
ALERT WODNY

6

gap.



open
eyes
economy
summit

prof. dr hab. Janusz Zaleski
dr hab. Paweł Chudziński
prof. dr hab. Marek Degórski
dr hab. Anna Januchta-Szostak
Roman Konieczny
prof. dr hab. Zbigniew Kundzewicz
Krzysztof Kutek
prof. dr hab. Wojciech Majewski
prof. dr hab. Elżbieta Nachlik

Woda w planowaniu przestrzennym

Funkcjonujący w Polsce system planowania przestrzennego składa się z trzech poziomów: krajowego – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK), wojewódzkiego – plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz gminnego – studia uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego (zwane dalej w skrócie *Studiami*) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP) jako akty prawa lokalnego. Tym samym stanowienie prawa w zakresie planowania przestrzennego jest zadaniem własnym gminy i tylko poprzez ustawowo wskazane interwencje możliwe jest nakazowe oddziaływanie na jego zawartość.

Gospodarka wodna jest obecna w planowaniu przestrzennym i dokumentach strategicznych przygotowanych przez podmioty administracji rządowej i samorządowej. Zawarte w tych dokumentach zapisy często skupiają uwagę na gospodarowaniu wodą, a głównie na gospodarce wodno-ściekowej i zagrożeniu powodzią, co wynika z diagnozy lokalnych problemów wymagających rozwiązania. Elementami tych planów są bardzo różne zamierzenia: infrastruktura wodno-ściekowa, gospodarcze wykorzystanie dolin rzecznych i obszarów przy akwenach wodnych, poprawa naturalnej retencji zlewni, ograniczanie uszczelnienia powierzchni, wykorzystanie lasów i melioracji do poprawy retencji, promowanie zadrzewień i zakrzaczeń na terenie zlewni, renaturyzacja rzek, rozsuwanie wałów, wprowadzanie regulacji rozwoju i warunków zabudowy na terenach zalewowych, wdrażanie błękitno-zielonej infrastruktury i racjonalnego zagospodarowania opadów, poprawa systemu ostrzegania mieszkańców, edukacja w tym

zakresie itd. Niektóre z tych dokumentów zakładają również swoje oddziaływanie na lokalne plany gminne w zakresie wdrażania tych działań. **Celem alertu jest dokonanie analizy istniejącego stanu i zwrócenie uwagi na sytuacje wymagające zmiany.**

Problemy współpracy gospodarki wodnej z gospodarką przestrzenną

Relacje między gospodarką wodną, a gospodarką przestrzenną w Polsce nie gwarantują pożądaných efektów głównie z powodu braku wizji i dobrych przepisów regulujących współpracę tych dziedzin. Kluczowe problemy na styku tych dwóch dziedzin obejmują: zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami oraz zachowanie lub odtwarzanie, czy też zwiększanie naturalnej retencji.

Problem pierwszy – kontrola zagospodarowania terenów zalewowych – jest rozwiązywany przez instytucje gospodarki wodnej w sposób autorytarny i bez dialogu z gminami, jako podmiotami stanowiącymi prawo lokalne i ponoszącymi koszty związane z ich skutkami. W 2001 roku wprowadzono zakaz zabudowy terenów zalewowych i obowiązek uwzględnienia go w MPZP. Ponieważ budżet Państwa nie zamierzał partycypować w wypłatach odszkodowań za spadek wartości gruntu, spowodowany zakazem, samorzady skorzystały ze swoich uprawnień i ograniczyły opracowywanie miejscowych planów, regulując zagospodarowanie przestrzenne decyzjami administracyjnymi (decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego). Reakcją zarządzających gospodarką wodną było znowelizowanie przepisów i wprowadzenie do nich nakazu aktualizacji i przygotowania MPZP na tych terenach w ciągu 18 miesięcy. Oprotestowały to wszystkie związki gmin, miast,

powiatów i aglomeracji, gdyż jak oszacowano wiele z gmin musiałoby w ciągu tego czasu wypłacić odszkodowania w wysokości kilkukrotnych rocznych przychodów gminy. W następnym kroku strona rządowa odebrała samorządom prawo wydawania decyzji budowlanych na terenach zalewowych przekazując je PGW Wody Polskie i wprowadzając jednocześnie do ustawy o planowaniu przestrzennym zapis, że właścicielom gruntów nie przysługują odszkodowania z tytułu takich zakazów. W efekcie po 19 latach od wdrożenia wspomnianych regulacji nadal 70% terenów zalewowych jest bez miejscowych planów. W dodatku zgoda lub odmowa zgody na budowę nie zależą od tego, czy obiekt jest potrzebny, czy ma konstrukcję odporną na powódź, czy jego funkcje nie stwarzają wtórnego zagrożenia, ale od tego, czy nie ingeruje w plany zarządzania ryzykiem powodziowym lub w plany gospodarowania wodą.

W tym kontekście naturalnym wydaje się postulat, by decyzje dotyczące gospodarki wodnej, wymagające włączenia planowania przestrzennego były przedmiotem dogłębnej partnerskiej dyskusji właściwych instytucji rządowych i samorządowych, prowadzonych na bazie analiz interdyscyplinarnych zespołów i wsparcia merytorycznego z wielu dziedzin.

Drugim problemem jest rozwój naturalnej retencji wód. Ponownie ważnym partnerem staje się samorząd gminny. Poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego można mieć wpływ na wdrażanie zielonej i błękitnej infrastruktury, na rozszczerzenie powierzchni w terenach zurbanizowanych, zagospodarowanie opadów itd. Ten wpływ odnosi się do nie więcej niż 1/3 powierzchni kraju, gdyż miejscowe plany nie mają wpływu na gospodarkę leśną. Lasy stanowią co najmniej 25% - 35% obszarów zlewni. Z badań dla zlewni o powierzchni zbliżonej do zlewni Dunajca wynika, że sama zmiana rębni, zwiększenie procentu martwych drzew, czy wprowadzenie liściastych podsadzeń może zmniejszyć tzw. powódź stuletnią o 25%. Partnerami do współpracy dla gospodarki wodnej są w tym przypadku

autorzy planów urządzania lasów, czyli PGL Lasy Państwowe i ich Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej. Gminy nie mają też dostatecznego wpływu na gospodarkę gruntami rolnymi, która dotyczy również ok. 30% powierzchni kraju. W tym sektorze również można uzyskać znaczące efekty w zakresie naturalnej retencji, choćby przez dbałość o ochronę terenów podmokłych, ale też przez wykorzystanie melioracji jako systemu retencyjnego. Z badań wynika, że budowa zastawek na 1 kilometrze rowu melioracyjnego na nieużytkach może prowadzić do zretencjonowania 2,9 tys. m³ wody, na łąkach 1,7 tys. m³, a na gruntach ornym 0,6 tys. m³. To daje efekty znacznie większe niż forsowane rozwiązania w programie przeciwdziałania skutkom suszy Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. W tym zakresie partnerem mogą być agendy sektora rolnego: Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa, która przygotowuje programy rolnośrodowiskowe, wpływające na integrację rolnictwa z ochroną środowiska i ośrodki doradztwa rolniczego, które mają duży wpływ na decyzje podejmowane przez rolników.

Podsumowując, należy dostrzec, że **brak dostatecznej koordynacji, a także współpracy z samorządem terytorialnym i instytucjami sektorów leśnictwa i rolnictwa jest jednym z najślabszych punktów opracowywania planów gospodarki wodnej i planów zarządzania ryzykiem powodziowym**. Stanowi to istotną przeszkodę w uzyskaniu kompleksowych efektów dla gospodarki wodnej przez wykorzystanie instrumentów gospodarki przestrzennej.

Konieczna dalsza integracja gospodarki wodnej i planowania przestrzennego

Potrzebne jest właściwe uwzględnienie gospodarki wodnej w planowaniu przestrzennym, wobec zagrożenia związanego ze zmianą klimatu i zmianami użytkowania terenu, w kontekście wymagań związanych z implementacją dyrektyw Unii Europejskiej, a w szczególności – Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW - 2000/60/WE) i Dyrektywy Powodziowej (DP - 2007/60/WE).

Nadrzędnym celem, zgodnie z RDW, jest doprowadzenie wszystkich wód do dobrego stanu jakościowego. Jednocześnie, zgodnie z DP, planowanie przestrzenne winno uwzględniać zarządzanie ryzykiem powodziowym i dążenie do jego redukcji. Choć nie istnieje unijna dyrektywa suszowa, zarządzanie ryzykiem suszy i redukcja tego ryzyka też powinny być wzięte pod uwagę. Planowanie przestrzenne winno uwzględniać potrzebę rozwoju retencji, przy czym niekoniecznie poprzez sztuczne metody retencji (budowę zbiorników, zwłaszcza wielkich) i zasilania formacji wodonośnych wód podziemnych. Należy rozwijać wszelkie formy retencji, a w szczególności zwiększyć hydrologiczną buforowość krajobrazu i retencję krajobrazową. Trzeba przetrzymać wodę, sprawić, żeby została blisko tego miejsca, gdzie spadnie lub efektywnie infiltrowała zwiększając zasoby wód podziemnych, zamiast bezużytecznie spływać do morza. **Powinniśmy tworzyć systemy wprowadzania wody w obieg zamknięty. Wykorzystywać ją ponownie i promować działania służące ponownym jej wykorzystaniu – gospodarka cyrkularna.** Jest to proces znacznie wykraczający poza możliwości oddziaływania władz wodnych, wymagający podjęcia szeregu działań. Na terenach wiejskich w celu zwiększenia zapasów wody głebowej potrzebne jest np.: efektywne promowanie zwiększenia ilości próchnicy w glebie (stale ubywającej w ostatnich dziesięcioleciach), utrzymanie łąk i pastwisk w dolinach i dolinkach rzecznych, itp. Planowanie przestrzenne powinno też mieć na względzie jakość środowiska, czyli ochronę siedlisk i ekosystemów

będących w dobrym stanie i możliwie szeroką regenerację pozostałych. Zrównoważone zarządzanie wodą wymaga pełnej integracji z gospodarką przestrzenną, urbanistyką i architekturą oraz ochroną środowiska, ponieważ rodzaj pokrycia i sposób zagospodarowania terenu mają decydujący wpływ na zdolność retencyjną zlewni, a tym samym na przeciwdziałanie negatywnym skutkom powodzi i suszy. Adaptacja do zmiany klimatu wymaga podjęcia działań w zakresie systemu planowania i zarządzania miastami, które powinny ochronić struktury zieleni i integrować miejską gospodarkę wodną z planowaniem przestrzennym. Priorytetem działań urbanistycznych powinno być tworzenie wielu rozproszonych punktów miejscowej retencji wód opadowych w połączeniu z zielenią i wielofunkcyjne wykorzystanie takich miejsc, np. dla rekreacji mieszkańców.

W obecnie obowiązującej koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 (KPZK) przyjętej przez Radę Ministrów, uchwała z dnia 13 grudnia 2011 roku, gospodarka wodna znajduje znaczące odzwierciedlenie zarówno w wizji jak i celach polityki przestrzennego zagospodarowania, kraju. Plany zagospodarowania przestrzennego województw uwzględniają ustalenia KPZK, w tym w szczególności umieszcza się inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym uchwalone przez Sejm, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa. Niestety, pomimo krytyki ze środowiska profesjonalnego (KPZK PAN, etc.), w dniu 15 lipca 2020 r. Sejm RP uchwalił nowelizację Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w myśl której KPZK przestaje obowiązywać od listopada br. Należy zatem dołożyć wszelkich starań, aby w nowym porządku prawnym tematyka gospodarki wodnej znalazła należne jej miejsce. Komponent przestrzenny znajdzie się obecnie w dokumencie długookresowym (koncepcja rozwoju kraju – dokument określający wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres do 30 lat) oraz przede wszystkim średniookresowym (średniookresowa strategia rozwoju

kraju - określająca cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym).

Zdecydowana większość inwestycji w gospodarce wodnej ma charakter ponadlokalny i duże znaczenie ma ścisła koordynacja planowania w gospodarce wodnej z ponadlokalnymi dokumentami planistycznymi, aby uniknąć sytuacji, w której proponowane inwestycje gospodarki wodnej nie są wprowadzane do planu zagospodarowania przestrzennego województwa jak to miało miejsce w przypadku opracowania koncepcji ochrony przed powodzią w dorzeczu Sanu i braku akceptacji ze strony sejmiku województwa na lokalizację strategicznego dla tej koncepcji zbiornika retencyjnego.

Na poziomie lokalnym, gminne dokumenty planowania przestrzennego (*Studia* i MPZP) ciągle nakierowane są na konsumpcję ustaleń wodnych, jako tła, a nie kreację kierunków i rozwiązań na bazie uwarunkowań wodnych.

Można to przeanalizować na przykładzie ochrony naturalnej i kształtowania zastępczej - także wielorodzajowej i wielopoziomowej retencji wodnej, dla ograniczenia zagrożeń:

- *Studia* prezentują warstwy zasobów naturalnych i przyrodniczych, zarówno w uwarunkowaniach, jak i w kierunkach rozwoju. Te warstwy wraz z warstwą infrastruktury wodnej, są tłem, a nie podstawą analiz i ocen na potrzeby obligatoryjnego strefowania podobszarów. Strefowanie powinno dotyczyć wskazania obszarów ochrony stosunków wodnych, sprzyjających rozwojowi wielorodzajowej oraz wielopoziomowej retencji wodnej, np. w synergii z ochroną zbiorników wód podziemnych, które infiltracja zasila. Takie strefowanie, z określeniem minimalnych powierzchniowo obszarów rekompensujących utratę możliwości infiltracyjnych w procesie urbanizacji ze wskazaniem ograniczeń w zabudowie (jak w planowaniu niemieckim), pełniłoby

funkcje koordynującą i umożliwiłoby tworzenie zintegrowanych dokumentów szczegółowych;

- Na poziomie planów miejscowych mamy do czynienia, po pierwsze, z rozdrobnieniem MPZP do bardzo małych obszarów, a nawet pojedynczych nieruchomości. To bardzo utrudnia przeniesienie ustaleń, także w zakresie strefowania oraz kontrolę i monitorowanie efektów kształtowania zasobów wodnych. Po drugie, brak w MPZP analiz wysokościowo-przestrzennych, kluczowych w identyfikacji cech systemu naturalnego odpływu i jego ochrony bądź kontrolowanej zmiany w warunkach każdego rozwoju. Tracimy w ten sposób naturalny potencjał obszarów pasywnej retencji odpływu wód opadowych i jej powiązania z retencją roślinno-glebową dla ochrony wód gruntowych oraz z infrastrukturą wodną dla retencji celowej, skutecznie redukującą zagrożenia suszą i powodzią, w warunkach intensywnego rozwoju.

Gospodarowanie wodami na poziomie lokalnym jest nadal słabo powiązane z planowaniem przestrzennym przede wszystkim ze względu na niedobór narzędzi prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych, umożliwiających poprawę retencji terenowej na obszarach zlewni. Bez zmian przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawa budowlanego, wdrażanie retencji terenowej pozostaje w sferze deklaracji. Kluczowe problemy integracji gospodarki wodnej z planowaniem przestrzennym i urbanistyką obejmują:

1. **Deklaratywność zapisów w dokumentach strategicznych przy niedoborze narzędzi prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych, umożliwiających planowanie oraz monitorowanie retencji terenowej na obszarach zlewni:**

- a. brak ustawowej definicji retencji wodnej i rozróżnienia jej rodzajów w polskich aktach prawnych;
- b. brak koordynacji pomiędzy deklarowanym przez PGW Wody Polskie zarządzaniem zlewniowym a planowaniem przestrzennym na poziomie lokalnym (studium, MPZP). Dla ochrony stosunków wodnych w obszarach rozwojowych, konieczne jest opracowanie i wdrożenie standardu zintegrowanego planowania oraz projektowania urbanistycznego, które uwzględnić będzie kierunki spływu wód i poziom retencyjności obszarów objętych zmianą zagospodarowania przestrzennego i zabudowy;
- c. konieczność wzmocnienia rangi miejskich planów adaptacji do zmian klimatu (MPA) i obligatoryjne sporządzanie miejskich programów małej retencji (lub rozszerzenie zakresu i znaczenia opracowań ekofizjograficznych w studium) i ich transpozycja na zapisy MPZP oraz pełniejsze wykorzystanie narzędzi oceny oddziaływania na środowisko OOS przy wskazaniu kompensacji utraconej zdolności retencyjnej zlewni miejskich;
- d. obowiązujące nakazy odprowadzania wód opadowych do zbiorczych systemów kanalizacji (§ 28 Rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie) – konieczność zmiany przepisów w celu decentralizacji gospodarowania wodą opadową i zalecaniu jej zatrzymywania na miejscu opadu. Stworzenie ekonomicznych podstaw dla wzrostu poziomu retencji przy realizacji inwestycji oraz obligatoryjności zatrzymania określonego wolumenu wody opadowej na nieruchomości, której inwestycja dotyczy (podobnie jak ma to miejsce w przypadku procentu zabudowy nieruchomości);

- e. niska skuteczność wskaźnika PBC (powierzchni biologicznie czynnej) przy braku uwzględniania efektywności ekohydrologicznej; brak obowiązku ustanawiania jego minimalnej wartości;
 - f. konieczność zwiększania buforowości krajobrazu rolniczego i retencji krajobrazowej (zadrzewienia i oczka śródpolne, pasy filtracyjne wzdłuż cieków itp.) oraz wprowadzenia zakazu regulacji cieków naturalnych i melioracji odwadniających, zwłaszcza na terenach bagien i torfowisk;
2. **Wysoka szkodliwość decyzji o warunkach zabudowy wydawanych w drodze decyzji administracyjnych w przypadku, gdy dany obszar nie ma obowiązującego MPZP.** Obecnie połowa inwestycji mieszkaniowych w Polsce jest realizowana na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, a wiele z nich powstaje na terenach podmiejskich. Skutkiem jest nie tylko brak kontroli nad procesami suburbanizacji, ale też znaczący wpływ na zmiany stosunków wodnych. Konieczność zniesienia pozwoleń na budowę wydawanych w drodze decyzji administracyjnych.
 3. **Zbyt słaba ochrona zieleni wysokiej (zwłaszcza w miastach) oraz zieleni towarzyszącej ciekom** – konieczność integracji planowania przestrzennego z architekturą krajobrazu (kształtowanie struktur zieleni) i gospodarką wodną.
 4. **Zagospodarowanie dolin rzecznych i terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi** wymaga opracowania szczególnych standardów urbanistycznych (wytycznych do zabudowy i zagospodarowania uzależnionych od stopnia zagrożenia powodziowego) oraz zasad współpracy pomiędzy PGW Wody Polskie i jednostkami samorządu terytorialnego, które umożliwią wielofunkcyjne zagospodarowanie terenów zalewowych (np. parki buforowe) i poprawę walorów rekreacyjnych przy jednoczesnym zachowaniu warunków przepływu

wielkich wód, jakości i drożności korytarzy ekologicznych. Pozwoli to na zwiększanie retencji korytowej i ograniczanie stosowania wałów przeciwpowodziowych.

5. Brak stosowania w szerokiej skali wytycznych, wymogów, katalogów dobrych praktyk dla możliwości ponownego wykorzystania wody – **propagowania gospodarki cyrkularnej** – pozwalającej na ograniczenie zużycia wody poprzez wprowadzenie jej w obieg zamknięty.

Alert Wodny to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie alerty eksperckie dostępne są na: www.oees.pl/dobrzewiedziec