



**POMOC TECHNICZNA**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**KZGW**  
Krajowy Zarząd  
Gospodarki Wodnej

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



# Plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych

---

## Instrumenty zarządzania ryzykiem powodziowym



**Grontmij**



**ARCADIS**

Infrastruktura - Woda - Środowisko - Budownictwo



Projekt:

Wsparcie przygotowania krajowych dokumentów planistycznych w zakresie polityki ochrony środowiska zapewniających skuteczną realizację polityki spójności – Etap II

Opracowanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych, w tym planów zarządzania ryzykiem powodziowym od strony morza, w tym morskich wód wewnętrznych – Część I.



<b>Wykaz skrótów stosowanych w dokumencie .....</b>	<b>5</b>
<b>Spis tabel i rysunków.....</b>	<b>8</b>
<b>Spis załączników .....</b>	<b>9</b>
<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>10</b>
<b>1 Instrumenty prawno-finansowe.....</b>	<b>12</b>
1.1 Finansowanie zarządzania ryzykiem powodziowym.....	12
1.1.1 Charakterystyka i cele instrumentu .....	12
1.1.2 Stan obecny .....	12
1.1.3 Stan postulowany .....	19
1.1.4 Skutki braku wdrożenia instrumentu .....	32
1.1.5 Podsumowanie.....	33
1.1.6 Bibliografia.....	36
1.2 Zasady gospodarowania obszarami zagrożenia powodziowego.....	37
1.2.1 Charakterystyka i cele instrumentu .....	37
1.2.2 Stan obecny .....	38
1.2.3 Stan postulowany .....	43
1.2.4 Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji.....	49
1.2.5 Podsumowanie.....	49
1.2.6 Bibliografia.....	50
1.3 Ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia powodzi .....	51
1.3.1 Charakterystyka i cele instrumentu .....	51
1.3.2 Stan obecny .....	52
1.3.3 Stan postulowany .....	54
1.3.4 Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji.....	60
1.3.5 Podsumowanie.....	61
1.3.6 Bibliografia.....	63
1.4 Kompensacja oddziaływań społecznych związanych z realizacją inwestycji przeciwpowodziowych.....	63
1.4.1 Charakterystyka i cele instrumentu .....	63
1.4.2 Stan obecny .....	64
1.4.3 Stan postulowany .....	67
1.4.4 Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji.....	69
1.4.5 Podsumowanie.....	69
1.4.6 Bibliografia.....	70

1.5	Aspekty realizacji i utrzymania infrastruktury przeciwpowodziowej .....	70
1.5.1	Charakterystyka i cele instrumentu .....	70
1.5.2	Stan obecny .....	73
1.5.3	Stan postulowany .....	77
1.5.4	Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji.....	81
1.5.5	Podsumowanie .....	81
1.5.6	Bibliografia.....	82
<b>2</b>	<b>Instrumenty analityczne .....</b>	<b>84</b>
2.1	System monitoringu, ostrzegania i gromadzenia danych o przebiegu zagrożeń/wystąpieniu powodzi .....	84
2.1.1	Charakterystyka i cele instrumentu .....	84
2.1.2	Stan obecny .....	84
2.1.3	Stan postulowany .....	90
2.1.4	Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji.....	95
2.1.5	Podsumowanie .....	95
2.1.6	Bibliografia.....	96
2.2	System gromadzenia danych o szkodach i stratach powodziowych .....	97
2.2.1	Charakterystyka i cele instrumentu .....	97
2.2.2	Stan obecny .....	98
2.2.3	Stan postulowany .....	100
2.2.4	Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji.....	103
2.2.5	Podsumowanie .....	103
2.2.6	Bibliografia.....	104
<b>3</b>	<b>Instrumenty informacyjne i edukacyjne .....</b>	<b>105</b>
3.1	Charakterystyka i cele instrumentu .....	105
3.2	Stan obecny .....	106
3.3	Stan postulowany .....	107
3.4	Ocena braku wdrożenia rekomendacji.....	112
3.5	Podsumowanie .....	112
3.6	Bibliografia.....	113

## Wykaz skrótów stosowanych w dokumencie

Skrót	Rozwinięcie
BHP	Bezpieczeństwo i higiena pracy
CAR	Centralna Aplikacja Raportująca
CCR	fr. <i>Caisse Centrale de Réassurance</i> , Centralny Fundusz Reasekuracyjny
EFTA	Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
EKES	Opinia z dnia 9.02.2005 r. w sprawie Komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Zarządzanie powodziowe - zapobieganie powodziom, ochrona przed powodzią i łagodzenie skutków powodzi”, NAT/263 (Dz. Urz. UE C 195/37 z dnia 18.08.2006 r.)
ETPCz	Europejski Trybunał Praw Człowieka
GDOŚ	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
GIOŚ	Główny Inspektor Ochrony Środowiska
GUGiK	Główny Urząd Geodezji i Kartografii
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IMGW - PIB	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy
ISOK	Informatyczny System Ochrony Kraju przed Nadzwyczajnymi Zagrożeniami
IWRM	ang. <i>Integrated Water Resources Management</i> , System zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi we Wspólnocie
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KPZK	Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
MliR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
m.p.z.p.	Miejsowy plan zagospodarowania przestrzennego
MZP	Mapy zagrożenia powodziowego
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OKI	Ośrodki koordynacyjno-informacyjne ochrony przed powodzią
OTKZ	Ośrodek technicznej kontroli zapór
OWU	Ogólne Warunki Ubezpieczeń
PIG	Państwowy Instytut Geologiczny

Skrót	Rozwinięcie
PIU	Polska Izba Ubezpieczeń
PW	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 469)
PPR	fr. <i>Plan de Prévention des Risques prévisibles</i> , Plan dotyczący przewidywalnego ryzyka naturalnego
PSBBP	Państwowa służba do spraw bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych
PSHM	Państwowa Służba Hydro-meteorologiczna
PZRP	Plan Zarządzania Ryzykiem Powodziowym
RCB	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
RDW	Ramowa Dyrektywa Wodna 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z dnia 22.12.2000 r., s. 1-73)
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
SEKOP	System Ewidencji i Kontroli Obiektów Piętrzących
SH	System Hydrologii
SIGW	System Informatyczny Gospodarki Wodnej
Specustawa powodziowa	Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 966)
TK	Trybunał Konstytucyjny
UE	Unia Europejska
u.f.p.	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)
u.g.n.	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 782)
u.o.o.ś.	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.)
UM	Urzędy Morskie
u.s.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)
u.p.z.p.	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199)
u.s.k.	Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 333)
u.z.k.	Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.)
WCZK	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego

Skrót	Rozwinięcie
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
WIOŚ	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
WORP	Wstępna Ocena Ryzyka Powodziowego
WPFP	Wieloletnie Plany Finansowe Państwa
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
WWBiZK	Wojewódzki Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego
WZ	Decyzja o warunkach zabudowy
wzizt	Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
ZMiUW	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych
ZRP	zarządzanie ryzykiem powodziowym

## Spis tabel i rysunków

Tabela nr 1	Dysponenci części budżetowych
Tabela nr 2	Podział zadań w zakresie ZRP wg. jednostki samorządu terytorialnego
Tabela nr 3	Korzyści i koszty wdrożenia instrumentów
Rysunek nr 1	Źródła finansowania i przeznaczenia środków publicznych na ZRP
Rysunek nr 2	Reforma struktury organów gospodarki wodnej w Polsce
Rysunek nr 3	Instrumenty finansowe – schemat
Rysunek nr 4	Zasady wprowadzania map zagrożenia powodziowego
Rysunek nr 5	Cykl weryfikacji i aktualizacji PZRP

## Spis załączników

Załącznik 1	Zbiorcze zestawienie instrumentów wspierających na tle grupy działań.
Załącznik 2	Lokalizacyjne i techniczne aspekty zabudowy na obszarach zagrożenia powodziowego
Załącznik 3	Instrumenty kompensacji oddziaływań na środowisko naturalne
Załącznik 4	Instrukcja postępowania na wypadek wystąpienia powodzi
Załącznik 5	Nietechniczne metody zarządzania ryzykiem powodziowym - wytyczne

## Wprowadzenie

Wiodącym celem Planów Zarządzania Ryzykiem Powodziowym (PZRP) jest opracowanie strategii działań minimalizujących prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi oraz ograniczających potencjalne negatywne skutki powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej. Efektywne wdrażanie PZRP uzależnione jest od ustanowienia systemu instrumentów wspierających działania przewidziane do realizacji lub wręcz implementujących te działania. W ramach niniejszego dokumentu instrumenty wspierające podzielono zasadniczo na instrumenty prawno-finansowe, analityczne i edukacyjne. W części głównej dokumentu położono nacisk na diagnozę stanu obecnego oraz identyfikację uwarunkowań realizacji stanu postulowanego z podziałem na zagadnienia:

- finansowania zarządzania ryzykiem powodziowym;
- zasad gospodarowania obszarami zagrożenia powodziowego;
- ubezpieczeń od ryzyka powodzi;
- kompensacji oddziaływań społecznych związanych z realizacją infrastruktury powodziowej;
- prawnych aspektów realizacji i utrzymania infrastruktury przeciwpowodziowej;
- gromadzenia i archiwizacji danych o przebiegu zagrożeń/wystąpieniu powodzi;
- gromadzenia danych o szkodach i stratach powodziowych;
- edukacji i informacji w systemie zarządzania ryzykiem powodziowym.

W załącznikach do dokumentu głównego przedstawiono:

- zbiorcze zestawienie instrumentów wspierających na tle grup działań w rozumieniu metodyki PZRP;
- lokalizacyjne i techniczne aspekty zabudowy na obszarach zagrożenia powodziowego – Wytyczne;
- instrumenty kompensacji oddziaływań na środowisko naturalne – Zasady dobrych praktyk.

Powyższy katalog instrumentów wspierających charakteryzuje się bardzo zróżnicowanym kręgiem adresatów poczynając od inicjatora legislacyjnego i organów prawotwórczych, poprzez organy administracji publicznej odpowiedzialne za reglamentację prawną, towarzystwa ubezpieczeniowe, instytucje badawczo-rozwojowe, organizacje pozarządowe a skończywszy na adresatach projektowanych norm prawnym i wytycznych kwalifikujących się do kręgu podmiotów prawa publicznego oraz prawa prywatnego (przedsiębiorcy, osoby fizyczne).

Poruszone w niniejszym dokumencie zagadnienia niosą za sobą ogromny wydźwięk finansowy i społeczny. Stąd też wymagają szerokiej dyskusji w ramach konsultacji społecznych i debat eksperckich. Przedstawiona diagnoza stanu obecnego oraz szeroko zakrojona identyfikacja uwarunkowań prawnych i faktycznych realizacji stanu postulowanego stanowić ma podstawę do zrozumienia złożoności problematyki i przeprowadzenia efektywnych merytorycznie konsultacji.

# Instrumenty prawno-finansowe

# 1 Instrumenty prawno-finansowe

## 1.1 Finansowanie zarządzania ryzykiem powodziowym

### 1.1.1 Charakterystyka i cele instrumentu

Definiując zasady finansowania zarządzania ryzykiem powodziowym w Polsce należy podkreślić, że aktualnie istniejący system finansowania omawianego zagadnienia zależy od systemu instytucjonalnego. Istniejące w tym zakresie rozwiązania stanowią splot wielu przypadkowych działań o niejasno określonym pułapie finansowym. Wynika to przede wszystkim z faktu braku jednolitych założeń w zakresie polityki wodnej w kraju, rozproszeniu pomiędzy wiele instytucji realizacji zadań w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym oraz z nieskoordynowanego systemu zmian prawnych wynikających głównie z potrzeby dostosowania rozwiązań krajowych do wymogów przepisów Unii Europejskiej (dalej jako: UE).

Czym więc jest aktualnie finansowanie zarządzania ryzykiem powodziowym? Najogólniej można stwierdzić, że jest to przeznaczanie środków finansowych na działania minimalizujące prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi oraz na ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, realizowane na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. Definicja taka ma charakter bardzo szeroki gdyż obejmuje liczne działania, które w aktualnym stanie prawnym nie są ze sobą powiązane co wynika z braku jednolitych założeń w zakresie polityki wodnej. Skutkuje to podtrzymywaniem istnienia skomplikowanej i niejasnej, pod kątem instytucjonalnym, struktury zarządzania ryzykiem powodziowym (dalej jako: ZRP). Ma to bezpośrednie przełożenie na zasady finansowania gospodarki wodnej i rozproszenia środków finansowych na wskazany cel pomiędzy różne podmioty, w skutek czego nie jest możliwe jednolite oszacowanie wielkości zaangażowanych środków finansowych, a tym samym nie jest możliwa skuteczna ocena finansowania i realizacji założeń z zakresu ZRP.

### 1.1.2 Stan obecny

Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2013-2016, w ramach funkcji 12 - Środowisko, wyznacza jeden cel związany z ZRP, tj. "Zaspokojenie potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej oraz ograniczenie zagrożeń wywołanych przez powodzie i susze w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nim ekosystemów". Realizacja wskazanego celu oparta jest na mierniku odnoszącym się do ilości zrealizowanych inwestycji hydrotechnicznych w danym roku, w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nimi ekosystemów. Jak wskazuje analiza tego miernika z poprzednich kilku Wieloletnich Planów Finansowych Państwa (dalej jako: WPFP), jest on zmienny, gdyż odnosi się do ilości zrealizowanych inwestycji i wskazuje na spadek wielkości miernika. Jednak ze względu na przewidziane do realizacji zadania w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, miernik ten może wzrastać w kolejnych latach. Należy jednak podkreślić, że zadania przewidziane w WPFP mają charakter inwestycyjny i nie obejmują wielu działań składających się na zarządzanie ryzykiem przeciwpowodziowym. Istotny jest jednak fakt, że WPFP stanowi podstawę do przygotowywania i opracowywania budżetu państwa.

Aktualna struktura ZRP została oparta na dwutorowym podziale obowiązków pomiędzy administrację rządową i samorządową. Na poziomie ogólnym założenie jest zasadne ze względu na decentralizację systemu finansów publicznych. Zakres zadań w ramach ZRP pozostających w zakresie administracji rządowej realizowany jest przez różne

podmioty, których działania finansowane są ze środków publicznych zgromadzonych w budżecie państwa.

Do środków publicznych zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.; dalej jako u.f.p.) zalicza się:

- dochody publiczne;
- środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (dalej jako: EFTA);
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt wyżej;
- przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;
- przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.

Środki te przeznaczane są zgodnie z art. 6 u.f.p. na wydatki publiczne i rozchody publiczne.

Zasadniczo więc wszystkie pieniądze, niezależnie od źródła pochodzenia, w danym roku budżetowym zostają ujęte w budżecie państwa.

Pierwsza, podstawowa uwaga w zakresie wpływu środków do budżetu państwa to fakt, że z założenia dochody i środki pochodzące z UE i źródeł zagranicznych mają charakter bezzwrotny tzn. zasilają budżet i są wydawane zgodnie z decyzjami podejmowanymi w ustawie budżetowej w oparciu o założenia wynikające z WPFPP.

Po drugie, środki publiczne wpływające ze źródeł przychodowych mają charakter zwrotny. I po trzecie, należy pamiętać, że choć z założenia środki wpływają do "jednego worka" i są rozdysponowywane zgodnie z założeniami wynikającymi z ustawy budżetowej na dany rok, i nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków (art. 42 ust. 2 u.f.p.), to istnieje szereg zasad, które decydują o przeznaczeniu środków pochodzących z określonego źródła na określony cel (art. 42 ust. 2 i 3 u.f.p.). Można zatem stwierdzić, że takie środki mają charakter celowy. Ten celowy charakter środków może wynikać z różnorodnych podstaw prawnych np.:

- wskazania w odrębnej ustawie (ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 ze zm.), ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 84, poz. 906 ze zm.), ustawa z dnia 12 sierpnia 2011 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 148, poz. 992 ze zm.) i inne.);
- z umów kredytowych udzielanych przez międzynarodowe instytucje finansowe (np. Bank Światowy: Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry; Nowe Projekty Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczach: Środkowej i Dolnej Odry, Nysy Kłodzkiej, Górnej Wisły);
- z pochodzenia środków finansowych z UE i państw EFTA (np. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko);
- formy organizacyjno-prawnej jednostek sektora finansów publicznych (np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; dalej jako NFOŚiGW).

Te wszystkie zasady mają zastosowanie do środków finansowych przeznaczanych na finansowanie ZRP.

Zasadniczym źródłem finansowania ZRP są dwie pierwsze grupy środków z art. 5 u.f.p., tj. dochody publiczne i środki pochodzące z UE. Środki pochodzące z pozostałych źródeł to przede wszystkim środki otrzymywane z Banku Światowego. Tak jak wskazano powyżej środki te przeznaczone są (zgodnie z art. 6 u.f.p.) na wydatki i rozchody.

Poniższy schemat przedstawia źródła finansowania i przeznaczenia środków publicznych na ZRP w oparciu o art. 5 i 6 u.f.p. wraz z wybranymi przykładami.

**Rysunek nr 1 Źródła finansowania i przeznaczenia środków publicznych na ZRP**



Źródło: opracowanie własne.

Jednakże ten ogólny podział środków publicznych wynikający z art. 5 i 6 u.f.p. w żaden sposób nie obrazuje aktualnych zasad finansowania ZRP. Dokonując takiej analizy należy odnieść się przede wszystkim do przepisów u.f.p., z których jednoznacznie wynika, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele ustalone w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostek samorządu terytorialnego lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 44 ust. 1 u.f.p.). W przypadku zatem finansowania ZRP dane działanie może być sfinansowane, odpowiednio na poziomie państwowym lub samorządowym, o ile zostało "wpisane" do odpowiedniego budżetu. W przypadku zaś jednostek budżetowych, które realizują zadania w zakresie ZRP ich wydatki dokonywane są na podstawie planów finansowych, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Ustawa o finansach publicznych ponadto wskazuje na jakie cele mogą być przeznaczone wydatki publiczne (art. 112 u.f.p.)<sup>1</sup> i jakie są ich rodzaje (art. 124 u.f.p.)<sup>2</sup>. Rozwiązanie to będzie miało bezpośrednie zastosowanie do wydatków dokonywanych w zakresie ZRP, gdyż wszystkie podejmowane działania będą musiały znaleźć odzwierciedlenie w wyznaczonym ustawowo schemacie. Ponadto należy pamiętać, że wydatki ponoszone na ZRP, podobnie jak pozostałe wydatki ze środków publicznych, powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Przedstawienie zasad finansowania ZPR z budżetu państwa w aktualnym stanie prawnym wymaga zobrazowania zadań w zakresie ZPR pod kątem klasyfikacji budżetowej. Szczegółowy podział wydatków na ZRP w corocznym budżecie dokonywany jest zgodnie z zasadami art. 116 ust. 2 u.f.p., tzn. wydatki budżetu państwa ujmują się w załączniku do ustawy budżetowej w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej wydatków oraz grupy wydatków, z wyodrębnieniem wydatków przeznaczonych na:

---

<sup>1</sup> Wydatki budżetu państwa, w szczególności, są przeznaczane na:

1. funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów;
2. zadania wykonywane przez administrację rządową;
3. subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego;
4. dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego;
5. wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, zwane dalej "środkami własnymi Unii Europejskiej";
6. subwencje dla partii politycznych;
7. dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami;
8. obsługę długu publicznego;
9. wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich lub środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 3, 5 i 6;
10. finansowanie zadań określone w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.
11. <sup>2</sup> Wydatki budżetu państwa dzielą się na następujące grupy wydatków:
12. dotacje i subwencje;
13. świadczenia na rzecz osób fizycznych (przyznane na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę);
14. wydatki bieżące jednostek budżetowych (- wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń; - zakupy towarów i usług; - koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań; - koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych);
15. wydatki majątkowe (- wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego; - wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki);
16. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa (obejmują w szczególności wydatki budżetu państwa z tytułu oprocentowania i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, oprocentowania zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wypłat związanych z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami, a także koszty związane z emisją skarbowych papierów wartościowych);
17. wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w tym wydatki budżetu środków europejskich;
18. środki własne Unii Europejskiej.

- realizację projektów pomocy technicznej programów finansowanych z udziałem środków europejskich i środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 u.f.p.;
- współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich i wpłat do wspólnych budżetów pomocy technicznej programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 u.f.p.;
- realizację programów, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. c i d u.f.p.

Przedstawiony poniżej podział ma charakter zmienny, co wynika z zasady roczności budżetu państwa i konstruowania budżetu w ramach dostępnych na dany rok środków publicznych i w oparciu o zmienne założenia polityczne.

**Tabela nr 1      Dysponenci części budżetowych**

Część budżetowa	Dysponent części
17. Administracja publiczna	Minister Administracji i Cyfryzacji
21. Gospodarka morska	Minister Infrastruktury i Rozwoju Urzędy morskie Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej
22. Gospodarka wodna	Minister Środowiska; Organy podległe: 1) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska 2) Główny Inspektor Ochrony Środowiska 3) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej Regionalne zarządy gospodarki wodnej Państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna Państwowa służba hydrogeologiczna
41. Ochrona środowiska	Minister Środowiska Organy podległe: 1) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska 2) Główny Inspektor Ochrony Środowiska 3) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
42. Sprawy wewnętrzne	Minister Spraw Wewnętrznych Organy podległe: 1) Komendant Główny Policji 2) Komendant Główny Straży Granicznej 3) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej 4) Szef Obrony Cywilnej Kraju
83. Rezerwy celowe	Dysponent wyznaczany w zależności od potrzeb
85. Województwa	Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej Obrona cywilna Służby ratownictwa wodnego Wojewodowie (środki przekazywane ZMIUW)

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z przedstawionej powyżej tabeli, brak jest jednolitych zasad podziału środków na ZRP, co przede wszystkim nie pozwala na określenie wielkości środków finansowych przeznaczonych ogółem na te działania. Ponadto należy podkreślić, że główne części budżetu państwa dotyczą gospodarki wodnej (22) i gospodarki morskiej (21) nie skupiają wszystkich zadań w zakresie ZRP. Co oznacza, że zadania z omawianego zakresu realizowane są również w ramach innych części budżetu i innych dysponentów budżetu.

Odrębną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest zagadnienie funkcjonowania w systemie finansów publicznych tzw. środków zagranicznych. Zaliczamy do nich, po pierwsze środki pochodzące z budżetu UE, po drugie niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, po trzecie środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi (inne niż wymienione w punkcie pierwszym i drugim).

Aktualnie podstawa prawna do funkcjonowania w systemie finansów publicznych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych została określona w u.f.p. z 2009 r. W art. 2 ust. 5 u.f.p. zdefiniowana została nowa, na gruncie finansów publicznych, forma środków publicznych, tj. „środki europejskie”<sup>3</sup>, do których zalicza się:

- środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego;
- niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy;
- środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej;
- oraz środki przeznaczone na realizację Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych; środki Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym; i środki pochodzące z instrumentu "Łącząc Europę"<sup>4</sup>.

Z punktu widzenia realizacji celów związanych z ZRP środki pochodzące z budżetu UE realizują cele wskazane w dokumentach programowych. Jednak szczegółowe zasady ich wykorzystania w latach 2007 - 2013 wynikały z Narodowej Strategii Spójności i opracowanych zgodnie z jej założeniami krajowych i regionalnych Programów Operacyjnych, a na lata 2014-2020 wynikają z krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Należy pamiętać, że dokumenty UE wskazują cele ogólne, które każde państwo transponuje do potrzeb krajowych. Jak już wcześniej podkreślono redystrybucja środków pochodzących ze źródeł zagranicznych odbywa się w oparciu o zasady finansowe tworzone przez donatorów tych środków (UE, kraje EFTA) i w oparciu o zasady krajowe wynikające z u.f.p.:

- zasada współfinansowania;
- zasada koncentracji;
- zasada komplementarności.

Jak wspomniano na wstępie, zadania z zakresu ZRP realizowane są zarówno na poziomie rządowym jak i samorządowym. Część zadań na poziomie samorządowym ma charakter własny i w takiej sytuacji finansowana jest ze środków własnych, z kolei gdy część ma charakter zlecony wówczas finansowana jest z budżetu państwa. Poniższy schemat

---

3 Warto podkreślić, że rozwiązania związane ze środkami europejskimi rozproszone są po całej ustawie i zagadnienie to regulowane jest w sposób rozbudowany i skomplikowany. Szerzej na ten temat zobacz: Kornberger-Sokołowska E., Środki europejskie w systemie środków publicznych w Polsce, [w:] Dobaczewska A., Juchniewicz E., Sowiński T. (red.), System finansów publicznych, Warszawa 2010, s. 107-109.

4 O którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającym instrument "Łącząc Europę", zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającym rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, str. 129, ze zm.);

przedstawia podział zadań w zakresie ZRP pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

**Tabela nr 2 Podział zadań w zakresie ZRP wg. jednostki samorządu terytorialnego**

Rodzaj jednostki samorządu terytorialnego	Rodzaje zadań związanych z ZRP
Województwo	<p>Zadanie własne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zagospodarowanie przestrzenne;</li> <li>- ochrona środowiska;</li> <li>- gospodarka wodna, w tym ochrona przeciwpowodziowa, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych;</li> </ul>
	<p>Zadanie zlecone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wykonywanie przez marszałka województwa uprawnień właścicielskich w stosunku do niektórych wód stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 11 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego);</li> <li>- programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych oraz ich utrzymywanie przez marszałka województwa (art. 75 Prawa wodnego);</li> <li>- wydawanie decyzji określonych w Prawie wodnym, w tym pozwoleń wodnoprawnych;</li> <li>- prowadzenie przez marszałka województwa ewidencji śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów (art. 70 Prawa wodnego);</li> <li>- prowadzenie przez marszałka województwa rejestru rodzaju, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (art. 162 Prawa ochrony środowiska);</li> </ul>
Powiat	<p>Zadanie własne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gospodarka wodna;</li> <li>- ochrona środowiska i przyrody;</li> <li>- ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;</li> <li>- zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (m.in. państwowej straży pożarnej i policji)</li> </ul>
	<p>Zadanie zlecone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gospodarowanie przez starostę mieniem związanym z gospodarką wodną Skarbu Państwa (art. 14 ust. 4 Prawa wodnego);</li> <li>- wydawanie decyzji administracyjnych określonych w Prawie wodnym, w tym pozwoleń wodnoprawnych;</li> <li>- reprezentowanie Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami (art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);</li> <li>- zabezpieczenie przez starostę nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem (art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami);</li> <li>- sporządzanie przez starostę planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami);</li> <li>- współpraca starosty z organami gospodarującymi mieniem Skarbu Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego (art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami);</li> <li>- gospodarowanie przez starostę nieruchomościami wchodzącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w tym w zakresie ustanawiania trwałego zarządu (art. 23, art. 45, 46, 48, 54 ustawy o gospodarce nieruchomościami);</li> <li>- udzielenie przez starostę zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości w przypadku wystąpienia siły wyższej lub nagłej potrzeby (art. 126 ustawy o gospodarce nieruchomościami);</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- przyznawanie przez starostę środków finansowych na odnowę drzewostanu zniszczonego przez klęski żywiołowe w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 12 ustawy o lasach);</li> <li>- wydawanie przez starostę decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów (art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych),</li> <li>- prowadzenie przez starostę powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (art. 7d ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego).</li> </ul>
Gmina	<p>Zadanie własne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów;</li> <li>- ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna;</li> <li>- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego.</li> </ul>
	<p>Zadanie zlecone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- przyznawanie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i wypłata zasiłku powodziowego zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 ze zm.)</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

### 1.1.3 Stan postulowany

Finansowanie ZRP w ujęciu systemowym powinno obejmować w szczególności wydatki na:

1. realizację inwestycji przeciwpowodziowych (koszty: prac projektowych, robót budowlanych, pozyskania nieruchomości na cele budowlane) stanowiących przedmiot działań z grupy III;
2. utrzymanie w należyłym stanie technicznym infrastruktury przeciwpowodziowej;
3. koszty wykupu nieruchomości oraz odszkodowania za ograniczenie/wyłączenie możliwości korzystania z nieruchomości/zmianę funkcji nieruchomości w wyniku wprowadzenia map zagrożenia powodziowego do planów zagospodarowania przestrzennego, w tym w związku z realizacją działań polegających na odtwarzaniu/zachowaniu naturalnej retencji;
4. funkcjonowanie urzędów administracji gospodarki wodnej (instrument nr 6, grupa działań nr IV z zał. 1);
5. funkcjonowanie systemu ostrzegania powodziowego oraz Informatycznego Systemu Ośłony Kraju (dalej jako: ISOK; instrument nr 5, grupa działań nr IV z zał. 1);
6. akcje ratunkowe w sytuacji wystąpienia powodzi oraz likwidację szkód powodziowych ponoszone przez Skarb Państwa lub budżety jednostek samorządu terytorialnego (instrumenty nr 3 i 4, grupa działań nr V z zał. 1);
7. ewentualny udział Skarbu Państwa w finansowaniu systemu ubezpieczeń katastroficznych (postulat).

W procesie projektowania instrumentów finansowanych konieczne jest w pierwszej kolejności odniesienie do założeń reformy Prawa wodnego. Analiza założeń reformy w kontekście powyższej struktury finansowania prowadzi do następujących wniosków.

## **Ad.1 realizacja inwestycji przeciwpowodziowych**

### **Organ/-y kompetentny/-e:**

- **Zarząd Dorzecza Odry/Wisły** wobec wód tj. śródlądowych dróg wodnych, wód granicznych oraz innych istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej.
- Zarządy dorzeczy będą pełniły wiodącą rolę, funkcję inwestora, w określeniu kierunków działalności inwestycyjnej na określonych wodach, w tym obwałowań i terenu międzywala, zgodnie z planami utrzymania wód.
- **zarząd województwa/marszałek województwa**, jako zadania z zakresu administracji rządowej, wobec wód nieprzypisanych do właściwości Zarządów Dorzeczy;
- Jednym z zadań samorządu województwa będzie prowadzenie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej w obrębie wód jemu przypisanych oraz administrowanie zbiornikami wodnymi zlokalizowanymi w obrębie tych wód, zgodnie z planami utrzymania wód.
- **jednostki samorządu regionalnego, w szczególności gminy** w ramach zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową mogą partycypować w kosztach utrzymania określonych wód będących własnością Skarb Państwa (wg zasady, że ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli, a sprawy ochrony przeciwpowodziowej należą do zadań własnych gmin zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., dalej jako: u.s.g.).
- **urzędy morskie** w zakresie planowania przestrzennego i ochrony przed powodzią obszarów będących w kompetencjach urzędów morskich (brak stosownych uregulowań w reformie zmieniających kompetencje urzędów morskich).

### **Sposoby finansowania:**

- Środki publiczne z dotacji budżetu państwa z części nr 22 budżetu – gospodarka wodna oraz z części nr 21 - gospodarka morska;
- Dotacje z NFOŚiGW: uwzględniają one zasadę zwrotu kosztów usług wodnych zgodnie z art. 9 Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z dnia 22.12.2000 r. s. 1-73, dalej jako: RDW), tzn. część wpływów z opłat i kar środowiskowych oraz z wpływów, obecnie zwolnionych z opłat, za pobór lub wykorzystanie wód do celów energetyki wodnej i do celów chłodniczych, wpływów z opłat za pobór wód z nawadniania wodami powierzchniowymi użytków rolnych i gruntów leśnych oraz z opłat za pobór wód na potrzeby chowu lub hodowli ryb i in. będą przychodami NFOŚiGW, a równowartość tych przychodów będzie udzielana w formie dotacji - Zarządom Dorzeczy. Zapewnienie pełnego zwrotu kosztów usług wodnych stanowi jeden z elementów założeń projektu zmiany ustawy Prawo wodne i ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia finansowania zadań w obszarze gospodarki wodnej z funduszy europejskich;
- Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej jako: WFOŚiGW): planuje się wprowadzenie regulacji prawnych zmierzających do zasilenia budżetów województw o wpływy z tytułu poboru wód – w części aktualnie przekazywanej na przychody wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej; będą one stanowić dochód budżetu województwa;

- Wpływy z tytułu rocznych opłat za oddanie w użytkowanie nieruchomości, urządzeń wodnych lub ich części (przychód Zarządu Dorzecza oraz dochód budżetu województwa);
- Opłaty roczne za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, wobec których prawa właścicielskie Skarb Państwa wykonywać będą Zarządy Dorzeczy, będą stanowić ich przychód;
- Budżet Unii Europejskiej (z przeznaczeniem na potrzeby inwestycyjne);
- Inne źródła.

**Ad. 2. Utrzymanie w należyтым stanie technicznym infrastruktury przeciwpowodziowej oraz pełniącej funkcje przeciwpowodziowe**

**Organ/-y kompetentny:**

- Zarząd Dorzecza Odry/Wisły dla wód tj. wobec wód tj. śródlądowych dróg wodnych, wód granicznych oraz innych istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej.
- Zarządy będą wykonywały prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do wód przez nich zarządzanymi. Będą planowały i realizowały zadania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań i obszaru międzywala, zgodnie z planami utrzymania wód. Ponadto będą ponosiły odpowiedzialność za zapewnienie należytego stanu technicznego, obsługi i bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych.
- zarząd województwa/marszałek województwa, jako zadania z zakresu administracji rządowej, wobec wód nieprzypisanym do właściwości Zarządów Dorzeczy;
- Marszałek województwa będzie ponosił odpowiedzialność za utrzymanie wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w obrębie wód mu przypisanych, w tym obwałowań i terenu międzywala, zgodnie z planem utrzymania wód.
- jednostki samorządu gminnego w ramach zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową mogą uczestniczyć w kosztach utrzymania określonych wód będących własnością Skarb Państwa (wg zasady, że ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli, a sprawy ochrony przeciwpowodziowej należą do zadań własnych gmin zgodnie z u.s.g.).
- urzędy morskie w zakresie planowania przestrzennego i ochrony przed powodzią obszarów będących w kompetencjach urzędów morskich.

**Sposoby finansowania:** Analogicznie jak w przypadku pkt. 1

**Ad. 3. Koszty wykupu nieruchomości oraz odszkodowania za ograniczenie/wyłączenie możliwości korzystania z nieruchomości/zmianę funkcji nieruchomości w wyniku wprowadzenia map zagrożenia powodziowego do planów zagospodarowania przestrzennego, w tym w związku z realizacją działań polegających na odtwarzaniu/zachowaniu naturalnej retencji**

**Organ/-y kompetentny:**

Wskazać należy, iż w projekcie nowelizacji PW wprowadzono wyłączenie stosowania art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w stosunku do zmian w m.p.z.p. wynikających z konieczności uwzględniania uwarunkowań ochrony przed powodzią (MZIP) określonych w przepisach odrębnych. W przypadku gdy proponowana regulacja zostanie jedyną obowiązującą w tym zakresie adresatem ewentualnych roszczeń będzie Skarb Państwa, przy czym roszczenia te będą podlegały bardzo daleko idącym ograniczeniom wynikającym z linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (wyrok w sprawie K28/06).

**Sposoby finansowania:** brak regulacji

**Ad. 4. Funkcjonowanie podmiotów wykonujących władztwo i administrujących wodami**

**Organ/-y kompetentny:**

Projektowane założenia zakładają zmiany w strukturze prawno-organizacyjnej organów administracji publicznej w sprawach gospodarowania wodami. Zasadniczą zmianą (a *de facto* powrotem do stanu sprzed 2000 r., kiedy funkcjonowały: Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej (dalej jako: RZGW) i Okręgowe Dyrekcje Gospodarki Wodnej) będzie rozdzielenie kompetencji w zakresie planowania i realizacji inwestycji oraz utrzymania mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną (nowotworzone tzw. zarządy dorzeczy Odry i Wisły) od funkcji administracyjnych i planistycznych (powstaną tzw. urzędy gospodarki wodnej). W ramach zmian strukturalnych przewidziano zmniejszenie liczby organów i urzędów z 15 (8 urzędów żeglugi śródlądowej i 7 regionalnych zarządów gospodarki wodnej) do 6 urzędów gospodarki wodnej i 2 państwowych osób prawnych: zarządu dorzecza Wisły i zarządu dorzecza Odry.

Podmiotami właściwymi w sprawach gospodarki wodnej będą:

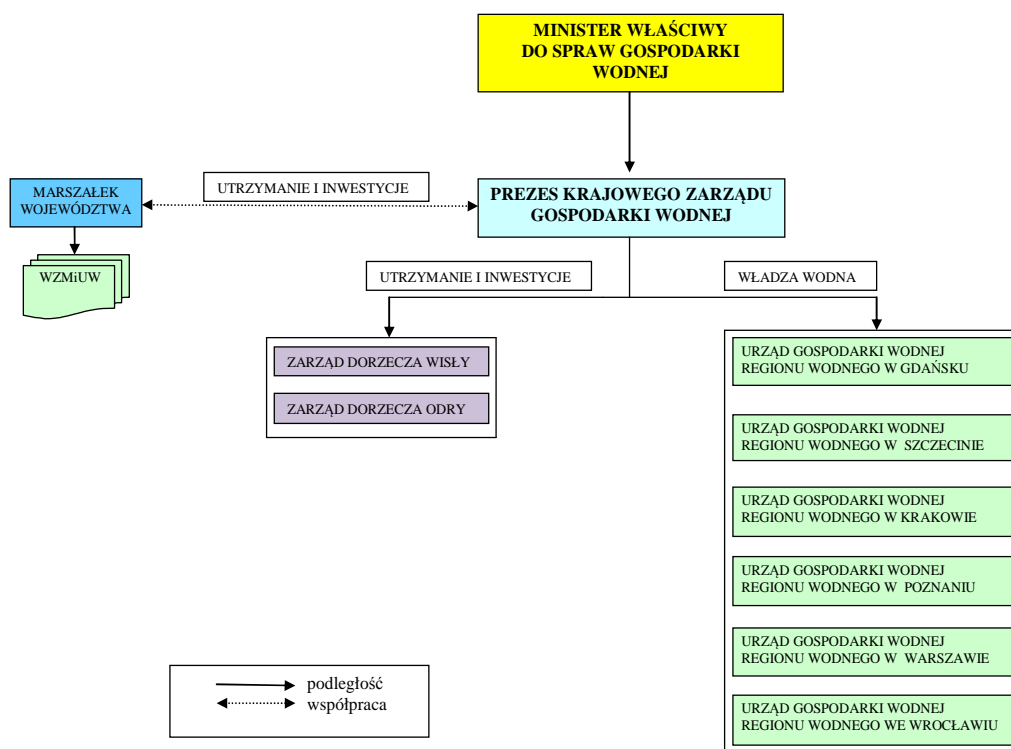
- minister właściwy ds. gospodarki wodnej jako naczelny organ administracji rządowej (zwiększenie kompetencji koordynujących realizację zadań z zakresu gospodarki wodnej oraz zwiększenie nadzoru nad działalnością Prezesa KZGW);
- prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej jako: KZGW) jako centralny organ administracji rządowej (koordynowanie dokumentów planistycznych związanych z zarządzaniem wodami i korzystaniem z wód na obszarach dorzeczy, tj. plany gospodarowania wodami, planów zarządzania ryzykiem powodziowym i planów przeciwdziałania skutkom suszy);
- dyrektor urzędu gospodarki wodnej jako organ administracji rządowej niezespołonej właściwy w sprawach gospodarowania wodami w regionach wodnych (wykonywanie dotychczasowych zadań dyrektorów RZGW z wyłączeniem zadań związanych z utrzymaniem wód i inwestycjami, oraz dodatkowo realizacja zadań w zakresie żeglugi śródlądowej oraz ustanawiania planów utrzymania wód i wydawania pozwoleń wodnoprawnych innych niż wchodzących w zakres kompetencji starosty; dyrektor urzędu gospodarki wodnej będzie także właściwy do dokonania przeglądu oraz sporządzenia aktualizacji map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego oraz przygotowania projektów planów zarządzania ryzykiem

powodziowym dla regionów wodnych; będzie dokonywał kontroli gospodarowania wodami w zakresie zgodności z m.in. planami zarządzania ryzykiem powodziowym);

- Zarządy Dorzeczy Odry i Wisły jako państwowe osoby prawne (m.in. wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do wód obejmujących Wisłę i Odrę, śródlądowe drogi wodne i wody graniczne oraz inne istotne dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej; prowadzenie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej; planowanie i realizacja zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa m.in. obwałowania, międzywale; administrowanie zbiornikami wodnymi i nieruchomościami związanymi z gospodarką wodną);
- marszałek województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej (wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do wód, które nie zostaną przypisane do właściwości Zarządów Dorzeczy; utrzymanie wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną; prowadzenie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej, administrowanie zbiornikami wodnymi zlokalizowanymi w obrębie wód innych niż Zarządów Dorzeczy; wykonywanie kompetencji w zakresie melioracji wodnych – szczegółowych; nadzór nad związkami spółek wodnych oraz wałowych).

**Rysunek nr 2 Reforma struktury organów gospodarki wodnej w Polsce**

## Reforma struktury organów gospodarki wodnej w Polsce



Źródło: Prezentacja sekretarza Stanu w MŚ, S. Gawłowskiego, Wrocław 1. 04. 2014 r.  
[http://www.up.wroc.pl/uczelnia/19967/debata\\_akademicka\\_u\\_przyrodnikow\\_poswiecona\\_reformie\\_gospodarki\\_wodnej.html](http://www.up.wroc.pl/uczelnia/19967/debata_akademicka_u_przyrodnikow_poswiecona_reformie_gospodarki_wodnej.html)

**Pozostałe organy:**

- starosta: jako zadanie z zakresu administracji rządowej, utrzyma obecne kompetencje związane z wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych;
- gminy: w uzasadnionych przypadkach będzie możliwe powierzenie wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do określonych wód gminie; partycypacja gmin w kosztach inwestycyjnych i utrzymaniowych cieków; utrzymanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych);
- wojewoda; bez zmian pozostają kompetencje określone w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 333; dalej jako u.s.k.) oraz w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.; dalej jako u.z.k.);

**Sposoby finansowania:** Analogicznie jak w przypadku pkt. 1

**Ad. 5. Funkcjonowanie systemu ostrzegania powodziowego oraz Informatycznego Systemu Ośony Kraju****Organ/-y kompetentny:**

- Wojewoda: funkcjonowanie systemu ostrzegania powodziowego: zgodnie z obowiązującym prawodawstwem pozostaną niezmienne kompetencje wojewody w czasie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej zgodnie z przepisami u.s.k. oraz kompetencje wojewody w zakresie zarządzania kryzysowego zgodnie z przepisami u.z.k. Zakres przedmiotowy obowiązującej ustawy Prawo wodne, jak i planowanej, nie ingerują w zakres regulacji ww. ustaw.
- Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej: rozbudowana zostanie regulacja w zakresie ochrony przed powodzią, z uwzględnieniem zwiększenia roli państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (PSHM). PSHM będzie wykonywać zadania polegające na opracowaniu scenariuszy ekstremalnych zdarzeń hydrologicznych i meteorologicznych, w szczególności powodziowych. Pozwoli to podjąć uzasadnione decyzje w zakresie przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom w szczególności w zakresie sterowania zbiornikami przeciwpowodziowymi oraz synchronizacji pracy zbiorników retencyjnych i polderów.

Planuje się powierzyć PSHM obowiązek prowadzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Środowiska w rozumieniu u.z.k.

**Sposoby finansowania:** Finansowanie z budżetu państwa.

**Ad. 6. Akcje ratunkowe w sytuacji wystąpienia powodzi oraz likwidacje szkód powodziowych ponoszone przez Skarb Państwa lub budżety jednostek samorządu terytorialnego****Organ/-y kompetentny:**

- Zarządy Dorzeczy: zarządy dorzeczy będą wypłacać odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych przez wody w takim zakresie, w jakim aktualnie te odszkodowania są pokrywane przez Skarb Państwa, jako właściciela wody.

Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Zarządów nie będzie obejmował usuwania skutków powodzi, gdyż co do zasady regulacje prawne nie przewidują odszkodowania z tytułu powodzi, która jest klęską żywiołową. Wsparcie finansowe na usuwanie skutków powodzi, oraz akcje ratunkowe w sytuacji wystąpienia powodzi, powinno

następować w trybie dla usuwania skutków klęsk żywiołowych (czyli w praktyce z rezerwy celowej).

**Sposoby finansowania:** brak regulacji.

#### **Ad. 7. Ewentualny udział Skarbu Państwa w finansowaniu systemu ubezpieczeń katastroficznych (postulat).**

**Organ/-y kompetentny:** brak regulacji.

**Sposoby finansowania:** brak regulacji.

Proponowany w ramach założeń system instytucjonalny w zakresie ZRP nie zmienia zasadniczo dotychczasowego z perspektywy przepisów o finansach publicznych z uwagi na podtrzymanie rozległej struktury i powielanie się kompetencji. Przy założeniu kontynuacji procesu wdrażania reformy w przyjętym kształcie należy w szczególności:

- zagwarantować właściwą alokację środków w części nr 22 budżetu (instrument nr 5, grupa działań nr III z zał. 1) – gospodarka wodna z przeznaczeniem na działania inwestycyjne i utrzymaniowe pozostające w kompetencji marszałków województw oraz Zarządów Dorzeczy; Należy podkreślić, że istniejące obecnie zasady związane z przeznaczaniem środków na działania w zakresie gospodarki wodnej i tym samym ZRP, nie zapewniają finansowania nawet na właściwym poziomie. W przypadku powoływania nowej instytucji (Zarządy Dorzecza) formą, która mogłaby być tu zastosowana są tzw. agencje wykonawcze w rozumieniu u.f.p.<sup>5</sup>;
- wdrożyć najszerszy zakres zasady zwrotu kosztów usług wodnych przy uwzględnieniu celowego charakteru dotacji udzielanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Chodzi o swoiste związanie tzw. środków wodnych zgodnie z postulatem "woda dla wody", w tym o wskazanie konkretnych źródeł przychodów, które będą następnie przeznaczane na realizację zadań z zakresu ZRP;
- wprowadzić w skali ogólnokrajowej nowe opłaty – opłatę retencyjną i opłatę powodziową (zob. poniżej).

---

<sup>5</sup> Podstawowe zasady funkcjonowania agencji wykonawczych zostały określone w art. 18-22 u.f.p. Ustawa stanowi, że agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Ustawa tworząca agencję określa zasady jej działania. Dodatkowo zasady funkcjonowania agencji określa jej statut. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, wymogi, jakie powinien spełniać statut agencji wykonawczej, w celu zapewnienia jednolitej i przejrzystej organizacji wewnętrznej agencji wykonawczych pod względem instytucjonalnym. Gospodarka finansowa agencji wykonawczej prowadzona jest na zasadach określonych w u.f.p. oraz ustawie na podstawie, której utworzono dany podmiot.

Agencja wykonawcza może otrzymywać dotacje z budżetu państwa, w zakresie określonym w odrębnych ustawach. Ponadto może zaciągać zobowiązania na okres realizacji danego zadania przekraczający rok budżetowy, jeżeli wydatki niezbędne na obsługę zobowiązania znajdują się w rocznym planie finansowym.

Corocznie agencja wykonawcza jest obowiązana wpłacać do budżetu państwa, na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej obsługującej ministra sprawującego nadzór nad tą agencją, nadwyżkę środków finansowych ustaloną na koniec roku, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych. Nadwyżka przekazywana jest niezwłocznie po uregulowaniu zobowiązań wymagalnych z okresu sprawozdawczego, nie później jednak niż do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym nadwyżka powstała. Warto jednak podkreślić, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań agencji wykonawczej Rada Ministrów może, na wniosek ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wyrazić zgodę, w formie uchwały, na niewpłacenie nadwyżki (sposób ustalenia nadwyżki określa Minister sprawujący nadzór nad agencją wykonawczą w porozumieniu z Ministrem Finansów, uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłości finansowania zadań agencji, dokonywania inwestycji niezbędnych do wykonywania zadań państwa oraz mając na względzie źródła finansowania zadań realizowanych przez agencję).

- uchwalić jasną regulację odnośnie podmiotu ponoszącego koszty wykupu nieruchomości oraz odszkodowań za ograniczenie/wyłączenie możliwości korzystania z nieruchomości/zmianę funkcji nieruchomości w wyniku wprowadzenia map zagrożenia powodziowego do planów zagospodarowania przestrzennego; (na temat zasad uwzględniania map zagrożenia powodziowego w procesie planowania przestrzennego zob. rozdział 1.2) regulacja powinna uwzględniać określenie kryteriów wykupu oraz odpowiedniej metodyki do oceny zasadności wykupu gruntów;
- opracowanie ekspertyz dotyczących opłat adiacenckich dotyczących właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, których wartość wzrosła na skutek redukcji obszarów zagrożenia powodziowego w wyniku realizacji inwestycji przeciwpowodziowej (wzrost wartości związany z dopuszczeniem korzystniejszej komercyjnie funkcji zagospodarowania w związku z uchwaleniem/zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy/miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) (instrument nr 15, grupa działań nr II z zał. 1);
- przyjąć jasne stanowisko odnośnie udziału Skarbu Państwa w finansowaniu systemu ubezpieczeń katastroficznych (zob. w tym zakresie postulaty przedstawione w ramach rozdziału 1.3.) (instrument nr 16, grupa działań nr II z zał. 1);
- uwzględnić w ramach systemu finansowania ZRP kosztów funkcjonowania Systemu ISOK oraz realizacji zadań PSHM przewidzianych w reformie Prawa wodnego.

Dodatkowo wdrażanie PZRP może być wspierane poprzez wprowadzenie następujących rozwiązań preferencyjnych:

- objęcie zalesień w zlewniach, mających na celu spowolnienie i ograniczenie spływu powierzchniowego do cieków stwarzających zagrożenie powodziowe, z uwzględnieniem braku zwiększenia ryzyka powodziowego, dodatkowym wsparciem ze środków krajowych, obok finansowanych ze środków UE w nowej perspektywie dopłat z tytułu zalesienia gruntów rolnych (instrument nr 1, grupa działań nr I z zał. 1);
- objęcie gruntów wyłączonych z produkcji rolnej lub przeznaczonych do zagospodarowania realizującego cele PZRP dodatkowym wsparciem ze środków krajowych, obok finansowanych ze środków UE w nowej perspektywie płatności za wdrożenie praktyki zazielenienia (w tym instrument nr 7, grupa działań nr I z zał. 1);
- system ulg w podatku rolnym dla właścicieli gospodarstw rolnych rezygnujących z intensywnego gospodarowania na terenach zalewowych (w tym instrument nr 8, grupa działań nr I z zał. 1);
- system ulg w podatku od nieruchomości dla właścicieli nieruchomości, którzy podejmą się budowy infrastruktury przeciwpowodziowej, wprowadzenia upraw lub nasadzeń na obszarach zagrożonych powodzią niepowodujących wzrostu ryzyka powodziowego, a także rozbiórki i modernizacji infrastruktury niekorzystnej z punktu widzenia ryzyka powodziowego oraz likwidacji lub usunięcia takich upraw lub nasadzeń, albo wyrażą zgodę na udostępnienie nieruchomości do wyżej wymienionych celów (w tym instrument nr 9, grupa działań nr I z zał. 1);
- zwolnienia z opłaty skarbowej decyzji, zezwoleń, pełnomocnictw, i wszelkich innych czynności związanych z realizacją PZRP (instrument nr 6, grupa działań nr III z zał. 1).

Należy podkreślić, że zaproponowane powyżej rozwiązania w zakresie zasad funkcjonowania systemu instytucjonalnego a co za tym idzie systemu finansowania powinny być przeprowadzone przed rokiem 2020 (chodzi w szczególności o realne alokacje kwot

budżetowych). Po tej dacie znacząco zostanie zmniejszona kwota środków finansowych jakie Polska będzie otrzymywała z UE. W związku z tym należy także uwzględnić korzyści wynikające ze współudziału Banku Światowego przy realizacji strategicznych – inwestycyjnych działań przeciwpowodziowych. Jego znaczącą rolę można wyróżnić w wielu wymiarach:

- Źródło środków finansowych wspierających budżet państwa i stanowiących znaczącą składową dla zapewnienia pełnego finansowania działań współfinansowanych ze środków UE;
- Źródło finansowania zdiagnozowanych działań nie inwestycyjnych ale koniecznych dla wzmocnienia systemu zarządzania ryzykiem powodziowym;
- Partner i weryfikator planowanych działań zapewniający ewaluację planowanych działań i wspierający wybór działań zgodnych z najlepszymi światowymi praktykami w tym zakresie.

Istotnym partnerem w ramach współfinansowania ZRP może być również Europejski Bank Inwestycyjny.

Na tle przedstawionej propozycji instrumentów finansowych należy dobitnie podkreślić, iż proces finansowania ZRP stoi przed ogromnym wyzwaniem. Wynika to z faktu, iż poziom niezbędnych wydatków niewspółmiernie przewyższa potencjalne dochody/przychody.

Ustawa o finansach publicznych jest podstawowym aktem prawnym, który określa kształt budżetu państwa i tym samym wskazuje zasady gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na wszystkie działania państwa w tym także na działania w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym. W związku z powyższym zasady gromadzenia i wydatkowania środków na ten cel mogą odbywać się tylko i wyłącznie w oparciu o przepisy i zasady wyznaczone w u.f.p. Ustawa ta wskazuje w sposób jednoznaczny źródła dochodów publicznych, sposób ich gromadzenia a także, co najistotniejsze, wyznacza ogólny schemat wydatkowania tych środków. Nie jest więc możliwe wskazanie nowego źródła pozyskania środków finansowych na rzecz finansowania zarządzania ryzykiem powodziowym, o ile u.f.p. nie wymienia takiego źródła. Ponadto należy pamiętać, że "korzystanie" z dostępnych publicznych źródeł finansowania zarządzania ryzykiem powodziowym poddane jest nie tylko rygorom wynikających z u.f.p. ale także w zakresie racjonalności, gospodarności i zasadności m.in. ustawie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W obecnym stanie prawnym nie ma zatem możliwości wykreowania nowego narzędzia dla finansowania zarządzania ryzykiem powodziowym. Możliwe jest natomiast zaproponowanie wykorzystania dostępnych źródeł i sposobów finansowania..

W trakcie uzgodnień założeń do nowelizacji ustawy Prawo wodne – wskazywano, że roczne wpływy z tytułu opłat i kar do NFOŚiGW (biorąc pod uwagę opłaty i kary za korzystanie z wód – a tylko takie możemy tu rozpatrywać, jeśli mówimy o wdrażaniu art. 9 RDW) – to zaledwie kilkadziesiąt milionów złotych. Należy też mieć na uwadze, że wymieniane źródło w postaci środków UE na lata 2014–2020 – to 700 mln EUR (tyle przewidziano na cały Priorytet Inwestycyjny 5.2. *Wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń przy jednoczesnym zwiększeniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami*).

Podstawowym pytaniem jest pytanie o wysokość niezbędnych nakładów finansowych – a to powinno być przedmiotem m.in. dalszych analiz, w tym w ramach PZRP. Potrzeby te mogą wynosić kilkanaście albo nawet kilkadziesiąt miliardów złotych; oczywiście jest więc, że mając do dyspozycji rocznie ww. kilkadziesiąt milionów złotych (plus 700 mln EUR na lata 2014-2020 z środków) spotykamy się z istotnym deficytem. Taki stan faktyczny powoduje, iż realizacja celów ZRP wymagać będzie ewentualnego przesunięcia na te cele w ramach budżetu państwa środków z innych działów oraz ustanowienia nowych opłat funkcjonujących

w systemie funduszy celowych. Jak już wskazano podstawową rolę mogą odgrywać tutaj opłata retencyjna i powodziowa i tym też opłatom poświęcono poniższe uwagi szczegółowe.

„Opłaty za wodę” są realizacją art. 9 RDW opisującego „zwroty kosztów za usługi wodne” lub jak to jest gdzieś indziej powiedziane „zwroty kosztów usług wodnych”. Zgodnie z pkt. 1 tego artykułu ustalenie opłat za wodę należy poprzedzić analizą ekonomiczną. Już do końca 2010 roku Polska zobowiązana była poprzez wprowadzenie odpowiedniej „polityki opłat za wodę do efektywnego wykorzystania zasobów wodnych”, ponadto zobowiązano Polskę do zapewnienia odpowiedniego wkładu różnych użytkowników wód, „podzielonych przynajmniej na: przemysł, gospodarstwa domowe i rolnictwo, do zwrotu kosztów wodnych, przy uwzględnieniu zasady „zanieczyszczający płaci”.

### **Opłata retencyjna**

Według ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 139) gminy mogą pobierać opłaty od deszczówki, która trafia do kanalizacji z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z „miast, portów, lotnisk, terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów”.

Szczegóły miał uregulować minister transportu, budownictwa i gospodarki morskiej w rozporządzeniu z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzanie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2006 r. nr 127, poz. 886). Jako podstawę obliczeń podatku wskazał zanieczyszczoną opadami powierzchnię, czyli metry kwadratowe.

Wysokość każdej opłaty jest wyliczana na podstawie wielkości powierzchni utwardzonej, z której odprowadzane są wody opadowe.

Roczna stawka za 1 m<sup>2</sup> powierzchni wynosi:

- 0,26 zł dla terenów przemysłowych, składowych lub baz transportowych;
- 0,062 zł dla portów i lotnisk;
- 0,051 zł dla dróg i parkingów o nawierzchni szczelnej, w tym położonych w bazach i na terenach przemysłowych;
- 0,077 zł dla parkingów o nawierzchni nieszczelnej o liczbie miejsc parkingowych powyżej 500 samochodów.

W miastach stawkę za powierzchnie szczelne dróg i parkingów liczy się inaczej. Wynosi ona 0,037 zł za 1 m<sup>2</sup> powierzchni za rok (dla miasta o gęstości zaludnienia powyżej 1300 osób/km<sup>2</sup>). I co równie ważne, opłata nie jest wnoszona do kasy miejskiej, ale marszałkowskiej. Za wody deszczowe spływające z dachów nie płaci się natomiast opłaty środowiskowej.

W Koszalinie, opłata deszczowa obowiązuje od 2007 r. i naliczana jest od wielkości utwardzonych powierzchni (liczby metrów kwadratowych), które nie przepuszczają wody do gruntu (i musi być ona odprowadzana sztucznie). Są to, np. betonowe podjazdy czy chodniki, z których woda spływa do kanalizacji deszczowej. W 2011 roku opłata wynosiła 1,90 zł/m<sup>2</sup> rocznie, a od stycznia 2012 wzrosła do 2,11 zł. Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Koszalinie uzyskują dzięki temu około 6,5 mln zł wpływu do kasy rocznie.

W Bielsku-Białej opłata za wody opadowe i roztopowe pobierana jest już od 1995 roku. Wynosi tyle samo co za ścieki, czyli ponad 4 zł za metr<sup>3</sup>. Tu jednak przy wyliczeniu opłaty dla nieruchomości brana jest pod uwagę również powierzchnia dachów oraz średnia opadów wyliczona z kilku lat. Dla 120-metrowego domku z betonowym podjazdem jest to kwota ok. 500 zł w skali roku. (Źródło: [www.naszemiasto.pl](http://www.naszemiasto.pl))

Z kolei Bytom opłatę deszczową wprowadził z początkiem lutego, a Wrocław od marca 2012 roku. W Poznaniu opłatę pobiera Zarząd Dróg Miejskich w kwocie 4,22 zł za m<sup>3</sup>. Poznań w 2011 r. zebrał 3 mln zł i ponad 530 tys. zł w 2010 r., Koszalin z tego tytułu rocznie uzyskuje 6,5 mln zł, a Wrocław ma w tym roku uzyskać niespełna 12 mln zł. Przy taryfie, jaką przyjęło miasto za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych (4,86 zł brutto za metr sześcienny wody rocznie), mieszkaniec domku jednorodzinnego o powierzchni 92 m<sup>2</sup>. zapłaci ok. 8,15 zł brutto na osobę miesięcznie (obliczenia dokonane na podstawie średnich opadów deszczu z ostatnich lat). Z kolei mieszkaniec domu wielorodzinnego, czyli bloku – ok. 2,49 zł brutto na osobę (przy założeniu 3,5-osobowej rodziny).

Ponadto opłatę naliczaną w różny sposób wprowadziły m.in.:

- Białą Podlaską 0,28 zł/m<sup>2</sup>/m-c,
- Piłę 0,08 zł/m<sup>2</sup>/m-c,
- Namysłów 0,48 zł/m<sup>3</sup>,
- Piaseczno 0,13 zł/m<sup>3</sup>/m-c,
- Radom 1,12–0,92 zł/m<sup>2</sup>.

Przytaczana ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków dopuszcza tylko możliwość nakładania podatku od konkretnej ilości spływającej wody (w metrach sześciennych).

Zapis ten stał się podstawą do zaskarżania wprowadzanych uchwał dotyczących opłat za ścieki w zakresie dotyczącym odpływu obliczanego z powierzchni na podstawie założonych współczynników (średni opad z wielolecia w regionie wg IMGW-PIB).

Sąd Administracyjny w Poznaniu orzekł, że nałożenie na mieszkańców Poznania obowiązku płacenia podatku za odprowadzanie deszczówki odbyło się z naruszeniem prawa. Od lutego zawieszono pobieranie opłat od mieszkańców, a także podpisywanie kolejnych umów z ewentualnymi płatnikami. Decyzje są spowodowane procesem, jaki miastu wytoczyła Spółdzielnia Mieszkaniowa Grunwald. W uzasadnieniu sądu czytamy: *"W ocenie skarżącej (SM Grunwald - przyp. red.) ustawa wskazuje na dokonywanie rozliczeń od ilości odprowadzonych ścieków, przy zastosowaniu ustalonej stawki opłat, a ilość ta powinna być ustalona na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w przypadku ich braku powinna być ustalona przez strony umowy o odprowadzanie ścieków jako równa ilość wody pobranej lub ilości ścieków określonej w umowie."* Spółdzielnia zarzuciła więc miastu naruszenie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W efekcie mieszkańcy Poznania nie płacą już od powierzchni dachów. Miasto pobiera jednak nadal opłatę deszczową od utwardzonych powierzchni, które nie przepuszczają wody do gruntu. Podatek wylicza się, mnożąc stawki przez liczbę metrów kwadratowych zanieczyszczonej powierzchni. W zeszłym roku Poznań zyskał na opłacie od opadów 3 mln zł.

Podobny wyrok wydał w 2012 roku Sąd Administracyjny w Gliwicach i uznał za nieważną zaskarżoną przez mieszkańców uchwałę Rady Miasta Bytomia.

Naliczanie opłaty od metra kwadratowego to jednak najlepszy sposób, nie da się bowiem zainstalować na każdym dachu urządzenia pomiarowego, a jak uznają Sądy wadliwe są obliczenia oparte na pomiarach średnich opadów atmosferycznych. W tym wypadku konieczna jest nowelizacja ustawy, która wprowadzi możliwość ustalania opłaty na podstawie powierzchni, na którą pada deszcz. Umożliwi więc ona właściwemu ministrowi wydanie zgodnego z prawem rozporządzenia. Wyeliminuje to potencjalny spór z podmiotami wnoszącymi opłaty za odprowadzanie ścieków z dachów i powierzchni nieprzepuszczalnych z powodu nieważności taryfy opracowanej w oparciu o rozporządzenie wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Przygotowanie do wprowadzenia w skali całego kraju opłaty retencyjnej musi poprzedzać właściwie przeprowadzony proces analityczny, tak by jej wprowadzenie i sposób naliczania nie budziły wątpliwości prawnych.

### **Opłaty „powodziowe”**

Poniższe postulaty powinny stać się w bieżącym cyklu planistycznym przedmiotem dalszych analiz prawnych i ekonomicznych rozstrzygających o zasadności i docelowym kształcie proponowanych instrumentów.

Punktem wyjścia przy kształtowaniu norm ustalających system pobierania i rozliczania opłaty powodziowej mogą być aktualnie obowiązujące przepisy w zakresie opłat towarzyszących melioracjom wodnym (melioracje wodne - art. 70 i nast. PW).

Art. 72 ust. 1 PW stwierdza, że urządzenia melioracji szczegółowych zawsze stanowią własność Skarbu Państwa. Co nie stoi na przeszkodzie finansowaniu ich budowy ze środków osób fizycznych, prawnych oraz ze środków wspólnotowych i innych środków publicznych (w tym pochodzących z budżetu UE) – art. 72 ust. 2 PW. Zgodnie z ust. 3 analizowanego przepisu rozstrzygnięcia w sprawie finansowania wykonania urządzeń ze środków publicznych podejmują w uzgodnieniu marszałek województwa i wojewoda. Zasadę można ekstrapolować na budowę urządzeń, budowli itd. zmniejszających strefę zalewu (zmniejszających ryzyko i zagrożenie powodziowe).

W przypadku budowy urządzeń melioracji szczegółowych na koszt Skarbu Państwa, w myśl art. 74 ust. 1 PW „zainteresowani właściciele nieruchomości” („właściciele gruntów, na które urządzenia te wywierają korzystny wpływ”) zwracają część nakładów w formie opłaty melioracyjnej.

W przypadku budowy urządzeń melioracji szczegółowych na koszt Skarbu Państwa przy współudziale publicznych środków wspólnotowych, o których mowa w art. 72 ust. 2, „zainteresowani właściciele nieruchomości” („właściciele gruntów, na które urządzenia te wywierają korzystny wpływ”) zwracają część nakładów w formie opłaty inwestycyjnej.

Zgodnie z art. 74a ust. 1-3 PW opłatę inwestycyjną, o której mowa w art. 74 ust. 2 pkt 2 PW, ustala się w wysokości 20% kosztów wykonania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, które są określone w końcowym raporcie z realizacji inwestycji finansowych z udziałem publicznych środków wspólnotowych. Opłatę inwestycyjną pobiera się w 15 równych rocznych ratach w terminie do dnia 30 października każdego roku, przy czym opłata inwestycyjna mniejsza od 1.000 zł pobierana jest w 3 równych rocznych ratach. Pierwszą ratę opłaty inwestycyjnej pobiera się po upływie dwóch lat od dnia przekazania urządzeń do eksploatacji, a w przypadku zagospodarowania pomelioracyjnego łąk i pastwisk - po upływie roku.

Na grunt opłaty powodziowej można przenieść zarówno dwuletnią karencję w spłacie, jak i mechanizm spłaty ratalnej. Aby uzyskać cel w postaci opłaty kroczącej, można zapisać w przepisie, że kolejne raty nie są równe, ale np. w okresie pierwszych pięciu lat, rosnące, w kolejnych malejące, podając kryterium regulacji tego mechanizmu (np. o 5% rocznie).

Rozstrzygnięcie w sprawach, o których mowa w art. 74 ust. 2 PW, podejmuje, w drodze decyzji, marszałek województwa w uzgodnieniu z wojewodą na wniosek spółki wodnej lub zainteresowanych właścicieli gruntów (art. 74b ust. 1 PW). Mechanizm można rozważać w kontekście opłaty powodziowej.

Art. 74b ust. 4 PW stwierdza, że marszałek województwa ustala dla każdego zainteresowanego właściciela gruntów, w drodze decyzji, wysokość opłaty melioracyjnej albo opłaty inwestycyjnej, proporcjonalną do powierzchni gruntów, na które korzystny wpływ wywierają urządzenia melioracji wodnych szczegółowych. Podobny mechanizm

(proporcjonalność do „powierzchni korzystającej”) można przenieść na grunt przepisów o opłacie powodziowej.

Ustawodawca nie różnicuje zasad ustalania i poboru opłaty w zależności od formy własności, co oznacza, że ponoszą je wszyscy zainteresowani właściciele nieruchomości, zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, w tym podmioty prawa publicznego (np. JST). W odniesieniu do opłaty powodziowej należy rozważyć mechanizm różnicujący. Zasada solidarnej ochrony przed powodzią pozwala obciążać jej kosztami wszystkie podmioty zagrożone, ale nie unieważnia, że główny ciężar jej zapewnienia spoczywa na Państwie, co wymaga, aby mechanizm przewidywał pokrywanie wydatków w największej (decydującej) części przez Skarb Państwa. Ochrona mienia JST, powinna się odbywać przy partycypacji JST, większej, niż partycypacja osób fizycznych. Udział osób fizycznych i prawnych prawa prywatnego nie powinien być wyższy niż 20 proc., jak ma to miejsce przy opłacie melioracyjnej i powodziowej. Przed ustaleniem reguły podziału należałoby oczywiście oszacować koszty, aby nie zdarzyła się sytuacja nakładania opłat nieściągalnych w perspektywie 15 lub 20 lat.

Mechanizm opłaty kroczącej można dopełnić zapisem wzorowanym na regule z art. 74c PW, dotyczącej opłaty melioracyjnej i inwestycyjnej. Według powołanego przepisu – po zakończeniu procesu inwestycyjnego i rozliczeniu wartości wykonanych robót marszałek województwa, w drodze decyzji, koryguje w czasie 9 miesięcy ustaloną wysokość opłaty melioracyjnej albo opłaty inwestycyjnej, odpowiednio do wysokości poniesionych kosztów inwestycyjnych oraz zmian w projekcie technicznym, dokonanych w trakcie realizacji inwestycji.

Jeżeli w prawie wodnym ani w przepisach wykonawczych wydanych na jego podstawie nie ma przepisów innych niż w dziale III ordynacji podatkowej bądź też pewne kwestie istotne z punktu widzenia działu III ordynacji podatkowej w ogóle nie zostały uregulowane – wtedy stosuje się przepisy działu III ordynacji podatkowej, co w szczególności oznacza, że przepisy działu III ordynacji podatkowej stosuje się do odsetek za zwłokę w uiszczaniu opłat melioracyjnej i inwestycyjnej oraz do sposobu i trybu umarzania w całości lub w części zaległości z tytułu opłat, przy czym zrozumiałe jest, że organem kompetentnym w tych sprawach jest marszałek województwa (Radecki, W., *Opłata melioracyjna i inwestycyjna*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2007, nr 3, s. 37).

Przepisy działu III ordynacji podatkowej umożliwiają stosowanie ulg – odraczania terminów zapłaty, rozkładania zaległości na raty, umarzania należności głównej i odsetek, itd. Mechanizm trzeba wprowadzić przy opłacie podatkowej. Może to być proste odniesienie do działu III ordynacji podatkowej lub własny (swoisty, szczególny) system ulg w uiszczaniu opłaty. Przyjęcie swoistego systemu ulg gwarantuje większą elastyczność systemu, np. możliwość wprowadzenia generalnych ulg podmiotowych (np. powiązanie zwolnień od opłaty ze zwolnieniami obowiązującymi w podatku od nieruchomości, w podatku rolnym, czy podatku leśnym), bonifikat, opłat prolongacyjnych, itp.

Warunki i tryb ustalania wysokości oraz poboru opłaty melioracyjnej, na podstawie dyspozycji z art. 78 ust. 1-2 PW określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie warunków i trybu ustalania wysokości oraz poboru opłaty melioracyjnej (Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 345). Podobną dyspozycję trzeba określić dla Rady Ministrów w odniesieniu do opłaty powodziowej. Rada Ministrów w rozporządzeniu uzależni wysokość opłaty powodziowej od rodzajów urządzeń i budowli przeciwpowodziowych, wielkości obszaru ich korzystnego oddziaływania, stawki opłaty przypadających na 1 ha tego obszaru lub inne kryteria, na których ustalanie i pobór tej opłaty zostanie oparty.

Podobnie – należy wprowadzić przepis, na podstawie którego Rada Ministrów w wprowadzi kryteria ustalania obszaru, na który wywierają korzystny wpływ urządzenia i obiekty ochrony przeciwpowodziowej, np. poprzez określenie zasięgu wpływu

poszczególnych ich rodzajów na zmniejszenie na danym obszarze ryzyka powodziowego. Można wzorować się na dyspozycji z art. 78 ust. 3 i 5 PW, na podstawie której Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie sposobu ustalania obszaru, na który wywierają korzystny wpływ urządzenia melioracji wodnych szczegółowych (Dz.U. z 2006 r. Nr 226, poz. 1652).

Niezależnie od powyższej rekomendacji można rozważać wzbogacenie formuły opłaty powodziowej elementami charakterystycznymi dla podatku od nieruchomości.

### 1.1.4 Skutki braku wdrożenia instrumentu

W pierwszej kolejności wskazać należy na konieczność pobudzenia świadomości politycznej na rzecz alokacji odpowiednich środków w ramach działu 21 i 22 budżetu państwa. Świadomość ta jest kluczowa w okresie programowania 2014-2020, który jest ostatnim okresem relatywnie szczodrym dla Polski (później wyjdziemy z grupy państw kwalifikujących się do tzw. Celu 1). Efektywna absorpcja środków unijnych ma na celu realizację przedsięwzięć przewidzianych w PZRP zarówno tych nowych, jak i polegających na odtworzeniu funkcjonalności istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej zdegradowanej na skutek nienależytych nakładów finansowych na utrzymanie tejże infrastruktury. W celu pobudzenia świadomości w zakresie efektywności ekonomicznej ZRP poniżej przedstawiono analizę kosztów i korzyści dotyczącą projektu Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego (będącego sumą działań realizowanych przez RZGW Wrocław, Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz RZGW Gliwice). Efektywność wyrażona poprzez korzyści w postaci ochrony przed powodzią w stosunku do kosztów związanych z zapewnieniem tej ochrony wynosi 2,87. Można ten stosunek korzyści do kosztów interpretować w ten sposób, że każda złotówka wydatkowana na ochronę przeciwpowodziową generuje 2,87 zł korzyści w postaci unikniętych strat. Wyliczenia bazują na analizie ekonomicznej przeprowadzonej w celu pozyskania środków z Funduszu Spójności oraz Banku Światowego/BRRE, a której założenia i metodyka były uzgodnione z ekspertami Jaspers w 2013 r. Szczegółowe rozbięcie korzyści i kosztów, składających się na ww. stosunek korzyści do kosztów, przedstawia poniższa tabela

**Tabela nr 3      Korzyści i koszty wdrożenia instrumentów**

Wyszczególnienie	Wartość zdyskontowana (PLN)	Struktura (%)
<b>Korzyści</b>	5 197 723 708	100%
Wartość rezydualna	59 942 512	1%
Materialne korzyści z tyt. unikniętych strat powodziowych (AAD)	3 356 402 335,86	64,57%
Niematerialne korzyści z tyt. unikniętych strat powodziowych	1 342 560 934,35	25,83%
Indukowane korzyści ekonomiczne	179 899 357,27	3,46%
Materialne korzyści z tyt. unikniętych strat powodziowych (AAD) na terenie Gminy Miękinia	184 941 834,64	3,56%
Niematerialne korzyści z tyt. unikniętych strat powodziowych na terenie Gminy Miękinia	73 976 733,85	1,42%
<b>Koszty</b>	1 808 966 772	100%
Wydatki operacyjne bez amortyzacji	76 043 294	4%
Nakłady inwestycyjne	1 699 687 712	94%

Nakłady odtworzeniowe	33 235 766	2%
<b>STOSUNEK KORZYŚCI DO KOSZTÓW</b>	2,87	

Objaśnienia:

Wśród korzyści oszacowano korzyści materialne i niematerialne oraz indukowane korzyści ekonomiczne, a także wartość rezydualną środków trwałych na koniec 50-letniego okresu analizy.

Wśród kosztów ujęto nakłady inwestycyjne, nakłady odtworzeniowe w 50-letnim okresie analizy oraz koszty operacyjne w 50-letnim okresie analizy.

Przyjęte nakłady inwestycyjne do ww. analizy:

- RZGW Wrocław 541 mln zł,
- DZMiUW 250 mln zł plus Widawa 129 mln zł,
- RZGW Gliwice 1 120 mln zł (obecna wycena znacznie wyższa).

Jak już wskazano, środki alokowane w ramach działu 21 i 22 budżetu państwa powinny nie tylko uwzględniać wkład własny na rzecz projektów współfinansowanych ze środków UE, ale również środki, dzięki którym w skali każdego roku organy sprawujące władztwo wodne będą w stanie zapewnić minimum prac utrzymaniowych. Co istotne degradacja urządzeń przeciwpowodziowych przyczynia się do wzrostu ryzyka wystąpienia szkód w mieniu i na osobach oraz może stanowić czynnik wyłączający wolę zaangażowania sektora ubezpieczeniowego w system likwidacji szkód powodziowych. Wola ta jest ponadto uzależniona od formy zaangażowania Państwa w system ubezpieczeń katastroficznych. W przypadku braku klarownej polityki w danej płaszczyźnie towarzystwa ubezpieczeniowe zaniżały będą jakość oferty, co więcej na pewno część z nich wyłączy możliwość wykupu polis na terenach szczególnego zagrożenia powodzią (o ile w tym zakresie nie wprowadzony zostanie system ubezpieczeń obowiązkowych).

W zakresie zapewnienia właściwego poziomu dochodów/przychodów należy zwrócić uwagę, iż brak wprowadzenia proporcjonalnych opłat za korzystanie z wód w szczególności wobec podmiotów generujących z tego tytułu istotne zyski skutkować będzie utrzymaniem stanu deficytu budżetowego na poziomie budżetu państwa oraz budżetu funduszy celowych.

Z drugiej strony gospodarowanie terenami zalewowymi w sposób zgodny z postulatami PZRP wymagać będzie ustanowienia systemu zachęt finansowych dla właścicieli i użytkowników nieruchomości, którzy podejmą się wdrażania rekomendowanej polityki w zakresie preferowanego użytkowania terenu. Brak systemu zachęt obniży efektywność zintegrowanego zarządzania ryzykiem powodziowym.

W końcu podkreślenia wymaga fakt, iż brak kompleksowego spojrzenia na finansowanie ZRP skutkować będzie tym, że któreś z ogniw systemu zostanie w mniejszym lub większym stopniu niedoszacowane.

### 1.1.5 Podsumowanie

Najogólniej można stwierdzić, że finansowanie zarządzania ryzykiem powodziowym (ZRP) to przeznaczanie środków finansowych na działania minimalizujące prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi oraz na ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, realizowane na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. Definicja taka ma charakter bardzo szeroki, gdyż obejmuje liczne działania, które w aktualnym stanie prawnym

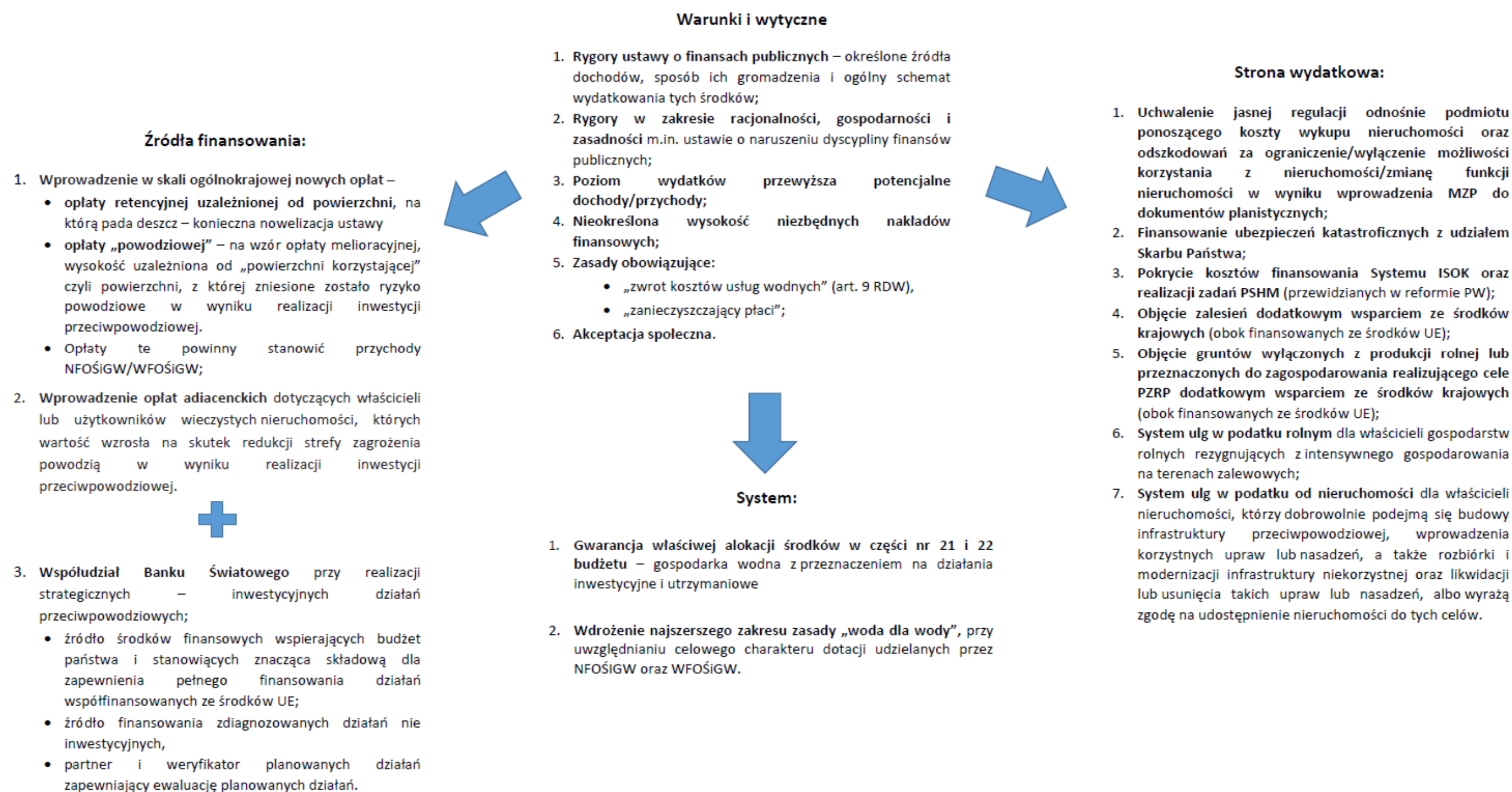
nie są ze sobą powiązane co wynika z braku jednolitych założeń w zakresie polityki wodnej. Skutkuje to podtrzymywaniem istnienia skomplikowanej i niejasnej, pod kątem instytucjonalnym, struktury zarządzania ryzykiem powodziowym ocenianej z perspektywy przepisów o finansach publicznych.

Proponowany w ramach założeń reformy Prawa wodnego system instytucjonalny w zakresie ZRP nie zmienia zasadniczo dotychczasowego w świetle przepisów o finansach publicznych z uwagi na podtrzymanie rozległej struktury i powielanie się kompetencji. Przy założeniu kontynuacji procesu wdrażania reformy w przyjętym kształcie należy w szczególności:

- zagwarantować właściwą alokację środków w części nr 21 i 22 budżetu państwa;
- wdrożyć najszerzy zakres zasady zwrotu kosztów usług wodnych;
- rozważyć zasadność wprowadzenia nowych opłat – opłaty retencyjnej i opłaty powodziowej;
- uchwalić jasną regulację odnośnie podmiotu ponoszącego koszty wykupu nieruchomości oraz odszkodowań za ograniczenie/wyłączenie możliwości korzystania z nieruchomości/zmianę funkcji nieruchomości w związku z transpozycją map zagrożenia powodziowego do planów zagospodarowania przestrzennego;
- wprowadzić przepisy dotyczące opłat adiacenckich związanych stricte m.in. ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek realizacji inwestycji przeciwpowodziowych (ograniczenie strefy zalewu);
- przyjąć jasne stanowisko odnośnie udziału Skarbu Państwa w finansowaniu systemu ubezpieczeń katastroficznych (np. na zasadach reasekuratora);
- uwzględnić w ramach systemu finansowania ZRP koszty funkcjonowania Systemu ISOK oraz realizacji nowych zadań PSHM przewidzianych w reformie Prawa wodnego.

Dodatkowo wdrażanie PZRP powinno być wspierane poprzez wprowadzenie rozwiązań preferencyjnych dla podmiotów czynnie uczestniczących we wdrażaniu zintegrowanego systemu ZRP. Chodzi tutaj w szczególności o osoby fizyczne i prawne gospodarujące w charakterze właściciela/użytkownika terenami zalewowymi.

## Instrumenty finansowe - schemat



### 1.1.6 Bibliografia

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającym instrument "Łącząc Europę", zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającym rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, str. 129, z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 12 sierpnia 2011 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 148, poz. 992).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach, odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 84, poz. 906 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 469).
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 782).
9. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 909).
10. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.).
11. Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2013-2016 (Załącznik do uchwały nr 76 Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2013 r.).
12. Kornberger-Sokołowska E., Środki europejskie w systemie środków publicznych w Polsce, [w:] Dobaczewska A., Juchniewicz E., Sowiński T. (red.); System finansów publicznych, Warszawa 2010, s. 107-109.
13. Radecki, W.; „Opłata melioracyjna i inwestycyjna”, Nowe Zeszyty Samorządowe 2007, nr 3, s. 37.

## 1.2 Zasady gospodarowania obszarami zagrożenia powodziowego

### 1.2.1 Charakterystyka i cele instrumentu

Dyrektywa w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim<sup>6</sup> uzupełniła<sup>7</sup> system zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi we Wspólnocie (ang. *Integrated Water Resources Management*, dalej jako: IWRM)<sup>8</sup> o regulacje tworzące ramy dla działań zmierzających do ograniczania skutków powodzi.

Bezpośrednim impulsem do prac nad dyrektywą powodziową stały się katastrofalne powodzie, które nawiedziły Europę w 2002 r., a punktem wyjścia dla jej formalnych postanowień - dokumenty opracowane na podstawie analizy przyczyn i skutków zarówno tych powodzi, jak i innych, które w ostatnich latach doświadczyły kraje członkowskie oraz państwa spoza Wspólnoty.

Wśród dokumentów tych w szczególności należy wymienić: „Najlepsze praktyki dotyczące zapobiegania, ochrony oraz usuwania skutków powodzi”<sup>9</sup>, Komunikat KE (2004) 472<sup>10</sup> oraz Opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (dalej jako: EKES) z dnia 9 lutego 2005 r.<sup>11</sup>

Wspomniana Opinia EKES *explicite* wskazała jako źródła wzrostu ryzyka powodziowego w UE zachodzące zmiany klimatyczne i wpływ działalności człowieka - „niezrównoważony rozwój”, „długotrwałe, nieodpowiednie planowanie zagospodarowania terenów będące wynikiem lekceważenia wiedzy naukowej i technicznej, które dziś byłoby nie do przyjęcia” oraz „nierozsądne zarządzanie powodziowe”, „przynoszące częściowo skutek odwrotny do zamierzonego”.

W dokumencie podkreślono, że podstawowym warunkiem minimalizacji ryzyka powodzi jest przyjęcie zrównoważonych modeli rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego, w tym polityka aktywnego długofalowego planowania, prowadząca do zrównoważonego wykorzystania obszarów powodziowych oraz zminimalizowania ryzyka, a w jej ramach - takie środki zaradcze, jak: naturalne środki ochrony przeciwpowodziowej, działania zmniejszające stopień narażenia na potencjalne szkody i działania zapobiegające.

Co ciekawe, dyrektywa powodziowa posługuje się pojęciem obszarów zalewowych (art. 4 pkt d) jednocześnie go nie definiując. Jedynym oficjalnym dokumentem Wspólnoty

---

<sup>6</sup> Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23.10.2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. U. L 288/27 z dnia 6.11.2007 r.), dalej jako: dyrektywa powodziowa.

<sup>7</sup> Na fakt, iż w dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23.10.2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. L 237 z dnia 22.12.2000 r.), dalej jako: RDW, „brakowało jednego elementu: „wyznaczenia celu polegającego na zapobieganiu powodziom, chronieniu przed nimi oraz łagodzeniu ich skutków” zwrócił uwagę między innymi EKES w Opinii z dnia 17.05.2006 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim, NAT/313 (Dz. U. C 195/37 z dnia 18.08.2006 r.).

<sup>8</sup> Ramy IWRM kształtuje również dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12.12.2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz. U. L 372 z dnia 27.12.2006 r.).

<sup>9</sup> *Best practices on flood prevention, protection and mitigation* (dalej jako: Best practices, Kopenhaga 2002) przygotowano w dniach 21-22.11.2002 r. w Kopenhadze podczas nieformalnego spotkania przedstawicieli organów odpowiadających za gospodarkę wodną w krajach członkowskich UE, Norwegii, Szwajcarii oraz w krajach kandydujących.

<sup>10</sup> Komunikat Komisji z dnia 12.07.2004 r. dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów - „Zarządzanie zagrożeniem powodziowym - zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków powodzi”, KOM (2004) 472 końcowy, dalej powoływany jako „Komunikat KE (2004) 472”.

<sup>11</sup> Opinia z dnia 9.02.2005 r. w sprawie Komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Zarządzanie powodziowe - zapobieganie powodziom, ochrona przed powodzią i łagodzenie skutków powodzi”, NAT/263 (Dz. U. C 195/37 z dnia 18.08.2006 r.), dalej jako: Opinia EKES z dnia 9.02.2005 r.

pozostającym w otoczeniu dyrektywy zawierającym taką definicję jest Opinia EKES z dnia 9.02.2005 r., według której obszary zalewowe to obszary wyznaczone teoretycznymi poziomami, jakie woda może osiągnąć w czasie powodzi, zdarzającymi się w statystycznych odstępach np. 100 lub 500 letnich, w szczególności obszary wodno-błotne, zalewowe równiny leśne oraz inne równiny zalewowe, stożki napływowe w potokach na obszarach górskich, moczary, jeziora, laguny i inne wskazujące granice przyrostu wód na tych obszarach, związane z normalnym funkcjonowaniem systemów rzecznych i dynamiką wybrzeży.

## 1.2.2 Stan obecny

### **Wprowadzenie map zagrożenia powodziowego do planów z zakresu zagospodarowania przestrzennego**

Mapy zagrożenia powodziowego przedstawiają obszary zagrożenia powodziowego o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia:

- obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2 %, (czyli raz na 500 lat);
- obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1 %, (czyli raz na 100 lat),
- obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10 %, (czyli raz na 10 lat),
- obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego lub wału przeciwsztormowego (budowli ochronnych pasa technicznego), uwzględniając w obliczeniach przepływ o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%.

Obszary zagrożenia powodziowego o prawdopodobieństwie 1% i 10%, stanowią obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu ustawy Prawo wodne, dla których obowiązują zakazy wynikające z art. 88l i 40 PW.

Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 6c PW, do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią zalicza się:

- 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,
- pas techniczny w rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Mapy zagrożenia powodziowego, oprócz granic obszarów zagrożonych, zawierają również informacje na temat głębokości wody oraz prędkości i kierunków przepływu wody, określających stopień zagrożenia dla ludzi i sposób oddziaływania wody na obiekty budowlane. Modelowanie dwuwymiarowe (w wyniku którego uzyskuje się prędkości i kierunki przepływu wody) zostało jedynie wykonywane dla miast wojewódzkich i miast na prawach powiatu oraz innych miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 000 osób.

Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 (w tym obszary szczególnego zagrożenia powodzią), uwzględnia się 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.

Ponadto 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, muszą uwzględniać poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia tych obszarów.

Zgodnie z art. 17 pkt 2. ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 32 poz. 159 ze zm.), do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom administracji samorządowej, przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, uwzględnia się obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej (w studiach ochrony przeciwpowodziowej) i uznaje się je za obszary szczególnego zagrożenia powodziową w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy Prawo wodne.

Studia ochrony przeciwpowodziowej, dla rzek których we Wstępnej Ocenie Ryzyka Powodziowego (dalej jako: WORP) zostały wskazane do opracowania map w II cyklu planistycznym, zachowują ważność do czasu przekazania właściwym organom nowych map zagrożenia powodziową i map ryzyka powodziowego.

Pierwotnie gminy miały obowiązek dostosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do map zagrożenia powodziowego w ciągu 18 miesięcy, po nowelizacji przepisów termin ten został wydłużony do 30 miesięcy. Bieg terminu dla gmin na dostosowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do map zagrożenia rozpoczął się od oficjalnego ich przekazania samorządom.

### **Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu uwzględnienia map zagrożenia powodziowego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.**

Kluczową okolicznością prawną w kontekście dostosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do map zagrożenia powodziowego jest art. 36 u.p.z.p. zgodnie z którym:

„1. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

2. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.”

Wskazany stan prawny rodzi w świetle debat eksperckich daleko idące konsekwencje planistyczno-finansowe.

Co więcej na podstawie map zagrożenia powodziowego projektowany jest obecnie wariant inwestycyjny w ramach PZRP. Wariant inwestycyjny będzie przewidywał realizację określonej liczby inwestycji w całej Polsce, w wyniku których zasięg zagrożenia się zmieni, czyli zmniejszy bo taki jest cel PZRP. Tyle że te inwestycje, które będą wpływały na redukcję obszarów zagrożenia powodziowego, będą wdrażane w perspektywie kilku - kilkunastu lat. Zgodnie z PW, aktualizacja map zagrożenia powodziowego przewidziana jest w cyklach

6-letnich. W kolejnym cyklu planistycznym (do grudnia 2019 r.) MZP zostaną zaktualizowane o inwestycje powstałe od czasu opracowania pierwszych MZP.

W świetle obowiązującego prawa powyższe uwarunkowania mogą prowadzić do następującej sytuacji:

1. Najpierw w wyniku uwzględnienia w m.p.z.p. mapy zagrożenia powodziowego wypłacone zostanie odszkodowanie z tytułu ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości (wyznaczenie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią skutkuje zmianą funkcji nieruchomości);
2. Następnie w ramach wdrażania PZRP zrealizowane zostaną inwestycje, które doprowadzą do tego, że obszar zagrożenia powodziowego (np. szczególnego zagrożenia) się zmniejszy i dokonana zmiana m.p.z.p. w trybie pkt. 1 okaże się nieuzasadniona w wyniku aktualizacji mapy zagrożenia powodziowego.

Powyższe zagadnienia wymagają bezwzględnie nowej regulacji prawnej.

### **Zakazy i ograniczenia obowiązujące na obszarach zagrożenia powodziowego**

Podstawowy aktem prawnym regulującym działalność na obszarach zagrożenia powodziowego jest ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. Zgodnie z tym aktem, w polskim prawie można wyszczególnić m.in. dwie kategorie obszarów:

1. obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi (art. 9 ust. 1 pkt 6b PW) wyznaczone w ramach wstępnej oceny ryzyka powodziowego – rozumie się przez to określone we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczącego ryzyka powodzi;
2. obszary zagrożenia powodziowego o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia – prezentowane na mapach zagrożenia powodziowego:
  - a. obszary szczególnego zagrożenia powodzią (art. 9 ust. 1 pkt 6c PW) – rozumie się przez to:
    - obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat,
    - obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat,
    - 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,
    - pas techniczny w rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.
  - b. obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2 %, (czyli raz na 500 lat);
  - c. obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego lub wału przeciwsztormowego (budowli ochronnych pasa technicznego), uwzględniając w obliczeniach przepływ o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%.

Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi zostały zdefiniowane w art. 9 ust. 1 pkt 6b PW. Określane są one przy opracowywaniu wstępnej oceny ryzyka powodziowego, co leży w kompetencji Prezesa KZGW współdziałającego z ministrem właściwym do spraw

gospodarki morskiej. Wskazanie w ramach wstępnej oceny obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (rzek lub odcinków rzek) skutkuje obowiązkiem opracowania dla nich map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego. Natomiast obszary te nie stanowią podstawy do planowania przestrzennego. Kolejnym krokiem jest przygotowanie przez Prezesa KZGW przy wykorzystaniu w/w map, planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy.

Obszary wskazane w punkcie 2 b i c powyżej, zgodnie z art. 88f ust. 5 PW, uwzględnia się m.in. w m.p.z.p, ale obecne zapisy ustawy PW nie określają dla nich szczegółowych regulacji w odniesieniu do planowania przestrzennego.

### **Obszary szczególnego zagrożenia powodzią**

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią zostały definiowane w art. 9 ust. 1 pkt 6c PW. Lokalizacja i położenie tych obszarów wynika z map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego lub warunków terenowych. Co do możliwości prowadzenia działalności, dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią ustawodawca szczegółowo uregulował tę kwestię w art. 88l PW i art. 40 ust. 1 pkt 3 PW. Wspominany art. 88l ust. 1 PW zawiera ogólny zakaz wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, wskazując przy tym działania szczególnie zabronione:

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

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

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

Drugim wyjątkiem jest realizacja robót budowlanych w związku z drogą rowerową lub wyznaczaniem szlaku rowerowego/turystycznego. W tej sytuacji, przystąpienie do prac wymaga uzyskania zgłoszenia tych prac w trybie analogicznym do przepisów prawa budowlanego, tylko z tym wyjątkiem iż organem właściwym jest Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej. Podobnie jak w przepisach budowlanych, organ przyjmujący zgłoszenie ma prawo wniesienia sprzeciwu wyrażonego w drodze decyzji.

Odstępstwo od obowiązku stosowania generalnych zakazów wskazanych w art. 88l ust. 1 PW wymaga wystąpienia z wnioskiem o zwolnienie z tych zakazów i uzyskania pozytywnej decyzji Dyrektora RZGW. Do wniosku obligatoryjnie należy dołączyć charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót, mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów i robót. Dyrektor RZGW może wystąpić o opinię w trybie art. 88l ust. 3 i 4 PW do państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej i poprosić wnioskodawcę o załączenie obliczeń hydraulicznych i hydrologicznych. Należy wskazać, iż zwolnienie z zakazu ma charakter indywidualny i w żaden sposób nie wpływa na trwałość ustawowych zakazów wynikających z obowiązywania dokumentu ustanawiającego obszar szczególnego zagrożenia powodzią<sup>12</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dn. 10.09.2014 r., sygn. akt II SA/OI 539/13

### 1.2.3 Stan postulowany

#### **Wprowadzenie map zagrożenia powodziowego do planów z zakresu zagospodarowania przestrzennego**

W pierwszej kolejności należy wskazać trzy zasady wiodące przy projektowaniu instrumentów prawnych związanych z wdrażaniem MZP:

- dopuszczenie dalszego zagospodarowania obszarów zagrożenia powodziowego w sposób sprzeczny z zasadami ustalonymi w ramach PZRP (Instrument Wspierający: Lokalizacyjne i techniczne aspekty zabudowy na obszarach zagrożenia powodziowego - Wytyczne) jest dalece niepożądane z uwagi na konieczność zatrzymania procesu wzrostu ryzyka powodziowego oraz uniknięcia kolejnych nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę przeciwpowodziową i związane z jej realizacją nieakceptowalne koszty środowiskowe (instrument nr 1, grupa działań nr II z zał. 1);
- ani budżet państwa, ani budżety samorządów terytorialnych nie byłby w stanie ponieść w krótkim okresie czasu skumulowanego ciężaru kosztów wykupu/odszkodowań względem podmiotów prywatnych w wyniku zmian przeznaczenia nieruchomości (zob. Stanowisko nr 18 Konwentu Marszałków Województw z dnia 29 października 2014 r.) (instrument nr 9, grupa działań nr II z zał. 1);
- PZRP w tym i kolejnym cyklu inwestycyjnym zakładają wdrożenie pakietu technicznych i nietechnicznych (zwiększanie naturalnej retencji) działań przeciwpowodziowych, których celem jest redukcja obszarów zagrożenia powodziowego. Realizację tych inwestycji należy potraktować priorytetowo jeżeli chodzi o strukturę alokacji środków w szczególności w ramach budżetu państwa (instrumenty nr 4, 5, 6 i 10, grupa działań nr I oraz instrument nr 18, grupa działań nr II z zał.1).

Dla zilustrowania skali kosztów związanych z implementacją MZP w procesie planowania przestrzennego należy wskazać zakres potencjalnych obciążeń finansowych odnosząc się do następujących stanów faktycznych:

- 1) relokacja zabudowy (przesiedlenie) z terenów, których nie wskazano do ochrony w drodze technicznych metod ochrony przeciwpowodziowej (wskazania nastąpią w ramach analizy wielokryterialnej), a w świetle opracowanych w ramach PZRP zasad gospodarowania (zob. Wytyczne) zabudowa nie może pozostać na tych terenach;
- 2) relokacja zabudowy (przesiedlenie) z terenów wskazanych w ramach PZRP jako obszary naturalnej retencji;
- 3) zmiana funkcji istniejących obiektów prywatnych tak by nowa funkcja była dopuszczalna w świetle opracowanych w ramach PZRP zasad gospodarowania;
- 4) zmiana przeznaczenia niezagospodarowanych nieruchomości na skutek uwzględnienia opracowanych w ramach PZRP zasad gospodarowania w obowiązujących m.p.z.p. lub wydanych decyzjach wziżt.

W świetle wskazanych powyżej zasad wiodących oraz kategorii potencjalnych obciążeń finansowych proponuje się wdrożenie następujących instrumentów prawnych:

- a) dokonanie nowelizacji art. 88f ust. 5 PW zgodnie, z którym przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 (w tym obszary szczególnego zagrożenia powodzią), uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie

zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Domniemanie konieczności dostosowania m.p.z.p. do map zagrożenia powodziowego nastąpiło w drodze wykładni (poprzez nawiązanie do art. 88f ust. 8 PW) choć i to nie wykluczyło pojawienia się niejasnych komentarzy. Jak wskazuje Zbigniew Bukowski<sup>13</sup> przepis art. 88f ust. 5 PW rodzi tylko obowiązek uwzględnienia granic (z określeniem typu obszaru) w aktach planistycznych. Nowy przepis musi jasno stanowić, iż transpozycja MZP skutkuje wprowadzeniem reżimu zagospodarowania określonego w Wytycznych PZRP i wprowadzonego do stosownych przepisów ustawy Prawo wodne oraz Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

- b) transpozycja MZP do obowiązujących m.p.z.p. następuje w istniejącym trybie tj. w terminie 30 miesięcy od dnia przekazania MZP samorządom, przy czym;
- katalog aktów planistycznych z art. 88f ust. 5 należy rozszerzyć o studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (instrumenty nr 2 i 17, grupa działań nr II z zał. 1);
  - w stosunku do wydanych decyzji o wziszt oraz pozwoleń na budowę nie uwzględniających MZP wprowadza się obowiązek wznowienia postępowania z urzędu lub wydania decyzji wygaszającej (instrument nr 3, grupa działań nr II z zał. 1);
  - niezwłocznie wprowadza się obowiązek uwzględniania MZP oraz Wytycznych w toku postępowań w sprawie pozwolenia na budowę (instrument nr 4, grupa działań nr II z zał. 1);
  - organ administracji planistycznej lub architektoniczno-budowlanej ma prawo zwrócić się z zapytaniem do RZGW o aktualność obszaru zagrożonego powodzią w świetle dostępnych analiz hydraulicznych<sup>14</sup> opracowanych w ramach zadań statutowych Dyrektora RZGW, czyli np. uwzględniających inwestycje przeciwpowodziowe zrealizowane w latach 2012-2014 r.; w przypadku gdy obszar zagrożenia powodziowego został zredukowany w wyniku zamodelowania „Wariantu O” w rozumieniu PZRP jednostka samorządu terytorialnego (dalej jako: JST) uwzględnia w toku stosownej procedury nowe obszary; wymaga to uzgodnienia z Dyrektorem RZGW (uwzględnienie aktualnego stanu zagrożenia powodziowego nie zwalnia z obowiązku wprowadzenia granic obszarów zagrożenia powodziowego z MZP);
  - studia ochrony przeciwpowodziowej, dla rzek które w WOPR nie zostały wskazane do opracowania map w I cyklu planistycznym, zachowują ważność do czasu przekazania właściwym organom nowych map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, opracowanych w kolejnych cyklach planistycznych. Do terenów objętych studiami w odpowiednim zakresie (dostępność danych) stosuje się reżim opracowany w ramach Wytycznych PZRP (instrument nr 5, grupa działań nr II z zał. 1);
  - należy wprowadzić uproszczony tryb zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz m.p.z.p. tak by procedura zmian tych dokumentów mogła być prowadzona równolegle (wykorzystać można w tym zakresie

---

<sup>13</sup> Bukowski, Z. [w:] Bukowski, Z., Rakoczy, B., Szuma, K. (red.) Prawo wodne. Komentarz, LEX 2013.

<sup>14</sup> Poprzez analizę hydrauliczną cieków powierzchniowych rozumie się - określenie na podstawie matematycznego modelu hydraulicznego najistotniejszych parametrów hydraulicznych w danym punkcie lub na danym odcinku cieków, w tym co najmniej: zasięgu obszarów o określonym prawdopodobieństwie występowania powodzi, rzędnych zwierciadła wody, głębokości wody oraz w przypadku dwuwymiarowych matematycznych modeli hydraulicznych dodatkowo prędkości i kierunków przepływu wody.

art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej) (instrument nr 2, grupa działań nr I z zał. 1);

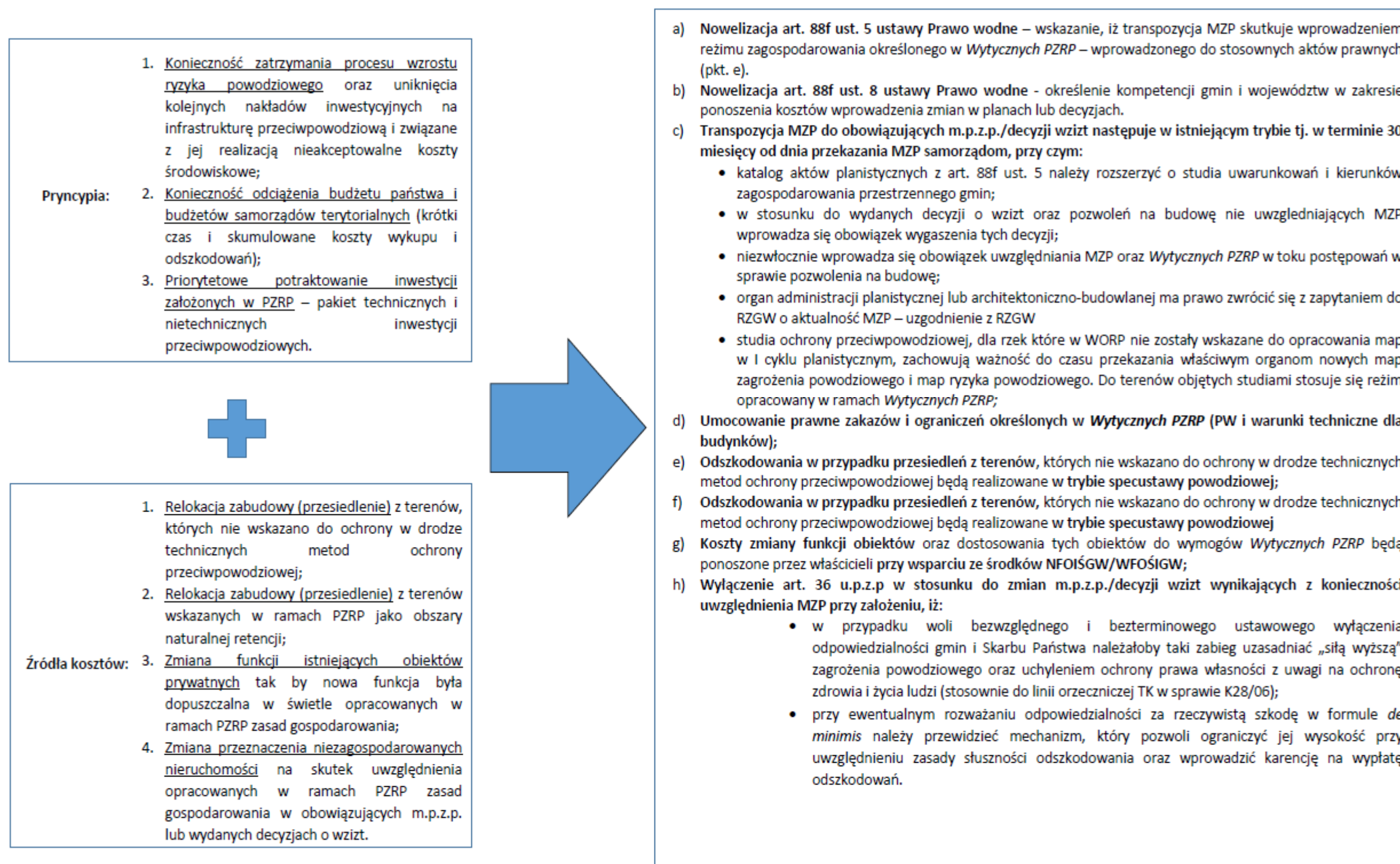
- w kontekście powyższych postulatów wskazać należy, iż w świetle obecnego brzmienia projektu nowelizacji PW zniesiony został obowiązek dostosowania m.p.z.p. do MZP w terminie 30 miesięcy od dnia pierwszorazowego przekazania MZP jednostkom samorządowym. Obowiązek ten został orzeczony dopiero względem zaktualizowanych po raz pierwszy map zagrożenia powodziowego oraz zaktualizowanych po raz pierwszy map ryzyka powodziowego a termin został skrócony do 24 miesięcy. Ponadto projekt nowelizacji zakłada wygaśnięcie z dniem wejścia w życie ustawy decyzji o w.z.i.z.t. wydanych dla terenów pozostających w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Wygaśnięcie nie dotyczy decyzji o w.z.i.z.t., na podstawie których przed dniem wejścia w życie nowelizacji wydano ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę albo dokonano zgłoszeń, o których mowa w art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, do których właściwy organ nie wniósł sprzeciwu.
- c) uzgodnienie przez dyrektora RZGW dokumentów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego następuje przy wykorzystaniu ustaleń map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, ustaleń wynikających ze studiów ochrony przeciwpowodziowej, dla obszarów, dla których nie zostały opracowane mapy zagrożenia powodziowego, lub analiz hydraulicznych, które zostały opracowane w ramach realizacji zadań ustawowych dyrektora RZGW. Alternatywą dla wykorzystywania analiz hydraulicznych innych niż MZP jest wprowadzenie obowiązku aktualizacji MZP/MRP w częstotliwości większej niż przewiduje to dyrektywa powodziowa..
- d) umocowanie zakazów i ograniczeń określonych w *Wytycznych PZRP* następuje w ustawie Prawo wodne oraz Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (instrument nr 1, grupa działań nr II z zał. 1);
- e) pozyskiwanie nieruchomości w przypadku relokacji zabudowy (przesiedlenie) z terenów, których nie wskazano do ochrony w drodze technicznych metod ochrony przeciwpowodziowej powinno być realizowane w trybie specustawy powodziowej (z uwzględnieniem zmian wskazanych w ramach instrumentów nr 6 i 6 z grupy działań nr II z zał. 1). Postuluje się by na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wojewoda w uzgodnieniu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej mógł, w drodze decyzji: 1) wprowadzić trwałe ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości; 2) nakazać rozbiórkę obiektów budowlanych. Wszczynając z urzędu postępowanie w sprawie przedmiotowej decyzji wojewoda przedstawiałby stronom postępowania analizę potrzeb w zakresie wprowadzenia trwałych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią lub rozbiórki obiektów budowlanych wybudowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Analiza potrzeb zawierałaby w szczególności:
  - określenie stopnia zagrożenia życia lub zdrowia ludzi w przypadku wystąpienia powodzi przy uwzględnieniu efektywności systemu prognozowania i ostrzegania na obszarze gminy,
  - analizę możliwości dostosowania zabudowy do wymogów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie,

- analizę wpływu głębokości wody oraz tam gdzie to możliwe prędkości przepływu wody na istniejącą zabudowę;
  - uzasadnienie potrzeby wprowadzenia trwałych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią lub rozbiórki obiektów budowlanych wybudowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, ze wskazaniem wykonalności osiągnięcia zakładanych celów w zakresie ochrony życia lub zdrowia ludzi przy zastosowaniu budowli przeciwpowodziowych lub odtworzenia naturalnej retencji śródlądowych wód powierzchniowych.
  - analizę kosztów i korzyści,
  - opis metod prognozowania zastosowanych przez wnioskodawcę.
- f) koszty zmiany funkcji obiektów oraz dostosowania tych obiektów do wymogów *Wytycznych PZRP* będą ponoszone przez właścicieli przy wsparciu ze środków NFOiŚGW/WFOiŚGW; (zróżnicowanie wysokości wsparcia uzależnione będzie od sytuacji majątkowej podmiotu zobowiązanego;
- g) w terminie 24 miesięcy od dniach wejścia w życie rozporządzenia w sprawie planów zarządzania ryzykiem powodziowym gmina ma obowiązek opracować plan zmniejszania wrażliwości obszarów zagrożenia powodziowego obejmujący:
- wskazania obiektów rekomendowanych do dostosowania do warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, uwzględniających wytyczne określone w planach zarządzania ryzykiem powodziowym;
  - wskazania co do zmian funkcji istniejących:
    - obiektów służących osobom o ograniczonej mobilności lub możliwościach podejmowania decyzji;
    - obiektów infrastrukturalnych;
    - obiektów zagrażających środowisku;
    - pozostałych obiektów użyteczności publicznej oraz obiektów prywatnych;
  - zasady lokalizacji obiektów zagrażających środowisku, obiektów o szczególnym znaczeniu społecznym oraz infrastruktury komunikacyjnej na obszarach, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2%;
  - identyfikację nieruchomości niezabudowanych, względem których konieczna jest zmiana przeznaczenia, w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z uwagi na poziom zagrożenia powodziowego zidentyfikowany na podstawie ustaleń map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, ustaleń wynikających ze studiów ochrony przeciwpowodziowej, dla obszarów dla których mapy zagrożenia powodziowego nie zostały sporządzone lub innych dostępnych analiz hydraulicznych opracowanych w ramach zadań statutowych dyrektora urzędu gospodarki wodnej.
- h) wyłączenie art. 36 u.p.z.p w stosunku do zmian m.p.z.p./ decyzji wzięt wynikających z konieczności uwzględnienia MZP (studiów ochrony przeciwpowodziowej) przy założeniu, iż:
- w ramach dotychczasowych prac nad projektem reformy Prawa wodnego rozważane były następujące ścieżki rozwiązania zagadnienia

odszkodowań za zmianę przeznaczenia nieruchomości w wyniku wdrożenia MZP:

- i. ustawowe uchylenie mocy obowiązującej m.p.z.p./decyzji o w.z.i.z.t. nie uwzględniających ograniczeń w przeznaczeniu nieruchomości wynikających z wdrożenia Map Zagrożenia Powodziowego;
  - ii. ustawowe zamrożenie stosowania art. 36 u.p.z.p. w cyklu planistycznym 2015-2021 oraz uruchomienie odpowiedzialności w kolejnym cyklu z zastrzeżeniem, iż będzie ona obejmowała odpowiedzialność za rzeczywistą szkodę a roszczenia będą kierowane względem Skarbu Państwa reprezentowanego przez wojewodę;
  - iii. bezterminowe ustawowe wyłączenie odpowiedzialności gmin w trybie art. 36 u.p.z.p. oraz odpowiedzialności Skarbu Państwa przy ewentualnym rozważeniu odpowiedzialności za rzeczywistą szkodę w formule *de minimis*;
- odnośnie wskazanych powyżej ścieżek postępowania przedstawić można następujące stanowisko:
    - zastosowanie zabiegu, o którym mowa pod pkt. i) nie rozwiązuje zagadnienia odszkodowań za zmianę przeznaczenia nieruchomości w wyniku wdrożenia MZP;
    - zamrożenie stosowania art. 36 u.p.z.p. w cyklu planistycznym 2015-2021 spotka się z mniejszym wydzwiciem społecznym oraz da możliwość lepszego przygotowania się do wprowadzenia docelowej regulacji, w tym w oparciu o rozpoznanie skali zmian przeznaczeń nieruchomości dokonanej w ramach *Planów zmniejszania wrażliwości obszarów zagrożenia powodziowego*;
  - w przypadku woli bezwzględnego i bezterminowego ustawowego wyłączenia odpowiedzialności gmin i Skarbu Państwa należałoby taki zabieg uzasadniać „siłą wyższą” zagrożenia powodziowego oraz uchyleniem ochrony prawa własności z uwagi na ochronę zdrowia i życia ludzi (stosownie do linii orzecniczej TK w sprawie K28/06);
  - przy ewentualnym rozważaniu odpowiedzialności za rzeczywistą szkodę w formule *de minimis* należy przewidzieć mechanizm, który pozwoli ograniczyć jej wysokość przy uwzględnieniu zasady słuszności odszkodowania oraz wprowadzić karencję na wypłatę odszkodowań.
  - w świetle powyższych uwarunkowań wskazać należy, iż w projekcie nowelizacji PW wprowadzono wyłączenie stosowania art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w stosunku do zmian w m.p.z.p. wynikających z konieczności uwzględniania uwarunkowań ochrony przed powodzią (MZP) określonych w przepisach odrębnych. W przypadku gdy proponowana regulacja zostanie jedyną obowiązującą w tym zakresie adresatem ewentualnych roszczeń będzie Skarb Państwa, przy czym roszczenia te będą podlegały bardzo daleko idącym ograniczeniom wynikającym z linii orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego (wyrok w sprawie K28/06).

## Zasady transpozycji map zagrożenia powodziowego – Instrumenty prawne



### 1.2.4 Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji

Jak wskazano w „Charakterystyce i celach instrumentu”, jako źródła wzrostu ryzyka powodziowego w UE należy traktować zachodzące zmiany klimatyczne i wpływ działalności człowieka - „niezrównoważony rozwój”, „długotrwałe, nieodpowiednie planowanie zagospodarowania terenów będące wynikiem lekceważenia wiedzy naukowej i technicznej, które dziś byłoby nie do przyjęcia” oraz „nierozsądne zarządzanie powodziowe”, „przynoszące częściowo skutek odwrotny do zamierzonego”. Rozwiązania zmierzające w kierunku odpowiedniego planowania zagospodarowania obszarów zagrożenia powodziowego wymagają podjęcia pakietu działań legislacyjnych o potencjalnie daleko idących skutkach finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów JST. Jednakże brak stanowczej i klarownej regulacji w zakresie uwzględniania w planowaniu przestrzennym poziomu i zakresu przestrzennego ryzyka powodziowego prowadzić będzie do pogłębiania stanu, do którego doprowadziła praktyka legislacyjna i orzecznicza w ostatnich latach. Stan ten polega na postępującej zabudowie terenów zalewowych, które następnie w wyniku wystąpienia powodzi są zgłaszane do ochrony w drodze zastosowania technicznych metod ochrony przeciwpowodziowej, która *nota bene* nie jest finansowana z skąd inąd jak z puli finansów publicznych. W związku z powyższym konieczne jest ustanowienie efektywnego mechanizmu na styku prawa wodnego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gwarantującego w zakresie administracyjnoprawnym i finansowym transpozycję poziomu zagrożenia powodziowego do dokumentów z zakresu zagospodarowania przestrzennego ze wszelkimi tego skutkami w zakresie zmiany dotychczasowej funkcji nieruchomości. Brak efektywnego instrumentu obejmującego finansowanie skutków zmian sprawi, iż gminy uchylać się będą na wszelkie możliwe sposoby od uwzględniania stopnia ryzyka powodziowego w planowaniu przestrzennym.

Co istotne transpozycja do planów z zakresu zagospodarowania przestrzennego map zagrożenia powodziowego, nieuwzględniających inwestycji zrealizowanych w latach 2012 – 2014, dawałyby potencjalną podstawę do nieuzasadnionych roszczeń odszkodowawczych z tytułu ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości, które to ograniczenie zostało faktycznie zniesione z uwagi na realizację inwestycji w latach 2012-2014 oraz wskazanych do realizacji w ramach PZRP.

### 1.2.5 Podsumowanie

Podstawowym warunkiem minimalizacji ryzyka powodzi jest przyjęcie zrównoważonych modeli rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego, w tym polityka aktywnego długofalowego planowania, prowadząca do zrównoważonego wykorzystania obszarów powodziowych oraz zminimalizowania ryzyka, a w jej ramach - takie środki zaradcze, jak: naturalne środki ochrony przeciwpowodziowej, działania zmniejszające stopień narażenia na potencjalne szkody i działania zapobiegające.

Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów zagrożenia powodzią podlegają obowiązkowi uwzględnienia w dokumentach z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

Kluczową okolicznością prawną w kontekście dostosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do map zagrożenia powodziowego jest odpowiedzialność gminy za wyłączenie bądź ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości. Dlatego też nowa regulacja musi jasno stanowić:

- jaki podmiot ponosi odpowiedzialność we wskazanym zakresie;

- jakich konkretnie stanów faktycznych dotyczy (zmiana funkcji nieruchomości zagospodarowanej; zmiana funkcji nieruchomości niezagospodarowanej);
- sposób wyceny odszkodowania;
- klauzule ograniczające odpowiedzialność względem terenów, dla których nie opracowano planów miejscowych, a na których zlokalizowano zabudowę na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pomimo posiadanej wiedzy na temat obszaru zagrożenia powodziowego (w tym często w sposób naruszający ustalenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego).

Projektowana regulacja powinna dodatkowo uwzględniać specyfikę ograniczeń zagospodarowania obszarów nie objętych w danym cyklu planistycznym mapami zagrożenia i ryzyka powodziowego jednakże objętych studiami ochrony przeciwpowodziowej.

Szczególną propozycję regulacji poświęcono w ramach niniejszego instrumentu warunkom dopuszczalności zagospodarowania obszarów zagrożenia powodziowego.

## 1.2.6 Bibliografia

- 1) Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23.10.2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z dnia 6.11.2007 r., s. 27-34).
- 2) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199).
- 3) Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 803 ze zm.).
- 4) Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).
- 5) Komunikat Komisji z dnia 12.07.2004 r. dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów - „Zarządzanie zagrożeniem powodziowym - zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków powodzi”, KOM (2004) 472 końcowy, dalej powoływany jako „Komunikat KE (2004) 472”.
- 6) Opinia z dnia 9.02.2005 r. w sprawie Komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Zarządzanie powodziowe - zapobieganie powodziom, ochrona przed powodzią i łagodzenie skutków powodzi”, NAT/263 (Dz. Urz. UE C 195 z dnia 18.08.2006 r., s. 37), dalej powoływana jako „Opinia EKES z dnia 9.02.2005 r.”.
- 7) Wyrok WSA w Olsztynie z dn. 10.09.2014 r., sygn. akt II SA/OI 539/13.
- 8) Bukowski Z. [w:] Bukowski, Z., Rakoczy, B., Szuma, K. (red.); Prawo wodne. Komentarz, LEX 2013.
- 9) Cyrankiewicz M.; Za zmianę planów zapłacą gminy, Rzeczpospolita z dn. 31. 05. 2014 r., <http://prawo.rp.pl/artukul/1114255.html> dostęp z dnia...
- 10) Kledyński, Z., Lejman, W., Machowska, A.; Standardy technologiczne jako wytyczne do realizacji zabudowy na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, 3 sierpnia 2012 r.,

<http://www.mazowieckie.pl/pl/urząd/urząd-wojewódzki/województwo/kleski-zywiolowe/bezpieczenstwo-powodzi/archiwum/2012/ekspertyzy-2012/11183.dok.html>,  
dostęp z dnia ...

- 11) Majda, T., Mirecka, M., Wałykowski, P.; Kryteria opracowania typologii narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zakresu ustaleń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które należy określać dla tych terenów, Warszawa, grudzień 2011 r.
- 12) Majda, T., Mirecka, M.; Standardy urbanistyczne jako wytyczne do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012.
- 13) Majda, T., Wałykowski, P., Adamczyk, J., Grygoruk, M.; Typologia terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, Warszawa 2012.
- 14) McIntyre, O., Ekspertyza Nr 025: „Dyrektywa 2000/60/WE ustanawiająca ramy dla działań Wspólnoty w zakresie polityki wodnej (Ramowa Dyrektywa Wodna) i jej znaczenie dla ochrony przeciwpowodziowej”, ECO, EFICOM oraz Hogan & Hartson, EuropeAid/113506/D/SV/PL - „Parlamentarne Procedury Legislacyjne”, 31 marca 2003 r.
- 15) Rotko, J.; *Prawne determinanty gospodarowania terenami narażonymi na niebezpieczeństwo powodzi - z uwzględnieniem przepisów prawa dotyczących planowania przestrzennego, gospodarki wodnej i ochrony środowiska*, Gospodarka Wodna 2005, Nr 9, s. 355.

## 1.3 Ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia powodzi

### 1.3.1 Charakterystyka i cele instrumentu

Ryzyko katastroficzne jest pojęciem stosunkowo nowym, niestanowiącym zbyt często przedmiotu badań, aczkolwiek, ze względu na częste występowanie zdarzeń mających cechy katastrof, coraz bardziej popularnym. Powtarzające się w Polsce katastrofy naturalne, nazywane często klęskami żywiołowymi, a także skala zniszczeń, które są przez nie wywoływane, skłaniają do dyskusji na temat możliwości stworzenia rozwiązań systemowych, które mogłyby im zaradzać. Istotnym aspektem tego zagadnienia jest opracowanie systemu powszechnych ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych.

Termin „ubezpieczenie katastroficzne” oznacza ubezpieczenie obejmujące określone ryzyko katastroficzne (np. powódź) bez względu na skalę szkód. Ubezpieczenia stanowią tylko fragment ogólnego systemu zarządzania ryzykiem katastroficznym, który nie ogranicza się do zwalczania skutków katastrof, ale obejmuje również działania i inwestycje prewencyjne, działania organizatorskie właściwych organów i służb, a także działania służące podnoszeniu społecznej świadomości odnośnie istniejących zagrożeń i celowości ich zwalczania. Ubezpieczenia mieszczą się w obszarze kompensacji szkód, aczkolwiek mogą również oddziaływać prewencyjnie.

Wyróżnić można trzy główne modele ubezpieczeń katastroficznych:

- 1) Model powszechnych ubezpieczeń dobrowolnych, oparty na wysokiej świadomości społecznej i występujący w krajach o wysokim poziomie zamożności społeczeństwa;
- 2) Model oparty o ubezpieczenia (dobrowolne lub obowiązkowe) połączone - dla ich upowszechnienia - z zastosowaniem określonych bodźców ekonomicznych oraz

instrumentów o charakterze administracyjno-prawnym, będących przejawem przymusu pośredniego („miękkiego”), przy czym w grę mogą wchodzić zarówno formy zachęt i motywacji, jak też presji i nacisków. Przykładowo można wskazać na:

a. instrumenty (bodźce) ekonomiczne, takie jak:

- ulgi podatkowe, np. odpisy w podatku dochodowym lub możliwość pomniejszenia podatku od nieruchomości o kwotę opłaconej składki;
- uwarunkowanie preferencyjnych warunków kredytowych od ubezpieczenia budynku (analogicznie jak w ubezpieczeniu upraw);
- dopłaty do składek ze środków publicznych przeznaczonych na zwalczanie skutków katastrof;

b. instrumenty o charakterze administracyjno- i cywilno-prawnym, takie jak:

- uzależnienie świadczeń publicznych o charakterze odszkodowawczym od ubezpieczenia budynku (np. wyłączenie lub ograniczenie pomocy publicznej w odniesieniu do szkód, które mogły być objęte dostępnym ubezpieczeniem);
- uzależnienie dostępności lub preferencyjnych warunków określonych korzyści od ubezpieczenia budynku, czego ilustracją mogą być stosowane już dopłaty dla rolników, zależne od wymaganego ubezpieczenia upraw;
- uzależnienie określonych czynności prawnych, jak np. ustanowienia hipoteki, czy zbycia budynku, od faktu jego ubezpieczenia;
- instrumenty cywilno-prawne (kontraktowe) wymuszające ubezpieczenie, np. wymóg ubezpieczenia budynku jako warunek przetargu lub umowy najmu;

3) Model ubezpieczeń obowiązkowych, wprowadzany najczęściej w sytuacji zbyt niskiej powszechności ubezpieczeń dobrowolnych. Ma on na celu pobudzenie rozwoju rynku ubezpieczeniowego i odciążenie instytucji państwowych od niwelowania skutków katastrof naturalnych.

### 1.3.2 Stan obecny

Funkcjonujące obecnie w Polsce rozwiązania prawne w zakresie szeroko pojętej kompensacji szkód powstałych w wyniku katastrof naturalnych pozwalają postawić tezę, że w tym zakresie mamy do czynienia z modelem dobrowolnym, z pewnymi jednak odmiennostkami. Ustawodawca odnośnie budynków rolniczych uznał, że podstawowym sposobem naprawiania szkód w nich powstałych powinno być odszkodowanie wypłacane z ubezpieczenia obowiązkowego. Rolnik jest obowiązany zawrzeć umowę ubezpieczenia budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych. Dlatego ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 392 ze zm.) przewiduje szeroki zakres ochrony ubezpieczeniowej, obejmujący szkody powstałe w budynkach na skutek klęsk żywiołowych, w tym powodzi. Z drugiej strony, odnośnie pozostałych budynków oferowane są ubezpieczenia dobrowolne o zróżnicowanym zakresie ochrony.

Polska należy do krajów, w których powszechność ubezpieczeń katastroficznych jest niższa niż w najbardziej rozwiniętych krajach Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę, że ponad 60% budynków mieszkalnych objętych jest ubezpieczeniem od skutków powodzi (w tym zdecydowana większość wybudowanych po 2000 r.), wielkością, która wydaje się niepokojąca (z punktu widzenia rekompensat strat w przypadku ryzyka powodzi), to zaledwie trzynastoprocentowy udział ubezpieczycieli w pokryciu strat spowodowanych żywiołem w roku 2010. Tak niski udział ubezpieczycieli w rekompensacie szkód wynikać może z niskiego stopnia ubezpieczenia majątku w Polsce przez samorządy, jednostki administracji państwowej oraz przedsiębiorstwa.

Powtarzające się z coraz większą częstotliwością katastrofy naturalne nie motywują części gospodarstw domowych, zarządców budynków oraz jednostek samorządu terytorialnego do skorzystania z oferty ubezpieczycieli w tym zakresie. Niski udział ubezpieczycieli w rekompensacie szkód powodziowych wynika z niskiej penetracji ubezpieczeniowej. Ważne wydają się tu między innymi trzy grupy czynników:

- ekonomiczne;
- społeczno-polityczne.

Czynniki ekonomiczne ograniczające powszechność ubezpieczenia budynków są niewątpliwie związane z trudną sytuacją materialną wielu właścicieli mienia. Dochodzi do tego dość powszechne przekonanie o wysokich kosztach i niskiej efektywności ubezpieczeń ryzyk katastroficznych. Brakuje też efektywnych bodźców skłaniających właścicieli do ubezpieczenia swojego mienia.

Czynniki społeczno-polityczne mają swe źródła w ekspektatywie społecznej, opartej na przekonaniu, że odpowiedzialność za skutki zdarzeń katastroficznych powinno ponosić państwo, a więc obowiązkiem państwa jest pokrywanie szkód w tym zakresie. Świadomość, że w razie wystąpienia szkody w wyniku powodzi osoby poszkodowane otrzymają znaczącą pomoc od państwa, powoduje, że w społeczeństwie nie wzrasta, lub wzrasta bardzo powoli, skłonność do ubezpieczania się.

Zakłady ubezpieczeń prowadzą zróżnicowaną politykę zarządzania ryzykiem ubezpieczeniowym w zależności od wielkości swoich portfeli ubezpieczeniowych oraz profili działalności. Można założyć, że implementacja do polskiego prawa dyrektywy WYPŁACALNOŚĆ II, która uzależnia wysokość kapitałów własnych od ekspozycji zakładów ubezpieczeń na szkody spowodowane przez ryzyko powodzi, może spowodować ich większą ostrożność w odniesieniu do oceny ryzyka na terenach charakteryzujących się średnim i wysokim ryzykiem występowania powodzi.

Obecnie w sprzedaży są produkty ubezpieczeniowe, które już w zakresie podstawowym obejmują ochroną ubezpieczeniową ryzyko powodzi. Część ubezpieczycieli oferuje odrębne limity na powódź, za które ubezpieczający musi zapłacić dodatkową składkę. Część zakładów ubezpieczeń odmawia zawarcia umowy ubezpieczenia mienia od ryzyka powodzi na terenach charakteryzujących się wysoką szkodowością.

Ocena ryzyka odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w art. 815. § 1. Kc. Ubezpieczający obowiązany jest podać do wiadomości ubezpieczyciela wszystkie znane sobie okoliczności, o które ubezpieczyciel zapytywał w formularzu oferty albo przed zawarciem umowy w innych pismach. W razie zawarcia przez ubezpieczyciela umowy ubezpieczenia mimo braku odpowiedzi na poszczególne pytania, pominięte okoliczności uważa się za nieistotne.

W związku z tym, do obowiązków zakładu należy ocena ryzyka przed zawarciem umowy ubezpieczenia. W przypadku powodzi polega ona przede wszystkim na uzyskaniu wiedzy o usytuowaniu przedmiotu ubezpieczenia w stosunku do cieków i zbiorników wodnych, historii szkodowej oraz stosowanych środkach w celu uniknięcia lub ograniczenia wysokości

szkody w razie wystąpienia powodzi. Dopiero na tej podstawie podejmowana jest decyzja o przedstawieniu ewentualnej oferty ubezpieczeniowej oraz ustaleniu wysokości stawki, adekwatnej do ryzyka ubezpieczeniowego.

Należy zauważyć również, że stosunkowo nieliczne zakłady ubezpieczeń specjalizują się w prowadzeniu obowiązkowych ubezpieczeń budynków i upraw rolnych.

Cechą charakterystyczną powodzi jest to, że o ile nie następuje duża siła przepływu wody i teren nie pozostaje zalany przez długi okres czasu, szkody w samych budynkach są stosunkowo niewielkie. Natomiast całkowitemu zniszczeniu ulegają zazwyczaj stałe elementy wyposażenia oraz ruchomości znajdujące się w zalanych kondygnacjach. W warunkach polskich, za wyjątkiem Dolnego i Górnego Śląska, powodzie o rozmiarach katastroficznych obejmowały głównie tereny wiejskie i podmiejskie objęte w ogromnej mierze obowiązkowymi ubezpieczeniami budynków rolnych, w przypadku których szacuje się, że ponad 90 % gospodarstw spełnia ten obowiązek. Jednak ubezpieczenia ruchomości zawierane są dużo rzadziej, co powodowało, że osoby poszkodowane występowały z roszczeniami o udzielenie pomocy społecznej.

Doświadczenia polskiego rynku ubezpieczeniowego wskazują również na niedostateczne zarządzanie ryzykiem w polskich przedsiębiorstwach, szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. Przejawia się to w inwestowaniu w nieruchomości i ich wyposażenie w miejscach narażonych na występowanie powodzi oraz trudności w zarządzaniu swoimi potrzebami i programami ubezpieczeniowymi.

Brak zasad zarządzania ryzykiem powodziowym w jednostkach administracji samorządowej i państwowej. dane z 2010 wskazują na to, że większości przypadków samorządy w ogóle albo częściowo ubezpieczają swoje mienie licząc na finansowe wsparcie z budżetu państwa w razie wystąpienia powodzi powodującej masowe szkody.

Zestawienie danych z 2010 roku o wypłacanych odszkodowaniach pokazuje, że znaczna część mienia nie była objęta systemem ubezpieczeniowym. Straty zostały pokryte z budżetu państwa lub budżetów samorządowych. Taka sytuacja niekorzystnie wpływa na stabilność finansów publicznych, zarówno na szczeblu lokalnym jak i krajowym. Łączna wartość zniszczeń spowodowanych powodzią w Polsce w ostatnich dwudziestu latach wyniosła 8779 mln euro. Większe straty mierzone w wartościach bezwzględnych zanotowały tylko: Niemcy, Włochy i Wielka Brytania, dla których stanowiły one jednak mniejszą niż dla Polski część wytworzonego PKB, były więc dla gospodarek tych krajów łatwiejsze do udźwignięcia. Wysokość strat spowodowanych katastrofami naturalnymi, nawet na stosunkowo małym obszarze, jest zwykle tak duża, że z ich rekompensatą nie są w stanie poradzić sobie władze samorządowe pozbawione wsparcia ze strony budżetu centralnego i ubezpieczycieli. Z punktu widzenia ekonomicznego, doraźne działania kompensujące straty powstałe wyniku klęsk naturalnych, finansowane w dużej mierze z budżetu centralnego, są mało efektywnym działaniem. Sytuacja ta wskazuje, że społeczeństwo polskie powinno pilnie wypracować bardziej sprawiedliwe i racjonalne mechanizmy pozwalające minimalizować skutki występowania katastrof naturalnych i umożliwiające szybką odbudowę regionów dotkniętych kataklizmami.

### 1.3.3 Stan postulowany

#### PRZEGLĄD DOSTĘPNYCH ROZWIĄZAŃ W PŁASZCZYŹNIE MIĘDZYNARODOWEJ

W ramach kompleksowych prac podjętych przez Polską Izbę Ubezpieczeń (dalej jako: PIU), mających na celu opracowanie systemu rozwiązań w zakresie likwidacji skutków katastrof naturalnych, w grudniu 2008 roku opracowany został raport, w którym przedstawiono przegląd rozwiązań wybranych krajach Unii Europejskiej (dalej jako: Raport 2008). Raport ten został przeanalizowany na potrzeby opracowania niniejszej propozycji w trzech obszarach:

- 1) wykorzystanie map ryzyka powodziowego;
- 2) obligatoryjność ubezpieczeń;
- 3) udział państwa we wspieraniu systemu ubezpieczeń.

Następnie zagadnienia te zostały skonfrontowane z propozycjami przedstawionymi w Zielonej Księdze w sprawie ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka (COM(2013) 213 final) oraz w stanowiskach PIU.

### **Ad. 1. Wykorzystanie map ryzyka powodziowego**

Z analizy poszczególnych rozwiązań wynika, że głównym instrumentem wspierającym funkcjonowanie ubezpieczeń są mechanizmy oceniające poziom ryzyka katastroficznego w postaci map zagrożenia i ryzyka powodziowego. Są one brane pod uwagę przy planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym oraz przy ocenie ryzyka ubezpieczycieli.

We Francji od kilku lat system ubezpieczeń od klęsk żywiołowych jest nastawiony w większym stopniu na zapobieganie niż na wypłatę odszkodowań. Głównym narzędziem tego systemu jest *Plan de Prévention des Risques prévisibles* (Plan dotyczący przewidywalnego ryzyka naturalnego; dalej jako PPR), który dzięki identyfikacji obszarów ryzyka pomaga kierować decyzjami planistyczno-urbanistycznymi. PPR jest podstawowym narzędziem zapobiegania zagrożeniom. Plan ten uwzględnia wszystkie zagrożenia naturalne i wyznacza trzy rodzaje obszarów:

- obszar czerwony, w którym wprowadzono zakaz zabudowy,
- obszar niebieski, gdzie zabudowa dozwolona jest po uzyskaniu zgody władz,
- obszar biały, gdzie zabudowa jest dopuszczalna.

Negatywnie odbierane są nadmierne uproszczenia, prowadzące do utraty zależności między poziomem ryzyka a poziomem składki. Integralną częścią systemów powszechnych ubezpieczeń katastroficzych są działania związane z ograniczaniem ryzyka ubezpieczeniowego. Obejmują one zwykle zachęty do planowania przestrzennego uwzględniającego ryzyka katastroficznego oraz sankcje za brak praktycznego egzekwowania tych planów. Zachęty i sankcje mogą dotyczyć jednostek samorządowych i administracyjnych, lecz także poszczególnych obywateli.

Niemiecka Izba Ubezpieczeniowa także doprowadziła do wdrożenia map ryzyk katastroficzych. Ze względu na prawdopodobieństwo wystąpienia szkód wyodrębniono trzy grupy lokalizacji: słabo, średnio i silnie zagrożone.

W kwestii udostępniania i korzystania z informacji i map zagrożeń naturalnych stanowisko Komisji Europejskiej wyraża się jednoznacznie w Zielonej Księdze, wedle której podawanie do wiadomości publicznej ryzyk związanych z klimatem i ze zjawiskami pogodowymi jest nieodzowne, ponieważ umożliwia inwestorom i konsumentom uwzględnienie dodatkowych informacji w ich polityce inwestycyjnej i w decyzjach o zakupach.

PIU wskazuje, że publikacja informacji o zagrożeniu katastrofami naturalnymi na danym terenie i ustalanie składek ubezpieczeniowych na podstawie tego ryzyka może jednak zablokować dalsze zagospodarowywanie terenów zagrożonych, oraz że może również spowodować ograniczenie finansowania przez banki inwestycji na zagrożonych obszarach.

W odniesieniu do obiektów już istniejących na obszarach zagrożonych występowaniem katastrof naturalnych PIU stoi na stanowisku, iż poszczególni ubezpieczeni w większości przypadków nie będą w stanie sami efektywnie podnieść bezpieczeństwa swojego mienia. Działania prewencyjne, mitygujące zagrożenia w zależności od swojej skali, zdaniem PIU, muszą być koordynowane na poziomie lokalnej społeczności, regionu, państwa albo kilku państw.

## **Ad. 2. Obligatoryjność ubezpieczeń**

Jak wynika z Raportu 2008, powszechność ubezpieczenia od ryzyk katastroficznych możliwa jest do osiągnięcia na drodze wprowadzenia ich bezpośredniej lub pośredniej obligatoryjności.

We Francji szkody niepodlegające standardowym ubezpieczeniom będące skutkiem klęsk żywiołowych obejmuje system stworzony na mocy ustawy z dnia 13 lipca 1982 r. (dalej jako: system CAT NAT). Od dnia wejścia w życie tej ustawy każde ubezpieczenie komunikacyjne lub ubezpieczenie nieruchomości musi obejmować również ubezpieczenie od skutków klęsk żywiołowych. We Francji zarówno ubezpieczenie komunikacyjne, jak i ubezpieczenie nieruchomości przez najemcę są obowiązkowe, co przekłada się na duży zasięg systemu CAT NAT.

W Wielkiej Brytanii ubezpieczenie ryzyk katastroficznych jest obligatoryjne – w efekcie penetracja ubezpieczeń katastroficznych wynosi około 95 proc. Polisy katastroficzne oferowane są jako część standardowej polisy ubezpieczeniowej przez wszystkich ubezpieczycieli. Pozostawiono im całkowitą dowolność w kwestii cen i warunków (również uzależnienia składki od oceny ryzyka związanego z lokalizacją ubezpieczanego obiektu). Fundusze publiczne praktycznie nie są zaangażowane w rekompensowanie skutków szkód dla indywidualnych ubezpieczonych. W systemie tym państwo odpowiedzialne jest za prewencję, a prywatni ubezpieczyciele za rekompensatę szkód.

System rumuński opiera się na ustawie z 13 listopada 2008 o obowiązkowym ubezpieczeniu mieszkań od powodzi, trzęsień ziemi oraz osuwisk. System opiera się na funduszu utworzonym przez zakłady ubezpieczeń. W przypadku klęsk żywiołowych, których straty przekraczają zasoby funduszu, gwarantem wypłacania odszkodowań jest minister gospodarki i finansów.

W Niemczech ubezpieczenia od ryzyk katastroficznych są całkowicie dobrowolne. Rezultatem jest penetracja tych ubezpieczeń zbliżona do 10%.

W kwestii niskiej penetracji w sektorze ubezpieczeń katastroficznych Komisja Europejska podkreśliła, iż rozwiązanie może stanowić wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia od klęsk żywiołowych uznając, iż zapewniłoby to duże nasycenie rynku i dużą grupę ubezpieczonych, co ułatwiłoby dywersyfikację ryzyka oraz obniżyłoby koszty administracyjne przypadające na każdą polisę, zmniejszając jednocześnie skalę pomocy *ex post* ze strony państwa. Z treści Zielonej Księgi wynika, iż konsumenci mogą nie być skłonni do ubezpieczania się od ryzyk, których wystąpienie w ich przypadku jest mało prawdopodobne. Osoby fizyczne i przedsiębiorstwa często zaniżają realne ryzyko wystąpienia klęski żywiołowej w ich przypadku (tzw. niedostrzeganie ryzyka) i nie są odpowiednio przygotowani na jej skutki finansowe. Polegają zamiast tego na pomocy ze strony sieci społecznych lub instytucji rządowych.

Kolejny problem może wynikać z antyselekcji. Termin ten określa zjawisko występujące w sektorze ubezpieczeń, polegające na tym, że ubezpieczają się przede wszystkim grupy osób postrzegające swoje ryzyko jako wysokie, podczas gdy grupy postrzegające swoje ryzyko jako niskie rezygnują z zakupu ubezpieczenia. Antyselekcja jest

szczególnie dotkliwym problemem w przypadku ubezpieczeń od klęsk żywiołowych. Jeśli ubezpieczenia będą nabywane tylko przez osoby mające wysokie ryzyko, to składki staną się niewspółmiernie drogie, ponieważ grupa ubezpieczonych, pozbawiona bufora w postaci członków nienarażonych na ryzyko, będzie zbyt mała, aby poradzić sobie ze skutkami klęsk żywiołowych.

Zdaniem PIU projektowane na płaszczyźnie rozwiązania nie powinny narzucać krajom członkowskim sztywnego wprowadzenia ubezpieczeń obowiązkowych, pozostawiając w tym zakresie swobodę kształtowania zasad, uwzględniając specyfikę i zwyczaje obowiązujące w poszczególnych krajach.

### **Ad. 3. Udział państwa we wspieraniu systemu ubezpieczeń**

W zakresie wspierania systemu ubezpieczeń przez państwo, rozwiązania europejskie są różne.

I tak Niemcy w ostatnich latach odeszły od rządowych kompensacji *ex post* dla poszkodowanych powodzią na rzecz udzielania im niskoprocentowanych pożyczek, do czasu otrzymania odszkodowania od ubezpieczyciela. Z finansowania *ex post* rekompensat dla dotkniętych powodzią wycofała się też Finlandia, wprowadzając w zamian ubezpieczenia powodziowe. Z kolei we Francji ubezpieczyciele oferujący ubezpieczenia od ryzyk katastroficznych mogą korzystać z reasekuracji w państwowym Centralnym Funduszu Reasekuracyjnym (fr. *Caisse Centrale de Réassurance*, dalej jako CCR). Dzięki umowie z rządem CCR oferuje dla ryzyk klęsk żywiołowych reasekurację z gwarancją rządową.

W Wielkiej Brytanii, jak już wspomniano, środki publiczne praktycznie nie biorą udziału w rekompensacie szkód dla indywidualnych ubezpieczonych. W systemie tym państwo odpowiada za prewencję, a rekompensaty szkód leżą po stronie prywatnych ubezpieczycieli. Natomiast w Szwajcarii funkcjonuje dualny system ubezpieczeń katastroficznych, w zależności od kantonu. W 19 z 26 kantonów funkcjonuje obowiązkowe ubezpieczenie domów w instytucjach publicznych, kontrolowanych przez państwo (*Kantonale Gebäudeversicherungen*). W pozostałych kantonach ubezpieczycielami są instytucje prywatne. W przypadku ubezpieczycieli będących ubezpieczycielami publicznymi pokrycie powstałych szkód jest wolne od ograniczeń, podczas gdy odszkodowania od ubezpieczycieli prywatnych są ograniczone do 25 milionów CHF na jednego ubezpieczonego i 250 milionów CHF na jedno zdarzenie. W przypadku przekroczenia limitu przypadającego na zdarzenia, wszystkie świadczenia zostają proporcjonalnie zmniejszone. Jeżeli chodzi o wskaźnik penetracji ubezpieczeń, to w całej Szwajcarii wynosi on ok. 100 %.

Jak już wskazano, system rumuński opiera się na funduszu tworzonego przez zakłady ubezpieczeń. Jeżeli straty poniesione w wyniku klęsk żywiołowych przekraczają zasoby funduszu, gwarantem wypłaty odszkodowań.

Jak widać na podstawie wyżej opisanych rozwiązań, fundamentalnym elementem powszechnego systemu ubezpieczeń katastroficznych jest państwowy reasekurator lub ogólnopaństwowy fundusz katastroficzny. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku kapitał pochodzi ze składek ubezpieczycieli. Wypłatę świadczeń dla wszystkich poszkodowanych mają zapewnić gwarancje państwowe dla strat przekraczających środki funduszu lub reasekuratora (tak jest np. we Francji) albo wprowadzenie zasady proporcjonalnego zmniejszenia wartości świadczeń (np. w Szwajcarii i Austrii).

Z punktu widzenia analizowanych zagadnień istotne znaczenie mają również ustalenia Zielonej Księgi odnośnie partnerstw publiczno-prywatnych. Zgodnie z nimi ubezpieczyciele mogą proponować swoją specjalistyczną wiedzę i narzędzia (np. platformy

informacji o ryzyku) na potrzeby oceny ryzyka, sprzedaży polis, a nawet do doradzania rządowi w ich decyzjach inwestycyjnych.

W ocenie Komisji Europejskiej dopuszczalne jest również działanie organów państwa jako ubezpieczycieli, jak również finansowanie przez nie grup do celów ubezpieczeń od klęsk żywiołowych, powstałych z inicjatywy państwa. Istotne jest jednak, aby ramy funkcjonowania zapobiegały sytuacjom, gdy ubezpieczający stają się bardziej skłonni do ryzyka, ponieważ mają pewność sfinansowania jego skutków przez państwo – niezależnie od tego, czy zapewnili sobie wcześniej ochronę, czy też nie. instytucje publiczne mogą służyć jako reasekuratorzy albo ubezpieczyciele przy przekroczeniu określonego limitu szkód będących skutkiem klęski żywiołowej (tzw. reasekuracja nadwyżki szkodowości). Takie podejście łączy posiadane przez instytucje rządowe możliwości dywersyfikacji ryzyka z umiejętnościami stosowania zasad ubezpieczeniowych posiadanymi przez rynki, a także z posiadanymi przez nie zdolnościami w zakresie zbierania składek, wprowadzania produktów na rynek i obsługi roszczeń. W związku z tym programy publiczne mogą zapewnić ochronę dla najwyższych poziomów ryzyka, a rynek prywatny dla niektórych albo wszystkich niższych poziomów ryzyka.

Na zakończenie należy wskazać, że w ocenie PIU reasekuracja przez państwo powinna dotyczyć wyłącznie zdarzeń wyjątkowych – katastrof o skali zniszczeń zagrażającej stabilności finansowej sektora ubezpieczeniowego. Dla takich przypadków rozwiązaniem rekomendowanym przez PIU jest rozwiązanie analogiczne do zastosowanego obecnie w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 577). Zgodnie z ustawą, zakładom ubezpieczeń przysługuje dotacja celowa z budżetu państwa w wysokości ustalonej w ustawie w przypadku, w którym przekroczony zostanie właściwy wskaźnik szkodowości.

#### **UWARUNKOWANIA ZASTOSOWANIA DOSTĘPNYCH ROZWIĄZAŃ W WARUNKACH POLSKICH**

W ostatnim czasie administracja państwowa podjęła działania w zakresie tworzenia map zagrożenia i ryzyka powodziowego w ramach systemu ISOK. Narzędzia te są bardzo istotne dla rynku ubezpieczeniowego, ponieważ powinny pozwalać na stosunkowo precyzyjną ocenę ryzyka, praktycznie indywidualnie dla każdego obiektu, a to właśnie ryzyko wystąpienia zdarzeń objętych ubezpieczeniem stanowi podstawowy czynnik kształtujący wysokość składek. Kalkulacja wysokości składki przy ubezpieczeniach majątkowych dotyczących mienia właścicieli zabudowanych lub zagospodarowanych nieruchomości musi uwzględniać, ich położenie na terenach zalewowych.

Możliwość ukształtowania efektywnej oferty ubezpieczeniowej zależy od stopnia rozpoznania i aktualności oceny ryzyka powodziowego. W tym kontekście należy wyróżnić trzy kategorie obszarów:

1. Objęte mapami zagrożenia i ryzyka powodziowego w ramach ISOK;
2. Nie objęte mapami zagrożenia i ryzyka powodziowego w ramach ISOK objęte studiami ochrony przeciwpowodziowej;
3. Nie objęte mapami zagrożenia i ryzyka powodziowego w ramach ISOK ani studiami ochrony przeciwpowodziowej.

#### **Ad. 1. Obszary objęte mapami zagrożenia i ryzyka powodziowego w ramach ISOK**

Co się tyczy obszarów objętych ISOK, opracowane mapy zagrożenia powodziowego powinny stać się jednym z podstawowych czynników branych pod uwagę w kalkulacji składki ubezpieczeniowych przy polisach od ryzyka związanego z powodzią.

W przypadku obszarów zagrożenia powodziowego określonych w ramach ISOK składki powinny być zróżnicowane na podstawie stosownego wzoru uwzględniającego następujące uwarunkowania:

- a) czy nieruchomość jest położona na obszarach, na których:
  - prawdopodobieństwo powodzi jest wysokie i wynosi 10% - raz na 10 lat
  - prawdopodobieństwo powodzi jest średnie i wynosi 1% - raz na 100 lat,
  - prawdopodobieństwo powodzi jest niskie i wynosi 0,2% - raz na 500 lat

przy założeniu, że obszar zagrożenia powodziowego o prawdopodobieństwie 0,2% pokrywa wodę 1% i 10%, z kolei obszar zagrożenia o prawdopodobieństwie 1% pokrywa wodę 10%;

- b) głębokość zalewu.

#### **Ad. 2. i 3. Obszary nie objęte mapami zagrożenia i ryzyka powodziowego w ramach ISOK**

Do czasu opracowania map dla tych obszarów, zakłady ubezpieczeń mogą opierać się na studiach ochrony przeciwpowodziowej, , innych dostępnych analizach hydraulicznych oraz danych historycznych.

Kwestia ubezpieczalności budynków oraz ruchomości w nich się znajdujących jest ściśle powiązana z polityką zagospodarowania przestrzennego oraz funkcjonowaniem ustawy Prawo budowlane. Dlatego w projektowanym Kodeksie budowlanym powinny znaleźć się zapisy, z których wynika, że jednym z wymogów podstawowych w odniesieniu do projektu i budowy jest zapewnienie bezpieczeństwa obiektu budowlanego w odniesieniu do ryzyka powodzi na analogicznych zasadach jak w przypadku bezpieczeństwa pożarowego. Zjawiska takie jak: presja na zabudowę nowych terenów, zmiany klimatyczne oraz mnogość stosowanych materiałów budowlanych i rozwiązań technologiczno-konstrukcyjnych powodują, że obiekty budowlane w coraz większym stopniu narażone są na zniszczenie lub uszkodzenie w wyniku działania sił natury, w tym powodzi.

Niezależnie od powyższego, Kodeks budowlany powinien zobowiązywać organy administracji architektoniczno-budowlanej do uwzględniania informacji zawartych w mapach zagrożenia i ryzyka powodziowego, opublikowanych przez KZGW, przy wydawaniu zgody budowlanej, jeżeli decyzje te udzielane będą na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego, do zmiany których obowiązane są jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 88 f ust. 7 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.

W tym kontekście, istotnym zagrożeniem dla interesu społecznego mogą być projektowane przepisy Kodeksu budowlanego mówiące o tym, że zgoda budowlana wygasa dopiero po trzech latach i w tym okresie nie wygasa, jeżeli wydana została na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły swoją ważność. Przepisy te mogą powodować sytuację, w której podmioty zainteresowane inwestowaniem na terenach zagrożonych występowaniem powodzi, przeznaczonych zgodnie z pierwotnymi, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego na budownictwo mieszkaniowe, usługowo-handlowe lub przemysłowe, mogą występować z dużym wyprzedzeniem czasowym o udzielenie zgody na budowę. W związku z tym, projektowane rozwiązania prawne mogą w praktyce odsunąć o kilka lat realną możliwość realizacji postanowień dyrektywy powodziowej na obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a tym

samym racjonalnego planowania przestrzennego, mającego na celu ograniczenie społeczno-gospodarczej ekspozycji na skutki występowania powodzi.

W odniesieniu do gospodarstw domowych i rolnych wskazane są działania edukacyjne mające na celu podniesienie świadomości i wiedzy na temat funkcjonowania ubezpieczeń. W szczególności Ubezpieczający powinni brać pod uwagę objęcie umową ubezpieczenia wszystkich rodzajów mienia oraz mieć świadomość, że prawidłowo określona suma ubezpieczenia determinuje późniejszą wypłatę odszkodowania na poziomie pozwalającym na odbudowę zniszczonego mienia.

Wskazana jest również współpraca rynku ubezpieczeniowego, administracji państwowej oraz organizacji zrzeszających przedsiębiorstwa w obszarze edukacji przedsiębiorców z zakresu zarządzania ryzykiem powodzi w ich firmach.

W przypadku OWU funkcjonujących w obrębie ubezpieczeń mienia publicznego – towarzystwa ubezpieczeniowe powinny stosować z pełną konsekwencją zapisy o odpowiedzialności samych ubezpieczonych, jeżeli są oni odpowiedzialni za niski stopień ochrony przed powodzią.

Obecnie, jak wiadomo, w przypadku wystąpienia powodzi odpowiedzialne za pomoc poszkodowanym czują się władze lokalne i centralne. Z analiz wykonanych dla dotkniętej powodzią w 2010 r. Bogatyni wynika, że z ekonomicznego punktu widzenia bardziej opłacalna od interwencji *ex post* (także dla ogółu podatników w naszym kraju) byłaby jakaś forma zaangażowania rządu we wspomaganie powszechnych ubezpieczeń od skutków powodzi. W procesie pokrywania strat katastroficznych można wykorzystać mechanizm zbliżony do funkcjonującego w obowiązkowych ubezpieczeniach upraw rolnych. Wysokość dotacji byłaby uzależniona od wartości luki pomiędzy łączną kwotą odszkodowań wypłaconych w danym roku z tytułu szkód spowodowanych przez huragan, powódź, trzęsienie ziemi, czy osuwanie się ziemi, a 90% sumy składek uiszczonych w danym roku. Dotacja przysługiwałaby w wysokości, przykładowo:

- 60% wartości luki w przypadku, gdy kwota odszkodowań przekracza 90% sumy uiszczonych składek;
- 90% wartości luki powyżej 150% kwoty uiszczonych składek w przypadku, gdy kwota odszkodowań przekracza 150% sumy składek.

Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi przez powołany przez PIU specjalny Zespół Roboczy ds. Ubezpieczeń Katastroficznych, zakłada się, że maksymalna roczna wartość dotacji z budżetu państwa byłaby ograniczona z góry. Wartość ta byłaby ustalana w drodze porozumienia pomiędzy przedstawicielami środowiska ubezpieczeniowego i resortu finansów.

Ubezpieczenia katastroficzne działają w ścisłym powiązaniu z systemem finansowym publicznym. Wyzwaniem dla sektora publicznego, oraz zakładów ubezpieczeń jest więc podniesienie świadomości ubezpieczeniowej społeczeństwa. Nie powinny to być działania jednorazowe, lecz systematyczne, wsparte odpowiednimi narzędziami marketingu społecznego, promocji ubezpieczeń w programach kształcenia, upowszechnienia wiedzy o ubezpieczeniach w środkach masowej komunikacji.

Docelowy kształt propozycji instrumentów ubezpieczeniowych powinien zostać uzgodniony w ramach prac nad PZRP z grupą roboczą ds. ubezpieczeń katastroficznych przy PIU oraz Komisją Nadzoru Finansowego, opracowującą obecnie dokument pn. „Wytyczne dotyczące zarządzania ryzykiem powodzi w sektorze ubezpieczeń”.

### 1.3.4 Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji

Brak współdziałania między sektorem publicznym i prywatnym (w tym przypadku sektorem ubezpieczeniowym) może doprowadzić do tego, że część obywateli posiadających dom lub majątek (a także prowadzących działalność gospodarczą) na obszarach zagrożenia powodziowego będzie mieć trudności z zapewnieniem sobie ochrony ubezpieczeniowej. Skutki tego przejawiać się będą m.in. w postaci przenoszenia ciężaru likwidacji szkód powodziowych na budżet skarbu państwa i jednostek samorządu terytorialnego a konkretniej utrwalania tego schematu. Co więcej brak wdrożenia efektywnego systemu ubezpieczeń osłabi prewencyjny element zarządzania ryzykiem powodziowym poprzez osłabienie zasady „świadoma akceptacja ryzyka powodziowego musi kosztować” – chodzi tutaj o wdrażanie zasady zmniejszania wrażliwości poprzez ograniczenie zabudowy terenów zalewowych.

Łączna wartość strat będących wynikiem katastrof naturalnych i tych spowodowanych przez człowieka wyniosła w Europie w 2011 r. prawie 9 mld USD, z czego ubezpieczyciele pokryli szkody w wys. 4 mld USD. Ze względu na to, że powodzie prowadzą często nie tylko do znacznych zniszczeń infrastruktury, licznych ofiar ludzkich ludziach, ale także do przerwania kanałów zaopatrzenia przedsiębiorstw, potencjalne ryzyko wystąpienia dużych strat ekonomicznych bywa niedocenione. Jest ono także trudnym ryzykiem dla ubezpieczycieli, zwłaszcza w krajach, w których notuje się dużą dynamikę wzrostu gospodarczego, połączoną ze znacznym napływem zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Ekspozycja na ryzyko zmienia się istotnie w tych krajach z roku na rok, bowiem wielkość potencjalnych strat w przypadku wystąpienia powodzi, zostaje powiększona o straty ponoszone przez przemysł i inne sektory gospodarki na skutek przerwania kanałów zaopatrzenia firm w surowce i półprodukty. Mając to na uwadze Swiss Re sporządził wykaz krajów charakteryzujących się jednocześnie dużym ryzykiem powodzi (w oparciu o dane z ostatnich 20 lat) oraz dużą dynamiką wzrostu gospodarczego i inwestycji. Obecność w tym wykazie oznacza, że dynamika potencjału strat gospodarczych danego kraju na skutek wystąpienia powodzi, której prawdopodobieństwo jest dość duże, jest większa niż w innych krajach. Spośród krajów UE jedynym krajem w tym wykazie jest Polska. Oznacza to, że szybki rozwój ekonomiczny naszego kraju w ostatnich latach, który sprawia, że rośnie znaczenie polskiej gospodarki w świecie, znajduje także swój wyraz w zmianach skali możliwych zniszczeń na skutek zrealizowania się ryzyka powodzi w Polsce. Wraz ze wzrostem potencjału gospodarczego, rośnie również potencjał strat, jakie trzeba by zrekomensować w przypadku powodzi. Dlatego tak ważne jest uświadomienie sobie, że istnieje silna dodatnia korelacja między wzrostem gospodarczym, popartym w szczególności inwestycjami materialnymi, a kosztami zarządzania tym ryzykiem, w tym także ubezpieczeniami.

### 1.3.5 Podsumowanie

Obecnie w Polsce mamy do czynienia z modelem powszechnych dobrowolnych ubezpieczeń od ryzyk katastroficznych, z odmiennością wynikającą z ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych obejmującej szkody powstałe w budynkach rolniczych na skutek klęsk żywiołowych, w tym powodzi.

Mimo rosnącego ryzyka wystąpienia powodzi powszechność ubezpieczeń jest zbyt niska. Na obecny stan wpływają zarówno czynniki ekonomiczne (trudna sytuacja materialna wielu właścicieli budynków), społeczno-polityczne (oparte na przekonaniu, że odpowiedzialność za skutki zdarzeń katastroficznych powinno ponosić państwo), jak i niedostateczny stan wiedzy w zakresie zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwach i administracji państwowej i samorządowej. Istnieje społeczna akceptacja wykorzystywania terenów narażonych na zjawiska powodziowe do celów przemysłowych, rolniczych,

turystycznych i prywatnych mimo ryzyka jakie niosą za sobą te działania. Brak efektywnej polityki zagospodarowania przestrzennego terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi ostatecznie niesie za sobą niską penetrację ubezpieczeń w zakresie ryzyk katastroficznych. Wobec niskiego współczynnika penetracji ubezpieczeniowej w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej państwo musi wykazać postawę opiekuńczą, co z ekonomicznego punktu widzenia jest nieopłacalne. Przykładowo, jak wyliczono, środki publiczne (ok. 40 mln zł) przeznaczone na pokrycie skutków ostatniej powodzi w Bogatyni, wystarczyłyby na opłacenie składek za ubezpieczenia wszystkich budynków w tym mieście przez 68 lat.

Wobec ścisłego powiązania ubezpieczeń katastroficznych z systemem finansowym publicznym poszukuje się rozwiązań mających na celu podniesienie świadomości ubezpieczeniowej. W ramach prac podjętych przez PIU, mających na celu opracowanie systemu rozwiązań w zakresie przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych opracowano raport, w którym przedstawiony został przegląd rozwiązań wybranych krajach Unii Europejskiej. Dzięki analizie koncepcji wskazano obszary będące podstawą regulacji ubezpieczeń katastroficznych w innych krajach UE. Te doświadczenia i sprawdzone już mechanizmy mogą być pomocne przy planowaniu dalszych działań w Polsce. Jednym z głównych zagadnień poddanych regulacjom ubezpieczeniowym jest sposób wykorzystania map zagrożenia powodziowego jako jednego z podstawowych czynników branych pod uwagę w kalkulacji składek ubezpieczeniowych przy polisach ubezpieczenia ryzyk związanych z powodzią. Przegląd rozwiązań ukazał również, iż penetracja ubezpieczeń od ryzyk katastroficznych jest zależna od wprowadzenia ich pośredniej, lub bezpośredniej obligatoryjności. Wobec dostępnych polityk ubezpieczeniowych należy rozważyć czy, w jakim stopniu i jaki ewentualnie udział w kompensacji szkód katastroficznych będą miały budżety publiczne. Współdziałanie między sektorem publicznym a prywatnym w zakresie upowszechnienia penetracji ubezpieczeń katastroficznych jest konieczne zarówno ze względów ekonomiki państwa, jak i sektora prywatnej gospodarki.

Przepisy prawne lub wytyczne powinny odpowiedzieć na kilka podstawowych pytań:

- Jeśli mieszkam na terenie określonym na mapach zagrożenia, czy mogę lub muszę się od powodzi ubezpieczyć?
- Jeśli tak, to co powinna zawierać taka polisa?
- Kiedy ubezpieczyciel może naliczyć wyższą składkę ubezpieczeniową?
- Kiedy ubezpieczyciel może odmówić ubezpieczenia?
- Kiedy ubezpieczenie powinno być obowiązkowe, a kiedy dobrowolne?
- Czy system ubezpieczeń powinien być włączony w procesy wydawania decyzji administracyjnych poprzez np. nakaz ubezpieczenia lub być powiązany z innymi instrumentami o charakterze cywilno- lub administracyjnoprawnym?

Przedstawione instrumenty powinny być punktem wyjścia przy projektowaniu rozwiązań systemowych w zakresie funkcjonowania ubezpieczeń katastroficznych w Polsce (instrument nr 16, grupa działań nr I z zał. 1). Docelowy kształt propozycji instrumentów ubezpieczeniowych powinien zostać uzgodniony w ramach prac Zespołu Roboczego ds. wprowadzenia w kraju powszechnych ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych, powołanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, w skład którego powołani zostali przedstawiciele Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Polskiej Izby Ubezpieczeń.

### 1.3.6 Bibliografia

1. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 392 ze zm.).
2. Zielona Księga w sprawie ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka, Komisja Europejska Strasburg dnia 12.04.2013; COM(2013) 213 final.
3. Stanowisko PIU odnośnie Zielonej Księgi w sprawie ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka.
4. Projekt Wytycznych dotyczących zarządzania ryzykiem powodzi w sektorze ubezpieczeń; Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2014.
5. Bac M., „Ryzyko katastroficzne jako przedmiot regulacji w ustawodawstwie polskim” <http://www.gandalf.com.pl/files/products/text/317939.pdf> Dostęp z dnia 25.10. 2014 r.
6. „Przegląd systemów ubezpieczenia ryzyk katastroficznych w wybranych krajach Unii Europejskiej” PIU/KPMG, Warszawa 2008.
7. Kowalewski E. (red.) „Ubezpieczenie budynków od ryzyk katastroficznych, aspekty prawno-ekonomiczne”, Toruń 2013 r.
8. Michalski T., „Recenzja książki Marzeny Bac - Zarządzanie ryzykiem katastroficznym w nieruchomościach. Rozwiązania ubezpieczeniowe w Polsce i na świecie” [http://www.piu.org.pl/public/upload/ibrowser/WU/WU1\\_2010/131-133.pdf](http://www.piu.org.pl/public/upload/ibrowser/WU/WU1_2010/131-133.pdf) Dostęp z dnia 25. 10. 2014 r.
9. Pchałek M., Juchnik A., „Gospodarowanie obszarami zalewowymi jako instrument zarządzania ryzykiem powodziowym. Uwagi *de lege ferenda* w przededniu transpozycji dyrektywy powodziowej”, Kwartalnik Problemy ocen środowiskowych, Nr 3, Gdańsk 2008.
10. Tomaszewska I., „Rola Państwa we wspieraniu funkcjonowania ubezpieczeń katastroficznych, przypadek Polski” Warszawa 2014 (niepubl.).

## 1.4 Kompensacja oddziaływań społecznych związanych z realizacją inwestycji przeciwpowodziowych

### 1.4.1 Charakterystyka i cele instrumentu

Podstawowym celem instrumentów kompensacyjnych jest realizacja zasad wyrażonych w następujących przepisach:

- art. 21 ust. 2 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zgodnie z którym „Wyłączenie jest dopuszczalne jedynie, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”;
- art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.), zgodnie z którym „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do

uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

Drugim, nie mniej ważnym zadaniem instrumentów kompensacji oddziaływań społecznych jest minimalizacja i łagodzenie negatywnych oddziaływań społecznych wynikających z realizacji inwestycji przeciwpowodziowej, wynikających nie tylko bezpośrednio z wyłączenia, ale również z utraty źródeł dochodu, dostępu do dóbr, czy dotychczas używanych terenów. Oczekiwanym skutkiem stosowania instrumentów minimalizujących i kompensacyjnych jest wzrost akceptacji społecznej dla projektu i przyspieszenie jego realizacji, przy jednoczesnym poszanowaniu członków społeczności lokalnej i ich potrzeb.

### 1.4.2 Stan obecny

Ramy dla kompensacji oddziaływań społecznych w związku z realizacją inwestycji przeciwpowodziowych wyznaczają zasadniczo przepisy następujących ustaw:

- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm., dalej jako: u.o.o.ś.),
- ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 966 ze zm., dalej jako: specustawa powodziowa),
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 782, dalej jako: u.g.n.).

Zgodnie z przepisami u.o.o.ś. jednym z kryteriów uwzględnianych przez właściwy organ przy ocenie, czy przedsięwzięcie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jest gęstość zaludnienia (art. 63 ust. 1 pkt 2 lit. h) oraz obszar przedsięwzięcia i liczba ludności, na którą przedsięwzięcie może oddziaływać (art. 63 ust. 1 pkt 3 lit. a). Z kolei w trakcie przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko oceniane są m.in. oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na ludzi, dobra materialne i krajobraz. Ponadto raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać analizę konfliktów społecznych (art. 66 ust. 1 pkt 15 u.o.o.ś.). Ustawa określa również zasady partycypacji społecznej w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia (dalej jako decyzja środowiskowa) dla przedsięwzięcia (art. 33 i nast. oraz art. 80 u.o.o.ś.).

Decyzja środowiskowa wydawana jest, zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 6 i 18 u.o.o.ś. przed uzyskaniem odpowiednio pozwolenia wodnoprawnego oraz decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów specustawy powodziowej (dalej jako decyzja realizacyjna), a zatem na stosunkowo wczesnym etapie procesu inwestycyjnego. Ustawa ustanawia zatem narzędzia do wczesnej oceny oddziaływań społecznych związanych z realizacją inwestycji przeciwpowodziowych i zaprojektowania właściwych środków minimalizujących i zapobiegających negatywnym oddziaływaniom planowanego przedsięwzięcia.

Analizując praktykę ocen oddziaływania na środowisko należy jednak zauważyć, że w zakresie oddziaływań społecznych instrument ten nie jest należycie wykorzystywany. W większości raportów brak jest szerszych informacji na temat lokalnej społeczności oraz wpływu inwestycji na jakość życia jej członków. Co za tym idzie, brak jest podstaw do zaprojektowania skutecznych i adekwatnych środków minimalizujących negatywne

oddziaływania przedsięwzięcia w tym obszarze. W większości przypadków środki takie nie są zresztą proponowane.

Kwestie utraty lub ograniczenia własności i innych praw rzeczowych do nieruchomości, a także utraty lub ograniczenia uprawnień wynikających z umów najmu i dzierżawy regulują przepisy specustawy powodziowej oraz odpowiednio stosowanej u.g.n. Przepisy wskazanych ustaw dotyczą jednak wyłącznie podmiotów, które zostały wyłączone pod inwestycję z prawa własności lub użytkowania wieczystego (art. 20 ust. 1 specustawy powodziowej), z ograniczonego prawa rzeczowego do nieruchomości (art. 20 ust. 7 specustawy) oraz najemców, dzierżawców lub biorących w użyczenie nieruchomości przeznaczoną pod inwestycję, stanowiącą własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego (art. 26 ust. 2 i 3 specustawy powodziowej). Przyjęta przez polskiego ustawodawcę konstrukcja finansowej rekompensaty za utracone prawo (względnie rekompensaty w postaci przyznania nieruchomości zamiennej odpowiadającej wartości nieruchomości wyłączonej) uniemożliwia kompensację innych oddziaływań związanych z przymusowym pozbawieniem praw, w tym oddziaływań społecznych, związanych ze zmianą miejsca zamieszkania, utratą dotychczasowych terenów rekreacyjnych istotnych dla społeczności lokalnej itp.

Co do zasady wysokość odszkodowania powinna zostać ustalona na podstawie rynkowej wartości nieruchomości (art. 134 ust. 1 u.g.n.). Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami. Wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia. Zgodnie z art. 135 u.g.n., jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, gdyż tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie, określa się jej wartość odtworzeniową. Przy określaniu wartości odtworzeniowej nieruchomości, oddzielnie określa się wartość gruntu i oddzielnie wartość jego części składowych. Przy określaniu wartości budynków lub ich części, budowli, urządzeń infrastruktury technicznej i innych urządzeń szacuje się koszt ich odtworzenia, z uwzględnieniem stopnia zużycia. Z kolei przy określaniu wartości drzewostanu leśnego albo zadrzewień, jeżeli w drzewostanie znajdują się materiały użytkowe, szacuje się wartość drewna znajdującego się w tym drzewostanie. Jeżeli w drzewostanie nie występuje materiał użytkowy lub wartość drewna, które może być pozyskane, jest niższa od kosztów zalesienia i pielęgnacji drzewostanu, szacuje się koszty zalesienia oraz koszty pielęgnacji drzewostanu do dnia wyłączenia. W przypadku plantacji kultur wieloletnich szacuje się koszty założenia plantacji i jej pielęgnacji do czasu pierwszych zbiorów oraz wartość utraconych pożytków w okresie od dnia wyłączenia do dnia zakończenia pełnego plonowania. Sumę kosztów i wartość utraconych pożytków zmniejsza się o sumę rocznych odpisów amortyzacyjnych, wynikającą z okresu wykorzystania plantacji od pierwszego roku plonowania do dnia wyłączenia. Odnośnie określania wartości zasiewów, upraw i innych zbiorów jednorocznych, szacuje się wartość przewidywanych plonów według cen kształtujących się w obrocie rynkowym, zmniejszając ją o wartość nakładów koniecznych w związku ze zbiorem tych plonów.

Przedstawiony wyżej sposób obliczenia odszkodowania ma w założeniu dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił lub ujmuje szerzej, ma pozwolić wyłączonemu odtworzyć jego sytuację majątkową, w jakiej znajdował się przed wyłączeniem (zob. wyroki TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66). Dodatkowo,

w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny odszkodowanie zwiększa się o 10 000 zł (art. 21 ust. 8 specustawy powodziowej). Ma to pozwolić na pokrycie kosztów zmiany miejsca zamieszkania. Należy jednak zwrócić uwagę, że rozwiązanie to dotyczy wyłącznie nieruchomości lub budynków mieszkalnych. W rezultacie nie dotyczy ono np. przedsiębiorców. Zasady wypłaty odszkodowań nie obejmują również takich szkód ponoszonych w związku z wywłaszczeniem jak utrata produkcji i związanych z tym zysków, wydatki związane z przeniesieniem i likwidacją urządzeń produkcyjnych, czy wreszcie z koniecznością wypełnienia obowiązków pracodawcy. Nie uwzględniają one również konieczności odprowadzenia podatku dochodowego od uzyskanego odszkodowania.

Uzgodnienie wysokości odszkodowania powinno nastąpić w terminie 2 miesięcy od dnia, w którym decyzja realizacyjna stała się ostateczna. Jeżeli w tym terminie nie dojdzie do uzgodnienia, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje wojewoda, w terminie 30 dni od dnia upływu terminu na zawarcie uzgodnienia (art. 20 ust. 2 i 3 specustawy powodziowej). Terminy te nie mogą zostać przedłużone nawet za zgodną wolą stron. Mechanizm ustawowy w tym zakresie jest zbyt sztywny, bowiem w praktyce proces uzgadniania wysokości odszkodowania prowadzony jest w oparciu o operat szacunkowy. Sporządzenie tego dokumentu może nastąpić dopiero po wydaniu decyzji realizacyjnej; w przypadku większych inwestycji oznacza to konieczność sporządzenia nawet do kilkudziesięciu operatów szacunkowych. Efektem może być niska jakość dostarczonych operatów szacunkowych, a także opóźnienie procesu rozpoczęcia uzgadniania. Uwzględniając terminy na dokonanie doręczeń, drastycznemu skróceniu ulega czas na zapoznanie się przez uprawnionego do odszkodowania z nadesłanym operatem szacunkowym. Taka sytuacja zmniejsza szanse na zamknięcie sprawy przez strony bez konieczności oczekiwania na decyzję wojewody.

Przewlekłość postępowań w sprawie odszkodowań mogąca skutkować sytuacją, gdzie wywłaszczony otrzymuje odszkodowanie dopiero po kilku latach od wywłaszczenia była podstawowym zagrożeniem wskazywanym na etapie prac nad projektem specustawy powodziowej. Mechanizmem zaradczym jest tutaj przewidziany w art. 21 ust. 11 specustawy powodziowej obowiązek wypłaty odszkodowania w kwocie określonej w decyzji o ustaleniu odszkodowania stronie odwołującej się od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, na jej wniosek. Przepisu ustanawia zatem dwa warunki wypłaty odszkodowania: złożenie wniosku przez uprawnionego do uzyskania odszkodowania oraz odwołanie się od decyzji przez stronę. W rezultacie w przypadku odwołania wniesionego przez inwestora, wywłaszczony nie będzie miał uprawnienia do otrzymania nawet niespornej części odszkodowania. Może to prowadzić do sytuacji, w której wywłaszczony przez dłuższy okres czasu nie otrzymuje wynagrodzenia za wywłaszczone prawo. Oczywiście ustawodawca wprowadza tutaj obowiązek waloryzacji odszkodowania na dzień wypłaty (art. 21 ust. 12 specustawy powodziowej) oraz wprowadza obowiązek wypłaty odsetek ustawowych w przypadku nieterminowej wypłaty odszkodowania przez zobowiązanego (art. 132 ust. 1a u.g.n.). Środki te nie są jednak wystarczające do zapewnienia, że zachowana została proporcja pomiędzy interesem publicznym a prywatnym (zob. np. orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i in. przeciwko Polsce, skarga nr 22531/05). W rezultacie mogą mieć miejsce przypadki, w których obywatel pozbawiony zostaje mieszkania lub źródła dochodu (np. gospodarstwa rolnego) i przez dłuższy czas nie otrzymuje od państwa odszkodowania.

Analizując aktualne mechanizmy kompensujące określone w specustawie powodziowej należy też odnieść się do kwestii wykupu nieruchomości, co do których wprowadzono trwałe ograniczenia w ich użytkowaniu, co powoduje brak możliwości realizacji dotychczasowej funkcji tej nieruchomości (art. 22 ust. 2 specustawy powodziowej) oraz tzw. resztówek, czyli części nieruchomości pozostałych po wywłaszczeniu, która na skutek

wywłaszczenia nie nadaje się na dotychczasowe cele (art. 23 ust. 2 specustawy powodziowej). Wykup tych nieruchomości następuje na wniosek ich właściciela lub użytkownika wieczystego. Jednak w przypadku braku uwzględnienia takiego wniosku przez inwestora, uprawniony może dochodzić swych praw na drodze cywilnoprawnej (zob. m. in. wyroki WSA w Warszawie sygn. akt I SA/Wa 137/07 oraz I SA/Wa 450/07, publ. CBOSA). Wiąże się to z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów przeprowadzenia postępowania cywilnoprawnego oraz wymaga dodatkowego czasu na rozpoznanie sprawy przez sąd cywilny.

Kolejnym problemem wynikającym z konstrukcji przepisów specustawy powodziowej jest rekompensata za zajęcia czasowe nieruchomości. Zgodnie z art. 9 pkt 8 lit. f specustawy powodziowej w decyzji realizacyjnej w razie potrzeby można określić ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości inne niż ograniczenia trwałe. Rozwiązanie takie jest pożądane dla inwestorów jako wpływające korzystnie na szybkość procesu inwestycyjnego. Jednak z drugiej strony należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 20 ust. 1 specustawy powodziowej odszkodowanie przysługuje jedynie z tytułu przeniesienia na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości. W przypadku przejściowego ograniczenia władztwa nad nieruchomością specustawa nie przewiduje odrębnych mechanizmów kompensacyjnych.

### 1.4.3 Stan postulowany

Oddziaływania społeczne związane z realizacją inwestycji przeciwpowodziowych mogą wynikać m. in. z:

- konieczności relokacji jednostek;
- utraty dóbr lub dostępu do dóbr;
- utraty źródeł dochodu lub środków utrzymania;
- ograniczeń dostępu do dotychczas powszechnie dostępnych terenów, takich jak tereny zielone i rekreacyjne.

Właściwe skompensowanie oddziaływań społecznych będących rezultatem projektu wymaga ich uwzględnienia na najwcześniejszym możliwym etapie procesu inwestycyjnego. Z tych względów instrumentem dedykowanym do oceny oddziaływań społecznych i środków minimalizujących powinna być ocena oddziaływania na środowisko. Obowiązujące przepisy prawne dają podstawy do przeprowadzenia w jej ramach oceny oddziaływań społecznych. W związku z tym postuluje się, aby w procesie sporządzania oceny oddziaływania na środowisko położyć większy nacisk na opis oddziaływań społecznych i zaproponowanie skutecznych i adekwatnych środków minimalizujących te oddziaływania. Wymaga to od organów planujących realizację inwestycji wprowadzenia do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia dla raportów o oddziaływaniu na środowisko odpowiednich wymagań dla wykonawców. Wymagania te powinny być określone indywidualnie dla danego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem jego rodzaju i charakteru, a także możliwych do przewidzenia *prima facie* przez zamawiającego oddziaływań społecznych. Dla wszystkich raportów podstawowym wymaganiem powinno być natomiast zapewnienie przez wykonawcę udziału w wykonaniu zamówienia eksperta z zakresu analizy konfliktów społecznych, posiadającego wykształcenie socjologiczne. Ponadto, w przypadku inwestycji, które prawdopodobnie spowodują istotne oddziaływania społeczne (w związku z ich lokalizacją lub charakterem) w SIWZ wśród materiałów wyjściowych niezbędnych do wykonania analizy konfliktów społecznych należałoby wskazać badanie socjologiczne społeczności lokalnej, a tam, gdzie planowane będą wywłaszczenia – badanie socjologiczne ludności zajmującej nieruchomości przeznaczone do wywłaszczenia, tzw. planów przesiedleń,

tj. dokumentów zawierających dane o planowanych zajęciach nieruchomości i ich skutkach dla osób wywłaszczanych i innych grup ludności narażonych na negatywne oddziaływania. Plany przesiedleń opracowywane są obligatoryjnie w przypadku realizacji inwestycji finansowanych z udziałem środków z Banku Światowego i już obecnie funkcjonują w odniesieniu do niektórych inwestycji, stanowiąc dobry przykład. Celem planów przesiedleń jest zapewnienie, że środki utrzymania jednostek dotkniętych projektem znajdują się co najmniej na tym samym poziomie, na którym były przed rozpoczęciem realizacji inwestycji. Z tego względu zawierają one informacje o elementach projektu skutkujących koniecznością przeprowadzenia wywłaszczeń lub powodujących negatywne oddziaływania społeczne, określają obszar oddziaływania przedsięwzięcia w tym zakresie, opisują alternatywy rozważane w celu uniknięcia lub minimalizacji przesiedleń, zawierają szczegółowe informacje na temat ludności (w tym przedsiębiorców) dotkniętej skutkami projektu. W planach przesiedleń w sposób szczegółowy określa się rekompensaty dla narażonych na oddziaływanie projektu, projektuje działania osłonowe pozwalające na możliwie najmniej uciążliwą realizację procesu wywłaszczenia oraz szacuje koszty konieczne na realizację zapisów planów. Plany przesiedleń są konsultowane ze społecznością dotkniętą skutkami realizacji projektu i dostosowywane do jej potrzeb.

Plany przesiedleń sporządzane są na samym początku procesu inwestycyjnego (jeszcze przed sporządzeniem raportu o oddziaływaniu na środowisko) przez jednostkę realizującą projekt przy ścisłej współpracy z projektantami. Wdrażanie planów należy właśnie do jednostki realizującej projekt, która prowadzi stały monitoring prawidłowej realizacji postanowień planów oraz czuwa nad terminową wypłatą odszkodowań tam, gdzie wypłacane są odszkodowania pieniężne.

Rekomendowane podejście, tj. umieszczanie w SIZW zapisów dotyczących konieczności przeprowadzenia badań socjologicznych oraz udziału w pracach nad raportem eksperta z dziedziny socjologii pozwalają w znacznym stopniu na wprowadzenie wymagań właściwych dla planów przesiedleń do raportów o oddziaływaniu na środowisko, bez wprowadzania w tym zakresie odrębnych regulacji do aktów prawnych. W zależności od przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia możliwe jest wprowadzanie do SIWZ dla raportów dodatkowych elementów właściwych dla planów przesiedleń, jak np. opis alternatyw rozważanych w celu uniknięcia albo minimalizacji przesiedleń.

Podkreślenia wymaga, że plany przesiedleń funkcjonują w ramach istniejących instytucji prawnych. Stąd w przypadku np. pokrycia strat lub szkód poniesionych przez wywłaszczanego w związku z wywłaszczeniem (np. utracony zysk, konieczność zwrotu dotacji z budżetu Unii Europejskiej) niemożliwa będzie wypłata takiego odszkodowania na podstawie istniejących regulacji specustawy powodziowej. Ponieważ znaczna część inwestycji przeciwpowodziowych w dorzeczu Odry i Wisły realizowana będzie ze środków Banku Światowego przez jednostki sektora finansów publicznych, aktualne regulacje w tym zakresie mogą powodować również pewne problemy ze strony tej instytucji.

W związku z tym rekomendowane jest wprowadzenie do art. 21 specustawy powodziowej regulacji, zgodnie z którą odszkodowanie powiększa się o szkody powstałe wskutek wywłaszczenia nieruchomości, zwłaszcza wynikające z przerwy w działaniu i przeniesienia w inne miejsce przedsiębiorstwa, zakładu lub gospodarstwa rolnego. Zapis taki umożliwi przedsiębiorcom również dochodzenie kwoty podlegających zwrotowi środków pochodzących z budżetu UE lub innych źródeł zagranicznych podlegających zwrotowi, wraz z odsetkami należnymi zgodnie z przepisami regulującymi zasady zwrotu dofinansowania.

Na poziomie specustawy powodziowej konieczne jest również wprowadzenie regulacji w zakresie rekompensat za czasowe ograniczenie władztwa nad nieruchomością w związku z koniecznością realizacji inwestycji określonej w pozwoleniu na realizację inwestycji. W związku z tym postuluje się wprowadzenie w rozdziale 3 „Nabywanie nieruchomości w

związku z realizacją inwestycji” przepisu, zgodnie z którym za udostępnienie nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości a podmiotem, któremu udostępniono nieruchomość. W przypadku braku porozumienia co do wysokości odszkodowania, powinno ono zostać ustalone przez wojewodę w trybie i na zasadach jak dla wywłaszczania nieruchomości.

Do czasu wprowadzenia takiej regulacji praktyką pozwalającą na zapewnienie właścicielom albo użytkownikom wieczystym nieruchomości zajętych czasowo odszkodowania za zajęcie czasowe jest korzystanie z art. 9 ust. 8 lit. f specustawy powodziowej tylko w wyjątkowych przypadkach, czyli wtedy, gdy nie uda się osiągnąć porozumienia co do czasowego udostępnienia nieruchomości do korzystania. Jeżeli możliwe jest dojście do porozumienia, zalecanym rozwiązaniem jest pozyskiwanie nieruchomości w drodze umów cywilnoprawnych (dzierżawa, najem, itp.), co pozwala na swobodne określenie rekompensaty za czasowe ograniczenie praw do nieruchomości. Z kolei do art. 20 specustawy dotyczącego trybu dokonywania uzgodnień wysokości odszkodowania proponuje się wprowadzenie możliwości przedłużenia terminu na osiągnięcie porozumienia za zgodną wolą stron. Zasadne jest też wprowadzenie zmian do art. 21 ust. 11, pozwalających na otrzymanie przez uprawnionego niespornej części odszkodowania również w przypadku zaskarżenia przez inwestora decyzji ustalającej wysokość odszkodowania.

#### 1.4.4 Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji

W zależności od rodzaju przedsięwzięcia nieuwzględnienie jego oddziaływania na społeczeństwo może powodować większe lub mniejsze protesty lokalnej społeczności. Efektem takich protestów jest zwykle korzystanie ze ścieżki odwoławczej na wszystkich dopuszczalnych etapach procesu inwestycyjnego, w szczególności zaś na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Brak uwzględnienia w procesie analiz wpływu na społeczność lokalną i brak wskazania środków łagodzących ten wpływ skutkował będzie eskalacją ewentualnych konfliktów, co w rezultacie doprowadzi do opóźnień w harmonogramie realizacji przedsięwzięcia. Z kolei brak wdrożenia proponowanych rozwiązań w zakresie legislacji w obszarze wypłaty odszkodowań skutkować może wniesieniem kolejnych spraw do Europejskiego Trybunału Spraw Człowieka i niekorzystnymi dla Polski wyrokami.

#### 1.4.5 Podsumowanie

Ramy dla kompensacji oddziaływań społecznych w związku z realizacją inwestycji przeciwpowodziowych wyznaczają zasadniczo przepisy trzech ustaw: u.o.o.ś., specustawy powodziowej oraz u.g.n. Mechanizmy zawarte we wskazanych ustawach jedynie częściowo pozwalają na ocenę oddziaływań społecznych planowanego przedsięwzięcia i ich minimalizację lub kompensację. Przy podejściu przyjętym przez polskiego ustawodawcę kompensacja odnosi się wyłącznie do oddziaływań społecznych związanych z pozbawieniem tytułu prawnego do nieruchomości i polega na przekazaniu odszkodowania pieniężnego lub nieruchomości zamiennej w kwocie odpowiadającej wartości rynkowej wywłaszczanej nieruchomości. Takie podejście nie pozwala na pokrycie wszystkich strat poniesionych przez jednostkę w związku z wywłaszczeniem, co dotyczy szczególnie przedsiębiorców. Z tego względu konieczne jest wdrożenie mechanizmów pozwalających na skuteczniejsze kompensowanie negatywnych oddziaływań społecznych planowanego przedsięwzięcia.

Podstawą do zaproponowania skutecznych środków minimalizujących oddziaływania społeczne powinna być ocena oddziaływania na środowisko. Rekomenduje się, aby z oceną tą powiązać sporządzanie dokumentów specyficznie odnoszących się do problematyki wywłaszczeń, tj. planów przesiedleń. Pozwolą one na ocenę skutków społecznych planowanych działań, wybór wariantu najkorzystniejszego społecznie oraz minimalizację protestów społecznych już na etapie projektowania inwestycji. Konieczne są też zmiany w obszarze instrumentów legislacyjnych tak, aby strony dysponowały większą elastycznością w zakresie prowadzenia procesu uzgadniania wartości odszkodowania, a niesporna część odszkodowania została wypłacona właścicielowi możliwie szybko po jej ustaleniu. Postuluje się również wprowadzenie przepisów dających podstawę do wyrównania faktycznych szkód i strat poniesionych przez jednostki w związku z wywłaszczeniami. Aktualne przepisy nie dają podstaw do wystarczającej rekompensaty, co prowadzić może nawet do likwidacji działalności gospodarczej przez wywłaszczonych przedsiębiorców.

#### 1.4.6 Bibliografia

1. Protokół Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 966).
3. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 782).
5. Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
6. "Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan", International Finance Corporation, Washington 2002.
7. „Opinia prawna Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu tzw. specustawy przeciwpowodziowej”, Warszawa 2010.

### 1.5 Aspekty realizacji i utrzymania infrastruktury przeciwpowodziowej

#### 1.5.1 Charakterystyka i cele instrumentu

Realizacja i utrzymanie infrastruktury przeciwpowodziowej zgodnie z Metodką PZRP, realizuje Cel główny nr 2 – Obniżenie istniejącego ryzyka powodziowego.

**Cel 2** ma za zadanie ograniczenie istniejącego zagrożenia powodziowego przede wszystkim poprzez:

- Budowę obiektów retencjonujących wodę (*Działanie 21*),

- *Budowę i modernizację wałów przeciwpowodziowych oraz budowli ochronnych pasa technicznego (Działanie nr 22),*
- *Budowę kanałów ulgi (Działanie nr 23),*
- *Regulacje oraz prace utrzymaniowe rzek i potoków (Działanie nr 24),*
- *Poprawę stanu technicznego istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej (Działanie 29).*

Uzupełniającymi działaniami powinno być także takie działania jak: dostosowanie koryta wód powodziowych do wielkości przepływu (Działanie nr 27), renaturyzacja koryt cieków i ich brzegów (Działanie nr 19), odtwarzanie retencji dolin rzek (działanie nr 20), budowa i odtwarzanie systemów melioracji (Działanie nr 26), zakładanie mobilnych systemów ochrony przed powodzią (Działanie nr 17) oraz usprawnienie reguł sterowania obiektami i urządzeniami technicznej ochrony przed powodzią (Działanie nr 28).

Podczas silnych wiatrów ze strony morza występują tzw. wezbrania sztormowe (występują na Polskim wybrzeżu głównie w czasie zimowym), a odpływ wody w korytach rzecznych jest utrudniony. Spiętrzenie wody w zlewniach wraz z występującym falowaniem może powodować znaczne szkody. Sztormowe fale podchodzące do brzegu niszczą naturalne wały wydmy jak i sztucznie usypane wały przeciwpowodziowe. W związku z tym działaniami minimalizującym istniejące ryzyko powodziowe od strony morza są działania, tj. regulacje oraz prace utrzymaniowe rzek i potoków w odcinkach ujściowych (działanie 61), podniesienie i rozbudowa wałów przeciwsztormowych i wałów przeciwpowodziowych (działanie 63), prowadzenie akcji lodołamania oraz prowadzenie zabiegów w ujściowych odcinkach rzek poprawiających swobodny odpływ kry lodowej podczas akcji lodołamania w celu zapobiegania zatorom lodowym (Działanie 64).

Utrzymanie wód stanowi obowiązek ich właściciela, a organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, Prezes KZGW, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wojewoda, organy jednostek samorządu terytorialnego. Każdy z administratorów cieku czyli organów administracji rządowej i samorządowej oraz administrator obiektu lub budowli ochronnej wykonuje określone zadania związane z ochroną przed zagrożeniem powodziowym, na określonym obszarze. Wpływ na jakość ochrony przeciwpowodziowej mają także prywatni właściciele obiektów i urządzeń wodnych zlokalizowanych na ciekach.

Ochronę przed powodzią w formie technicznej infrastruktury niwelującą zbyt wysoką kulminację wezbrań powodziowych, szczególnie na terenach górzystych, zapewnić powinny zbiorniki retencyjne (suche i mokre) oraz poldery. Umożliwiają one sterowanie przepływem w czasie powodzi, zmniejszają prędkość i natężenie przepływu wód powodziowych oraz rozkładają w czasie kulminację wezbrania. Natomiast, tam gdzie jest to zasadne, należy budować nowe wały przeciwpowodziowe lub przeciwsztormowe, podwyższać koronę wałów, rozbudować ich korpus lub zmienić trasę lub rozstaw wałów. Zakwalifikowanie obszaru do obwałowania powinno wynikać z uzasadnionych przyczyn, tj.: zły stan techniczny wałów lub innych urządzeń, niewystarczająca wysokość obwałowania spowodowana uszkodzeniem lub wzrostem poziomu wód powodziowych, zbyt mały rozstaw istniejących wałów, filtracja przez korpus lub podłoże, brak innych, skuteczniejszych i bardziej ekonomicznie uzasadnionych metod ochrony obszarów zagospodarowanych.

Kwestie te odnoszą się zarówno do zagrożenia powodziowego od strony rzek jak i morza. Od strony morza funkcje ochronną stanowi tzw. pas techniczny – strefa wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu. Jest on przeznaczony do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska

Stosowaną metodą w miastach jest budowa kanałów ulgi w formie sztucznego koryta, które przejmuje część wód powodziowych z koryta głównego rzeki i odprowadza przepływ poniżej zagrożonego terenu. Skutkiem tego jest zmniejszenie kulminacji wezbrań

powodziowych na terenach zurbanizowanych. Natomiast regulacja cieków stosowana jest dla mocnienia głównie brzegów rzeki dla utrzymania jej w taki sposób, aby nie zmieniała swojego koryta i nie wyrządzała szkód w gruntach nadbrzeżnych i w infrastrukturze. Budowle regulacyjne to np.: tamy równoległe, tamy poprzeczne (ostrogi), opaski brzegowe, poprzeczki i in. Można również stabilizować dno w celu uzyskania spadku podłużnego rzeki. Regulacje przeciwdziałają erozji bocznej i podłużnej cieków, oraz przeciwdziałają niszczeniu infrastruktury.

Najpowszechniejszym środkiem ochrony przeciwpowodziowej w Polsce są obwałowania rzek (ok 8 500 km). Oprócz wałów na terenie kraju funkcjonuje 28 dużych, wielozadaniowych zbiorników wodnych i 11 suchych, kanałów ulgi (w kilku miastach nadodrzańskich) oraz nieliczne poldery. Zbiorniki utrzymujące rezerwę powodziową, w tym suche, w których rezerwa ta jest równa pojemności całkowitej zbiornika, powinna wspomagać działanie obwałowań tworząc w ramach zlewni integralny system. Ponadto powinno się uwzględniać istniejące kodeksy dobrych praktyk, które zwracają uwagę na aspekty przyrodnicze rzeki.

Infrastruktura powodziowa nie powinna funkcjonować bez przemyślanych i konsekwentnie realizowanych inwestycji polegających na utrzymywaniu w dobrym stanie technicznym istniejącej infrastruktury oraz budowaniu, tam gdzie zasadne, nowych obiektów hydrotechnicznych. Realizacja ich powinna być koordynowana, tak aby działania te wzajemnie się uzupełniały, zmniejszając straty i ryzyko powodziowe zarówno od strony rzek jak i morza.

W związku z powyższym proponuje się następujące instrumenty:

- Podstawowy – opracowanie Planów utrzymania wód (instrument nr 3, grupa działań nr III z zał. 1)
- Wspierające:
  - rozbudowa bazy Systemu Ewidencji i Kontroli Obiektów Piętrzących (dalej jako: SEKOP, instrument nr 2, grupa działań nr III z zał. 1),
  - ustanowienie rozporządzenia w sprawie warunków użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli budynków hydrotechnicznych (instrument nr 4, grupa działań nr III z zał. 1).

## 1.5.2 Stan obecny

Na system zarządzania ryzykiem powodziowym (oprócz systemu monitorowania i ostrzegania, systemu bezpieczeństwa i reagowania kryzysowego oraz systemu ekonomiczno-prawnego i edukacyjnego składają się:

- System gospodarki wodnej i morskiej: w zakresie utrzymania urządzeń wodnych i budowli ochrony przed powodzią oraz sterowania retencją, a także w zakresie pozostałych działań dotyczących bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.
- System inwestycji w infrastrukturę przeciwpowodziową, w zakresie wzmacniania dotychczasowej infrastruktury o nowe obiekty i budowle.

Organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wojewoda, organy jednostek samorządu terytorialnego.

Krajowy system infrastruktury przeciwpowodziowej polega na jej planowaniu, koordynowaniu oraz uzgadnianiu, natomiast regionalny system - na prowadzeniu zarówno działań inwestycyjnych, jak i utrzymaniowych w gospodarce wodnej.

Ustawa Prawo wodne określa, jaki organ wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa. Są to:

- minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (obecnie Minister Infrastruktury i Rozwoju w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej
- Prezes KZGW w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej
- dyrektor parku narodowego – w stosunku do wód znajdujących się w granicach parku
- marszałek województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa – w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, oraz w stosunku do pozostałych wód, które nie są administrowane przez inne organy.

Każdy z tych organów wykonuje określone zadania związane z ochroną przed zagrożeniem powodziowym. Utrzymanie wód stanowi obowiązek ich właściciela.

W imieniu Prezesa KZGW, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej realizuje zadania związane z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych oraz pełni funkcje inwestora w zakresie gospodarki wodnej w regionie wodnym (art. 92 ust. 4 PW).

W imieniu marszałka województwa zadania właścicielskie wykonują ZMiUW, które administrują również wały przeciwpowodziowe oraz urządzenia wodne Skarbu Państwa usytuowane na wodach.

Natomiast w imieniu Ministra infrastruktury i rozwoju – dyrektorzy urzędów morskich, jako terenowe organy administracji morskiej - odpowiedzialne m. in. za budowę, utrzymywanie i ochronę umocnień brzegowych, wydm i zalesień ochronnych w pasie technicznym;

Kwestie prawne i realizacyjne infrastruktury przeciwpowodziowej regulują przede wszystkim ustawa Prawo wodne, ustawa Prawo budowlane wraz rozporządzeniami wykonawczymi oraz Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

W ramach zadań i działań związanych z gospodarką wodną i infrastrukturą przeciwpowodziową, wymienionych w ustawie Prawo wodne, należy wymienić: utrzymanie wód, budownictwo wodne, utrzymanie urządzeń wodnych, regulacje koryt cieków oraz melioracje wodne.

Utrzymanie śródlądowych wód powierzchniowych oraz morskich wód wewnętrznych polega na zachowaniu stanu dna lub brzegów oraz na konserwacji lub remoncie istniejących budowli regulacyjnych w celu zapewnienia swobodnego spływu wód oraz lodów, a także w celu właściwych warunków korzystania z wód.

Nowelizacja Prawa wodnego, z dnia 30 maja 2014 r., wprowadziła uszczegółowienie celu, jakim może służyć utrzymanie wód oraz określiła zamknięty katalog działań utrzymawczych. Zgodnie z art. 22 ust. 1a i 1b celami i sposobami utrzymania wód są:

- 1) ochrona przed powodzią lub usuwanie skutków powodzi,
- 2) spływ lodu oraz przeciwdziałanie powstawaniu niekorzystnych zjawisk lodowych,
- 3) warunki korzystania z wód, w tym utrzymywanie zwierciadła wody na poziomie umożliwiającym funkcjonowanie urządzeń wodnych, obiektów mostowych, rurociągów, linii energetycznych, linii telekomunikacyjnych oraz innych urządzeń,
- 4) warunki eksploatacyjne śródlądowych dróg wodnych, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej,
- 5) działanie urządzeń wodnych, w szczególności ich odpowiedniego stanu technicznego i funkcjonalnego

Utrzymywanie wód jest realizowane przez:

- 1) wykaszanie roślin z dna oraz brzegów śródlądowych wód powierzchniowych;
- 2) usuwanie roślin pływających i korzeniących się w dnie śródlądowych wód powierzchniowych;
- 3) usuwanie drzew i krzewów porastających dno oraz brzegi śródlądowych wód powierzchniowych;
- 4) usuwanie z śródlądowych wód powierzchniowych przeszkód naturalnych oraz wynikających z działalności człowieka;
- 5) zasypywanie wyrw w brzegach i dnie śródlądowych wód powierzchniowych oraz przez ich zabudowę biologiczną;
- 6) udrażnianie śródlądowych wód powierzchniowych przez usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwanie namulów i rumoszu;
- 7) remont lub konserwację stanowiących własność właściciela wody:
  - a) budowli regulacyjnych oraz ubezpieczeń w obrębie tych budowli,
  - b) urządzeń wodnych;
- 8) rozbiórkę lub modyfikację tam bobrowych oraz zasypywanie nor bobrów w brzegach śródlądowych wód powierzchniowych.

Ważne jest by utrzymanie wód nie uniemożliwiało osiągnięcie celów środowiskowych określonych w art. 38d ust. 1 i 2, art. 38e ust. 1 oraz w art. 38f ust. 1, o których mowa w Ramowej Dyrektywy Wodnej.

Budownictwo wodne polega na wykonywaniu oraz utrzymywaniu urządzeń wodnych. Przez urządzenia wodne rozumie się urządzenia służące do kształtowania zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, takie jak budowle piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy, zbiorniki, obiekty zbiorników i stopnie wodnych oraz mury oporowe, bulwary, nabrzeża, pomosty i in.

Utrzymanie urządzeń wodnych polega na ich eksploatacji, konserwacji oraz przeprowadzaniu remontów w celu zachowania ich funkcji.

Regulacja koryt cieków naturalnych (regulacja wód) służy poprawie warunków korzystania z wód i ochronie przeciwpowodziowej i polega na podejmowaniu przedsięwzięć, w szczególności na kształtowaniu przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku naturalnego. Zgodnie z nowelizacją ustawy Prawo wodne regulacje wód stanowią w szczególności działania niebędące działaniami związanymi z utrzymaniem wód.

Melioracje wodne polegają nie tylko na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy, ale także służą ochronie użytków rolnych przed powodzią. Programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania rządzeń melioracji wodnych oraz ich utrzymanie należy do marszałka województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej zlecone ustawowo.

W zakresie gospodarki morskiej ochrona brzegów morskich jest jednym ze statutowych zadań urzędów morskich. Nadrzędnym ich zadaniem jest budowa, utrzymanie oraz ochrona umocnień brzegowych, wydmy nadmorskich i zalesień ochronnych w pasie technicznym. Pole działania na tym wąskim pasie wybrzeża wytycza ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jednolity z 2003 r. Dz.U. nr 153 poz. 1502 ze zm.) natomiast granice i szerokość pasa technicznego i pasa ochronnego określiła Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic (Dz.U. Nr 89 poz. 820).

Pas nadbrzeżny definiowany jest jako obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego w skład którego wchodzi: pas techniczny oraz pas ochronny – obejmujący obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego.

W celu ograniczenia erozji brzegowej stosuje się - ochronę biotechniczną np. na klifach trawy, krzewy i drzewa oraz ochronę hydrotechniczną np. wały przeciwsztormowe, ostrogi brzegowe, falochrony, progi podwodne, opaski brzegowe, wrota przeciwsztormowe, zabiegi refulacyjne.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia związane z projektowaniem, budową, nadzorem, utrzymaniem oraz rozbiórką wszystkich obiektów budowlanych jest ustawa Prawo budowlane. Natomiast zakres stosowania przepisów ustawy Prawo wodne dotyczy wyłącznie tych obiektów budowlanych, które służą kształtowaniu i ochronie zasobów wodnych oraz korzystaniu z wód. Prawo wodne określa obowiązki właścicieli w zakresie budowy, utrzymania oraz monitorowania stanu budowli i jej pracy, m.in. poprzez zapewnienie bezpieczeństwa oraz właściwego funkcjonowania tego urządzenia, prowadzenie dziennika gospodarowania wodą dla budowli piętrzących, zapewnienie prowadzenia badań i pomiarów związaną z oceną stanu technicznego oraz stanu bezpieczeństwa budowli.

W zakresie utrzymania urządzeń wodnych szczególnym przypadkiem są budowle piętrzące stanowiące własność Skarbu Państwa, zaliczane na podstawie przepisów stawy Prawo budowlane do I lub II klasy. Poddaje się je badaniom i pomiarom pozwalającym opracować ocenę stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wykonywanym przez państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących (dalej jako: PSBBP) pracującą przy IMGW-PIB. Wykonuje ona nadzór nad stanem technicznym i stanem

bezpieczeństwa budowli piętrzących w ramach prac Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór (dalej jako: OTKZ). Obowiązek badań stanu technicznego dotyczy także budowli innych klas, jeżeli z uwagi na ich zły stan techniczny zagrażają lub mogą zagrażać bezpieczeństwu.

Ustawa Prawo wodne zobowiązuje także pozostałych właścicieli budowli piętrzących I lub II do przekazywania egzemplarza oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzącej – państwowej służbie do spraw bezpieczeństwa budowli w terminie miesiąca od dnia jej odbioru. Nie wszyscy właściciele budowli piętrzących wypełniają nałożony na nich w Prawie wodnym obowiązek przekazywania do PSBBP ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli klasy I i II.

Wykonywanie ocen bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę oparta jest o metodykę zawartą w „Wytocznych kontroli bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę”.

PSBBP ma również obowiązek prowadzenia bazy danych dotyczących budowli piętrzących. Prowadzony jest on w formie systemu informatycznego SEKOP i składa się z trzech modułów:

1. Obiekty hydrotechniczne: zawiera dane o budowlach piętrzących tj. obiekt piętrzący, zbiornik, wał przeciwpowodziowy, zbiornik nadpoziomowy na substancje płynne i półpłynne
2. Zasoby OTKZ: zawiera dane pomiarowe, zobrazowania, szkice, plany.
3. GIS: zawiera mapy cyfrowe pokazujące lokalizację budowli piętrzących (o geometrii punktowej z wyjątkiem wałów przeciwpowodziowych o geometrii liniowej).

Jako reakcja na skutki powodzi z 2010 r., przygotowana została i uchwalona w trybie pilnym - Ustawa z 8 lipca 2010 r. o *szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych* (dalej: specustawa powodziowa). Jest ona wzorowana na przepisach ułatwiających realizację innych, kluczowych dla rozwoju kraju przedsięwzięć, m.in. drogowych, na EURO 2012, lotniskowych gazowych. Jej głównym adresatem są inwestorzy, a więc m.in. samorządy i dyrektorzy regionalnego zarządu gospodarki wodnej oraz wojewodowie. Do 25 sierpnia 2010 r., czyli do dnia wejścia w życie specustawy powodziowej, inwestycje przeciwpowodziowe były realizowane na zasadach ogólnych. Nowe przepisy ułatwiają i przyspieszają ten proces, ale jedynie w ograniczonym zakresie. Specustawa wprowadza m.in. decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (dalej: decyzja realizacyjna). Uzyskanie decyzji realizacyjnej jest równoznaczne z posiadaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, a także pozwolenia na budowę. Opinie określone w specustawie zastępują wszelkie uzgodnienia, pozwolenia, zezwolenia, zwolnienia, opinie i stanowiska, wymagane przy inwestycjach realizowanych na zasadach ogólnych, a negatywna opinia wystawiona przez instytucję na wniosek inwestora nie może być podstawą negatywnej decyzji wojewody.

W stosunku do zasad ogólnych specustawa wprowadza m.in. uproszczenie postępowania o wydanie decyzji realizacyjnej. Wojewoda ma 90 dni na wydanie decyzji realizacyjnej. Jednak w przypadku inwestycji ważnych dla interesu społecznego lub gospodarczego, wojewoda – na wniosek inwestora – nadaje decyzji realizacyjnej klauzulę natychmiastowej wykonalności.

Ważnym uproszczeniem jest także ograniczenie w możliwościach rozporządzania nieruchomością po wszczęciu. Wydana przez wojewodę decyzja realizacyjna może być zaskarżona do Ministra Infrastruktury, a w następnej kolejności – do sądu administracyjnego. Jednak żadna z tych instancji, w przypadku, gdy decyzja realizacyjna jest w części wadliwa, nie może uchylić decyzji w całości lub stwierdzić jej nieważności. Unieważnić decyzji nie

można także wtedy, gdy wniosek w tej sprawie wpłynął po 14 dniach od daty rozpoczęcia inwestycji. A uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na decyzję o natychmiastowym rygorze wykonalności nie może wstrzymać realizacji inwestycji, jeżeli od początku budowy minęło więcej niż 14 dni.

Decyzję realizacyjną można uchylić lub stwierdzić jej nieważność tylko w przypadku, gdy cała jest wadliwa. A taka sytuacja zdarza się raczej rzadko. *Po 14 dniach od rozpoczęcia realizacji inwestycji przeciwpowodziowej decyzja realizacyjna jest w praktyce niepodważalna..*

Skutkiem decyzji realizacyjnej jest też wygaśnięcie ograniczonych praw rzeczowych, obciążających nieruchomości objęte wnioskiem oraz najmu, dzierżawy lub użyczenia, które wygasają w ciągu 30 dni. Wygaśnięcie najmu, dzierżawy lub użyczenia według specustawy powodziowej dotyczy tylko nieruchomości państwowych lub samorządowych. Decyzja realizacyjna jest także podstawą do wydania decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu ustawionego na nieruchomościach samorządowych lub Skarbu Państwa.

Obok uproszczenia procedury uzyskiwania decyzji realizacyjnej specustawa powodziowa wprowadziła także ułatwienia w wywłaszczeniach gruntów niezbędnych dla takich przedsięwzięć. Według zasad ogólnych do czasu ustalenia wartości odszkodowania dla właściciela za wywłaszczenie nie może być wydana decyzja o wywłaszczeniu. W specustawie powodziowej jest inaczej. W chwili, gdy decyzja realizacyjna stanie się ostateczna, na rzecz samorządu lub Skarbu Państwa przechodzi prawo własności nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji objętych wnioskiem. Wydanie decyzji powoduje również konieczność opuszczenia lokalu mieszkalnego w ciągu 90 dni. Wysokość odszkodowania za wywłączoną nieruchomość niezbędną do realizacji inwestycji przeciwpowodziowych ustalana jest w odrębnym postępowaniu.

### 1.5.3 Stan postulowany

Obecny system ochrony przeciwpowodziowej, mimo że funkcjonujący poprawnie, nie jest dostosowany do nowoczesnych struktur i metod zarządzania ryzykiem powodziowym. Podstawą sprawnie działającego systemu są wysokiej jakości dane o realnych potrzebach inwestycyjnych oraz o stanie technicznym istniejącej zabudowy.

Realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej nie sprzyja dualizm administracji wodnej. Na obszarze zlewni cieków, wraz z pasem technicznym od strony morza, za różne elementy ochrony przeciwpowodziowej odpowiada, co najmniej kilka różnych organów. Art. 88a ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne ogólnie stanowi, że ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej, a użytkownicy wód współpracują z ww. organami w ochronie przed powodzią.

Nie istnieje spójny system, a rozwiązania dotyczące zadań i struktur rozproszone są w różnych aktach prawnych bądź brak jest odpowiednich regulacji prawnych.

Obowiązująca ustawa Prawo wodne nie określa precyzyjnie zakresu działań i podziału odpowiedzialności pomiędzy poszczególne organy, w szczególności na poziomie samorządu lokalnego, tj. gmin i powiatów. Działania starostów i organów gmin, na podstawie odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym, ukierunkowane są na usuwanie skutków powodzi, a nie na ochronę i zapobieganie powodziom, zwłaszcza w obszarze odpowiedniego kształtowania zasad zabudowy obszarów zagrożenia powodziowego, jak i wspierania właściwego użytkowania oraz zagospodarowania terenu zlewni.

Także zakres zadań marszałka – wynikający z ustawy Prawo wodne – nie wskazuje na konieczność podejmowania działań dotyczących zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa przeciwpowodziowego dla obszarów innych niż obszary rolnicze.

Ponadto organy te działają zgodnie z właściwością terytorialną, mimo że system ochrony przeciwpowodziowej opiera się na podziale zlewniowym, tj. dorzecza i regiony wodne. Natomiast w sąsiadujących ze sobą gminach, województwach, powiatach może wystąpić wspólne ryzyko powodzi. Dlatego wszelkie plany inwestycyjne powinny być uzgodnione i skoordynowane w zlewni. W tym celu należałoby zweryfikować podział zadań i kompetencji podmiotów publicznych odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową, oraz zapewnić spójność uregulowań prawnych odnoszących się do wymogów ochrony przeciwpowodziowej w ramach procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

## **INSTRUMENTY PODSTAWOWE:**

### **Opracowanie Planów utrzymania wód**

Obowiązek opracowania Planów utrzymania wód wprowadzono ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. Plany będą jednym z dokumentów planistycznych w planowaniu gospodarowaniu wodami obok planu gospodarowania wodami, programu wodno-środowiskowego kraju, warunków korzystania z wód, planów zarządzania ryzykiem powodziowym i planu przeciwdziałania skutkom suszy.

Zgodnie z art. 114b ust.1 Plan utrzymania wód zawiera:

1. określenie odcinków śródlądowych wód powierzchniowych, w obrębie których występują zagrożenia dla swobodnego przepływu wód oraz spływu lodów, wraz z identyfikacją tych zagrożeń;
2. wykaz będących własnością Skarbu Państwa budowli regulacyjnych i urządzeń wodnych o istotnym znaczeniu dla zarządzania wodami;
3. wykaz planowanych działań, o których mowa w art. 22 ust. 1b ustawy Prawo wodne, obejmujący:
  - a) wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację działań,
  - b) uzasadnienie konieczności realizacji działań, z uwzględnieniem spodziewanych efektów ich realizacji,
  - c) szacunkową analizę kosztów i korzyści wynikających z planowanych działań, jeżeli to możliwe,
  - d) w przypadku działań, o których mowa w art. 22 ust. 1b pkt 3, 6 i 7 ustawy Prawo wodne – zakres, rozmiar, przybliżoną lokalizację działań oraz terminy i sposoby ich prowadzenia.

Projekt planu utrzymania wód opracowuje się z uwzględnieniem:

1. potrzeb z zakresu ochrony przed powodzią;
2. konieczności osiągnięcia celów środowiskowych i ochrony wód;
3. przesłanek dopuszczalności nieosiągnięcia dobrego stanu ekologicznego oraz niezapobieżenia pogorszeniu stanu ekologicznego oraz dobrego potencjału ekologicznego, o których mowa w art. 38j ust. 1 ustawy Prawo wodne.

Projekt planu utrzymania wód wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Przepisy działu IV rozdziału 1 ustawy z dnia 3 października

2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko stosuje się odpowiednio.

Projekt planu utrzymania wód podlega uzgodnieniu z Prezesem Krajowego Zarządu oraz właściwymi marszałkami województw. Plan utrzymania wód przyjmuje w drodze aktu prawa miejscowego dyrektor regionalnego zarządu. Plan utrzymania wód podlega przeglądowi co 6 lat oraz w razie potrzeby aktualizacji. Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do aktualizacji planu utrzymania wód.

Właściwi marszałkowie województw przekazują dyrektorowi regionalnego zarządu propozycje działań, o których mowa w art. 22 ust. 1b, wraz z wykazem wód, na których te działania będą prowadzone, na rok przed terminem opracowania planu utrzymania wód (art. 114c PW).

Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej przyjmą plany utrzymania wód, o których mowa w art. 114b ustawy zmienianej w art. 1, w terminie do dnia 1 stycznia 2016 r.

Plany utrzymania wód zniwelują problem planowania w granicach administracyjnych, gdyż będą tworzone dla regionów wodnych, czyli w układzie zlewniowym. To jeden organ - Dyrektor RZGW, a nie kilka, będzie decydował ostatecznie o potrzebach i zadaniach inwestycyjnych w gospodarce wodnej. Bazując na długoterminowych (6-letnich) planach różnych podmiotów realizujących zadania z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej będzie miał tym samym pogląd zarówno na potrzeby inwestycyjne, jak i na planowane zamierzenia przeciwpowodziowe – ich lokalizacje, rodzaj, zakres. Będzie miał zatem decydujący wpływ na możliwość realizacji zamierzeń inwestycyjnych innych podmiotów mając na względzie ich zasadność, obszar i wzajemne oddziaływania. Dokumenty te niejako zcentralizują podejmowanie decyzji o zadaniach utrzymaniowych w regionie wodnym i zlikwidują problem nadmiernych i czasami chaotycznie realizowanych prac utrzymaniowych na ciekach. Ma to zapewnić zgodność z wymaganiami nie tylko Dyrektywy powodziowej, ale przede wszystkim Ramowej Dyrektywy Wodnej, gdyż w swych zamierzeniach plany utrzymania wód muszą uwzględniać cele środowiskowe określone w planach gospodarowania wodami dla odpowiednich części wód.

Ponadto wzrost poziomu morza powoduje erozję i niszczenie brzegów morskich, w konsekwencji zagrożenie dla wartości przyrodniczych i turystycznych oraz dla infrastruktury nadbrzeżnej i obszarów zagospodarowanych. Dlatego w celu ochrony brzegów morskich przed erozją morską i powodzią od strony morza należy zabezpieczyć stoki klifu przed rozmyciem, utrzymywać linię brzegową, a także redukować siłę fal docierających do brzegu.

Mimo, że plany utrzymania wód opracowane będą dla wód śródlądowych to należy rozważyć:

- uzupełnić je o informacje o planowane działania związane z utrzymaniem pasa technicznego brzegów (w przypadku złego stanu technicznego lub niewystarczającej ilości urządzeń) morskich dyrektorów rzędów morskich, w szczególności o działania w ujściu rzek do morza;
- utworzenie odrębnego Planu utrzymania wód dla wód morskich.

Jednostki odpowiedzialne: dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej  
Ewentualnie: dyrektorzy urzędów morskich

## **INSTRUMENTY WSPIERAJĄCE:**

### **Kompleksowa baza danych o obiektach Skarbu Państwa i innych oraz rozbudowa bazy SEKOP.**

Poziom informacji dotyczącej wszystkich obiektów np. polderów, budowli je tworzących i ich stan techniczny oraz bezpieczeństwa jest niedostateczny i rozproszony po różnych instytucjach. Wynika to zarówno z braku pełnej i kompleksowej ewidencji tych obiektów, jak i braku obowiązku przekazywania przez ich administratorów do PSBBP oceny ich stanu bezpieczeństwa.

ISOK - narzędzie o charakterze planistyczno-operacyjnym – wyposażony będzie w Portale służące do zaawansowanej prezentacji informacji i danych przestrzennych (map) pochodzących z różnych źródeł (wytworzonych w systemie, a także pochodzących ze źródeł zewnętrznych). M. in. powiązany będzie z innymi systemami tj. z Systemem Ewidencji Kontroli Obiektów Piętrzących SEKOP (IMGW- PIB), dlatego należy rozbudować system o nowe lub zweryfikowane obiekty oraz o zbiorczą ocenę obiektów i budowli wynikającą z założeń ISOK. W systemie ISOK dane przestrzenne będą publikowane w postaci usługi INSPIRE (WMS).

Dane te będą także wykorzystywane do dokumentów planistycznych z zakres zarządzania ryzykiem powodziowym i zarządzania kryzysowego.

Należy rozważyć zasadność uzupełnienia bazy danych/SEKOP o budowlę pasa technicznego, np. wały przeciwsztormowe.

Ponadto na potrzeby Planu utrzymania wód należy opracować wykaz będących własnością Skarbu Państwa budowli regulacyjnych i urządzeń wodnych o istotnym znaczeniu dla zarządzania wodami. Kompleksowa baza, zarządzana i aktualizowana przez jedną instytucję będzie wiarygodnym źródłem informacji dla wszystkich dokumentów planistycznych.

Jednostki odpowiedzialne: IMGW PIB, właściciele obiektów hydrotechnicznych.

### **Wydanie rozporządzenia dot. Warunków użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli budowli hydrotechnicznych.**

Ogółę zasady kontroli stanu technicznego i bezpieczeństwa budowli piętrzących są uregulowane przepisami w ustawach Prawo budowlane i Prawo wodne. Natomiast szczegółowy zakres kontroli wykonywany jest przez OTKZ na podstawie dokumentu o charakterze wytycznych tj. *Wytyczne wykonywania ocen bezpieczeństwa*. Aktualnie podlegają one weryfikacji. W założeniu miały być one elementem rozporządzenia wydanym na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, jednak dotąd nie zostały ostatecznie opracowane i wydane w formie obowiązującego, rozporządzenia. Należy zaznaczyć, że konieczność wydania aktu wykonawczego została już podkreślona przez Najwyższą Izbę Kontroli już w 1995 r. Zarówno w opinii PSBBP jak i właścicieli i administratorów budowli hydrotechnicznych istnieje pilna konieczność wydania rozporządzenia wykonawczego dotyczącego kwestii właściwego użytkowania budowli oraz sposobu, zakresu i terminów prowadzenia kontroli tych budowli.

Jednostki odpowiedzialne: Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

### 1.5.4 Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji

Brak realizacji rekomendowanych rozwiązań lub ich nieskuteczna realizacja spowoduje, że nie będzie możliwa właściwa realizacja zadań ustawowych m. in. dyrektora RZGW czy IMGW-PIB.

Nie ustalenie planów utrzymania wód w regionie wodnym może spowodować brak możliwości realizacji zadań z zakresu utrzymania wód, co może w konsekwencji doprowadzić do zwiększenia ryzyka powodziowego oraz zwiększenia strat i szkód powodziowych.

Brak ujednoliconej informacji o stanie technicznym obiektów piętrzących będących własnością różnych podmiotów utrudni prowadzenie bazy danych SEKOP, w tym w szczególności jej rozbudowanej formy. Ponadto dane dostarczane do Systemu ISOK nie będą wiarygodne i mogą być przyczyną błędnie podejmowanych decyzji z zakresu gospodarowania wodami i zarządzania kryzysowego. Niewdrożenie planów utrzymania wód i zlewniowego planowania zadań utrzymaniowych może doprowadzić również do nie wypełniania zobowiązań Polski wobec Komisji Europejskiej.

### 1.5.5 Podsumowanie

System gospodarki wodnej i system inwestycji w infrastrukturę przeciwpowodziową obejmuje utrzymanie urządzeń wodnych i budowli ochrony przed powodzią oraz sterowanie retencją, a także wzmacnianie dotychczasowej infrastruktury o nowe obiekty i budowle.

Organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, Prezes KZGW, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wojewoda oraz organy jednostek samorządu terytorialnego.

Krajowy system infrastruktury przeciwpowodziowej polega na jej planowaniu, koordynowaniu oraz uzgadnianiu, natomiast regionalny system - na prowadzeniu zarówno działań inwestycyjnych jak i utrzymaniowych w gospodarce wodnej i morskiej. Utrzymanie wód stanowi obowiązek ich właściciela. Każdy z organów wykonuje określone zadania związane z ochroną przed zagrożeniem powodziowym. W imieniu Prezesa KZGW, dyrektor RZGW realizuje zadania związane z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych oraz pełni funkcje inwestora w zakresie gospodarki wodnej w regionie wodnym (art. 92 ust. 4 PW). W imieniu marszałka województwa zadania właścicielskie wykonują wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych, które administrują również wały przeciwpowodziowe oraz urządzenia wodne Skarbu Państwa usytuowane na wodach. Natomiast w imieniu ministra ds. gospodarki morskiej – dyrektor urzędu morskiego.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia związane z projektowaniem, budową, nadzorem, utrzymaniem oraz rozbiórką wszystkich obiektów budowlanych jest ustawa Prawo budowlane. Natomiast zakres stosowania przepisów ustawy Prawo wodne dotyczy wyłącznie tych obiektów budowlanych, które służą kształtowaniu i ochronie zasobów wodnych oraz korzystaniu z wód. Dla strategicznych inwestycji zastosowanie ma także ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

W ramach zadań i działań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową, wymienionych w ustawie Prawo wodne, należy wymienić: utrzymanie wód, budownictwo wodne, utrzymanie urządzeń wodnych, regulacje koryt cieków oraz melioracje wodne.

Ocena stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli powodziowych wykonywana jest przez PSBBP funkcjonującą przy IMGW-PIB. Wykonuje ona nadzór nad

stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa budowli piętrzących I i II klasy w ramach prac OTKZ. W celu właściwego i jednolitego sposobu wykonywania ocen stanu technicznego infrastruktury powodziowej należy zastąpić Wytyczne wykonywania ocen bezpieczeństwa aktem prawnym w formie rozporządzenia wykonawczego w sprawie Warunków użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli budowli hydrotechnicznych. Rozporządzenie to określi wymogi i obowiązki stawiane właścicielom urządzeń wodnych tak, aby możliwe było jednolite prowadzenie i aktualizowanie kompleksowego i rozbudowanego SEKOP. System ten będzie elementem Systemu ISOK jako dane niezbędne do tworzenia i aktualizowania map zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym. Ponadto będzie on stanowił element instrumentu podstawowego tj. planu utrzymania wód, który będzie zawierał wykaz będących własnością Skarbu Państwa budowli regulacyjnych i urządzeń wodnych o istotnym znaczeniu dla zarządzania wodami. Obowiązek opracowania Planów utrzymania wód wprowadzono ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. Plany będą jednym z dokumentów planistycznych w planowaniu gospodarowaniu wodami, ustanawiane na poziomie zlewniowym – w regionie wodnym – i będą zawierały długoterminowe zamierzenia inwestycyjne wszystkich jednostek realizujących zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.

### 1.5.6 Bibliografia

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2007/60/WE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z 6.11.2007 r., s. 27).
2. Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U z 2015 r. poz. 469).
3. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 32 poz. 159 ze zm.).
4. Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 966).
5. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 934).
6. Karty działań z Metodyki PZRP.
7. „Analiza działania obecnego systemu ochrony przed powodzią” TOM II.
8. Bednarczyk S., Jarzębińska T., Mackiewicz S., Wołoszyn E., „Vademecum ochrony przeciwpowodziowej”, KZGW, Gdańsk 2006.

# Instrumenty analityczne

2

## 2 Instrumenty analityczne

### 2.1 System monitoringu, ostrzegania i gromadzenia danych o przebiegu zagrożeń/wystąpieniu powodzi

#### 2.1.1 Charakterystyka i cele instrumentu

Podstawą sprawnego zarządzania ryzykiem powodziowym jest wiarygodny system zbierania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji danych, zarówno meteorologicznych, jak i hydrologicznych. Sprawny, samouczący się system gromadzenia i archiwizacji danych pozwala na ograniczenie skutków w czasie powodzi jak i po jej wystąpieniu, na wszystkich jej etapach od prewencji po reagowanie i odbudowę.

Zgodnie z Metodą PZRP, system gromadzenia i archiwizacji danych o przebiegu zagrożeń i wystąpieniu powodzi, realizuje Cel główny nr 3 - Poprawa systemu zarządzania ryzykiem powodziowym. Ma on na celu doskonalenie prognozowania i ostrzegania o zagrożeniach meteorologicznych i hydrologicznych poprzez:

- poprawę i rozwój krajowego systemu prognoz, monitoringu i ostrzeżeń – podniesienie ich jakości i poziomu wiarygodności (Działanie 37)
- budowę i usprawnienie lokalnych systemów ostrzegania przed powodzią (Działanie 38).

Systemy te następnie służą doskonaleniu planów zarządzania kryzysowego uwzględniających mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego (Działanie 39) w celu doskonalenia reagowania ludzi, firm i instytucji publicznych.

#### 2.1.2 Stan obecny

Aktualnie na system monitoringu, ostrzegania i gromadzenia danych składają się następujące podsystemy:

- Monitorowania i ostrzegania;
- Gospodarki wodnej i gospodarki morskiej;
- Bezpieczeństwa i reagowania kryzysowego.

Podsystemy te działają, zarówno przed jak i w czasie powodzi, w określonym zakresie, często na różnych podstawach prawnych i na różnych szczeblach administracji. Monitoring i ostrzeganie hydrologiczne i meteorologiczne leży w zakresie kompetencji Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego (IMGW - PIB), natomiast obowiązki z zakresu systemu gospodarki wodnej i reagowania kryzysowego są przydzielone do różnych organów administracji rządowej i samorządowej.

#### **System gromadzenia i archiwizacji danych - podsystem monitorowania i ostrzegania**

System prognoz i ostrzeżeń hydrologicznych i meteorologicznych utrzymywany jest przez IMGW – PIB w ramach państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej (PSHM). Przepisy stanowiące podstawę działania w tym zakresie znajdują się w PW (art. 102-111). Zasady komunikacji, rodzaje produktów i odbiorców produktów PSHM określone są w PW i w rozporządzeniach wykonawczych:

- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny oraz sposobu i częstotliwości ich przekazywania (Dz. U. Nr 158, poz. 1114; dalej jako rozporządzenie w sprawie podmiotów);
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie standardowych procedur zbierania i przetwarzania informacji przez państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną oraz państwową służbę hydrologiczną (Dz. U. Nr 225, poz. 1501).

Podstawą prowadzenia osłony hydrologiczno–meteorologicznej są dane uzyskiwane operacyjnie z telemetrycznej sieci pomiarowo – obserwacyjnej. Dane te stanowią także dane wejściowe do operacyjnych modeli hydrologicznych i hydraulicznych.

PSHM realizuje system monitorowania i ostrzegania:

- meteorologicznego, na który składa się sieć posterunków meteorologicznych, narzędzia informatyczne do ich gromadzenia, przetwarzania, analizowania i w konsekwencji prognozowania;
- hydrologicznego, na który składa się sieć posterunków hydrologicznych na rzekach, narzędzia informatyczne do ich gromadzenia, przetwarzania, analizowania i w konsekwencji prognozowania.

Efektem działania ww. podsystemów są prognozy, ostrzeżenia i komunikaty. W skład systemu prognoz i ostrzeżeń wchodzi:

- detekcja;
- prognozowanie meteorologiczne;
- modelowanie hydrologiczne oraz
- analizowanie, prognozowanie i ostrzeganie oraz dystrybucja danych.

Prognozy opracowywane są dla obszaru kraju i poszczególnych województw na podstawie danych pomiarowych i historycznych, modeli i narzędzi analitycznych, natomiast ostrzeżenia mogą być wydawane dla obszaru województwa lub mniejszego obszaru na podstawie prognozy, danych pomiarowych i narzędzi analitycznych. Produkty hydrologiczne przekazywane są przez biura prognoz hydrologicznych do centrów zarządzania kryzysowego na poziomie województw, niekiedy do powiatów i gmin oraz innych instytucji wskazanych w rozporządzeniu w sprawie podmiotów. Za terminowość i skuteczność dystrybucji odpowiedzialne jest Centrum Teleinformatyki IMGW - PIB. Na potrzeby współpracy w obszarze zarządzania kryzysowego stworzona została platforma wymiany danych operacyjnych pn. Monitor IMGW - PIB. Dostępna jest ona dla pracowników IMGW oraz odbiorców wewnętrznych:

- Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
- Centrów Zarządzania Kryzysowego;
- KZGW, RZGW;
- Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych;
- Wojewódzkich Komend Straży Pożarnej;
- struktur niższego rzędu.

W służbie prognoz hydrologicznych dla strefy brzegowej i morskich wód wewnętrznych wykorzystuje się wyniki modelu hydrodynamicznego (MIKE 21) dla wybranych odcinków polskiego wybrzeża (Zalew Szczeciński i obszar dolnej Odry, całe wybrzeże i Zatoka Gdańska, ujściowy odcinek Wisły poniżej Tczewa). Ponadto wykorzystuje się modele Szwedzkiego Instytutu Meteorologiczno-hydrologicznego oraz modele operacyjne niemieckiej służby poziomów morza w ramach porozumienia służb państw nadbałtyckich. Tworzone są

modelowe prognozy numeryczne stanów wody na 48 godzin dla całego wybrzeża, Zalewu Wiślanego i Zalewu Szczecińskiego. Na stronie Oddziału Morskiego IMGW-PIB w Gdynie ([www.baltyk.pogodynka.pl](http://www.baltyk.pogodynka.pl)) rozpowszechnia się prognozy oraz ostrzeżenia o zjawiskach atmosferycznych, zagrożeniach powodziowych, wezbraniach sztormowych, zlodzeniach morza i rzek strefy brzegowej i na polskich wodach terytorialnych na Bałtyku.

Ogólne informacje hydrometryczne, wykorzystywane przez odbiorców zewnętrznych, prezentowane są na stronach internetowych [www.pogodynka.pl](http://www.pogodynka.pl), [www.baltyk.pogodynka.pl](http://www.baltyk.pogodynka.pl), [www.gory.pogodynka.pl](http://www.gory.pogodynka.pl) i [www.imgw.pl](http://www.imgw.pl).

Ponadto, w ramach działalności RZGW oraz zakresie działań związanych z ochroną przed powodzią na szczeblu krajowym zbierane są, regularnie lub doraźnie, informacje m.in. w zakresie sytuacji hydrologicznej, gospodarki wodnej prowadzonej na zbiornikach retencyjnych oraz zjawisk lodowych i akcji lodołamania. KZGW przekazuje również zbiorczy raport o sytuacji hydrologicznej m.in. do RCB, MŚ.

Na potrzeby prac KZGW i RZGW funkcjonuje dedykowany system IT-GIS OKI, który służy m.in. zbieraniu, gromadzeniu i analizie danych hydrologicznych dotyczący m.in. pracy zbiorników wodnych, zjawisk lodowych, akcji lodołamania oraz przygotowywaniu raportów.

### **System gromadzenia i archiwizacji danych - podsystem gospodarki wodnej i gospodarki morskiej**

Na system gromadzenia danych składają się dwa komponenty związane z danymi o gospodarce wodnej z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy i regionach wodnych.

W kompetencji właściwego dyrektora RZGW leżą:

1. koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią w regionie wodnym oraz
2. prowadzenie katastru wodnego, czyli systemu informacyjnego o gospodarowaniu wodami dla regionów wodnych.

Natomiast w kompetencji Prezesa KZGW leży koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią w skali kraju. Prezes KZGW prowadzi także kataster wodny dla obszaru państwa, obejmujący dane określone w art. 153 ust. 2 pkt 1-3, 10, 11a oraz w ust. 3 PW.

Ad 1. Koordynacja działań związanych z ochroną przed powodzią w regionie wodnym prowadzona jest w szczególności poprzez prowadzenie ośrodków koordynacyjno-informacyjnych ochrony przed powodzią (OKI). Celem działania OKI jest gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji związanych z ochroną przeciwpowodziową. W ramach zadania codziennie udostępniane są następujące informacje o sytuacji w regionie wodnym:

- komunikaty o sytuacji hydrologicznej na rzekach i zbiornikach administrowanych przez RZGW;
- komunikaty nawigacyjne;
- komunikaty o zjawiskach lodowych.

Komunikaty o sytuacji hydrologicznej opracowywane są na podstawie danych uzyskanych z IMGW – PIB oraz danych własnych RZGW. Do IMGW - PIB trafiają także informacje z monitoringu stanu wód na zbiornikach i urządzeniach wodnych zarządzanych przez RZGW.

Aktualnie struktury RZGW ulegają przekształceniom oddzielając zadania administracyjne od zadań operacyjnych ochrony przeciwpowodziowej. W efekcie tego, w

miejsce OKI powstają odrębne komórki organizacyjne RZGW, tj. Dział Uzgodnień i Ochrony przeciwpowodziowej zajmujący się planowaniem, wydawaniem decyzji, opinii i uzgodnień z zakresu ochrony przeciwpowodziowej oraz tzw. Centra Operacyjne RZGW. Podstawowe grupy zadań Centrum Operacyjnego na obszarze działania RZGW to:

1. Monitoring i analiza informacji z regionu wodnego na potrzeby zarządzania oraz podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych;
2. Nadzorowanie i koordynowanie działań związanych z gospodarką wodną na zbiornikach zarządzanych przez RZGW oraz z eksploatacją drogi wodnej;
3. Pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania w sytuacjach kryzysowych;
4. Przyjmowanie zgłoszeń od mieszkańców i w zależności od potrzeby dysponowanie niezbędnymi siłami i środkami;
5. Kierowanie działaniami służb technicznych RZGW w przypadku awarii i incydentów;
6. Koordynacja działań operacyjnych w sytuacjach kryzysowych, szczególnie w okresie zagrożenia powodzią i powodzi;
7. Współpraca w zakresie udzielania informacji o aktualnej sytuacji na rzekach i obiektach administrowanych przez RZGW;
8. Nadzór, bieżąca obserwacja i ocena stanu bezpieczeństwa obiektów piętrzących administrowanych przez RZGW;
9. Współpraca z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
10. Realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa.

Centra Operacyjne działają w oparciu o wewnętrzne uregulowania poszczególnych RZGW.

KZGW na bieżąco monitoruje sytuację hydrologiczną w kraju w oparciu m.in. o dane RZGW i IMGW-PIB. W okresie zimowym prowadzony jest monitoring przebiegu zjawisk lodowych oraz występowania ewentualnych spiętrzeń i zatorów lodowych. W przypadku zagrożenia powodziowego KZGW koordynuje prowadzone przez RZGW działania.

Ad 2. Kataster wodny, czyli system informacyjny o gospodarowaniu wodami składający się z dwóch działów (Dział I i Dział II), funkcjonuje na podstawie art. 153 PW. Kataster wodny prowadzony jest dla obszaru państwa z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy i regiony wodne. Kataster wodny dla regionu wodnego prowadzony jest przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej i obejmuje dane określone w art. 153 ust. 2 i 3 PW.

Obejmuje on gromadzenie i aktualizację danych dotyczących m. in. sieci hydrograficznej, zasobów wód podziemnych i powierzchniowych, pozwoleń wodnoprawnych, urządzeń wodnych czy też obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Ponadto zawiera dokumenty planistyczne, o których mowa w art. 113 ust. 1 pkt 1a-5, w tym plany zarządzania ryzykiem powodziowym. Większość danych objętych katastem pozyskiwana jest z instytucji wytwarzających dany rodzaj informacji, np. IMGW - PIB, Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ), Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (WIOŚ), Państwowy Instytut Geologiczny (PIG), KZGW, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ), Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGiK).

Kataster wodny służy do udostępniania na bieżąco informacji zainteresowanym podmiotom, prywatnym bądź publicznym, o gospodarowaniu wodami głównie do celów

planistycznych. Nie stanowi on jednak systemu informacyjnego działającego w ramach systemu zarządzania kryzysowego.

Za kwestie wód morskich odpowiada Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (dawniej: Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), poprzez Departament Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi. Minister ten jest właściwy do spraw gospodarki morskiej – w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej. Ministerstwo zajmuje się wykonywaniem zadań w zakresie gospodarki morskiej oraz żeglugi śródlądowej. Prowadzi sprawy nadzoru m. in. nad dyrektorami urzędów morskich, dyrektorami urzędów żeglugi śródlądowej. Prowadzi kwestie polityki morskiej oraz rozwoju żeglugi morskiej, śródlądowej i portów; transportu morskiego i śródlądowego, bezpieczeństwa, ochrony środowiska, poprawy warunków żeglugi morskiej oraz śródlądowej, zagospodarowania przestrzennego i infrastruktury obszarów morskich przez wdrażanie i monitorowanie zadań utrzymaniowo-inwestycyjnych.

W ramach krajowych systemów ministerstwo wdraża Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego jako systemu monitorująco-kontrolnego dla jednolitego zarządzania bezpieczeństwem w obszarach morskich RP we współdziałaniu z innymi służbami. Natomiast do przekazywania informacji w zakresie ochrony żeglugi i portów pomiędzy podmiotami administracji morskiej i służb współpracujących stosuje się system SWIBŻ.

Większość instytucji przechowuje dane przez min. 5 lat. Po tym czasie następuje archiwizacja danych w poszczególnych instytucjach, na wewnętrznie określonych zasadach. Często są to dane niecyfrowane i przechowywane w archiwum instytucji w różnej formie. Nie istnieje natomiast wspólny system archiwizowania danych.

#### **System gromadzenia i archiwizacji danych – podsystem bezpieczeństwa i reagowania kryzysowego**

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego określa u.z.k. Zarządzanie kryzysowe prowadzone jest na wszystkich szczeblach administracji rządowej:

##### **Poziom Krajowy**

- Rada Ministrów z Prezesem Rady Ministrów na czele;
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa podległe Prezesowi Rady Ministrów Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego

##### **Poziom Wojewódzki**

- Wojewoda;
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego

##### **Poziom Powiatowy**

- Starosta;
- Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego

- Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego<sup>15</sup>;  
Poziom Gminny
- Wójt, Burmistrz lub Prezydent Miasta;
- Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego Gminne (Miejskie) Centrum Zarządzania Kryzysowego (utworzone przez Wójta, Burmistrza lub Prezydenta Miasta tylko w przypadku, gdy uzna on to za konieczne).

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym jest podstawą do opracowania Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK) oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego. Aktualnie obowiązuje KPZK z 2012 r. (wraz z aktualizacją z 2013 r.); powódź wymienia się w nim jako jedno z podstawowych zagrożeń.

Ostrzeżenia od IMGW - PIB trafiają do Wojewódzkich Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WWBiZK), niektórych urzędów np. Urzędy Morskie, GDDKiA oraz do służb ratowniczych wyższego szczebla (komenda Główna Straży Pożarnej, Komenda Główna Policji, wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych. Komenda Główna Straży Granicznej). Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego rozsyłają ostrzeżenia do wszystkich służb ratowniczych, lokalnych mediów, urzędów, energetyki oraz starostw.

WWBiZK mają obowiązek monitorowania sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej za pomocą serwisu [www.pogodynka.pl](http://www.pogodynka.pl), bez możliwości interpretowania wyników ostrzeżeń. Dopiero w przypadku wystąpienia tzw. klęski żywiołowej organizują one zespoły zarządzania kryzysowego.

Pośrednictwo wojewódzkich WBiZK sprawia, że czas docierania informacji do jednostek niższego szczebla jest niekiedy zbyt długi. Gminy oczekują natomiast informacji konkretnej i przetworzonej by pełnić funkcje operacyjne w terenie. Warto również wspomnieć, że w gminach najczęściej nie ma działów zajmujących się zarządzaniem kryzysowym, a jedynie osoba odpowiedzialna za kwestie zarządzania kryzysowego.

Natomiast na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 525), wojewoda opracowuje Plan operacyjny ochrony przed powodzią województwa. Starosta i burmistrz/prezydent miasta opracowują Plan operacyjny ochrony przed powodzią powiatu i gminy, odpowiednio na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.). Nie jest jednak jasne jakie elementy powinien zawierać i jakemu dokładnie celowi miałyby służyć. Nieprawidłowości przy opracowywaniu polegają na nieujęciu w planach m.in. sposobu monitorowania zagrożeń, systemów ostrzegania mieszkańców i reagowania na zagrożenia powodziowe czy zapewnienia sił ratowniczych i środków technicznych niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń. Z tego powodu, wdrożone lokalne systemy osłony przeciwpowodziowej są zróżnicowane pod kątem obszaru, zakresu i zastosowanych rozwiązań, na przykład:

- Lokalny System Osłony Przeciwpowodziowej Powiatu Kłodzkiego (<http://www.lsop.powiat.klodzko.pl/>) – lokalny system monitoringu hydrometeorologicznego powiatu kłodzkiego. Został uruchomiony w kwietniu 2002 roku, na skutek powodzi 1997 r. i po modyfikacjach składa się z:
  - 21 automatycznych punktów pomiaru stanów wód w rzekach;
  - 18 automatycznych punktów pomiarów opadów atmosferycznych;

<sup>15</sup> W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne Centrum Zarządzania Kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego.

- 1 stanowiska dyspozytorskiego w Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego;
- 14 stanowisk dyspozytorskich w Gminnych Centrach Zarządzania Kryzysowego;
- dwóch stanowisk branżowych: w KP PSP w Kłodzku oraz na Stacji Hydrometeorologicznej IMGW w Kłodzku.

Dane z systemu przekazywane są, co 15 minut do służb kryzysowych, inspekcji i straży oraz do serwisu internetowego, czyli są aktualizowane w czasie bieżącym przez okrągłą dobę. Dostęp do odczytów stanów wód i wielkości opadów posiada praktycznie każda zainteresowana osoba. Intencją twórców systemu było nie ograniczać w żaden sposób dostępu do informacji, które mogą wpłynąć na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców powiatu poprzez łatwy do nich dostęp.

- Kędzierzyńsko-Kozielski System Ewidencji i Oceny Zagrożeń – umożliwia przeprowadzenie symulacji fali powodziowej wraz z dopływami – wizualizacja stref zalewanych budynków, obiektów, dróg i mostów, wiaduktów;
- System Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego, tzw. "Kleopatra" - portal umożliwić szybką wymianę informacji między uczestnikami akcji ratunkowych oraz podmiotami samorządowymi. Zawiera informacje dotyczące bieżącej i prognozowanej sytuacji meteorologicznej w województwie dolnośląskim, ale także na temat sytuacji na drogach (korków i wypadków), objazdów czy stanu rzek;
- Lokalny System Monitorowania i Wspomagania Reagowania na Zagrożenia Powodziowe dla Projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – miasto Elbląg”;
- System Monitoringu Powodziowego rzeki Biała w powiecie tarnowskim (<http://www.biala.prospect.pl/>);
- Lokalny System Ostrzeżeń Powodziowych Powiatu Staszowskiego (<http://pczkstaszow.info/opis-systemu>);
- Teleinformatyczne systemy wsparcia ochrony przeciwpowodziowej w świętokrzyskim (projekt SPINeR);
- System Wymiany Informacji Bezpieczeństwa Żeglugi (SWIBŻ).

System SWIBŻ stworzony został na potrzeby Urzędu Morskiego w Gdyni, lecz przy współpracy Urzędu Morskiego w Szczecinie i Słupsku stanowi podstawowy element krajowego systemu monitorowania ruchu morskiego i pełni funkcję system wspomagającego działania operacyjne w polskich obszarach morskich w sytuacjach kryzysowych, alarmowych w ramach współdziałania z lokalnymi centrami zarządzania kryzysowego wojewodów. Aktualnie prowadzony system prognoz hydrologicznych prowadzony w regionach wodnych Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz Dolnej Wisły dotyczy tylko morskich wód wewnętrznych zdefiniowanych w ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej i dotyczy zagrożenia polskiej strefy brzegowej od strony morza. W zlewniach rzek regionów wodnych Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego, Dolnej Wisły oraz w zlewniach Żuław i Zalewu Wiślanego nie zostały zbudowane w IMGW-PIB systemy modelowania hydrologicznego, czy też samodzielne modele hydrologiczne.

### 2.1.3 Stan postulowany

Podstawą sprawnie działającego systemu są wysokiej jakości dane, gromadzone i przetwarzane przez nowoczesny sprzęt i oprogramowanie, wiarygodna i szybka komunikacja

oraz skuteczny przepływ informacji. Obecny system ochrony przeciwpowodziowej, mimo że funkcjonujący poprawnie, nie jest dostosowany do nowoczesnych metod zarządzania ryzykiem powodziowym. Wydawane prognozy i ostrzeżenia mają ograniczoną wartość, jeśli obarczone są dużym błędem, nie są dostarczane do zagrożonych podmiotów wystarczająco wcześnie i we właściwy sposób. Ludzie nie ufają im jako mało wiarygodnym i nie podejmują z wyprzedzeniem działań chroniących życie i dobytek. Z tego powodu w ramach doskonalenia prognozowania i ostrzegania o zagrożeniach meteorologicznych i hydrologicznych należy wdrożyć sukcesywnie następujące instrumenty wspierające poprawę i rozwój krajowego i lokalnego systemu prognoz, monitoringu i ostrzeżeń:

#### **Instrument podstawowy**

- Budowa kompleksowego systemu informacyjnego zarządzania ryzykiem powodziowym wraz z nieograniczonym dostępem przez wszystkie służby do danych oraz produktów przetworzonych np. w postaci prognoz i ostrzeżeń, tzw. Informatyczny System Oslony Kraju przed Nadzwyczajnymi Zagrozeniami, tzw. Projekt ISOK (instrument nr 1, grupa nr IV z zał. 1). Obecnie nie ma jednego oficjalnego systemu dla wszystkich służb zarządzania kryzysowego/powodziowego, a rolę tę aktualnie pełnią częściowo m. in. MONITOR PIB czy publicznie dostępna [www.pogodynka.pl](http://www.pogodynka.pl).

System ISOK, jako instrument o charakterze planistyczno-operacyjnym, będzie pełnił rolę narzędzia informatycznego wspomagającego podsystemy gromadzenia i archiwizacji danych:

- monitorowania i ostrzegania poprzez moduł IMGW;
- bezpieczeństwa i reagowania kryzysowego poprzez moduł zarządzania kryzysowego;
- gospodarki wodnej poprzez system informacji o gospodarce wodnej, tzw. SIGW.

Jego podstawowym celem jest wsparcie osłony społeczeństwa, gospodarki i środowiska przed nadzwyczajnymi zagrożeniami, a także wspomaganie podejmowania decyzji w przypadku wystąpienia groźnych zdarzeń. System ISOK będzie składał się z kilku komponentów i będzie stanowił element Krajowej Infrastruktury Informacji Przestrzennej oraz będzie intensywnie wykorzystywał dane referencyjne udostępniane przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii. System ISOK wyposażony będzie w Portale służące do zaawansowanej prezentacji informacji i danych przestrzennych (map) pochodzących z różnych źródeł (zarówno wytworzonych w systemie, jak i pochodzących ze źródeł zewnętrznych). W Systemie ISOK będą prezentowane m.in. wstępna ocena ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego. Ponadto w Systemie będą publikowane dane geoprzestrzenne związane z zagrożeniami meteorologicznymi i innymi. Dzięki tym danym, a także danym dodatkowym (np. ostrzeżenia PSHM, komunikaty, dane tabelaryczne, wykresy) możliwa będzie szybka identyfikacja skali zagrożenia oraz zasięgu jego oddziaływania, co może wspierać podejmowanie odpowiednich działań przygotowawczych i ratowniczych.

Jednym z kluczowych elementów systemu będzie moduł przetwarzania danych odpowiadający za wytwarzanie produktów na podstawie danych zgromadzonych w systemie oraz danych udostępnianych przez środowiska zewnętrzne. System będzie wyposażony w narzędzia (aplikacje) wspomagające rutynowe i incydentalne zadania związane z zarządzaniem, aktualizacją, przetwarzaniem i udostępnianiem danych (na przykład informacje o stanie danego zagrożenia, przeprowadzanie wymaganych analiz z wykorzystaniem informacji geoprzestrzennej, generowanie raportów).

System ISOK powiązany jest z innymi systemami: Systemem Obsługi Klienta (IMGW), Geoportalem (GUGiK), Uniwersalnym Modułem Mapowym (GUGiK), Systemem

Ewidencji Kontroli Obiektów Piętrzących (IMGW), systemem IT-GIS OKI (KZGW/RZGW), Systemem informatycznym dla potrzeb Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KZGW) oraz Elektroniczną Platformą Usług Administracji Publicznej (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji) .

Zgodnie z przyjętymi założeniami system ISOK będzie składał się z Węzła Centralnego obsługującego wszystkich odbiorców danych i usług na wszystkich szczeblach administracji w państwie, Węzła KZGW Systemu Informatycznego Gospodarki Wodnej (SIGW) oraz Centrum Zapasowego.

Ponadto System ISOK będzie wyposażony w narzędzia (aplikacje) wspomagające rutynowe i incydentalne zadania związane z zarządzaniem, aktualizacją, przetwarzaniem i udostępnianiem danych (np. informowanie o stanie danego zagrożenia, przeprowadzanie wymaganych analiz z wykorzystaniem informacji geoprzestrzennej, generowanie raportów).

Użytkownicy Systemu ISOK zostali podzieleni na następujące grupy: odbiorcy wewnętrzni, będący zarazem głównymi użytkownikami Systemu oraz odbiorcy zewnętrzni, wśród których zidentyfikowano odbiorców ustawowych, odbiorców związanych z zarządzaniem kryzysowym, odbiorców związanych z planowaniem (urzędy wojewódzkie, powiatowe, gminne) i społeczeństwo.

Do głównych użytkowników wewnętrznych Systemu należą pracownicy następujących instytucji:

- IMGW - PIB;
- KZGW / RZGW;
- RCB;
- GUGiK.

Głównymi beneficjentami Systemu, poza wspomnianymi wcześniej głównymi użytkownikami wewnętrznymi, będą:

- Użytkownicy na poziomie administracji centralnej (np. MliR, urzędy morskie);
- Użytkownicy resortowi (np. Państwowa Straż Pożarna, Policja);
- Użytkownicy na poziomie administracji wojewódzkiej (np. WCZK, urzędy wojewódzkie);
- Użytkownicy na poziomie administracji powiatowej (np. PCZK, urzędy powiatowe);
- Użytkownicy na poziomie administracji gminnej (np. GCZK, urzędy gminne);
- Użytkownicy ustawowi (np. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów, Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, Minister właściwy do spraw środowiska i inni
- Podmioty gospodarcze;
- Właściciele i operatorzy sieci elektroenergetycznych przesyłowych i dystrybucyjnych;
- Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne;
- Ludność.

Odbiorcami Systemu będą instytucje odpowiedzialne na mocy u.z.k. za zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. W szczególności dotyczy to Centrów Zarządzania Kryzysowego oraz innych jednostek administracji rządowej i samorządowej, na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, zajmujących się kwestiami ochrony przed powodzią i innymi zagrożeniami oraz reagowaniem kryzysowym.

Zważywszy na fakt, że zadania związane z zarządzaniem kryzysowym są realizowane przy pomocy zespolonych służb, inspekcji i straży (w tym Państwowej Straży

Pożarnej i Policji), jednostki te będą również beneficjentami rezultatów Projektu ISOK, w szczególności użytkownikami Systemu ISOK.

Poza instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie kryzysowe na poszczególnych szczeblach administracji System powinien być wykorzystywany przez organy administracji zajmujące się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. W szczególności dotyczy to urzędów gminnych, w których opracowywane są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (a plany te będą musiały w przyszłości uwzględniać mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego).

Z informacji generowanych przez System ISOK korzystać będą mogły także organizacje pozarządowe, podmioty prowadzące wszelką działalność gospodarczą oraz planujące inwestycje budowlane i gospodarcze, w tym także inwestorzy zagraniczni.

Wykorzystanie Systemu przez instytucje administracji publicznej będzie służyło zapewnieniu lepszego bezpieczeństwa ludności, która jest końcowym odbiorcą rezultatów Projektu ISOK. W szczególności z rezultatów Projektu, w tym z Systemu ISOK będą korzystali mieszkańcy terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i innych zjawisk ekstremalnych. Biorąc pod uwagę wszystkie typy powodzi oraz prognozowane nasilenie zjawisk ekstremalnych wynikające ze zmian klimatu, oddziaływanie Systemu obserwowane będzie na całym terytorium Polski.

System ISOK obecnie znajduje się w końcowej fazie realizacji.

### **Instrumenty wspierające**

Lokalne systemy monitoringu i ostrzeżeń: tam gdzie oficjalny (krajowy) system monitoringu i ostrzegania nie dociera lub nie dociera na czas do mieszkańców zagrożonego rejonu lub mieszkańcy nie wiedzą gdzie szukać tego rodzaju ostrzeżeń, rekomendowana jest budowa i usprawnienie lokalnych systemów monitoringu i ostrzegania przed powodzią (instrument nr 2, grupa nr IV z zał. 1). Ma to na celu zwiększenie szybkości ostrzegania i skuteczności reagowania mieszkańców na zagrożenie poprzez szybsze dotarcie informacji z lokalnego systemu. Skutkuje to szybszym podejmowaniem przez nich działań zapobiegających i w konsekwencji ograniczeniem skutków powodzi

Funkcjonowaniem takiego systemu najbardziej zainteresowane powinny być władze lokalne, które bezpośrednio podejmują decyzje, i które są najbliższe sytuacji kryzysowych. Obecnie podejmowane z własnej inicjatywy działania zwiększające bezpieczeństwo powodziowe oraz ograniczanie skutków zjawisk powodziowych na terenie gmin mają charakter dobrych (jednak nieobligatoryjnych) praktyk w tym zakresie. System taki wraz z innymi działaniami powinien być elementem Planu operacyjnego ochrony przeciwpowodziowej powiatu lub gminy, zwłaszcza na terenach szczególnie zagrożonych, np. rejonach górskich, gdzie występują tzw. szybkie powodzie oraz wszędzie tam gdzie niezbędna jest szybka reakcja na zagrożenie.

W ramach lokalnych systemów monitoringu i ostrzegania można prowadzić monitoring stanu i przepływów wody w punktach pomiarowych, monitoring zagrożenia powodziowego, w tym stanu wałów i urządzeń hydrotechnicznych. Można również oprzeć na nim system ostrzegania i alarmowania.

Lokalne systemy tworzą urządzenia pomiarowe obsługiwane przez mieszkańców, którzy składają meldunki o obserwowanym zjawisku do administracji samorządowej, która podejmuje decyzję o wszczęciu alarmu. Systemy monitoringu dokonywane np. przez patrole straży pożarnej czy zarządców dróg można zastąpić lub uzupełnić o narzędzia informatyczne.

W wielu powiatach Polski wdrożono elektroniczny system monitoringu i ostrzegania przeciwpowodziowego wspierającego ochronę przeciwpowodziową dla zwiększenia

bezpieczeństwa regionu. Systemy takie działają/mogą działać na poziomie zlewniowym lub administracyjnym i mogą być oparte na czterech poziomach zaawansowania:

1. Czujnik poziomu wody połączony bezpośrednio z alarmem (syreną). Rozwiązanie dobre dla małych miejscowości, w szczególności w górskich odcinkach źródliskowych, tam gdzie woda pojawia się w kilkadziesiąt minut po opadzie. W pełnej wersji można dodać 2-3 deszczomierze w okolicy, tak aby ostrzeżenie pojawiło się zanim woda dopłynie;
2. Sieć czujników na rzece połączonych systemem telemetrycznym połączone z centralnym systemem monitoringu i wysyłania ostrzeżeń;
3. System prognozowania powodzi, tj. system monitoringu wód połączony z prognozą meteorologiczną (głównie prognozą opadu i temperatur) i operacyjnymi modelami hydrologicznymi i hydrodynamicznymi, które generują prognozę poziomów wody w zlewni (mogą też wskazywać operatorowi odpowiednie na stan prognozowany mapy zalewowe);
4. Systemy monitoringu w połączeniu z lokalnym radarem meteorologicznym (monitoring intensywności opadów).

Systemy monitoringu mogą być uzupełnione o funkcje ostrzegania. Systemy wczesnego ostrzegania mieszkańców najczęściej bazuje na wiadomościach sms, dla zarejestrowanych użytkowników, informujących o niebezpiecznych zjawiskach pogodowych, powodzi lub podtopieniach, np. Gmina Czernica posiada Gminny System Ostrzegawczo – Informacyjny SISMS. Podobny system posiada Gmina Szczucin. System posiada nieograniczony zasób tematyczny przesyłanych informacji, pozwalając na wysyłanie oprócz komunikatów pogodowych o niebezpiecznych zjawiskach meteorologicznych, przekazywanie wiadomości o: przerwach w dostawach energii elektrycznej, wody, gazu.

Rekomendowane jest opracowanie rejestru lokalnych systemów ostrzegania wraz z listą zlewni wskazanych do objęcia takim monitoringiem (kompetencje wskazane dla IMGW).

#### **Instrumenty dodatkowe (instrument nr 3, grupa działań nr IV z zał. 1)**

- Zwiększenie liczby stacji monitoringowych na rzekach: prowadzenie obserwacji hydro-meteorologicznych w odpowiedniej ilości i jakości zwiększy skuteczność i wiarygodność wyników modelowania. Aktualnie prognozy hydrologiczne wykonywane są tylko dla posterunków wodowskazowych dużych rzek, natomiast brak informacji w zlewniach mniejszych rzek oraz niektórych zbiorników. Ponadto często likwidowane są przez IMGW wodowskazy. Obecnie sieć stacji obserwacyjnych jest zbyt mała by tworzyć szczegółowe i wiarygodne modele. Zwiększenie liczby stacji jest szczególnie istotne w przypadku zlewni z najważniejszymi zbiornikami retencyjnymi. Modernizacja/wymiana modeli hydraulicznych/hydrodynamicznych do prognozowania sytuacji hydrologicznej na rzekach: Prognozowanie i ostrzeganie w zakresie meteorologii opiera się na odpowiednich modelach opad – odpływ o określonej aktualizacji i rozdzielczości. Rozwój systemu powinien opierać się na wdrażaniu nowoczesnych modeli prognostycznych o większej dokładności i rozdzielczości. Obecnie sprzęt i oprogramowanie są przestarzałe i wymagają modernizacji.
- Ujednolicenie podziału osłony hydrometeorologicznej z podziałem zlewniowym prowadzonym w ramach zarządzania w gospodarce wodnej (obszary dorzeczy, regiony wodne, zlewnie), zgodnym z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych . Obecnie niejednolity podział powoduje chaos kompetencyjny i kłopoty w przetwarzaniu danych.
- Wdrożenie badania skuteczności oraz oceny sprawdzalności prognoz i ostrzeżeń. Obecnie wymóg ich badania nie jest regulowany rozporządzeniem MŚ. Skuteczność

prognoz oceniania jest indywidualnie przez biura prognoz na podstawie uregulowań wewnętrznych IMGW. Ponadto wykonywana jest jedynie w regionach wodnych, w których umiejscowione są podstawowe profile wodowskazowe.

#### **2.1.4 Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji**

Brak realizacji rekomendowanych rozwiązań lub ich nieskuteczna realizacja spowoduje, że system zarządzania powodziowego, a tym samym i zarządzania kryzysowego, nie będzie dostatecznie wiarygodny i skuteczny. W dobie nowoczesnych technologii nastąpi archaizacja systemu ochrony przeciwpowodziowej w Polsce, jej postępujące rozproszenie i uwstecznienie.

Brak wdrożenia krajowego systemu gromadzenia danych hydrometeorologicznych, prognoz, ostrzeżeń i innych raportów niezbędnych do szybkiej reakcji służb będzie skutkował opóźnioną reakcją na zagrożenie powodziowe, a tym samym przyczyni się do zwiększenia szkód. Bezpośredni i szybki dostęp do wiarygodnych danych warunkuje podjęcie odpowiednich decyzji i uruchomienie procesów zapobiegania lub reagowania na zagrożenie powodziowe, szczególnie tych występujących na dużą skalę.

Lokalne systemy monitoringu i ostrzegania są niezbędne tam gdzie krajowy system nie zadziała skutecznie, czyli tam gdzie zagrożenie powodziowe następuje bardzo szybko i czas reakcji systemu i ludzi musi być wręcz natychmiastowy. Brak zabezpieczenia odpowiednich narzędzi i informacji hydrometeorologicznej dostosowanej do odpowiedniej skali zagrożenia może spowodować chaos komunikacyjny, brak właściwej reakcji ze strony jednostek zarządzania kryzysowego i właściwych służb, co również wpłynie na zwiększenie strat i szkód powodziowych.

Mało wiarygodna, nazbyt zgeneralizowana informacja hydrometeorologiczna może być informacją błędną, źle przygotowującą służby i ludność do podjęcia odpowiednich działań. Konsekwencją braku realizacji narzędzi poprawiających jakość danych są fałszywe prognozy i ostrzeżenia, co negatywnie wpływa na procesy uruchamiające działania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej i zarządzania kryzysowego. Ponadto, niska jakość danych spowoduje niską jakość sukcesywnie opracowywanych lub aktualizowanych map zagrożenia i ryzyka powodziowego, a w konsekwencji prowadzi do niepoprawnego określenia celów zarządzania ryzykiem powodziowym i niezbędnych działań ujętych w planach zarządzania ryzykiem powodziowym, które docelowo powinny być częścią krajowego systemu zarządzania kryzysowego.

#### **2.1.5 Podsumowanie**

Do tej pory nie powstał długofalowy, kompleksowy i spójny system gromadzenia i archiwizacji danych, wypracowany na podstawie dotychczasowych doświadczeń powodziowych do gromadzenia, przetwarzania i wymiany informacji między instytucjami, a ludnością. Jeśli chodzi o centralny (krajowy) system monitoringu i ostrzegania, często informacje niego pochodzące nie docierają na czas do mieszkańców zagrożonego rejonu. Władze oraz mieszkańcy nie wiedzą także gdzie szukać tego rodzaju ostrzeżeń. Drugim problemem jest fakt, że nie wszystkie jednostki położone na zagrożonych powodziami terenach (w szczególności górskich) wdrażają lokalne systemy. Przeszkodą są organizacja i finansowanie takiego systemu.

Poprawy istniejącej sytuacji można spodziewać się po uruchomieniu systemu ISOK. W Systemie ISOK będą prezentowane m.in. wstępna ocena ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego. Ponadto w Systemie będą publikowane dane geoprzestrzenne związane z zagrożeniami meteorologicznymi i hydrologicznymi. Dzięki tym danym, a także danym dodatkowym, takim jak ostrzeżenia PSHM czy komunikaty, możliwa będzie szybka identyfikacja skali zagrożenia oraz zasięgu jego oddziaływania, co może wspierać działania przygotowawcze w gospodarce wodnej i ratowniczych służb podczas sytuacji kryzysowej. System ten jest w fazie końcowej opracowania i testowania.

Docelowo system ISOK będzie stanowił kompleksowe rozwiązanie wspomagające zarządzanie kryzysowe w kraju. W planach zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli należy zawrzeć ustalenia wynikające z map zagrożenia/ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym. Spowoduje to tym samym doskonalenie zarządzania kryzysowego dzięki wprowadzeniu nowych elementów zarządzania powodziowego, uzyskanie zwiększonego bezpieczeństwa osób zamieszkujących zagrożone tereny, ograniczenie potencjalnych szkód i strat. Powyższe założenia jednak nie będą wystarczająco efektywne, jeśli nie wdroży się następujących instrumentów dodatkowych:

- Zwiększenie liczby stacji monitoringowych na rzekach;
- Modernizacja /wymiana modeli hydraulicznych/hydrodynamicznych do prognozowania sytuacji hydrologicznej na rzekach;
- Ujednolicenie podziału osłony hydrometeorologicznej (rejonu osłony, województwa, subregion) z podziałem zlewniowym prowadzonym w ramach zarządzania w gospodarce wodnej (obszary dorzeczy, regiony wodne, zlewnie).

Wdrożenie badania skuteczności oraz oceny sprawdzalności prognoz i ostrzeżeń. Ponadto ważnym jest, aby bezpośredni i szybki dostęp do wiarygodnych danych - zarówno dotyczących przebiegu zagrożeń/wystąpienia powodzi - był powszechny i bezpłatny.

## 2.1.6 Bibliografia

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2007/60/WE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z 6.11. 2007 r., s. 27).
2. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 525).
3. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm.).
4. Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U z 2015 r. poz. 469.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 508).

8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 226, poz. 1810 ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych (Dz. U. Nr 126 poz. 878).
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie standardowych procedur zbierania i przetwarzania informacji przez państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną oraz państwową służbę hydrologiczną (Dz. U. Nr 225, poz. 1501 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny oraz sposobu i częstotliwości ich przekazywania (Dz. U. Nr 158, poz. 1114).
12. Zarządzenie Nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2011 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2011 r. nr 93, poz. 955).
13. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012 z aktualizacją z 2013 r.
14. Bednarczyk S., Jarzębińska T., Mackiewicz S., Wołoszyn E., „Vademecum ochrony przeciwpowodziowej”, KZGW, Gdańsk 2006.
15. „Analiza działania obecnego systemu ochrony przed powodzią” TOM II.
16. „Analiza obecnego systemu ochrony przeciwpowodziowej na potrzeby opracowywania planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych” IMGW-PIB na zlecenie KZGW, Warszawa 2012.
17. <http://www.isok.gov.pl/pl/>
18. <http://www.itl.waw.pl/isok-realizacja>
19. [www.czk.pl](http://www.czk.pl)
20. [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl)

## 2.2 System gromadzenia danych o szkodach i stratach powodziowych

### 2.2.1 Charakterystyka i cele instrumentu

Wystąpienie klęski żywiołowej, jaką jest powódź jest przyczyną szeregu szkód, na podstawie których szacowane są straty (koszty) powodziowe. Dokumentowanie wielkości strat powodziowych służy bieżącemu szacowaniu kosztów odtworzenia majątku i usuwania skutków powodzi oraz aktualizacji wiedzy na temat zagrożenia i ryzyka powodziowego. Ponadto, na podstawie oszacowanych strat wypłacane są odszkodowania, zarówno z budżetu państwa, jak i firm ubezpieczeniowych.

Określenie potencjalnych negatywnych konsekwencji powodzi dla ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego i działalności gospodarczej jest ponadto jednym z elementów wstępnej oceny ryzyka powodziowego i map ryzyka powodziowego. Dane te powinny być weryfikowane i aktualizowane po każdym wystąpieniu powodzi, a następnie wykorzystywane

w celach prewencyjnych. Dzięki temu system ochrony przeciwpowodziowej będzie systemem samouczącym się, co doprowadzi do ograniczania skutków powodzi zarówno w czasie jej wystąpienia jak i po jej przejściu.

Zbieranie, gromadzenie, przechowywanie/archiwizowanie danych o stratach i szkodach powodziowych, ich strukturze i przyczynie stanowi wreszcie podstawową informację niezbędną do udzielania pomocy po powodzi oraz jest podstawą oceny działania istniejącego systemu ochrony przed powodzią i wniosków, a także do formułowania wniosków do jego poprawy.

Zgodnie z Metodyką PZRP system gromadzenia danych o szkodach i stratach powodziowych, realizuje cel główny nr 3 – Poprawa systemu zarządzania ryzykiem powodziowym, cel szczegółowy zarządzania ryzykiem powodziowym nr 3.4. – Wdrażanie i doskonalenie skuteczności analiz popowodziowych poprzez:

- Działanie 46: Gromadzenie i udostępnianie danych i informacji o szkodach i ryzyku powodziowym w ujednoliconej formie i zakresie na obszarze całego kraju, na podstawie opracowanego instrumentu prawnego;
- Działanie 47: Analizy skuteczności systemu zarządzania ryzykiem i rekomendacje zmian.

## 2.2.2 Stan obecny

Ewidencjonowanie strat powodziowych w Polsce rozpoczęto w 1946 r. Sposoby tej ewidencji ulegały częstym zmianom. Obecnie stosowane rozwiązania systemowe w zakresie szkód i odszkodowań mają swój początek w okresie po powodzi w 1997 r. Kolejne powodzie pozwoliły na udoskonalenie systemu, który funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Usuwanie skutków powodzi finansowane jest głównie z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Zadania te stanowią zadania własne poszkodowanych jednostek samorządu terytorialnego. Pomoc obligatoryjnie udzielana jest jednostkom publicznym usuwającym skutki powodzi w infrastrukturze komunalnej. Wsparcie z budżetu państwa dla osób prywatnych, rolników czy przedsiębiorców zależy od możliwości finansowych państwa.

Dopiero po powodzi w 2010 r. wydano ustawę z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 ze zm.), która regulowała pomoc państwa dla poszkodowanych podmiotów. Rozwiązania przyjęte w ustawie mają jednak zakres zastosowania ograniczony do gmin i miejscowości wskazanych w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy (na dzień zakończenia prac nad niniejszym opracowaniem są to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu gmin, w których stosowane są szczególne rozwiązania związane z usuwaniem skutków powodzi z lipca 2012 – Dz. U. poz. 1438, oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie wykazu gmin poszkodowanych w wyniku wystąpienia powodzi w czerwcu lub lipcu 2013, w których stosowane są szczególne rozwiązania związane z usuwaniem skutków tych powodzi – Dz. U. poz. 1405).

Dokumentacja tworzona jest w formie papierowej protokołów, raportów opisowych i dzienników. Występują niejednolite formy tworzenia dokumentacji oraz różne wzorce. Ta sama informacja sporządzona jest w różnych formach, w zależności dla kogo jest wykonywana. Brak też jednolitych programów informatycznych wspomagających dokumentowanie skutków powodzi. Wykonywanie działań może poprawić wdrażanie w

jednostkach samorządu odpowiedniego oprogramowania informatycznego do prognozowania powodzi i jej skutków, dokumentowania i sprawozdawczości.

Na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 591 ze zm.), Rada Ministrów corocznie wydaje rozporządzenie w sprawie badań statystycznych statystyki publicznej na dany rok. Zgodnie z jego treścią, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych corocznie raportuje do Głównego Urzędu Statystycznego (dalej jako: GUS) poprzez system informacyjny o stratach powodziowych. Przekazywane dane zagregowane są w przekrojach wojewódzkich. Raport przekazywany jest w formie elektronicznej raz w roku do 16 maja za dane za poprzedni rok. Dane opracowywane są na podstawie raportów nadsyłanych z gmin i województw. Na chwilę obecną, system raportowania do GUS jest jedynym centralnym systemem zbierania danych o stratach powodziowych.

Za kolejny instrument mający pośrednio służyć dokumentowaniu strat powodziowych można uznać plany zarządzania kryzysowego, które w załącznikach określają „zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód”. Brak jest jednak regulacji prawnych, które narzucałyby jednolity wzór takiego załącznika, co za tym idzie, informacje w nim zawarte mogą często być niewystarczające.

Istotnym i stosunkowo nowym narzędziem jest działająca od 1 września 2013 r. Centralna Aplikacja Raportująca (CAR), będąca systemem raportowania o zagrożeniach dla służb i instytucji pod patronatem Ministra Administracji i Cyfryzacji i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB). CAR działa na poziomie województw oraz w niektórych powiatach. System sprawnie działa jedynie na linii województwo – RCB. Nie zastąpiła ona jednak narzędzi wykorzystywanych do tej pory; głównym problemem związanym z jej działaniem jest brak jej wykorzystania przez niższe struktury samorządowe.

Natomiast w RZGW i KZGW funkcjonuje system IT-GIS OKI, który zawiera moduł „Sprawozdanie z powodzi” pozwalający na zbieranie i analizę danych oraz przygotowanie raportów nie tylko w zakresie sytuacji hydrologicznej w czasie powodzi, ale również strat w majątku RZGW po powodzi.

Przekazywanie informacji i danych pomiędzy podmiotami jest również istotnym elementem, o który opiera się o funkcjonowanie centrów zarządzania kryzysowego. Z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. poz. 1166 ze zm.) wynika, że również centra mają obowiązek dokumentowania podejmowanych działań. W przypadku wystąpienia powodzi/zagrożenia raportuje się 3 grupy informacji: informacje doraźne, meldunki okresowe (dobowe, sformalizowane na odpowiednich drukach) oraz meldunek - raport końcowy po zakończeniu działań. Opisuje on przebieg i skutki zdarzenia, a także wstępne szacunki strat i szkód. Przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego odbywa się ze służb inspekcji, straży, zakładów dużego i zwiększonego ryzyka, energetycznych i in. do odpowiednich centrów zarządzania kryzysowego, aż do RCB.

Na poziomie wojewódzkim, w celu szacowania strat wojewodowie wydają zarządzenia w sprawie powołania komisji wojewódzkiej ds. weryfikacji strat w infrastrukturze samorządu terytorialnego (powoływana jest na stałe). Natomiast gminy powołują komisje do spraw szacowania strat (powoływane ad hoc). Komisje działają na podstawie wytycznych MSWiA oraz opracowanych przez Ministerstwo „Zasad i procedur ustalania szkód i szacowania strat spowodowanych zdarzeniami noszącymi znamiona klęski żywiołowej” oraz „Zasad ubiegania się o dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie remontów lub odbudowy uszkodzonych i zniszczonych obiektów budowlanych”. Zgodnie z tymi opracowaniami, podstawowym dokumentem wydawanym przez komisje są protokoły komisji ds. szacowania strat i odpowiadający mu protokół komisji wojewódzkiej z

weryfikacji strat. Protokoły te są podstawą do wnoszenia wniosków o odszkodowania czy dofinansowania.

Wytyczne te nie mają jednak zastosowania do spraw, o których mowa w Zasadach i procedurach dotyczących ubiegania się o dofinansowanie zadań Projektu „Ośłona Przeciwośuwiskowa” polegających na naprawie, odbudowie, budowie, przeniesieniu, stabilizacji i ulepszenia infrastruktury publicznej zniszczonej bądź zagrożonej przez ruchy osuwiskowe ziemi lub erozję brzegu morskiego; zatwierdzonych dnia 27 kwietnia 2010 r. oraz „Wytycznych Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie ubiegania się o dofinansowanie zadań Projektu „Ośłona Przeciwośuwiskowa” polegających na naprawie, odbudowie, budowie, przeniesieniu, stabilizacji i ulepszenia infrastruktury publicznej zniszczonej bądź zagrożonej przez ruchy osuwiskowe ziemi lub erozję brzegu morskiego”, zatwierdzonych 15 października 2012 r.”

Szkody i związane z nimi straty powodziowe od strony morza ewidencjonowane są we własnym zakresie przez właściwe miejscowo Urzędy Morskie. Dane te przekazywane są do właściwych wojewodów i przez nich raportowane do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a docelowo do danych statystycznych GUS.

Ponadto dane w zakresie powodzi historycznych, w tym strat, uwzględnia wstępna ocena ryzyka powodziowego (WORP) oraz jej aktualizacje. Zgodnie z art. 88b ust. 2 pkt. 2 Prawa wodnego wstępna ocena ryzyka powodziowego zawiera m. in. opis powodzi historycznych, które spowodowały znaczące negatywne skutki dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, zawierający ocenę tych skutków, zasięg powodzi oraz trasy przejścia wezbrania powodziowego. Informacje o powodziach, które wystąpiły po opracowaniu WORP w 2011 r. powinny zostać uwzględnione w aktualizacjach WORP (pierwsza będzie opracowana do 22 grudnia 2018 r.).

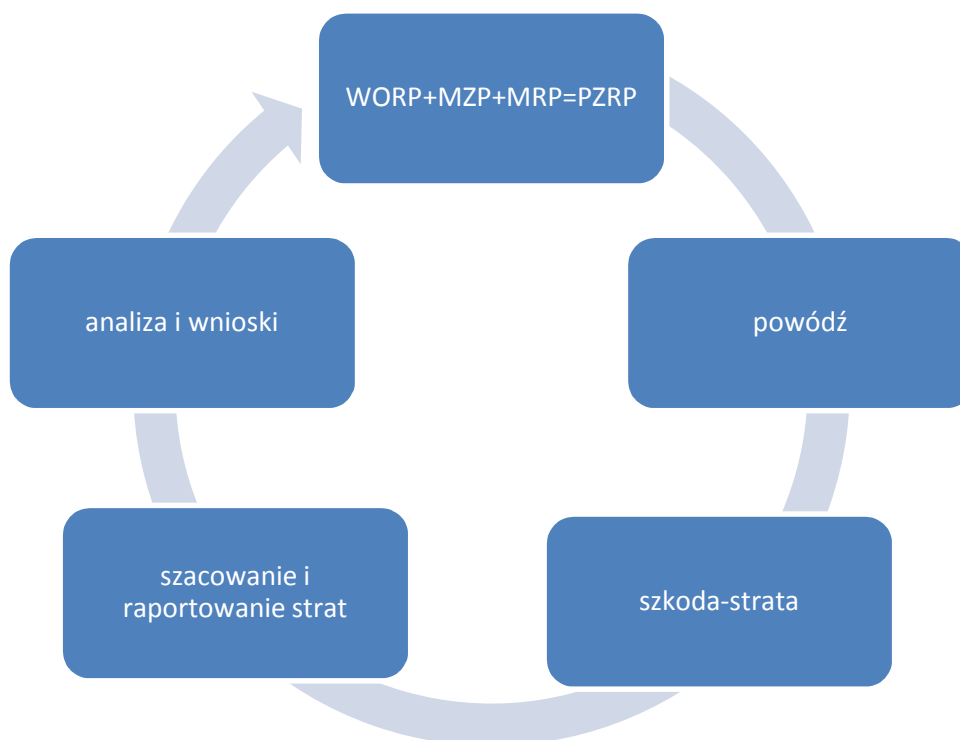
Na chwilę obecną brak jest jednolitych lub wspólnych programów informatycznych wspomagających dokumentowanie skutków powodzi przeznaczonych dla wszystkich instytucji zbierających dane w zakresie strat i szkód powodziowych. Wykorzystywane są w ograniczonym stopniu oprogramowania dla niektórych instytucji tj. CAR czy IT-GIS OKI. Wykonywanie działań może poprawić wdrażanie we wszystkich jednostkach samorządu odpowiedniego oprogramowania informatycznego do prognozowania powodzi i jej skutków, dokumentowania i sprawozdawczości. Można więc przyjąć, że obecny system dokumentowania strat, mimo że funkcjonujący poprawnie, nie jest dostosowany do aktualnych potrzeb zarządzania ryzykiem powodziowym.

### 2.2.3 Stan postulowany

Podstawą sprawnie działającego systemu są wiarygodne, kompleksowe dane i skuteczny przepływ informacji między poszkodowanymi, a jednostkami administracyjnymi szacującymi straty i jednostkami przyznającymi odszkodowania. Docelowo obieg informacji o stratach, nie tylko będzie przyczyniał się do sprawniejszego i szybszego wypłacania świadczeń na odbudowę strat materialnych, ale także będzie przyczyni się do podniesienia jakości analiz przyczyn i skutków strat, wyciągania wniosków i długofalowego zarządzania ryzykiem powodziowym. Etap analiz popowodziowych i wyciągania wniosków ze słabości systemu ochrony powodziowej, zarówno od strony rzek, jak i morza, będzie kluczowym elementem zarządzania ryzykiem powodziowym. Z kolei na ich podstawie podejmowane będą odpowiednie działania naprawcze wobec słabych punktów systemu organizacyjnego bądź technicznego. Proces ten będzie procesem powtarzalnym, który, zgodnie z Dyrektywą Powodziową, będzie odbywał się w 6-letnim cyklu (patrz schemat poniżej), bowiem poprawnie przeprowadzona analiza winna stanowić podstawę zweryfikowania i zaktualizowania wstępnej

oceny ryzyka powodziowego oraz map zagrożenia i ryzyka powodziowego, a także planów zarządzania ryzykiem powodziowym.

Rysunek nr 5 Cykl weryfikacji i aktualizacji PZPR



Źródło: opracowanie własne.

W celu wykonywania skutecznych analiz strat popowodziowych, rekomenduje się wdrożenie centralnego systemu raportowania strat powodziowych (instrument nr 1, grupa działań nr V z zał. 1). System ten zawierałby bazę danych o szkodach i stratach powodziowych. Obecnie nie ma jednego oficjalnego systemu dla wszystkich jednostek zajmujących się szacowaniem, raportowaniem strat i wypłatą odszkodowań, zarówno dla szkód od strony rzek jak i morza. Rolę tę aktualnie pełnią m. in. odpowiednie ministerstwa oraz dane statystyczne GUS.

System powinien zbierać dane o wszystkich rodzajach szkód spowodowanych w różnych grupach poszkodowanych (jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, przedsiębiorstwa, rolnicy i in.), ich wysokość i źródło finansowania odszkodowań. Dane powinny być przedstawiane zarówno w podziale administracyjnym (gmina, powiat, województwo, kraj), jak i w podziale zlewniowym, zgodnym z obszarami działania RZGW (dorzecza, regiony wodne, zlewnie). Ponadto wydaje się zasadnym, by dane dodatkowo zestawiać w podziale według granic obszarów przedstawionych w WZPR (obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi) oraz na mapach zagrożenia powodziowego.

Dane z systemu informacji o stratach powodziowych powinny być zestawiane z danymi z map ryzyka powodziowego tak, aby była możliwość porównywania strat przewidywanych ze stratami realnymi, powstałymi w przypadku wystąpienia powodzi o określonym prawdopodobieństwie. Wyniki analiz powinny posłużyć jako punkt wyjścia do weryfikacji przyjętych na mapach ryzyka powodziowego rodzajów i wysokości strat jak również do wskazania nowych, wcześniej nieuwjętych szkód.

Zmiana rodzajów i wysokości strat przyjętych na MRP wymaga bowiem zmiany sposobu obliczania wartości potencjalnych strat powodziowych w poszczególnych klasach użytkowania terenu na potrzeby opracowania map ryzyka powodziowego będącego załącznikiem do 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 opracowania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 104).

Informacje o szkodach w zakresie opisu i zasięgów powodzi historycznych oraz strat powodziowych powinny zostać uwzględnione w aktualizacjach WOPR.

Dane o szkodach i wysokościach strat będą przedstawiane tabelarycznie, na wykresach oraz, w razie możliwości, zwizualizowane na mapach zarówno dla szkód powodziowych od strony rzek jak i morza. Zestawienia powinny być wykonywane w cyklach rocznych, 2-letnich na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz 6-letnich na potrzeby planowania i zarządzania ryzykiem powodziowym.

System raportowania i zbierania danych mógłby funkcjonować w ramach:

- nowego, osobnego systemu opracowanego i wdrożonego specjalnie na potrzeby gromadzenia danych o szkodach i stratach;
- dodatkowego modułu we wdrażanym Systemie ISOK;
- dodatkowego modułu w istniejącym systemie CAR.

Aby centralny system był kompletny i skuteczny, przekazywanie danych musi być obligatoryjne. Podobnie jak w przypadku statystyki publicznej GUS, sposób raportowania strat, zawartość raportów, jednostki odpowiedzialne za raportowanie i terminy powinny być uregulowane jednym, odrębnym aktem prawnym, co wymusiłoby wypracowanie jednolitego wzoru raportu dla wszystkich jednostek zgłaszających straty powodziowe.

## 2.2.4 Ocena skutków braku wdrożenia rekomendacji

Brak wdrożenia zaproponowanych instrumentów, tj. centralnego systemu raportowania strat powodziowych oraz odpowiednich przepisów prawnych, może mieć wpływ na źle lub słabo funkcjonujący system zarządzania ryzykiem powodziowym. Taka sytuacja przyczyni się do zwiększenia ryzyka powodziowego oraz możliwych szkód w przyszłości.

Z wystąpieniem ryzyka związane są możliwe szkody powodziowe, a w konsekwencji straty materialne i finansowe dla społeczeństwa i budżet państwa. Informacja zwrotna o miejscu szkody, jej rodzaju i wysokości strat jest jednym z kluczowych elementów związanych z etapem odbudowy systemu. Bez uporządkowania i usystematyzowania wskazanych danych nie będzie możliwa właściwa i dokładna analiza poprawnego zadziałania systemu, wyciągnięcie wniosków i udoskonalenie systemu. Nie będzie również możliwe oszacowanie sumy strat i poniesionych kosztów na odszkodowania, co może skutkować brakiem zabezpieczenia odpowiedniej wysokości środków finansowych na przyszłe odszkodowania. Pośrednio może dojść do nieprawidłowości w realizacji postanowień Dyrektywy Powodziowej.

## 2.2.5 Podsumowanie

Kłęski żywiołowe prowadzą do powstania strat w mieniu Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, osób prywatnych, przedsiębiorców i rolników. Dokumentowanie wielkości strat powodziowych służy aktualizacji wiedzy na temat zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz bieżącemu szacowaniu kosztów odtworzenia majątku i usuwania skutków powodzi.

Aby skutecznie uczyć się od kolejnych doświadczeń powodziowych niezbędne jest wdrożenie centralnego systemu dokumentującego nie tylko przebieg powodzi, ale także jej

skutki w postaci szkód i strat, zarówno od strony rzek jak i morza. Na tej podstawie możliwa będzie analiza przyjętych dotychczasowych założeń i wprowadzanie zmian i udoskonaleń systemu zarządzania ryzykiem powodziowym.

Ponadto kluczowym jest, aby bezpośredni i szybki dostęp do wiarygodnych danych o szkodach i startach powodziowych, był powszechny i bezpłatny.

## 2.2.6 Bibliografia

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2007/60/WE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z 6.11.2007 r., s. 27).
2. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm.).
4. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199).
6. Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U z 2015 r. poz. 469).
7. 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 opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 104).
8. Wstępna ocena ryzyka powodziowego.
9. Bednarczyk S., Jarzębińska T., Mackiewicz S., Wołoszyn E., „Vademecum ochrony przeciwpowodziowej”, KZGW, Gdańsk 2006.
10. „Analiza działania obecnego systemu ochrony przed powodzią” TOM II
11. [www.isok.gov.pl](http://www.isok.gov.pl),
12. [http://oki.krakow.rzgw.gov.pl/Content%5CEdukacja%5Cpdf\\_ogr\\_skutkow%5CLPS\\_OPiP\\_miasto\\_Krakow%5C4.Przedmiotowe\\_elementy\\_Planu%5C4.8.\\_Ocena\\_i\\_szacowanie\\_i\\_likwidacja-szkod\\_powodziowych.pdf](http://oki.krakow.rzgw.gov.pl/Content%5CEdukacja%5Cpdf_ogr_skutkow%5CLPS_OPiP_miasto_Krakow%5C4.Przedmiotowe_elementy_Planu%5C4.8._Ocena_i_szacowanie_i_likwidacja-szkod_powodziowych.pdf)
13. [http://www.mieszkania.ubezpieczenie.com.pl/miniporadnik\\_\\_\\_jak\\_skutecznie\\_ubezpieczyc\\_sie\\_od\\_katakizmu\\_powodzi\\_nawalnicy\\_\\_uderzenia\\_pioruna\\_\\_huraganu\\_\\_gradobicia/113,7568.html](http://www.mieszkania.ubezpieczenie.com.pl/miniporadnik___jak_skutecznie_ubezpieczyc_sie_od_katakizmu_powodzi_nawalnicy__uderzenia_pioruna__huraganu__gradobicia/113,7568.html)
14. [http://www.rzu.gov.pl/sprawy-biezace/Rzecznik\\_Ubezpieczonych\\_informuje\\_jak\\_postepowac\\_w\\_przypadku\\_powstania\\_szkody\\_spowodowanej\\_zalaniem\\_\\_podtopieniem\\_\\_powod\\_\\_21826](http://www.rzu.gov.pl/sprawy-biezace/Rzecznik_Ubezpieczonych_informuje_jak_postepowac_w_przypadku_powstania_szkody_spowodowanej_zalaniem__podtopieniem__powod__21826)

## 3 Instrumenty informacyjne i edukacyjne

### 3.1 Charakterystyka i cele instrumentu

Działania informacyjne i edukacyjne powinny stanowić stały element zarządzania ryzykiem powodziowym na wszystkich jego etapach, do których zalicza się zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Jednak odpowiednio zaplanowana i przeprowadzona kampania informacyjno-edukacyjna jest często niedocenianym narzędziem redukcji ryzyka i ograniczania skutków niekorzystnych zdarzeń związanych z działaniem żywiołów. W przypadku powodzi szczególna rola elementu informacyjno-edukacyjnego wynika również z nowego, „zrównoważonego” podejścia do ochrony przeciwpowodziowej, której celem obecnie jest m.in. podejmowanie prewencyjnych działań minimalizujących szkody wyrządzone przez powódź, a nie, jak uprzednio, stosowanie przede wszystkim środków technicznych mających za zadanie utrzymanie wody z dala od terenów zagospodarowywanych przez człowieka. Do „zrównoważonych” środków zapobiegania ryzyku powodziowemu zaliczyć można takie działania jak wykształcenie adaptacyjnych zachowań wśród interesariuszy oraz podnoszenie świadomości ryzyk związanych z powodzią. W kontekście Metodyki PZRP, implementacja działań tego rodzaju wpisuje się w realizację następujących celów:

- Cel główny nr 3 – Poprawa zarządzania ryzykiem powodziowym;
  - cel szczegółowy nr 3.2. - Doskonalenie skuteczności reagowania ludzi, firm i instytucji publicznych poprzez:
    - Działanie 40: Opracowywanie instrukcji zabezpieczania i postępowania w czasie powodzi dla obiektów prywatnych i publicznych oraz zagrażających środowisku w przypadku wystąpienia powodzi;
    - Działanie 41: Wdrażanie programów współpracy z mediami, szkolnictwem w zakresie ostrzegania i informowania;
  - cel szczegółowy nr 3.6. - Budowa programów edukacyjnych poprawiających świadomość i wiedzę na temat źródeł zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego poprzez:
    - Działanie 51: Opracowanie programów edukacyjnych dla różnych poziomów odbiorców (przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, licea szkoły wyższe), których celem będzie zmiana mentalności społeczności lokalnych w kierunku ograniczenia ekspansji na tereny zagrożone oraz zmiany sposobu zagospodarowywania zamieszkałych terenów zagrożonych;
    - Działanie 52. - Opracowanie programów edukacyjnych dla mediów oraz innych podmiotów, których celem będzie zmiana mentalności społeczności lokalnych w kierunku ograniczenia ekspansji na tereny zagrożone oraz zmiany sposobu zagospodarowywania zamieszkałych terenów zagrożonych.

Dwie podstawowe grupy adresatów działań edukacyjnych i informacyjnych objętych PZRP obejmują:

- właściwych odbiorców PZRP (społeczność lokalna zamieszkująca tereny objęte planem, w podziale na kategorie wiekowe, ze szczególnym uwzględnieniem właścicieli zagrożonych nieruchomości);
- podmioty zaangażowane w organizację, propagację i finansowanie działań edukacyjnych i informacyjnych (organy władzy publicznej ze szczególnym

uwzględnieniem władz samorządowych, organizacje pozarządowe, w tym ekologiczne i społeczne, przedstawiciele biznesu).

## 3.2 Stan obecny

Obecny poziom świadomości społeczeństwa nt. ryzyka powodziowego, dostępu do informacji z tego zakresu oraz wypracowania prawidłowych zachowań w przypadku wystąpienia zagrożenia można ocenić jako niski. Pomimo że funkcjonują pewne instrumenty o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, nie są one dostatecznie promowane i rozpowszechniane. Przykładem mogą być krajowy i lokalne systemy ostrzegania wskazane w rozdziale 3, których niewydolność prowadzi do sytuacji, w której informacje o zagrożeniu nie docierają na czas do zainteresowanych, a z drugiej strony, mieszkańcy zagrożonych terenów często nie wiedzą o istnieniu takich systemów, w związku z czym nie korzystają z ich wsparcia.

Bardzo dobrze opracowanym, choć niedostatecznie promowanym narzędziem informacyjno-edukacyjnym jest utrzymywany przez KZGW wortal znajdujący się pod adresem: <http://www.powodz.gov.pl/>. Jego zawartość związana jest z ogólną ochroną przeciwpowodziową, bez zróżnicowania na regiony w jakimkolwiek podziale, co czyni go świetnym narzędziem do wykorzystania na terenie całego kraju. Strona ta zostanie dokładniej opisana w dalszej części niniejszego rozdziału.

Inicjatywą edukacyjną KZGW jest adresowana do dzieci z klas I-III szkoły podstawowej platforma multimedialna pn. „Młody Hydrolog” (<http://mlodyhydrolog.pl/>). Zarówno zawartość strony jak i jej szata graficzna zostały opracowane w sposób mający zachęcić dzieci do zapoznania się z zagadnieniami związanymi z gospodarką wodną (w tym z zakresem powodzi) i przyrodą ujętymi w tzw. Bazie wiedzy w czterech blokach tematycznych. Baza obejmuje doświadczenia, ciekawostki, filmy i zdjęcia. Jej uzupełnieniem jest słowniczek pojęć. Po zapoznaniu się z zawartością tych dwóch komponentów, uczeń może wykorzystać świeżo nabytą wiedzę w grze z pytaniami. Ponieważ strona ma służyć zarówno jako instrument edukacji indywidualnej jak i wsparcie dla zajęć lekcyjnych, w ramach portalu funkcjonuje również podstrona dla nauczycieli, gdzie udostępniono m.in. poradnik metodyczny w formie elektronicznej. Uzupełnieniem platformy są materiały papierowe, rozsyłane do szkół podstawowych przez KZGW. Zewnętrznie platforma promowana jest za pomocą kampanii banerowej na stronach internetowych KZGW, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, na stronie internetowej tygodnika dla nauczycieli glos.pl oraz na portalu familie.pl. Niestety baner Młodego Hydrologa nie jest dostatecznie wyeksponowany na wskazanych stronach; ponadto, ograniczenie się do jedynie dwóch wortalu sprawia, iż promocja jest zdecydowanie niewystarczająca.

Problemem innego rodzaju są różnice w stopniu rozwoju inicjatyw edukacyjno-informacyjnych adresowanych do mieszkańców terenów wrażliwych w różnych regionach kraju. Pozytywnym przykładem jest edukacyjno-informacyjna kampania towarzysząca dokumentowi strategicznemu opracowanemu i wdrażanemu przez RZGW w Gdańsku pn. „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)” (tzw. Program Żuławski - 2030)<sup>16</sup>. Celem Programu jest „zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej wpływającej bezpośrednio na wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław Wiślanych”. Związana z nim szeroko zakrojona

---

<sup>16</sup> Pełny tekst dokumentu dostępny jest pod adresem: <http://www.rzgw.gda.pl/cms/site.files/file/ProgramZulawski/ProgramZulawski2030.pdf>

dedykowana kampania informacyjno-edukacyjna pn. „Żuławy. Edukacja powodziowa”. Obejmuje ona następujące elementy:

- dedykowana strona internetowa (<http://www.zulawy.gda.pl/>) oraz profil na Facebook'u (<https://www.facebook.com/edukacjapowodziowa/>);
- szkolenia dla pracowników administracji i nauczycieli;
- konkursy plastyczne dla dzieci;
- promocja Programu Żuławskiego podczas imprezy dedykowanej oraz imprez cyklicznych;
- promocja w mediach (spoty radiowe w październiku 2013, artykuły w portalach regionalnych).

W zakresie edukacji dla bezpieczeństwa kampanię tę można uznać za wzorcową dla kampanii wspierającej PZRP.

### 3.3 Stan postulowany

Działania edukacyjne i informacyjne mają pełnić w PZRP funkcję wspierającą i promującą Plan, skłaniając do rozpowszechnia i wymiany wiedzy oraz doświadczeń w zakresie powodzi, zagrożenia i ryzyka powodziowego. Ich spodziewany rezultat to ogólne zmniejszenie potencjału szkód powodziowych poprzez wzrost świadomości w zakresie zachowań w sytuacji zagrożenia powodzią. Pożądanym skutkiem długofalowym będzie również zmiana podejścia społeczeństwa do zagospodarowywania obszarów zagrożenia powodziowego, zmniejszenie osadnictwa na obszarach powodziowych oraz zmniejszenie presji na decydentów w zakresie dopuszczalności zabudowywania takich terenów, a być może nawet zmianę obecnego przeznaczenia takich terenów na bardziej kompatybilne z założeniami PZRP. Taki skutek pośrednio wsparłby wdrożenie następujących działań ujętych w PZRP:

- Cel główny 1: Zahamowanie wzrostu ryzyka powodziowego.
  - Cel szczegółowy 1.1. Utrzymanie oraz zwiększanie istniejącej zdolności retencyjnej zlewni w regionie wodnym.
    - Działanie 1. - Ochrona/zwiększanie retencji leśnej w zlewni
    - Działanie 2. - Ochrona/ zwiększanie retencji na obszarach rolniczych
    - Działanie 3. - Ochrona/ zwiększanie retencji na obszarach zurbanizowanych
  - Cel szczegółowy 1.2 Wyeliminowanie/unikanie wzrostu zagospodarowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.
    - Działanie 4. - Zakaz budowy obiektów służących osobom o ograniczonej mobilności lub możliwościach podejmowania decyzji
    - Działanie 6. - Zakaz budowy obiektów infrastrukturalnych
    - Działanie 7. - Zakaz budowy pozostałych obiektów prywatnych i użyteczności publicznej
- Cel główny 2: Obniżenie istniejącego ryzyka powodziowego.
  - Cel szczegółowy 2.1 Ograniczanie istniejącego zagrożenia powodziowego.
    - Działanie 1. - Ochrona/zwiększanie retencji leśnej w zlewni
    - Działanie 2. - Ochrona/ zwiększanie retencji na obszarach rolniczych

- Działanie 3. - Ochrona/ zwiększanie retencji na obszarach zurbanizowanych
- o Cel szczegółowy 2.2 Ograniczanie istniejącego zagospodarowania.
  - Działanie 31 - Likwidacja /zmiana funkcji obiektów zagrażających środowisku.
  - Działanie 32 - Likwidacja /zmiana funkcji obiektów infrastrukturalnych.
  - Działanie 33 - Likwidacja /zmiana funkcji pozostałych obiektów prywatnych i publicznych.

Większe zrozumienie istoty i skali zagrożenia przyniesie większą akceptację społeczną dla działań koncentrujących się na szeroko pojętym ograniczaniu sposobów korzystania z nieruchomości. Ponadto, spodziewaną wartością dodaną będzie również budowa odpowiedzialności społecznej w zakresie bezpieczeństwa powodziowego.

Działania zaproponowane w dalszej części niniejszego rozdziału mają na celu edukację i informowanie potencjalnych odbiorców planu zarządzania ryzykiem powodziowym w różnych grupach wiekowych, a także instruowanie ich w zakresie prawidłowych zachowań w przypadku wystąpienia skutków powodzi. Należy podkreślić, iż pożądany efekt osiągnięty zostanie najlepiej przy kompleksowym podejściu do edukacji i informowania społeczeństwa – chodzi tu o wzajemną kompatybilność i komplementarność działań skierowanych do różnych podmiotów, których wzajemna współpraca w zakresie ochrony przeciwpowodziowej pozwoli na maksymalne osiągalne zminimalizowanie szkód związanych z wystąpieniem powodzi, na wszystkich etapach zarządzania kryzysowego.

#### **Kampania informacyjna – promocja wortalu powodziowego (instrument nr 2, grupa działań nr VI z zał. 1)**

Proponowane działania dotyczą informacji należących do następujących kategorii tematycznych:

- Informacje na temat istoty PZRP, procesu jego przygotowywania, celach, terminach realizacji, możliwości wpływu na jego ostateczny kształt oraz jego aktualizacjach;
- Wyjaśnienie podstawowych definicji i terminów związanych z zarządzaniem ryzykiem powodziowym, informacji dotyczących zasięgu ryzyka, przedstawienie metod ograniczania ryzyka powodziowego;
- Informacja w zakresie przepisów prawnych związanych z ochroną przeciwpowodziową – wytworzenie klimatu społecznej nieakceptacji dla nieprzestrzegania przepisów w zakresie dopuszczalnego sposobu zagospodarowania obszarów oraz dozwolonych działań (np. niszczenie wałów przeciwpowodziowych);
- Przekaz informacji dotyczących działań, jakie mogą podejmować różne grupy dla ograniczenia ryzyka powodziowego;
- Wyeksponowanie aspektu ekonomicznego (brak świadomości dodatkowe koszty ubezpieczenia, stosowana technologii dedykowanych obszarom narażonym na niebezpieczeństwo powodzi; widać tylko niższą cenę gruntu). Informowania obywateli o poziomie ryzyka inwestycyjnego na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, tak aby mogli oni w sposób bardziej świadomy podejmować decyzje inwestycyjne.

Ponieważ większość z wyżej wymienionych informacji ma charakter ogólny, tj. nie wymaga uszczegóławiania do poziomu lokalnego, i jest zawarta na stronie [www.powodz.gov.pl](http://www.powodz.gov.pl), rekomenduje się poprawę promocji strony na obszarach zagrożenia powodziowego. W tym celu proponuje się wykorzystanie następujących form przekazu, z naciskiem na regionalny charakter instrumentów:

- Promocja wortalu w mediach emitowanych/wydawanych lokalnie na obszarach zagrożenia powodziowego na podstawie planów mediowych opracowanych przez profesjonalne domy mediowe;
- Eventy promocyjne typu piknik rodzinny, zawody sportowe, podczas których można będzie promować informacje nt. powodzi;
- Kampania outdoorowa (tablice reklamowe, citylighty, plakaty na wiatkach przystankowych itp.);
- Kampania banerowa prowadzona na portalach miejskich i lokalnych portalach informacyjnych.

Jeśli chodzi o lokalne portale, warto zastanowić się nad możliwością ich uzupełnienia o podstronę dotyczącą ochrony przeciwpowodziowej, z linkiem dostępu do map występowania zagrożeń i ich zasięgu, wykazem literatury dotyczącej zagospodarowania terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i podtopień, ankietą elektroniczną pozwalającą na bieżące badanie stanu wiedzy z zakresu bezpieczeństwa powodziowego jej uczestników oraz linkami do strony dotyczącej powodzi.

Dodatkowo, z myślą o osobach w wieku średnim i starszych, a więc w mniejszym stopniu korzystającym z nowoczesnych technologii, warto pomyśleć o rozpowszechnianiu najważniejszych informacji w postaci klasycznych papierowych biuletynów, np. dostarczanych do skrzynek pocztowych.

Kampania informacyjna w tej postaci powinna być prowadzona w sposób ciągły, z uwagi na trwałe występowanie ryzyka powodziowego na obszarach zagrożenia oraz zmienność informacji w zakresie tego ryzyka, na przykład w związku z aktualizacjami PZRP.

Z uwagi na konieczność jak najlepszego dopasowania form przekazu do potrzeb i zwyczajów lokalnych społeczności powinny być one dobierane na możliwie lokalnym szczeblu. Proponuje się zatem powierzenie wdrażania ww. działań Regionalnym Zarządom Gospodarki Wodnej we współpracy z KZGW (jako właścicielem wortalu powodziowego), w związku z czym byłyby one finansowane z budżetu państwa.

#### **Kampania informacyjna – opracowanie powszechnej instrukcji postępowania na wypadek powodzi (instrument nr 1, grupa działań VI z zał. 1)**

Z wyżej wskazanego zakresu informacji najistotniejszą rolę odgrywają procedury związane ze sposobem postępowania na wypadek powodzi. Z tego względu, proponuje się wprowadzenie obowiązku opracowania instrukcji postępowania na wypadek powodzi dla gmin, na terenie których wdrażany będzie PZRP. Instrukcja powinna w jasny sposób określać w jaki sposób na danym obszarze rozpoznać ostrzeżenie o zagrożeniu powodzią, jakie kroki podjąć w sytuacji odebrania takiego ostrzeżenia - dokąd się udać, co zabrać, jakie powiadomić służby, etc. Przykładowa treść instrukcji znajduje się w załączniku nr 4 do niniejszego opracowania. Instrukcja powinna być rozpowszechniana za pomocą takich samych kanałów informacji, jak te wskazane do wykorzystania przy promocji wortalu powodziowego. Ze względu na możliwie lokalny zasięg instrukcji oraz konieczność jej opracowania jej treści przez osoby kompetentne w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym, rekomenduje się powierzenie realizacji tego zadania Regionalnym Zarządom Gospodarki Wodnej we współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe w poszczególnych gminach.

#### **Kampania edukacyjna dla organów administracji samorządowej (instrument nr 5, grupa działań nr VI z zał. 1)**

Niezmierzalnym istotnym aspektem wspierającym wdrażanie PZRP jest podnoszenie poziomu świadomości ryzyka nie tylko lokalnych społeczności, ale również organów administracji, w których kompetencji leży wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących obszarów zagrożenia powodziowego – chodzi tu w szczególności o uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o pozwolenie na budowę, pozwoleń wodnoprawnych. Istotne jest tu naświetlenie problemów wynikających z nieprawidłowego gospodarowania przestrzennego na obszarach zagrożenia powodziowego, opisanych szerzej w rozdziale 1.2 niniejszego opracowania. W tym celu proponuje się zorganizowanie szkoleń dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach, które miałyby za zadanie przybliżenie nowego, zrównoważonego podejścia do ochrony przeciwpowodziowej i wypracowanie właściwego podejścia do zadań samorządu związanych z jego wdrażaniem. Rekomendowany zakres przedmiotowy szkolenia obejmuje:

- Informacje na temat PZRP, celach, terminach realizacji oraz aktualizacjach;
- Wyjaśnienie podstawowych definicji i terminów związanych z zarządzaniem ryzykiem powodziowym, informacji dotyczących zasięgu ryzyka, przedstawienie metod ograniczania ryzyka powodziowego ze szczególnym uwzględnieniem zasad gospodarowania przestrzennego zgodnych z polityką przyjętą w PZRP;
- Poszukiwanie informacji o terenach zagrożonych powodzią, w tym rozwijanie umiejętności odczytywania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego oraz wykorzystywania ich do analiz na potrzeby prowadzonych postępowań administracyjnych;
- Informacje w zakresie przepisów prawnych związanych z ochroną przeciwpowodziową.

Szkolenia byłyby prowadzone cyklicznie, raz na pół roku przez ekspertów z zakresu zarządzania ryzykiem powodziowym z IMGW lub RZGW. Za organizację szkolenia i jego finansowanie odpowiedzialne byłyby właściwe RZGW.

#### **Kampania edukacyjna dla placówek edukacji szkolnej (instrument nr 3, grupa działań nr VI z zał. 1)**

Edukacja najmłodszych przynosi największe korzyści. We wczesnym wieku najłatwiej nauczyć się właściwych zachowań, a wręcz wiele z nich przekształcić w nawyk. Dodatkowym atutem edukowania dzieci jest ich wpływ na zachowania osób dorosłych w kręgu rodziny i znajomych, które często same nie są uświadomione w danym zakresie. Podstawową formą kształcenia młodzieży w wieku szkolnym jest przeprowadzenie lekcji w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa. W tym celu należy przedsięwziąć następujące kroki:

1. Przeszkolenie nauczycieli / trenerów animacji edukacji dla bezpieczeństwa do prowadzenia lekcji z zakresu bezpieczeństwa powodziowego w oparciu o istniejące materiały dydaktyczne („Jak sobie radzić z powodzią. Materiały dydaktyczne dla nauczycieli”, red. M. Siudak, R. Konieczny, E. Tyralska-Wojtyczka, Kraków 2012);
2. Przeprowadzenie zaplanowanych lekcji;
3. Opcjonalnie przeprowadzenie ankiety bądź sprawdzianu mających na celu zweryfikowanie, czy wystąpiła zmiana w świadomości ryzyka powodziowego u młodzieży uczestniczącej w programie.

Szkolenie powinno być adresowane do nauczycieli szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych; optymalnie w każdej placówce edukacyjnej powinien znaleźć się co najmniej jeden nauczyciel przeszkolony w ww. zakresie. Prowadzenie szkoleń należałoby powierzyć wykwalifikowanym trenerom. Z uwagi na to, że szkolenia odbywałyby się w ramach

doskonalenia zawodowego nauczycieli, podlegałyby one finansowaniu z przeznaczonych na ten cel środków budżetów organów prowadzących szkoły. Aby zapewnić efektywność szkoleń oraz stopniowe rozszerzanie ich zasięgu, proponuje się powtarzanie szkoleń w cyklach 6-miesięcznych, w terminach dopasowanych do roku szkolnego (z uwzględnieniem okresów wolnych od nauki). W szkołach podstawowych lekcje z omawianego zakresu można realizować w ramach godzin wychowawczych, natomiast w przypadku gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych – jako element przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa.

Po przeprowadzeniu zaplanowanych lekcji, rekomenduje się przeprowadzenie ankiety celem zweryfikowania efektywności podjętych działań i ich ewentualnej korekty. Na terenach wysokiego ryzyka powodzi rekomenduje się wprowadzenie zajęć z ww. zakresu do obowiązkowego programu nauczania.

#### **Kampania edukacyjna dla placówek edukacji przedszkolnej (instrument nr 4, grupa działań nr VI z zał. 1)**

Rekomenduje się przeprowadzenie kampanii analogicznej do programu zaproponowanego do realizacji w klasach I-III w ramach projektu „Młody Hydrolog”, z tym że o zawartości dotyczącej ryzyka powodziowego oraz dostosowanej formą do dzieci w wieku przedszkolnym. Proponuje się wykorzystanie następujących środków przekazu:

- Plakaty informacyjne o odpowiednio dobranym języku i szacie graficznej, przekazującej w prostej formie najważniejsze informacje o powodzi;
- Spotkanie z przedstawicielem straży pożarnej / policji, który opowie o prawidłowych zachowaniach w czasie zagrożenia;
- Animowane filmy / opowiadania instruktażowe o fabule nawiązującej do powodzi i nieprawidłowych oraz prawidłowych postaw w przypadku wystąpienia zagrożenia;
- Gra planszowa / gra internetowa dotycząca powodzi;
- Wspólne przygotowanie rodzinnego planu powodziowego – ulotkę z instrukcjami jak przygotować plan można pobrać ze strony [www.powodz.gov.pl](http://www.powodz.gov.pl) Jest to jednocześnie zachęta by przy okazji zapoznać się z treściami zawartymi na stronie;
- Konkurs plastyczny.

Akcja edukacyjna dotycząca bezpieczeństwa powodziowego mogłaby być realizowana w placówkach na obszarach zagrożenia powodziowego w okresie wybranego miesiąca w roku szkolnym i powtarzana cyklicznie każdego roku. Powinna ona zostać włączona do programu edukacji przedszkolnej w ramach obowiązującej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. W takim przypadku jej finansowanie wpisze się w obecny schemat finansowania przedszkoli publicznych i niepublicznych. Na terenach wysokiego ryzyka powodzi rekomenduje się obowiązkowe wprowadzenie zajęć z ww. zakresu.

#### **Edukacja dla bezpieczeństwa na terenie dużych obiektów (instrument nr 6, grupa działań nr VI z zał. 1)**

Jeśli chodzi o pracowników firm i instytucji (biurowce, obiekty szpitalne, etc.) zlokalizowanych na obszarach zagrożenia powodziowego, warto rozważyć wprowadzenie szkolenia z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa jako dodatkowego elementu obowiązkowego szkolenia z dziedziny bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP). Taki komponent mógłby zostać dodany do instruktażu ogólnego prowadzonego w ramach szkolenia wstępnego i obejmowałby podstawowe zasady ochrony przeciwpowodziowej i postępowania w razie powodzi. W celu wprowadzenia takiej zmiany konieczna byłaby modyfikacja obowiązującego rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie

szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. Nr 180, poz. 1860 ze zm.) w zakresie zawartości ramowego programu instruktażu ogólnego. Poza rozszerzeniem programu, nie ma konieczności wprowadzania żadnych innych zmian dotyczących prowadzenia szkolenia BHP. Zakłada się, iż na pracowników firm i instytucji będą oddziaływać również środki opisane w części dotyczącej kampanii informacyjnej dla społeczności lokalnych na obszarach zagrożenia powodziowego, a zatem szkolenie w omawianym zakresie będzie dodatkową formą kampanii edukacyjno-informacyjnej, adresowaną do wyszczególnionej grupy odbiorców.

### 3.4 Ocena braku wdrożenia rekomendacji

Rezultatem braku poprawy promocji takich źródeł informacji jak wortal [www.powodz.gov.pl](http://www.powodz.gov.pl) bądź lokalne strony i portale internetowe poruszające zagadnienia dotyczące powodzi będzie brak zmiany zachowań i nawyków ludności na obszarach zagrożenia powodziowego. Bezpośrednią konsekwencją takiego stanu rzeczy będzie wzrost ilości i dotkliwości szkód w sytuacji zagrożenia i przejścia powodzi, co rzutuje na poziom efektywności wdrożenia PZRP w zakresie zadań nr 51 i 52. W przypadku niewdrożenia obowiązku opracowania powszechnej instrukcji postępowania na wypadek powodzi można z kolei spodziewać się opóźnionej reakcji ze strony osób, którym zagraża powódź oraz chaosu komunikacyjnego, co przyczyni się do zwiększenia strat powodziowych, w obecnym stanie prawnym w znacznej mierze obciążających budżet państwowy. Propagowaniu prawidłowych postaw służą również rekomendowane kampanie edukacyjne dla dzieci i młodzieży w wieku przedszkolnym i szkolnym. Brak ich wdrożenia będzie stanowił swoiste zaniechanie wychowawcze poprzez zgodę na kreowanie biernych postaw wobec zagrożenia powodziowego. Ponadto, w przypadku wystąpienia takiego zagrożenia, należy liczyć się z obniżeniem poziomu bezpieczeństwa dzieci i młodzieży z uwagi na ich nieumiejętność prawidłowego reagowania w sytuacji kryzysowej. Podobnie negatywne efekty przyniesienie brak wdrożenia rekomendacji dotyczącej szkolenia dla pracowników firm i innych instytucji.

Należy raz jeszcze podkreślić, iż w dłuższej perspektywie czasowej wskazane działania mają nie tylko poprawić poziom, skuteczność i szybkość działania w przypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego, ale również zmienić świadomość społeczeństwa odnośnie właściwych sposobów wykorzystywania obszarów wrażliwych. Dotyczy to również organów administracji odpowiedzialnych za kształtowanie gospodarki przestrzennej na obszarach zagrożenia powodziowego. W przypadku zaniechania wdrożenia szkoleń dla urzędników można więc spodziewać się dalszego wzrostu ilości inwestycji i terenów wskazanych do zabudowy na obszarach wrażliwych, co z kolei może doprowadzić do osłabienia zakładanych skutków działań nr 1, 2, 3, 4, 6, 7, 31, 32 i 33 przewidzianych do realizacji w ramach PZRP.

### 3.5 Podsumowanie

Edukacja i informacja z zakresu bezpieczeństwa powodziowego jest istotnym elementem wpływającym na efektywność wdrożenia PZRP oraz zmniejszenie szkód powodziowych na skutek zwiększenia wśród lokalnej społeczności świadomości co do ryzyka powodziowego oraz pożądanych zachowań w sytuacji kryzysowej. W tym celu zaproponowano szereg działań wpisujących się w główne cele PZRP, opracowanych z myślą o różnych grupach docelowych. W pierwszej kolejności wyodrębniono główne bloki tematyczne, w ramach

których pożądanym jest zwiększenie poziomu informacji oraz wskazano środki ułatwiające promocję zaproponowanych materiałów. Adresatem działań promocyjnych jest szeroko rozumiane społeczeństwo na obszarach zagrożenia powodziowego. Dla tego samego kręgu odbiorców postuluje się opracowanie i przyjęcie instrukcji postępowania w razie wystąpienia powodzi, co motywowane jest bardzo dużym wpływem poprawności i szybkości reakcji osób dotkniętych powodzią na wielkość szkód spowodowanych przez wodę oraz na czas powrotu do stanu sprzed powodzi.

Jeśli chodzi o bardziej specyficzne grupy odbiorców, w opracowaniu wyróżniono dzieci i młodzież w wieku przedszkolnym i szkolnym, organy administracji oraz pracowników firm i innych instytucji usytuowanych na terenach wrażliwych. Propozycje kampanii edukacyjnych dla pierwszej grupy zostały oparte o materiały i środki dostosowane do wieku odbiorców, z wykorzystaniem znanych im form przekazu. Podobnie w przypadku osób zatrudnionych, proponowane szkolenie z zakresu bezpieczeństwa powodziowego zostało osadzone w funkcjonującej obecnie strukturze obowiązkowego szkolenia BHP.

Kwestia przeszkolenia organów administracji jest niewrażliwa z uwagi na ich decyzyjność w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego na danym obszarze. Spodziewany efektem szkoleń jest wzrost świadomości w zakresie właściwych kierunków rozwoju i zabudowy obszarów zagrożenia powodziowego mający doprowadzić do spadku na tych obszarach liczby inwestycji niezgodnych z polityką przyjętą w PZRP.

Należy podkreślić, iż najlepsze efekty uzyskać można przy wdrożeniu całości, a przynajmniej zdecydowanej większości proponowanych elementów, ponieważ zaimplementowane razem w najpełniejszy możliwy sposób gwarantują dotarcie do wszystkich członków społeczności zamieszkujących tereny wrażliwe.

## 3.6 Bibliografia

1. Bednarczyk S., Jarzębińska T., Mackiewicz S., Wołoszyn E., „Vademecum ochrony przeciwpowodziowej”, KZGW, Gdańsk 2006.
2. Hartmann T., Albrecht, J. „From Flood Protection to Flood Risk Management: Condition-Based and Performance-Based Regulations in German Water Law, Journal of Environmental Law”, vol. 26, nr 2/2014.
3. „Plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych”, Biuletyn informacyjny KZGW.
4. Radecki E. W. (red.) „Edukacja dla bezpieczeństwa (materiały dla nauczycieli)”, Szczecin 2013.
5. Skomra W. „Edukacja jako element zarządzania kryzysowego”. Materiały pokonferencyjne „Ubezpieczenia a zarządzanie kryzysowe ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka powodzi”, Warszawa 2011, str. 13.