

Andrzej Sęk

Ochrona przeciwpowodziowa jako zadanie organów władzy lokalnej

SŁOWA KLUCZOWE:

*władza lokalna, powódź, ochrona przeciwpowodziowa,
bezpieczeństwo, sytuacja kryzysowa*

W 2010 roku mieliśmy w Polsce do czynienia z powodzią bardziej brzemienneą w skutkach niż pamiętna powódź tysiąclecia z 1997 r. Intensywne opady deszczu spowodowały przekroczenie poziomów alarmowych wielu rzek w południowych województwach. Woda przerwała wały powodziowe i zalała wiele miejscowości. Na wielu odcinkach rzek, jak do tej pory, nie wybudowano żadnych wałów przeciwpowodziowych, co jeszcze bardziej pogorszyło stan bezpieczeństwa mieszkańców okolicznych miejscowości. W związku z tymi wydarzeniami szerokim echem w Polsce odbiły się spory kompetencyjne organów administracji rządowej w terenie i jednostek samorządu terytorialnego o to, kto ma zapobiegać w przyszłości tego rodzaju zdarzeniom. Zanim podejmę próbę rozstrzygnięcia tego problemu, chciałbym wyjaśnić pojęcie sytuacji kryzysowej, w mojej ocenie bowiem tego rodzaju zdarzenia, w których zagrożone jest życie, zdrowie ludzi oraz ich mienie, można określić mianem sytuacji kryzysowych.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, przez sytuację kryzysową należy rozumieć „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”¹.

¹ Art. 3 pkt 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

Zapobieganie sytuacjom kryzysowym należy do kompetencji administracji rządowej oraz wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Na najniższym szczeblu obowiązek przeciwdziałania powodziom spoczywa na gminie². Zadanie to zostało wyszczególnione w ogólnej formule jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy m.in. „ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego”.

Nie jest to jedyny akt prawny, który nakłada na gminę obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańcom wspólnoty. Kwestię tę reguluje wiele aktów prawnych, do których w pierwszej kolejności należy zaliczyć wspomnianą już ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z art. 19. ust. 1 tejże ustawy, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt/burmistrz/prezydent miasta. Przypomnijmy – do zadań wójta, burmistrza, prezydenta należą m.in.: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem na zagrożenia i usuwaniem ich skutków na terenie gminy, realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Te i inne zadania z tego zakresu organ wykonawczy gminy realizuje przy pomocy powołanego przez siebie gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, w skład którego wchodzi osoby powołane spośród zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych.

Kolejnym aktem prawnym, który wprost nakłada na administrację rządową i samorządową realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, jest ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne³. Zgodnie z art. 81 wymienionej ustawy, ochrona przed powodzią należy do zadań administracji rządowej i samorządowej, którą prowadzi się zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, a także planami ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego. W tym też celu dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej opracowują studium ochrony przeciwpowodziowej ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki

² Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³ Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

ochrony przed powodzią. W zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych, dokonuje się w nim podziału obszarów na: obszary wymagające ochrony przed zalaniem ze względu na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową, obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią i obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Projekt opracowanego studium ochrony przeciwpowodziowej – w celu zaopiniowania – jest przesyłany właściwym radom gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich. Organy te zaś od chwili przesłania projektu mają 30 dni na zgłaszanie uwag. Uwagi ten mogą, lecz nie muszą, być uwzględnione przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, o czym organy jednostek samorządu terytorialnego muszą być przez autorów projektów powiadomione w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania⁴. W tym rozwiązaniu prawnym należy upatrywać pewnej niekonsekwencji ustawodawcy, albowiem kto, jak nie jednostki samorządu terytorialnego, ma wiedzieć o sytuacji, jaka może się wydarzyć na terenach zagrożonych powodzią. Uwagi te nie tylko powinny, ale muszą być uwzględnione w projekcie studium ochrony przeciwpowodziowej. Za przyjęciem takiego rozwiązania mogą przemawiać m.in. następujące korzyści: właściwe planowanie budowy wałów przeciwpowodziowych, zmniejszenie strat materialnych ludności zamieszkującej tereny zagrożone powodzią i – co za tym idzie – ochrona również budżetu państwa.

Obszary potencjalnego zagrożenia powodzią powinny być także uwzględniane przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Do tych obszarów trzeba zaliczyć tereny narażone na: przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych, zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących albo budowli ochronnych pasa technicznego. Stąd też wydaje się, że rola jednostek samorządu terytorialnego w kwestii ochrony przeciwpowodziowej jest ogromna.

Poprawnie opracowany plan zagospodarowania przestrzennego gminy pozwoli ocenić, czy możliwa jest budowa domów jednorodzinnych lub też innych inwestycji. Zrozumiałe dla jednostek samorządu terytorialnego powinno być to, że w opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego powinna brać udział osoba, która w tej kwestii posiada

⁴ Tamże, art. 79 ust. 4.

odpowiednią wiedzę i doświadczenie zawodowe. O konieczności udziału takiej osoby/osób wypowiedział się w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, twierdząc, że „prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy w przedmiocie zezwolenia na budowę budynku mieszkalnego przy stopie wału przeciwpowodziowego wymaga wiedzy fachowej”⁵.

Istotną rolę w kwestii ochrony przeciwpowodziowej powinno odgrywać regulowanie koryt cieków wodnych. Regulacja ta powinna zmierzać w szczególności do kształtowania przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku naturalnego i zapewnić jego dynamiczną równowagę. Jak wynika z Prawa wodnego, urządzenia melioracji wodnych podstawowych stanowią własność Skarbu Państwa i są wykonywane na jego koszt. Melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią.

W mojej ocenie kontrowersje budzi treść art. 80a ustawy – Prawo wodne, z treści którego wynika, że „tereny o szczególnym znaczeniu społecznym, gospodarczym lub kulturowym powinny być chronione przed zalaniem wodami o prawdopodobieństwie występowania co najmniej raz na 200 lat”. Trudno jest tutaj rozstrzygać, czy osada wiejska położona na obszarze potencjalnego zagrożenia powodzią jest terenem o szczególnym znaczeniu społecznym. Osobiście osadę taką uznałbym za teren o szczególnym znaczeniu społecznym, ale ktoś może mieć na ten temat inne zdanie i uważać, że tego typu miejsce nie podlega ochronie przeciwpowodziowej.

Inną kwestią, która również może budzić kontrowersje, jest oznaczony w ustawie okres, w którym przewidywane jest zagrożenie powodziowe. Jak pokazały ostatnie wydarzenia, powódzie stanowią poważne zagrożenie znacznie częściej niż raz na 200 lat. Tylko w 2010 r. powódź zniszczyła dorobek życia setek ludzi co najmniej trzykrotnie, nie należy także zapominać o ofiarach śmiertelnych.

Na kanwie ostatnich wydarzeń związanych z powodzią szerokim echem w mediach odbił się spór kompetencyjny między terenowymi organami administracji rządowej a organami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie ochrony przeciwpowodziowej. W mojej ocenie spór ten jest bezprzedmiotowy, albowiem zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są określone m.in. w ustawach samorządowych. Nie może być też wątpliwości co do zasięgu terytorialnego tych kompetencji. Dla wyjaśnienia tych wątpliwości posłużę się kilkoma

⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 3 września 2008 r., nr III SA/Po 331/08.

przykładami. Otóż zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, każda z gmin wykonuje swoje zadania na określonym terytorium, czyli w swoich granicach administracyjnych. Granice te, jak wynika z przywoływanej już ustawy o samorządzie gminnym, ustala w drodze rozporządzenia Rada Ministrów⁶, stąd też zadania z tego zakresu w swoich granicach jako pierwsza realizuje gmina.

W kontekście realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową nie można oczywiście poprzestać na gminie. Obowiązek ochrony przeciwpowodziowej spoczywa także na samorządzie powiatowym⁷. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 16, do zadań samorządu powiatowego należy m.in. „ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego, i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska”. Należy pamiętać, iż zadania powiatu są zadaniami o charakterze ponadgminnym realizowanymi na podstawie kryterium skali i specjalności.

Jak wiadomo, kryterium specjalności oznacza, że gmina – jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego – nie jest w stanie sprostać zadaniom wymagających specjalistycznego przygotowania; zgodnie z kryterium skali zaś przedmiotem działania organów powiatu mogą być zasadniczo te zjawiska, gdzie racjonalna skala administrowania jest większą niż gmina. Z tego względu samorząd powiatowy „pochlania” je z urzędu i zapewnia ich realizację. Nie inaczej przedstawia się sytuacja, jeśli chodzi o działania samorządu wojewódzkiego.

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa, do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, w tym dotyczących gospodarki wodnej, zatem także ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych⁸.

Istotną rolę w tej kwestii odgrywają także wojewodowie. Przypomnijmy, że zgodnie z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁹, wojewoda jest przedstawicielem rządu w województwie i odpowiada tam za realizację polityki Rady Ministrów. Gdy dokładnie przeanalizujemy art. 22 wyżej wymienionej ustawy, odnajdziemy treści,

⁶ Rada Ministrów – w drodze rozporządzenia – tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice. Art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

⁷ Ustawa z 5 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁸ Art. 14 ust. 1 pkt 9 ustawy z 5 czerwca 1995 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁹ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. Nr 31, poz. 206.

z których wynika, że do zadań wojewody należy także „ocena stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa oraz opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią; również ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego”.

Wojewoda ma także prawo wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, w sytuacjach nadzwyczajnych zaś – w tym związanych także z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra¹⁰. Należy zauważyć, iż wojewoda jest także organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Przywoływana już ustawa, która zmieniła ustawę o administracji rządowej w województwie¹¹, oprócz nadzoru dała wojewodzie jeszcze jeden, jak się wydaje skuteczny, instrument prawny, jakim jest kontrola, której nie uwzględniała poprzednia ustawa. Wojewoda może zatem i powinien skutecznie oddziaływać na działalność jednostek samorządu terytorialnego w kwestii ochrony przeciwpowodziowej.

W ramach kontroli wojewoda sprawdza pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań tylko z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Jak wiadomo, finansowanie wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych z zakresu ochrony przeciwpowodziowej na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym planuje się w ramach budżetów odpowiednio: gmin, powiatów i samorządów województw. Wykonywanie zadań tego typu na poziomie krajowym planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej.

Oczywiście administracja rządowa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, w związku z tym jednostki te muszą otrzymać z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, iż w kwestii ochrony przeciwpowodziowej administracja rządowa i jed-

¹⁰ Tamże, art. 25 ust. 1.

¹¹ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.

nostki samorządu terytorialnego powinny ściśle ze sobą współpracować, a wszelka koordynacja działań powinna odbywać się na poziomie rządowym. Innymi słowy, administracja rządowa powinna mieć wiedzę, co w sprawie ochrony przed powodzią robi np. gmina, ta zaś z kolei powinna znać zakres wsparcia, jakie może zostać jej udzielone przez rząd. Jak jednak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2009 r., zaległości w tej kwestii są duże¹². Wielokrotnie przywoływana w niniejszym artykule ustawa – Prawo wodne nałożyła na Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej obowiązek opracowania planu ochrony przeciwpowodziowej dla Polski. Zgodnie z danymi raportu Najwyższej Izby Kontroli, taki plan nie powstał od ośmiu lat. Zdaniem pracowników NIK, nie ma także przemyślanej i realistycznej strategii ani planu ochrony dla tych województw, które najbardziej ucierpiały podczas ostatnich powodzi.

Organy administracji rządowej i samorządowej nie realizowały zadań wynikających z prawa wodnego. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej nie opracował planu ochrony przeciwpowodziowej dla regionu wodnego w województwach małopolskim i świętokrzyskim. Wojewódzkie zarządy melioracji (a więc służby podległe wojewodzie) nie utrzymywały w należytym stanie budowli służących ochronie przeciwpowodziowej oraz cieków wodnych.

Kolejne zaległości to brak zintegrowanej strategii ochrony przeciwpowodziowej oraz rzetelnych danych o stanie technicznym budowli jej służących. Jak się później okazało, miało to istotny związek z brakiem realnego oszacowania potrzeb w tym zakresie.

Jednostki samorządu terytorialnego w województwach małopolskim i świętokrzyskim nierzetelnie opracowywały plany ochrony przeciwpowodziowej. Zdaniem NIK, gminne i powiatowe plany operacyjne były bardziej opisem działań, które należy podjąć w trakcie zagrożenia niż wieloletnią strategią działań gminy czy powiatu. Najgorsze jest jednak to, że niektóre z jednostek samorządowych w ogóle nie opracowały planów ochrony przeciwpowodziowej. Wydaje się, że wojewodowie jako organy kontroli i nadzoru i w tym obszarze powinni wykazać się większą aktywnością. Zapowiedzi rządu o rychłej zmianie prawa wodnego mogą zatem nie przynieść oczekiwanych rezultatów, bowiem kolejne obowiązki mogą przerosnąć możliwości finansowe zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej, a może nawet chęć podejmowania jakichkolwiek działań.

¹² Raport Najwyższej Izby Kontroli – Delegatura w Krakowie nr PO/09/143. Nr ewid. 179/20009/143/LKR.

Na zakończenie warto przytoczyć myśl Arystotelesa, która – jak się wydaje – oddaje sens dotychczasowych działań administracji publicznej w niektórych częściach kraju: „gdyby ktoś nad jakąś sprawą stale się zastanawiał, rozstrzygnięcie przeciągnęłoby się w nieskończoność”.

STRESZCZENIE

Zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej należy do kompetencji administracji rządowej oraz wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Na najniższym szczeblu obowiązek przeciwdziałania powodziom spoczywa na gminie. Zadanie to zostało wyszczególnione w ogólnej formule jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Nie jest to jedyny akt prawny, który nakłada na gminę obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańcom wspólnoty.

Kwestię tę reguluje wiele aktów prawnych, do których należy zaliczyć ustawę o zarządzaniu kryzysowym, ustawa – Prawo wodne. Ponadto obowiązek ochrony przeciwpowodziowej spoczywa także na samorządzie powiatowym, samorządzie wojewódzkim oraz administracji rządowej.

Andrzej Sęk

FLOOD PROTECTION AS A TASK FOR LOCAL AUTHORITIES

One of the tasks of governmental administration and local authorities at all levels is to secure the protection means against flood. On the lowest level, municipal authorities are responsible for mentioned above activity. This task is specified within the general act as satisfying common needs of the community. This act is not the only one, which obliges commune authorities to provide community members with protection against flood.

This issue is regulated by a number of legal acts including Emergency Management Act, and Maritime Act. Furthermore, district (powiat) and provincial authorities as well as governmental administration are in charge of government flood protection activity too.