

Elżbieta Strzelecka

Politechnika Łódzka

Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska

e-mail: elzbietastrzelecka@gmail.com

BUDOWANIE BEZPIECZEŃSTWA PRZECIWPOWODZIOWEGO. ŚWIADOMOŚĆ SPOŁECZNA I MOŻLIWOŚCI ZMIAN

Creating flood security. Public awareness and the potential for change

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo przeciwpowodziowe, zarządzanie kryzysowe

Key words: flood security, risk management

WSTĘP

Powódź, jak każda sytuacja kryzysowa, jest punktem zwrotnym w myśleniu i tworzeniu już dziś bezpiecznej przyszłości. Efekt zależy od zbiorowego wysiłku.

Elżbieta Strzelecka

Przyjęcie Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim¹ jest wyrazem determinacji krajów unijnych w rozwiązywaniu problemu powodzi. Decyzję tę poprzedziło ponad 100 dużych powodzi w latach 1998-2005 w Europie, w tym na Dunaju i Łabie w 2002 roku. Skutkiem ich było ok. 700 ofiar śmiertelnych, utrata domu przez ok. 0,5 mln ludzi, wypłacenie ponad 25 bilionów € odszkodowań (Jacewicz 2007). W Polsce, w okresie 55 lat (1946-2005) odnotowano 590 powodzi, z których 15 miało charakter powodzi katastrofalnych (ofiary śmiertelne, wysoka wielkość szkód). Straty powodowane przez największe powodzie dochodzą do 1% PKB. W tabeli 1 zestawiono znaczące powodzie w Polsce w latach 1941-2001.

Ostatnie lata również nie należą do spokojnych. Powódź w 2010 roku dotknęła, poza Polską, siedem krajów. Straciło w niej życie 37 osób (25 w Polsce). W kraju znacząco ucierpiało 14 województw, 811 gmin, 1800 firm, 68 tysięcy osób. Pod wodą znalazło się 680 tysięcy ha powierzchni kraju (ok. 2% kraju) wraz

¹ zwanej dalej Dyrektywą Powodziową.

z 18 tysiącami budynków. Uszkodzeniu uległo ponad 2000 km wałów, budowle piętrzące, drogi, mosty, domy (Siudak i in. 2012). Usuwanie skutków wielkiej wody kosztowało ok. 2 mld złotych². Katastrofalne skutki powodzi w 2013 r. w Czechach, Polsce, Słowacji, Niemczech, na Węgrzech ponownie zmuszają nas do wzięcia odpowiedzialności za sytuacje kryzysowe. Podstawą działań jest zmiana zbiorowej oraz indywidualnej świadomości społecznej.

Zwiększona częstotliwość powodzi w obszarze dorzeczy Odry i Wisły w ostatnich kilkudziesięciu latach oraz zapisy historycznych powodzi (tab. 1) wskazują na konieczność zastanowienia się, czy przyjęta w Prawie wodnym, w art. 9. 6c, klasyfikacja obszarów szczególnego zagrożenia powodzią nie powinna być uzupełniona o nową kategorię tj. o obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średniowysokie i wynosi raz na 20-50 lat. Miałoby to istotny wpływ na regulacje prawno-administracyjne, działania organizacyjno-edukacyjne i rozwiązania technologiczno-techniczne dotyczące ochrony czynnej i biernej przed powodzią. Obowiązujące prawo uwzględnia – w odniesieniu do kryterium czasu i prawdopodobieństwa – dwa obszary szczególnego zagrożenia, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest: średnie i wynosi raz na 100 lat oraz wysokie i wynosi raz na 10 lat. Proponowana zmiana ma związek z występowaniem różnego rodzaju powodzi coraz częściej niż raz na 100 lat (tab. 1), co spowodowane jest:

1. Odczuwalnymi zmianami klimatu,
2. Znaczącymi opóźnieniami w realizacji inwestycji obiektów hydrotechnicznych w dorzeczu Wisły i Odry,
3. Dużymi zaniedbaniami w utrzymaniu obiektów hydrotechnicznych i drożności koryt rzek oraz występowaniem awarii urządzeń wodnych (są przyczyną co 20-stej powodzi).

Doświadczenia powodziowe ostatnich dwóch dekad ukazują, że istotnym problemem staje się budowa, odbudowa lub renowacja wałów przeciwpowodziowych (Ambrożewski, Jankowski 2003). Stan techniczny istniejących wałów powodziowych tzw. zagrażający bezpieczeństwu sięga ok. 30% w przypadku wielu województw, natomiast tzw. stan techniczny mogący zagrażać bezpieczeństwu może dotyczyć nawet ok. 60 % wałów. Przykładowo w województwie lubuskim 83% wałów wymaga interwencji (Jabłoński 2012)³. Skala potrzeb w całej Polsce jest znacząca i przekracza budżety gmin. Koszty napraw wałów i budowania nowych są na tyle wysokie, że po ostatnich powodziach czas ich realizacji znacząco się wydłużył do pięciu i więcej lat. Zatem ryzyko, iż techniczne budowle mogą być same w sobie zagrożeniem i przyczyną powodzi, staje się znaczące.

Obecnie podejmowane w kraju działania oparte są na coraz bardziej świadomym i odpowiedzialnym rozumieniu zagrożeń oraz ich wpływie na

² Powódź maj 2010 roku. Geneza i skutki powodzi, <http://poznajpogode.pl/ciekawostka, powodz-maj-2010-geneza-i-skutki-powodz>.

³ Stan techniczny infrastruktury przeciwpowodziowej w województwie lubuskim: mogący zagrażać bezpieczeństwu – 56%, zagrażający bezpieczeństwu - 27%.

zarządzanie wspólnotami. Jednak stosunkowo młody system zarządzania kryzysowego w naszym kraju wymaga dalszych zmian organizacyjnych, w tym w odniesieniu do bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. W ramach konsultacji społecznych Projektu KPZK zwrócono uwagę na ekonomiczny aspekt ograniczania skutków powodziowych oraz zarządzania kryzysowego.

Tabela 1. Znaczące powodzie w Polsce (1941- 2001)

Table 1. Important floods in Poland (1941-2001)

Rodzaj powodzi	Udział w %	Lata 1941-2001	Skutki
Opadowa (opady letnie)	59%	1960; 1970; 1977; 1980; 1997; 2001;	- 1997 (VII) – największa powódź na Odrze w całym XX wieku; wcześniejsze katastrofalne powodzie na Odrze – 1813 r., 1854 r., 1903 r. zginęły 54 osoby, uszkodzeniu lub zniszczeniu uległo ok. 77 tys. budynków, 14 tys. km dróg, 4 tys. mostów, 3 mln ha gruntów ornych (Ambrożewski, Jankowski 2003, Siudak i in. 2012). - 2001 (lipiec) – dorzecze Wisły, mniejsza powódź w Dorzeczu Odry; 23% wałów (1.937,8 km) z ponad 8 tys. km to wały o stanie zagrażającym lub mogącym zagrażać bezpieczeństwu (Siudak i in. 2012),
Roztopowa (III/IV)	8%	1979	Wiosenne powodzie wystąpiły w centralnej i północno-wschodniej części kraju; najwięcej ucierpiały Pułtusk i Ostrołęka.
Zatorowa	10%	1983;1988; 1993;1995; 2001	
Opadowo – roztopowa	5%	2001	
Awarie urządzeń wodnych	5%	Są przyczyną co 20-tej powodzi	

Zródło: opracowanie własne wg (Ambrożewski, Jankowski 2003, s.97; Siudak i in. 2012; Projekt...)

BEZPIECZEŃSTWO PRZECIWPOWODZIOWE W ZARZĄDZANIU STRATEGICZNYM KRAJU

Bezpieczeństwo przeciwpowodziowe traktowane jest jako proces, w ramach którego podejmowane działania mają sprzyjać poprawie i utrzymaniu jakości życia oraz trwałemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu, ograniczającemu zagrożenia wynikające z klęsk żywiołowych i kryzysów w środowisku naturalnym oraz w sferze zdrowia.

Dokumenty programowe rozwoju Polski do 2020 roku oparte są na koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK). Ten dokument jest, obok Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, dokumentem ramowym dla innych dokumentów strategicznych i operacyjnych (np. strategii sektorowych) oraz wytyczną w zakresie wymiaru terytorialnego dla strategii sektorowych. Uwypukla on rolę polityki przestrzennej kraju, jako koordynacyjnej w stosunku do innych polityk sektorowych, a podejście sektorowe ogranicza do podejścia zintegrowanego. W „Raporcie z konsultacji społecznych KPZK 2030” zwrócono uwagę na problematykę bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, w tym m.in. na:

1. Działania ochronne - powinny one być zależne od skali potencjalnych strat; waga ich odnoszona jest do strat w ekosystemach, wynikających z domniemanych agresywnych inwestycji przeciwpowodziowych lub do strat materialnych społeczeństwa oraz jednostek,
2. Odpowiedzialność państwa za bezpieczeństwo obywateli, mienie i dobra kultury w zakresie oferowanego poziomu ochrony, w tym dostosowanie go do potrzeb ochronnych i aktualnego poziomu wiedzy, powstanie i utrwalenie niezbędnych mechanizmów prawnych i społecznych, zmniejszających straty powodowane klęskami żywiołowymi,
3. Problemy decyzyjne - w miejsce sektorowych programów przeciwpowodziowych dla Wisły i Odry postuluje się opracowanie strategii społeczno-gospodarczych zapewniających skuteczne prowadzenie działań nietechnicznych i inwestycyjnych oraz korelowanie ich z rozwojem społeczno-gospodarczym regionu w długim horyzoncie czasowym,
4. Zachowanie przez KPZK zgodności z Planami Gospodarowania Wodami w Dorzeczach (np. realizacja wskazanych inwestycji przeciwpowodziowych odpowiednio do zasad Prawa wodnego, zarządzanie pojemnością zbiorników retencyjnych i wprowadzanie niezbędnych zmian w użytkowaniu terenów i dolin cieków objętych programami regulacji).

W omawianym Raporcie przedstawiono możliwości usprawniania systemu planowania przestrzennego poprzez: obligatoryjne sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach zarządzania terytorialnego kraju, wprowadzenie hierarchicznej współzależności planów zagospodarowania przestrzennego, wyeliminowanie uznaniowości w prawie gospodarki przestrzennej i decyzjach administracyjnych w odniesieniu do kluczowych problemów przestrzennych, zero tolerancji dla ekspansji zabudowy bez



uzasadnienia ekologicznego, ekonomicznego i społecznego oraz dla samowoli budowlanych, wyłączenie z zabudowy terenów zagrożonych katastrofami naturalnymi.

W innym dokumencie, istotnym dla poruszanej problematyki, tj. w Narodowej Strategii Gospodarki Wodnej 2030 przyjęto, jako nadrzędny cel, zapewnienie powszechnego dostępu ludności do czystej i zdrowej wody oraz istotne ograniczenie zagrożeń wywoływanych przez powódzie. Wdrożenie tej strategii obejmuje reformę systemu gospodarowania wodami i działania związane z wdrażaniem dyrektyw UE oraz weryfikację i kontrolę przyjętych rozwiązań do 2015 roku. Cele operacyjne strategii dotyczą: potrzeb wodnych, ekosystemów wodnych, planowania i zarządzania przestrzennego w relacji ze środowiskiem wodnym, zagrożeń naturalnych, wzrastającego ryzyka występowania awarii i katastrof naturalnych i adaptacji do zmian klimatu (Projekt NSGW 2030).

Obowiązujące Prawo Wodne uwzględnia wymagania Dyrektywy Powodziowej odnośnie do sporządzenia i wprowadzenia: Wstępnej Oceny Ryzyka Powodziowego (do grudnia 2011 r.), Map Zagrożenia i Map Ryzyka Powodziowego (do grudnia 2013 r.), Planów Zarządzania Ryzykiem Powodziowym (do grudnia 2015 r.). Zgodnie z art. 4.2. niniejszej ustawy Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej składa co dwa lata Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej informację m.in. o stanie ochrony ludności i mienia przed powodzią. Prawidłowe gospodarowanie wodami wymaga ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią, a także uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej posiadania (art. 4a ustawy): studium strategii rozwoju województwa w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, planu zagospodarowania przestrzennego gminy i województwa m.in. w odniesieniu do obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

Wytyczne Dyrektywy Powodziowej wpłynęły na zmiany w polskim prawodawstwie poprzez wprowadzenie nowego sposobu myślenia o metodach łagodzenia skutków powodzi. Stosowane dotychczas sformułowania i praktyka działania (z lewej, na poniższym zobrazowaniu), uznane zostały za niewystarczające i zastąpione nowymi (z prawej) (Dyrektywa 2007):

Ochrona przed powodzią		Ograniczanie skutków powodzi
Reagowanie		Zarządzanie kryzysowe

Ograniczanie skutków powodzi polega nie tylko na ochronie czynnej tj. na przygotowaniu na czas rezerwy powodziowej w zbiornikach wodnych (nowych i projektowanych), ale również na ochronie biernej tj. na utrzymaniu do-

brego stanu obiektów hydrotechnicznych i drożności koryt rzek. Niestety ostatnie powodzie ukazały zaniedbania w ochronie biernej. Zarządzanie ryzykiem powodzi zmierza do zmniejszenia prawdopodobieństwa i/lub wystąpienia strat powodziowych poprzez kolejne zintegrowane działania, w tym:

I. Zapobieganie

1. Brak (unikanie) zabudowy na obszarach narażonych na powódź.
2. Dostosowywanie przyszłej zabudowy do warunków zagrożenia powodziowego.
3. Promocja właściwego zagospodarowania (budownictwo, rolnictwo i leśnictwo).

II. Ochrona

1. Stosowanie środków zapobiegawczych:

- technicznych np. wały przeciwpowodziowe, wrota przeciwsztormowe, zbiorniki retencyjne naturalne i sztuczne, poldery, kanały ulgi,
- nietechnicznych np. informacja, mapy, system ubezpieczeń, kredyty preferencyjne dla zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia strat powodziowych lub ich uniknięcia.

III. Przygotowanie

- Informowanie społeczeństwa o ryzyku powodziowym, zachowaniu i działaniu w przypadku wystąpienia powodzi.

IV. Reagowanie kryzysowe

- Opracowanie planów reagowania kryzysowego w przypadku wystąpienia powodzi.

V. Usuwanie skutków

1. Możliwe szybkie przywrócenie terenów dotkniętych powodzią do normalnego użytkowania.
2. Zmniejszenie socjalnych i ekonomicznych skutków powodzi w odniesieniu do poszkodowanych.

Systemem zarządzania kryzysowego w przypadku powodzi oparty jest na działaniach:

- prawnych – zmiana ustawy Prawo wodne, wdrażanie zapisów Dyrektywy Wodnej,
- organizacyjnych – wdrożenie lokalnych i krajowych programów ochrony przed powodzią i jej skutkami, intensywne działania sztabów przeciwpowodziowych z udziałem specjalistów w zakresie gospodarki wodnej i innych odpowiednich służb, tworzenie nowych narzędzi zarządzania ryzykiem (mapy, plany),
- informacyjnych – ostrzeganie mieszkańców terenów zagrożonych powodzią; np. w ramach międzynarodowego projektu INARMA, zainstalowano nowoczesny system ostrzegania ludności w czterech miejscowościach powiatu płockiego,
- badawczo-wdrożeniowych - np. nowe technologie umacniania wałów,
- społecznych – budowania postaw aktywnych, integrujących wysiłki społeczności lokalnych w sytuacji bezpośredniego zagrożenia powodziowego, aktywnego udziału w konsultacjach społecznych (SUiKZP, MPZP), etc.,
- edukacyjnych – zwiększanie wiedzy i podnoszenie świadomości całego spo-

łączeństwa odnośnie do działań ograniczających skutki powodzi; np. efektem Projektu OSIRIS (Operacyjne Zarządzanie Zagrożeniem Powodziowym w Społeczeństwie Informacyjnym), realizowanego również w Polsce, było opracowanie materiału edukacyjnego dla szkół (Siudak i in. 2012), a także dla animatorów edukacji powodzi.

Przykładem istotnych dla polskiej gospodarki działań innowacyjno-organizacyjnych jest międzyresortowy projekt ISOK⁴, w ramach którego opracowano dla ok. 240 najważniejszych rzek kraju mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz modele matematyczne, pozwalające przewidywać zagrożenia związane z zalaniem czy przerwaniem wałów. Dane o terenach zagrożonych powodzią, w tym cyfrowe mapy ryzyka powodziowego, mają umożliwiać: poinformowanie o zjawisku wszystkich uczestniczących w potencjalnym zagrożeniu, przewidywanie możliwych zagrożeń i szacowanie ryzyka. Mapy ryzyka powodziowego mają stać się niezbędnym narzędziem dla urbanistów, pozwalającym im w procesie planowania przestrzennego na identyfikowanie terenów, które nie mogą być przeznaczone pod zabudowę, a tym samym eliminowanie procesu zabudowy na obszarach zagrożonych. Również wznoszenie nowej infrastruktury komunikacyjnej np. mostów, nie powinno tworzyć dodatkowego zagrożenia powodziowego. System finansowany jest w głównej mierze z funduszy europejskich. Jego wartość wynosi 300 mln zł. Ma być on wdrożony do końca 2014 r.⁵

Jednym z istotnych elementów zarządzania kryzysowego jest łągodzenie skutków powodzi poprzez wykorzystanie uzupełniających się strategii (rys.1):

Strategia 1 – polega na stosowaniu zapobiegawczych środków technicznych, również w skali lokalnej (pozostawianie naturalnej, niezabudowanej przestrzeni);
Strategia 2 – dotyczy zmniejszenia zagrożenia powodziowego i skutków powodzi poprzez ograniczenie możliwości zagospodarowywania terenów zalewowych, w tym:

1. Na terenach niezurbanizowanych: wprowadzenie zakazu budowy obiektów na najbardziej zagrożonych terenach lub zezwalanie na budowę w strefach o mniejszym zagrożeniu jedynie pod warunkiem usytuowania budynków mieszkalnych powyżej przewidywanego poziomu wód powodziowych, stosowanie odpowiednich konstrukcji budowlanych dla obiektów, dobieranie odpowiedniego sposobu użytkowania terenu (np. tylko do celów rekreacyjnych), wykupywanie i rozbiórka istniejących obiektów, których ochrona kosztowałaby więcej, niż wynosi ich wartość.

2. Na terenach zurbanizowanych: podejmowanie działań porządkujących i ograniczających skutki powodzi dzięki powszechnemu dostępowi do map zagrożenia powodziowego od 2014 roku. Zakaz budowy na terenach, mających dotąd inną kwalifikację, może wiązać się z wypłatą odszkodowań za utratę wartości rynkowej

⁴ Informatyczny System Osłony Kraju przed Nadzwyczajnymi Zagrożeniami.

⁵<http://www.portalsamorzadowy.pl/spoleczenstwo-informacyjne/do-konca-2013-r-beda-mapy-powodziowe,42341.html>; PAP 13-12-2012, 20:10; <http://www.portalsamorzadowy.pl/spoleczenstwo-informacyjne/system-przeciwpowodziowy-w-2014-r,41682.html>

gruntu i z ograniczeniem rozwoju gospodarczego danego obszaru, co z kolei może wpływać na postawy samorządów, które są raczej niechętne różnym ingerencjom prawnym oraz utracie wartości gruntów.

Strategia 3 – dotyczy ograniczania strat poprzez zmniejszenie wrażliwości (podatności) na powódź obiektów budowlanych na terenach zalewowych oraz przygotowanie mieszkańców do radzenia sobie z zagrożeniem w okresie przed powodzią i po powodzi.



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Siudak i in. 2012)

Ryc. 1. Strategie zwiększające bezpieczeństwo przeciwpowodziowe

Fig. 1. Strategies which enhancing flood security: S1 - Keeping flood away; S2 - Keeping people away from flood; S3 – Learning to live with flood

Według Rządowego Centrum Bezpieczeństwa konieczne jest stworzenie skutecznego systemu zarządzania ryzykiem powodziowym, który zapewni m.in. (Zagrożenia okresowe występujące w Polsce, 2013):

- stworzenie wieloletniego planu inwestycyjnego zabezpieczeń technicznych, rozwój systemu monitoringu, prognozowania i ostrzegania o zagrożeniu oraz prowadzenie edukacji powodziowej,
- inwestowanie w bezpieczną infrastrukturę hydrotechniczną, w tym zwiększanie pojemności retencyjnej zbiorników retencyjnych, budowę zarówno wałów, jak i polderów dla ochrony ludności; same wały dają fałszywe poczucie bezpieczeństwa i to zachęca do zabudowy terenów sąsiadujących z nimi, co skutkuje większymi stratami w sytuacji przerwania obwałowania,
- bezpieczeństwo przeciwpowodziowe poprzez uwzględnienie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obszarów przeznaczonych do zalania,
- rozwój i utrzymywanie w dobrym stanie technicznym infrastruktury przeciwpowodziowej, prowadzenie lodołamania na rzekach i zbiornikach wodnych,
- współpracę cywilno-wojskową w zakresie ograniczania skutków powodzi,
- nie wydawanie zgody na zabudowę terenów zalewowych przez gminy; szczególnie wymowny jest przykład osiedla Kozanów we Wrocławiu, wzniesionego na terenach objętych powodzią w 1997 roku i następnie uczestniczącego w ko-

lejnych powodziach,

- kreowania przez Rząd rozwiązań wymuszających na właścicielach obiektów zagrożonych powodzią stosownych ubezpieczeń⁶ i dokończenie działań odnośnie do funkcjonowania Narodowego Programu Ubezpieczeń.

Istotne jest tworzenie trwałego, konsekwentnego i skutecznego systemu zarządzania ryzykiem powodziowym. Przykładem niekonsekwencji działań jest zablokowanie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego finansowania m.in. budowy i modernizacji infrastruktury powodziowej na terenie całego kraju w 2008 roku⁷. Innym negatywnym przykładem jest brak uwzględnienia bezpieczeństwa wspólnoty w różnych sytuacjach kryzysowych, w tym bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, na etapie przygotowania strategii gmin. W analizach SWOT brak jest stosownych zapisów i widoczne jest, że bezpieczeństwo przeciwpowodziowe nie jest traktowane priorytetowo oraz jako istotny fundament rozwoju lokalnego.

UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW W BUDOWANIU BEZPIECZEŃSTWA WSPÓLNOTY

W systemie demokracji mieszkańcy mają prawo wypowiadać się w sprawach ważnych dla ich życia, również w kwestii bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. Wskazane byłoby, aby dyskusje i właściwe decyzje zapadały przed, a nie po zaistnieniu sytuacji kryzysowej.

W Polsce partycypacja społeczna jest obecna w praktyce planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Poziom zaangażowania społecznego pozostawia jednak wiele do życzenia. Dość powszechna jest jeszcze w naszych gminach sytuacja, niewielkiego zainteresowania mieszkańców udostępnionym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie są oprotestowane lokalizacje inwestycji np. na terenach zalewowych, gdyż wiedza mieszkańców na ten temat jest znikoma. Natomiast inwestorzy, w tym deweloperzy, a także sama gmina nie są zainteresowani utratą zysków. Dokument KPZK 2030 wprowadza zmiany w tym zakresie, polegające na zwiększeniu udziału społeczności w procedurach sporządzania i uchwalania aktów planistycznych i zatwierdzaniu urbanistycznego planu realizacyjnego. W sporach i konfliktach skuteczność działań ma zapewniać mediator, którego rolą będzie równoważenie w polityce przestrzennej gminy interesu jednostkowego i publicznego. Należy podkreślić, iż w bieżących strategiach rozwoju kraju wskaźniki wynikowe dotyczące bezpieczeństwa społecznego nie uwzględniają bezpieczeństwa powodziowego, jako ich elementu składowego.

Dopiero zaistnienie sytuacji kryzysowej – powodzi i jej konsekwencji

⁶ Przed powodzią było ubezpieczonych jedynie 7 mln osób i to na poziomie wartości rzeczywistej domu.

⁷ Rzeczpospolita z 6.02.2008 r. – resort wykreślił z planu dofinansowania około 420 tzw. kluczowych inwestycji o łącznej wartości 32,9 mld zł, czyli ok. 3/4 wartości wszystkich planowanych przedsięwzięć ekologicznych. Cięcia uzasadniono przede wszystkim niskim poziomem merytorycznym wniosków.

uświadamia mieszkańcom złożoność dochodzenia prawdy o tym, kto i w jakim zakresie odpowiada za ich bezpieczeństwo. W naszym kraju po raz pierwszy w 2010 roku mieszkańcy np. Sandomierza, Kędzierzyna-Koźła skierowali pozwy zbiorowe do sądu w sprawie ustalenia winnych za nieprawidłowości w zakresie ochrony przeciwpowodziowej miasta i okolic. Znaczące zniszczenia majątku prywatnego oraz publicznego spowodowały zmianę sposobu myślenia ludzi i próbę dochodzenia ich praw na drodze sądowej. Jednak nie zawsze takie próby działań zbiorowych przynoszą oczekiwany efekt, a przynajmniej nie zawsze w pierwszej jej fazie.

Istotnym czynnikiem aktywnego udziału mieszkańców w rozwiązywaniu problemów lokalnych jest ich wiedza i świadomość konsekwencji podejmowanych decyzji. W mieście Grimm pod Lipskiem (Niemcy), mieszkańcy zgodnie z prawem zaskarżyli w sądzie inwestycję muru chroniącego miasto przed powodzią, mimo iż w 2002 roku powódź spustoszyła miasto⁸. Przyczynili się oni w ten sposób do ponownego zalania go w 2013 roku. Przykład ten ukazuje jak prawa demokracji oraz prawo sądowe stają się bezradne wobec veto mieszkańców.

PODSUMOWANIE

Powódź stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, gospodarki, infrastruktury (energetycznej i transportowej), środowiska naturalnego oraz dziedzictwa kulturowego. Implikuje w istotny sposób rozwój jednostki, wspólnot, ale i całego kraju. Rozpoczęty proces zintegrowanego podejścia do ochrony przeciwpowodziowej w skali kraju wspierany jest nowymi dokumentami strategicznymi i regulacjami prawnymi. Ważne jest konsekwentne budowanie skutecznego systemu zarządzania ryzykiem powodziowym z uwzględnieniem aspektów zapobiegania, ochrony czynnej i biernej przed powodzią, przygotowania społeczeństwa, reagowania kryzysowego, usuwania skutków. Świadomość zjawisk kryzysowych wymaga odpowiedzialności w podejmowaniu decyzji o przyszłości danego terenu przez wszystkich uczestników procesu zarządzania nim.

Literatura

- Ambrożewski Z., Jankowski W. 2003, O ostatnich powodziach w Polsce, [w:] Ochrona przeciwpowodziowa w Polsce, Konferencje i seminaria 5(49)5, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, 103.
- Ambrożewski Z., Jankowski W., 2003, Konieczność instytucjonalnych działań w zakresie technicznej kontroli stanu technicznego i bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę [w:] Ochrona przeciwpowodziowa w Polsce, Konferencje i seminaria 5(49)5, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, 97.

⁸ http://wyborcza.pl/1,75477,14052604,Mieszkancy_niemieckiej_Grimmy_skazali_ja_na_zalanie.html#TRrelSST#ixzz2sfZ6AGjq

- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Strasburg 2007.
- Jabłoński M., 2012, Bezpieczeństwo i infrastruktura Odry w województwie lubuskim – stan i perspektywy, Międzynarodowa Konferencja „Nowa szansa dla Odry” 18-19 październik 2012 r., Słubice, Lubuski Urząd Wojewódzki.
- Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015), Proeko CDM, Warszawa.
- Raport z konsultacji społecznych Projektu koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Siudak M., Konieczny R., Tyralska-Wojtycz E., 2012, Jak sobie radzić z powodzią, Materiały dydaktyczne dla nauczycieli, Wydanie V, Mazowiecki UW w Warszawie, IMGW, PIB, Kraków, s.7, 9.
- Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z dnia 27 kwietnia 2012 r., poz. 252).
- Ustawa Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r., Dz. U. 2001.115.1229.
- Zagrożenia okresowe występujące w Polsce. Aktualizacja skutki powodzi: Wydział Analiz, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Styczeń 2013.

SUMMARY

Creating flood security involves changes in the awareness and sense of responsibility of all stakeholders to this process. Both strategic and operational approach to building a risk management system in Poland must be modified. In recent years, the country's strategic documents in this area have been added provisions about specific measures, concrete programmes, projects and laws (Directive on the Assessment and Management of Flood Risks, Water Act) facilitating the practice of flood risk management. More legal, organisational, informational, educational, technological and public measures are necessary to expedite the creation of new ways of handling floods and their impacts. The article provides positive examples of these measures, such as the ISOK system, the OSIRIS project, the INARMA project, floodwall repair technologies, the incorporation of a new-generation TV broadcasting system into public flood warning systems, as well as a modified approach to urban planning. It also underlines the importance of changes in public awareness at the different stages of creating flood security and of making the public part of a flood risk management system.

