

Opólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych



STANOWISKO Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych z dnia 7 marca 2025 r.

w sprawie: **kierunków działań jakie należy podjąć w celu uniknięcia lub zminimalizowania skutków kolejnych zdarzeń powodziowych**

Powódź, która we wrześniu 2024 r. dotknęła tysiące mieszkańców głównie południowej Polski na obszarze nie tylko województwa śląskiego, spowodowała ogromne straty w mieniu zarówno prywatnym, państwowym, jak i tym, należącym do jednostek samorządu terytorialnego. Obserwowane zmiany klimatyczne sprzyjają coraz częstszemu występowaniu powodzi, które przebiegają gwałtowniej, potęgując natężenie tych zjawisk. Ta zmieniająca się rzeczywistość powinna skłonić do refleksji i wyciągnięcia wniosków bezwzględnie wszystkich, od których zależy bezpieczeństwo w naszym kraju, a mianowicie przedstawicieli władzy centralnej wszystkich szczebli i podległych jej służb, władzy samorządowej oraz tych, których ta sytuacja bezpośrednio dotyczy, czyli każdego mieszkańca.

W naszej ocenie nie wyciągnięto należycie wniosków z poprzednich powodzi i nie podjęto adekwatnych działań, aby odpowiednio zabezpieczyć mieszkańców południowej Polski przed ponownymi powodziąmi i ich skutkami. Do dnia dzisiejszego nie naprawiono wielu szkód w infrastrukturze przeciwpowodziowej, będących następstwem powodzi z 2010 r. i nie dokonano zmiany zasad finansowania gospodarki wodnej, która jest w katastrofalnym stanie, pogarszającym się jeszcze bardziej na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. W wyniku braku potrzebnych inwestycji przeciwpowodziowych oraz należytego bieżącego utrzymania rzek - coraz bardziej zarastających drzewami i krzewami, a także zamulonych rumoszem i osadem ziemnym koryt rzecznych – wyłania się niepokojący obraz widma możliwej kolejnej katastrofy.

Zapaść w gospodarce wodnej pogłębia brak wykwalifikowanej kadry technicznej, wynikający z błędów w systemie kształcenia, ale również z marginalizacji znaczenia zawodu hydrotechnika. Skala zniszczeń powodziowych jest w naszej ocenie również wynikiem luk w prawie, głównie architektoniczno-budowlanym oraz wodnym.

Zmieniający się w ciągu ostatnich lat charakter zjawisk atmosferycznych, prowadzący do powodzi błyskawicznych powinien skłaniać do refleksji w zakresie zmiany sposobu myślenia dotyczącego zabezpieczenia przeciwpowodziowego. W związku z postępującą zabudową terenów jeszcze do niedawna rolniczych, następuje zwiększenie spływu powierzchniowego, nadając temu zjawisku gwałtowny charakter. Spływająca woda powodziowa często już nie mieści się między wałami rzek, przelewając się przez nie i zalewając okoliczne tereny.

Należy podkreślić to, że potrzebne działania w kierunku ochrony przed powodzią nie mogą opierać się jedynie na budowie i podwyższaniu wałów przeciwpowodziowych, ale także na budowie jak największej ilości zbiorników o charakterze retencyjnym i przeciwpowodziowym - jak chociażby zbiornik Racibórz, czy polderów zalewowych, jak np. Buków, dzięki którym zatrzymano miliony m³ wody, ratując przed zalaniem wiele miejscowości i tysiące domów. Należy dążyć do budowy jak największej liczby polderów zalewowych o różnej wielkości, zatrzymujących wodę w każdym dostępnym miejscu w zlewniach rzek. Takie lokalne zbiorniki przeciwpowodziowe (poldery zalewowe) powinny realizować również jednostki samorządu terytorialnego na swoim terenie, zatrzymując spływ wód zasilających rzeki, które w ostateczności nie mieszczą się w korycie i rozlewają się na terenach niżej położonych.

Niezbędne są również zmiany w prawie budowlanym, dotyczące budowy nowych budynków na terenach oznaczonych w planach zagospodarowania terenu jako obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Szanując prawo własności w sytuacji, gdy nie można odmówić już wydania zezwolenia na budowę nowych budynków na takim terenie – w oparciu o odpowiednie przepisy - w wydawanej decyzji bezwzględnie wprowadzić takie zapisy jak:

- budowa bez podpiwniczenia,
- podniesienie poziomu „0” budynku o określoną wysokość ponad poziom terenu;
- wykonanie fundamentów i ścian do określonej wysokości z odpowiednich materiałów budowlanych (np. betonu wodoszczelnego);
- zabezpieczenie otworów okiennych i drzwiowych przez montaż zapór przeciwpowodziowych.

Niezbędne jest stworzenie katalogu dobrych praktyk w tym zakresie. Taki katalog działań powstał po powodzi z 2010 r. lecz został zapomniany.

Nie bez znaczenia jest również drugi aspekt gromadzenia wody opadowej. Niewątpliwie powinno się podejść poważnie do retencji wód, we wszelkich aspektach zagadnienia. Powinniśmy wszyscy zrozumieć, że woda jest naszym dobrem. Jest najcenniejszym zasobem Ziemi, którego zaczyna brakować, dlatego trzeba nim racjonalnie zarządzać. Traktowanie wody opadowej wyłącznie jako żywiołu, z którym należy walczyć, jest dziś dużym błędem. Takie podejście do tematu powinno obowiązywać nie tylko przedstawicieli władz centralnych i jednostek samorządowych, ale również każdego obywatela. W tym zakresie niezbędne są niezwłoczne zmiany w prawie, bowiem edukacja i zmiana sposobu myślenia poszczególnych mieszkańców to proces długofalowy.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie określa w § 28, że w przypadku budynków niskich lub budynków, dla których nie ma możliwości przyłączenia

do sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej, dopuszcza się odprowadzenie wód opadowych na własny teren nieutwardzony, do dołów chłonnych lub do zbiorników retencyjnych. Należy zlikwidować taką dowolność i fikcyjność przepisu. W terenach, gdzie grunty są nieprzepuszczalne lub słabo przepuszczalne takie rozwiązanie się nie tylko nie sprawdza, ale prowadzi do niepotrzebnych konfliktów sąsiedzkich i niejednokrotnie tragedii ludzkich, związanych z zalewaniem sąsiednich nieruchomości. Dla nowych budynków należy wprowadzić obowiązek instalowania odpowiednich zbiorników na gromadzenie wody opadowej, określając przy tym jednoznacznie jaka powierzchnia uszczelnionej nieruchomości przypada na 1 m³ zbiornika (obecnie „przyjmuje się”, że 1 m³ pojemności zbiornika powinien przypadać na 25 m² dachu – nie jest to obowiązkowe). Woda deszczowa powinna być odprowadzona do zbiornika zarówno z dachów jak i z uszczelnionych powierzchni nieruchomości (podjazdów, chodników). Wykorzystanie wody opadowej do podlewania oraz do celów gospodarczych pozwala oszczędzić zużycie cennej wody uzdatnionej do picia, a gromadzenie jej w okresie opadów spowoduje zmniejszenie spływu powierzchniowego do pobliskich cieków i ostatecznie zapobiegnie zalaniu niżej położonych terenów lub znacznie zmniejszy wystąpienie szkód. W kontekście powstawania „miejskich wysp ciepła”, istotne staje się również stałe wykorzystanie wód opadowych do nawodnienia tych terenów.

Nie można w nieskończoność liberalizować przepisów prawa budowlanego, ponieważ sprzyja to różnym nadużyciom. Przykładowo, developer wybuduje duże osiedle mieszkaniowe bez zabezpieczenia okolicznych terenów przed zalaniem ogromem wód spływających z powierzchni uszczelnionych. Wystarczy, że do pozwolenia na budowę przedłoży projekt budowlany z zastrzeżeniem, że odwodnienie terenu objęte jest odrębnym projektem. Uzyskuje pozwolenie na budowę, a projekt odwodnienia składa już w starostwie na zgłoszenie i w konsekwencji wykonanie tego odwodnienia zostaje już całkowicie poza kontrolą organów nadzoru budowlanego. Zdarza się, że ostatecznie projekt odwodnienia w takiej sytuacji nie jest wykonany wcale. Pozwolenie na budowę powinno bezwzględnie obejmować wszystkie niezbędne instalacje niezbędne dla funkcjonowania obiektu.

Warto rozważyć wprowadzenie opłaty z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej dla wszystkich nieruchomości (obecnie obowiązek ten dotyczy tylko nieruchomości powyżej 3500 m², na których wyłączono więcej niż 70% powierzchni z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej). Stawka opłaty powinna się zmniejszać proporcjonalnie do wielkości zbiornika przypadającego na każdy m² powierzchni uszczelnionej. Zachęci to właścicieli istniejących budynków do instalowania zbiorników gromadzących wody opadowe, które odciążą system odwodnieniowy przez spowolnienie dopływu do niego wód opadowych.

Opłata powinna stanowić dochód jednostek samorządu terytorialnego. Zebrana z tego tytułu kwota na terenach miejskich pozwoli na utrzymanie i modernizację kanalizacji deszczowej, a na terenach wiejskich na utrzymanie istniejącego zazwyczaj systemu melioracyjnego, który w obecnym systemie prawnym traktowany jest jako system otwartej kanalizacji deszczowej. Opłata retencyjna na terenach wiejskich, jeśli działa na tym terenie spółka wodna, zajmująca się konserwacją urządzeń melioracyjnych, powinna zasilać konto tejże spółki wodnej.

W związku z powyższym konieczne jest również prawne umocowanie pracowników jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawicieli spółek wodnych do przeprowadzania kontroli w zakresie sposobu odprowadzania wód deszczowych i wykonanych urządzeń retencyjnych na nieruchomości.

Koniecznością jest wprowadzenie zmian w zapisach ustawy Prawo wodne w zakresie dotyczącym finansowania spółek wodnych. Art. 238 ustawy pozwala na finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycji lub prac utrzymaniowych na wodach i urządzeniach stanowiących własność Skarbu Państwa. Podstawą finansowania jest zawarcie właściwego porozumienia między jednostkami. Takie zapisy prawa powinny dotyczyć również możliwości finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego prac prowadzonych przez spółki wodne na urządzeniach melioracyjnych. Wówczas dochody z opłaty retencyjnej na terenach wiejskich jednostka samorządu terytorialnego mogłaby przekazać na zasadzie porozumienia miejscowej spółce na utrzymanie konkretnych urządzeń wodnych.

Obecnie spółce wodnej można udzielić jedynie dotacji na wykonanie lub konserwację urządzeń melioracyjnych, która jednak związana jest z koniecznością wkładu własnego spółki na sfinansowanie prac. W rzeczywistości możliwość udzielenia dotacji jest ograniczona. Spółka wodna działa na zasadzie dobrowolności członkostwa. Marginalizacja znaczenia urządzeń melioracyjnych w funkcjonowaniu całego układu hydrologicznego na danym terenie prowadzi do dewastacji urządzeń melioracyjnych i braku społecznej akceptacji w zakresie konieczności współfinansowania ich utrzymania. Coraz częściej też dochodzi do niszczenia urządzeń melioracyjnych, a ich naprawa pociąga za sobą coraz wyższe koszty. Pomimo tego, że prawo przewiduje możliwość karania za niszczenie urządzeń wodnych, to taka praktyka jest mało skuteczna, gdyż postępowania karne w tym zakresie często są umarzane. Udokumentowanie właścicielowi nieruchomości, że odnosi korzyści z funkcjonowania urządzeń melioracyjnych wymaga poniesienia kosztów ze składek, których spółka ma coraz mniej. Pamiętać również należy, że spółka wodna nie posiada dostępu do zasobów ewidencji gruntów. Interes prawny spółki wodnej w zakresie dostępu do danych jest niejednokrotnie w wydziałach geodezji kwestionowany.

Coraz mniej osób opłaca składki na spółki wodne, w wyniku czego dochody spółek wodnych są coraz mniejsze, a to przekłada się na ograniczone możliwości w zakresie udzielenia dotacji. W rezultacie gmina ma możliwość udzielenia dotacji, spółka wodna technicznie jest zdolna wykonać prace lecz nie jest w stanie przyjąć większej kwoty dotacji z powodu braku własnych środków na wniesienie udziału własnego. Z powyższych względów konieczne są zapisy w prawie dotyczące możliwości współfinansowania przez jednostki samorządu terytorialnego prac wykonywanych przez miejscową spółkę wodną tak, jak ma to zagwarantowany Skarb Państwa.

Kolejnym czynnikiem mającym wpływ na działania przeciwpowodziowe jest właściwe gospodarowanie wodą na terenach leśnych, zwiększanie zalesienia terenów górskich i nieużytków oraz zatrzymywanie wody na tych terenach przez budowę zbiorników retencyjnych. Niezbędna jest również większa kontrola wydawanych pozwoleń wodnoprawnych. Warunki wydane w pozwoleniu bardzo często nie są przestrzegane. Przykładem jest funkcjonowanie stawów rybnych. W teorii, zgodnie z pozwoleniem wodnoprawnym maksymalny poziom piętrzenia w stawie powinien być oznakowany w sposób trwały i wyraźnie widoczny. W rzeczywistości nikt tego nie wykonuje, nie sprawdza i nie egzekwuje. Stawy są przepełniane, piętrzone niemal do korony grobli, nie posiadają żadnych zdolności retencyjnych. Każdy większy opad deszczu powoduje albo przelanie się wody przez groble albo maksymalny zrzut wody ze stawu do rowu, który jest już przepełniony wodą spływającą z przyległych terenów i zalanie terenów położonych poniżej.

Zwracamy też uwagę na konieczność wzmocnienia systemu monitoringu i ostrzegania przed zagrożeniem powodziowym, a także zwiększenia dostępności na szczeblu samorządu terytorialnego do danych. Gminy powinny mieć dostęp do informacji hydrologicznych mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa lokalnego. Częstotliwość rozmieszczenia

urządzeń pomiarowych: intensywności opadów i wodowskazów, pozostawia aktualnie wiele do życzenia.

Konkludując, ochrona przed powodzią to złożony proces, wymagający wprowadzenia zmian zarówno w prawie jak i w sposobie myślenia oraz pełnego zaangażowania w działania wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo przeciwpowodziowe, w celu ochrony mieszkańców, mienia, infrastruktury krytycznej, a także cennych zasobów wody, niezbędnej do życia.

Piotr Kuczera

Przewodniczący
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
Prezydencja OPOS