

MARTA SMAL

Politechnika Warszawska

ANALIZA AKTÓW PRAWNYCH WYDANYCH PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ I POLSKĘ, ZWIĄZANYCH Z INFRASTRUKTURĄ PRZECIWPOWODZIOWĄ

Abstract: Analysis of European Union and Polish Law Related to Flood Protection Infrastructure.

Floods, which occur all over the world, are natural and inevitable phenomenon. Despite the globality of the problem, nowhere is it resolved sufficiently and satisfactorily. Floods cause many casualties and destruction, even victims, not to mention the physical destruction and damage to the environment. The increase in losses associated with the occurrence of floods affect two types of factors: human activities and climatic factors. We don't have direct impact of climate, but we should think about management of floodplains.

The study has been subjected to thorough analysis and examined in detail the basic legislation concerning flood protection infrastructure in the European Union legislation, such as, *i.a.*: *Directive 2007/60/EC of the European Parliament and the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood and Polish, such as, i.a.*: the Act of 8 July 2010 on special principles of preparation for the investment in building flood defenses. One of the instruments of Polish law, which can minimize the impact of investments related flood protection infrastructure, is the institution of land consolidation, hence the study was also included, *i.a.*, land consolidation Act of 26 March 1982.

Wstęp

Powodzie należą do naturalnych zjawisk, którym nie sposób zapobiec. Niemniej jednak niektóre działania człowieka (takie jak przyrost zabudowy mieszkaniowej i wzrost wartości majątku na obszarach zalewowych, a także obniżenie naturalnego potencjału retencyjnego gleby wskutek użytkowania gruntów) i zmiany klimatyczne przyczyniają się do zwiększenia prawdopodobieństwa występowania powodzi i zaostrzenia ich negatywnych skutków.

Powodzie mogą:

- powodować ofiary śmiertelne,
- powodować wysiedlenia osób,
- powodować szkody w środowisku naturalnym,
- poważnie hamować rozwój gospodarczy,

- zagrażać działalności gospodarczej we Wspólnocie.

Ograniczenie ryzyka wystąpienia negatywnych skutków związanych z powodzią, zwłaszcza dla zdrowia i życia człowieka, środowiska, dziedzictwa kulturowego, działalności gospodarczej i dla infrastruktury, jest wykonalne i pożądane.

Jednak, jeżeli środki na rzecz ograniczenia tego ryzyka mają być skuteczne, powinny być w jak najszerszym zakresie koordynowane na poziomie dorzecza.

Na obszarze Unii Europejskiej dochodzi do rozmaitych rodzajów powodzi, w tym:

- rzecznych,
- wywołanych nawałnymi deszczami,
- na terenach miejskich,
- sztormowych na obszarach wybrzeża.

Szkody spowodowane powodzią mogą być również zróżnicowane w zależności od kraju czy regionu Wspólnoty. Dlatego też cele dotyczące zarządzania ryzykiem powodziowym powinny być określone przez same państwa członkowskie i powinny się opierać na warunkach lokalnych i regionalnych.

W 2010 r. przez Polskę przetoczyły się powodzie o bardzo szerokim zasięgu czyniąc ogromne spustoszenia na terenach ich występowania. W związku z taką sytuacją oraz możliwością powtarzalności tego zjawiska należy rozpocząć bardzo intensywne prace regulujące aspekty prawne, techniczne i organizacyjne w tym zakresie. Gospodarowanie zasobami wodnymi zawarte jest w Działaniu II *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa* w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. Realizacja inwestycji z zakresu melioracji wodnych jest praktycznie zawsze związana z koniecznością nabywania gruntów prywatnych na rzecz Skarbu Państwa. Pozyskiwanie często niewielkich powierzchni gruntów konieczne jest głównie w związku z realizacją takich zadań, jak budowa lub rozbudowa wałów przeciwpowodziowych, kształtowanie przekrojów poprzecznych i podłużnych koryt cieków wodnych, budowa kanałów oraz dróg dojazdowych do tych urządzeń.

Budowa wałów przeciwpowodziowych lub kanałów należy do inwestycji o charakterze liniowym, które dla swej realizacji zajmują znaczne obszary gruntów głównie rolnych i leśnych. Mimo, że celem finalnym takich inwestycji jest ochrona przed powodzią, to jednak w trakcie realizacji takich projektów oraz po ich zakończeniu, dla wielu gospodarstw rolnych, których siedliska i pozostałe grunty, głównie użytki zielone, znalazły się w pasie takich inwestycji, inwestycja wiąże się z niedogodnościami, polegającymi na wydłużeniu dróg dojazdowych do pól uprawnych i użytków zielonych oraz często z brakiem dostępu do dróg publicznych.

Jednym z instrumentów prawa poprawiającym taką sytuację jest instytucja scaleń gruntów realizowana w Polsce w trybie *Ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z 1982 r.* (Dz.U. 2003, nr 178, poz. 1749 – tekst jednolity z późn. zm).

Specyfika prac scaleniowych związanych z projektami inwestycyjnymi o charakterze liniowym oraz sposoby wykorzystania i zagospodarowania gruntów w terenach zalewowych wymaga przeprowadzenia odpowiednich wstępnych prac przygotowawczych i studialnych, które umożliwią wybór strategii postępowania jeszcze w fazie ustalania lokalizacji takich inwestycji.

Wariantowość rozwiązań projektowych jest możliwa dzięki planowaniu przestrzennemu, gdzie zostanie zdefiniowane przeznaczenie terenu oraz określone linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach gospodarowania, które powinien uwzględnić projekt scalenia gruntów.

Powodzie, występujące na całym świecie, są zjawiskiem nieuniknionym i naturalnym. Mimo globalności problemu, nigdzie nie jest on rozwiązany dostatecznie i zadowalająco. Powodzie powodują wiele strat i zniszczeń, nawet w postaci ofiar śmiertelnych, nie wspominając już o zniszczeniach materialnych i szkodach w środowisku naturalnym. Na zwiększenie strat związanych z występowaniem powodzi wpływają dwa rodzaje czynników: działalność człowieka oraz czynniki klimatyczne. O ile na zmiany klimatyczne bezpośredniego wpływu nie mamy, o tyle na sposób zagospodarowania obszarów zalewowych – jak najbardziej.

Celem prezentowanego opracowania jest analiza aktów prawnych Unii Europejskiej oraz Polski w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej.

1. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego związane z zagrożeniem powodziowym

Podstawowym aktem prawnym, dotyczącym obszaru całej Unii Europejskiej i związanym ze zjawiskiem powodzi jest *Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim*, zwana potocznie „*Dyrektywą powodziową*”.

Zgodnie z art. 1: „*Celem niniejszej dyrektywy jest ustanowienie ram dla oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w celu ograniczenia negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, związanych z powodzią na terytorium Wspólnoty.*”

Zgodnie z art. 2 ww. *Dyrektywy* „*powódź oznacza czasowe pokrycie wodą terenu, który normalnie nie jest pokryty wodą. Definicja ta obejmuje powódzie wywołane przez rzeki, potoki górskie, śródziemnomorskie okresowe ciek wodne oraz powódzie sztormowe na obszarach wybrzeża, natomiast może nie uwzględniać powodzi wywołanych przez systemy kanalizacyjne*”.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej, na mocy *Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*, zobowiązane są do opracowania planów gospodarowania wodami, które zapewniają osiągnięcie dobrego stanu chemicznego i ekologicznego wód dla każdego z obszarów dorzecza, a tym samym nastąpi zmniejszenie skutków powodzi.

Dyrektywa powodziowa określa dokładnie zakres i charakter działań mających na celu zmniejszenie ryzyka powodziowego. Ryzyko powodziowe definiuje art. 2 ust. 2 niniejszego aktu jako: „*kombinację prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i związanych z powodzią potencjalnych negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej.*”

W pierwszej kolejności, do działań przeciwpowodziowych, należy wstępna ocena ryzyka powodziowego, dokonana na podstawie łatwo dostępnych informacji dotyczących wpływu zmian klimatu na występujące powodzie, zawierająca m.in.:

- mapy dorzeczy z uwidocznionym zagospodarowaniem i topografią terenów;
- opisy powodzi, które miały miejsce na danych terenach w przeszłości z uwzględnieniem zasięgu powodzi i tras przejścia fal powodziowych, pod warunkiem, że wystąpienie tego typu powodzi jest wciąż możliwe;
- ocenę przewidywanych negatywnych konsekwencji przyszłych powodzi, w szczególności sposób uwzględniając m.in.: położenie cieków i topografię terenów, cechy geomorfologiczne i hydrologiczne cieków, a także analizę skuteczności istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej.

Wstępna ocena ryzyka przeciwpowodziowego powinna być przeprowadzona przez państwa członkowskie do 22.12.2011 r. Istnieją też przypadki, kiedy członkowie Wspólnoty, nie muszą wykonywać wstępnej oceny ryzyka powodziowego (art. 13 ust. 1 *Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim*) dla tych dorzeczy zlewni, dla których:

- „a) rozpoczęły one już przed dniem 22 grudnia 2010 r. przeprowadzanie oceny ryzyka w celu stwierdzenia istnienia potencjalnego znaczącego ryzyka powodziowego lub tego, że jego wystąpienie jest prawdopodobne, w wyniku czego wymieniono ten obszar wśród tych, o których mowa w art.5 ust.1; albo
- b) podjęły przed dniem 22 grudnia 2010 r. decyzję o przygotowaniu map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego oraz o ustanowieniu planów zarządzania ryzykiem powodziowym zgodnie z odpowiednimi przepisami niniejszej dyrektywy”¹.

Kolejnym krokiem, który musi być podjęty przez każde z państw UE, jest zredagowanie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego. Mapy te powinny być tworzone dla obszarów zakwalifikowanych podczas wstępnej oceny ryzyka przeciwpowodziowego.

Mapy zagrożenia powodziowego powinny obejmować tereny, dla których powódź może wystąpić z różnym prawdopodobieństwem (niskim, średnim lub wysokim). Dla każdej z trzech możliwości, przedstawia się elementy, takie jak: zasięg powodzi, głębokości wody oraz w uzasadnionych przypadkach prędkość przepływu wody.

Mapy ryzyka powodziowego powinny natomiast ukazywać negatywne skutki powodzi, która już miała miejsce, uwzględniając zgodnie z art. 6 ust. 5 następujące dane:

- „a) szacunkowa liczba mieszkańców potencjalnie dotkniętych powodzią;
- b) rodzaj działalności gospodarczej prowadzonej na obszarze potencjalnie dotkniętym powodzią;
- c) instalacje, o których mowa w załączniku I do Dyrektywy Rady 96/61/WE z 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli(1), które

¹ Dyrektywa (2007). Art. 5 ust.1. Na podstawie wstępnej oceny ryzyka powodziowego, o której mowa w art. 4, państwa członkowskie dla każdego obszaru dorzecza lub jednostki zarządzającej, o której mowa w art. 3 ust. 2 lit. b), lub fragmentu międzynarodowego obszaru dorzecza, które są położone na ich terytorium, określają takie obszary, na których stwierdzają istnienie dużego ryzyka powodziowego lub jego wystąpienie jest prawdopodobne.

mogłyby spowodować przypadkowe zanieczyszczenie w przypadku powodzi oraz potencjalnie dotknięte powodzią obszary chronione określone w załączniku IV pkt 1 p pkt (i), (iii) i (v) do Dyrektywy 2000/60/WE;

- d) inne informacje uważane przez państwo członkowskie za przydatne, takie jak wskazanie obszarów, na których mogą wystąpić powodzie, którym towarzyszy transport dużej ilości osadów i rumowiska, oraz informacje o innych istotnych źródłach zanieczyszczenia”.

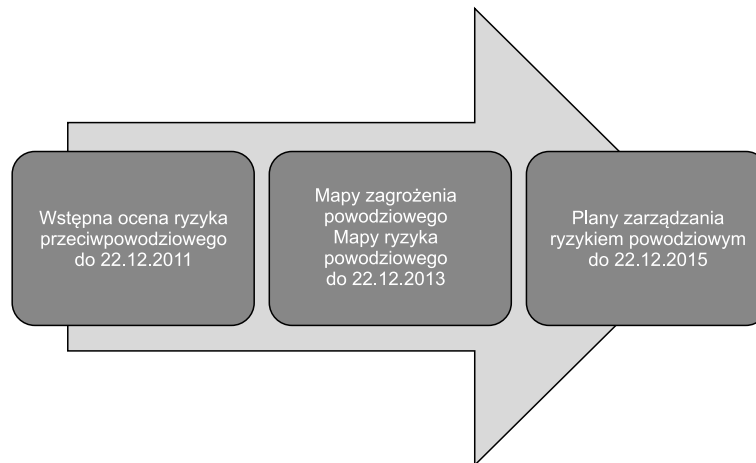
Mapy zagrożenia powodziowego oraz ryzyka powodziowego powinny zostać wykonane przez każde państwo członkowskie do 22 grudnia 2013 r.

Powyżej omówione mapy mają stanowić podstawę do sporządzania planów zarządzania ryzykiem powodziowym, w skład których powinny wchodzić: wnioski (w postaci mapy) ze wstępnej oceny ryzyka powodziowego, utworzone wcześniej mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego, a także opis celów ustalonych zgodnie z art. 7 ust. 2: „Państwa członkowskie ustalają odpowiednie cele zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów określonych na podstawie art. 5 ust. 1 oraz dla obszarów objętych art. 13 ust. 1 lit. b), kładąc szczególny nacisk na ograniczenie potencjalnych negatywnych konsekwencji powodzi dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej oraz, jeżeli zostanie to uznane za właściwe, na działania nietechniczne lub na zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi”.

Ponadto, plany zarządzania ryzykiem powodziowym powinny obejmować aspekty dotyczące zapobiegania powodzi (w tym także systemy wczesnego ostrzegania) oraz ochrony ludności i gruntów. Plany takie zgodnie z dyrektywą powinny powstać do 22 grudnia 2015 r.

Jeżeli istnieją mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego, a także plany zarządzania ryzykiem sporządzone przed 22 grudnia 2010 r. mogą one być wykorzystane przez państwa Wspólnoty, pod warunkiem, że ich treść jest zgodna z przepisami dyrektywy.

Wszystkie omówione powyżej dokumenty, powstałe w wyniku opracowań, powinny być podane do wiadomości publicznej. Dodatkowo, przy sporządzaniu dokumentacji wymagana



Ryc. 1. Proces tworzenia dokumentacji wynikającej z Dyrektywy (2007)

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1, 2).

jest spójność z przepisami *Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*. W przypadku pierwszego tworzenia map zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz ich kolejnych przeglądów, oznacza to, że ich treść powinna być zgodna z przepisami ww. *Dyrektywy*. Dodatkowo, charakterystyka każdego obszaru dorzecza, określenie wpływu działalności człowieka na wody powierzchniowe i podziemne, a także analiza ekonomiczna korzystania z wody, powinna być przeprowadzana do 2013 r., a następnie raz na 6 lat. Przepisy ww. *Dyrektywy* przewidują również aktualizację planów zarządzania ryzykiem powodziowym – także raz na 6 lat.

Schemat utworzenia dokumentacji wynikającej z *Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim* przedstawiono na ryc. 1.

2. Akty normatywne wydane przez sejm RP związane z zagrożeniem powodziowym

Ustawa Prawo wodne z 18 lipca 2001 r. (Dz.U. 2005, nr 239, poz. 2019 t.j. z późn. zm) w art. 9 ust. 1 pkt. 10 definiuje powódź jako „*wzbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenie dla ludności lub mienia*”.

Polska w okresie wiosenno-letnim znalazła się w bardzo trudnej sytuacji, w związku z wystąpieniem powodzi, zalań i podtopień. Ze względu na ogromne straty, zaistniała konieczność szybkiego stworzenia odpowiedniego przepisu prawnego. W wyniku prac powstała *Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych* (Dz.U. 2010, nr 143, poz. 963 t.j. z późn. zm.). Według art. 1 „*Ustawa określa szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, zwanej dalej „inwestycją”, oraz organy właściwe w tych sprawach*”.

Pod pojęciem *infrastruktury przeciwpowodziowej* rozumie się m.in.: kanały, poldery przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne, wrota przeciwpowodziowe i przeciwsztormowe, wały przeciwpowodziowe, a także wszelkie obiekty związane funkcjonalnie z powyższymi budowlami. Inwestorami natomiast, w świetle aktu, mogą być: województwo, powiat, gmina, a także inwestor prywatny [zgodnie z *Ustawą z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100 t.j. z późn. zm.)]² oraz regionalny zarząd gospodarki wodnej lub urząd morski. *Ustawa* ta dotyczy inwestycji będącymi celami publicznymi zgodnie z *Ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 t.j. z późn. zm.).

Zgodnie z *Ustawą z 8 lipca 2010 r.*, organem wydającym decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji jest wojewoda (po złożeniu odpowiedniego wniosku przez inwestora). Wojewoda ma obowiązek zawiadomić organ wyższego stopnia, czyli ministra właściwego do spraw

² *Ustawa z 19 grudnia 2008*), ust. 2: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: „partner prywatny — przedsiębiorcę lub przedsiębiorcę zagranicznego”.

budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej o złożeniu ww. wniosku oraz o wydaniu decyzji. We wniosku o pozwolenie na realizację inwestycji powinny być zawarte m.in.: charakterystyka inwestycji (w wyróżnieniu rodzaju budowli, jej lokalizacją i parametrami technicznymi), mapa (w skali co najmniej 1:10 000) z zaznaczonymi takimi elementami, jak: teren inwestycji, podział nieruchomości, obszar niezbędny dla obiektów budowlanych, uzbrojenie terenu oraz części nieruchomości, gdzie prace budowlane nie będą prowadzone. Ponadto, do wniosku należy dołączyć analizy powiązania inwestycji z planami zarządzania ryzykiem powodziowym oraz mapami zagrożenia i ryzyka powodziowego, a także mapy z projektem podziału nieruchomości oraz charakterystykę zmian w infrastrukturze zagospodarowania obszaru. We wniosku powinny znaleźć się też cztery egzemplarze projektu budowlanego z zaświadczeniem rzeczoznawcy budowlanego (art. 12 ust. 7 *Ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane* Dz.U. 2010, nr 243, poz. 1623 t.j. z późn. zm.). W zależności od lokalizacji planowanej inwestycji należy również dołączyć opinie o inwestycji wydane przez właściwy organ, np. w odniesieniu do gruntów będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – opinie dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Opinie takie powinny być wydane w ciągu 14 dni od złożenia wniosku o ich wydanie. Dodatkowo, do wniosku należy dołączyć pozwolenie wodnoprawne, jeśli jest wymagane. Pozwolenie takie (dotyczące wykonania budowli przeciwpowodziowych), zgodnie z art. 140 ust. 2 *Ustawy Prawo wodne z 18 lipca 2001 r.* (Dz.U. 2005, nr 239, poz. 2019 t.j. z późn. zm), wydawane jest przez Marszałka województwa.

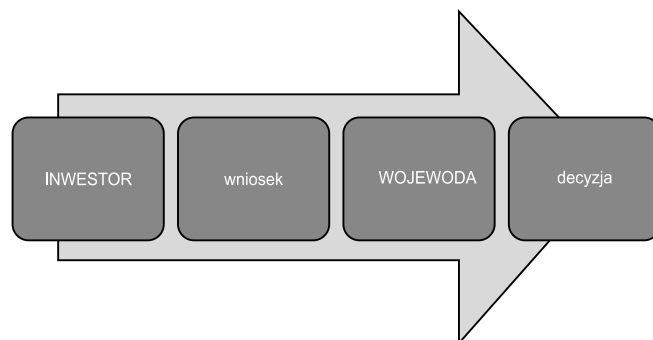
Po złożeniu kompletu dokumentów wojewoda wszczyna postępowanie o wydaniu decyzji na realizację inwestycji, zawiadamiając o tym zainteresowane strony, w tym właścicieli i użytkowników wieczystych gruntów, na których inwestycja będzie przeprowadzana. Informacja o wszczęciu postępowania wstrzymuje wydawanie innych decyzji, w tym: obrót rynkowy w odniesieniu do nieruchomości SP, wydanie pozwoleń na budowę lub zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, a także wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wydanie decyzji przez wojewodę powinno nastąpić w ciągu 90 dni od daty złożenia wniosku o jej wydanie.

Wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji wojewoda doręcza stronom zainteresowanym oraz obwieszcza ją w urzędzie wojewódzkim oraz urzędach gmin (właściwych ze względu na zlokalizowanie inwestycji), a także udostępnia ją na stronach internetowych i w prasie lokalnej. Stronie przysługuje odwołanie od decyzji, które powinno być rozpatrzone w terminie 30 dni.

Proces realizacji inwestycji związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową przedstawiono na ryc. 2:

W sprawach dotyczących wydania decyzji nie stosuje się przepisów *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 t.j. z późn. zm.). Zgodność prawna [art. 17³ *ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych* (Dz.U. 2010,

³ *Ustawa z (8 lipca 2010), Art. 17 ust. 1: Z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji następuje zgodnie z przepisami Ustawy z (3 października 2008).*



Ryc. 2. Proces realizacji inwestycji związanych z infrastrukturą powodziową w świetle *Ustawy z (8 lipca 2010)*.

nr 143, poz. 963 t.j. z późn. zm.)] natomiast przewidziana jest z *Ustawą z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227 – tekst jednolity z późn. zm).

Inwestor, w świetle art. 46 ust. 2 ww. *Ustawy: „Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty: polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”*, powinien wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Prognozę oddziaływania na środowisko przeprowadza właściwy organ, którym może być Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (jeżeli chodzi o dokumenty opracowywane i zmieniane przez centralne organy administracji rządowej) lub też regionalny dyrektor ochrony środowiska (w przypadkach innych dokumentów).

Wynikiem prac prognozowania oddziaływania na środowisko jest raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko.

W przypadku inwestycji związanych z budowlami przeciwpowodziowymi nie jest wymagana zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jeżeli taki plan został uchwalony. Po otrzymaniu raportu, organ właściwy do wydania decyzji o pozwolenie na realizację inwestycji związanej z infrastrukturą przeciwpowodziową, czyli wojewoda, powinien złożyć wniosek do regionalnego dyrektora ochrony środowiska o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia. Jeżeli z oceny oddziaływania na środowisko wynikają istotne negatywne skutki dla obszaru Natura 2000 regionalny dyrektor środowiska ma prawo odmówić zgody na realizację inwestycji związanej z infrastrukturą przeciwpowodziową.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana jest w terminie do 45 dni od daty złożenia wniosku, przy czym do terminu nie wlicza się terminów przewidzianych do

dokonania czynności w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. Decyzja ta powinna być dołączona do wniosku o zgodę na realizację inwestycji związanej z infrastrukturą przeciwpowodziową.

Dodatkowo, po wydaniu decyzji (przez wojewodę) na zgodę realizacji inwestycji związanej z infrastrukturą przeciwpowodziową, powinna zostać wykonana analiza porealizacyjna.

Istotną kwestią, którą również reguluje *Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych* jest nabywanie nieruchomości w związku z przeprowadzeniem inwestycji. Wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji zatwierdza podział nieruchomości, staje się podstawą do dokonania wpisów w katastrze nieruchomości i księdze wieczystej, a także ustanawia własność nieruchomości na rzecz SP lub JST w odniesieniu do nieruchomości niezbędnych z realizacją inwestycji. Właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu w drodze przeniesienia praw przysługuje odszkodowanie od SP lub JST w wysokości uzgodnionej uprzednio z inwestorem. W przypadku braku porozumienia w tej kwestii, w terminie 2 miesięcy od wydania decyzji, wysokość odszkodowania może ustalić także wojewoda. W związku z wydaniem decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji wygasają wszystkie istniejące ograniczone prawa rzeczowe na danej nieruchomości.

Ważnym obowiązującym aktem prawnym dotyczącym infrastruktury przeciwpowodziowej, oprócz wyżej wymienionych, jest także *Ustawa z 18 lipca 2001 r. prawo wodne*. *Ustawa* ta reguluje, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, gospodarowanie zasobami wodnymi, ich kształtowanie oraz ochronę, a także zarządzanie zasobami wodnymi i korzystanie z nich.

Wody są własnością Skarbu Państwa, osób fizycznych lub innych osób prawnych, przy czym analizując ww. *Ustawę z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne* pod kątem powodzi, można znaleźć przepis dotyczący praw własności gruntów podczas powodzi.

- „Art. 16. 1. Właściciel wody nie nabywa praw do gruntów zalanych przez wodę podczas powodzi.
2. Właścicielowi gruntów zalanych podczas powodzi nie przysługuje z tego tytułu odszkodowanie od właściciela wody.
3. Właścicielowi gruntów zalanych podczas powodzi w wyniku nieprzestrzegania przepisów ustawy przez właściciela wody lub właściciela urządzenia wodnego przysługuje odszkodowanie na warunkach określonych w ustawie.
4. Właścicielowi posiadającemu grunty leżące w granicach polderu przeciwpowodziowego, zalanego podczas powodzi, przysługuje od właściciela wody odszkodowanie na warunkach określonych w ustawie.”

Jednym z organów właściwych do gospodarowania wodami jest minister właściwy ds. gospodarki wodnej, do którego obowiązków należy m.in. raportowanie raz na 2 lata m.in. o prowadzeniu inwestycji oraz stanie ochrony ludności przed powodzią. W związku z zapewnieniem właściwej ochrony ludności i mienia, przy tworzeniu:

- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie dotyczącym zagospodarowania obszarów ochronnych wód śródlądowych, stref ochronnych ujęć wody oraz obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi,

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz strategii rozwoju województw obejmującej gospodarowanie obszarów zalewowych, a także
- przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, dla inwestycji, które wymagają pozwoleń wodnoprawnych konieczne jest uzgodnienie z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Organami opiniotwórczo-doradczymi dla dyrektorów regionalnego zarządu gospodarki wodnej są rady gospodarki wodnej regionów wodnych.

Dyrektor regionalnego zasobu gospodarki wodnej ma również obowiązek, w ramach ochrony przed powodzią, stworzyć studium ochrony przeciwpowodziowej, dzieląc obszary zagrożone przez powódź na:

- obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią, czyli służące przepuszczaniu wód powodziowych (w szczególności tereny między linią brzegu a naturalnym wysokim brzegiem z wbudowanym wałem przeciwpowodziowym lub wałem przeciwpowodziowym oraz wyspy i przymuliska, a także obszar pasa nadbrzeżnego oraz strefę przepływów wezbrań powodziowych);
- obszary, które wymagają ochrony przed powodzią ze względu na ich wartość gospodarczą, kulturową lub też sposób zagospodarowania;
- obszary potencjalnie zagrożone powodzią (czyli tereny narażone na zalanie, jeśli: woda przeleje się przez koronę wału przeciwpowodziowego lub wały przeciwpowodziowe ulegną zniszczeniu lub uszkodzeniu oraz gdy dojdzie do uszkodzenia lub zniszczenia budowli ochronnych pasa technicznego lub budowli piętrzących).

Uwagi do *studium* może zgłosić rada gminy, rada powiatów oraz sejmiki województw w terminie do 30 dni od ich otrzymania.

W zależności od klasyfikacji obszaru zagrożonego powodzią do jednego z trzech możliwych, zabrania się w świetle *Ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*, wykonywania niektórych czynności lub prac utrudniających ochronę przed powodzią. Dla obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią są to następujące prace:

- wykonywanie urządzeń wodnych i wznoszenie innych obiektów budowlanych,
- sadzenie krzewów lub drzew, służących do innych celów niż regulacje wód, wzmocnienie brzegów, obwałowań,
- zmiany ukształtowania terenu, składowanie materiałów itp.

Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może zwolnić od ww. zakazów w drodze decyzji, pod warunkiem, że takie zwolnienie nie wpłynie na zmniejszenie ochrony przed powodzią. W jego kompetencjach leży także, mając na uwadze przede wszystkim zapewnienie ochrony przed powodzią, wskazanie sposobu zagospodarowania i uprawy gruntów oraz wskazanie rodzaju upraw wynikających z ochrony przed powodzią. Jest również osobą decyzyjną, jeżeli chodzi o wycinkę drzew i krzewów na obszarach bezpośredniego zagrożenia.

Zgodnie z art. 85 omawianej *Ustawy*:

„1. Dla zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się:

- 1) przejeżdżania przez wały oraz wzdłuż korony wałów pojazdami, konno lub przepędzania zwierząt, z wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych;

- 2) uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej;
 - 3) rozkopywania wałów, wbijania słupów, ustawiania znaków przez nieupoważnione osoby;
 - 4) wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej;
 - 5) uszkodzania darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów.
2. Zakazów, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się do robót związanych z utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych.
 3. Marszałek województwa może, w drodze decyzji, zwolnić od niektórych zakazów określonych w ust. 1.
 4. Starosta może, w drodze decyzji, nakazać usunięcie drzew lub krzewów z wałów przeciwpowodziowych oraz terenów, o których mowa w ust. 1 pkt 2”.

Jeżeli na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią zostaną wykonane prace utrudniające ochronę przed powodzią, organ właściwy do wydania zakazów takich prac, może w drodze decyzji nakazać przywrócenie stanu pierwotnego, na koszt osoby, która wykonała dane prace.

Zwiększeniu ochrony przeciwpowodziowej służy m.in. tworzenie planów w gospodarowaniu wodami, takich jak: plan ochrony przeciwpowodziowej z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy oraz plany ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego. Zgodnie z art. 117 niniejszej Ustawy:

„1. Plan ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju powinien uwzględniać w szczególności:

- 1) powiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych oraz rezerw pojemności powodziowej;
 - 2) poprawę gospodarowania rezerwami pojemności retencyjnej oraz powodziowej;
 - 3) kształtowanie dolin rzecznych oraz wykorzystanie naturalnej retencji;
 - 4) budowę oraz rozbudowę lub przebudowę urządzeń wodnych;
 - 5) wskazanie obszarów wymagających ochrony;
 - 6) propozycje niezbędnych zmian w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego.
2. Plan ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego powinien uwzględniać ustalenia planu, o którym mowa w ust. 1, oraz studiów, o których mowa w art. 79 ust. 2.”

Podsumowanie i wnioski

Niezależnie od tego, ile aktów prawnych, dotyczących infrastruktury przeciwpowodziowej, zostało stworzonych, bez wątpienia w obecnej sytuacji naszego kraju konieczna jest realizacja takich elementów infrastruktury liniowej, jak: budowa lub rozbudowa wałów przeciwpowodziowych, kształtowanie przekroju poprzecznego i podłużnego koryt cieków wodnych, budowa kanałów lub innych urządzeń zaliczanych do melioracji podstawowych (zbiorników retencyjnych, stacji, pomp). Zaistniała sytuacja wymusza tworzenie skutecznych rozwiązań warunkujących bardzo szybkie przekształcenia gospodarcze i przestrzenne obszarów wiejskich,

a także zmianę sposobu gospodarowania i wykorzystania tych obszarów. Cykliczność problemu nieodpowiednich zabezpieczeń przed powodzią w Unii Europejskiej, a tym samym w Polsce, powoduje zapotrzebowanie na opracowanie skutecznych, długoterminowych rozwiązań, zamiast stosowania, jak w chwili obecnej, doraźnych zabiegów o krótkotrwałym okresie działania.

Jednym z instrumentów prawa polskiego, które może minimalizować skutki inwestycji liniowych lub powierzchniowych jest instytucja scaleń i wymian gruntów, która zgodnie z zapisami art. 1. *Ustawy o scalaniu i wymianie gruntów* (Dz.U. 2003, nr 178 poz. 1749 – t.j. z późn. zm.) mówi, że, „racjonalne ukształtowanie rozlogów gruntów nawet w przypadku, gdy na projektowanym obszarze scalenia wskutek działalności przemysłowej, przebiegu istniejących lub budowanych dróg publicznych, kolei, rurociągów naziemnych oraz zbiorników wodnych lub urządzeń melioracji wodnych takie ukształtowanie rozlogu gruntów zostało lub zostanie znacznie pogorszone.”

Podsumowując można stwierdzić, że proces scalenia i wymiany gruntów stwarza podstawę do takiego zagospodarowania terenów narażonych na powódzie i podtopienia, aby przy wykonanej poprawnie technicznie infrastrukturze oraz sposobowi zagospodarowania gruntów umożliwić prowadzenie działalności rolniczej i leśnej. Zabiegi scaleniowe na takich obszarach będą miały szansę być prowadzone sprawnie, gdy będzie istniało poparcie społeczne dla działań ochronnych. Dyskusyjny jest tryb administracyjny i procedura prowadzenia scaleń i wymian gruntów w terenach zagrożonych. Jednak wszelkie decyzje administracyjne muszą stanowić podstawę do opracowania optymalnego projektu scalenia, gdzie będzie uwzględniony wpływ infrastruktury przeciwpowodziowej i urządzeń melioracyjnych na ukształtowanie rozlogu gruntów gospodarstw rolnych na projektowanym obszarze scalenia.

Literatura

- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.*
- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.*
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko* (Dz.U. 2010, nr 213, poz. 1397 – t.j. z późn. zm).
- Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów* (Dz.U. 2003, nr 178, poz. 1749 – t.j. z późn. zm).
- Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz.U. 2010, nr 193, poz. 1287 – t.j. z późn. zm).
- Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach* (Dz.U. 2011, nr 12, poz. 59 – t.j. z późn. zm).
- Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (Dz.U. 2007, nr 231, poz. 1700 – t.j. z późn. zm.)
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* (Dz.U. 2010, nr 243, poz. 1623 – t.j. z późn. zm).
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 – t.j. z późn. zm).

- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o ochronie środowiska (Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150 – t.j. z późn. zm).*
- Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2005, nr 239, poz. 2019 – t.j. z późn. zm).*
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 – t.j. z późn. zm).*
- Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227 – t.j. z późn. zm).*
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 nr 19, poz. 100 – t.j. z późn. zm).*
- Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. 2010, nr 143, poz. 963 – t.j. z późn. zm).*