

ASPEKT BEZPIECZEŃSTWA W PLANOWANIU TERENÓW ZAGROŻONYCH POWODZIĄ

SAFETY ASPEKT IN THE PLANNING OF FLOOD-PRONE AREAS

Agnieszka Ratajewska

Biuro Planowania Przestrzennego w Wydziale Zarządzania Strategicznego
Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
ul. Piłsudskiego 40-42
71-421 Szczecin
e-mail: aga_ratajewska@interia.pl

Abstract: The sustainable development is connected directly with a spatial politics among others within the framework of spatial order. Spatial politics on the flood land in order to be carried out in harmony should integrate general objectives, i.e. the prosperity being a result of the development with principles of the sustainable development, justice in the access to resources (real estates) and management of them, as well as the widely understood health safety and lives on such areas. It should include the town-and-country planning, environmental conditioning, including restrictions in intensive developing of the flood land but the politicians should take into consideration greening of town-and-country planning and protection against floods. The sensible planning on the flood land is a main factor being able to prevent or minimize dramatic effects of floods in the future so the politics on these particular areas must reconcile businesses of all interested parties, of both residents and the commune. The system of the technical protection was presented on the example of the Zachodniopomorskie province. Cities should be designed in a way to limit their negative environmental impact to the minimum, and at the same time to link the built environment with the natural environment, with respect to the community, cultural legacy, but also including the economic calculation. The system is addressed to designers, self-government bodies and citizens. There is a special system prepared for it which contains a lot of databases facilitating the decision making about the location of an investment.

Keywords: water Directive, floods Directive, areas of potential and imminent flooding, map of flood risk, map flood risk, local land development plan.

Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa na terenach zalewowych jest zadaniem wieloaspektowym, zależy bowiem zarówno od systemu technicznej ochrony ale przede wszystkim od przepisów zawartych w aktach prawnych, treści dokumentów planistycznych, od urbanistów, samorządów a także od świadomości społeczeństwa. Wcześniejsze badania pokazały jak ważna jest poprawnie prowadzona polityka przestrzenna[3] na terenach zalewowych oraz jak bardzo jest trudne rozwiązanie tego problemu, gdyż na terenach zalewowych występuje konflikt przeróżnych grup interesu, takich jak np. zarządy gospodarki wodnej, właściciele nieruchomości, deweloperzy a także władze gmin.

Tereny położone przy wodzie są bardzo atrakcyjne i zmiana ich przeznaczenia na cele niebudowlane wiąże się z roszczeniami odszkodowawczymi od właścicieli dotychczas niezabudowanych nieruchomości, które musi ponieść gmina. Gminy, które są mniejsze nie mają możliwości finansowych na wypłaty odszkodowań za

grunty, których przeznaczenie będzie zmienione. Są też gminy, których duża część obszarów leży w strefie bezpośredniego i pośredniego zagrożenia, więc zmiana przeznaczenia gruntu spowoduje zahamowanie rozwoju tych terenów. Ze zmianą przeznaczenia gruntów wiąże się znaczny spadek wpływów z podatków i opłat lokalnych, które zasilają budżety gmin. Kwoty za rekompensaty finansowe jak i zmniejszenie dochodów uderzą bezpośrednio w finanse gmin, więc oczywistym jest, że nie będą one zainteresowane wprowadzeniem omawianych ograniczeń do miejscowych planów.

Zasoby i walory środowiska przyrodniczego są jednym z podstawowych czynników determinujących rozwój lokalny. Koresponduje to z definicjami rozwoju lokalnego, gdyż polepszenie jakości środowiska, rozumiane jako m.in. eliminacja zagrożeń środowiska oraz wzrost świadomości ekologicznej, są określane jako jedna ze składowych lokalnego rozwoju. Zagrożenie powodziowe i jego potencjalne następstwa mogą być czynnikiem utrudniającym bądź hamującym rozwój miast, co znajduje odzwierciedlenie w definicji zrównoważonego rozwoju miast i jego wskaźnikach.

Zagrożenia te należy więc umiejętnie ograniczać, działając zgodnie z uwarunkowaniami zrównoważonego rozwoju. Polityka ta na takich terenach musi godzić interesy wszystkich zainteresowanych stron, tj. mieszkańców tych terenów, gminy, na której obszarze są te tereny oraz szeroko rozumianego środowiska naturalnego. Musi być realizowana bardzo ostrożnie, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Jest to bardzo istotne, gdyż błędna polityka może mieć szerokie i długotrwałe negatywne następstwa.

Dzisiejsza praktyka wykazała, że planowanie przestrzenne traktowane jest instrumentalnie i służy dysponentowi przestrzeni. Okazało się także, że społeczeństwo, a w konsekwencji klasa polityczna, nie są zainteresowane problemami miast i gospodarką przestrzenną.

System technicznej ochrony przed powodzią na przykładzie województwa Zachodniopomorskiego

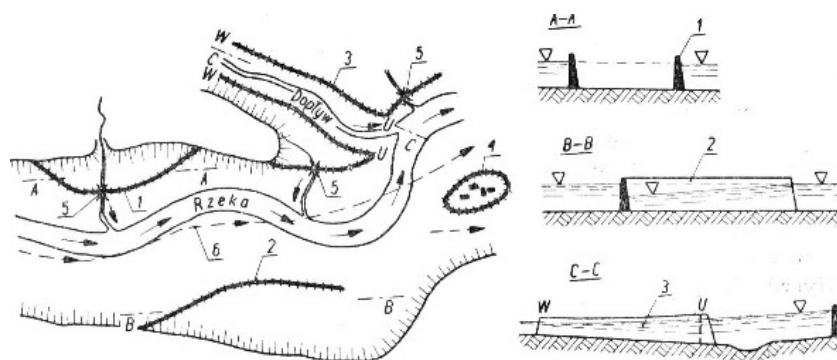
Największe zagrożenie powodziowe występuje wokół estuarium Odry. Głównym powodem zagrożenia dla obszarów przywodnych są wezbrania sztormowe wywołujące cofkę co powoduje wstrzymanie odpływu z Zalewu Szczecińskiego a z kolei intensywny napływ

wód morskich, wywołuje spiętrzenie wód Zalewu, Odry, jeziora Dąbie oraz ujściowych odcinków dopływów tych akwenów. Gminy, które są zwłaszcza narażone na niebezpieczeństwo powodzi to: Widuchowa, Gryfino, Goleniów, Dziwnów, Szczecin, Świnoujście, Stargard Szczeciński oraz Nowe Warpno.

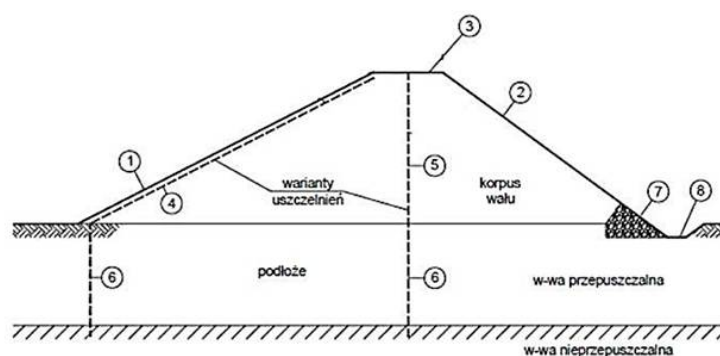
W województwie zachodniopomorskim inwestycje o charakterze przeciwpowodziowym obejmują: wały przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne, kanały, rowy melioracyjne, poldery a także umocnienia brzegowe.

Wały przeciwpowodziowe

Wały przeciwpowodziowe (rys. 1 i 2) stanowią podstawowy i najważniejszy element systemu ochrony przeciwpowodziowej. Łączna ich długość wynosi prawie 600 km, z czego zdecydowaną większość stanowią wały IV klasy (93%). Wałów klasy III jest ok. 7%, klasy II zaledwie 0,25%, a klasy I brak. Stan techniczny wałów, z których większość została zbudowana przed 1945 r., jest zły. Znaczna część z nich nie spełnia wymagań normatywnych dotyczących bezpiecznego wzniesienia korony wałów ponad zwierciadło wody miarodajnej i kontrolnej.



Rys. 1. Rodzaje wałów przeciwpowodziowych [4]: 1 – wały zamknięte, 2 – wały otwarte, 3 – wały wsteczne, 4 – wały pierścieniowe, 5 – przepust wałowy, 6 – linia nurtu wielkiej wody.



Rys. 2. Schemat budowy wału przeciwpowodziowego [1]: 1- skarpa, 2- skarpa odpowietrzna, 3 – korona wału, 4 – ekran szczelny, 5 – rdzeń szczelny, 6 – uszczelnienie podłoża, 7 – drenaż, 8 – rów odwadniający.

Zbiorniki retencyjne

W ciągu ostatnich pięćdziesięciu latach ochrona przed zagrożeniami wywołanymi przez czynniki naturalne była w niewielkim stopniu uwzględniana w polityce przestrzennej kraju. Kompleksowe programy obrony przed suszą nie zostały zrealizowane, ponieważ przyjęto założenie, że taką obroną mogą być wielozadaniowe duże zbiorniki retencyjne (rys. 3), pracujące zarówno dla ograniczenia wezbrań powodziowych, jak i alimentujące rzeki w okresie suszy. Okazało się to kompletnym niepowodzeniem, ponieważ całkowita pojemność zbiorników

retencyjnych wynosząca 5,7% średniego rocznego odpływu nie zapewnia możliwości skutecznego reagowania na występujące lokalnie braki wody w okresach suszy oraz możliwości ograniczania skutków nadmiaru wód w okresach wezbrań. Rezerwa powodziowa stanowi tylko część całkowitej pojemności zbiorników wielozadaniowych, więc ich wpływ na redukcję fal powodziowych w dużym stopniu zależy od poprawności gospodarki wodnej na zbiornikach w okresie wezbrań. W województwie zachodniopomorskim znajdują się 4 zbiorniki retencyjne posiadające stałą rezerwę powodziową.

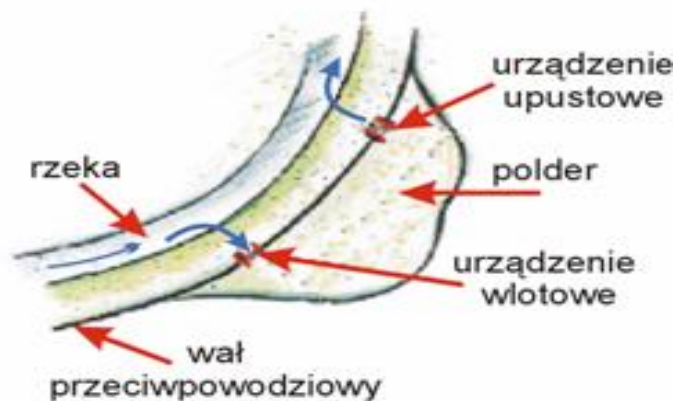


Rys. 3. Zbiornik retencyjny w trakcie budowy [9].

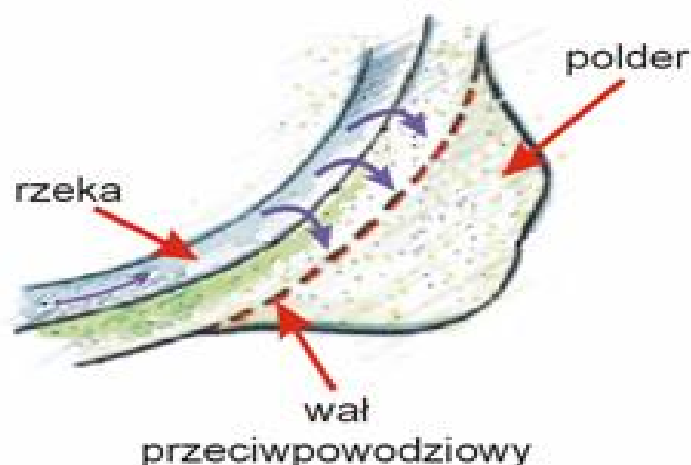
Poldery

Główną funkcją brakujących w systemie ochrony przeciwpowodziowej zbiorników suchych (polderów – rys. 4 i 5) jest obniżenie ekstremum fali i długotrwałe zatrzymanie wód wezbraniowych. Największe poldery spełniające funkcję ochrony przeciwpowodziowej w województwie zachodniopomorskim zlokalizowane są w dolinie Odry. Polder jest mokradłem otoczonym wałem

ziemnym, czyli groblą a wewnętrzny obszar podzielony jest rowami melioracyjnymi, z których wodę, w miarę potrzeb, wypompowuje się poza groblę do kanału odwadniającego. Tym sposobem przepompowuje się wodę z jednego kanału do drugiego, coraz wyżej aż w końcu pod ostatecznym wałem nadmorskim (lub wydumą) największe przepompownie wylewają "deszczówkę" do morza.



Rys. 4. Polder zamknięty [10].



Rys. 5. Polder otwarty [10].

Poldery to tereny, które dawniej były dnem morza, jeziora lub rozlewisk rzecznych. Największe poldery w Polsce znajdują się na Żuławach, w delcie Wisły i są doskonałymi terenami pod uprawy, ze względu na

żywność gleby i jej korzystną strukturę. W Polsce, oprócz Żuław, poldery występują także nad Odrą (rys. 6), w okolicach Kostrzyna i u jej ujścia.



Rys. 6. Polder cedyński [11].

Umocnienia brzegowe

Ze względu na intensywne zainwestowanie terenów zagrożonych, budowę wałów oraz charakter powodzi, bardzo ograniczone są możliwości ochrony terenów przy ujściu Odry. Zwłaszcza to dotyczy obszarów położonych w Szczecinie oraz Świnoujściu. Dobrym sposobem

rozwiązującym problem ochrony takich terenów może być budowa wrót sztormowych (rys. 7), które znacznie ograniczają bądź wyeliminowują napływ spiętrzonych wód morskich a także zdecydowanie ograniczają możliwości rozwoju zabudowy na obszarach zagrożonych powodzią.



Rys. 7. Wrota sztormowe na kanale jamneńskim [12].

Inwestycje o charakterze przeciwpowodziowym a poczucie bezpieczeństwa

Ostatnie kilkadziesiąt lat pokazało, że budowle ochronne są wadliwe i zawodzą, ponosząc za sobą tragiczne skutki zwłaszcza widoczne w trakcie powodzi tysiąclecia [13] w 1997 i 2010 roku. Pomimo tego i tak stwarzają poczucie bezpieczeństwa w dolinach rzek, które mają być przez te budowle chronione. Są czynnikami, które stwarzają opcję do wkraczania z zabudową i inwestowanie w "chronioną" dolinę a w konsekwencji zwiększają potencjalne zagrożenie powodziowe. W ten sposób powstaje błędne koło: ochrona-zabudowa-straty; większa ochrona-większa zabudowa-większe straty itd. W związku z powyższym wszelkie starania powinny podążać w stronę zrównoważonego gospodarowania terenów zagrożonych powodzią, na których należy przeprowadzać dokładne analizy, wyciągać wnioski a dopiero potem ustalać charakter przeznaczenia tych obszarów.

Systemy technicznej ochrony przed powodzią nigdy nie będą stanowić stuprocentowego zabezpieczenia, a tylko stwarzają takie pozory w świadomości człowieka. Poczucie bezpieczeństwa musi dać rozsądne planowanie przestrzenne tych terenów, a nie dopuszczenie zabudowy na obszarach zagrożonych powinno być odbierane przez społeczeństwo jako dbanie o ich przyszłość.

Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego

Są to działania obejmujące poprawę bezpieczeństwa poprzez realizowanie inwestycji hydrotechnicznych o znaczeniu przeciwpowodziowym na podstawie zweryfikowanych przez regiony wodne potrzeb zarządzania wodami. Będą to zabiegi w zakresie utrzymania cieków oraz kształtowania przemieszczania się wzebrań w celu minimalizacji ryzyka powodziowego, inwestycje zwiększające bezpieczeństwo dużych aglomeracji, zakładów przemysłowych, infrastruktury przesyłowej i komunalnej oraz szczególnie cennych obiektów dziedzictwa kulturowego znajdujących się na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi. Obszary, które posiadają

cenne walory przyrodnicze i krajobrazowe powinny być poddawane działaniom służącym minimalizowaniu ryzyka powodziowego poprzez wykorzystywanie przede wszystkim jak najmniej inwazyjnych rozwiązań dla środowiska przyrodniczego [8].

Statystyki

Aby lepiej zobrazować skalę zagrożenia, jakie stwarza wielka woda należy przytoczyć statystyki, które najdokładniej opisują ogrom zniszczeń.

Efektom powodzi tysiąclecia, która nawiedziła w 1997 roku południową część kraju (rys. 8) było 55 ofiar śmiertelnych, 200 tysięcy osób ewakuowanych, 2592 zalanych miejscowości, w tym 1362 całkowicie, 480 zniszczonych mostów, ponad 1370 km zniszczonych dróg oraz ok. 1100 km przerwanych wałów przeciwpowodziowych.

W wyniku powodzi, które przeszły przez Polskę w maju i czerwcu 2010 r. (rys. 8) [2] poszkodowanych zostało 69 tys. 961 rodzin, a 14 tys. 565 rodzin zostało ewakuowanych. Straty poniosło 811 gmin oraz około 1,4 tys. przedsiębiorstw. Powódź zniszczyła 18 tys. 194 budynki mieszkalne oraz ponad 800 szkół i 160 przedszkoli. Wystąpienie wody uszkodziło ponad 10 tys. km dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, 1 tys. 625 mostów, 166 oczyszczalni ścieków oraz ponad 210 km sieci wodociągowej, 50 km sieci energetycznej i 196 km sieci telekomunikacyjnej.

Straty związane z powodzią z 2010 r. szacuje się na 12 mld zł. To o pół miliarda zł mniej niż kosztowała powódź z 1997 r.

Statystyki powodziowe nie tylko w Polsce, ale również w Europie oraz na świecie są zatrważające. W XX w Europie powodzie pochłonęły 9500 ofiar, dotknęły dalsze 10 milionów osób i były przyczyną strat, które oszacowano na około 70 miliardów euro. W ostatnich latach ekstremalne powodzie stały się coraz częstsze, co zapewne jest spowodowane wzrostem liczby ludności, zmianami w klimacie [15] jednak przede wszystkim zagospodarowywaniem obszarów narażonych na możliwość wystąpienia powodzi, zarówno pod mieszkalnictwo, jak i przemysł.



Rys. 8. Wygląd osiedla Kozanów - Wrocław w czasie powodzi w 1997 i 2010 roku [14].

Potrzebne zmiany

Polityka przestrzenna powinna zmierzać do integrowania planowania przestrzennego prowadzonego w granicach jednostek administracyjnych z nowoczesnymi dokumentami planistycznymi gospodarki wodnej opracowywanymi w granicach jednostek hydrograficznych i regionów wodnych. Należy konsolidować wszelkie działania prowadzone na obszarach zagrożonych powodzią w tym także działania i inwestycje techniczne oraz nietechniczne, zwiększające poziom zabezpieczenia przed ekstremalnymi zjawiskami naturalnymi. Struktury krajobrazowe będą wymagać zwiększenia zdolności retencyjnych i poprawy zdolności adaptowania do skutków zmian klimatycznych.

Informatyczny System Osłony Kraju. Cele i korzyści.

Do tej pory wszelkie działania ku poprawie bezpieczeństwa polegały na budowie coraz bardziej skomplikowanych i coraz droższych systemów technicznego zabezpieczenia przed powodzią, które nie przynosiły efektów. Budowa kolejnych, nowych zabezpieczeń (np. obwałowań) zwiększa ryzyko strat, gdyż często zabudowuje się obszary chronione tym zabezpieczeniem, a tymczasem jego ewentualne uszkodzenie, powoduje ich zalanie. W konsekwencji takie poczynania przynoszą ogromne straty. Ważne jest zatem umiejętne i rozsądne wybranie obszarów zagrożonych powodzią, ponieważ ułatwi to możliwość świadomego podejmowania decyzji odnośnie lokalizacji wszelkich inwestycji.

Systemy informatyczne wykorzystywane do osłony ludności i gospodarki, były w Polsce rozproszone, niejednolite, oparte na różnych rozwiązaniach

technicznych oraz posługujące się różnymi danymi (bazami danych). Brak koherencji w tych rozwiązaniach nie dawał wystarczającego zabezpieczenia, skutecznego powiadomienia i ostrzegania ludności oraz instytucji o zagrożeniach. Należało więc stworzyć rozwiązanie systemowe, które jest niezbędne do zapewnienia sprawnego funkcjonowania zarządzania kryzysowego w Polsce. Z uwagi na istniejące problemy powstała inicjatywa mająca na celu skoncentrowanie i połączenie najróżniejszych informacji o zagrożeniach i umieszczenie ich w profesjonalnym systemie informatycznym, wykorzystując zintegrowaną bazę danych oraz nowoczesny moduł rozpowszechniania informacji do końcowych użytkowników, zarówno dla administracji, planistów jak i indywidualnego obywatela.

Informatyczny System Osłony Kraju (dalej ISOK) ma służyć zwiększeniu bezpieczeństwa społeczeństwa oraz ograniczeniu strat spowodowanych występowaniem zagrożeń naturalnych, technologicznych i synergicznych. ISOK przed nadzwyczajnymi zagrożeniami ma się przyczynić do rozwiązania bądź zminimalizowania wielu problemów związanych z zarządzaniem kryzysowym w Polsce, ze szczególnym ukierunkowaniem na zagrożenia powodziowe.

Do najważniejszych korzyści społecznych, które zostaną osiągnięte dzięki systemowi ISOK, należy ograniczenie strat spowodowanych wystąpieniem zagrożeń powodziowych, poprzez pokazanie społeczeństwu obszarów zagrożonych oraz umożliwienie świadomego podejmowania decyzji inwestycyjnych odnośnie ich lokalizacji w tych obszarach.

ISOK da możliwość właściwego planowania przestrzennego szczególnie w kontekście zagrożeń powodziowych występujących w dolinach rzek, także tych, które powstaną w wyniku awarii urządzeń wodnych, szczególnie obwałowań rzek co w konsekwencji zwiększy poczucie bezpieczeństwa społeczeństwa.

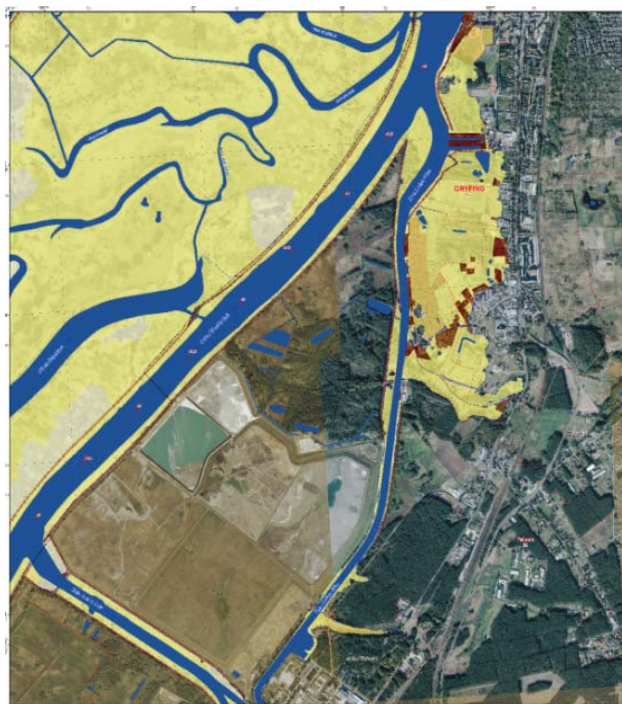
Produkty Informatycznego Systemu Oslony Kraju. Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego

15 kwietnia 2015 r. Hydroportal opublikował zweryfikowane i ostateczne wersje map zagrożenia powodziowego (rys. 9) (dalej MZP) i map ryzyka powodziowego

(rys. 10) (dalej MRP) w formacie pdf. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej przekazał mapy organom administracji wskazanym w ustawie Prawo wodne [19] i stały się one oficjalnymi dokumentami planistycznymi, które stanowiły podstawę do podejmowania działań związanych z planowaniem przestrzennym i zarządzaniem kryzysowym.



Rys. 9. Mapa zagrożenia powodziowego [16].



Rys. 10. Mapa ryzyka powodziowego [16].

Przedstawione na MZP oraz MRP granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 ustawy Prawo Wodne należało uwzględnić w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województw, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Zmiany w wyżej wymienionych dokumentach należało wprowadzić w terminie 18 miesięcy od dnia przekazania MZP oraz MRP właściwym wojewodom, marszałkom województw oraz wójtom, burmistrzom czy prezydentom miast.

Zmiany w Prawie wodnym

Nowelizacja Prawa Wodnego weszła w życie 31 grudnia 2015 r. Przed nowelizacją obowiązywał co do zasady, zakaz wydawania pozwoleń na budowę na obszarach szczególnego zagrożenia zalaniem. Jednak w grudniu 2015 roku parlament uchwalił nowelizację ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw a co za tym idzie, uwzględnianie w decyzji o warunkach zabudowy przedstawionych na mapach zagrożenia powodziowego ryzyka będzie fakultatywne, a nie obligatoryjne jak było to do tej pory. Nowe przepisy pozwalają samorządom na nieuwzględnianie zagrożenia powodziowego, ale inne nadal tego wymagają. Gminy same będą musiały zdecydować, które rozwiązania stosować [6]. Nie ma już też konieczności wprowadzania ich w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego czy przy podejmowaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego [17]. Powodem są źle opracowane MZP i MRP. Mapy, na które wydano kilkaset milionów złotych zawierają błędy i do czasu opracowania nowych samorzady nie muszą ich uwzględniać. Polityka zmierza do tego, aby najpierw te mapy poprawić a dopiero w drugiej kolejności wymagać, aby były one brane pod uwagę i uwzględniane w dokumentach planistycznych. Jakość opracowania map na dzień dzisiejszy może szkodzić samorządom i blokować rozwój nawet całego kraju. Ostatnia nowelizacja ustawy Prawo wodne ma charakter jedynie częściowej zmiany prawnej i przyniesie samorządom, podejmującym decyzje planistyczne wiele problemów. To one zdecydują, które przepisy będą dla nich priorytetowe.

Niespójność przepisów prawa - brak koherentności w polskim prawie

Ustawa Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. ma na celu regulację gospodarowania wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi.

Wg w/w ustawy zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie m.in. ochrony przed powodzią.

W aktualizacji Prawa wodnego z grudnia 2015 r. ustawodawca zmienia jeden z przepisów art. 88f ust.5, który dopuszcza fakultatywność uwzględniania obszarów z MZP i MRP 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, natomiast nie zmienia tego obowiązku w innych regulacjach. Jest to konkretnie art. 88l ust. 1. który mówi że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, z wyjątkiem dróg rowerowych.

Z powyższego można wnioskować, że jeśli dana gmina będzie chciała inwestować na terenie, który wg MZP i MRP jest terenem bezpośredniego zagrożenia powodzią, z czym wiąże się zakaz zabudowy, to nie uwzględni tych obszarów, bo ma takie prawo. Tym samym zezwoli na zabudowę i rozwój tych terenów, a w konsekwencji do zalania ich w przypadku wystąpienia powodzi.

Ta nowelizacja spowoduje lawinę inwestycji, które znajdują się na terenach zagrożonych powodzią. Czas jaki upłynie na poprawienie MZP i MRP oraz kolejną nowelizację Prawa wodnego będzie długi a zmiany które wystąpią na tych terenach będą tylko dalej pogłębiać problem. W dłuższej perspektywie czasu ta zmiana może przynieść negatywne skutki, ponieważ pozostawia w rękach gmin decyzje o uwzględnieniu obszarów zagrożonych powodzią w planowaniu przestrzennym. To z kolei spowoduje, że samorzady będą musiały ponosić konsekwencje finansowe rozstrzygnięć odmawiających pozwolenia na budowę - obowiązek wypłaty przez gminy odszkodowań za grunty, które utracą charakter gruntów przeznaczonych pod zabudowę. Będzie to skłaniać gminy do nie wprowadzania ograniczeń, co w konsekwencji może być tragiczne w skutkach w wypadku wystąpienia powodzi.

Jednocześnie fakt, że w ustawie Prawo wodne przewidziano odstępstwa od określonych w niej zakazów, w drodze indywidualnej zgody wydawanej przez dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej RZGW), za jedyne instrument gwarantujący realizację postanowień ustawowych na dzień dzisiejszy należy uznać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Również w innych regulacjach jest utrzymany obowiązek uwzględniania zagrożenia powodziowego w dokumentach planistycznych. Dotyczy to ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [7]. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 w planie miejscowym obowiązkowo należy określać granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Poza tym z rozporządzenia ministra infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jasno formułuje, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i

ograniczenia w zagospodarowaniu terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi [5]

Badania

Analizy według opracowania własnego wykonane na wybranych gminach w województwie zachodniopomorskim po ostatniej nowelizacji Prawa wodnego rysują wyraźny podział na dwie grupy.

Część gmin będzie wprowadzać obszary wyznaczone w MPZP i MRP, ponieważ świadomie podchodzą do skali zagrożenia i pomimo braku obowiązku uwzględniania terenów zagrożonych będą je brać pod uwagę przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Chcą wykorzystać wszelkie możliwe sposoby, aby zapobiegać powodziom i zminimalizować ewentualne zniszczenia, które pomimo przeciwdziałania mogą wystąpić. W tym gminach podjęto również działania zmierzające do zmiany MPZP, które są już obowiązujące, ale w których obszary zagrożenia powodzią różnią się od tych, które są wyznaczone na MZP i MRP. Natomiast inne gminy wyraźnie zakomunikowały, że jeśli nie ma takiego obowiązku ustawowego to nie będą zawierać stref zagrożenia wyznaczonych na MZP i MRP, ponieważ nie mają finansowych możliwości na wypłaty odszkodowań za grunty, których przeznaczenie będzie zmienione. Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalanie przeznaczenia terenu jest zadaniem własnym samorządu

gminy, to ona zdecyduje gdzie można wprowadzać zabudowę a gdzie nie.

Przeprowadzone badania wskazują, że do pierwszej grupy zaliczają się gminy, które są większe powierzchniowo, posiadają obszerniejsze zasoby finansowe i są znacznie bardziej rozwinięte gospodarczo, z czym wiąże się większa świadomość prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju. Druga grupa gmin to małe gminy, których tereny w dużej mierze położone są w strefach bezpośredniego i pośredniego zagrożenia powodzią. Siłą rzeczy gmina musi się jakoś rozwijać, więc jeśli nie musi zakazywać budowy w pewnych obszarach to nie będzie tego robić.

Oczywiście, gdyby obowiązywał nakaz uwzględniania obszarów z MZP i MRP to byłaby to najlepsza perspektywa dla terenów, które nie są jeszcze zabudowane. Na takich obszarach można bardzo solidnie przeprowadzić rozsądne planowanie przestrzenne w myśl zrównoważonego rozwoju (rys. 11). Jednak znacznie więcej jest zurbanizowanych obszarów znajdujących się w strefie zagrożenia powodzią. To właśnie te tereny są najbardziej problematyczne w kwestii wystąpienia powodzi. Praktykowane jest remontowanie i odbudowywanie obiektów, które uległy zniszczeniu w tym samym miejscu a biorąc pod uwagę fakt, że zjawisko powodzi jest coraz częstsze i gwałtowniejsze to działania takie są zaprzeczaniem prowadzenia polityki zwiększania poziomu zabezpieczenia przed żywiołem.



Rys. 11. Analiza Inwestycji Zagospodarowania Polderów Bzury – Sochaczew [18].

Miejsca, które rok w rok są zalewane czy to w wyniku roztopów czy gwałtownych opadów będą podtapiane nadal. Urządzenia techniczne jak np. wały powodziowe nie są wystarczającym zabezpieczeniem, ponieważ nigdy nie wiadomo, z jaką siłą wystąpi powódź i zawsze istnieje realne ryzyko ich zniszczenia. Dążąc do podniesienia odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne powinno się przenosić zabu-

dowania poza teren bezpośrednio zagrożony, a przestrzeń tę wykorzystywać jako poldery w czasie wystąpienia powodzi oraz jako tereny rekreacyjne w czasie gdy woda znajduje się na swoim miejscu.

Kolejną istotną zmianą, którą należałoby wprowadzić to nałożenie na gminy obowiązku objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wszystkich terenów zagrożonych powodzią i stworzenia w nich

szczególnych warunków dla inwestycji, w tym wymagań konstrukcyjnych dla obiektów budowlanych, które ewentualnie mogłyby się na tych terenach znaleźć. Koszty wprowadzenia zmian w planach oraz decyzjach ponieść musiałby odpowiednio budżety właściwych gmin albo województw. Takie zabiegi z biegiem lat doprowadzą do znacznej poprawy bezpieczeństwa ludzi oraz zmniejszenia strat finansowych, a to są główne cele w dążeniu do zrównoważonego rozwoju. Za jakiś czas, kiedy już MZP i MRP będą opracowane prawidłowo to następstwem powinna być kolejna nowelizacja Prawa Wodnego, która przewidzi sankcje za nie uwzględnianie do MPZP obszarów ustalonych w MZP i MRP.

Podsumowanie

Ustawy zawierają podstawy do stanowienia konkretnych aktów prawa miejscowego, określają organy, którym przysługują kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego, a także regulują przedmiot i zasady ogłaszania aktów prawa miejscowego. Wystarczy solidnie, rozważnie i koherentnie wprowadzić zmiany do ustaw i z dokładnością je realizować. Tylko wprowadzenie spójności do wszystkich aktów prawa oraz dokumentów planistycznych da możliwość skutecznej planistycznej ochrony wód. Należy jednak pamiętać, że ani niedoskonałości prawa, ani zaniedbania organów administracji rządowej (Dyrektorów RZGW) nie zwalniają gmin z

odpowiedzialności za racjonalne kształtowanie polityki przestrzennej, w tym planowanie zabudowy z uwzględnieniem zagrożenia powodziowego.

Potrzebne są zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawie Prawo wodne. Zapisy w nich dotyczące planowania terenów zagrożonych powodzią muszą być spójne ze sobą i powinny zawierać punkty dotyczące sankcji za nieprzestrzeganie ich przy tworzeniu prawa miejscowego. Najrozsądniej byłoby gdyby oba te akty zostały uchwalone w tym samym czasie, aby dać samorządom jednoznaczne przepisy dotyczące planowania na tych terenach. Wspólnie ze zmianą w/w ustaw powinny zostać opublikowane MZP, MRP i powinno się je traktować jako dokument planistyczny respektowany podczas sporządzania MPZP. Wypełnianie nałożonych obowiązków w dyrektywie powodziowej nie może sprowadzać się jedynie do wydania ogromnych nakładów finansowych na wykonanie map, które na chwile obecną i tak nie muszą być brane pod uwagę, ponieważ według rządu zostały opracowane nieprawidłowo. Bardzo trudno jest zmienić świadomość ludzi, jako inwestorów i samorządów jako decydentów, w podejściu do skali zagrożenia. Zazwyczaj rozsądne gospodarowanie terenem przegrywa z korzyściami finansowymi, dlatego też jedynym rozwiązaniem które uchroni rozlewanie się zabudowy na niepożądane obszary jest wyraźne i koherentne prawo, nakładające nakazy i sankcje za jego nieprzestrzeganie.

Literatura

1. Bednarczyk, S., Jarzębińska, T., Mackiewicz, S., Wołoszyn, E., *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, KZGW, Gdańsk, 2006.
2. Biedroń, I., Bogańska-Warmuz, R., Powódź 2010 analiza strat i szkód powodziowych w Polsce, *Gospodarka wodna*, 2012, 4, s. 147-153.
3. Halama, A., Polityka przestrzenna na terenach zalewowych w małych miastach, *Zeszyty Nauk. Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 2013, 144, s. 21-29.
4. Kledyński, Z., Ochrona przed powodzią i jej infrastruktura w Polsce. XXV Konferencja Naukowo-Techniczna. Awaryjne budowlane, 2011, s. 243-254.
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587).
6. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, 1890).
7. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003. Dz.U., nr 80, poz. 717 z późn. zm.
8. Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, 1688, 1936, z 2016 r. poz. 422).
9. www.kan.net.pl (dostęp 20.07.2015).
10. http://wroclaw.rzgw.gov.pl/pl/articles/3/793/Ograniczanie_skutkow_powodzi (dostęp 20.07.2015).
11. <http://www.navigotour.pl/aktualnosci/4/186> (dostęp 20.07.2015).
12. <http://geoinzynieria.inzynieria.com/cat/5/art/37486/wrota-sztormowe-na-kanale-jamnenskim> (dostęp 20.07.2015).
13. http://dolny-slask.org.pl/509277,Wroclaw,1997_Powodz_tysiaclecia_we_Wroclawiu.html (dostęp 20.07.2015).
14. <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/119158,kozanowa-w-ogole-nie-powinno-byc.html> (dostęp 20.07.2015).
15. Radziejowski, J., Planowanie przestrzenne jako sposób adaptacji do zmian klimatu i przeciwdziałania zjawisku rozlewania się miast, http://ucbs.uw.edu.pl/wp-content/uploads/Radziejowski.Plan_przest.adapt_zm_klim_przeciw_rozl_miast_1.pdf (dostęp 31.05.2015).
16. <http://mapy.isok.gov.pl/imap/> (dostęp 20.07.2015).
17. <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/koncepcja-przestrzennego-zagospodarowania-kraju> (dostęp 20.07.2015).
18. <https://sites.google.com/site/sitearchitectspl/urbanistyka> (dostęp 20.07.2015).
19. Ustawa prawo wodne z dnia 18 lipca 2001. Dz.U., nr 115, poz. 1229 z późn. zm.