

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Działania rządu i parlamentu po 1997 r.
w sferze ochrony przeciwpowodziowej

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-132

KWIECIEŃ 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:
Piotr Marczak

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

Działania rządu i parlamentu po 1997 r. w sferze ochrony przeciwpowodziowej

I. Wprowadzenie.

Naturalne zjawiska katastrofalne są stale występującym zagrożeniem, które wiąże się z regułą z ryzykiem wystąpienia wielorakich szkód i strat, a w szczególności z zagrożeniem życia i mienia ludności. Do naturalnych zjawisk katastrofalnych zaliczamy trzęsienia ziemi, powodzie, trąby powietrzne, oblodzenia, osuwiska, susze, upały (heat waves), fale tsunami, pożary wywołane naturalnymi przyczynami, etc. Przyjmując liczbę ofiar śmiertelnych i wielkość strat materialnych w ustalonym minionym okresie czasu jako główne kryteria klasyfikacji rodzajów takich zagrożeń, niewątpliwie w Polsce najpoważniejszym zagrożeniem wywołanym przez naturalne czynniki jest ryzyko wystąpienia powodzi.

Potwierdzeniem takiej tezy jest fakt, że największym zdarzeniem katastrofalnym, które miało miejsce po drugiej wojnie światowej, była powódź z 1997 roku, która dotknęła obszar dorzecza górnej i środkowej Odry oraz górnej Wisły. Od 1997 roku można zaobserwować zwiększanie się częstotliwości występowania powodzi katastrofalnych o skali ponadlokalnej, a więc wymagającej zaangażowania się struktur państwa zarówno w działania kryzysowe, związane następnie z usuwaniem skutków powodzi i odbudową, a także prewencyjne dla ograniczenia zagrożenia i zmniejszenia ryzyka strat w przyszłości. Działania takie były podjęte przez Rząd RP i Parlament po powodzi 1997 roku i przedstawione opracowanie jest próbą dokonania oglądu tych działań, przedstawienia ich wstępnej ewaluacji także pod kątem zaproponowania pilnych i perspektywicznych działań, które powinny być podjęte w najbliższym czasie i w dłuższej perspektywie czasowej.

Opracowanie jest wykonane na zamówienie Kancelarii Senatu RP, a przedstawione w nim poglądy są wyłącznie opiniami autorów ekspertyzy i nie wyrażają w jakikolwiek sposób opinii zamawiającego. Jednocześnie bardzo krótki okres na przygotowanie opinii był istotnym ograniczeniem dla szczegółowości opracowania i możliwości odniesienia się do wszystkich działań podejmowanych w obszarze ochrony przed powodzią po 1997 roku.

W niniejszej opinii podjęto próbę przedstawienia najważniejszych z tych działań wraz z przedstawieniem własnych opinii autorów w zakresie ich zasadności, efektywności i perspektywiczności. Przy jej przygotowaniu wykorzystano liczne źródła literaturowe

przytoczone na jej zakończeniu, gdzie wiele z poruszonych zagadnień jest przedstawionych z większą szczegółowością. Ekspertyza zawiera kolejno: syntetyczną charakterystykę zagrożeń powodziowych w Polsce, analizę głównych inicjatyw i działań Rządu RP i Parlamentu w sferze ochrony przed powodzią pod kątem ich znaczenia dla bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, analizę układu instytucjonalno – kompetencyjnego administracji publicznej odpowiedzialnej za ten obszar działania. Na podstawie przeprowadzonych analiz przedstawiona jest ocena aktualnego stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w układzie głównych zlewni polskich Wisły i Odry, z uwzględnieniem rzek przymorza oraz pozostałych niewielkich obszarów kraju leżących w zlewniach innych rzek. Opracowanie zamykają syntetyczne rekomendacje działań pilnych oraz perspektywicznych, które powinny być podjęte przez administrację publiczną w Polsce dla podniesienia poziomu bezpieczeństwa przed powodzią.

II. Syntetyczna charakterystyka zagrożeń powodziowych w Polsce.

Generalnie, pod pojęciem zagrożenia powodziowego rozumie się zagrożenie dla zdrowia a nawet życia oraz mienia spowodowane: wylewem rzek, podtopieniami terenów zagospodarowanych, głównie na skutek opadów lub jako konsekwencja wylewów rzek, sztormami morskimi oraz osuwiskami.

Źródłem zjawisk powodziowych a w konsekwencji zagrożenia powodziowego jest specyfika geograficzna i hydrologiczna zlewni rzecznej i opadów. Specyfika ta umożliwia statystyczną regionalizację występowania i charakteru zagrożenia powodziowego w Polsce. I tak:

1. Wylewami rzek zagrożony jest cały obszar Polski. W poszczególnych częściach naszego kraju powódzie związane z wylewem rzek różnią się jednak genetycznie:
 - w południowej części Polski występują przede wszystkim powódzie opadowe (z deszczów rozlewnych),
 - środkowa i północna część kraju to obszar występowania powodzi roztopowych,
 - powódzie spowodowane deszczami nawalnymi występowały dotychczas głównie w dorzeczu Wisły, ale ostatnio nie tylko wzrosło ich nasilenie, ale także rozszerzył się terytorialny zasięg ich występowania.

Wezbrania powodziowe wymienionych typów różnią się nie tylko okresem występowania w roku ale i specyfiką kształtowania się i przebiegiem, co ma istotne znaczenie dla skutecznej ochrony przed ich skutkami:

- wezbrania (powodzie) opadowe wywołane przez nawalne opady mają krótkotrwały ale gwałtowny przebieg i lokalny zasięg;
 - wezbrania (powodzie) wywoływane przez opady rozlewne charakteryzują się największym zasięgiem terytorialnym, obejmując nieraz całe dorzecze górnej Wisły lub Odry (zasięg regionalny);
 - wezbrania (powodzie) roztopowe mają również rozległy zasięg terytorialny. Incydentalnie zdarzają się ponadto:
 - wezbrania (powodzie) zimowe, będące wynikiem spiętrzania się wody w następstwie nasilonych zjawisk lodowych,
 - wezbrania (powodzie) sztormowe spowodowane wiatrami sztormowymi, wiejącymi na wybrzeżach morskich w kierunku lądu.
2. Podtopieniami zagrożone są zarówno tereny wiejskie jak i obszary miast. Źródłem tego zagrożenia są zarówno opady rozlewne jak i nawalne.
 3. Powodziami sztormowymi zagrożony jest przybrzeżny pas Bałtyku. Źródłem tego zagrożenia są sztormowe fale przybrzeżne, które wywołują podnoszenie zwierciadła wody i wdzieranie się wód morza w głąb lądu. Są to zjawiska okresowe o dużej dynamice i sile niszczącej.
 4. Osuwiskami zagrożone są górskie obszary Polski południowej. Szczególnie podatne na to zjawisko są tereny fliszu karpackiego. Nawodnienie gruntu w czasie bądź to nawalnych, bądź rozlewnych opadów uaktywnia potencjalne osuwiska.

Największe powodzie występują co kilka, kilkanaście lub co kilkadziesiąt lat, średnie – kilka razy częściej, a uciążliwe zagrożenia typowe – właściwie prawie corocznie. Powodzie opadowe wywołują największe katastrofalne zagrożenia w Polsce zarówno co do wartości strat jak i co do częstotliwości tych zjawisk (2/3 wszystkich zagrożeń). Generalnie liczba powodzi regionalnych i lokalnych w kolejnych dziesięcioleciach sięga od 20 do blisko 150.

W ciągu ostatnich 20 lat zanotowano dwie katastrofalne powodzie, w 1997 i w 2001 roku, przedzielone powodzią w 1998 roku, która przyniosła poważne straty na południu Polski. Zasięg powodzi w 1997 roku objął dorzecze Odry i Wisły, ale intensywność powodzi w tych dorzeczach była różna i dodatkowo zróżnicowana w poszczególnych regionach dorzeczy. Z kolei powódź letnia w 2001 roku objęła całe dorzecze Wisły i nieznacznie górną

część dorzecza Odry, a dodatkowo wystąpiła powódź sztormowa na wybrzeżu i wcześniej – opadowo-roztopowa w środkowej i wschodniej części Polski. W ostatnim, 2009 roku, a także wcześniej w 2006 roku, wystąpiły lokalnie powodzie wywołane bardzo gwałtownymi opadami. Przyniosły także poważne szkody i straty. W pozostałych okresach występują prawie co roku powodzie mniejsze, ale powodujące wielomilionowe straty powodziowe.

Wartość strat powodziowych jest bardzo zróżnicowana i w czasie, i w przestrzeni. W roku 1997 straty powodziowe osiągnęły wartość 12,5 mld zł według szacunków GUS z 1998 roku. W tej powodzi śmierć poniosły 54 osoby. Z kolei w 2001 roku straty wyniosły ogółem około 3 mld zł, prawie w całości w dorzeczu Wisły, z czego ponad 1 mld w samym województwie małopolskim, dodatkowo w tym właśnie województwie, ostatnio w latach 2007-09 sumaryczna wartość strat osiągnęła 0,8 mld zł. Należy przy tym dodać, że w liczonych wartościach strat brak jest strat w osobistym majątku ludzi, a także tak zwanych strat pośrednich - społecznych i gospodarczych, związanych z przerwaniem ciągłości komunikacji, czasu pracy zakładów, szkół, przedszkoli i innych jednostek użyteczności publicznej oraz innych pośrednich kosztów tej sytuacji. Wartość strat pośrednich szacowana jest na poziomie 40-80% strat bezpośrednich podlegających ocenie. Należy także dodać, że w wielu gminach i powiatach sumy strat z okresu 2001-08 osiągnęły wartość blisko 200% sumy ich dochodów własnych. Potwierdza to konieczność interwencji na szczeblu centralnym przy usuwaniu skutków powodzi i odbudowie po powodzi.

Podstawowym źródłem wzrostu zagrożenia powodziowego w Polsce, na przestrzeni ostatnich stu lat są przyczyny antropogeniczne. Za najważniejsze z nich uznać należy następujące:

1. Systematyczny wzrost liczby ludności. Liczba osób przypadająca na 1 km² wyniosła w Polsce: w 1772 roku – 18 osób, w okresie międzywojennym – 90, a obecnie wynosi 122.
2. Systematyczne przekształcenia w użytkowaniu terenu, polegające na utracie obszarów o wysokim poziomie retencji naturalnej, na rzecz użytkowania terenu o znacznie obniżonej retencji wód opadowych, połączone z obniżeniem naturalnej retencji dolin rzecznych poprzez ograniczenie zasięgu wielkiej wody (wielokrotne zmniejszenie szerokości tego zalewu przez regulacje i obwałowania „odzyskujące” tereny dla rozwoju).
3. Rozwój urbanizacji, który dodatkowo powoduje niekorzystną zmianę struktury odpływu wód opadowych ze zlewni. Ocenia się, że zmiany wynoszą: przed urbanizacją – 90% odpływu podziemnego i tylko 10% powierzchniowego, a po urbanizacji – tylko 10-40% podziemnego i aż 60-90% powierzchniowego. Przy braku wspomaganie poprzez

przechwytywanie i retencjonowanie wód opadowych przed wprowadzeniem ich do kanalizacji, następuje gwałtowne przyspieszenie i wzrost wartości fali wezbraniowej ze zlewni i w konsekwencji w rzece – odbiorniku tego odpływu.

4. Złudne poczucie bezpieczeństwa powodujące szybki, mało kontrolowany rozwój terenów objętych ochroną przy pomocy środków technicznych, jakimi są zwłaszcza wały przeciwpowodziowe w terenach w przeszłości i obecnie słabo zagospodarowanych. To powoduje wzrost wartości zainwestowanej w teren i przyrost liczby osób chronionych, a w rezultacie podnosi wymagania ochrony i wywołuje kolejny wzrost zagrożenia.

Zmiany czynników klimatycznych w naszym kraju mają zdecydowanie niższy wpływ na wzrost zagrożenia powodziowego w porównaniu z krajami z dużym i eksponowanym zasięgiem wybrzeża morskiego (np. Wielka Brytania, Holandia). Niemniej nasilanie się występowania gwałtownych zjawisk ekstremalnych, takich jak opady nawalne krótko i dłużej trwające o wartościach przekraczających 50–100 mm w ciągu doby (sięgających nawet 120–200 mm), mają poważne znaczenie w terenach silnie zagospodarowanych.

Brak odpowiedniej reakcji, nie tylko polegającej na bezpośredniej ochronie przed powodzią, ale przede wszystkim działań wyprzedzających i ograniczających bezkrytyczny rozwój na terenach zagrożonych powodzią powoduje, że powyższe czynniki będą miały istotny wpływ na wzrost zagrożenia powodziowego.

Stan ochrony i zabezpieczenia przeciwpowodziowego w Polsce jest daleko niewystarczający w stosunku do potrzeb, zarówno przez zbyt małe zróżnicowanie środków ochrony jak i niewystarczający poziom tej ochrony. Obecny stan ma silne uwarunkowania historyczne, związane ze złożoną historią naszej państwowości na przestrzeni co najmniej 200 lat, które spowodowały następujące skutki:

1. Brak osiągnięcia do końca lat 30-tych XX wieku poziomu infrastruktury gospodarki wodnej (w tym zwłaszcza przeciwpowodziowej) adekwatnej do poziomu przemian społeczno – gospodarczych. Następnie - od 1946 roku – brak próby szybkiego „nadrobienia opóźnień” w tym zakresie na bazie dwóch rodzajów środków technicznych – regulacji i obwałowań - dla obniżenia szkód powodziowych oraz wielofunkcyjnych zbiorników retencyjnych z silnie ograniczoną funkcją powodziową dla obniżenia wielkości powodzi. Uzyskano pewien określony poziom infrastruktury, ale niespełniającej w wystarczającym zakresie oczekiwanej funkcji przeciwpowodziowej, zwłaszcza w

zakresie retencji wód powodziowych. Wały przeciwpowodziowe, wchodzące w zakres melioracji podstawowych, były rozbudowywane głównie dla ochrony terenów wiejskich i upraw rolnych, ponieważ do końca lat 60-tych XX wieku nasz kraj miał charakter rolniczy.

2. Zarządzanie dyrektywne po 1946 roku było ukierunkowane na duże inwestycje i nie uwzględniało odpowiednich środków finansowych na eksploatację obiektów – na ich utrzymanie, remont i modernizację. Sektorowość administracji i gospodarki, a w konsekwencji wyraźne oddzielenie gospodarowania wodami opadowymi (odrębnie w miastach, odrębnie w drogownictwie) od odpływu rzeczno, przez całkowite oddzielenie gospodarki wodno-ściekowej od tzw. gospodarki wodnej, utrwaliło dodatkowo ukierunkowanie na duże inwestycje niespełniające do końca przypisywanej im roli. Ten model zarządzania, głęboko zakodowany mentalnie, funkcjonuje niestety w dużej mierze do dnia dzisiejszego.
3. Sektorowość w podejściu do poszczególnych zagadnień utrudnia także efektywne wdrożenie, obowiązujących już od 10 lat na mocy Ramowej Dyrektywy Wodnej, zasad integracji ochrony ekosystemów wodnych i od wód zależnych z ograniczeniem zagrożenia powodziowego. Ma to największe znaczenie i skutki w odniesieniu do braku możliwości realizacji działań prewencyjnych obejmujących uwarunkowania i ograniczenia w rozwoju zagospodarowania przestrzennego tak, aby nie prowadzić do wzrostu zagrożenia powodziowego w przyszłości na terenach objętych planami rozwojowymi. Utrudnia i opóźnia to także wykonanie przedsięwzięć ochrony przed powodzią, zaplanowanych i zaprojektowanych do realizacji po największych powodziach (1997 i 2001), przez brak możliwości zabezpieczenia bądź wykupu terenów narażonych na zalewy i przeznaczonych pod budowę środków ochronnych.

III. Działania rządu i parlamentu w sferze ochrony przed powodzią i ich znaczenie dla ochrony przed powodzią.

Powódź 1997 roku ze względu na swoją skalę, 54 ofiary ludzkie i wielomiliardowe straty była impulsem dostatecznym do podjęcia działań w zakresie zarządczym i legislacyjnym, zarówno w kierunku usuwania strat powodziowych, jak i podjęcia działań prewencyjnych zapobiegających i ograniczających straty powodziowe w przyszłości. Działania te były wzmacniane przez kolejno występujące powodzie 1998 roku, 2001 roku, a także późniejsze. Pełna lista takich inicjatyw, działań i decyzji, a także zrealizowanych

projektów, z racji ich dużej ilości w minionym okresie 13 lat jest poza zakresem tego opracowania i może być sporządzona przez odpowiednie instytucje administracji rządowej odpowiedzialnej za gospodarkę wodną. Poniżej zostaną przywołane tylko główne z nich wraz z określeniem ich istotności dla ochrony przed powodzią.

Bezpośrednią reakcją na powódź 1997 roku ze strony rządu i parlamentu było przyjęcie przez Sejm regulacji prawnych ułatwiających proces usuwania skutków powodzi. Wprowadzono szereg uproszczeń i ułatwień w sprawach związanych z odbudową zniszczeń powodziowych, znajdujących się w ustawie z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 491). Inicjatywa ta była istotną pomocą dla osób fizycznych i prawnych oraz samorządów terytorialnych w prowadzeniu odbudowy po powodzi, a także stanowiła istotne ułatwienie dla administracji publicznej w gospodarce wodnej w odbudowie i modernizacji zniszczonej i uszkodzonej infrastruktury przeciwpowodziowej. Należy podkreślić, że ustawa ta stała się dobrą praktyką i po powodzi 2001 roku w dorzeczu Wisły Sejm przyjął podobne rozwiązanie - ustawę z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r. oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 907).

Drugą bezpośrednią reakcją na powódź 1997 roku była inicjatywa rządu w postaci ustanowienia rezerwy celowej w budżecie państwa na usuwanie skutków powodzi, które to rozwiązanie stało się ważnym i trwałym rozwiązaniem w zakresie finansowania działań bezpośrednio związanych z wystąpieniem kataklizmu (np. odbudowa zniszczonych urządzeń i obwałowań), jak również stało się stabilnym źródłem finansowania i współfinansowania działań o charakterze prewencyjnym. W 1997 roku rezerwa ta powstała jako „dobrowolna” składka budżetów resortowych na usuwanie skutków powodzi, ale od 1998 roku było to już rozwiązanie systemowe jako sposób zabezpieczenia środków na usuwanie skutków kataklizmów naturalnych i działania prewencyjne. Należy podkreślić, że w minionych 13 latach było to jedyne stabilne źródło finansowania działań przeciwpowodziowych. Początkowo dysponentem rezerwy budżetowej był Prezes Rady Ministrów, a od 2005 roku faktycznie rezerwą tą dysponuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, gdzie przeniesiono z KPRM Biuro ds. Usuwania Klęsk Żywiolowych. Generalnie należy zaznaczyć, że pozostawanie tej rezerwy w dyspozycji Premiera i zarządzanie poprzez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów wydaje się być rozwiązaniem lepszym. W tabeli 1 przedstawiono kształtowanie się wielkości tej rezerwy w kolejnych budżetach państwa.

Rok	Ogółem [zł]
1997	329 405 163
1998	1 563 928 315
1999	1 246 338 279
2000	862 608 000
2001	707 648 473
2002	570 838 015
2003	684 988 994
2004	619 049 804
2005	504 284 894
2006	341 278 391
2007	754 934 000
2008	795 600 000
2009	753 942 000
2010	700 000 000
	10 434 844 328

Tabela 1. Wysokość rezerwy celowej w ramach ustawy budżetowej na przeciwdziałanie usuwaniu klęsk żywiołowych w latach 1997 – 2010 (źródło: dane BUSKŻ MSWiA).

Bardzo ważną inicjatywą rządów premierów Włodzimierza Cimoszewicza i Jerzego Buzka było wynegocjowanie z Bankiem Światowym i Funduszem Rady Europy projektu usuwania skutków powodzi, realizowanego następnie w latach 1998 – 2006. W ramach finansowania zapewnionego przez ustanowienie tego projektu odbudowano i zmodernizowano wiele urządzeń i budowli zniszczonych lub uszkodzonych w czasie powodzi, a także sfinansowano pierwsze działania prewencyjne modyfikujące system ochrony przed powodzią jak np. zbiorniki Kozielno i Topola na Nysie Kłodzkiej. Bardzo ważnym elementem tego projektu był jego komponent realizowany w latach 2001-2006 polegający na całkowitej modernizacji systemu monitorowania i ostrzegania przed powodzią funkcjonującego w ramach Państwowej Służby Hydrologiczno – Meteorologicznej (IMGW)

oraz nowo powstałych Ośrodkach Koordynacji i Informacji w Regionalnych Zarządach Gospodarki Wodnej (RZGW).

Długookresową inicjatywą rządu Premiera Jerzego Buzka i parlamentu w kadencji 1997-2001 było przygotowanie i uchwalenie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego "Program dla Odry - 2006". Ustawa określiła również, że łączne nakłady na finansowanie Programu w całym okresie jego realizacji nie mogą przekroczyć kwoty 9 048 960 386 zł, według cen z roku 2001. Program dla Odry - 2006 jest realizowany w latach 2002-2016. Program dla Odry - 2006 określa średniookresową strategię modernizacji Odrzańskiego Systemu Wodnego. Celem Programu jest zbudowanie systemu zintegrowanej gospodarki wodnej dorzecza Odry, uwzględniającej potrzeby zabezpieczenia przeciwpowodziowego, sporządzania prewencyjnych planów zagospodarowania przestrzennego, ochrony czystości wody, środowiska przyrodniczego i kulturowego, transportowe, ogólnogospodarcze oraz konsumpcyjne. W momencie ustanawiania był największym wieloletnim programem rządowym po 1989 roku i jednocześnie pierwszym programem gospodarki wodnej o zlewniowym i zintegrowanym charakterze.

Równoległym przedsięwzięciem podjętym z inicjatywy premiera Jerzego Buzka w 2001 roku była próba przygotowania podobnego programu dla Wisły, która jednak nie zakończyła się żadnym efektem ze względu na brak kontynuacji tej inicjatywy przez kolejny rząd premiera Leszka Millera.

Kolejnym ważnym przedsięwzięciem była inicjatywa legislacyjna nowelizująca ustawę z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn.zm.). Wprowadzała ona do głównej regulacji gospodarki wodnej w Polsce szereg zmian instytucjonalno – kompetencyjnych dotyczących również spraw ochrony przed powodzią. Trudno określić tę ustawę jako wielki sukces, jednak była ona w ówczesnym okresie próbą skorygowania rozwiązań legislacyjnych w gospodarce wodnej, w tym w zakresie ochrony przed powodzią i dostosowania ich do potrzeb. Ustawa ta jednak w minimalnym stopniu, głównie w zakresie oceny zagrożenia powodziowego, przewidywała rozwiązania zaproponowane w dyrektywie Unii Europejskiej o ryzyku powodziowym, która została przyjęta przez Parlament Europejski dopiero w 2007 roku, ale jej główne idee i kierunki znane były znacznie wcześniej jako podsumowanie europejskich doświadczeń w tym obszarze.

Ważną inicjatywą rządu Premiera Jerzego Buzka przyjętą przez Sejm i zablokowaną przez veto prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, pomimo jej dużej wartości

merytorycznej i istotności dla działań w przypadku występowania zagrożenia powodziowego, był rządowy projekt ustanowienia polskiego odpowiednika FEMA (US Federal Emergency Management Agency) w ustawie z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym. Po wyborach 2001 roku i zmianie rządu przygotowano i uchwalono ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558, z póź. zm.), ale w niej już nie powrócono do rozwiązań proponowanych przez poprzednią ustawę.

Ważnym legislacyjnym rozwiązaniem z punktu widzenia ochrony przed powodzią była ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr. 80, poz. 717 z póź. zm.), która jednak nie wprowadziła oczekiwanych mechanizmów ograniczenia zabudowy na terenach zalewowych.

W kolejnych latach zmalała w istotny sposób aktywność rządu i Parlamentu w obszarach dotyczących ochrony przed powodzią, zarówno ze względu na wprowadzone rozwiązania w latach 1998 – 2002, jak i ze względu na zmniejszenie się zainteresowania tymi sprawami. Pewnym wskaźnikiem tego są zmiany w wysokości rezerwy celowej na usuwanie klęsk żywiołowych (patrz tabela 1), gdzie można zaobserwować jej istotne zmniejszenie w latach 2002 – 2006, z rokiem 2006, gdy osiągnęła ona minimalną wartość 341 milionów złotych. Tym niemniej należy zauważyć, że w tym okresie zostały przyjęte dwie ważne inicjatywy związane z ochroną przed powodzią:

- ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o ustaleniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010” (Dz. U. Nr 94, poz. 784), która zapewniała od roku 2005 nakłady finansowe na realizację tego ważnego zbiornika retencyjnego w dorzeczu górnej Wisły, zaplanowanego kilkadziesiąt lat temu i realizowanego od 1986 roku,
- przygotowano projekt ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej i środkowej Odry o wartości 505 milionów euro, finansowany ze środków Banku Światowego, Banku Rozwoju Rady Europy i środków strukturalnych Unii Europejskiej.

Warto zauważyć, że w obu przypadkach nie były to inicjatywy ministra właściwego ds. gospodarki wodnej, tylko odpowiednio: pierwsza jako inicjatywa poselska, druga jako inicjatywa Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W przypadku projektu ochrony przed powodzią w dorzeczu Odry rząd przyjął ten projekt przy sprzeciwie ówczesnego ministra właściwego ds. gospodarki wodnej Tomasza Podgajniaka.

Kolejną ważną regulacją w zakresie związanym z zarządzaniem akcją w czasie powodzi była ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 509).

W roku 2007 po powodziach górskich (2005-06) w dorzeczu górnej Wisły Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Ludwik Dorn zainicjował prace nad powstaniem „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły” na obszarze województw śląskiego, małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Prace te doprowadziły do powstania projektu Programu, który obecnie znajduje się w procesie uzgodnień wewnątrzresortowych, uwzględniających rekomendacje strategicznej prognozy oddziaływania na środowisko, w tym rozszerzenia obszaru objętego programem o dorzecze górnej Wisły na terenie województwa lubelskiego. Minister Spraw Wewnętrznych powierzył przygotowanie projektu Programu wojewodzie małopolskiemu.

W 2008 roku wojewoda dolnośląski podjął inicjatywę aktualizacji Programu dla Odry 2006 i ustawy go wprowadzającej. Niewątpliwie jest to konieczna inicjatywa po 7 latach od ustanowienia Programu, choć należy zauważyć, że co najmniej o 2 lata spóźniona. Standardowo należy takich aktualizacji dokonywać w okresach co najwyżej 5-letnich. Funkcjonowanie Pełnomocnika Rządu ds. tego Programu w latach 2005-2007, a także Biura Programu w latach 2002-2005, zasługuje na niską ocenę, gdyż w tym czasie środki tego Programu były rozdrabniane na inwestycje o niewielkim znaczeniu strategicznym dla ochrony przeciwpowodziowej w zlewni Odry (skrajnym przejawem tego było wydanie środków z tego Programu na zadanie inwestycyjne w dorzeczu Wisły!). Doprowadzono do znaczących nieregularności w zakresie zamówień publicznych, w efekcie których od 4 lat prowadzone jest postępowanie przygotowawcze w sprawie zadania zbiornik Kamieniec Ząbkowicki. Należy jednak podkreślić, że obecny pełnomocnik rządu ds. Programu przygotował aktualizację Programu i trwa obecnie faza sporządzania strategicznej prognozy oddziaływania na środowisko dla aktualizacji Programu. Należy oczekiwać, że projekt aktualizacji będzie gotowy do uzgodnień międzyresortowych jesienią bieżącego roku.

Ważnymi inicjatywami rządu, a w zasadzie odpowiedzialnego za gospodarkę wodną Ministra Środowiska jest stworzenie i doprowadzenie do przyjęcia przez rząd strategicznego dokumentu dla gospodarki wodnej. Niestety, dokument taki w chwili obecnej nie istnieje i trudne do wytłumaczenia jest dlaczego taki dokument nie powstał na przestrzeni ostatnich lat związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że nie jest możliwa realizacja żadnej dużej inwestycji w obszarze gospodarki wodnej ze współfinansowaniem ze środków Unii Europejskiej, jeśli nie znajduje ona swojego umocowania w odpowiednim dokumencie strategicznym rządu (tutaj: strategia gospodarki wodnej), posiadającym strategiczną prognozę oddziaływania na środowisko. W chwili

obecnej dla planowanych do realizacji zadań współfinansowanych ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko z zakresu gospodarki wodnej nie istnieje wymagany przez UE dokument strategiczny i tym samym zadania te nie będą mogły uzyskać statusu kwalifikowalności wydatków związanych z ich realizacją w ramach wykorzystania środków z tego Programu. Należy dostrzec, że Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW) przygotował Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015) na podstawie projektu eksperckiego, przygotowanego przez zespół pod kierownictwem prof. Kindlera w 2009 roku, ale do dnia dzisiejszego projekt nie został przyjęty przez kierownictwo Ministerstwa Środowiska i nie został przekazany do uzgodnień międzyresortowych poprzedzających przyjęcie dokumentu przez Rząd. Celem Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 jest zapewnienie powszechnego dostępu ludności do czystej i zdrowej wody oraz istotne ograniczenie zagrożeń wywoływanych przez powodzie i susze. Jest to zatem podstawowy dokument strategiczny do programowania działań przeciwpowodziowych.

Ważną decyzją rządu jest wykorzystanie środków polityki spójności Unii Europejskiej przyznanych Polsce w ramach Narodowego Programu Rozwoju (NPR 2004-2006) oraz Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO 2007-2013). Należy zauważyć, że w okresie wdrażania NPR 2004-2006 czyli w latach 2004-2008 dla funduszy strukturalnych i 2004-2010 dla funduszu spójności nie były finansowane z tych funduszy żadne strategiczne przedsięwzięcia przeciwpowodziowe. W okresie wdrażania 2007-2013, który obecnie trwa, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 – 2013 umieszczono oś priorytetową - Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska. Do wykorzystania pozostaje alokacja 557 milionów euro. Ze względu na opisane powyżej uwarunkowania, obecnie żadne zadanie z ochrony przeciwpowodziowej nie posiada podpisanej umowy realizacyjnej o finansowaniu ze środków UE.

Ważną aktywnością rządu i parlamentu jest wdrożenie dyrektywy powodziowej, która weszła w życie w dniu 26 listopada 2007 r. Jest to Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. Dyrektywa Powodziowa jest ważnym uzupełnieniem wcześniejszego prawodawstwa wspólnotowego w zakresie gospodarowania wodami. Należy podkreślić, że Polska ma ściśle określone zobowiązania i terminy ich realizacji wynikające w tej dyrektywy. Podstawowym zobowiązaniem jest włączenie zaleceń tej dyrektywy do przepisów ustawy – Prawo wodne poprzez realizację art. 17 Dyrektywy w zakresie wprowadzenia w życie

przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych oraz przedstawienia Komisji Europejskiej tekstów najważniejszych w tej kwestii aktów do 26 listopada 2009 roku.

Termin już minął i to zobowiązanie nie zostało jeszcze wykonane. Zobowiązanie to wymaga określenia organizacji instytucjonalnej (w zakresie podziału kompetencji, administrowania i wykonywania procedur) dostosowanej do wdrażania zaleceń Dyrektywy. Nasz system instytucjonalny nie jest do tego przygotowany (patrz pkt IV niniejszej ekspertyzy), co znacznie utrudnia zadanie. W tej sytuacji istnieje poważna obawa o terminowość i prawidłową realizację zobowiązań w tym zakresie, zarówno proceduralnych jak i wykonawczych. Należałoby przyspieszyć równoległe prace nad reformą systemu instytucjonalnego gospodarki wodnej, obok przygotowań proceduralnych i metodycznych w zakresie budowy dokumentów planistycznych objętych Dyrektywą 2007/60/WE. Jedynie taki sposób postępowania będzie gwarantował efektywność prac i poprawność wprowadzanych rozwiązań, a także dotrzymanie terminów następnych zobowiązań, które na razie mogą się wydawać odległe (lata 2011, 2013 i 2015), ale wymagają ogromu prac potężnych zespołów w warunkach ich dobrej koordynacji.

Podsumowując, po powodzi 1997 roku można wyróżnić trzy okresy w inicjatywności rządu i aktywności parlamentu w odniesieniu do ochrony przed powodzią:

- a) lata 1998-2002 – okres bardzo intensywnych i efektywnych działań reagujących na katastrofalne zdarzenie, które miało miejsce, zawierający szereg inicjatyw prewencyjnych,
- b) lata 2003-2006 – okres zdecydowanego osłabienia tych inicjatyw i zmniejszonego finansowania działań prewencyjnych,
- c) lata 2007-2010 – okres powrotu do intensywnych działań, których efektywność będzie mogła być oceniona za kilka lat, gdyż wiele inicjatyw rządowych jest w toku.

Drugim spostrzeżeniem jest, że główną inicjatywnością w zakresie działań podniesienia bezpieczeństwa przed powodzią wykazywała się Kancelaria Prezesa Ministrów (do 2002 roku) i Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (2003-2010), natomiast nie można zauważyć takich inicjatyw ze strony ministrów właściwych ds. gospodarki wodnej.

Trzecim spostrzeżeniem jest fakt, że inicjatywy legislacyjne dotyczące ochrony przed powodzią spotykały się z dużym zrozumieniem w parlamencie i były przegłosowywane w jednoznaczny sposób nie wywołując konfliktów czysto politycznych w sprawie ich przyjęcia.

IV. Układ instytucjonalny i kompetencyjny dla ochrony przed powodzią, zarządzania kryzysowego w czasie powodzi oraz usuwania skutków powodzi i odbudowy.

Wieloletnie doświadczenia, zwłaszcza w okresie po powodzi w 1997, wskazują na wadliwe funkcjonowanie układu instytucjonalnego i kompetencyjnego zarówno w odniesieniu do realizacji zadań jak i poziomu ich finansowania. Problem dotyczy całej gospodarki wodnej, a w jej strukturze także zagadnień zabezpieczenia przed powodzią. Aby dokonać oceny obecnej sytuacji z punktu widzenia problemu zabezpieczenia przed powodzią, należy jako odniesienie przyjąć europejską definicję zarządzania ryzykiem powodziowym.

Zarządzanie ryzykiem powodziowym ma na celu ograniczenie wielkości powodzi i jej skutków poprzez realizację programów jednoczących następujące elementy:

1. Prewencję przeciwpowodziową czyli działania wyprzedzające dla ograniczenia wzrostu zagrożenia powodziowego w przyszłości i której podstawowe składowe obejmują: (a) ograniczenie rozwoju zagospodarowania terenów zalewowych, (b) dobre praktyki w gospodarowaniu wodami opadowymi w warunkach rozwoju zabudowy a zwłaszcza rozwoju urbanizacji, (c) dobre praktyki w podnoszeniu poziomu lesistości i innych działań dla wzrostu retencyjności terenu na obszarze zlewni rzeki, a tym samym dla kontrolowania spływu wód ze zlewni i przeciwdziałania zjawiskom osuwania się gruntu.
2. Informację o zagrożeniu i jego skutkach, obejmującą: (a) mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego, (b) prognozy powodzi i system wczesnego ostrzegania, (c) plany operacyjnych działań i zasady zachowania się w czasie zagrożenia.
3. Bezpośrednią ochronę przed powodzią, która obejmuje zastosowanie środków technicznych i nietechnicznych dla: (a) obniżenia wysokości i opóźnienia fali powodziowej poprzez retencję wód powodziowych (głównie zbiorniki retencyjne, poldery i retencję naturalną), (b) ograniczenia zasięgu oraz skutków powodzi (głównie wały przeciwpowodziowe, kanały ulgi, umocnienia koryt rzek i ich brzegów, itd.).
4. Reagowanie na powódź czyli działania służb kryzysowych i innych w czasie powodzi dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz dla ograniczenia szkód i strat powodziowych.
5. Odbudowę po powodzi czyli działania przywracające w możliwie krótkim czasie stan normalny, w tym usuwanie skutków powodzi.

Podstawowe mankamenty obecnego układu instytucjonalnego i kompetencyjnego, które uniemożliwiają poprawną realizację i koordynację powyższych zadań, to:

1. Brak systemowego i spójnego zarządzania w odniesieniu do podziału kompetencji przy opracowywaniu i wdrażaniu rozwiązań w całym zakresie powyższych działań, które powinny być poprzez to zarządzanie jednoczone.
2. Brak koncepcji rozwiązania w zakresie zasad oraz instrumentów organizacyjnych, ekonomicznych i prawnych dla wdrożenia działań prewencyjnych w pełnym, wymaganym zakresie. Rozwiązanie tego problemu wymaga w pierwszej kolejności opracowywania generalnych zasad w zakresie powiązania działań prewencyjnych z planowaniem zagospodarowania przestrzennego w obszarze zlewni i w obszarze terenów zalewowych od strony rzeki we współpracy międzyresortowej, w zakresie:
 - uwzględnienia w planowaniu przestrzennym warunków i ograniczeń w odniesieniu do zmian użytkowania terenu i jego zabudowy,
 - opracowania standardów wykonania i upowszechniania informacji o poziomie zagrożenia i ryzyka powodziowego, a następnie opracowania szczegółowych regulacji ustawowych i niższego rzędu.
3. Wspomniany w pkt II ekspertyzy podział na sektory gospodarki wodnej i wodno – ściekowej komunalnej i w infrastrukturze drogowej, praktycznie uniemożliwia realizację prewencji w zakresie wymaganego gospodarowania wodami opadowymi oraz kontrolowania i zarządzania spływem wód ze zlewni. Rozwiązanie tego problemu wymaga opracowania zasad ochrony struktury odpływu w warunkach rozwoju urbanizacji oraz pakietu szczegółowych rozwiązań organizacyjno – prawnych i technologicznych we współpracy z samorządem regionalnym i lokalnym.
4. Brak spójnego podejścia do podstawowego zadania - bezpośredniej ochrony przed powodzią. Wynika to głównie z rozproszenia i słabego zdefiniowania podziału kompetencji pomiędzy Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej i samorządem - regionalnym i lokalnym, co w rezultacie powoduje:
 - brak możliwości wypełniania zobowiązań ustawy – Prawo wodne w odniesieniu do realizacji zadań na bazie planowania ochrony przed powodzią, a wymagań Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy 2007/60/WE tym bardziej,
 - brak możliwości racjonalnego doboru środków ochrony z pełnego zakresu dostępnych środków oraz ich systemowego traktowania. W konsekwencji do tej pory stosowany jest tradycyjny, ograniczony zakres środków technicznych, a także

- brak podstaw i danych do możliwości systemowej oceny ich efektywności oraz czasowej koordynacji ich realizacji,
- brak możliwości jednoznacznego określenia źródeł finansowania realizacji zadań bezpośredniej ochrony oraz brak zapewnienia środków finansowych na utrzymanie infrastruktury przeciwpowodziowej,
 - ponadto stan ten prowokuje do niezdrowej konkurencji podmiotów, nie sprzyja chęci porozumienia i stwarza powody do dyskusji co do odpowiedzialności i zasad jej wypełniania.
5. Reagowanie na zagrożenie jest regulowane ustawą o zarządzaniu kryzysowym, która w swych przepisach uwzględnia koordynację działań przez wszystkie podmioty odpowiedzialne za zabezpieczenie przed powodzią. Problemy są obserwowane na poziomie wdrażania tych przepisów w życie w warunkach zagrożenia. Problem wydaje się tkwić, podobnie jak wcześniejsze, w braku dokumentów niższego rzędu szczegółowo regulujących współpracę, wymianę informacji i koordynację działań.
6. Brak jest elementu odbudowy w rozumieniu europejskim czyli przywracania normalnych warunków, jest to wypełnione jedynie częściowo przez usuwanie skutków powodzi. Jednak system usuwania skutków powodzi nie jest ulokowany w organach odpowiedzialnych za realizację ochrony lecz w strukturze zarządzania kryzysowego. To rozwiązanie, choć powinno ulec zmianie, jest wynikiem opisanego wyżej rozproszenia kompetencji w zakresie bezpośredniej ochrony przed powodzią. Zostało zastosowane po 1997 roku aby opanować sytuację i jest utrzymywane dotychczas ze względu na mankamenty zarządzania bezpośrednią ochroną przed powodzią.

Reasumując, generalnie należy stwierdzić, że:

1. Obecny stan organizacyjny i jego prawna podstawa są niespójne i niekompletne – dopuszczają rozproszenie i nakładanie się kompetencji w zakresie zabezpieczenia przed powodzią w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego oraz zarządów gospodarki wodnej (Krajowego i regionalnych).
2. Ten stan rzeczy, w powiązaniu z brakiem jasnego systemu finansowania zadań w obszarze zabezpieczenia przed powodzią powoduje, że nie ma klarownego systemu finansowania ani zadań ochronnych, ani utrzymywania infrastruktury technicznej przeciwpowodziowej, co ma ogromne negatywne konsekwencje już od wielu lat.

Występują jeszcze inne, poważne konsekwencje stanu niespójności kompetencyjnej. Pierwszą jest to, iż wiele bardzo pozytywnych i wartościowych inicjatyw i działań albo

pozostaje długi czas w zawieszeniu – czekając na decyzje realizacyjne, albo jest nieefektywnie wykorzystywanych, co prowadzi do braku ciągłości działań. Skutkuje to brakiem rozwiązań systematycznie poprawiających stan na rzecz okresowej aktywności, która też poprawia stan, ale znacznie wolniej i mniej efektywnie. Sztandarowym przykładem jest tutaj niewątpliwie stan podstawowej informacji dla podejmowania decyzji czyli stan danych o zagrożeniu, jego przyczynach i skutkach w wymaganym zakresie – ich standardów i baz. Brak jest kompletności i spójności danych, standardów w ich pozyskiwaniu, opracowywaniu i archiwizacji w bazach, weryfikacji tych baz i systematycznego ich uzupełnianiu.

Drugą, niezmiernie istotną konsekwencją tej sytuacji jest brak utrzymywania ciągłości kształcenia kadr dla gospodarki wodnej oraz brak utrzymywania ciągłości prac badawczych, wspomagających budowę standardów wdrożeniowych potrzebnych rozwiązań. Generuje to poważne problemy, wynikające przede wszystkim z braku przewidywalności w określonym horyzoncie czasu zapotrzebowania czy na specjalistów, czy na wyniki badań, ale także z braku wsparcia i wspomaganie przez władze resortu zarówno kształcenia (szkoły wyższe), w tym także ustawicznego (studia podyplomowe) jak i potencjału badawczego (szkoły wyższe i instytut resortowy).

Problem wymaga systemowego rozwiązania, które z kolei wymaga reformy gospodarki wodnej w Polsce. Jakikolwiek pojedyncze czy grupowe próby „poprawy” dokumentów ustawowych w obecnym stanie instytucjonalnym nie dadzą oczekiwanych rezultatów. Istotą tej reformy jest decentralizacja i oddzielenie instytucjonalne kompetencji zarządzania gospodarowaniem wodami, w tym w zakresie działań dla zabezpieczenia przed powodzią, od kompetencji zarządzania majątkiem, w tym infrastrukturą przeciwpowodziową.

Kierunki generalnej reformy funkcjonowania gospodarki wodnej zostały podniesione w pierwszym eksperckim projekcie Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015), a następnie rozwinięte w ramach publicznej dyskusji na bazie autorskiego dokumentu (Nachlik E. i Zaleski J. 2010).

V. Obecny stan ochrony przed powodzią dla zlewni Wisły, Odry i pozostałych obszarów kraju.

Zagadnienia wspólne dla całego kraju

Obecny stan ochrony przed powodzią w porównaniu do sytuacji w 1997 roku uległ zasadniczej poprawie. Jest to efektem prowadzonych działań legislacyjnych oraz zrealizowanych przedsięwzięć strukturalnych i niestrukturalnych.

Do zasadniczych osiągnięć minionych 13 lat należy zaliczyć:

1. Zbudowanie nowoczesnego w skali europejskiej i światowej systemu monitorowania i ostrzegania przed powodzią i jednocześnie przed innymi katastrofami naturalnymi, którego główne elementy składowe to system osłony hydrometeorologicznej kraju w IMGW oraz ośrodki Koordynacji i informacji (OKI) zlokalizowane w RZGW. Przedsięwzięcie to zostało zrealizowane w latach 2001 – 2006 przy wsparciu Banku Światowego i spowodowało, że polski system osłony hydrologiczno–meteorologicznej był stawiany jako wzór w rozmowach Banku Światowego z Rosją przed ustanowieniem analogicznego projektu zmian podobnego systemu w Rosji realizowanego obecnie.
2. Zbudowanie, w latach 2000 – 2004, pierwszej w kraju metodyki oceny zagrożenia powodziowego oraz pakietu lokalnych planów ochrony przed powodzią w skali gmin i powiatów, odpowiadających współczesnym standardom i wymaganiom integracji działań nietechnicznych i technicznych, przy wsparciu Banku Światowego, co miało istotne znaczenie poznawcze dla większości środowiska branżowego.
3. Wprowadzenie rozwiązań instytucjonalno-operacyjnych w zakresie działań kryzysowych przez wprowadzenie ustawy o działaniach kryzysowych, która tworzy spójny system działania i koordynacji w układzie gmina – powiat – województwo (wojewoda) – centrum (MSWiA). W przeciwieństwie do 1997 roku system ten stosunkowo sprawnie działa.
4. Istotne poprawienie współpracy międzynarodowej w zlewniach o międzynarodowym charakterze (głównie Odra) w zakresie przekazywania danych dla służb hydrometeo oraz ostrzeżeń przed powodzią, a także koordynacji działań prewencyjnych zapobiegających „eksportowaniu” powodzi z państwa do państwa.
5. Zrealizowanie szeregu istotnych inwestycji w zakresie gospodarki wodnej, które podniosły standardy bezpieczeństwa przed powodzią dla istotnych dla funkcjonowania państwa i gospodarki obszarów kraju, zwłaszcza dużych ośrodków miejskich, związanych z ryzykiem poważnych strat w przypadku powodzi. W efekcie, z wyjątkiem 2001 roku na obszarze województwa małopolskiego, nie powtórzyła się na przestrzeni minionych 13 lat sytuacja tak dużych strat w życiu ludzkim i mieniu, które miały miejsce w 1997 roku.
6. Utworzenie i funkcjonowanie rezerwy budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, która umożliwia operacyjne i natychmiastowe działania administracji publicznej w przypadku wystąpienia powodzi i powstania strat, a także finansowania

działań wyprzedzających w ramach puli środków niewykorzystanych na usuwanie skutków powodzi.

Oprócz wskazanych głównych działań i uzyskanej poprawy bezpieczeństwa ciągle występują obszary, w których nie osiągnięto właściwego postępu. Do takich poważnych i mało wytłumaczalnych zaniechań należy zaliczyć:

1. Niewprowadzenie standardów w zakresie specyfikacji i kwalifikacji kategorii, oszacowania wielkości i wartości oraz zasad powiązania szkód i strat powodziowych z częścią zlewni i rzeką. W rezultacie straty gminne, powiatowe i wojewódzkie oszacowuje samorząd według własnych lokalnych zasad, straty w infrastrukturze przeciwpowodziowej oszacowują organy odpowiedzialne według własnych lokalnych zasad. Ponadto ciągle jedynym organem, gdzie zagregowane wielkości szkód i wartości strat powodziowych są gromadzone, jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, a nie jednostki odpowiedzialne za budowę systemu ochrony przed powodzią.
2. Niewprowadzenie standardów dotyczących kryteriów ochrony przed powodzią i ich specyfikacji w układzie zlewniowym i administracyjnym. W rezultacie niewprowadzenie standardów określających poziom gwarantowanej i dopuszczanej ochrony finansowanej ze środków publicznych na określonych zasadach, co ma kluczowe znaczenie dla zarządzania zagrożeniem i ryzykiem powodziowym.
3. Niedoprowadzenie do zmian w systemie planowania przestrzennego i prawie budowlanym ograniczających możliwość zabudowy na obszarach zalewowych i narażonych na zagrożenie powodziowe. W efekcie w minionych 13 latach kontynuowany był proces urbanizacji nawet na terenach o wysokim zagrożeniu powodzią, a w wielu przypadkach, nawet przy odmowie organów wydania decyzji lokalizacyjnych dla inwestycji na obszarach zalewowych potencjalni inwestorzy uzyskiwali pozytywne dla siebie rozstrzygnięcia w toku odwoławczej procedury administracyjnej. Do największych anomalii w tym zakresie doszło w przypadku obszarów przeznaczonych w koncepcjach ochrony przed powodzią na kanały ulgi i inne przedsięwzięcia przeciwpowodziowe (suche zbiorniki, zbiorniki, przesuwanie obwałowań dla rozszerzenia dolin rzecznych), gdzie obecnie i w przyszłości przy realizacji tych inwestycji zachodzić będzie konieczność wykupu nieruchomości powstałych po 1997 roku.

4. Brak potrzebnych instrumentów do prowadzenia akcji pozyskiwania gruntów i nieruchomości pod inwestycje przeciwpowodziowe podobnych do instrumentów zastosowanych przy realizacji dróg i autostrad, które umożliwiałyby szybkie przechodzenie od fazy przygotowania przedsięwzięcia inwestycyjnego do jego realizacji.
5. Nadmierne zdominowanie zagadnień gospodarki wodnej przez problematykę ochrony środowiska, zarówno w kwestiach finansowania niezbędnych działań jak i przygotowania do realizacji.
6. Brak systemu finansowania niezbędnych prac utrzymaniowych i remontowych dla istniejącej infrastruktury gospodarki wodnej istotnej dla bezpiecznego odpływu wód powodziowych.
7. Skomplikowany i niefunkcjonalny układ zarządzania i administrowania w międzywalu dolin rzecznych, który w istotny sposób ogranicza możliwość koordynacji i realizacji przedsięwzięć prewencyjnych i działań w czasie rzeczywistego wystąpienia kataklizmu.
8. Utrzymywanie sztucznie rozdzielonego układu zarządzania i administrowania wodami opadowymi, który utrwała brak prawnych i ekonomicznych instrumentów zachowania i ochrony przestrzennej (w układzie zlewniowym) spójności odpływu wód.
9. Inne braki w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem powodziowym dotyczą: standaryzacji danych i parametrów meteorologicznych oraz hydrologicznych do oceny zagrożenia, standardów w zakresie ocen stanu technicznego infrastruktury przeciwpowodziowej oraz DTM (Digital Terrain Model) i DEM (Digital Elevation Model) o potrzebnej rozdzielczości.

Zagadnienia charakterystyczne dla dorzeczy Wisły i Odry

Analizując specyficzną sytuację ochrony przed powodzią w ujęciu zlewniowym przedstawiona ocena będzie dotyczyła dwóch głównych zlewni polskich rzek: Wisły i Odry.

W zlewni Wisły osiągnięto następujące efekty, które przyczyniły się lub będą miały wpływ w przyszłości dla podniesienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego:

1. W zakresie retencji powodziowej – zwiększono rezerwę powodziową zbiorników kaskady Soły, oddano do użytku (w trakcie powodzi 1997) zbiornik Czorsztyn na Dunajcu – obniżający wielkość powodzi na Dunajcu, co ma wpływ na obniżenie zagrożenia powodziowego w tej zlewni, przyjęto ustawę o realizacji zbiornika

wodnego Świnna Poręba i przyspieszono prace nad jego ukończeniem – ma to istotne znaczenie dla podniesienia poziomu zabezpieczenia Krakowa przed powodzią.

2. W zakresie modernizacji i rozbudowy wałów przeciwpowodziowych – znacznie zaawansowano prace nad ich realizacją w osi Wisły, a w tym: w obszarze Krakowa, w węźle oświęcimskim (obszar węzłowy: Wisła, Soła i Przemsza), a także na poszczególnych odcinkach, najbardziej zagrożonych.
3. Zrealizowano poprawę bezpieczeństwa w znacznym zakresie rozproszonego zasięgu zagrożenia powodziowego, zwłaszcza w rejonach rzek i potoków górskich, a także zaawansowano prace przygotowawcze dla najbardziej zagrożonych obszarów karpackiej części dorzecza Wisły.
4. Po powodzi w 2001 roku, która przyniosła ogromne straty na terenie aglomeracji gdańskiej, opracowano skuteczny program ochrony tej aglomeracji i w poważnym zakresie zrealizowano zaplanowane przedsięwzięcia.
5. Od 2007 roku prowadzone są prace nad „Programem ochrony przed powodzią w dorzeczu Górnej Wisły”, obecnie stan zaawansowania tych prac jest na tyle znaczący, iż daje to podstawę rychłego ustanowienia tego Programu.
6. Opracowano Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, którego realizacja rozwiąże w zasadniczym stopniu problem zagrożenia w bardzo trudnym obszarze depresyjnym.

Jednocześnie należy zauważyć, że nie osiągnięto istotnego postępu w zakresie:

1. Właściwego poziomu finansowania realizacji zbiornika Świnna Poręba dla dokończenia jego budowy w założonym czasie oraz innych, rozpoczętych i zaawansowanych przedsięwzięć ochronnych.
2. Opracowania „Programu Wisła 2030” we właściwym zakresie i czasie, który integrowałby działania już prowadzone i umożliwił perspektywiczne ujęcie zamierzeń koniecznych dla poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego na obszarze całego dorzecza.

W zlewni Odry najważniejszymi osiągnięciami minionego okresu przyczyniającymi się do zauważalnej poprawy bezpieczeństwa powodziowego były:

1. Przygotowanie przez rząd premiera Jerzego Buzka rządowego programu zintegrowanych działań w dorzeczu głównie górnej i środkowej Odry jako odpowiedzi

na powódź z 1997 roku przyjętego w lipcu 2001 roku przez Sejm w postaci ustawy o ustanowieniu „Programu dla Odry 2006”. Program ten zdefiniował w sposób nowoczesny na lata tworzenie (1998-2000) programu działań przeciwpowodziowych, który jest stopniowo realizowany i wdrażany.

2. Podniesiono do nowych standardów bezpieczeństwa określonych nowelizacji Prawa wodnego ochronę przed powodzią ośrodków miejskich w Raciborzu, Kędzierzynie-Koźlu, Opolu oraz przygotowano do realizacji w latach 2007 – 2014 projekt ochrony przed powodzią o wartości 505 milionów euro obejmujący realizację suchego zbiornika Racibórz oraz osiągnięcie podobnych wyższych standardów bezpieczeństwa dla aglomeracji wrocławskiej.
3. Zwiększono możliwości retencji wód powodziowych na górnej Odrze przez realizację polderu Buków (50 milionów m³ retencji) oraz na Nysie Kłodzkiej przez budowę zbiorników Kozielno (18,4 miliona m³ retencji) i Topola (28 milionów m³ retencji), co ogranicza prawdopodobieństwo jednoczesnej kulminacji fal powodziowych na górnej Odrze i Nysie Kłodzkiej, jaka miała miejsce w 1997 roku.
4. Przygotowano koncepcję ochrony przed powodzią do lewostronnych dopływów rzeki Odry w górnym i środkowym biegu, a także przygotowano do realizacji tak istotne zadania jak: (a) ochrona przed powodzią w Kotlinie Kłodzkiej i (b) ochrona przed powodzią Nysy, Skorogoszczu i Lewina Brzeskiego.
5. Wynegocjowano wreszcie porozumienie z RFN na temat zapewnienia możliwości prowadzenia lodołamania na Odrze granicznej, które jest kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa przed powodzią zimowymi.
6. Zrealizowano poprawę poziomu bezpieczeństwa ochrony przed powodzią dla szeregu mniejszych ośrodków miejskich, takich jak np. Wleń (na Kwisie).

Jednocześnie należy zauważyć, że nie osiągnięto istotnego postępu mimo prowadzenia szeregu działań w zakresie:

1. Ochrony przed powodzią zimowymi na dolnej i środkowej Odrze przez zapewnienie głębokości 1.80 m umożliwiającej akcję lodołamania na całej długości rzeki zagrożonej zatorami lodowymi (od Szczecina do Wrocławia) oraz zapewnienie funkcjonowania odpowiedniej flotyli lodołamaczy.
2. Nie podpisano umowy międzynarodowej z RFN obejmującej uzyskane porozumienie (1.8 m dla lodołamaczy), a upłynęło 1,5 roku czasu. Uniemożliwia to przejście do fazy

wspólnego projektowania działań niezbędnych dla uzyskania potrzebnych głębokości dla lodolamaczy.

3. Nie zrealizowano i nie przygotowano do realizacji ochrony przed powodzią dla Słubic, ośrodka miejskiego, który w przypadku przerwania wałów w czasie krótszym niż 1 godzina znalazłby się pod wodą z głębokością zalania dochodzącą do 5 metrów.

Inne zlewnie na obszarze Polski (patrz załącznik – mapa dorzeczy)

W przypadku pozostałych zlewni występujących na terenie Polski należy zaznaczyć, że są to niewielkie obszary z zagrożeniem powodziami o znaczeniu lokalnym (części zlewni dorzeczy: Dniestru, Dunaju i Łaby – południe Polski oraz rzek Ucker, Jarft, Świerza, Pregoła, Niemen – północna część Polski).

Obszarem znaczniejszym są rzeki Przymorza czyli bezpośrednio wpadające do Morza Bałtyckiego (Łeba, Łupawia, Słupia, Wiegrza, Rega i Parsęta). W ich przypadku występują dwa rodzaje zagrożeń: powodziami lokalnymi i od strony morza. W przypadku zagrożeń lokalnych zagadnienia są rozwiązywane na poziomie lokalnym i wojewódzkim. Zagrożenia sztormowe są znacznie bardziej istotne, z uwagi na ich poziom i skutki, zwłaszcza w rejonie morskiego pasa technicznego. W tym przypadku, organem zarządzającym jest Urząd Morski i on prowadzi prace ochronne i odbudowę morskiego pasa technicznego utrzymującego nasze wybrzeże na potrzeby społeczno – gospodarcze.

VI. Wnioski i rekomendacje.

Jako rekomendacje dotyczące pilnych i/lub perspektywicznych działań, które powinny być podjęte dla podnoszenia bezpieczeństwa powodziowego w kraju można wymienić:

1. [zadanie perspektywiczne] Budowa systemu zarządzania ryzykiem powodziowym przez:
 - dalszą modernizację systemu hydro–meteorologicznej osłony kraju funkcjonującego w ramach Państwowej Służby Hydro Meteorologicznej,
 - stworzenie systemu centrów modelowania i prognozowania zagrożeń powodziowych dla sieci hydrograficznej kraju o zasobach ludzkich dobrze przygotowanych do opracowania prognoz i symulowania sytuacji kryzysowych o wysokiej niezawodności,
 - standaryzację kryteriów ochrony przed powodzią i ich zróżnicowania w układzie zlewniowym i administracyjnym oceny szkód i strat powodziowych, a także w

analogicznym układzie danych i parametrów meteorologicznych i hydrologicznych na potrzeby zarządzania zagrożeniem i ryzykiem powodziowym,

- stworzenie cyfrowych map (DTM – digital terrain model) dla terenów zalewowych o potrzebnej rozdzielczości wysokościowej (DEM – digital elevation model) w modelowaniu i prognozowaniu zagrożeń powodziowych przy wykorzystaniu istniejących standardów światowych i europejskich,

- sporządzenie map wymaganych dyrektywą o ryzyku powodziowym: zagrożeń powodzią, ryzykiem strat powodziowych oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym – a także innych niezbędnych instrumentów planistycznych i zarządczych o charakterze prewencyjnym, na wypadek występowania powodzi i dla odbudowy po powodzi,

- określenie instytucjonalnego i zarządczego systemu aktualizacji map i planów zarządzania ryzykiem powodziowym w perspektywach czasowych i zakresie wymaganym dyrektywą oraz zasad ich wykorzystania w zarządzaniu ryzykiem powodziowym.

2. [*zadanie perspektywiczne*] Przygotowanie i wprowadzenie, porządkujących hierarchicznie i podmiotowo, regulacji prawnych w zakresie odpowiedzialności za programowanie, planowanie i koordynację działań prewencyjnych i bezpośredniej ochrony przed powodzią w ramach zarządzania ryzykiem powodziowym.
3. [*zadanie pilne i perspektywiczne*] Przyjęcie przez rząd RP „Programu ochrony przed powodzią dla zlewni Górnej Wisły oraz aktualizacja „Programu dla Odry 2006” jako wiodących programów działań strukturalnych dla podniesienia bezpieczeństwa powodziowego kraju.
4. [*zadanie perspektywiczne*] Przygotowanie analogicznego programu ochrony przed powodzią dla zlewni środkowej i dolnej Wisły, ze szczególnym uwzględnieniem zlewni Bugu.
5. [*zadanie pilne*] Zapewnienie odpowiedniego finansowania priorytetowym projektem przeciwpowodziowym realizowanym obecnie, gwarantującego zakończenie tych zadań w racjonalnie krótkich terminach – zbiornik Świnna Poręba, projekt ochrony przed powodzią w dorzeczu Odry (Suchy zbiornik Racibórz i ochrona przed powodzią Wrocławia).
6. [*zadanie pilne*] Podpisanie umowy międzynarodowej z RFN w sprawie zapewnienia głębokości żeglownej 1.8 m na Odrze granicznej dla celów lodołamania i pilne rozpoczęcie wspólnych prac projektowych dla przygotowania projektu do realizacji, przy

- jednoczesnym pilnym przygotowaniu własnego projektu udrożnienia Odry swobodnie płynącej dla celów lodołamania i jego realizacja.
7. [*zadanie perspektywiczne*] Realizacja projektów z zakresu ochrony przed powodzią na terenie Żuław oraz ochrony przed powodzią Kotliny Kłodzkiej i Nysy Kłodzkiej jako projektów najdalej zaawansowanych w kierunku ich realizacji.
 8. [*zadanie pilne*] Przeprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym i w ustawie – Prawo budowlane ograniczających możliwości zabudowy terenów zalewowych i zakazujących zabudowy na terenach planowanych na działania z zakresu ochrony przed powodzią jako suche zbiorniki, poldery, kanały ulgi, rozszerzenia obwałowań dolin rzecznych.
 9. [*zadanie perspektywiczne*] Przygotowanie i wprowadzenie ekonomicznych instrumentów zachowania i ochrony przestrzennej spójności (w skali regionalnej i lokalnej), ilości, jakości i struktury odpływu wód, w tym regulacji i instrumentów zapobiegających użytkowaniu i zagospodarowywaniu terenu przyspieszających spływ wód opadowych na terenach zurbanizowanych oraz zwiększających retencję naturalną i małą na terenach niezurbanizowanych.
 10. [*zadanie pilne*] Wprowadzenie ustawowych mechanizmów wywłaszczania gruntów i nieruchomości pod inwestycje przeciwpowodziowe podobnych do rozwiązań związanych z budową dróg i autostrad, w których decyzja o wywłaszczeniu jest wykonalna bez zbędnej zwłoki, a na drodze sądowej ustalana jest sprawiedliwa rekompensata.
 11. [*zadanie pilne i perspektywiczne*] Reforma zarządzania w gospodarce wodnej - przeprowadzenie zmian instytucjonalnych i kompetencyjnych w strukturach zarządzania gospodarką wodną przez decentralizację zarządzania majątkiem na szczebel samorządów terytorialnych i rozdzielenie funkcji zarządczych infrastrukturą od funkcji planowania i gospodarowania zasobami wód.
 12. [*zadanie perspektywiczne*] Zbudowanie stabilnych mechanizmów finansowania robót utrzymaniowych dla infrastruktury przeciwpowodziowej, które w rzeczywisty sposób zapobiegą jej degradacji.

Literatura źródłowa i uzupełniająca

1. Diagnoza gospodarki wodnej w Polsce, red. Nachlik E., Seria: Inżynieria Środowiska, Monografia 319, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2004.
2. Dyrektywa 2007/60/WE z 23.10.2007 wraz z dokumentami europejskimi w zakresie zasad i metodyki jej wdrażania.
3. Informacja o wynikach badania i szacunek skutków powodzi, GUS, Warszawa 1998.
4. Kosierb R., Ochrona przeciwpowodziowa planowana na Odrze Górnej i Środkowej w ramach Unijnego Programu Sektorowego „Infrastruktura i Środowisko”, Wrocław 2007.
5. Kosierb R., Wybrane problemy ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry, 2007.
6. Kreft. A., Teraźniejszość i przyszłość dolnej i granicznej Odry dla potrzeb żeglugi, Szczecin 2010.
7. Kreft A., Woś K., Współzależności zachodzące pomiędzy funkcją transportową i funkcją przeciwpowodziową granicznego i dolnego odcinka rzeki Odry, III International Scientific Conference „Inland Shipping 2007”. Polish Journal of Environmental Studies. PAN, Olsztyn 2007.
8. Nachlik E., Miejsce ochrony przed powodzią w programowaniu rozwoju, Materiały Sympozjum HYDROTECHNIKA’2007 s. 13-22.
9. Nachlik E., Winter J. Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, Materiały Sympozjum HYDROTECHNIKA’2009, s. 99-112.
10. Nachlik E., Zaleski J., Zarządzanie gospodarką wodną – czekanie na Aleksandra Wielkiego, który przetnie istniejący węzeł gordyjski, [w:] Gospodarka Wodna nr 1 2010, s. 9-17.
11. Narodowa Strategia Gospodarowania Wodami (projekt), KZGW, 2009.
12. Program dla Odry – 2006 – aktualizacja (projekt), Pełnomocnik Rządu ds. Programu dla Odry 2006, Wrocław 2009.
13. Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, wrzesień 2009.
14. Program Ochrony przed Powodzią w Dorzeczu Górnej Wisły, projekt wstępny (MSWiA, 2007) i projekt roboczy, marzec 2010.
15. Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015), red. J. Kindler, PROEKO/KZGW 2008.

16. Roczne informacje o realizacji zadań wynikających z „Programu dla Odry 2006”, lata 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, Pełnomocnik Rządu ds. Programu dla Odry 2006.
17. Sprawozdania Pełnomocnika Rządu za lata 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, Pełnomocnik Rządu ds. Programu dla Odry 2006.
18. Strategia gospodarki wodnej, projekt Ministra Środowiska, 2005.
19. Strategia Gospodarki Wodnej, projekt aktualizacji strategii, MŚ/KZGW, 2006.
20. Studia ochrony przed powodzią na obszarze województw śląskiego, małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego – zrealizowane na potrzeby weryfikacji Programu Ochrony przed Powodzią w Dorzeczu Górnej Wisły, Politechnika Krakowska, Kraków 2006 – 2009.
21. Ustawy i inne aktualne uregulowania prawne krajowe w zakresie przedmiotu ekspertyzy.
22. Zadania inwestycyjne i utrzymaniowe z zakresu ochrony przeciwpowodziowej realizowane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w latach 1997-2007, tekst RZGW Wrocław 2010.
23. Zaleski J., Programme for the Oder 2006 – Perspectives and Threats After Six Years of Implementation in Oder Catchment, Poland, Proceedings of the 32th Annual Conference “A Living River Approach to Floodplain Management”. Sparks, NV, USA, 18 –23 May 2008, Association of State Floodplain Managers Annual Conference.
24. Zaleski J., Winter J., Program dla Odry 2006. Strategia modernizacji odrzańskiego systemu wodnego. Warszawa; Wrocław: Wydaw. Nauk. PWN 2000.

Załącznik. Obszary dorzeczy w Polsce (źródło: Projekt Programu wodno – środowiskowego kraju, Warszawa 2008)





