

MAGDA HUDAK*, MARTA ŻEBROWSKA**

**IMPLEMENTACJA PRAWA
W OCHRONIE PRZECIWPowODZIOWEJ**

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest tematyce Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW) w kontekście wdrażania jej zapisów do prawodawstwa polskiego – powstających dokumentów, aktów prawnych oraz konsultacji społecznych. Równorzędna z RDW i w pełni spójna z jej zapisami jest Dyrektywa Powodziowa. Jest ona ważnym uzupełnieniem wcześniejszego prawodawstwa unijnego w zakresie gospodarowania wodami. Transpozycja przepisów RDW do prawodawstwa polskiego nastąpiła przede wszystkim poprzez ustawę Prawo wodne wraz z aktami wykonawczymi.

Słowa kluczowe: ochrona przeciwpowodziowa, prawo wodne, dyrektywa powodziowa, ramowa dyrektywa wodna

WSTĘP

Statystyki powodziowe na całym świecie wciąż wzbudzają niepokój. Według Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej tylko w Europie w XX wieku powodzie pochłonęły 9500 ofiar, dotknęły dalsze 10 milionów osób i były przyczyną strat szacowanych na około 70 miliardów euro. Z biegiem lat duże powodzie stały się coraz bardziej powszechne. Spowodowane jest to, prawdopodobnie, nie tylko wzrostem liczby ludności, ale przede wszystkim zmianami w zagospodarowywaniu obszarów narażonych na możliwość wystąpienia powodzi.

Zmiany klimatyczne zwiększają intensywność opadów i powodują podniesienie poziomu wód powierzchniowych. Jak również niewłaściwe gospodaro-

* Instytut Inżynierii Środowiska, Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska, Uniwersytet Zielonogórski

** studentka studiów doktoranckich na kierunku Inżynieria Środowiska, Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska, Uniwersytet Zielonogórski

wanie na obszarze dorzeczy oraz rozwój budownictwa na terenach zalewowych, ogranicza zdolność gruntu do wchłaniania wód powodziowych.

Biorąc pod uwagę narastające, każdego roku, zagrożenie wystąpieniem zjawisk ekstremalnych, na forum międzynarodowym wypracowano wspólny dokument, który stanowi podstawę do ujednoczenia zasad i działań mających na celu zapobieganie, ochronę oraz minimalizowanie skutków wielkiej wody.

OCHRONA PRZECIWPOWODZIOWA W PRAWODAWSTWIE PAŃSTW WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

Woda od zawsze stanowiła podstawę egzystencji człowieka. Wraz z rozwojem cywilizacji stosunek ludzi do wody ulegał zmianie. Człowiek zaczął traktować wodę jako dobro powszechne, uznając jej zasoby za nieograniczone. Unia Europejska wydała szereg przepisów, tzw. „dyrektyw wodnych”, jednak dostrzegła konieczność wprowadzenia spójnych ram regulujących przepisy prawne dotyczące gospodarki wodnej. Takim zintegrowanym aktem prawnym jest Dyrektywa 2000/60/WE, tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW), która weszła w życie w grudniu 2000 roku. Podstawowym celem RDW jest zapewnienie obecnym i przyszłym pokoleniom dostępu do dobrej jakości wody oraz umożliwienie korzystania z wody na potrzeby, m. in. przemysłu i rolnictwa, przy jednoczesnym zachowaniu i ochronie środowiska naturalnego. Pominięto natomiast pewne aspekty, ważne dla gospodarowania wodami, w tym przede wszystkim kwestię powodzi.

Dokumentem przedstawiającym współczesne kierunki rozwoju w zakresie ochrony przeciwpowodziowej jest stworzony, pod egidą Unii Europejskiej, „Zbiór dobrych praktyk z zakresu prewencji, ochrony i ograniczania skutków powodzi” - „Best practices on flood prevention, protection and mitigation”. Ten składający się z trzech części dokument przedstawia zalecenia i rekomendacje dotyczące ochrony przeciwpowodziowej [European Commission 2003]. Do ważniejszych zagadnień opracowanych w tym dokumencie zaliczyć można następujące tezy:

- strategia powodziowa powinna obejmować swoim zasięgiem cały obszar zlewni rzek;
- działania prewencyjne powinny obejmować również tereny, na których powódzie występują rzadko;
- rzekom powinny być przywracane ich naturalne rozlewiska;
- obiekty hydrotechniczne stanowią ważny element systemu ochrony przeciwpowodziowej, jednak należy brać pod uwagę, że nie są one stuprocentowym zabezpieczeniem przed skutkami wezbrań oraz że mogą stworzyć iluzoryczne poczucie bezpieczeństwa;

- „nietechniczne” środki ochrony przeciwpowodziowej stanowią często lepsze rozwiązanie w perspektywie długookresowej od rozwiązań technicznych;
- prognozowanie powodzi i odpowiednie systemy ostrzegania są warunkiem podstawowym do ograniczenia wielkości szkód powodziowych.

Dnia 26 listopada 2007 r. weszła w życie Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, potocznie zwana Dyrektywą Powodziową. Nadrzędnym celem Dyrektywy jest ocena i ograniczanie ryzyka powodziowego i zmniejszanie następstw powodzi w państwach Unii Europejskiej. Ma doprowadzić do właściwego zarządzania ryzykiem, jakie może stwarzać powódź dla ludzkiego życia, zdrowia, środowiska, działalności gospodarczej i dziedzictwa kulturowego [Handmer i in. 2012].

Zobowiązania nałożone na państwa członkowskie, wynikające z Dyrektywy, polegają na konieczności opracowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego i planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz ich publicznego udostępnienia.

RAMOWA DYREKTYWA WODNA A PRAWO POLSKIE

Przepisy prawa wspólnotowego są szczegółowym wyrazem procesu integracji państw i narodów europejskich, który w zależności od stopnia w hierarchii źródeł prawa wiąże zarówno państwa członkowskie, jak i ich obywatele, tworząc niezależny system prawny. Funkcjonują one obok norm prawa krajowego, jednak w wielu przypadkach wymagają przeprowadzenia procesu implementacji do krajowego porządku prawnego. Transpozycja tego prawa na grunt polski nie jest zadaniem łatwym i wymaga nie tylko wyobraźni, ale też profesjonalizmu. Dotyczy to zwłaszcza przepisów dyrektyw, które, zgodnie z art. 288 tiret trzeci Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków [Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2010].

Implementacja dyrektywy to ogół działań podejmowanych przez państwo członkowskie na szczeblu krajowym, których celem jest przeniesienie założeń regulacji unijnej do wewnętrznego systemu prawnego, przy zachowaniu jej specyfiki. Wybór środków, za pomocą których realizowany będzie ten proces, należy do państwa członkowskiego, z tym że każdorazowo winny to być środki adekwatne. *Implementacja dyrektyw unijnych powinna być przeprowadzona w drodze ustaw, a w wyjątkowych przypadkach rozporządzeń wykonawczych.*

Przepisy dotyczące ochrony przed powodzią obowiązujące od 18 marca 2011 roku zostały dodane do ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jed. Dz.U. 2012, poz. 145, z późn. zm.) (Dział Va) w związku z implementacją

rozwiązań zawartych w Dyrektywie 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku. Z treści tych przepisów nie tylko wynika, że ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej i winna być prowadzona w sposób skoordynowany, ale zawarty jest także komunikat, że prowadzi się ją z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym.

Należy dodać, że dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego (przygotowuje ją Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej), sporządza się mapy zagrożenia powodziowego, gdzie przedstawia się w szczególności:

- obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego;
- obszary szczególnego zagrożenia powodzią;
- obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku: zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztormowego.

Dnia 12 lipca 2014 roku weszła w życie nowelizacja do ustawy Prawo wodne (tekst jed. Dz.U. 2012, poz. 145, z późn. zm.) wprowadzająca szereg nowych przepisów dotyczących ochrony przed powodzią w planowaniu przestrzennym. Celem nowelizacji jest, m.in. transpozycja do polskiego systemu prawnego postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim oraz uzupełnienie transpozycji postanowień Ramowej Dyrektywy Wodnej.

Obecne przepisy w zakresie planowania w ochronie przeciwpowodziowej przewidują obowiązek sporządzania przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej studiów ochrony przeciwpowodziowej ustalających granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz określenie kierunków ochrony przed powodzią. Przepisy te przewidują także przygotowywanie przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej planów ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju, a także planów ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego.

Ponadto na mapach zagrożenia powodziowego przedstawia się zasięg powodzi, głębokość wody lub poziom zwierciadła wody, a w uzasadnionych przypadkach – prędkość przepływu wody lub natężenie przepływu wody [Kurczyński 2012].

Na marginesie warto dodać, że doprecyzowano także definicję powodzi. I tak obecnie rozumie się przez to czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony

morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych.

Transponująca przepisy Dyrektywy Powodziowej, aktualizowana ustawa Prawo wodne (tekst jed. Dz.U. 2012, poz. 145, z późn. zm.) zmienia obowiązujące dotychczas dokumenty planistyczne dotyczące ochrony przed powodzią. Nakłada obowiązek opracowania map zagrożenia i map ryzyka powodziowego, przedstawiających nie tylko obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, ale także zakres potencjalnych szkód jakie mogą powstać na tych obszarach. Zawarte w tych opracowaniach informacje pozwolą szczegółowo określić kierunki ochrony przeciwpowodziowej.

Wprowadzono też, m.in. nowy dokument prawa miejscowego, zwany planem utrzymania wód, który ma być przygotowywany i aktualizowany przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej.



Rys. Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej [www.kzgw.gov.pl]
Fig. 1. Regional Water Management [www.kzgw.gov.pl]

Poszczególne Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej działają w obszarze następujących regionów wodnych:

- Gdańsk – region wodny Dolnej Wisły;
- Gliwice – region wodny Małej Wisły, region wodny Górnej Odry, region wodny Czadaczki;
- Kraków – region wodny Górnej Wisły, region wodny Czarnej Orawy, region wodny Dniestru;
- Poznań – region wodny Warty;

- Szczecin – region wodny Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego, region wodny Ucker;
- Warszawa – region wodny Środkowej Wisły, region wodny Jarft, region wodny Niemna, region wodny Łyny i Węgorapy, region wodny Świeżej;
- Wrocław – region wodny Środkowej Odry, region wodny Morawy, region wodny Izery, region wodny Łaby i Ostrożnicy, region wodny Metuje, region wodny Orlicy.

W ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jed. Dz.U. 2012, poz. 145, z późn. zm.) doprecyzowano również sposób dokumentowania prac planistycznych dotyczących gospodarowania wodami. W myśl art. 113 ust. 1 tej ustawy planowanie obejmuje sześć rodzajów dokumentów planistycznych, wykazujących znaczne zróżnicowanie formalne i materialne. Tymi dokumentami planistycznymi są [Rotko 2014]:

- program wodno-środowiskowy kraju,
- plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza,
- plan zarządzania ryzykiem powodziowym,
- plan przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza,
- warunki korzystania z wód regionu wodnego,
- warunki korzystania z wód zlewni.

BŁĘDY TRANSZPOZYCJI

Polska pod koniec 2001 roku zakończyła negocjacje z Unią Europejską w zakresie ochrony środowiska. Jednak stopień dostosowania polskiego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska do prawodawstwa unijnego nie był w wielu dziedzinach wysoki. Niestety transpozycja prawa unijnego nie jest doskonała i dlatego można wykazać najczęściej pojawiające się błędy. Należy do nich zaliczyć [Karski 2009]:

- problemy z terminowym wywiązaniem się z transpozycji – niedotrzymanie terminów dostosowania norm polskiego prawa ochrony środowiska do norm prawa unijnego jest pierwszym z problemów, które są związane z nieprawidłową implementacją; zagadnienie to wiąże się zarówno z brakiem aktywnego działania w postaci przyjęcia nowych unormowań, jak i zaniechaniem uchylania istniejących regulacji, które nie są zgodne z aktami prawa unijnego,
- brak notyfikacji – przepływ informacji w procesie transpozycji ogrywa bardzo ważną rolę; brak informacji o implementacji wiąże się z domniemaniem, iż dane państwo członkowskie nie transponowało prawa unijnego i stanowi formalne naruszenie prawa Unii Europejskiej; inny rodzaj obowiązku informacyjnego wiąże się z nakazem, aby postanowienia przyjęte przez państwa

- członkowskie zawierały odniesienie do danego aktu lub aby takie odniesienie towarzyszyło ich urzędowej publikacji.
- zastosowanie nieodpowiedniej formy transpozycji – Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał, iż państwa członkowskie mają swobodę w wyborze metod i środków wdrożenia dyrektyw, jednak forma implementacji powinna być dostosowana do potrzeb harmonizacji, akt dostosowujący powinien mieć charakter aktu prawa powszechnie obowiązującego, zatem wykluczone jest dokonanie transpozycji prawa unijnego za pomocą aktu wewnętrznego administracji.
 - błędne tłumaczenie, problem definicji – niewłaściwe przełożenie definicji może w istotny sposób wpłynąć na jakość transpozycji; przyjęcie błędnych definicji może skutkować zmianą zakresu podmiotowego, przedmiotowego oraz treści praw i obowiązków związanych z ochroną środowiska; w procesie transpozycji nie jest wymagane, aby postanowienia dyrektywy zostały wprowadzone dosłownie; ważne natomiast jest, aby tekst mający na celu dostosowanie nie odbiegał od tekstu unijnego,
 - nieodpowiedni zakres dostosowania – określenie zakresu dostosowania wiąże się z ustaleniem granicy swobody posunięć państwa członkowskiego w krajowej działalności legislacyjnej w zakresie wykraczającym poza ramy harmonizacji; należy pamiętać, iż wszystko, co pozostaje poza przedmiotowym zakresem regulacji objętej danym aktem unijnym, odnoszącym się do ochrony środowiska, należy do kompetencji państwa członkowskiego,
 - nieodpowiednią jakość transpozycji – dosłowna transpozycja prawa unijnego do krajowego systemu prawa nie jest konieczna, jeżeli postanowienia te są interpretowane i stosowane przez państwo członkowskie zgodnie z celem i intencją prawodawcy unijnego,
 - spory kompetencyjne pomiędzy poszczególnymi ministerstwami i urzędami centralnymi.

PODSUMOWANIE

Realizacja ochrony przeciwpowodziowej, ukierunkowana Dyrektywą Powodziową i wynikająca z Projektu polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016) wymaga długiego procesu planowania i poniesienia znacznych nakładów finansowych. Zanim to nastąpi konieczne są działania doraźne likwidujące zaniedbania i w lepszym stopniu wykorzystujące istniejące możliwości.

W związku z tym, że Dyrektywa Powodziowa wiąże się ściśle z implementacją Ramowej Dyrektywy Wodnej, harmonogramy prac dotyczących wdrożenia obu dyrektyw powinny być w pełni zsynchronizowane. Dzięki temu będzie możliwe zapewnienie ścisłej koordynacji procesów konsultacji społecznych.

Ponadto ważne jest właściwe tłumaczenie już na poziomie podstawowych określeń, gdyż niewłaściwe przełożenie definicji może w istotny sposób wpłynąć na jakość transpozycji, a co za tym idzie skutkować zmianą zakresu przedmiotowego, przedmiotowego oraz treści praw i obowiązków.

Nowe regulacje prawne w dziedzinie ochrony przeciwpowodziowej mają na celu zminimalizowanie ryzyka powodziowego i związanych z tym ryzykiem szkód w gospodarce narodowej. Zmiany te będą miały pozytywny wpływ na rozwój regionalny.

LITERATURA

1. DYREKTYWA 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej Ramowa Dyrektywa Wodna.
2. DYREKTYWA 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.
3. DYREKTYWA 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim
4. DZIENNIK URZĘDOWY Unii Europejskiej, 2010. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
5. EUROPEAN COMMISSION, 2003. Best practices on flood prevention, protection and mitigation.
6. HANDMER J., HONDA Y., KUNDZEWICZ Z.W., 2012. Changes in impacts of climate extremes: human systems and ecosystems. [W:] Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation [Field C.B., V. Barros, T.F. Stocker et al. (red.)]. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental
7. KARSKI L., 2009. Wybrane problemy dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska do prawa wspólnotowego, Prawo i Środowisko, nr 1 (57)/09.
8. KRAJOWY ZARZĄD GOSPODARKI WODNEJ, 2014. www.kzgw.gov.pl.
9. KURCZYŃSKI Z., 2012. Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego a Dyrektywa Powodziowa. Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji. Vol. 23, Politechnika Warszawska, Warszawa
10. NACHLIK E., ZALESKI J., 2010, Zarządzanie gospodarką wodną – czekanie na Aleksandra Wielkiego, który przetnie istniejący węzeł gordyjski, Gospodarka Wodna Nr 1/2010.

11. REGIONALNE ZARZĄDY GOSPODARKI WODNEJ, 2014.
www.kzgw.gov.pl/pl/Regionalne-Zarzady-Gospodarki-Wodnej.
12. ROTKO J., 2014. Funkcje i charakter prawny instrumentów planowych w gospodarce wodnej. Przegląd ustawodawstwa gospodarczego Nr 6/2014.
13. USTAWA z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jed. Dz.U. 2012, poz. 145, z późn. zm.).
14. USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. 2008 Nr 25, poz. 150, z późn. zm.).

IMPLEMENTATION OF LAW IN FLOOD PROTECTION

S u m m a r y

The article is devoted to the subject of the Water Framework Directive (WFD) in the context of the implementation of the provisions of the Polish legislation – resulting documents, legislation and public consultation. Equivalent to the WFD and fully consistent with the provisions of the Floods Directive. It is an important complement to the previous EU legislation in the field of water management. The transposition of the WFD into Polish legislation was primarily through the Water Law Act and its implementing legislation.

Key words: flood protection, polish legislation, Floods Directive.