennym.

2.1.1. Studia ochrony przeciwpowodziowej sporządzone przez dyrektorów RZGW

Na podstawie *Ustawy Prawo Wodne* z dnia 18 lipca 2001 (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zmianami), dyrektorzy RZGW W latach 2001-2009 były wykonywane „Studia ochrony przed powodzią” zgodnie z wymaganiami *Ustawy* z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2005 r. Nr 239 z późniejszymi zmianami). Zgodnie z artykułem 79. ustęp 2 ustawy jw dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią dyrektorzy Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej sporządzili studia ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunku ochrony przed powodzią, w których, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych dokonuje podziału obszarów na:

- obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową,
- obszary, służące przepuszczaniu wód powodziowych, zwane dalej „obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią”,
- obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Studia ochrony przeciwpowodziowej sporządzone przez dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, były ważne do dnia sporządzenia map zagrożenia powodziowego. Wyznaczone w nich obszary bezpośredniego zagrożenia uznaje się w myśl artykułu 17 *Ustawy „O zmianie – ustawy Prawo Wodne i niektórych innych ustaw”* z dnia 5 stycznia 2011 r. obszarami szczególnego zagrożenia powodzią.

Przekazanie przez Prezesa KZGW ostatecznych wersji map jednostkom administracji, o którym mowa w art. 88f ust. 3 ustawy *Prawo wodne* nastąpiło w dniu 15 kwietnia 2015 r. Mapy zrealizowane w ramach ISOK zgodnie z *Prawem Wodnym* zastąpiły w gminach studia ochrony przeciwpowodziowej.

2.1.2. Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK)

Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawiono obszary o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi:

- obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat (Q 0,2%);
- obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (1%),
- obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat (Q 10%), oraz obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku:

– zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego,

– zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztormowego (budowli ochronnych pasa technicznego – według ustawy *Prawo wodne*, obowiązującej przed 12 lipca 2014 r.) Ponadto na mapach zagrożenia powodziowego przedstawiono:

– głębokość wody;

– oraz prędkość wody i kierunki przepływu wody – dla miast wojewódzkich i miast na prawach powiatu oraz innych miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 000 osób. Powyższe obszary szczegółowo określa *Prawo Wodne* art. 88d ust. 2:

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; 109 Projekt: Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami Nr Projektu: POIG.07.01.00–00–025/09

3) obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku: – zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, – zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztormowego.

2.1.3. Rozpoczęcie prac związanych z Dyrektywą Powodziową w Polsce

Przyczyną rozpoczęcia prac nad Dyrektywą Powodziową w UE była seria katastrofalnych powodzi które nawiedziły Europę na przełomie XX i XXI wieku. W Polsce wystąpiła w tym czasie „Powódź Tysiąclecia” w 1997 roku, a potem mniejsze, ale również katastrofalne i to tego występujące w okresie szczególnie trudnym w trakcie przemian społeczno-gospodarczych gdy koniecznym regulacjom nie tylko prawnym podlegało całe polskie życie polityczne, społeczne i gospodarcze. Po powstaniu Ramowej Dyrektywy wodnej w 2000 roku nasiliły się dyskusje w poszczególnych krajach Unii Europejskiej nad kształtem przyszłej Dyrektywy Powodziowej. Polska jest członkiem Unii Europejskiej od 1 maja 2004 na mocy tzw. Traktatu akcesyjnego podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach będącego prawną podstawą przystąpienia (akcesji) Polski do Unii Europejskiej. Faktyczny proces integracji Polski rozpoczął się w Atenach 8 kwietnia 1994 r. z chwilą złożenia przez Polskę wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej i potwierdzenia go przez wszystkie państwa członkowskie podczas konferencji w Essen 9-10 grudnia 1994 r. Integracja jest procesem ciągle trwającym. Już w okresie poprzedzającym akcesję Polska brała aktywny udział w pracach zmierzających do

tworzenia Dyrektywy Powodziowej. Początkowo były to działania dwustronne np. współpraca z odpowiednikami w innych krajach europejskich w tym bardzo intensywne prace z Niemcami, potem w wielonarodowych składach w ramach Inicjatywy Dunajskiej, Komisji Ekonomicznej ONZ d.s. Europy. Zintegrowanie prac różnych zespołów nastąpiło podczas specjalnie zorganizowanej w tym celu konferencji w Berlinie w 2004 roku, gdzie Polska z tytułu uznania dla wkładu w wspólne prace była wiceprzewodniczącym konferencji.

### 3. Prawo

Prawo wodne stanowi jedno z najtrudniejszych praw materialnych. Skutki polityczne, gospodarcze, społeczne, środowiskowe przyjętych rozwiązań dotyczą stanu całego kraju. W Polsce gospodarowaniem wodą w różnej formie zajmuje się praktycznie wszystkie sektory gospodarki. W związku z tym bardzo istotnym dla skutków wprowadzanych regulacji prawnych jest harmonizacja proponowanych rozwiązań z innymi przepisami prawnymi, ale również zapewnienie zasady wspólnoty interesów przy realizacji zadań przez administrację rządową, samorządową, interesariuszy z szczególnym uwzględnieniem społeczności lokalnych. Zachodzi konieczność kreowania spójnego systemu umożliwiającego, przy zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju zapewnienie odpowiedniego stanu jakościowego i ilościowego wód oraz warunków do rozwoju gospodarczego przy jednoczesnym minimalizowaniu skutków wystąpienia ekstremalnych zjawisk hydrologiczno-meteorologicznych.

#### 3.1. Źródła prawa w Unii Europejskiej

##### 3.1.1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazuje Podstawowe cele unijnej ochrony wód.

Artykuł 191 TFUE (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) wymienia partykularne cele UE w dziedzinie środowiska, którymi są:

- 1) zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska;
- 2) ochrona zdrowia ludzkiego;
- 3) ostrożne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych;
- 4) promowanie środków na płaszczyźnie międzynarodowej zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego, w szczególności zwalczania zmian klimatu;
- 5) wysoki poziom ochrony z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii.

Ponadto z art. 11 TFUE wynika zasada integracji wymagań środowiskowych przy ustalaniu i realizacji innych polityk i działań UE. Tego rodzaju podejście ma w szczególności służyć zrównoważonemu rozwojowi państw UE.

Podstawą działań w dziedzinie ochrony wód, a także występowania zjawisk hydrologiczno-meteorologicznych jest Ramowa Dyrektywa Wodna i dyrektywy córki. Specjalne znaczenie ma tu Dyrektywa Powodziowa.

W działaniach w dziedzinie środowiska UE kieruje się następującymi zasadami:

– Zasada wysokiego poziomu ochrony – zgodnie z art. 191 ust 2 TFUE, *polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii.*

– Zasada przezroczności – zobowiązuje instytucję lub osobę, która zamierza podjąć określone działania do udowodnienia, że jej działalność nie spowoduje zagrożenia dla środowiska. W przypadku, gdy wykazanie braku zagrożenia dla Środowiska nie jest możliwe, konieczne jest podjęcie działań chroniących środowisko.

– Zasada stosowania działań zapobiegawczych – zasada ta zakłada konieczność rozważenia potencjalnych skutków określonego działania i podjęcia na podstawie tej analizy działań zapobiegawczych. Zasada prewencji znajduje potwierdzenie we wszystkich Programach *Działania WE i ma priorytetowe znaczenie w wielu aktach prawnych dotyczących ochrony środowiska.*

– Zasada naprawiania szkód przede wszystkim u źródła – oznacza, że powstała w środowisku szkoda powinna być wyeliminowana na jak najwcześniejszym etapie produkcji, a nie po zakończeniu procesu produkcji. W konsekwencji prowadzi to do szerszego stosowania standardów emisji niż standardów jakości.

#### 3.1.2. Ramowa Dyrektywa Wodna

Zasady polityki wodnej Unii Europejskiej została zawarte w kilkunastu dyrektywach szczegółowych, głównie w obszarze jakości wód. Dokument podstawowy stanowi Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW) 2000/60/WE. Powyższe dyrektywy zostały przetransponowane do polskiego systemu prawnego, przede wszystkim do ustawy Prawo wodne. W RDW nie uwzględniono pewnych aspektów ważnych dla gospodarowania wodami, w tym przede wszystkim kwestię powodzi i suszy. Ramowa Dyrektywa Wodna tworzy podstawy dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych w celu zapobiegania zanieczyszczeniu i zmniejszania go, wspierania zrównoważonego korzystania z wód, ochrony środowiska wodnego, poprawy stanu ekosystemów wodnych i zmniejszenia skutków powodzi i susz. Z wyjątkiem szczegółowych odstępstw, dobry stan środowiska wszystkich wód osiągnie się dzięki planom gospodarowania wodami w dorzeczu. Dotychczasowe opublikowane sprawozdania z ich wykonania wskazują na znaczne postępy w ich realizacji w odniesieniu do znacznej części wód w przewidywanym terminie do 2015 r. W 2007 r. Komisja uruchomiła WISE (Europejski System Informacji

Wodnej) – instrument do gromadzenia i wymiany danych oraz informacji na szczeblu UE oraz monitorowania zanieczyszczeń uwalnianych do wód powierzchniowych oraz w środowisku wodnym.

### 3.1.3. Dyrektywa powodziowa

Nr 2007/60/WE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, opublikowana w Dz. U.UE L 288/27. Jest jednym z aktów unijnych regulujących politykę wodną UE. Ma na celu zmniejszenie ryzyka występowania powodzi, a także minimalizacji skutków ich występowania na terenie Unii Europejskiej. Jej wdrożenie w Polsce stanowi przedmiot niniejszej ekspertyzy. Dla realizacji tych celów kraje członkowskie Unii Europejskiej przyjęły Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (2007/60/WE), zwanej w skrócie „Dyrektywą Powodziową”. Dyrektywa ta dąży do ujednoczenia definicji i wyznaczenia ogólnego standardu postępowania przy identyfikacji zagrożenia, oceny ryzyka i podjęcia środków zaradczych ograniczających straty powodziowe. Oprócz obszaru dorzeczy, dyrektywa oraz związana z tym aktualizacja Prawa wodnego dotyczą również ryzyka powodziowego od strony morza, w tym morskich wód wewnętrznych. Dyrektywa powodziowa zakłada, że:

powodzie mogą powodować ofiary śmiertelne, szkody gospodarcze, szkody w środowisku naturalnym i inne zagrożenia. Powodzie należą do zjawisk naturalnych, których skutki wystąpienia można minimalizować. Ograniczenie ryzyka wystąpienia negatywnych skutków związanych z powodzią jest wykonalne i pożądane, a działania na rzecz ograniczenia ryzyka powinny być realizowane na poziomie lokalnym i koordynowane na obszarze dorzecza.

### 3.1.4. Inne dyrektywy UE dotyczące gospodarowania wodą

Ramowa Dyrektywę Wodną w dziedzinie gospodarowania zasobami wodnymi uzupełniają inne dyrektywy UE :

- dyrektywa w sprawie środowiskowych norm jakości 2008/105/WE,
- dyrektywa w sprawie ochrony wód podziemnych 2006/118/WE,
- dyrektywa w sprawie zarządzania jakością wody w kąpieliskach 76/160/EWG,
- dyrektywa w sprawie wody pitnej 74/440/EWG,
- dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych 91/271/EWG,
- dyrektywa azotanowa 91/676/EWG.

Chociaż znaczący wpływ mają jeszcze inne na przykład: Dyrektywa Środowiskowa 92/43/EWG i Dyrektywa Ptasia 79/409/EWG i inne związane z ochroną środowiska.

(2006),

### 3.2. Źródła prawa w Polsce

Transpozycja przepisów RDW do prawodawstwa polskiego nastąpiła przede wszystkim poprzez ustawę Prawo

Wodne (Dz.U.05.239.2019 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi. Ponadto RDW transponowana jest także poprzez ustawę Prawo ochrony środowiska (Dz.U.08.25.150 z późn. zm.) oraz ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U.06.123.858 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi do tych ustaw. Dyrektywa Powodziowa 2007/60/WE (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim ). W Polsce implementacja Dyrektywy Powodziowej UE odbywał się na podstawie zapisów Prawa Wodnego.

Polska posiada opracowane dokumenty dotyczące metodyki wykonywania map zagrożenia powodziowego i tak zgodnie z informacjami zamieszczonymi przez KZGW w ramach map zagrożenia.

## 4. Wdrażanie Dyrektywy Powodziowej w Polsce

4.1. Transpozycja Dyrektywy Powodziowej do prawodawstwa polskiego.

Wdrażanie Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dyrektywy Powodziowej) do polskiego prawa podobnie jak w innych państwach członkowskich odbyło się poprzez wykonanie najważniejszych dokumentów wymaganych Dyrektywą. Dyrektywa wymaga długoterminowego procesu planowania, który odbywa się w trzech etapach – Wstępnej oceny ryzyka powodziowego do grudnia 2011 roku,

- Map zagrożenia powodziowego
- Map ryzyka powodziowego do grudnia 2013 roku,
- Planów zarządzania ryzykiem powodziowym do grudnia 2015 roku.

Odpowiedzialny za przygotowanie powyższych dokumentów był Prezes KZGW. Do tego czasu przepisy w zakresie planowania w ochronie przeciwpowodziowej przewidywały obowiązek sporządzania przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej studiów ochrony przeciwpowodziowej ustalających granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz określenie kierunków ochrony przed powodzią. Przepisy te przewidywały także przygotowywanie przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej planów ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju, a także planów ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego.

4.2. Wykorzystanie map i ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzennym

Do wejścia w życie Prawa Wodnego (29.12.2015 r.) dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią dyrektor Re-

gionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW), w oparciu o obowiązujące Prawo wodne, sporządzał studium ochrony przeciwpowodziowej. Ustalano w nim granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią. W zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych w studium dzielono obszary na: wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową służące przepuszczeniu wód powodziowych, zwane „obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią”, potencjalnego zagrożenia powodzią.

Na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią. Dyrektor RZGW w drodze decyzji administracyjnej może jednak zwolnić z niektórych zakazów.

Wprowadzenie w ustawie Prawo wodne w 2001 r. pojęcia obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz określenie katalogu zakazów i ograniczeń na tych obszarach nie sprawdziły się w praktyce. Wyniki opracowanych przez dyrektorów RZGW studiów ochrony przeciwpowodziowej, w których określano te obszary, mogą być egzekwowane dopiero w przypadku wprowadzenia ich ustaleń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dowolność działania gmin w tym zakresie prowadzi niejednokrotnie do nieuwzględniania wyników studiów w tychże planach, gdyż ogranicza to zagospodarowanie atrakcyjnych terenów i lokalny rozwój, pomimo że dotyczy terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Dodatkowo w 2005 r. do ustawy Prawo wodne wprowadzono jeszcze jedną kategorię – obszary potencjalnego zagrożenia powodzią, obejmujące tereny narażone na zalanie w wyniku przelania się wód lub zniszczenie czy uszkodzenie obwałowania. Na obszarach tych można wprowadzać podobne ograniczenia jak na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, jednakże należy z tego tytułu ponosić koszty związane z utratą wartości mienia na zagrożonych terenach. Brak środków finansowych na ewentualne odszkodowania spowodował, że przepis ten pozostał całkowicie martwy.

Mapy terenów zalewowych, opracowywane przy okazji różnych innych prac i projektów, które nie są efektem studium ochrony przed powodzią, można było wykorzystywać jako materiał informacyjny, umożliwiający przeprowadzanie analiz i ocen ryzyka powodziowego w dolinach rzek. Pozwalało to samorządom na podejmowanie działań organizacyjnych takich jak wprowadzanie ograniczeń w planowaniu przestrzennym, propagowanie indywidualnych zabezpieczeń przeciwpowodziowych dla istniejących i planowanych obiektów narażonych na zalanie, przygotowania i wdrażania lokalnych systemów ostrzeżeń przeciwpowodziowych, doskonalenia zasad postępowania oraz reagowania społeczeństwa w czasie zagrożenia powodziowego.

Zgodnie z propozycjami nowelizowanego Prawa Wodnego, instytucjami odpowiedzialnymi za opracowanie map zagrożenia i ryzyka powodziowego w regionie wodnym były RZGW. Decyzją Prezesa KZGW mapy te opracowywane zostały przez powołane przy IMGW Centra Modelowania Powodziowego, zlokalizowane w oddziałach; krakowskim, wrocławskim, poznańskim i gdyńskim. Mapy przekazywane zostały prezesowi KZGW, Głównemu Geodecie Kraju, Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a także właściwym wojewodom, marszałkom, starostom, wójtom, burmistrzom i prezydentom oraz komendantom wojewódzkim i powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej.

Początkowo nie uwzględniono w rozdzielniku dyrektorów RZGW (mapy opracowywano przez IMGW bez udziału RZGW), zabrakło również zapisu, że odpowiedzialnym za opracowanie i uzgodnienie map będzie IMGW.

Przedstawione na mapach granice obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi winny być uwzględniane w koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W określonym terminie (ten termin ulegał zmianom – 18 miesięcy, 30 miesięcy) od otrzymania map zagrożenia i ryzyka powodziowego ww. organy administracji publicznej będą musiały uwzględnić te obszary w planach i studiach zagospodarowania przestrzennego. Koszty wprowadzenia tych zmian ponosić będą budżety właściwych gmin albo województw.

Granice tych obszarów powinny być (obecnie są zmiany w Prawie Wodnym z 29.12.2015 r. zmieniające to podejście) uwzględniane przy wydaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

4.3. Charakterystyka najważniejszych dokumentów wypracowanych Dyrektywą.

#### 4.3.1. Wstępna ocena ryzyka powodziowego (WOPR)

Był to podstawowy dla implementacji Dyrektywy dokument. Jej celem było wyznaczenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, czyli obszarów, na których istnieje znaczące ryzyko powodziowe lub na których wystąpienie dużego ryzyka jest prawdopodobne. W Polsce do obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi zakwalifikowano 839 rzek o łącznej długości 27161 km. Zgodnie z ustawą Prawo Wodne dla tych obszarów sporządzono mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego. Odpowiedzialny za wykonanie WOPR był Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW).

Prezes KZGW zobowiązany był do przekazania projektu WOPR do zaopiniowania wojewodom i marszałkom województw oraz poinformowania dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o sposobie uwzględnienia uwag i przekazywanie WOPR.

### 4.3.2. Mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego

Następnym działaniem przewidzianym przez dyrekturę było opracowanie map zagrożenia powodziowego dla wybranych zlewni, wskazanych w WORP. Pojęcie map zagrożenia powodziowego jest nierozdzielnie związane z pojęciem stref zagrożenia powodziowego, które można zdefiniować jako obszary przybrzeżne rzek, objęte zalewem powodziowym od strony rzeki, o zasięgu wyznaczonym na podstawie natężenia przepływu, określonego jako miarodajny dla danej strefy.

Według Dyrektywy oraz Prawa wodnego, mapy zagrożenia powodziowego obejmowały trzy przypadki zagrożonych obszarów w zależności od rozpatrywanego prawdopodobieństwa wystąpienia wód. Pierwszy to obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie (co najmniej raz na 500 lat). Drugi to obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia jest średnie (minimum raz na 100 lat), natomiast na trzecim przypadku terenów prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi co najmniej raz na 10 lat.

Dla każdego z tych scenariuszy na mapach przedstawiono zasięg powodzi, głębokości wody lub – w odpowiednich przypadkach – poziomy zwierciadła wody oraz (tam, gdzie jest to właściwe) prędkość przepływu wody bądź odnośny przepływ wody.

Mapy ryzyka powodziowego mają pokazać potencjalnie negatywne skutki powodzi. Dlatego też dla poszczególnych scenariuszy mają zawierać m.in. następujące informacje:

- szacunkową liczbę mieszkańców potencjalnie dotkniętych powodzią,
- rodzaj działalności gospodarczej prowadzonej na zagrożonym obszarze,
- wykaz instalacji, które mogłyby spowodować przypadkowe zanieczyszczenie w przypadku powodzi oraz potencjalnie dotknięte powodzią obszary chronione,
- inne, uważane przez państwo członkowskie za przydatne, takie jak wskazanie obszarów, gdzie mogą wystąpić powodzie, którym towarzyszy transport rumowiska (unoszonego i wleczonego), wywołany czynnikami erozyjnymi, a także o innych istotnych źródłach zanieczyszczenia.

### 4.3.3. Plan zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP).

Informacje uzyskane w ww. etapach powinny być wykorzystane do stworzenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP). Powinien on obejmować wszystkie aspekty zarządzania ryzykiem powodzi, kładąc nacisk na działania zapobiegawcze, ochronne i przygotowawcze na rzecz zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego, retencji wód i kontrolowanych zalewów. Powinien także ujmować systemy wczesnego ostrzegania i prognozowania powodzi, uwzględniając cechy charakterystyczne dla danego dorzecza, zlewni i regionu, przy jednoczesnym

zapewnieniu odpowiedniej koordynacji w skali dorzecza, w tym na obszarach międzynarodowych. PZRP powinien zawierać:

- mapę obszaru dorzecza z obszarami narażonymi na niebezpieczeństwo powodzi,
  - mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego z opisem wniosków z analizy map,
  - opis celów zarządzania ryzykiem powodzi,
  - katalog działań służących osiągnięciu tych celów.
- Przy ustalaniu działań służących osiągnięciu celów PZRP powinien uwzględnić:
- koszty oraz korzyści działań podejmowanych dla osiągnięcia celów,
  - zasięg powodzi, trasy przejścia fali powodziowej oraz obszary o potencjalnej retencji wód powodziowych,
  - cele środowiskowe, ochronę przyrody i gospodarowanie wodami,
  - formę użytkowania gruntów,
  - planowanie i zagospodarowanie przestrzenne,
  - żeglugę i infrastrukturę portową,
  - prognozowanie powodzi i systemy wczesnego ostrzegania,
  - infrastrukturę krytyczną w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Zgodnie z wytycznymi, kraje członkowskie UE mają obowiązek przeprowadzić konsultacje społeczne dla wdrożenia planu oraz skoordynować dokumenty na poziomie międzynarodowego obszaru dorzecza.

Prezes KZGW dla zapewnienia aktywnego udziału wszystkich zainteresowanych stron oraz osiągnięcia celów zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności przygotowywania, przeglądu i ich aktualizacji, będzie podawał do publicznej wiadomości projekty PZRP na zasadach i w trybie określonych w Ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Plan zarządzania ryzykiem powodziowym będzie zatwierdzać i ogłaszać Rada Ministrów w Monitorze Polskim.

## 5. Omówienie metodyki

Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego zostały sporządzone w oparciu o następujące akty prawne: 1. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dyrektywa Powodziowa); 2. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145, z późn. zm.); 3. Rozporządzenie Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowania map zagroże-

nia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego (Dz. U z 2013 r. poz. 104).

Dla realizacji projektu na zamówienie Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej zostały opracowane następujące metodyki:

– Metodyka Wstępnej Oceny Ryzyka Powodziowego, pod red. KZGW na podstawie opracowania przygotowanego przez IMGW Oddział w Krakowie, 2010 r. (sfinansowano ze środków NFOŚiGW),

– Metodyka opracowania map zagrożenia powodziowego, opracowana przez DHI Polska (zespół autorski: A. Borowicz, J. Kwiatkowski, J. Spatka, E. Zeman), 2009 r. (sfinansowano ze środków NFOŚiGW),

– Metodyka opracowania map ryzyka powodziowego, opracowana przez DHI Polska (zespół autorski: K. Froehlich, J. Kwiatkowski, A. Markowska, J. Spatka, E. Zeman, T. Żylicz), 2009 r., (sfinansowano ze środków NFOŚiGW),

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

Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawiono obszary o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi:

1. obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat (Q 0,2%);

2. obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (1%),

3. obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat (Q 10%),

oraz obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku:

– zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego,

– zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztormowego (budowli ochronnych pasa technicznego – według ustawy Prawo wodne, obowiązującej przed 12 lipca 2014 r.)

Ponadto na mapach zagrożenia powodziowego przedstawiono:

– głębokość wody;

– oraz prędkość wody i kierunki przepływu wody – dla miast wojewódzkich i miast na prawach powiatu oraz innych miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 000 osób.

## 6. Opis problemu

Przedmiotem pracy jest analiza problemów związanych z wdrożeniem Dyrektywy Powodziowej w Polsce a w szczególności problem implementacji map, które stanowią podstawowy materiał Dyrektywy Powodziowej i największe źródło sporu pomiędzy władzami wodnymi a samorządami. Wspólnota Europejska przygotowała Dyrektywę

2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 roku w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. Głównym celem dyrektywy jest ograniczenie negatywnych skutków powodzi. Wdrożenie dyrektywy skutkuje obowiązkiem opracowania i upublicznienia map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego.

W dniu 15 kwietnia 2015 r. na Hydroportalu opublikowane zostały zweryfikowane i ostateczne wersje map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego w formacie pdf. Jednocześnie mapy zostały przekazane przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej organom administracji wskazanym w ustawie Prawo wodne (art. 88f ust. 3) i jako oficjalne dokumenty planistyczne stanowią podstawę do podejmowania działań związanych z planowaniem przestrzennym i zarządzaniem kryzysowym. Obowiązek ten wynika z Prawa Wodnego. Z chwilą ich przekazania na wielu działkach nie można było już nic wybudować i stały się bezwartościowe. W innym przypadkach wartość nieruchomości spadnie. Mapy mają w gminach zastąpić studia ochrony przeciwpowodziowej.

Prawo Wodne nakazuje, że z chwilą ich przekazania gminy mają obowiązek uwzględniać je w wydawanych warunkach zabudowy (budujący muszą je uzyskać na terenach pozbawionych miejscowych planów) oraz w swoich miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Budowa na terenach objętych zagrożeniem powodziowym będzie nadal możliwa, ale tylko za zgodą dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Ten może zwolnić od zakazu zabudowy, ale tylko jeśli „nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym”. Warunek jest tak ogólny, że umożliwi sformułowanie różnej decyzji, a RZGW deklaruje tylko, że każda sprawa będzie analizowana indywidualnie.

Termin 30 miesięcy. (Już jest zmiana tego terminu). Budżety gmin zostały zagrożone perspektywą miliardowych odszkodowań. Kolejnym kosztownym problemem związanym z realizacją Dyrektywy Powodziowej jest konieczność wykonania dodatkowych prac planistycznych, których koszty mogą przekraczać możliwości finansowe gmin. Na przykład w przypadku Świnoujścia wyniosą równowartość czterech budżetów rocznych tego miasta. Autor założeń przewiduje się dalsze problemy i niekorzystne skutki finansowe dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na omawianych obszarach w chwili wprowadzenia ubezpieczeń powodziowych. Następujący zapis z metodyki „*Na pozostałych obszarach dorzeczy na etapie WORP nie stwierdzono występowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi lub wskazano je do opracowania w II cyklu planistycznym*”. Na razie mapy zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego zostały sporządzone dla 253 rzek o łącznej długości 14 481 km. Mówi się o kolejnym etapie tworzenia map. Zachodzi pytanie jakie będą konsekwencje



następnego etapu (II cyklu planistycznego) tworzenia map. To przedsięwzięcie powoduje kolejne wątpliwości. Czy będą to nowe koszty samorządów związane z przygotowaniem nowych dokumentacji i odszkodowań? Czy drugi cykl planistyczny nie wynika z przyjęcia niewłaściwych definicji np. powodzi? Bo przecież założeniem Dyrektywy Powodziowej UE było utworzenie map i ich aktualizacja co 6 lat a nie tworzenie nowych zasobów co 6 lat. Dyrektywa Powodziowa w art. 14 ust. 2 stanowi, że mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego są poddawane przeglądowi i w razie potrzeby aktualizacji do dnia 22 grudnia 2019 r., a następnie co 6 lat. Obowiązek ten implementowany został do ustawy Prawo Wodne. Termin pierwszego przeglądu i potencjalnej pierwszej aktualizacji określono w art. 11 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej dokona przeglądu oraz w razie potrzeby pierwszej aktualizacji map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego w terminie do dnia 22 grudnia 2019 r. Poza tym Dyrektywa Powodziowa wskazuje na możliwość a nie konieczność wykonania aktualizacji co sześć lat. Pojęcie drugiego cyklu nie występuje w Dyrektywie Powodziowej.

Implementacji Dyrektywy towarzyszą spory kompetencyjne pomiędzy:

- poszczególnymi ministerstwami i urzędami centralnymi.

- administracją wodną a jednostkami samorządowymi

Autor ekspertyzy przewiduje, że dalsze problemy wystąpią w chwili wprowadzenia ubezpieczeń powodziowych chociaż nowelizacja Prawa Wodnego z 29.12.2015 r. może stanowić istotne utrudnienie w wprowadzeniu ubezpieczeń powodziowych.

## 7. Problemy

Wspomina się o rozpoczęciu prac nad drugim cyklem planistycznym. Takich działań nie przewiduje Dyrektywa Powodziowa. Czy powyższa potrzeba nie wynika z nieprawidłowości, które powstały w trakcie prac nad Dyrektywą w Polsce.

7.1. Problem pierwszy – definicja powodzi

7.1.1. Aspekt historyczny – formułowanie definicji w okresie tworzenia Dyrektywy

Istnieje problem definiowania powodzi. Wystąpił już w okresie pierwszych rozmów prowadzonych w Brukseli dotyczących kształtu Dyrektywy Powodziowej. Już na początku rozmów przedstawiciele Wielkiej Brytanii zaproponowali definicję powodzi identyczną z treścią obecnie prezentowanej w Dyrektywie Powodziowej. Wzbudziło to szereg krytycznych uwag przedstawicieli innych krajów. Stronie polskiej proponowana definicja wydawała się zbyt

lakoniczna i nie posiadała zdaniem strony polskiej wyróżnika charakterystycznego do dwóch definicji używanych w Polsce, które wyraźnie rozgraniczały dwa zjawiska; wezbrania i powodzi. Dyrektywa wprowadzała nową definicję powodzi, która obejmuje wszystkie wylewy wód wykraczające poza „normalne warunki”, bez warunku by stanowiły one zagrożenie. Rozumiana w ten sposób „powódź” nie zawsze będzie czynnikiem negatywnym i zjawiskiem przed którym konieczna jest „ochrona”.

Należy wspomnieć, że w okresie przedakcesyjnym w Polsce obowiązywały dwie definicje używane dla opisów zagrożeń powodziowych; pierwsza dotyczyła wezbrania i brzmiała następująco: *wezbranie to wzrost poziomu wody (w rzece, jeziorze lub morzu)* i w tej formie dotyczyła wyłącznie opisu zjawiska hydrologicznego. I druga: *„powódź nazywamy wezbranie powodujące zagrożenie lub straty życia ludzi oraz zagrożenia lub szkody społeczno – ekonomiczne i środowiskowe”*. W tym przypadku często występowały odniesienia do szkód w środowisku w tym zanieczyszczenie wód. Ta definicja odnosiła się do zagrożeń i szkód, które mogło wywołać wezbranie i faktycznie tylko ona dotyczyła stricte zjawiska będącego przedmiotem definicji. Powyższe definicje używane od wielu lat stanowiły tradycyjnie podstawę oceny sytuacji hydrologicznej podczas wystąpienia zagrożeń powodzią w Polsce. Należało zrezygnować z wieloletnich przyzwyczajeń i dostosować sposób opisu sytuacji do proponowanej definicji UE.

7.1.2. Definicja powodzi według Dyrektywy a definicja zawarta w polskim Prawie Wodnym

Dyrektywa Powodziowa UE wprowadziła definicję powodzi w brzmieniu (art. 2 pkt 1) *„Za powódź uważa się czasowe pokrycie przez wodę terenu normalnie niepokrytego wodą”*, ale powyższa definicja nie znalazła właściwego odniesienia w polskim Prawie Wodnym wskutek nadinterpretacji. Definicja powodzi zawarta w Prawie Wodnym z 2001 roku brzmi: *„Powódź to wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenia dla ludności lub mienia”* (art. 9 ust.1 pkt 10 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r.). Dnia 18 marca 2011 r. weszła w życie **Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. z 15 lutego 2011 r. Nr 32, poz. 159), Głównym celem nowelizacji ustawy Prawo Wodne była transpozycja do polskiego systemu prawnego postanowień **Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ws. oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim**, uzupełnienie transpozycji do polskiego prawa postanowień tzw. **Ramowej Dyrektywy Wodnej**, a także **zweryfikowanie i poprawienie tych przepisów obowiązującej ustawy**, które utrudniają prawidłowe stosowanie ustanowionego Prawem Wodnym

systemu gospodarowania wodami, w zakresie wprowadzanych zmian. W uzasadnieniu zmian można było znaleźć takie uwagi jak ; Obowiązujące dotąd przepisy Działu V ustawy – Prawo wodne „Ochrona przed powodzią oraz suszą”, nie odzwierciedlały w pełni polityki UE w dziedzinie zarządzania ryzykiem powodziowym. Tu definicja powodzi brzmiała „*Powódź to czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, powstałe na skutek wezbrania wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, powodujące zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej*„. Polski ustawodawca motywuje kolejną zmianę Prawa Wodnego koniecznością wprowadzenia do ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne nowych uregulowań w dziedzinie ochrony przed powodzią, co Jego zdaniem wynika z konieczności dokonania transpozycji postanowień Dyrektywy Powodziowej ale prezentowana kolejna definicja również jest nieco odległa od standardu proponowanego przez Dyrektywę Powodziową UE.

Nadmierne rozbudowanie definicji powodzi pochodzącej z Dyrektywy Powodziowej UE w polskim Prawie Wodnym paradoksalnie spowodowało ograniczenie możliwości jej stosowania a przede wszystkim wpłynęło negatywnie na jakość tworzonej dokumentacji i realizacji innych celów takich, jak na przykład ochrona wód ,ubezpieczenia etc. W poprzedniej wersji Prawa Wodnego ; ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo Wodne Dz. U. 2014 poz.. 850 pkt. 10 omawiana definicja otrzymuje brzmienie : „*przez powódź – rozumie się przez to czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych*”. A więc dalej z uporem powtarzamy błędy w implementacji prawa europejskiego. Powyższa definicja została powtórzona w Obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 lutego 2015 r.[Dz.U. Poz. 469 pkt.10] w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo wodne. W wymienionej polskiej definicji źródła powodzi są niekompletne; nie obejmują na przykład obszarów wodno-błotnych (były w historii powodzi w Polsce przypadki takich zagrożeń ) ,zabrakło precyzji w wskazaniu zagrożeń od strony morza, a gdzie skutki wypływu wód artezyjskich (a przecież wody artezyjskie powodowały w przeszłości katastrofalne powodzie w centrach miast). Przyczyną podtopień może być występowanie wysokiej wody w przyległych rzekach jeziorach i zbiornikach wodnych wpływające na wzrost poziomu wód podziemnych powodujących lokalne podtopienia. Ograniczenie

możliwości stosowania tej definicji spowodowało także brak możliwości odniesienia do coraz częściej występujących w Polsce powodzi miejskich powodowanych nie wylewami wód z elementów sieci hydrograficznej wymienionymi w polskiej definicji a z opadów atmosferycznych a często powstających na obszarach gdzie nie występują cieki. Zachodzi konieczność uwzględnienia wyżej opisanego typu zagrożenia w planowaniu przestrzennym. Woda pochodząca z opadów atmosferycznych i roztopów w zdecydowanej większości przypadków traktowana jest jako czynnik szkodliwy i czyni się wszystko łącznie z budową bardzo kosztownych systemów kanalizacji deszczowej (sprawnych tylko do pewnego stopnia) aby wodę tą jak najszybciej wysyłając poza granice miasta, osiedla, zlewni powodując poniżej zagrożenia powodzią. Potem nadchodzi okres bez opadów i postępująca susza ... A przecież woda pochodząca z opadów to bezcenny surowiec, który winien być zagospodarowany jak najbliżej miejsca opadu. Co z podtopieniami? Brak precyzji w definiowaniu tego zjawiska spowodowało ponad 50 000 spraw sądowych o odszkodowania powodowanych podtopieniami po powodzi w 2010 roku. Przyczyną podtopień może być występowanie wysokiej wody w przyległych rzekach jeziorach i zbiornikach wodnych wpływające na wzrost poziomu wód podziemnych powodujących lokalne podtopienia a także opady atmosferyczne. Brak recepty na działania w tej dziedzinie zarówno w obowiązujących przepisach w tym w Prawie wodnym (tu zgodnie z Dyrektywą Powodziową UE wyznacza się obszary zalewów o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia, ale nie uwzględnia się skutków wystąpienia wysokiej wody na obszarach chronionych wałami (bez ich przerwania) nawet na obszarach leżących w depresji. A była „moda” w naszym kraju na lokowanie na przykład oczyszczalni ścieków na obszarach , w których rzędna terenu była poniżej rzędnej wód wezbraniowych. Dzisiaj te obiekty stanowią wyjątkowe zagrożenie dla ochrony wód podczas powodzi i nie tylko wskutek ewentualnego przerwania wałów ale także z faktu lokalizacji na przesiąkliwych gruntach aluwialnych.

Podsumowując można stwierdzić, że polskie Prawo Wodne w dalszym ciągu nie uznaje wszystkich sytuacji, które powinny być zaklasyfikowane zgodnie z Dyrektywą Powodziową jako powódź. Prawo Wodne pozostawia więc luki w przygotowaniu i wdrożeniu a przede wszystkim finansowaniu środków ochrony przeciwpowodziowej tam, gdzie byłyby one wymagane, gdyby dyrektywa była prawidłowo implementowana. Słuszne uwagi innych autorów [Żurek M. 2013] dotyczą także zawężenia definicji powodzi do skutków, jakie ma wywoływać dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz

działalności gospodarczej a co z innymi zagrożeniami związanymi z bezpieczeństwem kraju, obronnością lub porządkiem publicznym. Nadmierne zawężenie definicji wskutek nadinterpretacji uniemożliwia właściwą dystrybucję środków przeznaczonych na ochronę przeciwpowodziową jak również prowadzenia skutecznej polityki na wszystkich etapach zarządzania kryzysowego. Utrudnia zarówno prace na etapie przygotowań, w trakcie zdarzenia, jak i również tworzenia wniosków po wystąpieniu powodzi. Błędne definicje np. źle przetłumaczona czy też nadmiernie rozbudowana definicja powodzi zawartej w Dyrektywie Powodziowej UE i powielanej w kolejnych wersjach Prawa Wodnego, które wdrożenie wpłynęło na ograniczenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego.

Jak wspomniano we wstępie Polska ma duże problemy z implementacją wodnego prawa europejskiego w tym także z wdrożeniem Dyrektywy Powodziowej. Dyrektywa Powodziowa została wprowadzona do polskiego prawa poprzez nowelizację prawa wodnego w 2011 roku, Komisja Europejska wskazała na niedociągnięcia we wprowadzaniu przez Polskę przepisów. W dniu 18 października 2013 roku przesłała wezwanie do usunięcia uchybienia. Po tym upomnieniu Polska powiadomiła o zmianie ustawy Prawo Wodne, jednak KE oceniła, że nadal problemem jest definicja „powodzi” w polskim prawie, bo ogranicza ona zakres dyrektywy „poprzez wyłączenie niektórych źródeł powodzi”. Nowelizacja Prawa Wodnego w 2014 roku zdaniem przedstawicieli Ministerstwa Środowiska UZP usunęły uchybienia wskazane przez Komisję Europejską w 2013 roku ale sądząc po formie definicji powodzi problem pozostał.

7.2. Problem drugi – scenariusze – definicja powodzi a prawidłowość wdrożenia Dyrektywy Powodziowej.

Skoro definicja powodzi przyjęta w Prawie Wodnym nie jest zgodna z definicją przedstawioną w Dyrektywie Powodziowej, można mieć wątpliwości, czy wdrożone środki zarządzania ryzykiem powodziowym będą odpowiednio dla spełnienia wymagań Dyrektywy. Polscy prawnicy [Żurek M. 2013] mają wątpliwości dotyczące sposobu opracowania scenariuszy dotyczących wód o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia oraz wskazują na brak koordynacji map z planami. *Mimo że koordynacji dyrektywa wymaga, aby mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego były skoordynowane z informacjami wynikającymi z ramowej dyrektywy wodnej (RDW), trudno takich środków doszukać się w polskim prawie wodnym.* [Żurek M. 2013]. W aspekcie niniejszej pracy, stwierdzono, że brak właściwych a przewidywanych Dyrektywą Powodziową informacji na mapach dotyczących wpływu działalności człowieka na środowisko, które mogłyby stanowić źródło informacji na temat ocen związanych z wystąpieniem powodzi i zagrożeń dla jakości wód, wdrażaniem procesów zmierzających do minimalizacji skutków wystąpienia zja-

wiska i dalej ich szacowaniem. Dopiero zgodne z Dyrektywą Powodziową wytyczne znajdują się w kolejnej nowelizacji Prawa Wodnego (art. 119 a ust 1).

Dopiero obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 stycznia 2012 r. a więc w trakcie zaawansowanych już prac nad wdrożeniem Dyrektywy Powodziowej w Polsce (po realizacji pierwszego etapu – opracowanie wstępnej oceny ryzyka powodziowego) w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo wodne stanowią, że informacje przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz na mapach ryzyka powodziowego powinny być spójne z informacjami zawartymi w dokumentach, o których mowa w art. 113 ust. 1 pkt 1, 1a, 4 i 5.

Programem wodno-środowiskowym kraju i planami gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, a także warunkami korzystania z wód regionu wodnego oraz warunkami korzystania z wód zlewni antropogenicznych oraz analizą ekonomiczną korzystania z wód.

Zgodnie z Prawem Wodnym na mapach zagrożenia powodziowego zostały określone obszary, które mogą być zalane w przypadku wystąpienia powodzi o określonych prawdopodobieństwach (niskim, średnim i wysokim). Mapy ryzyka uwzględnią liczbę mieszkańców dotkniętych powodzią, zagrożenia dla infrastruktury, w tym szczególnie dla obiektów zagrażających środowisku, np. oczyszczalnie ścieków. Mapy te Polska przygotowała do końca 2013 roku.

Najpoważniejszym zadaniem podczas wystąpienia powodzi jest ochrona życia i zdrowia ludzi. Jedno z podstawowych zagadnień o stanowi ekonomiczna ocena skutków powodzi. Bardzo istotna jest ocena środowiskowych skutków wystąpienia powodzi. Tu do najtrudniejszych należą straty w środowisku, a w szczególności zagadnienia dotyczące ochrony wód i oszacowanie skutków wystąpienia zjawisk hydrologiczno-meteorologicznych. Ocena środowiskowych konsekwencji w przypadku wystąpienia strat bezpośrednich należy do najmniej skomplikowanych. Straty bezpośrednio w przypadku ochrony wód to straty wymierne takie jak mierzalne skutki fizycznych, chemicznych i biologicznych zmian właściwości wody oraz wywołane tym straty w środowisku wodnym i od wody zależnym. Straty pośrednie są to zwykle straty, które trudno jest bezpośrednio oszacować, a które są konsekwencją strat bezpośrednich. Straty wtórne są wyjątkowo trudne do oszacowania ze względu na konieczność analizy wielu zależności przebiegających w długim okresie czasu oraz potrzeby uwzględniania działań w wielu wymiarach. W opracowaniach dotyczących problemów ochrony wód istnieje brak spójnej metodyki dotyczącej szacowania skutków wystąpienia zjawisk ekstremalnych nie analizuje się strat wynikających na przykład z fragmentacji środowiska

wskutek zniszczeń wywołanych powodzią. Koniecznością jest odnoszenie powyższych problemów do istniejących modeli hydrologicznych.

Powodzie oddziałują negatywnie na ochronę wód w wielu płaszczyznach. Brak uwzględnienia planów, które powinny stanowić podstawę oceny wpływu występowania zjawisk ekstremalnych na ochronę wód w początkowym etapie wdrażania Dyrektywy Powodziowej mogło mieć wpływ na jakość opracowanych dokumentów. W przypadku wdrażania Dyrektywy Powodziowej poza scenariuszami przygotowanymi dla przyjętych przepływów o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia, których nie uwzględniono w pierwszych fazach opracowania dokumentacji, należałoby rozważyć rozwinięcie dokumentów wykonywanych dla potrzeb wdrożenia Dyrektywy Powodziowej (nie wymaganych przez Dyrektywę) o scenariusze zanieczyszczenia wód powodowanych powodzią Powodzie miejskie pomimo wzrostu ich częstości występowania oraz coraz większych strat związanych z ich występowaniem nie doczekały w polskim Prawie Wodnym miejsca, brak również jakichkolwiek prób działań związanych z minimalizacją skutków wystąpienia tego zjawiska w innych aktach prawnych na przykład z dziedziny planowania przestrzennego etc. A tymczasem rozwiązanie tego problemu stanowiłoby ważne działanie w dziedzinie ochrony wód, gdyż obszary zurbanizowane są wyjątkowo zasobne w źródła zanieczyszczeń, które uaktywniają się podczas zalewów i podtopień. Poszukiwanie właściwych rozwiązań dla kreowania retencji i dedencji na obszarach zurbanizowanych stanowi podstawowe działanie w dziedzinie ochrony wód obszarów miejskich i wód od tych obszarów zależnych szczególnie w okresach występowania ekstremalnych zjawisk hydrologiczno-meteorologicznych. Na przykład w nowelizacji Prawa Wodnego nie przewidziano sankcji w przypadku nie wprowadzenia w ciągu 18 miesięcy do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustaleń z map zagrożenia powodziowego. Taka sytuacja może utrudniać egzekwowanie przepisów kluczowych dla zmniejszenia zagrożeń jakości wody powodowanych wystąpieniem powodzi jak również minimalizacji oddziaływania innych zagrożeń mogących mieć istotny wpływ na ochronę wód. Kolejnym mankamentem związanym z zagospodarowaniem obszarów zalewowych to brak przepisów dotyczących kosztów i rekompensat dla właścicieli gruntów z tytułu zmian użytkowania terenu, ograniczeń i wyłączeń terenów z użytkowania, a także zachęt finansowych do przenoszenia zabudowy poza teren zagrożony powodzią.

W niedalekiej przyszłości pojawią się problemy z planowaniem na terenach potencjalnie zagrożonych, tj. głównie w dolinach rzek chronionych wałami, które obecnie są już zabudowane. Konieczne jest usankcjonowanie stanu faktycznego i dopuszczenie do zabudowy, przy czym dla

nowych obiektów powinny być wprowadzone określone wymagania konstrukcyjne, wpływające na zmniejszenie strat powodziowych. Konieczność wprowadzenia takiego rozwiązania potwierdzają wyniki ankiety przeprowadzonej przez Ministerstwo Infrastruktury, z których wynika, że w żadnej z ok. 400 gmin (na 800 zapytanych) nie uchwalono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w którym wprowadzono całkowity zakaz zabudowy na terenach zagrożonych. Wytyczne budowlane dotyczące zabezpieczenia i posadowienia budynków na terenach zagrożonych powodzią wymagają uwzględnienia problemu w programie studiów z zakresu architektury i budownictwa. Podobne opracowania dla tych terenów winny być wykonane z dziedziny ochrony wód. Wprowadzenie modyfikacji w zabudowie, uwzględnienie zabezpieczeń związanych z ochroną wód podczas wystąpienia zjawisk ekstremalnych. Należy jednak liczyć się ze wzrostem kosztu budowy takich obiektów, dlatego wydaje się celowe stosowanie różnego rodzaju rekompensat finansowych, bo w ostatecznym rachunku powinno to przynieść istotne zmniejszenie wydatków państwa na usuwanie skutków powodzi. Przepisy dotyczące pomocy państwa w usuwaniu skutków powodzi w Polsce wymagają zdecydowanych zmian. W ramach odbudowy zniszczeń winne być wprowadzane przede wszystkim działania, które likwidują przyczyny powstałych strat. W wielu przypadkach koniecznym byłoby zastosowanie preferencji finansowych dla osób podejmujących decyzję o przeniesieniu zabudowy z obszaru zagrożenia powodziowego. Tymczasem po powodzi prowadzi się odbudowę zniszczonych budynków i infrastruktury w starej lokalizacji zamiast zmieniać ich położenie. Główną przyczyną są istniejące przepisy, które nie dopuszczają możliwości uzyskania pomocy finansowej na budowę nowego budynku poza terenem zagrożonym, a jedynie na remont lub odbudowę w dotychczasowym miejscu. Również dla potrzeb ochrony wód konieczne są dalsze regulacje prawne, które ograniczą ilość występujących zagrożeń.

### 7.3. Współpraca.

Władze samorządowe niekorzystnie oceniły współpracę w tym temacie z Ministerstwem Środowiska i Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej.

## 8. Uwagi autora

### 8.1. Uwagi autora do sposobu opracowania map

Scenariusze przedstawione na mapach ryzyka powodziowego i mapach zagrożenia powodziowego były w pierwszej fazie opracowania dokumentów w Polsce niezgodne z zapisami Dyrektywy Powodziowej 2007/60/WE. Wynikało to z nieprawidłowej implementacji do prawa polskiego Dyrektywy Powodziowej. Potem błąd naprawiono

poprzez właściwy zapis w Prawie Wodnym ale taka sytuacja mogła wpłynąć niekorzystnie na sposób informowania samorządów o przebiegu prac.

Przede wszystkim w dalszym ciągu niezgodna z Dyrektywą Powodziowa jest definicja powodzi zawarta w kolejnych wersjach Prawa Wodnego. Definicja powodzi w Dyrektywie jest zaskakująco prosta i brzmi (art. 2 pkt 1): „*Za powódź uważa się czasowe pokrycie przez wodę terenu normalnie niepokrytego wodą*”. W polskim Prawie Wodnym próbowano uściślić powyższą definicję dodając szczegółowo niektóre przyczyny powstania zjawiska „*za powódź uznaje zdarzenie powstałe na skutek wezbrania wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, powodujące zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej*” (art. 9 ust 1 pkt 10 Prawa Wodnego). To uściślenie zamiast uporządkowania, które zapewne było intencją autorów paradoksalnie ograniczyło zasięg definicji ograniczając nie tylko prace w tym kierunku ale przede wszystkim możliwość finansowania przedsięwzięć. Szczególnie zabrakło tu możliwości prawnych reagowania na występujące coraz częściej powodzie miejskie, które powstają nawet w lokalizacjach pozbawionych występowania elementów sieci hydrograficznej. W trakcie wystąpienia ostatnich powodzi miejskich wystąpiły tysiące sporów związanych z zalewaniem posesji wodami spływającymi z sąsiednich obszarów. Zanotowano nawet jedną śmiertelną ofiarę takiego konfliktu. Powodzie miejskie w Polsce nie są uwzględniane w ocenie ryzyka powodziowego. Tymczasem ideą twórców definicji powodzi UE było objęcie definicją powodzi wszystkich powodzi bez względu na ich genezę. W sposób wyraźny autorzy definicji europejskiej wyłączyli tylko powodzie powodowane wylewem wód z kanalizacji. Można stwierdzić, że polska definicja powodzi jest niezgodna nawet z preambułą Dyrektywy Powodziowej UE. Niektórzy prawnicy krytykują także zawężenie definicji powodzi zawartej w Prawie Wodnym do skutków, jakie ma wywoływać dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej nie wskazując innych zagrożeń związanych na przykład z obronnością lub porządkiem publicznym co również ogranicza stosowanie środków ochrony przeciwpowodziowej.

Drugim elementem budzącym wątpliwości są scenariusze zagrożeń opracowane na mapach, dotyczy to zwłaszcza początkowego okresu tworzenia dokumentów.

Trzecim elementem i to tym, który w części przyczynił się do powstania konfliktu pomiędzy władzami wodnymi to informacje przedstawione na mapach zagrożenia oraz ryzyka powodziowego powinny być spójne z informacjami zawartymi w: programie wodno-środowiskowym kraju, planach gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, warunkach korzystania z wód regionu wodnego oraz

w warunkach korzystania z wód zlewni. Główną przyczyną w tym przypadku były różnice pomiędzy planami sporządzonymi przez dyrektorów RZGW a wynikami ISOK.

8.2.1. inne uwagi autora

8.2.1. Dane hydrologiczne

Według Raportu dotyczącego realizowanych prac z zakresu hydrologii w projekcie Informatyczny System Osłony Kraju przed Nadzwyczajnymi Zagroženiami dla stacji wodowskazowych objętych opracowaniem zostały opracowane przepływy charakterystyczne dla najdłuższego okresu z wielolecia 1951–2010 roku wg metodyki stosowanej w IMGW (Pismo okólne nr 2 z dnia 9.06.2003 Z-cy Dyr. ds. Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej w sprawie ujednoczenia metodyki obliczania stanów charakterystycznych). A więc przyjęto jednorodną bazę do obliczeń hydrologicznych. Tymczasem można spotkać w informacjach udzielanych przez przedstawicieli KZGW na przykład Prezesa KZGW (4 listopada 2015), a także ministra Stanisława Gawłowskiego informacje o zmianie danych np. poprzez podwyższenie stanów przyjętych do analiz ponad wielkości otrzymane z wyników obliczeń i tak według powyższych informacji podwyższono stan wody ponad obliczony korzystając z doświadczeń z powodzi 2010. A przecież podstawę obliczeń zgodnie z cytowanym raportem stanowiły dane z okresu 1951-2010 W wielu miejscach w trakcie powodzi w 2010 roku wystąpiły przepływy i stany o prawdopodobieństwie wystąpienia niższym niż te stanowiące podstawę obliczeń a więc opisywane przez przedstawicieli KZGW i Ministerstwa Środowiska jest błędne. Takie działania są niezgodne z przyjętą metodyką i w sposób nieuzasadniony zwiększają obszar zalewu o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia. Gdzie jeszcze dokonano tego typu korekt i jakie są skutki tych działań? Czy były jeszcze inne działania zmieniające w jakikolwiek sposób przyjęte do obliczeń podstawowe dane hydrologiczne?

8.2. Miasta w których wielkość obszarów zagrożenia powodziowego budzi zastrzeżenia władz samorządowych.

Dokonać analizy w miastach, gdzie wyznaczona wielkość obszarów zagrożenia powodziowego budzi zastrzeżenia władz samorządowych np. Terespol, Toruń etc. Wyniki przedstawić w formie kilkunastu lub więcej studiów przypadku. Potwierdzić lub zanegować uwagi władz miast, wskazać przyczyny zaistniałej sytuacji.

8.3. Miasta nadmorskie

Władze miast nadmorskich wskazują na ich zdaniem błędne wyznaczenie obszarów zalewowych. Według uzyskanych informacji dysponują wynikami ekspertyz opracowanych przez zespoły naukowców, którzy wskazują na błędy w metodyce opracowania map. Typowym przykładem są miasta nadmorskie Świnoujście i Gdańsk. W pierwszym przypadku według map zagrożone zalaniem było około 70 % miasta.

### **9. Rozbieżności pomiędzy mapami sporządzonymi przez dyrektorów RZGW zawartymi w studiach ochrony przeciwpowodziowej a mapami będącymi wynikiem wdrażania Dyrektywy Powodziowej**

Obszary zagrożenia powodziowego, przedstawione na mapach, uzyskano w wyniku matematycznego modelowania hydraulicznego. W procesie modelowania wykorzystano bardzo dokładne dane przestrzenne, pozyskane metodą lotniczego skaningu laserowego tj.: numeryczny model terenu, którego dokładność wysokościowa sięga 10 – 15 cm oraz numeryczny model powierzchni terenu. Na potrzeby sporządzenia map opracowane zostały również nowe dane hydrologiczne, uwzględniające przepływy maksymalne, które wystąpiły podczas powodzi w 2010 r.

W związku z wykorzystaniem zupełnie nowych, dokładniejszych danych wejściowych do modelowania, a także zmiany ciągów danych hydrologicznych polegające na dodaniu charakterystyk tj. wyższych przepływów i stanów, które wystąpiły w 2010 roku [ uwaga PK] obszary zagrożenia powodziowego otrzymane powierzchnie obszarów zagrożonych różnią się od obszarów wskazanych w studiach ochrony przeciwpowodziowej, wykonanych wcześniej przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

W wielu wypadkach mapy obejmują znacznie większy obszar niż studia ochrony przeciwpowodziowej. Na przykład w Poznaniu bowiem oprócz Warty mapa objęła jeszcze dwie inne rzeki, które do tej pory nie stwarzały zagrożenia powodziowego, m.in. Cybinę płynącą przez tereny intensywnej zabudowy. A przecież do dzisiaj na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska można znaleźć dokument pt: "Ocena skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw „stwierdzający, że „Zmiany wprowadzone w projekcie ustawy nie będą skutkowały nałożeniem na administrację samorządową dodatkowych obowiązków ani wynikających z nich kosztów. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy – Prawo wodne, przy sporządzaniu planu przestrzennego zagospodarowania województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy należało uwzględnić granice obszarów wyznaczonych w studiach ochrony przeciwpowodziowej, opracowywanych przez dyrektorów

regionalnych zarządów gospodarki wodnej na mocy obecnych przepisów ustawy – Prawo wodne. Nowelizacja ustawy zmienia tylko dokument planistyczny, w którym wyznaczone są obszary uwzględniane przy sporządzaniu ww. dokumentów – zamiast studiów ochrony przeciwpowodziowej będą to mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego. Zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne jako projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów własnych bądź wydatków jednostek samorządu terytorialnego został zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego,„ [https://www.mos.gov.pl/g2/big/2010\\_08/d2567eba8d01c0db83cc85b4a5a6ab88.pdf](https://www.mos.gov.pl/g2/big/2010_08/d2567eba8d01c0db83cc85b4a5a6ab88.pdf)

Brak harmonizacji przepisów, niezgodność dokumentów powstających w jednym ministerstwie z obowiązującymi w innym może prowadzić do interesujących działań prawnych. Na przykład niezgodność planów gospodarowania z Dyrektywą ma również wpływ na indywidualne decyzje administracyjne (pozwolenia wodnoprawne). Zgodnie z art. 125 prawa wodnego, pozwolenie wodnoprawne powinno uwzględniać ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. W tym kontekście warto pamiętać o zasadzie bezpośredniego skutku prawa unijnego. Można pokusić się o analizę prawną podważenia w postępowaniu odwoławczym decyzji dotyczącej pozwolenia wodnoprawnego, powołując się bezpośrednio na przepisy Ramowej Dyrektywy.

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

#### 10.1. Koszty

Najważniejszym skutkiem prawnym przekazania map jest obowiązek uwzględniania danych w nich zawartych w różnego rodzaju dokumentach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego, aktach prawa miejscowego, orzeczeniach administracyjnych etc. Są dwa podstawowe problemy wiążące się z powyższym: koszty i terminy realizacji. Szczególne kontrowersje wzbudziło zagadnienie źródeł finansowania zadań związanych z implementacją.

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 zagospo-

darowania przestrzennego, – decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. 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 między innymi wynikający z wyznaczenia tych obszarów. Wszystkie powyższe przedsięwzięcia wiążą się z wysokimi kosztami, które zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art.32), która 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, winny ponieść samorządy. Z powyższym zapisem współbrzmi Prawo Wodne stwierdzające, że koszty wprowadzenia zmian w dokumentach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego, wynikających z uwzględnienia map, ponoszą budżety właściwych gmin albo województw (art. 88f ust. 8 ustawy Prawo Wodne). Zdaniem przedstawicieli miast jest to nierealne gdyż wysokość kosztów wdrażania przekracza możliwości finansowe gmin. W wielu przypadkach wysokość kosztów sięgała by wieloletnich budżetów miast np. według informacji uzyskanych od władz Świnoujścia koszt jest równy czterem rocznym budżetom miasta. W związku z tą sytuacją Związek Miast Polskich zamówił opinię prawną, która rozstrzygnęła kwestię odszkodowań na wprowadzającego zmiany, tj. Rząd.

### 10.2. Terminy

Drugim problemem są terminy wdrażania dokumentów zdaniem władz samorządowych zbyt krótkie. Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów o których mowa w art.88d ust. 2 Prawa Wodnego uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie przestrzennego zagospodarowania województwa oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Początkowo zgodnie z kolejną wersją Prawa Wodnego (2011) określono termin wprowadzania zmian na 18 miesięcy od dnia przekazania map organom odpowiedzialnym za wdrożenie dokumentów. Z chwilą wejścia noweli Prawa Wodnego w dniu 12 lipca 2015 roku powyższy termin uległ wydłużeniu do 30 miesięcy. 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.

Wszystkie decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego lub decyzje o warunkach zabudowy od dnia przekazania map jednostkom samorządu musiały uwzględniać poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia tych obszarów. Terminy realizacji wdrażania dokumentów pomimo ich wydłużenia zostały oprotestowane przez władze samorządowe wielu miast i gmin ze względu na znacznie dłuższy możliwy do zrealizowania termin ich wdrażania wynikający z obowiązujących procedur. Każda zmiana musi przejść całą procedurę planistyczną np. w przypadku Warszawy oznacza co okres najmniej pięć lat.

Zgodnie z 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 uwzględnienia 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 sporządzenia 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; 110 Projekt: Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami Nr Projektu: POIG.07.01.00–00–025/09 – 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 woje-

wództwa w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi ;

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 ;

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.

### 11. Inne skutki dla samorządów

Istnieje kilka płaszczyzn konfliktu. Pierwsza to problem odszkodowań dla właścicieli gruntów ,których lokalizacja znalazła się na obszarach zalewowych i dotyczy stosunku właściciel gruntu – gmina. Występują tu dwie grupy właścicieli gruntów :

– pierwsza ci których nieruchomości znajduje się na terenie nieobjętym planem miejscowym do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Właściciele tych terenów nie mogą żądać odszkodowania za utratę wartości nieruchomości

– w innej sytuacji są właściciele terenów, dla których uchwalony został plan miejscowy lub jego zmiana wprowadzająca zakaz zabudowy w związku z ryzykiem powodziowym. Art. 36 ustawy o planowaniu umożliwia żądanie od gminy odszkodowania lub wykupu nieruchomości po wprowadzeniu zakazu zabudowy. Dochodzenie roszczeń może być jednak problematyczne, bo plan miejscowy tylko odzwierciedla zakaz zabudowy, który obowiązywałby, nawet gdyby planu miejscowego nie uchwalono. Trudno zatem przewidzieć, jak takie sprawy oceniać będą sądy. [Przemysław Kastyak, radca prawny i partner z Kancelarii Magnusson].

Druga płaszczyzna dotyczy stosunku gmina – rząd. W tym przypadku gminy stoją na stanowisku ,że wypłaty odszkodowań ze środków gmin na podstawie art.36 było by ponoszeniem konsekwencji za idee powstające wyżej i żądają nowelizacji przepisów i wyłączenia obszarów objętymi mapami spod działania art.36.

Na poziomie gmin mogą jeszcze wystąpić konflikty związane z przenoszeniem danych na mapy o mniejszej skali ale nie jest to problem bezpośrednio związany z tematyką ekspertyzy.

## 12. Zmiana ustawy Prawo Wodne w dniu 29.12.2015 r. (Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw)

12.1. Dotychczasowy ustawowy zakres obowiązków władz samorządowych dotyczący planowania przestrzennego w odniesieniu do zagrożeń powodziowych.

Podstawowe obowiązki władz samorządowych w dziedzinie planowania przestrzennego wynikały głównie z dwóch ustaw :

a. Ustawy Prawo Wodne ( nowela Prawa Wodnego z dnia 12 lipca 2015 roku), która w art. 88f ust. 5 i 6 PW nakłada na organy samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego i gminnego obowiązek uwzględnienia zagrożeń i ryzyk powodziowych wskazanych w mapach w:

- Planach zagospodarowania przestrzennego województwa
- Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy
- W decyzjach o ustaleniu inwestycji celu publicznego
- W decyzjach o warunkach zabudowy.

Obowiązek istnieje od chwili przekazania samorządom map zagrożenia i ryzyka powodziowego. Ustawodawca zobowiązuje władze samorządowego do uwzględnienia poziomu zagrożenia powodziowego we wszystkich decyzjach administracyjnych których przedmiotem jest ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub ustalenie warunków zabudowy na obszarach wskazanych w mapach.

b. Ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmienionej wraz z prawem wodnym na mocy jednej ustawy. Obowiązki nałożone na organy samorządu terytorialnego z mocy nowelizacji prawa wodnego zostały „wzmocnione” nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a więc akcie prawnym który stanowi bezpośrednią podstawę w oparciu o która przygotowywane są plany zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminy i województwa.

- Samorząd gminny i wojewódzki zobowiązane zostały do:
- uwzględnienia w procesie przygotowywania i opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze odpowiednio, gminy i województwa
  - obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.



- zasięgnięcia opinii właściwego dyrektora RZGW w procesie tworzenia studium zagospodarowania przestrzennego w gminie oraz podejmowania decyzji o dotyczących inwestycji celu publicznego oraz pozwoleń wodno prawnych do których wydania uprawniony jest marszałek województwa.

Zgodnie z ustawą Prawo Wodne ( nowela Prawa Wodnego z dnia 12 lipca 2015 roku) termin wdrożenia powyższych dokumentów wynosi 30 miesięcy. Koszty dokumentów planistycznych związanych z wdrożeniem powyższych map jak również koszty odszkodowań ponoszą samorządy.

Mapy zagrożenia powodziowego (MZP) i mapy ryzyka powodziowego (MRP) zostały sporządzone na podstawie ustawy Prawo wodne oraz na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego. Przygotowanie map było najważniejszym elementem wdrażania Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 2007 roku. Zgodnie z wcześniejszymi przepisami „**granice obszarów zawarte w mapach uwzględnić NALEŻY koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy,**” Również koszty opracowania lokalnej dokumentacji i wdrożenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz regulacja stosunków własnościowych (wykupienia, obniżenie wartości działek, odszkodowania za ograniczenia w użytkowaniu terenu e.t.c.). Zapisy proponowane przez rząd poprzedniej kadencji wzbudzały wiele kontrowersji wśród samorządów. Samorządom przede wszystkim zagrażały konsekwencje finansowe wynikające z konieczności realizacji powyższych przedsięwzięć na ich koszt. Również jako nierealny samorządy uważały termin wdrożenia dokumentów wynikających z konieczności wypłacenia ogromnych odszkodowań i zmian planów miejscowych i wprowadzenie zakazu zabudowy na rozległych terenach.

### 12.2. Nowelizacja ustawy Prawo wodne.

Projekt wniesiony przez posłów Prawa i Sprawiedliwości wpłynął do łaski marszałkowskiej dnia 7 grudnia 2015 r. Ustawa została uchwalona w ekspresowym tempie i już 16 grudnia została przekazana Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. (Aktualizacja: 25.12 – senatorzy zaakceptowali projekt ustawy). Zapisy ust.5 i 6 artykułu 88f otrzymały nowe brzmienie (treść poniżej) zgodnie z którym podczas tworzenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planów zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji

celu publicznego lub decyzjach o warunkach zabudowy uwzględnienie przedstawionych na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią będzie jedynie fakultatywne. Zastrzeżenia do ustawy wniosło również Biuro Legislacyjne Senatu. Jednak nie zostały one uwzględnione w trakcie prac nad nowelą.

12.3. Podstawowe zmiany w sprawach wdrażania dokumentów ustawy Prawo Wodne z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw).

W noweli prawa Wodnego uległ zmianie punkt stanowiący przedmiot największego konfliktu pomiędzy rządem a władzami samorządowymi mianowicie w : art. 88f: a) ust. 5 i 6 otrzymują brzmienie: „5. Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2, **MOŻNA** uwzględnić w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. 6. Od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego jednostkom samorządu terytorialnego, w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzjach o warunkach zabudowy na obszarach wykazanych na mapach zagrożenia powodziowego, **MOŻNA** uwzględnić poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia tych obszarów.”; b) uchyla się ust. 7; 9

### 12.3. Skutki wprowadzonej nowelizacji

Samorządy nie będą musiały dostosowywać planów zagospodarowania przestrzennego do map zagrożenia powodziowego. Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2, **MOŻNA** uwzględnić w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego jednostkom samorządu terytorialnego, w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzjach o warunkach zabudowy na obszarach wykazanych na mapach zagrożenia powodziowego, **MOŻNA** uwzględnić poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia tych obszarów.”

Nowelizacja wprowadza do polskiego prawa wodnego niespójność. Wprowadzając zapis , w którym wprowadza fakultatywność uwzględniania map zagrożenia powodziowego. Jednocześnie bez zmian pozostają odnośnie

przepisy w innych regulacjach prawnych np. Ustawa o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* ... Na przykład w przypadku art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obligatoryjnie granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Różnice występują także w dokumentach normujących powstawanie lokalnych planów zagospodarowania. Na przykład w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587) mówiącym że „*że projekt tekstu planu miejscowego winien zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi*”, [Anna Kudra z Kancelarii Ziemiński & Partners w Poznaniu]

Nowa ustawa ma charakter tymczasowy i może być przyczyną problemów i sporów ze względu na tradycyjny brak harmonizacji z innymi regulacjami prawnymi. Szczególnie wiele niebezpieczeństw zawiera w dziedzinie planowania przestrzennego w gminach. Polska Izba Ubezpieczeń ostrzega, że „*decyzje administracyjne podejmowane z pominięciem ogólnodostępnej wiedzy o zagrożeniu powodziowym, które w razie wystąpienia powodzi może stanowić przyczynę śmiertelnych wypadków czy znacznych szkód materialnych, mogą skutkować roszczeniami osób poszkodowanych do samorządów*”.

### 13. Opina autora

Polska zupełnie nie wykorzystała możliwości, by rozwinąć zintegrowane podejście do zarządzania wodami”. To fragment pisma, które Komisja Europejska przesłała m.in. do Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Dalej można przeczytać, że jeśli sytuacja się nie zmieni, Komisja nie będzie mogła przyznać Polsce pieniędzy na inwestycje przeciwpowodziowe zarówno z budżetu na lata 2007–2013 (te środki są wciąż rozliczane), jak i z obecnego na lata 2014–2020. Mowa tu o trzeciej osi Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, która ma budżet przekraczający 2 mld zł. Głównym zarzutem było niezgodne z RDW tworzenie planów regionalnych (wcześniej dla Odry potem dla górnej i środkowej Wisły) zamiast realizacji programu krajowego z podziałem na dorzecza. Po pierwszym poważnym ostrzeżeniu Ministerstwo Środowiska zleciło wykonanie dwóch masterplanów dla Wisły i Odry dążąc w ten sposób do scalenia planów regionalnych. Potem wystąpiły inne problemy, w wyniku których zawieszono wypłatę środków z UE w tym znaczne kwoty na ochronę przeciwpowodziową, ale to nie stanowi przedmiotu ekspertyzy. Ministerstwo deklarowało również całkowicie uporządkować sytuację poprzez nowelizację Prawa Wodnego do końca kadencji

rządu. Oczekiwana nowelizacja ustawy wykonana została już przez politycznych następców.

Za wcześnie jeszcze na pełną opinię dotyczącą nowelizacji ustawy. Można stwierdzić, że zyskała zwolenników w postaci samorządów w kwestii kosztów wdrażania, urbanistów i architektów w dziedzinie zagospodarowania zwłaszcza stref przybrzeżnych wód np. fronty wodne. Ale w przewadze wydają się być przeciwnicy przede wszystkim na poczucie „wylania dziecka z kąpielą i oczekujących problemów w UE zlikwidowano obowiązek obligatoryjnych zmian w planach zagospodarowania przestrzennego, obowiązek który dotyczy zakazu zabudowy na terenach zalewowych.

Tu uwaga autora. Głównym problemem związanym z sporem pomiędzy stroną rządową a samorządową był koszt wdrożenia i terminy.

1. Są opinie prawne wskazujące, że koszty prac winny być pokryte przez rząd a więc temat był otwarty przed nowelizacją.

2. Terminy realizacji zadań jednostek samorządowych wynikają z obowiązujących w jednostkach samorządowych procedur opartych na prawie krajowym a także z finansowych i personalnych możliwościach urzędów. Poszczególne jednostki były w stanie określić i część ich określiła terminy, które znacznie przekraczały termin określony Ustawą a przecież mamy do czynienia ze sprawą o wyjątkowo delikatnej materii wymagającej szczegółowych analiz i dobrych materiałów.

3. Zdaniem autora dokument tworzący warunki planowania przestrzennego w gminach szczególnie w sprawie niekwestionowanej konieczności ochrony przed powodzią czy minimalizacji skutków wystąpienia ekstremalnych zjawisk hydrologiczno-meteorologicznych winien powstawać na wyższym poziomie zarządzania z takich względów jak;

- system planowania przestrzennego na poziomie gminy jest nieszczelny,
- ograniczenia w zabudowie ustalałby zarząd gminy swoim wyborcom co nie jest działaniem politycznym,
- ewentualne przeniesienie kosztów odszkodowań znacznie,
- problem konieczności wprowadzenia w przyszłości ubezpieczeń powodziowych.

W podsumowaniu zgadzam się z opinią Polskiej Izby Ubezpieczeń, że zniesienie obowiązku uwzględniania map zagrożenia ryzyka powodziowego jest zagrożeniem dla samorządów. Proponowana zmiana osłabi także pozycję samorządów w ewentualnych sporach prawnych z deweloperami, czy innymi inwestorami zainteresowanymi wbrew woli samorządów, zagospodarowywaniem terenów zalewowych.

4. Nie przeprowadzono bardzo ważnych uzgodnień np. dotyczących wspólnych przedsięwzięć związanych z zarządzaniem kryzysowym podczas powodzi na wodach gra-

nicznych. Jest to nie tylko przyczyną niedopuszczalnych różnic, ale także w ten sposób stracono możliwość weryfikacji uzyskanych wyników.

5. Problem najważniejszy zarówno w Dyrektywie Powodziowej jak i Prawie Wodnym nie przewidziano zróżnicowania możliwości zagospodarowania obszarów zagrożonych w zależności od położenia względem wód wezbraniowych w korycie i dolinie rzeki. Inne możliwości i ograniczenia stawia lokalizacja w korycie czynnym, inna w biernym. Dyrektywa Powodziowa UE nie zajmuje stanowiska w tej sprawie, zrobmy to w Polsce z korzyścią do mieszkańców.

6. Zdaniem autora wykonano wielkie prace z pewną ilością błędów, które można zidentyfikować i poprawić. Dotyczy sytuacji zgłaszanych przez władze miast i gmin. ZMP wskazał na szczególne znaczenie takich przypadków dla miast takich jak Gdańsk, Szczecin czy Świnoujście (zdaniem autora błędy w przyjętej metodyce). Powierzchnia terenów zagrożonych powodzią często przekracza szacunki, określane we wcześniejszych opracowaniach, szczególnie w miastach nadmorskich. Rozporządzenie rządu zostało zaopiniowane przez ZMP negatywnie, gdyż miało zostać oparte w wielu przypadkach na nieprawidłowych mapach zagrożenia powodziowego, które zostały sporządzone przy użyciu nowych technologii w oparciu o stare założenia i czyste hipotezy. Nie uwzględniono wykonanych w międzyczasie inwestycji przeciwpowodziowych. Na przykład w opinii władz Wrocławia mapy przedstawione miastu nie uwzględniły inwestycji dokonanych po powodzi w 1997 roku. Tym bardziej, że z powyższymi opiniami współbrzmia zdanie nowego wiceministra (Ministerstwo Środowiska Mariusza Gajdy: „przez ostatnie 8 lat wydano kilkaset mln zł na sporządzenie map, które zostały źle przygotowane”).

7. Należy kontynuować prace związane z implementacją Dyrektywy Powodziowej, wdrożeniem map ale po rozpatrzeniu i rozwiązaniu przedstawionych w ekspertyzie problemów. Przede wszystkim należy rozwiązać problemy finansowe stanowiące główny element konfliktu pomiędzy stroną rządową a samorządami. Likwidacja obowiązku obligatoryjnych zmian w planach zagospodarowania przestrzennego, obowiązek który dotyczy zakazu zabudowy na terenach zalewowych nie jest rozwiązaniem rozsądnym i wymaga rozważnej analizy. Nie wylewajmy dziecka z kąpielą!!!.





Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Ekspertyzy i opracowania NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl