

## Rzeka betonu nikogo przed powodzią nie uratuje

Apel Koalicji Ratujmy Rzeki do rządzących

[koalicja@ratujmyrzeki.org.pl](mailto:koalicja@ratujmyrzeki.org.pl)

[www.ratujmyrzeki.pl](http://www.ratujmyrzeki.pl)



**koalicja  
ratujmy  
rzeki**

Sz. P. Premier Donald Tusk  
Prezes Rady Ministrów

Sz. P. Ministra Paulina Hennig-Kloska  
Minister Klimatu i Środowiska

Sz. P. Minister Dariusz Klimczak  
Minister Infrastruktury

Sz. P. Minister Marcin Kierwiński  
Pełnomocnik rządu ds. odbudowy po powodzi

Koalicja Ratujmy Rzeki domaga się od władz radykalnej zmiany w strategii ograniczania skutków powodzi oraz przekierowania strumienia pieniędzy z działań hydrotechnicznych na ochronę ludzi i pomoc powodzianom.

Mieszkańcy Ziemi Kłodzkiej, których domy zostały po raz kolejny zalane, deklarują chęć przeprowadzki. Niestety Państwo nie ma im dzisiaj niczego do zaoferowania poza zasiłkiem na odbudowę w tym samym miejscu. Administracja centralna planuje również bez żadnej refleksji odtwarzanie zniszczonej infrastruktury hydrotechnicznej, choć powódź rozebrała ją po raz n-ty. Koparki już "odbudowują" zniszczone koryta Nysy Kłodzkiej i jej dopływów, choć wszyscy widzą, że duża woda się w nich nie mieści. Nikt nie ma odwagi powiedzieć, że odbudowa budynków i konstrukcji, które niemal stoją w rzece jest proszeniem się o kolejne nieszczęście.

To wymaga pilnej zmiany. Najwyższy czas, by Państwo zaczęło uczyć się na własnych błędach.

Wiceminister infrastruktury poinformował, że Polska będzie się starać o wsparcie Banku Światowego na odbudowę zniszczonej infrastruktury powodziowej. Niektórzy politycy rzucają nawet hasła „70 miliardów na hydrotechnikę!”. To według nas przejaw nieuzasadnionej wiary, że urządzenia strukturalne, takie jak zbiorniki retencyjne, suche zbiorniki powodziowe, obwałowania, czy kanały ulgi są panaceum na powodzię. Wiele krajów przekonało się, że takie myślenie jest błędem. Argument, że jakiś zbiornik nie pomógł, dlatego, że było ich za mało jest bezsensowny. To nie różni się od założenia, że przy pomocy lewoskrętnej witaminy C można zapobiegać wszystkim chorobom.

Hydrotechnika ma oczywiście swoje miejsce w systemie ograniczania ryzyka, byle była realizowana zgodnie z zasadami sztuki i skutecznego redukowania ryzyka powodziowego. Czyli tam, gdzie jest niezbędna i w sposób, który gwarantuje jej efektywność. Ale najczęściej

tak nie jest. Wiele budowli i urządzeń przeciwpowodziowych jest droższych od wartości mienia, które chronią. Niezrealizowana, a niemal już legendarna ochrona Kotliny Kłodzkiej przed powodzią przez 9 nowych zbiorników, miała kosztować podatników 5 razy więcej niż zredukowane przez nią w ciągu 100 lat straty. W większości demokratycznych krajów projekty, w których koszty są większe od korzyści nie są dopuszczane do projektowania i realizacji.

By sprawa była jasna, problem nie tkwi, naszym zdaniem, w błędach inżynierskich, ale raczej w mentalności polityków i urzędników, którzy w swoich decyzjach powielają pewien stary, nieskuteczny schemat próby wpływania na powódzie, a nie na skutki jakie powodują. Mieliśmy w ostatnich 30 latach 3 duże powódzie, które przyniosły miliardowe straty: w 1997, 2001 i 2010. Ale po żadnej z nich nie została przeprowadzona analiza, co tak naprawdę w systemie ograniczania ryzyka powodziowego działa słabo, co nie działa, a co się sprawdza. Mówimy o analizie prowadzonej nie po to by znaleźć winnych, ale by poprawić działanie systemu i bezpieczeństwo ludzi. W efekcie, nigdy w Polsce nie powstała oparta na analizie rzeczywistych zagrożeń strategia ograniczania ryzyka powodziowego, która wytyczałaby kierunki obowiązujące dla wszystkich środowisk, które mogą coś w zakresie powodzi zrobić. Strategia, która byłaby krokiem w kierunku poprawy działania systemu. Zrywająca choćby z paternalistyczną rolą Państwa, która powoduje, że zarówno samorzady, jak i właściciele obiektów czują się zwolnieni z troski o swoje i wspólne dobro. Strategia zmieniająca założenie, że ograniczanie ryzyka powodziowego dotyczy tylko powodzi spowodowanych wezbraniem rzek, oraz tylko dużych powodzi, skoro statystyki mówią, że najwięcej strat powodują powódzie średnie, często lokalne, a nie "ogólnopolskie".

Krajowa strategia powinna obejmować wiele elementów, które do tej pory były pomijane, a, które wg nas mają ogromne znaczenie w ograniczaniu skutków powodzi. Kilka z nich opisujemy poniżej.

### **Wykup nieruchomości z terenów najbardziej zagrożonych powodzią**

Dotychczasowe starania w zakresie ograniczania zabudowy na terenach zalewowych, rozpoczęte po powodzi w 1997 roku, zmierzały do wprowadzenia zakazu budowy w strefie powodzi tzw. stuletniej (zdarzającej się średnio raz na 100 lat, o prawdopodobieństwie 1%). Pomimo wielokrotnej modyfikacji przepisów w tym zakresie (rozpoczętych w 2001 roku) system okazał się absolutnie nieskuteczny. Zakaz dotyczy zbyt dużego obszaru (mieszka tam około 2 milionów ludzi) – a poza tym takich rozwiązań (zakazów w tak szerokim zakresie) w demokratycznych krajach się nie stosuje.

Skuteczną i stosowaną metodą jest wykupywanie nieruchomości z terenów często powtarzających się powodzi – np. z terenu powodzi o średniej częstotliwości występowania raz na 10 lat. Czy to rozsądne z ekonomicznego punktu widzenia? Analizy prowadzone w oparciu o mapy ryzyka powodziowego pokazują, że średnia wartość strat na tym obszarze przy powtarzających się często powodziach jest większa niż dla strefy powodzi 1%. Czyli jest to działanie ze wszech miar opłacalne, a co więcej, mniej kontrowersyjne, bo dotyczy mniejszej liczby mieszkańców.

Jako przydatny wzór rozwiązania dla powtarzających się strat powodziowych można podać amerykański program wykupu nieruchomości, który realizuje Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego (FEMA) oraz Departament Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (US

HUD). Programy te, finansowane głównie z funduszy federalnych, ale też lokalnych, od lat ograniczają powtarzające się straty i pomagają ocalałym w znalezieniu nowego domu po powodzi. Dotychczas FEMA wsparła wykup prawie 50 000 domów od powodzi. Ten program to z pewnością dobry wzorzec – efektywność łagodzenia skutków powodzi w USA nie uciekająca się do rozwiązań inżynierskich jest szacowana na 5:1. To znaczy, że każdy wydany dolar redukuje straty o 5 dolarów. Na działania związane z wykupem najbardziej zagrożonych domów FEMA wydała od lat dziewięćdziesiątych ok. 4 miliardów dolarów amerykańskich.

Programy wykupu domów mają bardzo precyzyjne warunki: a) dotyczą domów które wielokrotnie zostały dotknięte przez powódzie, b) są dobrowolne, c) wykupione grunty są przekazywane samorządom, d) obiekty są burzone a grunt staje się wolną przestrzenią dla rzeki.

Podobne programy są od niedawna dostępne również w Australii. Po ogromnej powodzi w 2022 roku w stanie Nowa Walia władze ogłosiły program wykupu zalanych domów, podnoszenia poziomu gruntu, na których są domy lub zabezpieczania domów przed powodzią. Przeznaczyły na to 800 milionów dolarów australijskich.

Gdyby w Polsce przyjąć zasadę, że wykupujemy budynki, które leżą w strefie częstych powodzi, na przykład występujących średnio raz na 10 lat, dotyczyłoby to ok. 9 tys. domów jednorodzinnych - w dorzeczu Wisły ok. 5500, Odry - ok. 3400 domów niechronionych wałami. Na ich wykup należałoby przeznaczyć – szacunkowo oczywiście – około 5 miliardów złotych. Spora kwota, ale nijak się ma do planów budowy zbiorników, na które niektórzy chcą przeznaczyć 70 miliardów.

Aby się obronić przed zarzutem rozrzutności można by zacząć skromniej i zacząć wykupy budynków, które przy takiej niewielkiej powodzi znajdują się w strefach głębokości zalewu powyżej 2 m. Czyli są najbardziej zagrożone. Takich domów jest znacznie mniej, bo w dorzeczu Wisły około 350, a w dorzeczu Odry - tylko kilkadziesiąt.

### **Więcej przestrzeni dla rzek – zwiększanie rozstawu obwałowań**

Jednym z większych osiągnięć europejskich po znaczącej powodzi w 2002 roku była zmiana strategii ograniczania ryzyka powodziowego. Politycy uznali, że najważniejszym działaniem w redukcji ryzyka powodzi jest rozluźnienie rzekom budowanego przez dziesiątki lat gorsetu wałów. Mówiąc po ludzku – rozpoczęto odsuwanie wałów od koryt rzek. Większa przestrzeń na bezpieczne rozlewanie się rzek oznacza redukcję wysokości fali powodziowej i mniejszą jej energię niszczącą. Kilka krajów europejskich (Niemcy, Holandia) uznało to za tyle istotne, że nowe strategie ograniczania ryzyka powodziowego nazwano „Room for rivers” (Rzekom przestrzeń), a dotąd zrealizowano kilkadziesiąt projektów zwiększających retencję dolin rzecznych.

W Polsce mamy przykład takiego działania w rejonie Domaszkowa i Tarchalic na Odrze, zainicjowanego przez WWF, realizowanego we współpracy z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej, zarządem melioracji, lasami państwowymi oraz lokalnymi samorządami. Sprawdził się on w czasie tegorocznej powodzi.

Powstaje pytanie, czy są takie miejsca przy rzekach, gdzie można myśleć o rozsuwaniu wałów. Analizując mapy ryzyka powodziowego wykonane dla całej Polski oszacowaliśmy, że dotyczy to około 15% zmapowanych obszarów. To tereny, gdzie za wałami nie ma domów, ani cennej infrastruktury. Skoro nie ma budynków, koszty wykupu gruntów nie są wysokie, a co ważniejsze, unikamy ingerencji w prywatne życie ludzi. Znaczącym kosztem będą roboty ziemne.

### **Zwiększenie retencji, spowolnienie spływu wód na terenach leśnych i zmeliorowanych**

Myśląc o retencji musimy pamiętać, że większa część powierzchni Polski nie jest zarządzana przez państwowe instytucje. Wykorzystanie tych terenów dla retencji wymaga więc dość wyrafinowanej współpracy. Państwo jest właścicielem dużej powierzchni kraju, bo aż prawie 33%. Ale ponad 58% to własność prywatna. Tylko 4 proc mają samorządy, podobnie jak osoby prawne – niecałe 5%. Jeśli mówimy o retencji naturalnej, to najważniejszymi partnerami są Państwo – w szczególności Lasy Państwowe (ok 30% powierzchni kraju), i liczna grupa właścicieli prywatnych. Dotarcie do rolników jest trudne, ale duży potencjał drzemie w dopłatach wodno-środowiskowych. Najłatwiej byłoby poprawić sytuację powodziową dzięki Lasom Państwowym. Dzięki nim można zwiększyć retencję, ale można też spowolnić spływ wód powierzchniowych po opadach. To niezwykle istotny element działania, bo dzięki temu kulminacje fal powodziowych w rzekach mogą być mniejsze. Dla przykładu - w Kotlinie Kłodzkiej woda po opadzie deszczu błyskawicznie spływa do Nysy i jej dopływów, a po ok. 10 godzinach dociera do Kłodzka. Z obliczeń dokonanych dla zlewni Bobru wynika, że zmiana samej gospodarki leśnej może obniżyć kulminacje wezbrań w lokalnych potokach o 25%. I nie chodzi o sadzenie nowych lasów, co dałoby efekty za kilkadziesiąt lat. Chodzi o sposób gospodarowania lasami, np. zwiększanie udziału martwego drewna, wyeliminowanie rębni zupełnych, przebudowę składu gatunkowego drzewostanów, czy wprowadzenie tzw. drugiego piętra drzewostanu, a także zablokowanie odpływu wody szlakami zrywkowymi i drogami leśnymi. Wymaga to współpracy z Lasami Państwowymi i ustalenia, gdzie takie działania są możliwe, biorąc pod uwagę rachunek ekonomiczny poszczególnych nadleśnictw i całego PGL LP. Nie mamy wątpliwości, że doświadczenia zebrane podczas zrealizowanych przez PGL LP projektów retencji na obszarach górskich dają dobrą podstawę do zwiększania roli lasów w zatrzymywaniu wody. Ziemia Kłodzka i 6 tamtejszych nadleśnictw mogą być znakomitym poligonem doświadczalnym dla takich działań.

### **Zwiększenie odporności lokalnych społeczności na powódzie**

Wrześniowa powódź pokazała, jak bezbronne są lokalne społeczności w czasie takich katastrof. Na terenach wzdłuż rzek szpitale, usługi, magazyny towarów, sklepy są na poziomie gruntu. Nierzadko zdarza się, że na terenach zalewowych szpitale mają węzły energetyczne, czy stacje dializ w piwnicach (np. powódź w 2017 w Elblągu). Standardowo piece CO w prywatnych domach są w piwnicach, podobnie jak węzły energetyczne. Wbrew powszechnym wyobrażeniom indywidualni właściciele mieszkający na terenach zalewowych mogą zrobić bardzo wiele dla ograniczenia swoich strat. Z badań po powodziach w Niemczech, Francji wynika, że takie indywidualne - małe działania mogą ograniczyć indywidualne straty od 30 do 70%. To ogromna redukcja strat – wg badań po powodzi w 1997 roku straty indywidualnych mieszkańców sięgały 20% całej puli strat, czyli około 2,5 mld złotych (poziom wartości złotówki z 1997 roku). W Polsce już teraz, mimo, że żadna

instytucja tego nie promuje, ani nie pomaga, część właścicieli domów podejmuje takie działania. Jednak bez fachowej pomocy i instrumentu, który by do tego skłaniał ilość tych działań nie przekracza kilku procent badanych. Warto dodać, że skuteczność takich działań ściśle zależy od wsparcia lokalnego samorządu – zbudowanego systemu wczesnego ostrzegania i planu ewakuacji, których na razie (poza małymi wyjątkami) w Polsce nie ma.

### **Plany ograniczania skutków powodzi w gminach**

Wiele argumentów jest za tym by pomyśleć o różnych formach włączenia samorządu lokalnego nie tylko w reagowanie na zdarzenia powodziowe (obowiązkiem jest opracowanie planu zarządzania kryzysowego dla gminy), ale również planu prewencji. Takie działania w różnej formie podejmuje się w wielu krajach. Ma to dwie ważne zalety: samorządy zostają zobowiązane do lokalnej prewencji przeciwpowodziowej, a nikt lepiej niż one nie wie co i w jakim stopniu może być zagrożone. Po drugie, to ogromna korzyść dla planowania w szerszej skali – regionalnej, czy krajowej, bo plany lokalne są źródłem informacji, które w inny sposób nie są dostępne.

Taki pomysł sugerowała już wiele lat temu Naczelna Izba Kontroli w Krakowie po kontroli, jaką przeprowadziła w 2008 roku w gminach małopolski i świętokrzyskiego<sup>[1]</sup>. Jej sugestią jest wykorzystanie operacyjnego planu ochrony przed powodzią gminy, którego zakres nie jest opisany w prawie. Wg NIK taki plan powinien pomóc społeczności lokalnej w opracowaniu i realizacji strategii zmniejszania skutków powodzi na obszarze gminy/powiatu. By tak się stało, plan powinien zawierać następujące elementy: identyfikację zagrożeń, ustalenie celów planu, ustalenie zakresu możliwych działań i rozwiązań, analizę kosztów i korzyści poszczególnych rozwiązań, wybór najlepszych rozwiązań dla poszczególnych obszarów, ocenę oddziaływania na środowisko przyjętych rozwiązań.

Wg sugestii NIK ustalenie zakresu działań powinno obejmować: a) zmniejszenie podatności terenów zalewowych na straty (lokalne przepisy ograniczające zabudowę na terenach zalewowych), b) standardy konstrukcyjne obiektów lokalizowanych na terenach zalewowych), c) sposoby „uodpornienia” istniejącej zabudowy na terenach zalewowych na oddziaływanie powodzi, d) dobre praktyki rozwoju zabudowy zlewni, których celem jest ograniczenie uszczelniania gruntu, a tym samym zachowanie w maksymalnie możliwym stopniu naturalnego potencjału retencyjnego terenu, e) dobre praktyki stosowane w rolnictwie, których celem jest ograniczenie erozji glebowej i spływu zanieczyszczeń rolniczych do wód, f) dobre praktyki w podnoszeniu lesistości i w planowaniu struktury zalesień, które podnoszą retencyjność terenu oraz ograniczają spływ powierzchniowy ze zlewni wyżej położonej, g) przygotowanie mieszkańców i użytkowników do reagowania na powódź (lokalne systemy ostrzeżeń powodziowych, lokalne systemy reagowania na powódź, edukacja i informacja).

Te propozycje, mimo, że niezwykle interesujące, nigdy nie stały się przedmiotem publicznej dyskusji.

---

<sup>[1]</sup> Informacja o wynikach kontroli ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, P/09/143, 2009 ([id,1408,vp,1447.pdf](#))

## **Rozwój systemów ostrzegania i plany ewakuacji**

Jak ogromne znaczenie mają systemy ostrzegania, pokazała katastrofa zbiornika w Stroniu Śląskim. Ze względu na przepisy utajniaszące systemy ostrzegania przed awariami budowli piętrzących, których historia sięga epoki socjalizmu, nikt z mieszkańców poniżej zniszczonej zapory nie został ostrzeżony. Skala zniszczeń majątku i zagrożenia życia była więc ogromna. Należy bezzwłocznie doprowadzić do sytuacji, by każda z budowli piętrzących, zgodnie zresztą z obowiązującymi przepisami, miała określony obszar zagrożenia, system ostrzegania i plan ewakuacji. Potrzeba budowy systemu ostrzegania dotyczy również "zwykłych" zdarzeń powodziowych na poziomie gmin. Są one w Polsce oparte o improwizację, co powoduje, że ostrzeżenia są wydawane w ostatniej chwili, przekazywane w sposób archaiczny (np. przez OSP), bez dostępnych publicznie informacji o planach ewakuacji (docelowe miejsca ewakuacji, bezpieczne drogi ewakuacji itd.). Wystarczy sprawdzić w Internecie strony samorządów, by się przekonać, że prawie nigdzie informacji o systemach ostrzegania i ewakuacji nie ma.

## **Ubezpieczenia.**

Jedną z istotnych rzeczy jest przemyślenie roli ubezpieczeń powodziowych w Polsce. Mogą one odegrać w przyszłości jedną z ważniejszych ról w ograniczaniu strat powodziowych. Stanowią bowiem, z jednej strony, zabezpieczenie na wypadek katastrofy dla potencjalnie zagrożonych, z drugiej zaś – pozwalają zmniejszyć obciążenie finansowe budżetu państwa w fazie likwidacji skutków powodzi.

Z doświadczeń i badań wynika jednak, że ludzie dość niechętnie ubezpieczają się od zdarzeń, nawet katastrof, których prawdopodobieństwo wystąpienia jest bardzo małe. Z drugiej zaś strony, ubezpieczyciele po większych katastrofach wycofują się z oferowania takich ubezpieczeń dla właścicieli obiektów na terenach zalewowych.

Tymczasem korzyści z systemu ubezpieczeń są tak duże, że wiele krajów podjęło próby zwiększenia ilości ubezpieczonych. W praktyce stosowane są różne formy ingerencji państwa: na przykład obowiązek ubezpieczeń dla wszystkich zagrożonych lub subsydiowanie (lub gwarantowanie) ubezpieczeń przez państwo tak, że składki są do zaakceptowania przez ludzi. Inną metodą jest przyjęcie przez państwo roli reasekuratora dla prywatnych firm ubezpieczeniowych. Zabezpiecza to je przez stratami lub upadkiem w przypadku wystąpienia katastrof o dużym zasięgu i dużej skali strat.

Jednym z bardziej interesujących przykładów ingerencji państwa w ubezpieczenia (druga forma ingerencji) jest amerykański Narodowy Program Ubezpieczeń Powodziowych (National Flood Insurance Programme, NFIP). Państwowe ubezpieczenia w NFIP są adresowane do właścicieli zagrożonych budynków, ale równie ważną, a może ważniejszą funkcją programu jest aktywizacja społeczności lokalnych w zakresie profilaktyki powodziowej. Mechanizm łączący oba zadania jest prosty: właściciele nieruchomości mogą wykupić dotowane polisy na ubezpieczenie budynków oraz ich wyposażenia pod warunkiem, że obiekt leży na terenie gminy, która przystąpiła do NFIP. Dla gminy wiąże się to ze spełnieniem kilku warunków: a) wykonanie studium oceny zagrożenia powodziowego gminy, uwzględniającego mapy zalewów powodziowych, b) wprowadzenie ograniczeń rozwoju zabudowy na terenach zalewowych.

Podstawową korzyścią dla gmin uczestniczących w programie jest możliwość dofinansowania z funduszu NFIP działań, które zmierzają do zmniejszenia strat powodziowych w przyszłości.

Pomimo wielu mankamentów tego systemu stanowi on interesujący przykład inwestowania administracji państwowej w przygotowanie do przyszłych powodzi. Zastosowany mechanizm pełni jednocześnie rolę czynnika zwiększającego wiedzę ludzi o możliwym zagrożeniu i sposobach zabezpieczenia się przed stratami.

### **Zamiast podsumowania**

Koalicja Ratujmy Rzeki uważa, że nie jest roztropne dewastowanie budżetu państwa kolejnymi międzynarodowymi pożyczkami przeznaczonymi wyłącznie na odbudowę urzędów i budowli hydrotechnicznych, których brak skuteczności obnażały kolejne powodzie, ostatnio we wrześniu 2024 r. Uważamy, że należy skoncentrować się na ochronie majątku zwykłych ludzi i służącej im infrastruktury, zamiast odtwarzania budowli wodnych, które kolejne wezbranie po raz kolejny "rozbierze". Zamiast budować źle zaplanowane, nieefektywne ekonomicznie i nieskuteczne hydrotechniczne monstra (bo takich np. w planach zarządzania ryzykiem powodziowym jest mnóstwo) powinniśmy zainwestować w kompleksowe przygotowanie się do powodzi. Trzymając się zasady, że skomplikowanych problemów nie da się rozwiązać prostymi metodami.

Z wyrazami szacunku,

W imieniu Koalicji Ratujmy Rzeki:

Fundacja EkoRozwoju

– Krzysztof Smolnicki, Prezes;

Fundacja Greenmind

– Jacek Engel, Prezes Zarządu;

Fundacja WWF Polska

– Dorota Serwecińska - Starsza Specjalistka ds Ochrony Ekosystemów Wodnych;

Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków

– Justyna Choroś, Liderka zespołu zmian systemowych i rzecznictwa;

Sekcja Przyjaciół Raby Koła Raba Polskiego Związku Wędkarskiego

– Paweł Augustynek Halny, Przewodniczący;

Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA

– Radosław Gawlik, Prezes;

Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne Klub Gaja

– Jacek Bożek, Prezes;

Towarzystwo na rzecz Ziemi

– Robert Wawręty, Wiceprezes;

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć

– Rafał Rykowski, Specjalista ds. komunikacji;