



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140 – 72( 7 )/10

Warszawa, 12 października 2010 r.

Pan  
Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zapobieganiu skutkom powodzi (druk nr 3116).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Środowiska do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu  
do poselskiego projektu ustawy o zapobieganiu skutkom powodzi  
(druk nr 3116)**

Przedmiotowy poselski projekt ustawy nakłada nowe obowiązki na Prezesa Rady Ministrów oraz organy administracji rządowej i samorządowej w zakresie opracowania planów zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

Należy podkreślić, iż zadania określone w niniejszym projekcie ustawy zostały już podjęte przez Rząd i są zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, a także w obowiązujących przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.). Zmiana ustawy – Prawo wodne jest konsekwencją implementacji dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z 06.11.2007, str. 27), zwanej dalej „dyrektywą 2007/60/WE”.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 sierpnia 2010 r., zaś dyrektywa 2007/60/WE dąży do zminimalizowania strat w wyniku wystąpienia powodzi poprzez właściwe zarządzanie ryzykiem, jakie może stwarzać powódź dla życia i zdrowia ludzkiego, środowiska, działalności gospodarczej i dziedzictwa kulturowego. Zobowiązania nałożone na państwa członkowskie, wynikające z powyższej dyrektywy, polegają na konieczności opracowania:

- 1) wstępnej oceny ryzyka powodziowego;
- 2) map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego;
- 3) planów zarządzania ryzykiem powodziowym.

Celem sporządzenia tych dokumentów ma być zdecydowane ograniczenie strat powodziowych oraz zniwelowanie zagrożenia życia ludności i zmniejszenie zagrożenia dla obiektów dziedzictwa kulturowego. Działania nietechniczne polegające na zmniejszeniu poziomu zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi nie generują konieczności podejmowania działań inwestycyjnych (technicznych). Jest to niezwykle ważne podejście do zagadnienia ochrony przeciwpowodziowej.

Właściwe zarządzanie ryzykiem powodziowym wymaga długoterminowego procesu planowania, który zgodnie z dyrektywą 2007/60/WE oraz nowelizowaną ustawą – Prawo wodne, odbywać się będzie w trzech etapach:

- 1) pierwszy etap zakończony zostanie do grudnia 2011 r. i będzie polegać na wykonaniu wstępnej oceny ryzyka powodziowego dla obszarów dorzeczy oraz związanych z nimi obszarów wybrzeża. Wynikiem wstępnej oceny będzie określenie terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, zgodnie ze specjalnymi kryteriami określonymi w stosownej metodyce. Prace te zostały już rozpoczęte;
- 2) drugim etapem będzie sporządzenie dla terenów określonych w etapie pierwszym – map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego. Prace te będą polegały na pozyskaniu dokładnych modeli ukształtowania terenu (numeryczny model terenu) oraz wykonaniu obliczeń hydraulicznych specjalnymi modelami matematycznymi, których wynikiem będzie zasięg zalewu dla różnych możliwych wielkości przepływu wody oraz scenariusze awarii różnych budowli hydrotechnicznych, w szczególności obwałowań. Mapy te winny zostać wykonane do grudnia 2013 r., a prace są w stadium przygotowawczym do realizacji;
- 3) trzecim etapem będzie opracowanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym, które zostaną skoordynowane na poziomie obszaru dorzecza i będą obejmować wszystkie aspekty zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności działania ukierunkowane na zapobieganie, ochronę i właściwe przygotowanie się do powodzi, w tym prognozowanie powodzi. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym będą konsumowały dwa pierwsze etapy w postaci map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego oraz będą rozstrzygały sprawy zakazu zabudowy obszarów szczególnie zagrożonych oraz dopuszczenie do zagospodarowania, w tym zabudowy, obszarów mniej zagrożonych oraz warunki tego dopuszczenia. Etap ten należy zakończyć do grudnia 2015 r.

Jak wynika z powyższego przedstawienia wykazu koniecznych prac, określenie obszarów, które mogą zostać zalane w wyniku powodzi, jest działaniem wysoce skomplikowanym. Ustalenie dokładnej granicy zasięgu zalewu, granicy, która będzie stanowiła przedmiot sporów i rozstrzygnięć sądowych (zakaz zabudowy), nie może być dokonywane bez specjalnej analizy i bez ogromnej ilości danych geodezyjnych. Poza tym, w naszym kraju obowiązują przepisy dotyczące planowania przestrzennego zawierające przepisy odszkodowawcze, w szczególności normujące kwestie niemożności korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem bądź istotnie ograniczającym korzystanie wskutek uchwalenia planu miejscowego, w konsekwencji powodującym obniżenie wartości gruntu wskutek wprowadzenia zakazu zabudowy. Elementy te muszą być ściśle powiązane, gdyż nie można w sposób dowolny wprowadzać granic, które będą stanowiły podstawę do roszczeń. Przedmiotowy projekt ustawy o zapobieganiu skutkom powodzi zakłada, że w bardzo krótkim okresie (10 miesięcy) zostanie opracowany Krajowy Plan Zabezpieczenia Przeciwpowodziowego. W ocenie Rządu zastrzeżenia budzi, przewidziana w poselskim projekcie ustawy, regulacja zobowiązująca Prezesa Rady Ministrów do opracowania Krajowego Planu Zabezpieczenia Przeciwpowodziowego. Należy zauważyć, iż

zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.), sprawy ochrony przeciwpowodziowej, w tym budowy, modernizacji oraz utrzymania urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz koordynacji przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej państwa należą do działu administracji rządowej – gospodarka wodna, którym, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. Nr 216, poz. 1606), kieruje Minister Środowiska. Dodatkowo, zastrzeżenia budzi także brak w przedmiotowym poselskim projekcie ustawy przepisów materialnych wskazującego zakres Krajowego Planu Zabezpieczenia Przeciwpowodziowego. Z tego względu delegacja ustawowa zawarta w art. 2 ust. 2 poselskiego projektu ustawy upoważniająca do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego zakresu niniejszego Planu, budzi wątpliwości konstytucyjne z uwagi na swój blankietowy charakter. Ponadto, analizując art. 2 przedmiotowego projektu należy wskazać, że na jego podstawie, Prezes Rady Ministrów byłby zobowiązany do opracowania Krajowego Planu Zabezpieczenia Przeciwpowodziowego w terminie 10 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Jednocześnie z ust. 2 niniejszego artykułu wynika, że w tym samym terminie, Prezes Rady Ministrów miałby określać, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres przedmiotowego Planu. Opracowanie przez Prezesa Rady Ministrów Krajowego Planu Zabezpieczenia Przeciwpowodziowego w terminie 10 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wydaje się w praktyce niewykonalne, ponieważ podstawą do opracowania takiego dokumentu muszą być liczne prace studialne, odpowiednie podkłady mapowe, w tym także numeryczny model terenu, niezbędny do precyzyjnego procesu modelowania zjawiska powodzi.

Należy podkreślić, że postanowienia dyrektywy 2007/60/WE zobowiązują do wykonania dokładnej inwentaryzacji zagrożeń, dokładnego określenia ich zasięgu oraz do opracowania odpowiednich planów. Dyrektywa określa czas, w którym powinny zostać zakończone określone fazy postępowania: 1) koniec 2011 r. dla wykonania oceny wstępnej zagrożeń, 2) koniec 2013 r. na wykonanie map zagrożeń powodziowych, i map ryzyka powodziowego, oraz 3) koniec 2015 r. na wykonanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym.

Nie ulega wątpliwości, że mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego będą sukcesywnie wykonywane i wprowadzane do obiegu prawnego. W związku z tym, projekt nowelizacji ustawy – Prawo wodne przewiduje ważną zmianę w zakresie planowania przestrzennego poprzez wprowadzenie obligatoryjnego terminu 18 miesięcy na uwzględnienie granic terenów zagrożonych powodzią w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, w planach zagospodarowania przestrzennego województw, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Termin ten jest obligatoryjny i wynika z dotychczasowej praktyki ostrożnego wprowadzania granic zagrożenia powodziowego do planów zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc pod uwagę powyższe, należałoby rozstrzygnąć, jakie działania zostaną podjęte do końca 2013 r. i do końca 2015 r. W myśl nowelizowanej ustawy – Prawo wodne, do czasu opracowania map zagrożenia powodziowego zachowują ważność studia ochrony przeciwpowodziowej sporządzone na podstawie art. 79 ust. 2 obecnie obowiązującej ustawy – Prawo wodne.

Należy zwrócić uwagę, iż plany zarządzania ryzykiem powodziowym będą uwzględniać w szczególności analizę kosztów i korzyści, zasięgi powodzi i trasy przejścia wezbrań powodziowych, obszary o potencjalnych możliwościach retencyjnych, a także cele środowiskowe zawarte w dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327/1 z 22.12.2000, str. 275), zwanej dalej „Ramową Dyrektywą Wodną”, zasady gospodarowania wodą, sposób uprawy i zagospodarowania gruntów, stan planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochronę przyrody, żeglugę i infrastrukturę portową, prognozowanie powodzi i systemy wczesnego ostrzegania oraz infrastrukturę krytyczną w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.). Opracowywanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym będzie skoordynowane z opracowywaniem planów gospodarowania wodami dla obszarów dorzeczy wymaganych Ramową Dyrektywą Wodną.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw zawiera ponadto przepis przejściowy, który przewiduje zachowanie obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz nakazów i zakazów obowiązujących na tych obszarach, z tym że nowe obszary zostały określone jako „obszary szczególnego zagrożenia powodzią” i będą wynikały z map zagrożenia powodziowego. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią już obecnie zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą.

Zgodnie z projektową nowelizacją ustawy – Prawo wodne, jako obszary szczególnego zagrożenia powodzią definiuje się:

- 1) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat;
- 2) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat;

- 3) obszary, między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 18, stanowiące działki ewidencyjne;
- 4) pas techniczny w rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502, z późn. zm.).

Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego, zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, będą przekazywane w szczególności właściwym wójtom, starostom, marszałkom województw i wojewodom, czyli organom właściwym w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Z uwagi na fakt, że sporządzenie dokumentów planistycznych wymaganych dyrektywą 2007/60/WE wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych, opracowywanie kolejnego planu, proponowanego przez poselski projekt ustawy, bez wskazania możliwości i zakresu jego opracowania, a także bez wskazania źródeł finansowania, wydaje się niecelowe.

Odnosząc się do kwestii obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 6 projektowanej ustawy, należy zauważyć, że ciekły wodne, w tym rzeki nie są obiektami budowlanymi, nie mogą więc podlegać kontroli w myśl przepisów ustawy – Prawo budowlane. Projektodawca nie określa w jakim zakresie miałyby być przeprowadzana „okresowa kontrola” rzek i cieków wodnych, przy czym zasygnalizować należy, że terminy te są synonimami. Należy również zwrócić uwagę, że w administracji regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz marszałków województw znajduje się blisko 100 tys. km rzek i potoków górskich oraz kilkaset różnego rodzaju obiektów hydrotechnicznych. Obowiązki właściciela lub zarządcy obiektów budowlanych do których zaliczane są budowle hydrotechniczne, w zakresie okresowych kontroli, określone są w art. 62 ustawy – Prawo budowlane. Kontrole takie są obecnie wykonywane, także dwa razy do roku i nie wydaje się zasadne powielanie tego obowiązku w nowej regulacji. Problem w utrzymaniu obiektu nie wynika z braku okresowych kontroli, ale przede wszystkim z powodu niewystarczających środków finansowych na ich utrzymanie, w szczególności remontów zalecanych w wyniku kontroli okresowej. W praktyce, kontrole najważniejszych obiektów administrowanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej kontrole przeprowadzane są dwa razy do roku.

Projekt nowelizacji ustawy – Prawo wodne przewiduje wprowadzenie specjalnej służby pod nazwą – Państwowa Służba ds. Bezpieczeństwa Budowli Piętrzących, działającej w strukturach Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej poprzez przekształcenie obecnie istniejącego Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór IMGW. Zadaniem tej służby będzie wykonywanie badań i pomiarów pozwalających na opracowanie oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych, oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących, prowadzenie bazy danych dotyczących budowli piętrzących zawierającej dane techniczne,

administracyjne oraz informacje o stanie technicznym i stanie bezpieczeństwa tych budowli, opracowywanie na podstawie wykonanych ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących, raportu o stanie bezpieczeństwa tych budowli.

Informacje dotyczące stanu koryt rzecznych gromadzone są w miarę możliwości przez służby terenowe, odpowiednio regionalne zarządy gospodarki wodnej i wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych. Należy podkreślić, że objęcie stałym przeglądem cieków o długości blisko 100 tys. km, jest niemożliwe, biorąc pod uwagę obecny stan zatrudnienia w wymienionych jednostkach. Najważniejsze problemy dotyczące stanu cieków są znane służbom gospodarki wodnej, natomiast tak jak w przypadku utrzymania budowli hydrotechnicznych brak jest od wielu lat odpowiednich środków finansowych na realizację zadań w zakresie utrzymania wód.

Reasumując, należy stwierdzić, że Rada Ministrów od około półtora roku prowadzi prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw konsumującym w całości proponowany poselski projekt ustawy o zapobieganiu skutkom powodzi. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw obejmuje w sposób kompleksowy wszystkie zagadnienia wynikające z dyrektyw unijnych oraz wynikające z merytorycznych przesłanek zabezpieczenia przed powodzią kraju. Mając na względzie powyższe, należy zintensyfikować prace i przyspieszyć działania w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, aniżeli wprowadzać w tym zakresie kolejne nowe przedłożenia.

Wobec powyższego, uchwalanie nowej ustawy o zapobieganiu skutkom powodzi, w ocenie Rządu, wydaje się niezasadne.