

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA



*„Ktokolwiek grosz publiczny do swego
rozporządzenia odbiera, wydatek onegoż
usprawiedliwiać winien.**

WARSZAWA

NUMER 1 SPECJALNY – KWIECIEŃ 2011 R.

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna, tel. 22 444-5311

Joanna Kulicka, redaktor, tel. 22 444-5401

Barbara Odolińska, redaktor, tel. 22 444-5781

Adres redakcji

Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57, centrala NIK: 22 444-5000

Nasz adres w Internecie

e-mail: KPred@nik.gov.pl; <http://www.nik.gov.pl>

* Cytat na stronie tytułowej pochodzi z pisma ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, wystosowanego w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej.

Spis treści

Wystąpienia	5
Otwarcie przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli Jacka Jezierskiego seminaryjnego posiedzenia Kolegium NIK na temat roli i znaczenia melioracji wodnych w świetle współczesnych uwarunkowań	6
Wystąpienie p.o. dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku Barbary Chilińskiej, przygotowane we współpracy z doradcą ekonomicznym Wojciechem Olszewskim, dotyczące kontroli utrzymania melioracji wodnych szczegółowych w województwie podlaskim	8
Wystąpienie doradcy prawnego w Delegaturze NIK w Krakowie Agaty Brzeskiej-Lebieckiej na temat kontroli ochrony przeciwpowodziowej w województwie małopolskim i świętokrzyskim	19
Referaty	23
EDMUND KACA, MAREK KACZMARCZYK: Melioracje wodne – stan i potrzeby	23
WIESŁAW DEMBEK: Melioracje wodne a współczesna ochrona przyrody	34
EDWARD PIERZGALSKI: Systemy i urządzenia melioracyjne	48
PRZEMYSŁAW NAWROCKI: Melioracje wodne a wdrażanie przepisów europejskich	61

Dyskusja	89
Wypowiedzi uczestników posiedzenia	89
Podsumowanie i zamknięcie seminaryjnego posiedzenia Kolegium NIK przez prezesa Jacka Jezierskiego	100

Rola i znaczenie melioracji wodnych w świetle współczesnych uwarunkowań

Seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli 19 stycznia 2011 r. odbyło się seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK na temat: „Rola i znaczenie melioracji wodnych w świetle współczesnych uwarunkowań”. Uczestnikami posiedzenia byli członkowie Kolegium NIK oraz – zainteresowani tematyką – zaproszeni goście z urzędów centralnych, uczelni i instytutów badawczych, zajmujący się szeroko rozumianą problematyką regulacji stosunków wodnych, służącej m. in. ochronie użytków rolnych przed zalaniem i biodegradacją, a także specjaliści z dziedziny prawa i ochrony przyrody. Udział w Kolegium wzięli także dyrektorzy departamentów i delegatur oraz doradcy prezesa NIK. Przygotowano cztery referaty. Poprzedziła je prezentacja wyników przeprowadzonych przez Izbę kontroli urzędzeń melioracyjnych i ochrony przeciwpowodziowej w trzech województwach, które stały się przyczynkiem do zorganizowania specjalnego posiedzenia Kolegium NIK.

Wystąpienia

Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Jacek Jezierski:

Otwieram seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Od kilku lat przynajmniej raz do roku organizujemy takie spotkania – poświęcone nie rutynowej pracy Kolegium, ale rozważeniu pewnych spraw, które pojawiają się jako wątpliwe, kontrowersyjne czy dyskusyjne w ramach prac Najwyższej Izby Kontroli. Ostatnio dyskutowaliśmy nad ustrojowymi aspektami aktywności gospodarczej gmin. Dzisiaj chcemy zająć się znaczeniem i rolą melioracji wodnych w świetle współczesnych uwarunkowań. Dlaczego właśnie ten temat? Problem – tak jak poprzednio – wyniknął z naszej kontroli, której celem była ocena przebiegu melioracji, ich stanu i czy są one prowadzone zgodnie z przepisami. Kiedy przygotowywaliśmy informację po kontrolną, czyli końcowy raport, uznaliśmy, że pewne wymogi prawa dotyczące samych procesów melioracyjnych zderzają się z wymogami ochrony środowiska oraz polityki ekologicznej państwa, a także obowiązkami nałożonymi na nas przez Unię Europejską. W związku z tym uznaliśmy, że warto poświęcić temu specjalne seminaryjne posiedzenie

Kolegium. Dodatkowym aspektem tej sprawy jest postrzeganie prac melioracyjnych w kontekście ochrony przeciwpowodziowej kraju.

Program dzisiejszego posiedzenia przewiduje wystąpienia zaproszonych gości, a następnie dyskusję. Żałujemy, że Ministerstwo Środowiska nie zechciało przygotować referatu, bo wydaje się, że to jest temat, który powinien dotyczyć również tego resortu.

W imieniu Najwyższej Izby Kontroli i Kolegium – gospodarza dzisiejszego spotkania, chciałbym serdecznie powitać wszystkich Państwa. Zacznę od osób, które zgodziły się przedstawić swój punkt widzenia w referatach wstępnych.

Witam Pana profesora Edmunda Kacę – dyrektora Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego w Falentach; Pana profesora Wiesława Dembka – dyrektora naukowego do spraw agro-środowiskowych w tymże Instytucie; Pana profesora Edwarda Pierzgałskiego – kierownika Katedry Kształtowania Środowiska na Wydziale Budownictwa i Inżynierii Środowiska Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; Pana doktora

Przemysław Nawrockiego – przedstawiciela fundacji WWF Polska.

Serdecznie witam zaproszonych gości: Panią Katarzynę Łakomą – dyrektora Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich; Pana Leszka Karwowskiego – prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej; Panią Barbarę Pachucką – zastępcę dyrektora Departamentu Gospodarki Ziemią w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Pana profesora Jerzego Jeznacha – dziekana Wydziału Budownictwa i Inżynierii Środowiska SGGW; Pana profesora Józefa Mosieja – pracownika naukowego na Wydziale Budownictwa i Inżynierii Środowiska SGGW; Pana doktora Krzysztofa Kuleszę – adiunkta w Zakładzie Systemów Wodno-Gospodarczych Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytutu Badawczego; Pana Ireneusza Mirowskiego – dyrektora ochrony

przyrody Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków oraz Pana Tomasa Chodkiewicza – przedstawiciela Towarzystwa i Pana Krzysztofa Niedzielskiego – głównego specjalistę w Departamencie Gospodarki Ziemią w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Witam wszystkich członków Kolegium, dyrektorów departamentów i delegatur Najwyższej Izby Kontroli, doradców prezesa i wszystkie osoby, które zechciały przyjąć zaproszenie na to posiedzenie.

Zgodnie z zaplanowanym porządkiem, najpierw proszę Panią Barbarę Chilińską – dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku – o przedstawienie informacji o wynikach kontroli utrzymania melioracji wodnych szczegółowych w województwie podlaskim, która stała się załącznikiem decyzji o zorganizowaniu tego posiedzenia.

Kontrola w województwie podlaskim

Utrzymanie melioracji wodnych szczegółowych

Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w siedmiu powiatach województwa podlaskiego¹ wykazała, że stan urządzeń melioracyjnych nie zapewnia tam prawidłowej regulacji nawodnień i odwodnień użytków rolnych, co w konsekwencji wpływa na podtapianie gruntów i jakość upraw. Wieloletnie zaniedbania w konserwacji tych urządzeń spowodowały, że wymagają one często odbudowy. Rewitalizacja części rowów i systemów drenarskich może jednak okazać się równie kosztowna, jak nowa inwestycja.

BARBARA CHILIŃSKA
WOJCIECH OLSZEWSKI

Melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, przeciwdziałają jej biodegradacji (poprawiają strukturę gleby, zwiększają jej przewodność wodną, wpływają na zachowanie

równowagi wodno-tlenowej), ułatwiają uprawę oraz chronią użytki rolne przed podtopieniami, a na terenach zagrożonych powodzią mogą łagodzić przebieg i skutki tego rodzaju zjawisk ekstremalnych. Zadania te spełniają urządzenia melioracji wodnych szczegółowych (dalej w skrócie: u.m.sz.), do których zalicza się: rowy wraz z budowlami, drenowania,

¹ Szczegółowe ustalenia zawiera „Informacja o wynikach kontroli utrzymania melioracji wodnych szczegółowych w województwie podlaskim w latach 2007–2009 (I półrocze)”, nr. ewid.: 9/2010/P/09/122/LBI.

rurociągi o średnicy poniżej 0,6 m, stacje pomp do nawodnień ciśnieniowych, stawy rybne, groble na obszarach nawadnianych, systemy nawodnień grawitacyjnych i ciśnieniowych. Są to systemy regulujące stosunki wodne na obszarach danej zlewni, połączone z ciekami podstawowymi za pośrednictwem urządzeń melioracji podstawowych. Stąd też stan ich utrzymania ma bezpośredni wpływ na regulację stosunków wodnych na zmeliorowanych terenach.

Niewłaściwe utrzymanie melioracji szczegółowych (zwłaszcza na glebach torfowych) może oddziaływać również na biologiczne zanieczyszczenie wody w ciekach podstawowych. Brak konserwacji powodujący niedrożność tych urządzeń istotnie wpływa na jakość wody trafiającej do cieków głównych, będących często źródłem zaopatrzenia dla miast. Przykładem tego była katastrofa ekologiczna na rzece Supraśl w 2004 r. (oraz w mniejszej skali w 2006 r.), z której zaopatrywana jest aglomeracja Białegostoku². Katastrofę spowodowały intensywne opady połączone z gwałtownym spływem wód z terenów użytkowanych rolniczo, gdzie z powodu niedrożności u.m.sz. powstał wysoki stan i zastoiny wody, w których zachodziły procesy jej odleniania i zanieczyszczenia. Podejmowane w późniejszych latach działania, skoordynowane przez wojewodę podla-

skiego, zmierzające do poprawy jakości wody na rzece Supraśl, w tym próby poprawy stanu utrzymania u.m.sz. na terenie gmin Gródek i Michałowo, nie przyniosły pożądanых rezultatów.

Urządzenia melioracji wodnych szczegółowych zostały wybudowane w latach 60. i 80. ubiegłego wieku na użytkach rolnych o zróżnicowanej strukturze własnościowej, należących głównie do podmiotów prywatnych – rolników i sfinansowane w 85-90% ze środków Skarbu Państwa. Wedle uregulowań prawnych (ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne³), obowiązek ich utrzymania spoczywa na właścicielach gruntów, na których się znajdują lub na które oddziałują (art. 77 ust. 1 Prawa wodnego), a w przypadku urządzeń objętych działalnością spółek wodnych – na tych spółkach. Taka forma zrzeszania się właścicieli i użytkowników terenów zmeliorowanych została zaproponowana w Prawie wodnym i wydaje się racjonalnym modelem gospodarowania. Potwierdzają to ustalenia kontroli, z której wynika, że jedynie urządzenia na terenach objętych działalnością spółek wodnych były utrzymywane. Formuła spółki wodnej zapewniała w przeszłości niższą odpłatność za wybudowane przez państwo urządzenia, jak również możliwość otrzymywania dotacji z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, czy też ubiegania się o środki unijne.

² Zob. A. B. Ptoszek: *Zagrożenie wód powierzchniowych związkami humusowymi w zlewniach lesistych i zatorfionych na przykładzie rzeki Supraśl*, Instytut Ochrony Środowiska, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” nr 35-36/2008, s. 143-148.

³ DzU z 2005, nr 239, poz. 2010 ze zm.

Spółki wodne charakteryzują się tym, że:

- nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne i mają na celu zaspokojenie określonych Prawem wodnym potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami, w tym wykonywanie, utrzymanie i eksploatację urządzeń melioracji wodnych oraz prowadzenie racjonalnej gospodarki na terenach zmeliorowanych (art. 164 ust. 1, ust. 3 pkt 4 Prawa wodnego);
- członkowie spółki wodnej obowiązani są do wnoszenia składek i ponoszenia na jej rzecz innych, określonych w statucie świadczeń, niezbędnych do wykonywania statutowych zadań spółki; składki i świadczenia na rzecz spółki wodnej powinny być proporcjonalne do korzyści odnoszonych przez jej członków w związku z działalnością u.m.sz.;
- mogą korzystać z dotacji podmiotowych z budżetu państwa oraz pomocy finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przeznaczonej w szczególności na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych (art. 164 ust. 5 i 7 Prawa wodnego).

Aktualnie obowiązki związane z utrzymaniem u.m.sz. oraz nadzór nad spółkami wodnymi zostały przypisane starostom i obejmują:

- obowiązek wydawania decyzji w sprawie szczegółowego zakresu i terminu wykonania prac związanych z utrzyma-

niem u.m.sz. (art. 77 ust. 2 Prawa wodnego), w przypadku gdy obowiązek ten nie jest realizowany przez właścicieli gruntów;

- prawo występowania do organów spółki o podwyższenie wysokości składek i innych świadczeń gdy ich wysokość nie wystarcza do realizacji zadań statutowych na dany rok oraz ustalania tych składek i świadczeń w drodze decyzji w przypadku niezrealizowania przez spółkę propozycji starosty (art. 170 ust. 3 Prawa wodnego);
- zatwierdzanie statutu spółki wodnej (art. 165 ust. 3 Prawa wodnego);
- orzekanie o nieważności uchwał spółki wodnej w całości lub w części (w terminie nie dłuższym niż 30 dni od doręczenia uchwały), z możliwością wstrzymania ich wykonania w trakcie prowadzonego postępowania (art. 179 ust. 2 i 3 Prawa wodnego);
- rozwiązanie spółki wodnej (art. 181 ust. 2 Prawa wodnego), gdy jej działalność narusza prawo bądź statut;
- wystąpienie z wnioskiem o wykreślenie spółki wodnej z katastru wodnego po zakończeniu jej likwidacji.

Dokonana w wyniku kontroli⁴ diagnoza utrzymania u.m.sz. na terenie województwa podlaskiego wykazała, że w stanie odbiegającym od wymagań (niezapewniającym prawidłowej regulacji stosunków wodnych na użytkach rolnych, tj. nawodnień i odwodnień

⁴ Kontrolą objęto 7 (z ogółu 14) starostw powiatowych, 12 spółek wodnych z terenu ich działania oraz Podlaski Urząd Wojewódzki. Tereny zmeliorowane u.m.sz. w objętych kontrolą powiatach stanowiły 45,3% ogółu terenów zmeliorowanych w woj. podlaskim (158 787 ha z 350 396 ha, według stanu na 31.12.2008 r.).

w zależności od potrzeb) znajdowały się urządzenia na 65,3% gruntów zmeliorowanych w 7 objętych kontrolą powiatów (103,7 tys. ha ze 158,8 tys. ha), w tym urządzenia na ponad 99% gruntów poza spółkami wodnymi (84,2 tys. ha z 84,5 tys. ha) i na 26,2% gruntów, na których spółki wodne prowadziły działalność (19,5 tys. ha z 74,3 tys. ha).

Brak wymaganych zabiegów konserwacyjnych u.m.sz. prowadził do przyspieszonej dekapitalizacji urządzeń, ich niszczenia i znacznego ograniczenia funkcjonalności, co było skutkiem:

- wypłylenia rowów w wyniku ich zamulenia i zarośnięcia oraz zniszczenia skarp przez zwierzęta; konserwacji gruntownej wymagały praktycznie wszystkie rowy melioracyjne (w 6 spośród 7 powiatów) poddane oględzinom na terenach nieobjętych działalnością spółek wodnych (łącznie 352 km) oraz od 11% do 97,3% km rowów melioracyjnych w 11 spośród 12 skontrolowanych spółek wodnych;
- zarośnięcia skarp i dna rowów drzewami o średnicy kilkunastu i więcej centymetrów, co świadczyło o niewykonywaniu zabiegów konserwacyjnych od początku istnienia obiektów;
- zniszczenia przepustów, zastawek i przepusto-zastawek, co uniemożliwiało prowadzenie racjonalnej gospodarki wodnej, w tym zatrzymywania wody lub nawadniania w porach suchych; tylko 3 spośród 12 spółek wodnych wykorzystywały możliwości regulacyjne

systemów zastawek i przepusto-zastawek; żadnych regulacji nie prowadzono na terenach znajdujących się poza działalnością spółek;

- zniszczeń i niedrożności studzienek lub odpływów drenarskich;
- podtapiania gruntów; na terenie wszystkich objętych kontrolą powiatów stwierdzono występowanie zalanych lub zawilgoconych gruntów rolnych w efekcie niedrożności u.m.sz.

Wieloletnie zaniedbania w konserwacji u.m.sz. spowodowały, że wymagają one często odbudowy. Koszty rewitalizacji silnie zadrzewionych czy też zdewastowanych rowów i systemów drenarskich (których udrożnienie nie jest możliwe) mogą jednak osiągać wysokość kosztów nowej inwestycji. W latach 2007–2008 na nowe inwestycje u.m.sz. realizowane przez WZMiUW w Białymstoku wydano średnio 10 158 zł/ha⁵.

Przyczyny złego stanu urządzeń melioracyjnych

I. Brak działań starostów, motywujących właścicieli gruntów do dbałości o utrzymanie u.m.sz. oraz niewykorzystywanie przez nich kompetencji nadzorczych wobec spółek wodnych, mimo takiego obowiązku prawnego i ewidentnych potrzeb.

Starostowie:

- nie prowadzili, poza starostą suwalskim, postępowań w celu wydania decyzji ustalających zakres i termin wykonania obowiązku utrzymania urządzeń meliora-

⁵ Na podstawie informacji uzyskanej z WZMiUW w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

cji wodnych szczegółowych przez właścicieli gruntów uchylających się od tego;

- nie występowali do spółek wodnych o podwyższenie składek członkowskich i innych świadczeń do poziomu zapewniającego właściwe utrzymanie urządzeń, mimo istnienia istotnych przesłanek do takich działań;

- nie dążyli do reaktywacji bądź likwidacji niewykazujących działalności spółek wodnych;

- nie posiadali szczegółowych informacji o stanie u.m.sz. Tylko w starostwie zambrowskim w latach 2007–2008 przeprowadzono ocenę techniczną wszystkich obiektów melioracyjnych na terenie powiatu, a w starostwie suwalskim corocznie dokonywano oględzin części terenów zmeliorowanych u.m.sz., na których wykonywane były prace konserwacyjne. Pozostałe starostwa (w liczbie 5) nie podejmowały działań w celu ustalenia stanu i zakresu tych prac;

- oceniali, że rozmiar zaniedbań w utrzymaniu u.m.sz., zwłaszcza na obiektach poza spółkami wodnymi, uniemożliwiało podjęcie działań. Według szacunku Starostwa Powiatowego w Białymstoku, tylko na jego terenie wymagałoby to wszczęcia około 17 700 postępowań administracyjnych ustalających szczegółowe zakresy i terminy wykonania przez właścicieli gruntów obowiązku należytego utrzymania u.m.sz.;

- błędnie interpretowali przepisy, twierdząc że zadania wynikające z art. 77 ust. 2 Prawa wodnego (ustalenie dla właścicieli uchylających się od obowiązku utrzymania u.m.sz. szczegółowych zakresów i terminów wykonania tego obowiązku), to zadania z zakresu administracji rządowej

wej i starostwa powinny otrzymywać na ich realizację środki z budżetu państwa;

- nie interesowali się działalnością spółek wodnych:

- nie reagowali na niekompletność lub nieprzedkładanie przez spółki wodne uchwał walnych zgromadzeń delegatów;

- nie kontrolowali realizacji uchwał walnych zgromadzeń delegatów, postanawiających o wykonywaniu konserwacji u.m.sz. w całości przez członków spółek;

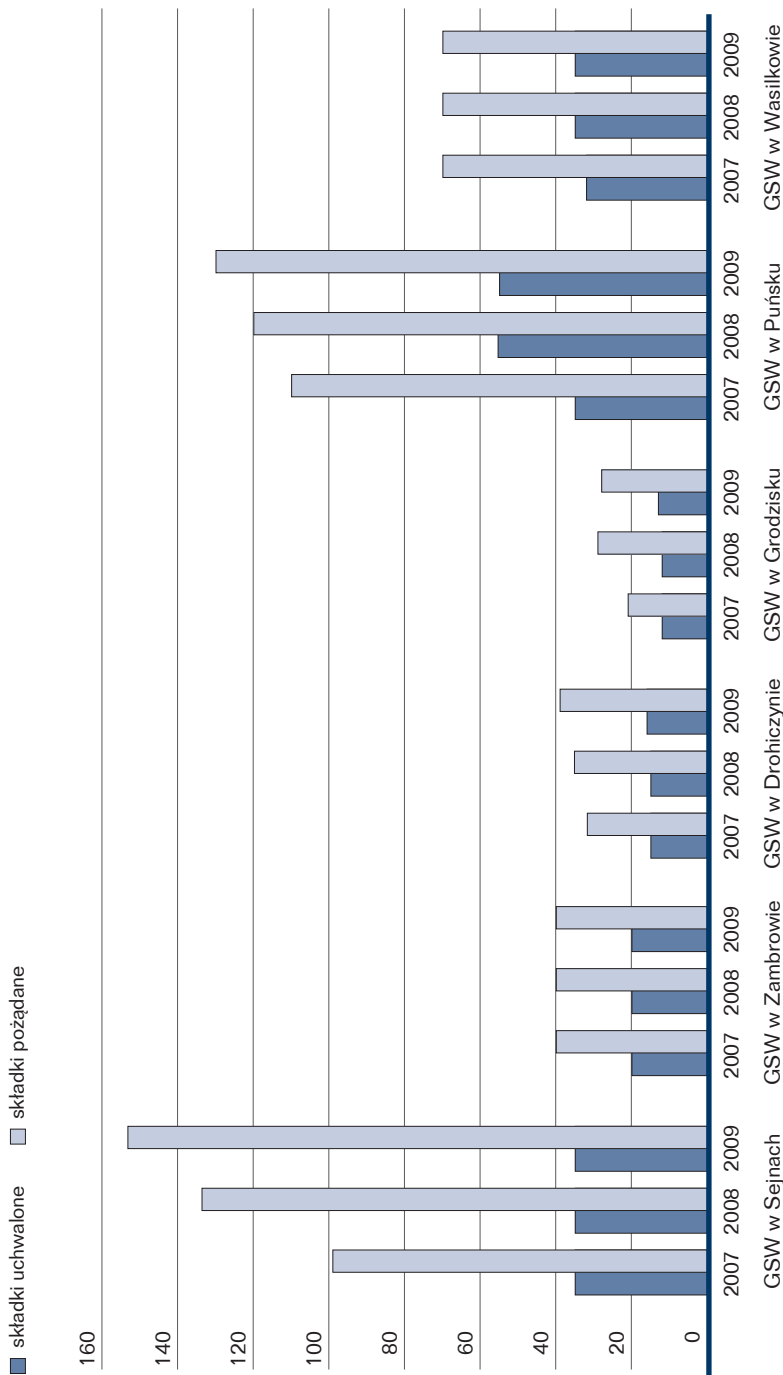
- nie korzystali z uprawnienia rozwiązania spółek wodnych, które nie funkcjonowały.

2. Niezrealizowanie obowiązku utrzymania u.m.sz. przez właścicieli gruntów, na które te urządzenia oddziałują, w tym właścicieli zrzeszonych w spółkach wodnych, bowiem:

- uchwalane przez spółki wodne składki członkowskie, w latach 2007–2008 stanowiące 63% przychodów spółek objętych kontrolą, nie zapewniały realizacji zabiegów konserwacyjnych u.m.sz. na poziomie wynikającym z dobrych praktyk lub instrukcji eksploatacyjnych. Rozpiętość między poziomem potrzeb a uchwalonych składek (w 6 spośród 12 spółek wodnych) ilustruje rysunek 1. Skutkiem tego prace konserwacyjne prowadzono na niezadowalającym poziomie, co ilustruje rysunek 2, przedstawiający zakres wykonanych w poszczególnych spółkach konserwacji gruntownych, które powinny obejmować corocznie 1/3 rowów melioracyjnych;

- członkowie spółek wodnych nie realizowali postanowień walnych zgromadzeń, dotyczących wykonywania

Rysunek 1. Składki członkowskie w spółkach wodnych w latach 2007–2009 (w zł/ha)



Źródło: Opracowanie własne.

konserwacji u.m.sz. w formie świadczeń rzeczowych. Dotyczyły to pięciu spółek, w których postanowienia te zostały uchwalone;

- spółki wodne miały problemy organizacyjne z zapewnieniem fachowej obsługi do prowadzenia działalności. W związku z tym powstały zaniedbania:

- w egzekwowaniu zaległości z tytułu składek członkowskich; 11 spośród 12 spółek nie wystąpiło do sądów o uzyskanie nakazów zapłaty, co uniemożliwiało egzekucję administracyjną tych zaległości, a w 4 nieprawidłowości wystąpiły już na etapie kierowania upomnień;

- w sporządzaniu planów konserwacji u.m.sz. i przeglądów ich stanu; w 7 spółkach nie prowadzono przeglądów, a w 3 nie opracowano planów konserwacji;

- w realizacji (w 9 spółkach) statutowych obowiązków komisji rewizyjnych przeprowadzania kontroli stanu utrzymania urządzeń;

- w ubieganiu się o pozyskanie środków na prace konserwacyjne z jednostek samorządu terytorialnego (tylko 3 spośród 12 spółek otrzymywały dotacje z gmin) czy też ze środków unijnych;

- właściwym utrzymaniem u.m.sz. nie byli zainteresowani właściciele grun-

tów, a zwłaszcza gospodarstw o niskich dochodach (wielkości ekonomicznej)⁶. Wynikało to z warunków pogodowych w ostatnich latach, charakteryzujących się niskim poziomem opadów, w tym wystąpieniem w 2000 i 2006 r. suszy⁷, jak też z warunków udzielania dopłat bezpośrednich i ONW (dopłat wspierających gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania). Uzyskanie tego wsparcia nie wymagało utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych w odpowiednim stanie, zaś rolnicy powszechnie otrzymywali pieniądze. W latach 2007–2008 dopłatami bezpośrednimi objęto 90,9% powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach prowadzących działalność rolniczą w województwie podlaskim i 79-80% dopłatami ONW. Średni poziom dopłat bezpośrednich i ONW w stosunku do poziomu składek członkowskich w spółkach wodnych przedstawia rysunek 3.

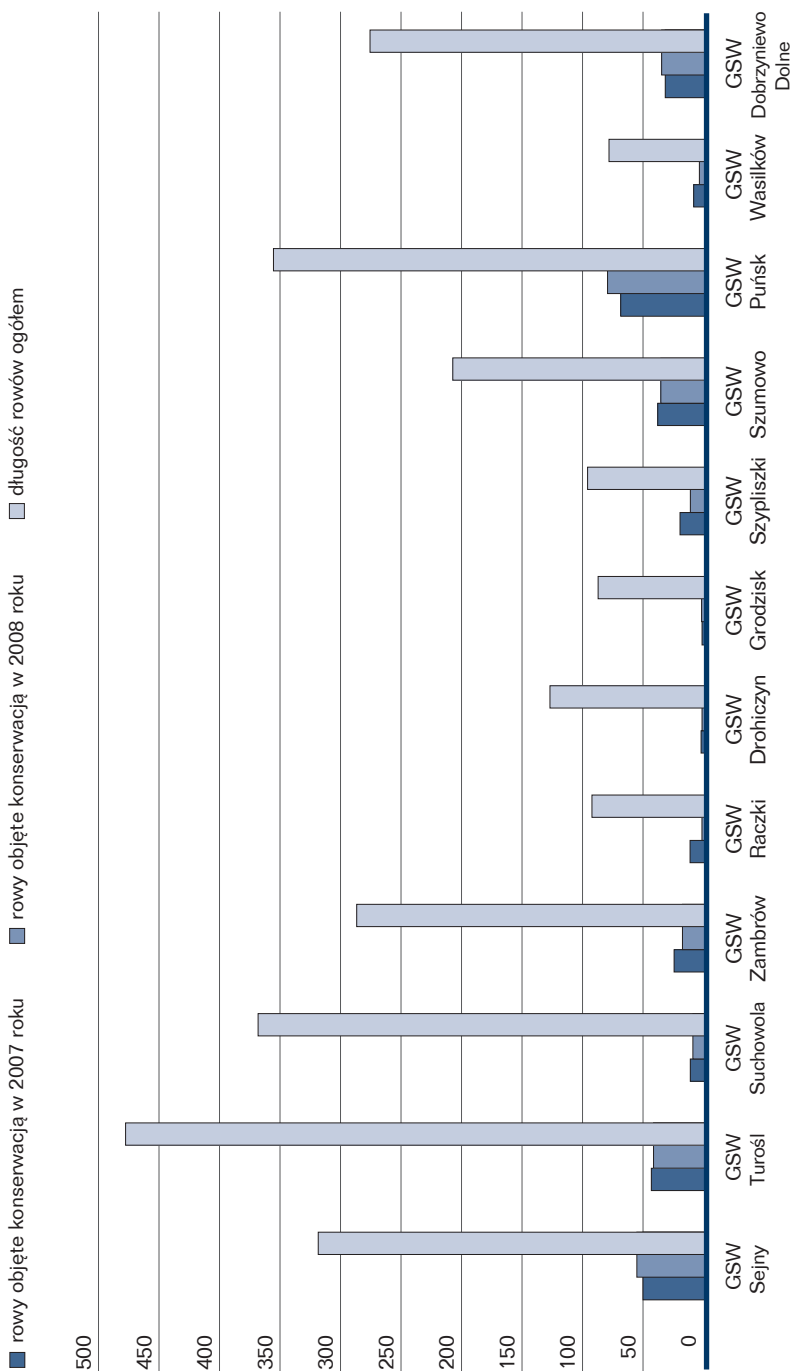
Wnioski

Brak reakcji starostów wobec osób niewywiązujących się z obowiązku konserwacji urządzeń melioracji szczegółowych oraz wobec spółek wodnych, jak również niewielkie zaangażowanie użytkowników terenów zmeliorowa-

⁶ Według opracowania Urzędu Statystycznego w Białymstoku *Wyniki badań struktury gospodarstw rolnych w województwie podlaskim w 2007 r.*, marzec 2008 r. gospodarstwa rolne o wielkości ekonomicznej 0-2 ESU stanowiły 48,1%, a 2-4 ESU kolejne 16,2% ogółu gospodarstw rolnych w woj. podlaskim prowadzących działalność rolniczą w 2007 r. (poziom 4 ESU jest uznawany za granicę żywotności gospodarstwa rolnego). ESU (ang. *European size unit*) • europejska jednostka wielkości, wyrażająca dochodowość (wielkość ekonomiczną) gospodarstw rolnych; 1 ESU=1200 EUR.

⁷ Zob. A. Kiryluk: *Stan urządzeń melioracyjnych i produktywność użytków zielonych w województwie podlaskim*, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach, 2008 r., t. 8, z. 2b (24), s. 61-70.

Rysunek 2. Konserwacje gruntowne w latach 2007–2008



Źródło: Opracowanie własne.

nych w utrzymanie tych urządzeń (w 2008 r. ponad 42% gruntów zmeliorowanych województwa podlaskiego nie było objętych konserwacją) przyczyniły się do istotnego ograniczenia ich funkcjonalności i znacznej dekapitalizacji. Przywrócenie u.m.sz. do właściwego stanu może wymagać nakładów porównywalnych z kosztami nowych inwestycji, stąd też istotne jest przeprowadzenie racjonalnej oceny tej kwestii.

Wydaje się również, że elementem stymulującym jest wspieranie działalności spółek wodnych dotacjami podmiotowymi z budżetu państwa. Poziom tych dotacji w latach 2007–2008 w objętych kontrolą spółkach stanowił 13% ich przychodów. Z uwagi na istniejące zaniedbania w konserwacji u.m.sz., jak i wysokość tych środków, spółki nie miały problemów z właściwym wykorzystaniem pieniędzy. Zasady rozdysponowania dotacji zastosowane przez wojewodę podlaskiego, polegające na ich przydzielaniu proporcjonalnie do wysokości przeznaczonych na konserwację środków własnych spółek, przyczyniły się do większego zaangażowania finansowego spółek. W 2007 r. dotacje wyniosły ogółem 1515 tys. zł (z uwagi na pozyskanie 1292 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa), w 2008 r. było to 227,7 tys. zł, a w 2009 r. (ze względu na konieczność ograniczenia wydatków budżetowych państwa) dotacji spółkom nie udzielano.

Rozmiary zaniedbań w utrzymaniu u.m.sz. w województwie podlaskim wiążą się z koniecznością podjęcia następujących działań:

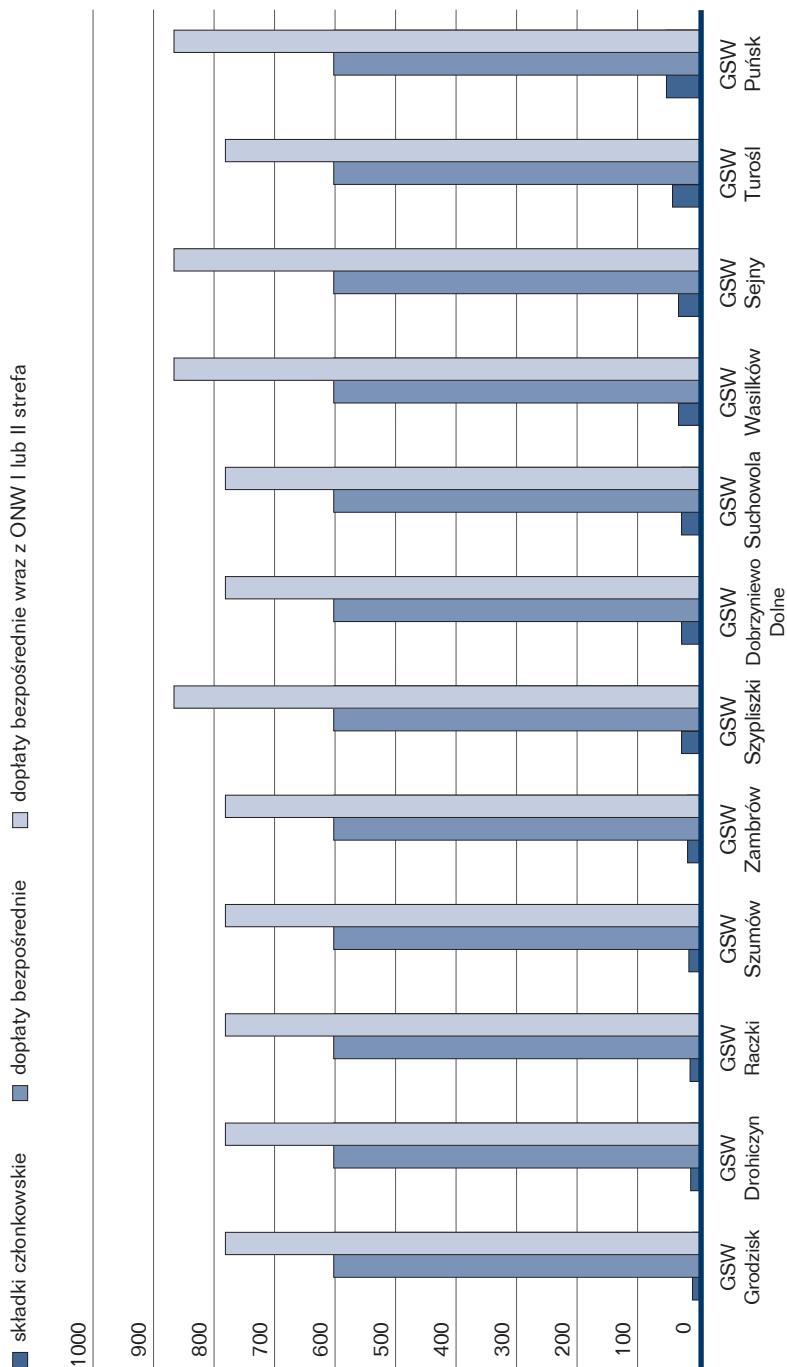
- starostowie powinni przeprowadzić ocenę stanu utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, co umożliwi prawidłowe wykonywanie obowiązków konserwacyjnych. Powinni również wykorzystywać kompetencje nadane im przepisami Prawa wodnego; sprawować skuteczny nadzór nad działalnością spółek wodnych; sprawdzać, czy nie zaistniały przesłanki dające możliwość rozwiązania spółki wodnej, gdy jej działalność narusza prawo lub statut; dbać o upowszechnianie wśród właścicieli gruntów, na które u.m.sz. oddziałują, informacji o ciężących na nich obowiązkach właściwego utrzymania tych urządzeń oraz o zagrożeniach wynikających z zaniedbań w konserwacji;
- zarządy spółek wodnych powinny skutecznie działać w celu prawidłowego utrzymania u.m.sz., przeprowadzać ich okresowe przeglądy i sporządzać roczne plany konserwacji, skutecznie egzekwować składki członkowskie oraz starać się o pozyskiwanie innych źródeł finansowania działalności statutowej.

Efekty działań Najwyższej Izby Kontroli

W wyniku kontroli jednostki podjęły następujące działania:

- zarządy spółek wodnych zadeklarowały zwiększenie zakresu prac konserwacyjnych, podwyższenie składek członkowskich i podjęcie windykacji zaległych, przeprowadzanie przeglądów u.m.sz. i sporządzanie planów rzeczowych. W 7 spółkach walne zgromadzenia delegatów uchwaliły podniesienie

Rysunek 3. Wielkość środków finansowych w dyspozycji spółek wodnych (w zł/ha)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Białymstoku i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział w Łomży.

w 2010 r. wysokości składek członkowskich. W 4 spółkach odzyskano lub skierowano do windykacji należności w łącznej kwocie 65 632 zł;

- starostowie podjęli działania służące wznowieniu działalności spółek wodnych (zwracając się w tej sprawie do organów gmin, sołtysów, Izby Rolniczej), sporządzili harmonogramy kontroli stanu utrzymania u.m.sz., poinformowali

rolników o obowiązku konserwacji bieżącej i gruntownej.

BARBARA CHILIŃSKA, p.o. dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku
WOJCIECH OLSZEWSKI, doradca ekonomiczny w Delegaturze NIK w Białymstoku

Kontrola w Małopolskim i Świętokrzyskim

Ochrona przeciwpowodziowa

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie funkcjonowanie systemu przeciwpowodziowego w obu województwach. Brak zintegrowanej strategii oraz rzetelnych danych o stanie technicznym budowli ochronnych, a także niewłaściwa organizacja i podział zadań powodowały nieprawidłowe funkcjonowanie tego systemu, a co za tym idzie, również zaniedbania w systematycznym i efektywnym rozwoju środków ochrony. Trudno też było w takiej sytuacji oszacować realne potrzeby.

AGATA BRZESKA-LEBIECKA

Kontrola tej problematyki została przeprowadzona przez delegatury NIK w Krakowie i Kielcach w 2009 r¹. Starano się spojrzeć na ochronę przeciwpowodziową przez pryzmat zarządzania ryzykiem powodziowym, na które składa się zapobieganie, ochrona, gotowość, postępowanie awaryjne, wycią-

ganie wniosków². Organy właściwe do realizacji tych zadań skoncentrowały się na postępowaniu awaryjnym, nie przykładając należytej wagi do pozostałych elementów lub wręcz je zaniedbywały. Kontrolą objęto jednostki odpowiedzialne za ochronę przeciwpowodziową: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie (RZGW), Małopolski i Świętokrzyski Zarząd

¹ Szczegółowe ustalenia zawiera *Informacja o wynikach kontroli ochrony przeciwpowodziowej w województwie małopolskim i świętokrzyskim*, nr ewid. 179/2009/P/09/143/LKR.

² Według komunikatu Komisji z 12.07. 2004 r. dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Zarządzanie zagrożeniem powodziowym – zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków powodzi*.

Melioracji i Urzędzeń Wodnych, trzy powiaty (sandomierski, gorlicki i proszowicki) oraz sześć gmin (Samborzec, Wilczyce, Sękowa, Uście Gorlickie, Proszowice, Koniusza).

W obecnym stanie prawnym prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz zarządzanie obiektami ochrony przeciwpowodziowej wykonywane są przez cztery różne organy – ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW), dyrektora parku narodowego oraz marszałka województwa. Zarządzanie obiektami przez administratorów, którzy reprezentują własne i odmienne interesy, nie sprzyja konstruktywnej współpracy. Według ustawy Prawo wodne³, ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Przepis ten jest bardzo ogólnikowy, nie precyzuje kompetencji poszczególnych organów, a obecnie różne jednostki odpowiadają za poszczególne elementy ochrony przeciwpowodziowej. Brakuje też jednolitego nadzoru i koordynacji działań na poziomie rządowym, gdyż gospodarowanie wodami przypisano ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, zarządzanie kryzysowe Radzie Ministrów oraz ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a nadzór budowlany i zagospodarowa-

nie przestrzenne ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Dyrektor RZGW w Krakowie nie opracował planu ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego dla województw małopolskiego i świętokrzyskiego, wobec czego nie było żadnej strategii ochronnej dla tych obszarów. Obecnie ten problem jest nieaktualny ze względu na zmianę ustawy Prawo wodne w związku z implementacją dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim⁴. Dyrektywa wymaga długoterminowego procesu planowania, który będzie się odbywał w trzech etapach:

- do grudnia 2011 r. – sporządzenie wstępnej oceny ryzyka powodziowego;
- do grudnia 2013 r. – opracowanie map zagrożeń i map ryzyka;
- do grudnia 2015 r. – przygotowanie planów zarządzania ryzykiem zalań.

Państwa członkowskie powinny do 26 listopada 2009 r. wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania postanowień dyrektywy. W Polsce zmiany będą obowiązywały od 18 marca 2011 r., czyli z ponadrocznym opóźnieniem, a wstępną ocenę ryzyka powodziowego należy sporządzić już do grudnia 2011 r.

Ośrodek Koordynacyjno-Informacyjny Ochrony Przeciwpowodziowej (OKI)

³ Ustawa z 18.07.2001 r. Prawo wodne (DzU z 2005 r., nr 239, poz. 2019 ze zm.).

⁴ DzUUE L nr 288 z 6.11.2007 r., s. 27.

w RZGW w Krakowie dysponował odpowiednim wyposażeniem oraz bazami danych na potrzeby koordynowania działań związanych z ochroną przed powodzią, ale nie wszystkie opracowane scenariusze były udostępniane innym podmiotom odpowiedzialnym za ochronę przed tą klęską w celu podejmowania przez nie stosownych działań.

Zarządy melioracji i urządzeń wodnych nie miały rzetelnych informacji o stanie technicznym wałów przeciwpowodziowych – aktualne badania stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, które należy przeprowadzić co najmniej raz na 5 lat, wykonano tylko dla 5% długości wałów w województwie małopolskim oraz dla 12% w województwie świętokrzyskim. Ponadto wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych nie stosowały jednolitych kryteriów oceny rocznej, przez co dane uzyskiwane z poszczególnych zarządów mogą być nieporównywalne. Przyczyną takiego stanu był brak obowiązkowych standardów zarówno w metodyce przeprowadzania poszczególnych kontroli urządzeń wodnych, jak i skali ocen. Instytut Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach opracował „Wytyczne wykonania okresowej (rocznej) kontroli stanu technicznego wału przeciwpowodziowego”, które standaryzowały zakres kontroli, dokumentowanie jej ustaleń (wzór protokołu kontroli) oraz ocenę stanu technicznego wału przeciwpowodziowego w trzystopniowej skali. Zaproponowane wytyczne stosował jedynie Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, jednak oce-

ny wałów według zaproponowanej skali dokonywano tylko na prośbę Instytutu w Falentach i nie wykorzystywano jej na własne potrzeby.

Remonty urządzeń służących ochronie przeciwpowodziowej były nierzetelnie planowane, organizowane i monitorowane przez zarządy melioracji i urządzeń wodnych. Składał się na to brak ujednoczonych ocen stanu technicznego urządzeń, niewykorzystywanie posiadanych wyników przeglądów do opracowania harmonogramu prac, niesporządzanie analiz kosztów i korzyści oraz analiz wariantowych, niewystarczający nadzór nad jakością odbieranych robót remontowych.

Oba zarządy nie miały szczegółowych danych o liczbie ludności, budynków czy rodzaju infrastruktury zagrożonych powodzią, poza informacją o ogólnej powierzchni chronionej przez wały i przepompownie. Dane te mają duże znaczenie przy planowaniu zadań do realizacji, a zwłaszcza przy sporządzaniu analizy kosztów i korzyści danego przedsięwzięcia. Nie sporządzano jednak takich analiz, uznając, że skoro remont lub modernizacja dotyczy budowli istniejącej, to należy doprowadzić ją do parametrów technicznych określonych w przepisach, a nie analizować na przykład ich rozbiórkę.

Dla modernizacji infrastruktury służącej ochronie przeciwpowodziowej przeszkodę stanowiły głównie niewystarczające środki finansowe, brak jednolitej koncepcji strategicznej, protesty lokalnych społeczności przeciwko lokalizacji urządzeń wodnych (zwłaszcza polderów, suchych zbiorników,

zbiorników małej retencji), kłopoty z wykupem gruntów pod inwestycje, skomplikowane i uciążliwe procedury administracyjne (np. miasto Kraków przez 2,5 roku wydawało decyzję lokalizacyjną na modernizację 6 km wałów), nieuregulowane stosunki własnościowe terenów, na których znajdują się wały przeciwpowodziowe.

Kontrolowane gminy albo w ogóle nie posiadały planów zagospodarowania przestrzennego, albo nie uwzględniały w nich terenów zalewowych oraz narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, jak również rozwiązań konstrukcyjno-budowlanych zabezpieczających przed okresowymi wylewami wód.

W gminach i powiatach nie prowadzono wśród mieszkańców wystarczającej akcji edukacyjnej dotyczącej zagrożenia powodziowego, nie współpracowano

z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej w zakresie tworzenia lokalnych systemów ostrzeżeń o powodzi, lekceważono konieczność istnienia i utrzymania rowów przy drogach powiatowych i gminnych, nie było też rzetelnej informacji o zagrożonej infrastrukturze.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na niepokojący fakt, że z powodu braku środków finansowych organy administracji nie wykonują zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, natomiast z budżetu państwa wydawane są corocznie wielomilionowe kwoty na usuwanie skutków powodzi.

AGATA BRZESKA-LEBIECKA,
doradca prawny w Delegaturze NIK
w Krakowie

Referaty

Przeciwdziałanie ekstremom pogodowym

Melioracje wodne – stan i potrzeby

Stan urządzeń wodnomelioracyjnych uniemożliwia skuteczne przeciwdziałanie skutkom powodzi, podtopień, niedoborów opadów i susz. W celu poprawy sytuacji należy reaktywować zbiorowe formy utrzymania i eksploatacji urządzeń szczegółowych, zwiększyć finansowanie prac utrzymaniowych oraz związanych z odbudową i rozbudową urządzeń melioracji wodnych szczegółowych i podstawowych.

EDMUND KACA

MAREK KACZMARCZYK

Założenia metodyczne

W artykule skrótowo scharakteryzowano ekstrema hydrometeorologiczne i ich skutki oraz podano przykłady melioracyjnego przeciwdziałania im. Następnie podjęto próbę oceny stanu technicznych urządzeń wodnomelioracyjnych

i sformułowano wniosek o możliwości wykorzystania ich do walki z tymi niekorzystnymi zjawiskami naturalnymi.

W niniejszej analizie wykorzystano przede wszystkim najnowsze prace powstałe w Instytucie Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach oraz corocznie publikowane przez Główny Urząd Statystyczny dane w serii „Informacje i Opracowania Statystyczne. Ochrona

Środowiska¹. W materiałach GUS, w części dotyczącej omawianych tu zagadnień, źródłem danych liczbowych było prawie zawsze Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW).

Podstawę oceny stanu melioracji wodnych stanowiły statystyczne informacje o aktualnych zasobach ilościowych i jakościowych infrastruktury technicznej oraz dynamice ich zmian. W artykule wielokrotnie wykorzystano założenie, że stan ilościowy i techniczny urządzeń wodnomelioracyjnych warunkuje natężenie skutków ekstremalnych zjawisk pogodowych. Małe zasoby infrastruktury i jej niewłaściwe utrzymanie mogą potęgować wystąpienie powodzi i podtopień oraz potęgować skutki niedoboru opadów i susz. O słuszności tego założenia świadczą przykłady opisane w literaturze przedmiotu.

Ekstrema hydrometeorologiczne i ich skutki

Do ekstremalnych zjawisk hydrometeorologicznych zalicza się między innymi powodzie, podtopienia, niedobory opadów i susze o różnym nasileniu. Szacuje się, że średnio w dorzeczu Wisły większe powodzie zdarzają się co 5 lat, a w dorzeczu Odry co 7. Powodzie opadowe półrocza letniego wystę-

pują najczęściej w południowej Polsce, w dorzeczu górnej Wisły oraz górnej i środkowej Odry, natomiast wiosenne powodzie roztopowe – w środkowej części kraju. W XX wieku wystąpiło około 35 powodzi o charakterze katastrofalnym, przy czym w drugiej połowie tego stulecia powodzi o różnym stopniu nasilenia i zasięgu było prawie 600. Ich skutki mogą być katastrofalne, czego przykładem była powódź w dorzeczu Odry w lipcu 1997 r. i w 2010 r. Straty spowodowane powodziami są ogromne i w przeliczeniu na pieniądze w skrajnych sytuacjach dochodzą do kilku miliardów złotych. Na skutek nadmiaru opadów pojawiają się podtopienia, czyli stagnowanie wody gruntowej na powierzchni lub płytko pod powierzchnią terenu. W wyniku tego zjawiska gleby ulegają hydrooksygenicznej degradacji² oraz degradacji fizycznej (niszczenie struktury, nadmierne zagęszczenie itp.)

Badania prowadzone w Instytucie Technologiczno-Przyrodniczym w Falentach (ITP)³ wykazały, że wysokość plonu wielu roślin polowych i trwałych użytków zielonych jest limitowana wielkością opadów atmosferycznych. Redukcja plonu występuje w latach, kiedy ewapotranspiracja potencjalna⁴

¹ *Informacje i Opracowania Statystyczne. Ochrona Środowiska*, lata 1996-2010, GUS, Warszawa.

² Z. Stępniewska, W. Stępniewski, J. Gliński, J. Ostrowski: *Atlas oksydoredukcyjnych właściwości gleb ornich Polski*, Instytut Agrofizyki im. Bohdana Dobrzańskiego PAN w Lublinie i Instytut Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach, Lublin – Falenty 1996.

³ J. Ostrowski, L. Łabędzki, W. Kowalik, E. Kanecka-Geszke, W. Kasperska-Wołowicz, K. Smarzyńska, E. Rusiński: *Atlas niedoborów wodnych roślin uprawnych i użytków zielonych w Polsce*, Wyd. IMUZ, Falenty 2008.

⁴ Wskaźnik obrazujący szybkość parowania terenowego gdyby dostępność wody była wystarczająca.

przekracza wysokość opadów atmosferycznych. Skrajnym przypadkiem niedoboru opadów są susze. Susze hydrologiczne średnio pojawiają się co 3-4 lata i mogą zdarzać się w różnych porach roku, najczęściej jednak w lipcu. Najgłębsze występują w niżowej części Polski. Do wyjątkowych należy długotrwała susza letnio-jesienna w 1992 r., zanikająca stopniowo dopiero w latach 1993-1994. Według opracowań L. Łabędzkiego⁵, susze mogą mieć różne nasilenie i różny czas trwania. Są susze umiarkowane, silne i ekstremalne. W ostatnich 25 latach susze pojawiają się coraz częściej, są coraz intensywniejsze i obejmują znaczne obszary kraju. W ich wyniku notuje się duże zmniejszenie lub całkowitą utratę plonów. Najbardziej cierpią łąki łąkowe (na glebach piaszczystych, wyżej położonych). Na Kujawach w okresie 100 lat zanotowano osiem susz o różnym nasileniu, trwających bez przerw przez 4 lata. Susze w 1982 r. i 1983 r. oraz w 1992 r. i 2003 r. obejmowały swym zasięgiem prawie cały kraj.

Melioracyjne przeciwdziałanie skutkom ekstremów pogodowych

Istnieje wiele przykładów na to, że dobrze eksploatowane, w tym prawidłowo utrzymywane urządzenia melioracji wodnych mogą zmniejszać ryzyko wystąpienia i natężenie negatywnych skutków ekstremalnych zjawisk hydro-

meteorologicznych, zaś źle eksploatowane, niewłaściwie utrzymywane mogą to ryzyko i skutki potęgować. Na obszarach wiejskich szczególnie znaczenie ma bierna ochrona przeciwpowodziowa, czyli z wykorzystaniem obiektów gospodarki wodnej chroniących teren przez samo swoje istnienie. Na jej skuteczność szczególnie istotny wpływ ma stan techniczny wałów przeciwpowodziowych oraz drożność hydrauliczna koryt rzecznych i kanałów. Nieprawidłowy stan techniczny powoduje wzrost zagrożenia powodziowego.

Właściwie zaprojektowane i dobrze utrzymywane urządzenia drenarskie mogą zmniejszać ryzyko wystąpienia hydrooksygenicznej degradacji gleb. Występuje ona wtedy, gdy w wyniku funkcjonowania tych urządzeń czas obniżania lustra wody z powierzchni terenu na tak zwaną głębokość napowietrzenia jest dłuższy od czasu zużycia tlenu w glebie na zachodzące w niej procesy biochemiczne (redukcyjne). Zniszczone systemy drenarskie powodują nasilenie podtopień, a tym samym degradację gleb.

Niedostatek opadów (susza atmosferyczna) nie limituje plonowania roślin na obszarach wyposażonych w sprawne i nadzorowane systemy nawadniające. Walka ze skutkami susz hydrologicznych (brak wody w ciekach wodnych) i towarzyszących im susz rolniczych może być skuteczna tylko w przypadku

⁵ L. Łabędzki: *Susze rolnicze. Zarys problematyki oraz metody monitorowania i klasyfikacji. Woda – Środowisko – Obszary wiejskie*, „Rozprawy Naukowe i Monografie” nr 17/2006, Wyd. IMUZ, Falenty, s.107.

zasobnych w wodę zbiorników retencyjnych i innych form retencjonowania wody oraz sprawnych systemów nawadniających. Jest zupełnie nieskuteczna jeśli urządzenia te są niesprawne.

Jedną z form walki ze skutkami susz na użytkach zielonych jest hamowane odwadnianie gleb łąkowych dzięki rowom wyposażonym w urządzenia piętrzące wodę (hamujące odpływ wody). Badania lizymetryczne i modelowe prowadzone w Instytucie Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach (IMUZ)⁶ wykazały, że na czas trwania nadmiernego, dostatecznego i niedostatecznego uwilgotnienia korzeniowej warstwy gleby istotny wpływ ma głębokość odwadniania. Stwierdzono, że istnieje taka głębokość odwadniania, przy której w skali wielu lat osiąga się najdłużej w okresie wegetacji trwające dostateczne uwilgotnienia korzeniowej warstwy gleby. Głębokość tę nazwano rolnośrodowiskową normą regulowanego odwodnienia. Stwierdzono również, że niekontrolowane (samoczynne) odwodnienia stanowią dobrą metodę regulacji stosunków powietrzno-wodnych tylko w glebach o opadowo-gruntowym zasilaniu w wodę. W przypadku gleb zasilanych w wodę tylko przez opady taki sposób melioracji może być korzystny wyłącznie w latach wilgotnych i po śnieżnych zimach.

Z badań prowadzonych w IMUZ⁷ wynika, że w okresach susz hydrologicznych możliwe jest ograniczenie ich skutków jeśli organizacja dystrybucji (rozrządu) wody między wszystkich jej użytkowników i konsumentów jest nieprawidłowa. Koniecznym warunkiem powodzenia są sprawne urządzenie retencjonowania, przesyłu i rozrządu wody oraz dobrze działające, zaadaptowane do sterowania i pomiaru natężenia przepływu urządzenia poboru i wykorzystywania wody. Niezbędnym warunkiem jest również istnienie jednostki organizacyjnej wyposażonej w odpowiedni system (procedury) monitorowania, planowania i realizacji rozrządu wody. Taki system został wdrożony w Wojewódzkim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Bydgoszczy i funkcjonował w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w zlewni rzeki Gąsawka.

Obecnie Kujawsko-Pomorski Ośrodek Badawczy Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego prowadzi monitoring i prognozuje susze, publikując swe wyniki w Internecie. Dane te mogą być szczególnie przydatne dla rolników, których użytki rolne są wyposażone w sprawne technicznie systemy nawadniające.

Przedstawione tu przykłady przeciwdziałania negatywnym skutkom ekstre-

⁶ E. Kaca, L. Łabędzki, S. Chrzanowski, I. Czaplak, W. Kasperska-Wołowicz: *Gospodarowanie zapasami wody użytecznej gleb torfowo-murszowych w warunkach regulowanego odpływu w różnych regionach agroklimatycznych Polski. Woda – Środowisko – Obszary wiejskie*, „Rozprawy Naukowe i Monografie” nr 9/2003, Wyd. IMUZ, Falenty.

⁷ E. Kaca: *Gospodarka wodna w rolnictwie w warunkach niedoboru wody*, „Wiadomości Melioracyjne i Łąkarskie” nr 3/2007, s.129-132.

malnych zjawisk pogodowych miały kilka wspólnych cech. Systemy wodno-melioracyjne były dobrze zaprojektowane, wykonane i utrzymywane w sprawności, modernizowane, znajdowały się pod nadzorem i były eksploatowane przez dobrze zorganizowane służby melioracyjne. W razie braku tych cech skutki funkcjonowania systemów mogą być przeciwne do oczekiwanych.

Stan melioracji wodnych w Polsce

Wały przeciwpowodziowe w Polsce chronią obszary o powierzchni około 1,1 mln ha. Ich długość wynosi prawie 8,5 tys. km (tabela 1), a znaczna część nie spełnia wymagań dla tego typu urządzeń (rysunek 1a). W 2009 r. na 41% swej długości wały wymagały odbudowy lub modernizacji, a na 26% długości nie były utrzymywane w sprawności technicznej. Należy przypuszczać, że

podobny stan istnieje obecnie, co zagraża bezpieczeństwu obszarów chronionych. Źródłem zagrożenia terenów przyległych mogą być również hydraulicznie niedrożne rzeki. W obszarach wiejskich znajduje się ponad 64 tys. km tak zwanych rzek rolniczych, w tym 40 tys. km rzek uregulowanych. Nie wszystkie jednak pełnią właściwie swoje funkcje przeciwpowodziowe. Według wojewódzkich zarządów melioracji i urzędów wodnych (dane MRiRW), w 2009 r. około 14 tys. km rzek uregulowanych (rysunek 1 b), czyli około 35% ich uregulowanej długości, wymagało udrożnienia hydraulicznego (usprawnienia przepływu). Rzeki na 72% swej długości nie były utrzymywane w sprawności.

Powodziom, szczególnie opadowym rozlewowym i opadowym nawalnym oraz roztopom wiosennym towarzyszą podtopienia użytków rolnych. Na inten-

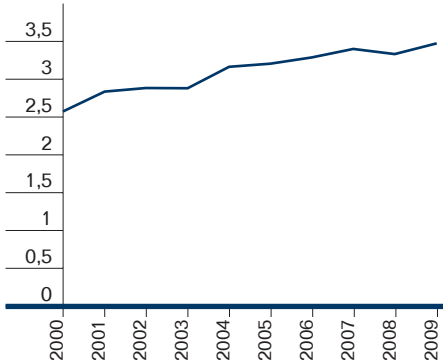
Tabela 1. Urządzenia regulacji wód, melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych do odbudowy lub modernizacji oraz utrzymywanych w stanie sprawności

Urządzenia regulacji wód, melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych	Stan ewidencyjny	W tym urządzenia	
		do odbudowy lub modernizacji (%)	nieutrzymywane (%)
Rzeki nieuregulowane	24,2 tys. km	0	85
Rzeki uregulowane	40,4 tys. km	35	65
Zbiorniki ret. rolnicze	270 mln m ³	13	17
Wały przeciwpowodziowe	8,5 tys. km	41	26
Stacje pomp melioracyjnych	585 szt	32	5
Melioracje GO	4,6 mln ha	18	51
Melioracje TUZ	1,8 mln ha	32	67

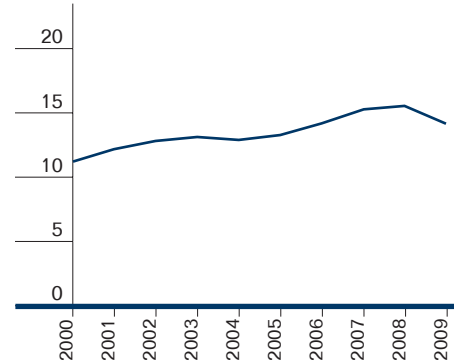
Według danych MRiRW, stan na 31.12. 2009 r.

Rysunek.1. Rozmiar rzeczowy urządzeń do odbudowy lub modernizacji (w tys. km)

Długość wałów przeciwpowodziowych



Długość rzek rolniczych uregulowanych



Oprac. Według danych MRiRW.

sywność tego niekorzystnego zjawiska wpływa nie tylko hydrauliczna drożność rzek i kanałów, lecz również stan techniczny stacji pomp melioracyjnych odwadniających tereny polderowe oraz utrzymanie szczegółowych melioracji odwadniających. Melioracyjne stacje pomp odwadniają obszar o powierzchni około 0,6 mln ha. W 2009 r. funkcjonowało 585 stacji pomp, z których około 190 (32%) wymagało odbudowy lub modernizacji (tabela 1). Nie utrzymywano 5% stacji pomp. Stacje wymagające odbudowy lub modernizacji to obiekty stare, charakteryzujące się małą sprawnością energetyczną i dużą zawodnością.

W Polsce zmeliorowanych jest około 1,8 mln ha trwałych użytków zielonych (TUZ) i 4,6 mln ha gruntów ornych (GO) (tabela 1). Urządzenia melioracji szczegółowych są przeważnie w złym stanie technicznym; w 2009 r. nie były

one objęte utrzymaniem na ponad połowie zmeliorowanej powierzchni użytków rolnych (51% – GO i 67% – TUZ).

W 2009 r. na odbudowę lub modernizację, w tym na wyposażenie w urządzenia piętrzące, oczekiwały urządzenia na powierzchni 575 tys. ha trwałych użytków zielonych (32% powierzchni zmeliorowanych TUZ). W nieco lepszym stanie były urządzenia melioracji szczegółowych na gruntach ornych. Jednak i tutaj na odbudowę lub modernizację oczekiwały urządzenia na powierzchni 875 tys. ha (18% zmeliorowanej powierzchni GO).

Na ochronę przed skutkami susz ma wpływ liczebność i stan urządzeń do retencjonowania i rozrządu wody, stan systemów nawadniających i pokryta nimi powierzchnia użytków rolnych oraz organizacja nawodnień. Pojemność użytkowa rolniczych zbiorników wodnych nie jest duża i w 2009 r. wynosiła około

270 mln m³ (tabela 1). Nie wszystkie zbiorniki są sprawne i zdadne technicznie. Na części z nich nie można uzyskać projektowej pojemności. Wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych szacowały w 2009 r., że modernizacji lub odbudowy wymagają zbiorniki wodne o pojemności ponad 30 mln m³ (13% istniejącej pojemności).

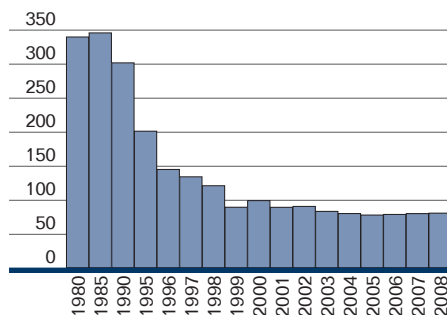
Powierzchnia gruntów ornych objętych systemami nawodnień stale się zmniejsza. W 1990 r. nawodnienia obejmowały 63 tys. ha upraw polowych, zaś w 2009 r. już tylko około 48,6 tys. ha. Systematycznie zmniejsza się również powierzchnia łąk i pastwisk objętych systemami nawodnień podsiąkowych; w 1990 r. było to 428 tys. ha, zaś w 2009 r. – 365 tys. ha.

Na trwałych użytkach zielonych systemy odwadniająco-nawadniające, czyli dwustronnego działania, należą do mniejszości. Z danych statystycznych za 2009 r. wynika, że w Polsce istniały 4 mln ha tych użytków. Zmeliorowanych było około 1797 tys. ha, w tym tylko 365 tys. ha pokrywały systemy odwadniająco-nawadniające. Oznacza to, że 9% powierzchni TUZ ma możliwość nawadniania i aż 36% tej powierzchni jest wyposażona tylko w systemy odwadniające, bez możliwości zatrzymywania wody na obiekcie, na przykład opadowej czy roztopowej.

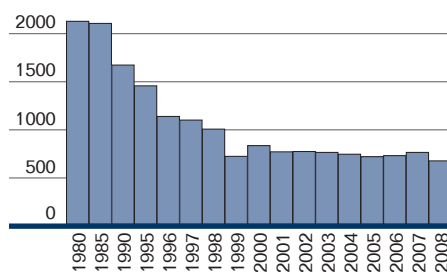
Przedstawiony stan ilościowy i techniczny melioracji skutkuje gwałtownym regresem nawodnień w Polsce. Liczba nawadnianych obiektów, wielkość nawadnianej powierzchni użytków rolnych oraz ilość zużywanej wody ustabilizowały się na niskim poziomie (rysunek 2).

Rysunek 2. Charakterystyka nawodnień użytków rolnych

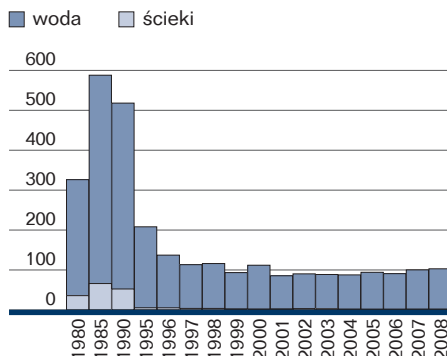
Powierzchnia nawodnień (w tys. ha)



Liczba nawadnianych obiektów



Zużycie wody do nawodnień w mln m³



Oprac. E. Kaca według danych MRiRW, za: *Ochrona Środowiska*, za lata 1996–2009, GUS, op. cit.

Zużycie wody nie zależy od warunków pogodowych danego roku. W połowie lat osiemdziesiątych XX wieku nawodnienia prowadzono na ponad 2 tys. obiektów, zajmujących powierzchnię ponad 300 tys. ha. Do nawodnień zużywano około 500 mln m³ wody i około 50 mln m³ ścieków. W 2008 r. nawodnieniami objęto tylko 663 obiekty, zajmujące powierzchnię 81 tys. ha. W 2010 r. zużyto tylko około 100 mln m³ wody i 2 mln m³ ścieków.

Kryzysowa sytuacja dotyczy szczególnie nawodnień trwałych użytków zielonych, na których w 2007 r. nawodnienia, przede wszystkim podsiąkowe, były prowadzone tylko na 20% powierzchni. Oznacza to, że na 80% powierzchni wyposażonej w systemy odwadniająco-nawadniające funkcjonowało tylko odwodnienie.

Przeciwdziałanie skutkom ekstremów pogodowych

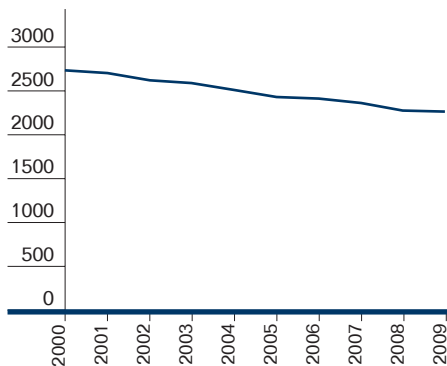
Ograniczaniem skutków ekstremalnych zjawisk hydrometeorologicznych powinni być zainteresowani rolnicy, spółki wodne zajmujące się eksploatacją, w tym utrzymaniem w sprawności urządzeń melioracyjnych oraz wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych.

Spółki wodne w Polsce przeżywają wyraźny kryzys, który objawia się spadkiem liczebności i aktywności. W latach 2000–2009 ich liczba w Polsce zmniejszyła się o 459 (z 2749 do 2290), czyli o prawie 27% w stosunku do 2000 r. (rysunek 3). W 2009 r. pod nadzorem spółek wodnych znajdowały się urządzenia melioracyjne na 67% zmeliorowanej powierzchni.

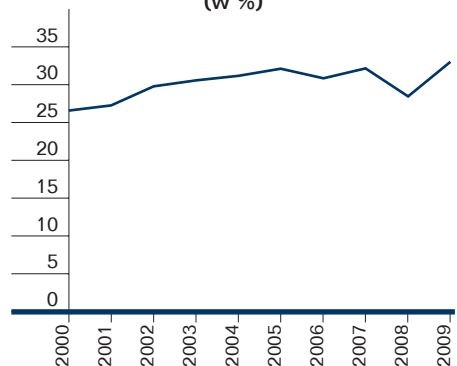
Urządzenia melioracji szczegółowych są utrzymywane przez spółki wodne na

Rysunek 3. Spółki wodne w Polsce

Liczba spółek wodnych



Odsetek powierzchni zmeliorowanej nieobjętej działalnością spółek wodnych (w %)



Oprac. E. Kaca według danych MRiRW, za: Ochrona Środowiska, za lata 1996-2010, GUS, op. cit.

granicy zdadności technicznej, to znaczy w stanie minimalnej gotowości do podjęcia przypisanych tym urządzeniom funkcji. Świadczą o tym skrajnie niskie wartości zrealizowanych prac utrzymaniowych, których średnia wartość w 2009 r. wynosiła około 23 zł/ha. Rolnicy średnio płacili składkę 13 zł/ha.

Wdziałalności wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych dominuje troska o ochronę przeciwpowodziową obszarów wiejskich. Brakuje natomiast środków finansowych na utrzymywanie w sprawności urzędzeń melioracji podstawowych, warunkujących prawidłowy przebieg nawodnień i odwodnień.

Obecny krytyczny stan melioracji nawadniających i odwadniających w Polsce można tłumaczyć brakiem zainteresowania rolników intensyfikacją produkcji rolnej poza granice jej opłacalności oraz brakiem motywacji rolników czy spółek wodnych do podejmowania usług środowiskowych polegających, na przykład, na takim gospodarowaniu wodą własną i doprowadzoną z zewnątrz obiektu, aby minimalizować mineralizację gleb organicznych czy wzbogacać różnorodność biologiczną.

Zarys programu rozwoju melioracji do 2015 r.

W 2008 r. zespół pracowników naukowych IMUZ opracował zarys programu rozwoju melioracji do 2015 r. Jego celem było spowolnienie dekapitalizacji i intensyfikacja utrzymania istniejącej infrastruktury wodnomelioracyjnej, a także rozbudowa obiektów doprowadzania i rozrządu wody oraz obiektów małej retencji wodnej.

W programie przyjęto cztery warianty rozwiązań eksploatacyjno-inwestycyjnych, charakteryzujących się różną kosztochłonnością (rysunek 4):

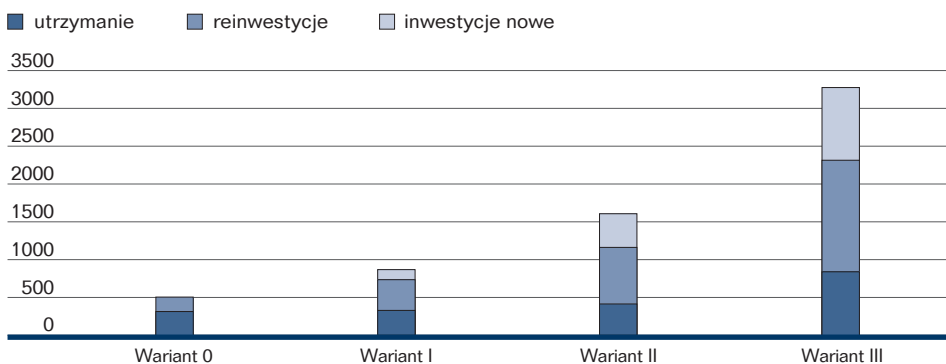
1. wariant 0 (utrzymujący stan dotychczasowy),
2. wariant I (minimalny, środowiskowy),
3. wariant II (zrównoważony, zalecany przez IMUZ),
4. wariant III (intensywny, produkcyjny).

W żadnym z wariantów rozwojowych (I, II, III) nie przewiduje się nowych melioracji użytków rolnych oraz zmiany stanu ilościowego urzędzeń melioracji wodnych podstawowych (zbiorników rolniczych, wałów przeciwpowodziowych, melioracyjnych stacji pomp) i urzędzeń regulacji wód (rzek). Zakłada się natomiast rozwój systemów doprowadzania i rozrządu wody, głównie do nawodnień ciśnieniowych gruntów ornych, sadów i upraw warzywnych oraz przyrost liczby obiektów małej retencji wodnej.

W wariacie I założono, że dotychczasowe zaległości związane z odbudową i modernizacją urzędzeń melioracyjnych będą realizowane w długim okresie (przez przyszłe pokolenia), zaś obiekty zdekapitalizowane w czasie trwania programu będą realizowane tylko w połowie w roku dekapitalizacji. Przewidziano powolny rozwój obiektów małej retencji wodnej i budowę pilotowego systemu doprowadzania i rozrządu wody.

Wariant II jest zalecany przez ekspertów IMUZ, jako najlepszy z punktu widzenia celów gospodarki wodnej

Rysunek 4. Roczne nakłady na utrzymanie i inwestycje w programie gospodarki wodnej na lata 2009– 2013 (2015)*



* Nakłady te wynikają z rozwiązań inwestycyjno-eksploatacyjnych wariantów I, II i III (w mln zł/rok). Wariant 0 – dotychczas realizowany.

na obszarach wiejskich, a zwłaszcza: ochrony przed suszą, powodzią i podtopieniami, utrzymania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i zależnych od wód oraz tworzenia warunków do energetycznego i rybackiego (stawy) wykorzystania wód rolniczych. Przewiduje się w nim powolną odnowę lub modernizację zdekapitalizowanych urządzeń, budowę obiektów małej retencji wodnej oraz systemów doprowadzenia i rozrzędu wody do nawodnień ciśnieniowych upraw sadowniczych, warzywnych i polowych.

Wariant III odpowiada w pełni życzeniom wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych, gdyż spełnia wszystkie postulaty zgłaszane przez te organizacje. Jest jednak kosztowny i z tego względu trudny w realizacji.

Wnioski

1. Ekstrema hydrometeorologiczne powodują groźne w skutkach powodzie,

podtopienia i susze. Zjawiskom tym towarzyszą straty pól, degradacja gleb i wielomiliardowe straty.

2. Istnieje możliwość ograniczania skutków tych zjawisk. Wyniki badań i obserwacji wskazują, że mogą temu służyć systemy wodnomelioracyjne właściwie modernizowane, utrzymywane w sprawności i nadzorowane.

3. Istniejące w Polsce przestarzałe i zazwyczaj nieutrzymywane i nienadzorowane urządzenia wodnomelioracyjne nie mogą skutecznie ograniczać ryzyka powodzi i podtopień oraz skutków susz na obszarach wiejskich. Przeciwnie, będąc w takim stanie, wręcz potęgują niekorzystne zjawiska.

4. Zmiana tej sytuacji jest możliwa, lecz wymaga nasilenia prac utrzymaniowych i modernizacyjnych wałów przeciwpowodziowych, melioracyjnych stacji pomp, urządzeń melioracji odwadniających oraz udrożnienia uregulowanych rzek rolniczych, a także

budowy obiektów retencji wodnej, systemów rozrządu wody, a w dolinach rzecznych – wyposażania systemów odwadniających w budowę piętrzące.

5. Realizacja tych zadań wymaga zwiększenia nakładów na odbudowę, rozbudowę, modernizację i utrzymanie urządzeń wodnomelioracyjnych co najmniej do kwoty 0,9 mld zł rocznie. W wariantcie optymalnym (zalecanym przez ekspertów IMUZ) kwota ta powinna osiągnąć wartość 1,6 mld zł rocznie.

6. Wzrostowi nakładów finansowych na melioracje musi towarzyszyć dofi-

nansowanie wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych oraz utworzenie spółek wodnych i aktywizacja ich działalności. Spółkom wodnym niezbędna jest pomoc państwa, urzędów marszałkowskich i starostw.

prof. dr hab. EDMUND KACA,
dyrektor Instytutu Technologiczno-
-Przyrodniczego w Falentach

mgr inż. MAREK KACZMARCZYK,
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Poszukiwanie kompromisowych rozwiązań

Melioracje wodne a współczesna ochrona przyrody

Nie istnieją melioracje korzystne dla przyrody będącej w stanie naturalnym. Trzeba jednak brać pod uwagę, że prawie nie ma już w Polsce takich miejsc. Stwarza to podstawę do hipotezy, że melioracje wodne mogą odegrać pozytywną rolę w środowisku, pod warunkiem, że jest to środowisko antropogenicznie przeobrażone. Artykuł, będący autorską analizą wybranych problemów pojawiających się w relacjach pomiędzy sferą ochrony przyrody a melioracjami wodnymi przedstawia możliwości wprowadzenia rozwiązań służących przyrodzie, rozszerzając je o kwestie związane z powodziami.

WIESŁAW DEMBEK

Paradygmaty ochrony przyrody

Strefa kontaktów pomiędzy ochroną przyrody a melioracjami jest tradycyjnym miejscem konfliktów i polemik. Dlatego warto na wstępie zatrzymać się nad sensem pojęcia zawartego w haśle „ochrona przyrody” i priorytetami związanymi z tą sferą aktywności.

Ochrona przyrody nie jest dyscypliną naukową, a raczej umiejętnością bazującą na różnych dziedzinach i dyscyplinach wiedzy. W największym zakresie opiera się na ekologii, bowiem bardzo często zajmuje się zagadnieniem zachowania prawidłowych zależności między

elementami środowiska przyrodniczego, co jest domeną właśnie tej nauki.

Najczęstszą przyczyną niezrozumienia racji ochrony przyrody jest zapomnienie, że – podobnie jak ekologia – nie kieruje się ona filozofią i tradycją antropocentryczną, a więc nie widzi w człowieku gatunku uprzywilejowanego. Wręcz przeciwnie, ochrona przyrody upatruje w działalności człowieka główne źródło zakłócenia harmonii środowiska przyrodniczego. Jest to zagadnienie w percepcji niezwykle trudne, bowiem do wiary w nadrzędność interesów człowieka skłania nas wychowanie domowe, szkoła, religia i zakłócenie tych racji budzi świadomy lub podświadomy protest.

Niezależnie od różnorodnych definicji, ochrona przyrody skupia się w wymiarze praktycznym na tych czynnikach różnorodności biologicznej (gatunkach, genach, ekosystemach czy krajobrazach), które są aktualnie zagrożone. Jak wskazuje praktyka, gatunek pospolity rzadko bywa przedmiotem zainteresowania przedstawicieli ochrony przyrody. Jeśli jednak ten gatunek staje w obliczu zagrożenia, zaczyna być obiektem ich aktywności, proporcjonalnej do skali niebezpieczeństwa. Nie było widać w ostatnich latach większego zainteresowania kwestią ochrony gawrona, rozradzającego się ostatnio kruka, czy nieszczęsnego – obwinianego o zagrażanie licznym gatunkom – lisa, natomiast przedmiotem troski są niegdyś pospolite gatunki, którym grozi wyginięcie, takie jak kuroapatwa, cietrzew, czajka czy wilk.

Wynika z tego, że człowiek nie może być podmiotem zainteresowania specjalistów w zakresie ochrony przyrody, bowiem nie jest gatunkiem zagrożonym, szczególnie w skali globalnej. Wynika z tego również, że wygłaszana niekiedy w formie zarzutu teza, że dla ochrony przyrody „żaba jest ważniejsza od człowieka”, jest jak najbardziej uzasadniona, bowiem oddaje bardzo dobrze sens tej aktywności. Wszystkie płazy w naszym kraju są – i najpewniej pozostaną – na liście gatunków chronionych, przy czym wiele z nich jest zagrożonych, a więc nieprzyznawanie priorytetu żabie byłoby zaprzeczeniem przesłania, którym musi się kierować każdy „ochroniarz”.

Mozolne tłumaczenie powyższych priorytetów współczesnej ochrony przy-

rody powinno być fundamentem każdego programu edukacji ekologicznej, bowiem społeczeństwo jest chronicznie karmione niespójnymi informacjami na temat tejże ochrony przez różne grupy interesów. Tymczasem najważniejszym chyba paradygmatem dla współcześnie rozumianej ochrony przyrody jest niedopuszczenie do dominacji którejkolwiek z tych grup, których interesy są często sprzeczne i mogą doprowadzić do protegowania lub eksterminacji różnych gatunków. Tak na przykład, dla leśnika martwe drewno – ważny warunek zachowania różnorodności biologicznej w ekosystemie leśnym – jest źródłem zagrożenia, bowiem niektóre ksylobionty, czyli organizmy rozwijające się w drewnie, mogą stanowić śmiertelne zagrożenie dla drzewostanów; pożądany przez myśliwych zając jest znienawidzony przez sadowników, podobnie jak szpak, któremu w lasach z kolei zawieszało się budki łęgowe. Wędkarze dążą do zarybiania naszych wód obcym i inwazyjnym gatunkiem, jakim jest karp, wypierający rodzime gatunki ryb bentosożernych. Myśliwi chętnie widzą w naszych lasach mufłona i daniela – gatunki obce w krajowej faunie, konkurujące z jeleniem europejskim.

Rola melioracji wodnych w środowisku

Nie istnieją takie melioracje, które są korzystne dla przyrody będącej w stanie naturalnym. Chociaż wydaje się to obecnie oczywiste, to jednak jeszcze kilkanaście lat temu można było spotkać się z hasłami dotyczącymi pozy-

tywnej roli melioracji wodnych w środowisku, bez wyjaśnionego kontekstu stanu tego środowiska. Tym niemniej stwierdzić trzeba, że niemal nie ma już w Polsce miejsca, gdzie przyroda pozostawałaby w stanie naturalnym. Stwarza to podstawę do hipotezy, że melioracje wodne mogą odegrać pozytywną rolę przyrodniczą w środowisku, pod warunkiem, że jest to środowisko antropogenicznie przeobrażone.

Niezależnie od tego warto pamiętać, że w naszych warunkach geograficznych, w kontekście korzyści przyrodniczych bardzo rzadko pojawia się pojęcie nadmiaru wody. Nawet tragiczne w skutkach wezbrania były w dużej mierze dla środowiska korzystne, a co najmniej obojętne.

W zdecydowanej większości sytuacji wzrost ilości wody sprzyja przyrodzie na terenach użytkowanych rolniczo. W bardzo niewielu sytuacjach zmniejszenie jej ilości jest korzystne dla przyrody na tego typu terenach. Wiąże się to z faktem, że w naszych warunkach geograficznych, w historycznym ujęciu, wprowadzanie gatunków uprawnych zwykle wymagało obniżenia stanu uwodnienia biotopów. Trawy z grupy zbożowych to gatunki stepowe, „szlachetne” trawy łąkowe są gatunkami grądowymi, rośliny okopowe to po części gatunki pochodzące ze strefy podzwrotnikowej.

Wspomniane obniżenie stanu uwodnienia nie musi oznaczać obniżenia poziomu wody gruntowej. Roślina ginie od deficytu tlenu w glebie, a nie od nadmiaru wody. Ginie również od niedoboru wody, ale nie od nadmiaru

tlenu. Oznacza to, że przy odwodnieniach ważna jest ilość tlenu w warstwie korzeniowej, a przy nawodnieniach dostępność wody dla korzeni rośliny. Operowanie pojęciem poziomu wody może zatem okazać się uproszczeniem. Większość gatunków traw o dużym znaczeniu paszowym rozwija się optymalnie przy zawartości powietrza w warstwie korzeniowej gleby w ilości 8-12% objętościowych. Taka zawartość powietrza odpowiada podanym w tabeli 1 poziomom wody gruntowej, rozumianym jako odległość jej zwierciadła od powierzchni terenu. Ustalenie tych głębokości to efekt żmudnych prac eksperymentalnych pokoleń polskich łąkarzy i gleboznawców.

Jak pokazuje tabela 1, dla większości siedlisk użytków zielonych w Polsce optymalny poziom wody gruntowej to około 0,5 m od powierzchni terenu. W ostatnich dekadach woda gruntowa w tych siedliskach opadała w pełni sezonu wegetacyjnego do jednego i więcej metra, co miało szczególnie niekorzystne skutki dla łąk położonych na płytkich glebach nietorfowych.

Kontynuując rozważania na temat stereotypowych sformułowań, niosących w sobie mylące niekiedy treści, warto zatrzymać się nad pojęciem powodzi. Zgodnie z tradycyjną definicją, powódź to przejściowe zjawisko hydrologiczne polegające na wezbraniu wód rzecznych, powodujące po przekroczeniu przez wodę stanu brzegowego zatopienie znacznych obszarów łądu – dolin rzecznych, terenów nadbrzeżnych lub depresyjnych, doprowadzające do wymiernych strat społecznych i material-

Tabela 1. **Optymalne i graniczne dla traw uprawnych poziomy wody w glebach pod trwałymi użytkami zielonymi na niżu**

Warunki glebowe	Optymalne (i graniczne) głębokości do wody gruntowej (w cm)
Torfy słabo rozłożone	0,80 (0,35-1,10)
Torfy średnio rozłożone	0,65 (0,35-0,95)
Torfy średnio i silnie rozłożone	0,55 (0,30-0,85)
Torfy silnie rozłożone	0,35 (0,25-0,60)
Płytke gleby nietorfowe	0,35 (0,25-0,50)

Źródło: J. Szuniewicz, Cz. Churski, T. Churski: *Potencjalne hydrogeniczne siedliska wilgotnościowe i ich zróżnicowanie pod względem dyspozycyjnych zapasów wody użytkowej* [w:] Hydrogeniczne siedliska wilgotnościowe, „Biblioteczka Wiadomości IMUZ 79”, Wyd. IMUZ, Falenty 1992.

nych. Wezbranie natomiast to wysoki stan wody w rzece, który prowadzi do wystąpienia rzeki z brzegów i zalania doliny rzecznej.

Przyczyny powodzi są dwojakie: albo urządzenia przeciwpowodziowe nie spełniają swojej roli, albo dobra społeczne lub materialne są usytuowane przez człowieka w miejscu narażonym na zalanie. Biorąc pod uwagę, że wezbrania są zjawiskiem naturalnym, a z punktu widzenia przyrodniczego bardzo pożądanym, trzeba stwierdzić, że rzeki powodują wezbrania, natomiast człowiek powoduje powódź. Fakt, iż to nie rzeki są przyczyną powodzi, ma dalekosiężne skutki dla filozofii

ochrony przeciwpowodziowej i sposobów zwiększania jej efektywności.

Trzeba zauważyć, że w tak zwanej dyrektywie powodziowej¹ kwestia szkód została usunięta z definicji powodzi i przeniesiona do zakresu pojęcia ryzyka powodziowego.

Melioracje i ochrona powodziowa a ochrona przyrody

O ochronie przeciwpowodziowej w naszym kraju zwykło się niestety mówić dopiero wówczas, gdy straty powodowane wezbraniem stają się tragicznym w swych rozmiarach faktem. Sprzyja to widzeniu zagadnienia gospodarki wodnej w optyce zarządzania antykrizysowego, a nie metodycznych, kompleksowych i długofalowych działań. W atmosferze katastrofy i związanych z nią emocji zapomina się niekiedy, że wspólnota interesów ochrony przyrody, ochrony przeciwpowodziowej i melioracji zaznacza się w sferze profilaktyki przeciwpowodziowej, a nie w czasie przeznaczonym dla operacji służb interwencyjnych.

Zagadnienia melioracji wodnych i ochrony przeciwpowodziowej są bardzo ściśle ze sobą związane. Wezbrania nie generują się w rzekach, lecz na obszarze zlewni, a więc tam gdzie funkcjonują systemy melioracyjne. Ochronie przeciwpowodziowej sprzyja zwiększenie retencyjności zlewni, czemu z kolei służą właściwe melioracje, nie tylko wodne.

¹ Dyrektywa nr 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.

Przyjęło się używać pojęć dużej i małej retencji. Dużą retencją określa się rezerwę zawartą w dużych, sztucznych zbiornikach wodnych.

W pojęciu małej retencji zawierają się natomiast liczne elementy²:

- retencja wód powierzchniowych, w tym:
 - piętrzenia na rowach i kanałach;
 - regulacja odpływu ze stawów i oczek wodnych;
 - wykorzystywanie retencji dolinowej;
 - małe zbiorniki wodne – kontrowersyjne przyrodniczo;
 - piętrzenia na ciekach naturalnych – także kontrowersyjne;
- retencja wód gruntowych i podziemnych:
 - zatrzymywanie wody w rowach melioracyjnych;
 - regulowanie odpływu z sieci drenarskich;
 - fitomelioracje, agromelioracje;
 - ograniczenie spływu powierzchniowego;
 - zwiększenie pojemności wodnej gleby;
 - zabiegi przeciwozyjne;
 - stawy i studnie infiltracyjne;
- retencja glebowa:
 - rozluźnienie gleby;
 - zwiększenie zawartości próchnicy;
 - wapnowanie;
 - prawidłowa agrotechnika;
 - właściwy płodozmian – zielone pola przez cały rok;
- retencja krajobrazowa:

– złożony układ przestrzenny pól ornych, łąk, pastwisk, lasów, cieków, oczek wodnych;

- zadrzewienia kępowe i szpalerowe;
- zabiegi przeciw erozji wodnej;
- duża powierzchnia mokradeł.

Biorąc pod uwagę, że potencjał tak rozumianej małej retencji można szacować na kilkanaście miliardów m³, a łączna pojemność 10 największych zbiorników retencyjnych w Polsce wynosi łącznie około 1,7 mld m³, trzeba zwrócić uwagę, że stosowane pojęcia mają znaczenie odwrócone – potencjał „małej retencji” jest znacznie większy od możliwości „dużej retencji”, tyle tylko, że jest ona trudniej sterowalna.

W powyższym zestawieniu elementów składających się na małą retencję zaskakująco dużo znajduje się sferze kompetencji melioracji – nie tylko wodnych.

Dane przedstawione w tabeli 1 oznaczają, że w glebach funkcjonuje okresowo ogromna rezerwa retencyjna, której rozmiar pomaga ocenić uświadomienie sobie faktu, że podniesienie poziomu wody gruntowej zaledwie o 10 cm w glebie torfowej oznacza przyrost o kilkaset m³ wody na powierzchni 1 ha. O potencjalnej, retencyjnej roli systemów melioracyjnych świadczy zestawienie zawarte w tabeli 2.

Autor przedstawionej symulacji (tabela 2) przypisał bardzo duże znaczenie retencji glebowej. Spore znaczenie

² W. Mioduszewski: *Ochrona i kształtowanie zasobów wodnych w krajobrazie rolniczym*, Wyd. IMUZ, Falenty 1999; tenże: *Retencjonowanie wód na obszarach wiejskich [w:] Woda na obszarach wiejskich, praca zbior.*, red. W. Mioduszewski, W. Dembek, MRiRW, IMUZ, Falenty 2009.

Tabela 2. Potencjalne możliwości zwiększenia retencyjności zlewni przez działania melioracyjne na przykładzie zlewni górnej Narwi

Potencjalne działanie	Stan obecny (w mln m ³)	Stan docelowy (w mln m ³)
Podpiętrzenie rzek i cieków	1,89	3,14
Podpiętrzenie kanałów melioracyjnych	0,16	0,26
Regulowanie odpływu w dolinowych obiektach melioracyjnych	0,75	2,72
Podpiętrzanie wody w sieci rowów szczegółowych na UZ	20,84	41,69
Regulowanie odpływu z sieci drenarskich	20,89	41,79
Małe zbiorniki wodne	15,84	31,69
Retencja glebowa	12,76	51,40
Razem	73,12	172,70

Źródło: Z. Kowalewski: *Wpływ retencjonowania wód powierzchniowych na bilans wodny małych zlewni rolniczych. Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie*, „Rozprawy Naukowe i Monografie” nr 6/2003, Wyd. IMUZ, Falenty.

ma również podpiętrzanie wody w sieci rowów szczegółowych na użytkach zielonych, oraz – praktycznie niestosowane – regulowanie odpływu z sieci drenarskich. Choć symulacja ma charakter teoretyczny, daje obraz potencjału drzemiącego w małej retencji.

Wpływ melioracji wodnych na ekosystemy

Ekosystemy ściśle zależne od wód stanowią 14% obszaru Polski, przy czym znaczna ich większość to tereny rolnicze, wykorzystywane jako łąki i pastwiska. Można oceniać, że wśród 76 krajowych siedlisk przyrodniczych ważnych dla środowiska kontynentu europejskiego i chronionych „dyrektywą siedliskową”, aż 28 siedlisk jest związanych z terenami rolniczymi, w tym 22 to siedliska zależne ściśle od wód. Na użytkach zielonych występuje

135 zespołów roślinnych spośród 360 zanotowanych na terenie Polski. Wśród 75 gatunków ptaków chronionych „dyrektywą ptasią” i zaobserwowanych w Polsce jako lęgowe, 34 gatunki są związane z obszarami wiejskimi, w tym 25 z łąkami i pastwiskami. Listy gatunków zagrożonych i objętych krajową ochroną gatunkową, związanych z łąkami i pastwiskami, są znacznie dłuższe.

Wybrane siedliska przyrodnicze na terenach rolniczych, do ochrony których Polska jest zobowiązana na mocy „dyrektywy siedliskowej”, i ich wrażliwość na melioracje przedstawione są w tabeli 3.

Z tabeli 3 wynika, że wrażliwość siedlisk przyrodniczych związanych z terenami rolniczymi, ważnych dla Wspólnoty Europejskiej, na działania typowe dla melioracji wodnych jest bardzo

Tabela 3. Siedliska z listy „dyrektywy siedliskowej” występujące na terenach rolniczych i ich potencjalna wrażliwość na melioracje wodne

Siedlisko	Wrażliwość na melioracje
Ciepłolubne śródlądowe murawy napiaskowe	Żadna
Murawy kserotermiczne	Żadna
Bogate florystycznie górskie i niżowe murawy bliźniczkowe	Żadna
Zmiennowilgotne łąki trzęślicowe	Bardzo duża – mogą egzystować na terenach zmeliorowanych
Łąki selernicowe	Duża – muszą być zalewane
Niżowe i górskie świeże łąki użytkowane ekstensywnie	Niewielka na niżu; żadna w górach
Górskie łąki konietlicowe użytkowane ekstensywnie	Żadna
Śródlądowe halofilne łąki	Bardzo duża – nie egzystują na terenach zmeliorowanych
Torfowiska nakredowe	Bardzo duża – nie egzystują na terenach zmeliorowanych
Torfowiska zasadowe	Bardzo duża – nie egzystują na terenach zmeliorowanych

Źródło: Zestawienie własne (także dla tabel 4 i 5).

zróznicowana. Zresztą dla niektórych z nich melioracje nie mają sensu (murawy napiaskowe, murawy kserotermiczne, murawy górskie). Dla innych – położonych w dolinach rzecznych, zmiana warunków wodnych wywołana melioracjami, decyduje o ich eliminacji. Do takich siedlisk należą torfowiska niskie – nakredowe, zasadowe lub z roślinnością halofilną, jak również zalewane łąki selernicowe.

Trzeba jednak zauważyć, że powierzchniowy udział wymienionych wyżej siedlisk wrażliwych na melioracje jest w skali ogólnej użytków zielonych znikomy i bez znaczenia gospodarczego. Podsumowując można stwierdzić, że w obecnych uwarunkowaniach przy-

rodniczych i gospodarczych nie ma racjonalnych przesłanek do presji na melioracje cennych przyrodniczo ekosystemów nieleśnych na terenach rolniczych, znajdujących się na liście „dyrektywy siedliskowej”.

Bardzo dużą wrażliwość na zmianę stosunków wodnych wykazują nieprodukcyjne w sensie rolniczym siedliska mokradłowe, lecz występujące często w ich sąsiedztwie, a umieszczone na liście „dyrektywy siedliskowej” – tabela 4.

Siedliskom tym nie zagrażają już raczej melioracje, natomiast ochrona trzech pierwszych z nich wiąże się z kwestiami ochrony przeciwpowodziowej, o których będzie mowa dalej.

Tabela 4. Inne siedliska mokradłowe, do ochrony których Polska jest zobowiązana i ich wrażliwość na zmianę stosunków wodnych

Siedlisko	Wrażliwość na melioracje
Zalewane muliste brzegi rzek	Bardzo duża
Łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe	Bardzo duża
Łęgowe lasy dębowo-wiązowo-jesionowe	Bardzo duża
Bory i lasy bagienne	Bardzo duża
Torfowiska przejściowe i trzęsawiska	Bardzo duża

Poprawa stanu środowiska przez melioracje

Właściwa gospodarka wodna na siedliskach przeobrażonych przez gospodarkę człowieka ma bardzo duże znaczenie dla ochrony środowiska przyrodniczego. Utrzymywanie poziomów wody gruntowej na głębokości optymalnej dla wzrostu runi łąkowej przyczynia się wydatnie do ochrony materii organicznej w glebach. Można to osiągnąć przez regulowanie odpływu wody z rowów melioracyjnych za pomocą urządzeń piętrzących (zastawek lub stałych progów).

Zasoby węgla organicznego zakumulowane w torfowiskach niskich w Polsce oszacowano w 2000 r. na ok. 890 mln ton. Przez najbliższe pół wieku, gdyby zanikanie materii organicznej w torfowiskach niskich postępowało w dotychczasowym tempie, ubytek węgla organicznego w tychże torfowiskach wyniósłby ok. 310 mln ton, co stanowi 35% ich zasobów krajowych.

Torfowiska o miąższości poniżej 0,8 m, zajmujące powierzchnię ok. 200 tys. ha, mogą w przeciągu najbliższych 50 lat zniknąć z krajobrazu Polski³.

Do mozaikowości krajobrazu, niezwykle ważnej dla różnorodności biologicznej, przyczynić się może zachowywanie roślinności szuwarowej oraz drzew i krzewów przy brzegach wód. W przypadku cieków melioracyjnych roślinność ta, jako przeszkadzająca mechanizacji prac konserwacyjnych, jest z reguły usuwana. Jej brak oznacza nieistnienie stref buforowych, w których zatrzymuje się część rozpuszczonych w wodzie substancji biogenych spływających z przyległych użytków, zanik ostoi dla ornitofauny wodno-błotnej oraz ptaków śpiewających, a wreszcie przegrzanie wody i zmniejszenie jej natlenienia. Radykalne wykaszanie roślinności dennej i odmulanie cieków jest z punktu widzenia ochrony przyrody niekorzystne. Oprócz likwidacji

³ Źródło: I. Czaplak, W. Dembek: *Wybrane aspekty wpływu odwodnienia torfowisk na lito- hydro- i aero-sferę* [w:] „Problemy ochrony i użytkowania obszarów wiejskich o dużych walorach przyrodniczych”, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000, s. 161-171.

flory wodnej i wodno-łądowej oraz fauny bentosowej, pozbawiony roślinności ciek zatracza zdolności oczyszczania wody.

Zagadnieniem o fundamentalnym znaczeniu dla różnorodności biologicznej jest zapewnienie drożności ekologicznej ciekom. Pożądane na ciekach uregulowanych bądź sztucznych urządzenia piętrzące stwarzają jednocześnie zagrożenie dla ich roli jako korytarzy ekologicznych. Istotne znaczenie ma tu wyposażanie większych budowli piętrzących w efektywne przepławki i właściwe ukształtowanie koron stałych progów.

W kontekście tematyki tego seminarium nasuwa się pytanie, czy zaniedbanie – zarośnięcie i zamulenie – rowów melioracyjnych jest korzystne z punktu widzenia ochrony przyrody? Oczywiście tak, o ile nie jest to związane z zaprzestaniem wykorzystywania przyległych użytków zielonych, jak również wówczas, gdy rowy nie są wyposażone w urządzenia piętrzące. Co więcej, brak tych urządzeń oznacza przyspieszony odpływ wody i zwiększenie zagrożenia powodziowego.

Warto tu wspomnieć o znaczeniu prawidłowo prowadzonych melioracji dla łagodzenia zmian klimatycznych. Według szacunkowych obliczeń, intensywność wydzielania się dwutlenku węgla na łąkach torfowiskowych osuszanych w sposób niekontrolowany jest o 22%

większa niż na łąkach nawadnianych. Utrzymywanie poziomów wód gruntowych na głębokościach zgodnych z podanymi w tabeli 1 zmniejszyłoby emisję dwutlenku węgla do atmosfery o około 17 tys. ton w ciągu doby w skali Polski⁴.

Konflikty

Jest nieuniknione, że niektóre priorytety ochrony przyrody mogą wchodzić w konflikt z priorytetami melioracji wodnych, wykonywanych na potrzeby produkcyjne. Tym niemniej widać coraz dalej posuwającą się – przynajmniej teoretyczną – zbieżność interesów. Zdecydowany konflikt może jednak wystąpić w sytuacji wykonywania nowych melioracji na obszarach dolinowych. Pomijam tu kwestię działań na rzekach, która nie wchodzi w zakres tematyczny moich rozważań. W tabeli 5 przedstawiono przykłady takich konfliktów.

Najlepiej niewątpliwie wyjaśnionym problemem są wymienione w pkt. 1 tabeli 5 odwodnienia, będące tradycyjnym do tej pory źródłem konfliktów. Jak starałem się wykazać, podpiętrzanie wody w systemach melioracyjnych leży w żywotnym interesie ochrony przyrody, rolnictwa i ochrony przeciwpowodziowej. Pozwala to na wykorzystanie różnych rodzajów ogromnych zasobów retencyjnych, ukazanych przykładowo w tabeli 2

Kwestia przerywania ciągłości wodnych korytarzy ekologicznych przez

⁴ I. Czaplak, W. Dembek: *Torfowiska Polski jako źródło emisji dwutlenku węgla* [w:] Rolnictwo polskie i ochrona jakości wody, „Zeszyty Edukacyjne”, Wyd. IMUZ, Falenty2000.

Tabela 5. Konflikty pomiędzy melioracjami wodnymi i ochroną przeciwpowodziową a ochroną przyrody i możliwości ich rozwiązania

Konflikt	Przyczyna	Szansa na konsensus
Odwodnienia	Odwadnianie w stopniu powodującym degradację gleb i różnorodności biologicznej	Możliwy: • podpiętrzanie wody na odcinkach „nieprodukcyjnych” przez stałe progi; • podpiętrzanie wody na odcinkach produkcyjnych przez zastawki.
Przerywanie ciągłości wodnych korytarzy ekologicznych	Zabudowa hydrotechniczna cieków	Możliwy: • przepławki przy piętrzeniach; • odpowiednio wyprofilowane korony progów.
Krzewy i drzewa w międzywałach	Podpiętrzanie wód grożące powodzią	Możliwy: • w przypadku siedlisk niepodlegających ochronie; • przez odpowiednie zabezpieczenie zawali.
Ograniczenia związane z ochroną przyrody w rejonie wałów przeciwpowodziowych	Niemożliwość prac renowacyjnych	Możliwy: • zależy od stopnia zagrożenia (rzadkości) siedlisk lub gatunków.
Bóbr	Podtapianie terenów uprawnych. Perforowanie wałów przeciwpowodziowych.	Możliwy, ale trudno osiągalny: • kosztowne upusty na tamach; • kosztowne zabezpieczenia wałów; • zgoda na redukcję populacji.

urządzenia piętrzące jest od dawna rozwiązana technicznie. Przepławki i odpowiednio skonstruowane progi nie będą miały nigdy 100% skuteczności. Tym niemniej korzyści ekologiczne wynikające z hamowania odpływu wody z cieków uregulowanych mogą w wielu wypadkach współgrać z aspektami produkcyjnymi.

Problem wymieniony w pkt. 3 tabeli 5 nabrzmiał w ostatnim czasie w kontekście zagrożeń powodziowych. Jak stwierdzają praktycy w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, drzewa i krzewy na terenie międzywała mogą w znaczącym stopniu zmniejszać jego przekrój hydrauliczny i wpływać na spiętrzenie fali powodziowej⁵. Powo-

⁵ Sprawozdanie z konferencji naukowo-technicznej nt. *Uwarunkowania przebiegu skutków ekstremalnych zjawisk hydrologiczno-meteorologicznych w obszarach wiejskich*, Falenty 1–2.12.2010 r., oprac. E. Kaca (w przygotowaniu do druku).

duje to postulaty usunięcia tego typu roślinności. Problem w tym, że owe drzewa i krzewy mogą tworzyć bardzo cenne zbiorowiska roślinne, definiowane między innymi w „dyrektywie siedliskowej” jako łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe. Obecność prawnie chronionych siedlisk przyrodniczych nakazuje zabezpieczenie terenów zagrożonych powodzią przez adekwatną do zagrożenia konstrukcję i konserwację wałów przeciwpowodziowych, aby nie powstawał tego rodzaju dylemat. Zapewne w niektórych wypadkach mogą na takich terenach występować zakrzaczenia o niestabilnej przynależności syntaksonomicznej jako następstwo wtórnej sukcesji roślinności na użytkach zielonych porzucanych przez rolnictwo. Usunięcie tej roślinności jest pożądane z punktu widzenia zarówno ochrony bioróżnorodności, jak i przeciwpowodziowej.

Ograniczenia związane z ochroną przyrody w rejonie wałów przeciwpowodziowych mogą – w opinii specjalistów w zakresie ochrony przeciwpowodziowej – powodować trudności przy ich renowacji. Artykułowane postulaty potrzeby odstąpienia od ochrony gatunków i siedlisk w takich miejscach wydają się godne rozważenia. Każdy przypadek powinien być jednak analizowany odrębnie, w aspekcie rozmiarów zagrożenia oraz wartości chronionych elementów środowiska przyrodniczego. W odniesieniu do gatunków lub siedlisk o niewielkim stop-

niu zagrożenia wydaje się absurdalne blokowanie możliwości renowacji wału i narażanie się na dotkliwe szkody powodziowe. Może się jednak zdarzyć (zapewne wyjątkowo), że w pobliżu wału znajduje się unikatowa w skali Polski lub Europy ostoja gatunku chronionego. W takim wypadku wydaje się zasadne rozważenie możliwości budowy wału alternatywnego.

Problem działalności bobrów jest ostatnio stałym elementem dyskusji na temat skuteczności ochrony przeciwpowodziowej⁶. Nie jestem zoologiem i mój głos nie może być istotny w tej kwestii, ale znajomość różnych materiałów źródłowych związanych z tym problemem pozwala mi jednak stwierdzić, że zagrożenie ze strony tych ssaków pojawia się dopiero w trakcie powodzi. Poza czasem wezbrań bobry nie osiedlają się w rejonie wałów, bowiem nie ma tam wody, niezbędnej im do budowy żeremi lub nor. W czasie silnych wezbrań bobry są zmuszone do opuszczenia swoich siedlisk i szukania suchego lądu. Pierwszym takim miejscem jest wał przeciwpowodziowy. W sytuacji zagrożenia bóbr jest w stanie w bardzo krótkim czasie wydrążyć w nim norę. Trzeba przy tym zauważyć, że w czasie ekstremalnych wiosennych wezbrań bóbr należy do gatunku dużych ssaków ponoszących największe straty populacyjne, bowiem młode bobry nie umieją pływać. Obecność nor bobrowych wykopanych w wałach powodziowych nie ulega wątpliwości. Brakuje jednak

⁶ Jw.

danych, jaki udział miały one w przedostaniu się wody poza wały w stosunku do innych przyczyn, takich jak zbyt mała wysokość nasypów, brak konserwacji lub usterki techniczne.

Ograniczanie odpływu wody z systemów melioracyjnych

Znaczenie zatrzymywania wody w systemach melioracyjnych dla ochrony bioróżnorodności oraz ochrony przeciwpowodziowej, niekolidujące z interesami produkcji rolniczej, podnoszone było wielokrotnie w różnych dokumentach. Poniżej przykłady trzech spośród nich.

W dokumencie Ministerstwa Środowiska⁷ pt. „Strategia ochrony obszarów wodno-błotnych w Polsce wraz z planem działań (na lata 2006-2013)” znajduje się stwierdzenie: „[...] W skali całego kraju bardzo niekorzystny jest nieprzerwany odpływ wody ze zmeliorowanych obszarów dolinowych, powodowany brakiem urządzeń piętrzących na rowach odwadniających. Oznacza to, że większość siedlisk hydrogeniczných w kraju jest bezcelowo odwadnianą w ciągu całego roku. Odpowiednio zorganizowane ograniczanie odpływu z sieci melioracyjnych realizuje się tylko sporadycznie. Tymczasem prawidłowe regulowanie odpływu może m.in. zapewnić egzystencję bogatym biocenozytnie łąkom wilgotnym – obecnie coraz rzadszym w kraju. Powszechne

jest zaniechanie stosowania naukowych zasad gospodarowania wodą na terenach dolinowych, w tym zasada zatrzymywania wód pozimowych w celu nawodnienia gleby w okresie wiosennego, intensywnego wzrostu roślin oraz zasada maksymalnej akumulacji skąpych zasobów wód w okresie letnim [...]”.

W dokumencie tym wyartykułowano konieczność rozwoju metod czynnej ochrony obszarów wodno-błotnych, z celami operacyjnymi:

- „Przeciwdziałanie bezproduktywnemu odpływowi wód z siedlisk zmeliorowanych”;
- „Upowszechnianie metod gospodarowania rolniczego w warunkach wysokiego uwodnienia”.

Państwowa Rada Ochrony Przyrody w „Stanowisku na temat projektu: Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013” z 10 maja 2006 r. stwierdziła, że: „[...] Byłoby bardzo celowe takie zorientowanie działania: 'Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa', schemat II: 'Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi', aby stworzyć preferencje finansowe dla zatrzymywania wody w systemach melioracyjnych na drodze nawodnień i regulowania odpływu. Miałyby to ogromne znaczenie nie tylko produkcyjne, ale również retencyjne i przeciwpowodziowe. Za niezwykle ważne

⁷ *Strategia ochrony obszarów wodno-błotnych w Polsce wraz z planem działań (na lata 2006–2013)*, Ministerstwo Środowiska 2005.

należy uznać umieszczenie w działaniu 'Inwestycje nieprodukcyjne' wariantu dotyczącego mikroretencji. [...]. Wariant ten ma bardzo duże znaczenie przyrodnicze i edukacyjne. Możliwość instalowania przez rolników małych progów na rowach szczegółowych może oznaczać bezprecedensowy przełom w systemie gospodarowania wodą w sieciach melioracji szczegółowych, w którym rolnicy dotychczas byli pententami, co było nieefektywne i utrzymywało postawy roszczeniowe. Być może byłoby celowe traktowanie go jako obligatoryjnego w połączeniu z pakietem 'Ekstensywne, trwałe użytki zielone'. W przeciwnym wypadku pakiet ten, jako zbyt 'łatwy', może zostać bardzo szybko skonsumowany przez beneficjentów bez pełni możliwych do uzyskania korzyści ekologicznych. W nieco dalszej perspektywie konieczne będzie uproszczenie procedury uzyskiwania pozwoleń wodnoprawnych”.

Dyrektor Instytutu Melioracji i Użytków Zielonych (obecnie Instytutu Przyrodniczo-Technologicznego) wystosował 7 sierpnia 2006 r. pismo do ówczesnego premiera Andrzeja Leppera – ministra rolnictwa i rozwoju wsi:

„[...] Biorąc pod uwagę konieczność ograniczania strat w rolnictwie powodowanych coraz częstszym występowaniem susz i powodzi oraz potrzebę zachowania walorów środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich, zwracam się z prośbą o spowodowanie włączenia działań na rzecz poprawy bilansu wodnego do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Rolnictwo jest dziedziną gospodarki, która najbardziej narażona jest na straty w wyniku niedoboru lub nadmiaru wody. Tymczasem przebieg zjawisk atmosferycznych, obserwowany w ostatnim okresie, oraz prognozy wielu klimatologów wskazują wyraźnie, że coraz częściej występować będą ekstremalne zjawiska przyrodnicze, powodujące występowanie susz i powodzi. Istnieją uzasadnione obawy, że szczególnie brak wody będzie stanowił barierę ograniczającą rozwój krajowego rolnictwa.

W świetle powyższych faktów jest niezbędne podjęcie możliwie szybko działań na rzecz poprawy struktury bilansu wodnego małych zlewni poprzez zwiększenie pojemności retencyjnej krajobrazu rolniczego. Działania te w pierwszym rzędzie powinny obejmować tworzenie 'mikroretencji' poprzez hamowanie szybkiego odpływu wody z odwadniających systemów melioracyjnych oraz budowę małych zbiorników wodnych.

Proponowane działania przyczynią się do złagodzenia gospodarczych skutków susz oraz ograniczenia katastrofalnych powodzi, a tym samym do poprawienia stanu ekonomicznego gospodarstw rolnych. Będą one również istotnym czynnikiem zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i ochrony ich biologicznej różnorodności. Ponadto stworzą podstawy do wdrażania ramowej dyrektywy wodnej oraz tzw. dyrektyw ptasiej i siedliskowej, na podstawie których ustanawiane są obszary programu Natura 2000.

Piętrzenia wody na rowach i małych ciekach oraz budowa małych zbiorników wodnych przyniesie korzyści za-

również gospodarcze, jak i przyrodnicze. W wielu przypadkach rozwój mikroretencji wymaga jednak pewnych ograniczeń w produkcji rolniczej, np. na skutek zalania lub nadmiernego uwilgotnienia gleb niżej położonych obszarów. Realizacja programu poprawy bilansu wodnego wymaga więc wsparcia finansowego dla rolników podejmujących działania rolnośrodowiskowe, zarówno na etapie inwestycyjnym, jak i w fazie eksploatacji.

Z uwagi na korzyści dla środowiska przyrodniczego, jak i rolnictwa, działania mające na celu zwiększenie retencji wodnej powinny być uwzględnione w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich opracowywanym na lata 2007–2013. Jak widać na przykładzie tego roku, zapewnienie odpowiedniej ilości wody o dobrej jakości może stać się bardzo szybko czynnikiem decydującym o rozwoju rolnictwa i zachowaniu walorów przyrodniczych obszarów wiejskich.

Badania i analizy prowadzone w naszym Instytucie wskazują wyraźnie, że małe, powszechnie zastosowane w gospodarstwach inwestycje na rzecz zwiększenia zasobów wodnych przyniosą wymierne korzyści dla rolników i środowiska przyrodniczego [...]”.

Powyższe przykłady wskazują, że w kwestiach ochrony przyrody i melioracji wodnych istnieją istotne zbieżności priorytetów, które – w warunkach spokojnej i obiektywnej dyskusji – po-

winny być wykorzystywane i przynieść synergiczne efekty.

Wnioski

1. W kwestii konieczności wyposażenia rowów melioracyjnych w urządzenia piętrzące stanowisko ochrony przyrody jest generalnie zgodne z postulatami melioracji wodnych.

2. Zwiększenie retencyjności zlewni jest niezwykle ważne z punktu widzenia ochrony przyrody, stanowi zadanie dla melioracji i jest tożsame z potrzebami nowoczesnej ochrony przeciwpowodziowej.

3. Systemy drenarskie na gruntach ornych nie mają większego znaczenia dla ochrony cennych siedlisk przyrodniczych; znaczenie takie ma natomiast retencjonowanie wód odpływających z drenów.

4. Wylewy rzek, jak również wysokie poziomy wód gruntowych w dolinach rzecznych są z reguły bardzo korzystne dla różnorodności biologicznej.

5. Roślinność łąk uprawnych może w lecie egzystować przy poziomach wody o wiele wyższych niż obserwowane w ostatnich dekadach na terenie kraju.

prof. dr hab. WIESŁAW DEMBEK,
dyrektor naukowy ds. agro-środowiskowych w Instytucie Technologiczno-Przyrodniczym w Falentach

Przegląd problemów

Systemy i urządzenia melioracyjne

Znaczna część melioracji wodnych w Polsce została wykonana przed ponad czterdziestoma laty. Z tego względu, a także z uwagi na niedostateczną konserwację, obecny stan urządzeń szczegółowych ocenia się jako krytycznie zły. Przyczyn jest co najmniej kilka.

EDWARD PIERZGALSKI

Przeprowadzona w 2010 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli ocena stanu urządzeń melioracji szczegółowych w województwie podlaskim¹ wykazała, że są one źle utrzymywane i wskutek tego nie mogą wystarczająco spełniać funkcji, dla których zostały wykonane. Z wielu innych opracowań wynika, że województwo to nie jest wyjątkiem. W podobnie złym stanie znajduje się większość tych urządzeń w Polsce. Znaczenie problemu jest poważne, chociażby z powodu dużych nakładów

inwestycyjnych poniesionych na wykonanie urządzeń melioracji szczegółowych, które według poziomu cen z lat 2007–2008 szacuje się na 64 mld zł, w tym 54,4 mld z budżetu państwa². Uzasadnione jest więc pytanie NIK o przyczyny takiego stanu. Logiczne jest także pytanie dalej idące: czy urządzenia melioracyjne są w ogóle potrzebne, jeśli ich właściciel, zaniebując konserwację, doprowadza je do technicznej degradacji i funkcjonalnej niesprawności.

Celem moich rozważań jest próba częściowej odpowiedzi na te pytania

¹ Zob. *Informacja o wynikach kontroli utrzymania melioracji wodnych szczegółowych w województwie podlaskim w latach 2007–2009 (I półrocze)*, nr ewid. P09122, Delegatura NIK w Białymstoku, 2010 r.

² K. Wierzbicki, P. Michaluk: *Zarządzanie eksploatacją budowli liniowych na przykładzie spółek wodnych* [w:] M. Geryka (red.): *Organizacja w obliczu współczesnych wyzwań*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania w Gdańsku, Gdańsk 2010, s. 106–118.

przez wykazanie słuszności następujących stwierdzeń:

- definicja melioracji wodnych przyjęta w Prawie wodnym z 2001 r. nie odpowiada współczesnym uwarunkowaniom rozwoju obszarów wiejskich;
- warunki środowiskowe w Polsce (przede wszystkim klimatyczne) sprawiają, że systemy melioracji wodnych są niezbędne do osiągania wysokiej pod względem ilościowym i jakościowym, a także stabilnej produkcji rolniczej oraz stanowią konieczny element sprawnego systemu ochrony przed powodzią i suszą;
- wskutek niewłaściwego utrzymania urządzeń melioracyjnych szczegółowych następuje ich zniszczenie techniczne (dekapitalizacja) i w konsekwencji trwałe obniżenie żyzności gleb, degradacja gleb torfowych, zanieczyszczenie wód powierzchniowych oraz zakłócenia w obiegu wody w zlewni;
- urządzenia melioracyjne powinny zostać zmodernizowane odpowiednio do ich aktualnych i przyszłych funkcji produkcyjnych, ochronnych i hydrologicznych.

Definicje melioracji

Słowo „melioracje” pochodzi z języka łacińskiego (*melioratio*) i oznacza ulepszenie lub naprawę. Jakkolwiek można ten termin zastosować do różnych rodzajów działalności, najbardziej jest on jednak kojarzony z poprawą warunków wodnych dla celów rolnictwa i leśnictwa. W uwarunkowaniach klimatycz-

nych Polski występują zarówno nadmierne, jak i niedobory wody, czyli istnieje potrzeba odwadniania oraz nawadniania. Jednak wobec zdecydowanej przewagi użytków rolnych wyposażonych w urządzenia odwadniające (4,7 mln ha gruntów ornych i 1,5 mln ha użytków zielonych) w stosunku do powierzchni nawadnianej (70 tys. ha w 2009 r.), melioracje w potocznym rozumieniu oznaczają odwodnienia i utożsamiane są przede wszystkim z rowami i drenowaniem. Jest to oczywiście nieprawidłowe zawężenie zakresu przedsięwzięć melioracyjnych, czego jednoznacznie dowodzi przegląd definicji melioracji formułowanych w różnych okresach rozwoju rolnictwa.

W połowie XIX wieku podstawy naukowe przedsięwzięć wodnych w rolnictwie zaliczano do hydrauliki agronomicznej. Za pierwszy polski podręcznik obejmujący problematykę melioracyjną uznaje się pracę J. Spornego z 1860 r.³ pt. „Hydraulika agronomiczna, czyli nauka o użytkowaniu i urządzeniu wód w gospodarstwach rolnych, a mianowicie przy wykonywaniu robót około osuszenia, drenowania i nawadniania gruntów z dołączeniem wiadomości dotyczących się wydobywania, przerabiania i wypalania na węgiel torfów”.

Pojęcie melioracji pojawiło się w Polsce na przełomie XIX i XX wieku. K. Janota-Bzowski w 1906 r. zdefiniował melioracje rolne następująco⁴: „Zadaniem melioracji rolnych jest wywieranie

³ Za: J. Ostromecki: *Wstęp do melioracji*, PWRiL 1964.

⁴ Jw.

określonego wpływu na ukształtowanie wzajemnych stosunków pomiędzy gruntem, wodą a atmosferą, jako trzema podstawowymi czynnikami wytwórczości rolniczej w ogóle, a produkcji roślinnej w szczególności tam, gdzie przyroda ukształtowała te stosunki w sposób niekorzystny dla uprawy roślin”.

Znacznie szersze zadania przypisał melioracji w 1925 r. Cz. Skotnicki⁵: „Pod melioracjami rolnymi w znaczeniu ogólnym rozumiemy takie prace techniczne, które mają za cel podniesienie środkami technicznymi produktywności i rentowności warsztatu rolnego na dłuższy okres czasu. W szczególności melioracje zajmują się ulepszaniem warunków użytkowania ziemi związanym niekiedy z zupełną zmianą tego użytkowania, a to poprzez polepszenie fizycznych własności gleby, uregulowanie jej stosunku do wody i powietrza. Poza tym melioracje zajmować się mogą polepszeniem komunikacji wewnętrznych warsztatu rolnego, celem jego ukształtowaniem (podział pól, scalanie), zaopatrywaniem w wodę itp. inwestycjami związanymi z przystosowaniem warsztatu do współczesnych wymagań produkcji rolnej”.

Również szeroki zakres, obejmujący nie tylko odwadnianie, przypisywał melioracjom rolnym J. Ostromecki⁶: „Melioracje rolne, szeroko pojęte, powinny stanowić system zabiegów organizacyjno-gospodarczych, technicznych i agrotechnicz-

nych, których zadaniem jest wytworzenie w danym środowisku przyrodniczym trwałej, działającej przez dłuższy czas podstawy do podnoszenia żyzności gleby i powiększania produkcji rolnej”. Definicja ta była powszechnie uznawana za miarodajną w drugiej połowie ubiegłego wieku.

Wobec negatywnych zmian w środowisku przyrodniczym, zachodzących między innymi także wskutek zrealizowania w latach 1960–1980 bardzo dużego programu inwestycji melioracyjnych, Cz. Somorowski postulował połączenie melioracji rolnych, technicznych i wodnych w szersze pojęcie – melioracji środowiskowych, które: „[...] w szerszym i perspektywicznym ujęciu stanowią całość, wewnętrznie zgodny, co do etapów realizacji i wzajemnych uwarunkowań, system zabiegów podejmowanych w ciągłym procesie programowania, projektowania, wykonawstwa i eksploatacji dla kompleksowego urządzania przestrzeni rolniczej i wiejskiej o wielofunkcyjnym charakterze. Podstawowym kryterium tych działań powinny być zasady zrównoważonego, ekologicznego rozwoju”⁷.

Rozwój podstaw naukowych oraz postęp techniczny i technologiczny ukształtowały specjalistyczne obszary nauki i praktyki wchodzące w zakres szeroko pojętych melioracji. Oprócz klasycznych działów melioracji rolnych, czyli odwodnień i nawodnień, do inżynierii meliora-

⁵ Za: Cz. Somorowski (red.): *Współczesne problemy melioracji*, Wyd. SGGW 1993.

⁶ J. Ostromecki, op. cit.

⁷ Cz. Somorowski, op. cit.

cyjnej zalicza się także agromelioracje, melioracje przeciwerozyjne, melioracje terenów depresyjnych, melioracje leśne, stawy rybne, regulacje rzek wraz z urządzeniami ochrony przeciwpowodziowej, a także melioracje miejskie.

Aktualne warunki społeczne, ekonomiczne, ekologiczne oraz prognozowane zmiany klimatu wskazują na konieczność redefinicji zadań i zakresu melioracji rolnych w Polsce. Do najbardziej współczesnych uwarunkowań rzutujących na funkcje i zadania urządzeń melioracyjnych należą wymagania dotyczące ochrony środowiska, w tym gospodarowanie na obszarach chronionych (Natura 2000), potrzeba wzmocnienia roli urządzeń melioracyjnych w systemach ochrony przed powodzią, a także konieczność przystosowania produkcji roślinnej i zwierzęcej do zmian klimatu.

Porównując tradycyjne działy melioracji oraz współczesne i prognozowane potrzeby rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, można stwierdzić, że zawarta w Prawie wodnym i mająca konsekwencje prawne definicja melioracji: „Melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnych gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią” – nie odpowiada współczesnym wyzwaniom gospodarowania wodą na obszarach wiejskich i powinna zostać zmieniona.

Dlaczego melioracje wodne są potrzebne?

Odpowiedzi na to pytanie dostarcza historia rozwoju cywilizacji. Wzmiankę o potrzebie regulacji stosunków wodnych, czyli o melioracjach wodnych (w obecnym rozumieniu tego słowa), można znaleźć już na pierwszej stronie tekstu Biblii, w Księdze Rodzaju: „[...] i nie było [jeszcze na Ziemi] człowieka, który by rów kopał w ziemi, aby w ten sposób nawadniać ziemię [...]”.

W starożytnych cywilizacjach gospodarowaniu wodą w rolnictwie przypisywano duże znaczenie. Świadczy o tym fragment tekstu z Mezopotamii, z trzeciego tysiąclecia p.n.e., w którym rolnik przedstawia bogowi efekty swojej pracy⁸: „O ojcie Enlilu, oddałeś mi w opiekę kanały, a przyniosłem wody dostatek. Sprawilem, że wioska graniczy z wioską, zapełniłem po brzegi spichrze. Pomnożyłem ziarno w brzdach”.

Rozwój najstarszych cywilizacji był związany przede wszystkim z zaopatrzeniem w wodę i nawodnieniami⁹. Ludzie osiedlali się głównie nad rzekami, co rozwiązywało problemy zaopatrzenia w wodę i komunikacji, a także umożliwiało nawadnianie roślin. Początkowo głównym zadaniem melioracji rolnych było ujęcie wody (powierzchniowej lub podziemnej), doprowadzenie jej do obiektu za pomocą rowów lub innych przewodów oraz rozprowadzenie po uprawianym polu w celu zwil-

⁸ S. N. Kramer: *Historia zaczyna się w Sumerze*, Warszawa 1961.

⁹ S. Karczmarczyk, E. Pierzgałski: *Rozwój nawodnień w świecie i w Polsce [w:] Nawadnianie roślin*, PWRiL 2006, s. 15-25.

żenia gleby. Pierwsze systemy wodne powstawały przed kilkoma tysiącami lat (najstarsze ślady sięgają 10 tys. lat p.n.e.) w dolinach największych rzek: Nilu, Tygrysu i Eufratu w Mezopotamii, Żółtej Rzeki w Chinach i w dorzeczu Indusu w Indiach. W Egipcie już przed siedmioma tysiącami lat budowano kanały i zbiorniki retencyjne oraz prowadzono nawadnianie zalewowe i bruzdowe. W Asyrii i Babilonii 2 tys. lat p.n.e. budowano kanały wykładane cegłą i asfaltem, które przetrwały do czasów współczesnych. Wysoki poziom osiągnęła sztuka nawodnień w Indiach już około 5 tys. lat p.n.e., głównie w dolinie rzeki Indus. Także w Chinach już ponad 2 tys. lat p.n.e. regulowano rzeki i budowano kanały. W Europie nawadnianie użytków rolnych zapoczątkowano w starożytnej Grecji i Cesarstwie Rzymskim. W okresie średniowiecza, wraz z przenikaniem kultury rzymskiej i arabskiej, powstawały systemy irygacyjne w Hiszpanii i południowej Francji. Historia rozwoju i upadku wielu cywilizacji zależała od rozwoju i stanu urządzeń nawadniających. Przykładem tego są upadki w VII wieku p.n.e. Asyrii i w VI wieku p.n.e. Babilonii, których jedną z przyczyn było zniszczenie systemu irygacyjnego i tym samym osłabienie ekonomiczne tych państw.

Podstawowym sposobem na zapewnienie żywności dla wzrastającej populacji ludzi w początkowym okresie rozwoju rolnictwa było zwiększanie powierzchni rolnej. Odbywało się to najpierw kosztem lasów, następnie wykorzystywano obszary trudniejsze

do rolniczego zagospodarowania: podgórskie, górskie i mokradła (bagna, torfowiska). W każdym z nich problemy z wodą były inne. Na terenach o dużych spadkach podstawowym zadaniem melioracji było zmniejszenie powierzchniowego spływu wody i związanego z nim zmywania gleby, czyli ograniczenie erozji wodnej. Zadanie to między innymi spełniały tarasy.

Zagospodarowanie mokradeł było przedsięwzięciem trudniejszym niż karczowanie i wypalanie lasów, gdyż wymagało wykonania systemów odwadniających. Najczęściej stosowano dość proste systemy odwodnień powierzchniowych za pomocą sieci kanałów i rowów, których niezbędnym elementem był odbiornik wód (rzeka, jezioro, morze).

Wraz z ograniczaniem możliwości zagospodarowania nowych powierzchni nastąpiła potrzeba intensyfikacji produkcji roślinnej i tym samym bardziej precyzyjnego regulowania stosunków wodnych w glebie. Rowy, oprócz niekwestionowanych zalet, mają liczne wady: zajmują powierzchnię uprawną, utrudniają komunikację, a przede wszystkim wymagają utrzymywania ich w sprawności (wykaszania skarp, odmulania dna). Dlatego doskonalono znane od dawna podpowierzchniowe systemy odwadniające (drenowanie), których intensywny rozwój zapoczątkowano w Europie w połowie XIX wieku wraz z zastosowaniem ceramicznych rurek drenarskich.

Powierzchnia Polski od zarania państwowości na przeważającej powierzchni pokryta była lasami. Jak podaje

E. Stępień¹⁰, zajmowały one wówczas około 80% kraju. Rozwój rolnictwa był główną przyczyną deforestacji, która przebiegała dość szybko: w 1700 r. leśnistość wynosiła tylko 45%, następnie 40% w 1800 r. i 25% w 1900 r. Po II wojnie światowej lasy zajmowały 21% powierzchni Polski. Po wieloletnim wysiłku leśników ich obszar zwiększył się do obecnej wielkości 29%. Jest to mniej niż średnia lasów w Europie, która wynosi 32%.

Warunki środowiskowe (klimatyczne, geomorfologiczne, glebowe i inne) ukształtowały na dużych obszarach Polski bagna oraz tereny okresowo podtapiane lub zatapiane wskutek wylewu rzek, dlatego też początkowe inwestycje, zmierzające do poprawy warunków wodnych, miały charakter melioracji odwadniających. Jednymi z pierwszych tego rodzaju przedsięwzięć były prace osadników holenderskich na Żuławach w XIII wieku, mające na celu przystosowanie terenów depresyjnych i zalewowych do wykorzystania rolniczego. Innym przykładem wczesnych prac melioracyjnych było zagospodarowanie Łęgu Obrzańkiego w dorzeczu Obry, gdzie główną część doliny stanowiły bagna z lokalnymi piaszczystymi wzniesieniami. W czasie wezbrań teren ten zamieniał się w jezioro z wysepkami. Już w XVIII wieku wykonano kilka kanałów mających zmienić warunki wodne. Prace te kontynuowano przez cały

XIX wiek, kończąc niektóre projekty także w XX wieku. W celu zarządzania inwestycjami i prowadzenia eksploatacji systemu melioracyjnego utworzono w 1842 r. Towarzystwo Melioracji Nadobrzezańskich. Jego pierwszym dyrektorem był Stanisław Chłapowski, a od 1850 r. generał Dezydery Chłapowski z Turwi, późniejszy uczestnik powstania styczniowego. Kontynuatorem tej organizacji jest obecnie Spółka Wodna Melioracji Nizin Obrzańskich w Poznaniu.

Na gruntach ornych leżących poza dolinami podstawowym sposobem poprawy stosunków wodnych było odprowadzenie wody na wiosnę po roztopach, a także w innych okresach sezonu wegetacyjnego po dużych opadach. Oprócz odwodnień powierzchniowych za pomocą bruzd, przegonów i rowów rozpoczęto w połowie XIX wieku na ziemiach polskich, głównie w zaborze pruskim, wykonywanie drenowań, podobnie jak we Francji i Anglii.

Historia nawodnień w Polsce sięga XVI wieku. Najwcześniejsze wzmianki o nich dotyczą wykorzystania ścieków miejskich w Bolesławcu nad rzeką Bóbr do użyźniającego nawadniania trwałych użytków rolnych. W XIX wieku wprowadzono nawodnienia podsiękowe w dolinach niektórych rzek. Można tu wymienić systemy nawadniające w dolinie górnej Noteci (obiekty Łąki Łabiszyńskie i Łąki Czerskie). Pierwsze

¹⁰ E. Stępień: *Leśnictwo a gospodarka przestrzenna* [w:] L. Ryszkowski, A. Kędziora: *Ochrona środowiska w gospodarce przestrzennej*, Poznań 2005, s. 127-144.

próby deszczowania roślin uprawnych przeprowadzono dopiero w początkach XX stulecia w Księstwie Poznańskim. Największą inwestycją po II wojnie światowej zrealizowaną dla celów melioracji odwadniająco-nawadniających była budowa kanału Wieprz-Krzna, który oddano do użytku w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku. System rowów melioracyjnych, kanałów odprowadzających i rozprowadzających wodę do poszczególnych kompleksów użytków rolnych oraz zbiorników retencyjnych umożliwił nawadnianie około 100 tys. ha, głównie użytków zielonych. Niestety, z różnych względów potencjalne możliwości tego obiektu nie zostały w pełni wykorzystane.

Obecnie w Polsce nie ma możliwości pozyskiwania nowych obszarów do rolniczego użytkowania. Przeważająca część mokradeł uzyskała status różnych form ochrony, a powierzchnia lasów stopniowo wzrasta, zgodnie z założeniami „Krajowego programu zwiększania lesistości”, w którym zaplanowano osiągnięcie 33% do 2050 r. Biorąc pod uwagę duże powierzchnie ugorowane, można wręcz stwierdzić, że nie ma potrzeby zwiększania powierzchni uprawnej.

Istnieje natomiast konieczność prowadzenia odpowiedniej gospodarki wodnej na obszarze całej Polski, aby produkcja rolnicza była wysoka, stabilna i opłacalna pod względem ekonomicznym oraz aby uniknąć lub ograniczyć skutki powodzi

i suszy¹¹. Regulacja stosunków wodnych w rolnictwie jest potrzebna ze względu na występowanie trwałych lub okresowych deficytów, względnie nadmiarów wody. Ich główną przyczyną jest duża zmienność opadów zarówno w okresach wieloletnich, jak i w ciągu roku. Sumy średnich opadów rocznych w latach mokrych mogą być ponaddwukrotnie większe od opadów w latach suchych. Częstym zjawiskiem jest występowanie susz powodujących klęski nieurodzaju. Dotyczy to przede wszystkim centralnej części Polski, gdzie bilans wodny, zwłaszcza w latach suchszych, jest ujemny. Z drugiej zaś strony, gwałtowne roztopy i zjawiska ekstremalne w postaci opadów nawalnych powodują okresowe podtopienia i powodzie.

O dużym znaczeniu przypisywanym urządzeniom melioracyjnym świadczy pogląd zawarty w artykule Cz. Turczyńnicza z 1926 r.¹²: „Przeto melioracje w kraju rolniczym uznane być muszą za podstawowy czynnik dobrobytu i równowagi ekonomicznej. Budowa systemu gospodarczego, z pominięciem tego czynnika, byłaby grą na loterii. Na tej drodze trwała sanacja warunków ekonomicznych jest nie do osiągnięcia”.

Spośród stosowanych w Polsce systemów odwadniających na gruntach ornych dominują drenowania. Ich oddziaływanie polega na obniżeniu poziomu wody gruntowej poniżej warstwy korzeniowej. Wskutek tego zwiększa

¹¹ W. Mioduszewski: *Kilka uwag dotyczących gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi*, „Wiadomości Melioracyjne i Łąkarskie” nr 4/2008, s. 193-198.

¹² Cz. Turczyńnicza: *Melioracje ze stanowiska sanacji ekonomicznej*, „Inżynieria Rolna” nr 1/1926, s. 4-19.

Tabela 1. Wzrost plonów wskutek drenowania

Rośliny	Plony [t/ha]		Przyrost plonu wskutek drenowania	
	przed drenowaniem	po drenowaniu	[t/ha]	[%]
Cztery zboża	2,0	2,7	0,7	33,3
Buraki pastewne	26,6	30,9	4,3	16,3
Ziemniaki	15,1	18,6	3,5	23,0
Rzepak ozimy	1,5	2,1	0,6	38,7

Źródło: Patrz przyp. 13 poniżej.

się natlenienie gleby, co z kolei umożliwia korzystny rozwój mikroorganizmów glebowych i lepsze wykorzystanie nawozów przez rośliny. Na obszarach zdrenowanych możliwe jest przeprowadzanie o około 2 do 4 tygodni wcześniej zabiegów agrotechnicznych w porównaniu z polami niedrenowanymi. Osuszenie gleby wpływa na jej ocieplenie i tym samym wydłużenie o około 2 tygodnie sezonu wegetacyjnego. Skutkiem wymienionych, a także innych oddziaływań drenowania jest potwierdzony licznymi badaniami wzrost plonów, a także zmniejszenie ich uzależnienia od pogody. Już w 1926 r. Cz. Turczynowicz we wspomnianym artykule następująco określał efekty melioracji: „Jako zwyczaję plonów na gruntach zmeliorowanych przyjąć możemy, opierając się na statystyce zagranicznej i ankiecie Krajowego Towarzystwa Melioracyjnego, w zbożu 40%,

w okopowych 80%, w paszy (zwłaszcza w sianie) przeszło 120%, czyli melioracje jakby zwiększają stan posiadania ziemi przeszło o 40%”.

Późniejsze badania wielokrotnie potwierdzały tę opinię. W tabeli 1 podano wyniki badań nad efektywnością systemów drenarskich, prowadzone przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa¹³.

Ocena opłacalności nawodnień jest nieco bardziej złożona. Przede wszystkim należy uwzględnić straty w plonach ponoszone wskutek braku nawodnień w okresach suszy. Susze w Polsce pojawiają się przeciętnie co 4-5 lat. Z badań L. Łabędzkiego¹⁴ wynika, że w okresie 1951–2006 wystąpiło w Polsce 30 susz atmosferycznych. Różniły się one zasięgiem obszarowym, czasem trwania, nasileniem i terminem wystąpienia. Najbardziej dotkliwe dla rolnictwa były susze w 1982 i 1992 r., utrzymujące się prawie przez cały okres wege-

¹³ J. Szymański, S. Kostrzewa: *Odwodnienie użytków rolnych* [w:] P. Prochal (red.): *Podstawy melioracji rolnych*, PWRiL 1986, t. 1, s. 321-323.

¹⁴ L. Łabędzki: *Susze rolnicze – zarys problematyki oraz metody monitorowania i klasyfikacji*. Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie, „Rozprawy Naukowe i Monografie” nr 17/2006.

tacyjny. Straty spowodowane suszami są poważne. Szacuje się, że w wyniku suszy w 1992 r. nastąpiło obniżenie produkcji roślinnej o 25%, w tym produkcja traw zmniejszyła się o 40-100%, zbóż jarych o 20-60%, zbóż ozimych o 15-50%, rzepaku o 15-45%, ziemniaków i buraków cukrowych o 20-60%, a warzyw o 30-60%¹⁵.

Stratom spowodowanym suszami można zapobiegać lub je zmniejszać za pomocą nawodnień. Także w latach przeciętnych uzyskuje się istotne zwwyżki plonów. W naszych warunkach klimatycznych nawodnienia mają charakter zabiegu uzupełniającego, dlatego ich efektywność zależy od rodzaju roślin, gleb, przebiegu pogody. Systemy nawadniające mogą być skutecznie wykorzystywane do ochrony przed przymrozkami, zaś melioracje w dolinach rzek, gdzie przeważają użytki zielone, powinny pełnić funkcję odwadniająco-nawadniającą. Dzięki prawidłowo eksploatowanym systemom nawodnień podsiąkowych plony siana mogą być wyższe nawet dwu- lub trzykrotnie w porównaniu z nienawadnianymi użytkami zielonymi, zwłaszcza w latach suchych. Coraz bardziej znaczące jest stosowanie nawodnień podsiąkowych na glebach organicznych w celu ochrony ich przed degradacją, która w postaci procesu murszenia pojawia się wskutek odwodnienia i następnie przesuszania gleb torfowych.

Obszerne informacje dotyczące efektów produkcyjnych i ekonomicznych nawodnień, głównie za pomocą deszczowania, zostały przedstawione w podręczniku „Nawadnianie roślin”¹⁶. Najbardziej opłacalne w Polsce jest nawadnianie warzyw, roślin sadowniczych i okopowych. Wzrost plonów wskutek nawadniania zależy oczywiście od wielu czynników i waha się od kilku do kilkudziesięciu procent. Nie mniej istotny od ilościowego wzrostu plonów jest wpływ nawodnień na poprawę ich jakości, zwiększenie stabilności plonowania i możliwość ochrony przed przymrozkami.

W latach osiemdziesiątych minionego stulecia powierzchnia gleb nawadnianych w Polsce różnymi systemami wynosiła około 520 tys. ha, w tym na 46 tys. ha stosowano deszczowanie głównie warzyw, sadów i użytków zielonych. Transformacja systemowa z lat dziewięćdziesiątych, konieczność wywiązywania się z zobowiązań i warunków łączących się z członkostwem w Unii Europejskiej – między innymi ograniczenia produkcyjne w postaci na przykład kwot mlecznych, wdrażanie dyrektyw UE („wodnej” i „azotanowej”), spełnianie wymagań ochrony środowiska (m.in. Natura 2000), a także postęp technologiczny w produkcji roślinnej i zwierzęcej spowodowały zmniejszenie znaczenia systemów nawadniających. Dotyczyło to zwłaszcza dolin rzek, gdzie

¹⁵ W. Zawadzki, A. Mierosławska: *Susze glebowe a produkcja roślinna w Polsce [w:] Problemy gospodarowania wodą w rolnictwie w świetle suszy 1992 roku*, Wyd. IMUZ 1993, „Materiały Seminaryjne” nr 33, s. 143-159.

¹⁶ S. Karczmarczyk, L. Nowak (red.): *Nawadnianie roślin*, PWRiL 2006.

nawodnienia podsiąkowe w 2008 r. stosowano jedynie na 76 tys. ha. Również użytkowanie deszczowni z tych względów jest niewielkie, obejmuje jedynie 5 tys. ha¹⁷.

Właściwe utrzymanie i modernizacja urządzeń

Urządzenia melioracyjne są systemami technicznymi i jak każde inne wymagają odpowiedniej konserwacji, żeby mogły spełniać przewidziane funkcje. Już w XIX wieku p.n.e. sprawie utrzymania kanałów nawadniających sporo uwagi poświęcił Hammurabi w swym „Kodeksie”. Użytkownikowi zaniedbującemu stan kanałów groziła sroga kara.

Do urządzeń najbardziej wymagających prac konserwacyjnych należą rowy, kanały, ciekły wodne oraz budowle wodne. Często można spotkać krytyczne opinie o systemach odwadniających, w których wskazuje się na nadmiernie odprowadzanie zasobów wodnych ze zlewni, co pogłębia skutki niedoborów wody, zwłaszcza w latach suchych. Poglądy te są częściowo uzasadnione, gdyż systemy drenarskie są niesterowalne, to znaczy nie mają możliwości zahamowania odpływu wody. Wielkość powierzchni zmeliorowanych gruntów rolnych w okresach pięcioletnich przedstawiono w tabeli 2. Dane te wskazują, że znaczna część urządzeń została wykonana przed ponad czterdziestoma laty.

Z tego względu, a także z uwagi na niedostateczną konserwację, obecny stan

Tabela 2. Inwestycje melioracyjne na gruntach rolnych w Polsce

Okres	Zmeliorowana powierzchnia (tys. ha)
1951-1955	430
1956-1960	460
1961-1965	1210
1966-1970	1300
1971-1975	1010
1976-1980	600
1981-1985	380
1986-1990	510
1991-1995	60

Źródło: Na podstawie materiałów GUS.

urządzeń melioracji szczegółowych ocenia się jako krytycznie zły. W dużej części nie odpowiadają one ani wymaganiom funkcjonalnym, ani technicznym. Ponad 20% wykonanych urządzeń w okresie powojennym uległo dekapitalizacji i przy obecnym poziomie finansowania przeznaczonego na ich utrzymanie w najbliższych 10 latach wielkość ta wzrośnie do około 30%. Oznacza to poważne ograniczenie wykorzystania potencjalnych zdolności produkcyjnych gleb oraz powiększanie strat w okresach ekstremalnych – zarówno susz, jak i powodzi. Jest to jedno z większych zagrożeń racjonalnej gospodarki wodnej na obszarach rolnych i leśnych. Niewątpliwie konieczne jest przeprowadzenie obiek-

¹⁷ Ochrona środowiska, GUS 2009.

tywnej oceny funkcjonowania systemów odwadniających. Można bowiem oczekiwać, że w przyszłości warunki wodne będą się pogarszać w związku ze zmianami klimatycznymi¹⁸. Wzrost temperatury, tak wyraźny w ostatnim dwudziestoleciu, znacząco wpływa na wzrost ewapotranspiracji i tym samym na zmniejszanie się zasobów wodnych. Prognozowane dalsze ocieplenie i coraz częstsze anomalie pogodowe mogą zwiększać częstotliwość pojawiania się susz, a także innych hydrologicznych zjawisk ekstremalnych.

Modernizacja systemów drenarskich, funkcjonujących w tak zmiennych warunkach, powinna polegać na uzbrojeniu ich w elementy umożliwiające okresowe zahamowanie odprowadzania wody, a także włączenie w systemy małej retencji tak, aby wody odpływające z wylotów drenarskich były magazynowane i wykorzystane w okresach posusznych na przykład do nawodnień.

Rowy odwadniające wskutek braku systematycznej konserwacji bardzo szybko ulegają zamuleniu i zarośnięciu. Niektóre mogą okazać się niepotrzebne, choćby przy renaturyzacji mokradeł lub zmianie użytkowania. Rowy, które są sprawne pod względem technicznym i nadal potrzebne (jako element obiegu wody w zlewni) należy poddać modernizacji. Sposób modernizacji

urządzeń odwadniających zależy od funkcji, które mają pełnić. Najpierw należy przystosować je do zadań retencyjnych przez wyposażenie w urządzenia piętrzące, zamieniając w ten sposób system odwadniający w system regulowanego odpływu. W niektórych sytuacjach celowe jest ułatwienie przepływu wody przez dno i skarpy rowu do warstw głębszych w celu zasilania wód podziemnych. Czasem, gdy rów ma doprowadzać wodę do zbiornika wodnego lub do mokradła, konieczne jest działanie odwrotne (uszczelnienie dna i skarpy).

Niepokojące jest zjawisko systematycznego zmniejszania się arealu użytków zielonych, na których stosuje się nawodnienia podsiątkowe. Są one w istocie systemami odwadniającymi wyposażonymi w urządzenia piętrzące (zastawki, przepusty z piętrzeniem) umożliwiające dwustronne odwadniająco-nawadniające funkcjonowanie tych systemów. Proces ten trwa od dłuższego czasu, mimo że nawodnienia podsiątkowe należą do przyjaznych środowisku, gdyż między innymi ograniczają murszenie gleb torfowych¹⁹. Przyczyny tego stanu upatruje się w ogólnych zmianach zachodzących w polskim rolnictwie, jakkolwiek nie ukazała się szczegółowa analiza tego zjawiska, poza pracami dotyczącymi poszczególnych

¹⁸ E. Pierzgalski: *Gospodarka wodna wsi i rolnictwa, a zmiany klimatu* [w:] A. Harasim (red.): *Przyszłość sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich*, IUNG-PIB, Puławy 2009, s. 105-116.

¹⁹ E. Kaca, L. Łabędzki, S. Chrzanowski, I. Czaplak, W. Kasperska-Wołowicz: *Gospodarowanie zasobami wody użytkowej gleb torfowo-murszowych w warunkach regulowanego odpływu w różnych regionach agroklimatycznych Polski. Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie*, „Rozprawy i Monografie” nr 9/2003, Wyd. IMUZ.

obiektów²⁰. Spośród innych technik nawadniających w Polsce stosuje się głównie nawodnienia deszczowniane i różne odmiany mikronawodnień. Podobnie jak przy nawodnieniach podsiąkowych, obserwuje się systematyczny spadek powierzchni deszczowanej. W tym wypadku przyczyny są łatwiejsze do zdiagnozowania. Są nimi przede wszystkim brak wystarczających i niezawodnych źródeł wody do nawodnień oraz opłacalność stosowania nawodnień, którą obniża koszt energii zużywanej do pompowania wody. Analiza rozwoju nawodnień na świecie wskazuje, że najszerszej stosowane są systemy o małej energochłonności i dużej efektywności wykorzystania wody. Taka jest zapewne perspektywa rozwoju nawodnień w Polsce. Przy ociepleniu klimatu nastąpi przejście od stosowania nawodnień uzupełniających – jak obecnie, do nawodnień, bez których produkcja będzie niemożliwa lub nieopłacalna.

Przeгляд potrzeb i możliwości modernizacyjnych systemów odwadniających i nawadniających wskazuje, że współczesny rozwój technik melioracyjnych jest w stanie sprostać wyzwaniom przyszłych uwarunkowań związanych z koniecznością pełniejszego uwzględnienia wymagań ochrony środowiska i kształtowania krajobrazu, a także dostosowania się do zmian klimatu.

W pracach modernizacyjnych powinny być stosowane podstawowe za-

sady projektowania systemów regulacji stosunków wodnych:

- kompleksowość – oznaczająca celowe, racjonalne i całościowe traktowanie zasobów wód powierzchniowych i podziemnych z uwzględnieniem ich ilości i jakości;
- spójność, czyli „zasada wspólnych interesów”, ujmująca współpracę użytkowników wód, w tym lokalnych społeczności, w celu uzyskania maksymalnych korzyści społecznych, ekonomicznych i ekologicznych;
- przezorność – polegająca na gospodarowaniu wodą, które nie będzie powodowało szkodliwych skutków przy zmieniających się czynnikach i przebiegających w warunkach niepewności procesach środowiskowych i gospodarczych, lecz będzie się do nich dostosowywać.

Wnioski

1. Definicja melioracji wodnych zawarta w Prawie wodnym jest zbyt wąska. Melioracje wodne są elementem obiegu wody w zlewni rzecznej, czyli integralną częścią gospodarki wodnej. Od stanu urządzeń wodnych w dużej mierze zależą, oprócz produkcji roślinnej, także czynniki bilansu wodnego (odpływ, parowanie, retencja) w zlewniach rzecznych i stan wód w rzekach, w tym wezbrania powodziowe i niżówki.

2. Wezbrania powodziowe są skutkiem obiegu wody w zlewni. Główną

²⁰ M. Łoś: *Podstawowe i szczegółowe uwarunkowania nawodnień torfowisk*, „Wiadomości Melioracyjne i Łąkarskie” nr 1/2007, s. 8-12.

przyczyną powodzi, poza czynnikami hydrologicznymi, jest antropogeniczna działalność w zlewni rzecznej i stan infrastruktury wodnej. Sprawne systemy i urządzenia melioracyjne powinny być w większym stopniu niż obecnie wykorzystane do spowolnienia obiegu wody w zlewni rzecznej i tym samym stanowić ważny element zintegrowanego systemu przeciwpowodziowego.

3. W perspektywie prognozowanych zmian klimatu powinno się wspierać przedsięwzięcia zwiększające użyteczne zasoby wodne, bez których niemożliwy jest rozwój melioracji nawadniających.

4. Współczesne wymagania nowoczesnego (precyzyjnego) rolnictwa, ochrony środowiska i zmian klimatu wskazują na

konieczność technicznej modernizacji istniejących systemów i urządzeń melioracyjnych oraz poprawy organizacji ich obsługi i utrzymania.

5. Poważnym problemem ograniczającym dostosowanie infrastruktury wodnej do współczesnych i przyszłych wyzwań jest brak odpowiednio wykształconych kadr zawodowych.

prof. dr hab.

EDWARD PIERZGALSKI, kierownik Katedry Kształtowania Środowiska na Wydziale Budownictwa i Inżynierii Środowiska Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Ramowa dyrektywa wodna, siedliskowa i ptasia

Melioracje wodne a wdrażanie przepisów europejskich

Sześć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie doprowadziło do pogodzenia celów społeczno-gospodarczych państwa z potrzebami środowiska przyrodniczego. Obecny stan gospodarki wodnej pod względem osiągania jej celów prośrodowiskowych należy uznać za bardzo zły, wręcz alarmujący. Nieznajomość, niezrozumienie i brak akceptacji środowiskowego prawodawstwa unijnego są powszechne i obejmują wszystkie sfery – od krajowego prawa i dokumentów strategicznych, po codzienną praktykę realizacji przedsięwzięć hydrotechnicznych. Sposób gospodarowania wodami w Polsce powoduje narastające zagrożenia nie tylko dla ekosystemów wodnych i zależnych od wód, ale również ludzi i gospodarki.

PRZEMYSŁAW NAWROCKI

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie stanowi rozwinięcie prezentacji wygłoszonej podczas seminarium. Jest próbą analizy licznych problemów, jakich nastręcza konieczność zreformowania tradycyjnego podejścia do melioracji wodnych tak, aby sprostać nowym wyzwaniom, które stawia przed Polską członkostwo w Unii Europejskiej. Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniom respektowania prawa (krajowego i wspólnotowego) w planowaniu i realizacji przedsięwzięć hydrotechnicznych z zakresu melioracji

wodnych, racjonalności wydatkowania na nie środków publicznych oraz skuteczności instytucjonalnej i społecznej ich kontroli. Te aspekty nabierają szczególnego znaczenia w kontekście faktu, że znaczna ich część jest współfinansowana z funduszy unijnych. Implikuje to wymóg rygorystycznego przestrzegania zasad należytego zarządzania finansami – podjęcie wszelkich działań zapewniających wykorzystanie przyznanych środków zgodnie z zasadami polityk i dyrektyw Unii Europejskiej (w tym dotyczących środowiska) oraz ochroną jej interesów finansowych. Państwa członkowskie są zobowiązane do

ustanowienia sprawnych i skutecznych systemów kontroli, a także do zapobiegania, wykrywania i korygowania powstałych nieprawidłowości¹. Działania nawet zgodne z prawem polskim, lecz naruszające spoczywające na Polsce obowiązki wynikające z dyrektyw, muszą być uznawane za niekwalifikowane do wsparcia z funduszy UE.

Melioracje wodne, rozumiane jako zabiegi techniczne wykonywane w celu trwałego polepszenia zdolności produkcyjnych gleb, są pojęciem wieloznacznym. Na potrzeby niniejszego artykułu zastosowano uproszczony podział melioracji wodnych realizowanych na terenach słabo zurbanizowanych (rolniczych) na dwie główne kategorie: melioracje podstawowe (regulacja rzek, budowa kanałów, wałów ochronnych, zapór i zbiorników wodnych) oraz melioracje szczegółowe (odwadnianie gleb podmokłych za pomocą kanałów, drenowania lub kretowania oraz nawadnianie gleb suchych za pośrednictwem rowów, ciągów drenarskich itp.). Należy podkreślić, że każdy rodzaj melioracji wodnych oznacza niekorzystne, często bardzo silne, oddziaływanie na środowisko będące w stanie naturalnym lub zbliżonym do naturalnego – na ekosystemy wodne i zależne od wód oraz na związane z nimi gatunki roślin

i zwierząt, w tym chronione prawem polskim i wspólnotowym.

W momencie wstępowania Polski do Unii Europejskiej wiele rzek i potoków w Polsce (przypuszczalnie od jednej czwartej do połowy ich łącznego biegu) cechowało się dobrym stanem ekologicznym². Te w najlepszym stanie uniknęły poważniejszych przekształceń będących wynikiem prac regulacyjnych. Wiele z nich, uregulowanych w okresie przedwojennym lub w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku, uległo procesowi spontanicznej renaturyzacji³. Dobry stan ekologiczny rzek i potoków w Polsce w 2004 r. był zatem bardziej rezultatem braku środków na prace regulacyjne i utrzymaniowe, niż świadomej polityki państwa w zakresie gospodarowania wodami.

Wyzwania obecnego etapu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz wymagania wynikające z dyrektyw unijnych narzucają konieczność nowego spojrzenia na sprawy gospodarowania wodami w naszym kraju. Członkostwo w Unii Europejskiej skutkuje zarówno przyznaniem znaczących funduszy pomocowych na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i koniecznością skutecznego i terminowego wdrożenia aktów prawa wspólnotowego dotyczących zachowania i poprawy stanu środowiska przyrodniczego. W odniesieniu do gospodarowania

¹ M. Szymański: *System instytucjonalny wdrażania funduszy europejskich*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2011, s. 100.

² Dobry stan ekologiczny w rozumieniu kryteriów stanu wód określonych w tzw. ramowej dyrektywie wodnej nr 2000/60/WE z 20.10.2000 r.

³ Do spontanicznej renaturyzacji (powrotu do stanu zbliżonego do naturalnego) dochodzi na rzekach uregulowanych, na których od wielu lat nie wykonywano żadnych prac hydrotechnicznych, np. usuwania osadów dennych czy remontów umocnień brzegów.

wodami niezbędna jest pełna integracja wymagań człowieka z potrzebami środowiska. Istotą tej integracji powinno być uznanie, że korzystanie z wód należy podporządkować konieczności uzyskania i zachowania dobrego stanu środowiska, rozumianego w szerszym niż dotychczas zakresie – nie tylko zadowalających parametrów fizykochemicznych środowiska, ale również dobrej kondycji ekosystemów wodnych i zależnych od wody oraz związanych z nimi populacji roślin i zwierząt. Dotyczy to także wykorzystywanych gospodarczo terenów rolniczych. Takie podejście do harmonizowania rozwoju gospodarczego i wymagań środowiska wypływa z przekonania, że jednym z najważniejszych wskaźników jakości życia człowieka jest jakość środowiska, które go otacza. Jest ono spójne z polityką UE⁴ i dotyczy również absorpcji przyznaných Polsce środków pomocowych.

Za główne źródła niewydolności zarządzania zasobami wodnymi i majątkiem Skarbu Państwa w zakresie gospodarki wodnej uznaje się brak spójnego systemu organizacyjnego prawnych i ekonomiczno-finansowych instrumentów planistycznych i wykonawczych warunkujących

skuteczność funkcjonalną i efektywność ekonomiczną gospodarowania wodami⁵. Osiągnięcie celów nowej polityki wodnej UE oraz spełnienie obowiązujących Polskę warunków poszczególnych dyrektyw unijnych wymaga głębokiej reformy gospodarki wodnej w Polsce. Jednak podejmowane, począwszy od 2008 r., próby „prośrodowiskowej” jej reformy nie prowadziły się.

Nierozwiązane pozostały najważniejsze problemy:

- bardzo poważne opóźnienia prawidłowej transpozycji środowiskowego prawodawstwa unijnego, zwłaszcza ramowej dyrektywy wodnej (dalej w skrócie: RDW), do ustawy Prawo wodne⁶ i innych krajowych aktów prawnych o podstawowym znaczeniu dla gospodarowania wodą w Polsce; niewłaściwa implementacja prawa;
- istniejący podział instytucjonalny zarządzania gospodarką wodną (zarządzanie rzekami „ważnymi dla rolnictwa” w układzie wojewódzkim, zamiast zlewniowym) utrudniający racjonalną gospodarkę zlewniową⁷;
- polityka kadrowa, która nie zapewnia realizacji środowiskowych celów

⁴ Politykę UE w dziedzinie środowiska naturalnego określa art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁵ *Projekt narodowej strategii gospodarowania wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)*, opracowanie eksperckie wykonane na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, 2009.

⁶ Nowelizacja ustawy Prawo wodne dokonana w 2011 r. usuwa większość nieprawidłowości w transponowaniu tej dyrektywy, jakie występowały w okresie pierwszych 6 lat członkostwa Polski w UE. Należy mieć nadzieję, że w ślad za tym zostaną usunięte również nieprawidłowości w implementacji ramowej dyrektywy wodnej. Jednak 6-letnie opóźnienie nie pozostaje bez skutków dla prawidłowej implementacji, dochodzenie do niej jest nieuchronnie długim i często niełatwym procesem.

⁷ Gospodarka zlewniowa polega na zarządzaniu wykorzystaniem i ochroną zasobów wód na podstawie podziału na jednostki naturalne – zlewnie (obszary ładu, z którego cały spływ powierzchniowy wód jest odprowadzany przez rzekę i jej dopływy do jednego punktu). Zarządzanie zlewniowe jest znacznie bardziej efektywne niż opierające się na podziałach administracyjnych, zwłaszcza w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym i w ochronie wód.

gospodarki wodnej: instytucje zarządzające gospodarką wodną zdominowane przez specjalistów z dziedziny inżynierii wodnej, bardzo słabo w tych instytucjach reprezentowani specjaliści z dziedzin przyrodniczych istotnych dla prawidłowego wdrożenia RDW – hydrobiologii, ekologii ekosystemów wodnych i mokradeł, ichtiologii, ochrony środowiska;

- brak aktualizacji i zasadniczych zmian dotychczasowych dokumentów strategicznych, niezharmonizowanych z celami środowiskowymi RDW, w tym „Strategii gospodarki wodnej”;
- brak rewizji kosztownych i przestarzałych programów pod kątem zmian lub rezygnacji z realizacji przedsięwzięć nieuzasadnionych ekonomicznie, szkodliwych dla środowiska i sprzecznych z ustawodawstwem europejskim (np. Program dla Odry 2006, plany budowy stopnia wodnego Nieszawa i wielu zbiorników retencyjnych, plany dostosowania polskich rzek do potrzeb żeglugi, wojewódzkie programy małej retencji);
- niekompletny program osiągnięcia poprawy jakości wody (m.in. brak programu redukcji zanieczyszczeń ze źródeł rozproszonych), zbyt powolne postępy prac wdrożeniowych dotyczących eliminacji punktowych źródeł zanieczyszczeń;
- anachroniczne podejście do ochrony przeciwpowodziowej: faworyzowanie kosztownych i zawodnych metod technicznych, brak wykorzystania możliwości przyjaznych środowisku metod ochrony przed powodzią, niedocenia nie metod nietechnicznych (poprawienie systemu prognozowania powodzi,

mapy obszarów zalewowych, plany zarządzania powodzią, zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym i ochrona terenów zalewowych) – pomimo wyraźnych zaleceń w dyrektywach UE oraz aktualnych strategii ochrony przed powodzią w innych krajach UE; brak lub słabe wykorzystanie środków finansowych na projekty renaturyzacji rzek i dolin rzecznych, nakierowane na zwiększanie retencji naturalnej;

- niewłaściwie postrzegana i realizowana potrzeba retencionowania wody, sprowadzona do forsowania budowy dużych zbiorników retencyjnych i programów małej retencji opartych na budowie zbiorników, przy jednoczesnym prowadzeniu na powszechną skalę prac przyspieszających odpływ wód ze zlewni: regulacji naturalnych cieków, bagrowania, melioracji wyłącznie odwadniających;
- presja na rozwój energetyki wodnej przy jednoczesnym ignorowaniu środowiskowych kosztów budowy nowych piętrzeń na naturalnych ciekach;
- niedostateczne wykorzystanie unijnej pomocy finansowej na udrażnianie rzek w celu umożliwienia migracji organizmów wodnych oraz pogłębianie problemu drożności ekologicznej rzek przez budowę kolejnych piętrzeń, co stoi w sprzeczności z celami RDW;
- anachroniczne podejście do śródlądowego transportu wodnego, ignorujące wysokie koszty środowiskowe i ekonomiczne budowy oraz utrzymania dróg wodnych;
- nieskuteczna ochrona obszarów Natura 2000 w dolinach rzek;
- niewyznaczenie wynikających z RDW obszarów ochrony gatunków wodnych

o znaczeniu ekonomicznym (w uwarunkowaniach Polski – rzek o specjalnym znaczeniu dla gatunków ryb wędrownych dwuśrodowiskowych).

- niedostateczne i niewłaściwe wykorzystanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w programach oraz indywidualnych przedsięwzięciach;
- brak efektywnej instytucjonalnej kontroli planowania i realizacji przedsięwzięć hydrotechnicznych;
- niedostateczne wykorzystanie udziału społecznego w kształtowaniu przyjaznej środowisku gospodarki wodnej oraz w planowaniu i realizacji przedsięwzięć gospodarki wodnej;
- jako konsekwencja wyżej wymienionych problemów – niewłaściwe wydawanie środków publicznych (krajowych i unijnych) na bardzo dużą skalę: finansowanie przede wszystkim przedsięwzięć zaplanowanych według anachronicznych, szkodliwych dla środowiska i kosztownych koncepcji ochrony przeciwpowodziowej, retencji wód, prac regulacyjnych i utrzymaniowych, prowadzonych z naruszeniem wspólnotowego i krajowego prawodawstwa.

W związku z powyższym, poczynając od 2004 r., melioracje wodne w Polsce powinny być postrzegane nie tylko w kontekście ich znaczenia dla produkcji rolnej. Muszą być również oceniane pod kątem ich wpływu na przyrodnicze cele określone w ramowej dyrek-

tywie wodnej (uzyskanie do 2015 r. dobrego stanu/potencjału wód i ekosystemów zależnych od wód) oraz wpływu melioracji wodnych na osiągnięcie strategicznego celu dyrektyw siedliskowej i ptasiej, jakim jest zahamowanie zaniku bioróżnorodności na terenie Unii Europejskiej. Przykład katastrofalnej w skutkach powodzi, która miała miejsce w Polsce w 2010 r., unaocznia również pilną potrzebę uwzględnienia kwestii melioracji wodnych we wdrażaniu nowoczesnego, zlewniowego podejścia do zarządzania ryzykiem powodziowym, wynikającego z zapisów dyrektywy powodziowej.

Wzmiankowane wyżej problemy, jakie napotyka unowocześnienie całego systemu zarządzania i gospodarowania wodami, dotyczą również melioracji wodnych. W ocenie specjalistów w dziedzinie przyrodniczych aspektów tej gospodarki, niewłaściwe zaplanowanie i realizowanie przedsięwzięć hydrotechnicznych z zakresu melioracji wodnych podstawowych (finansowanych ze środków krajowych i unijnych) oraz melioracji szczegółowych stanowią poważne zagrożenie dla osiągnięcia w Polsce środowiskowych celów ramowej dyrektywy wodnej oraz dla skutecznej ochrony siedlisk i gatunków w ramach sieci ekologicznej Natura 2000⁸. Powodują również wzrost zagrożeń powodziowych. Liczne nieprawidłowości w planowaniu

⁸ Spośród 68 typów siedlisk przyrodniczych, chronionych w Polsce na mocy dyrektywy siedliskowej, niemal połowa to siedliska wodne i od wody zależne. Zasoby 82% z nich są w niekorzystnym lub złym stanie ochrony. Spośród 18 gatunków roślin związanych z ekosystemami wodnymi (z ogólnej liczby 42 gatunków) chronionych na mocy tej dyrektywy, występujących w tzw. kontynentalnym regionie biogeograficznym Polski

i wykonaniu prac hydrotechnicznych, wiążące się z naruszeniem prawa krajowego i wspólnotowego oraz z nieodpowiednim wykorzystaniem środków publicznych, wskazują na pilną potrzebę podjęcia działań zaradczych o charakterze doraźnym, a w dalszej perspektywie czasowej – wypracowania rozwiązań systemowych, trwale eliminujących błędy.

Poniżej szerzej omówiono problem nieprawidłowości w planowaniu i realizacji przedsięwzięć hydrotechnicznych z zakresu melioracji wodnych na tle szerszego kontekstu wdrażania w Polsce unijnego prawodawstwa oraz zasad nowoczesnej, zlewniowej gospodarki wodnej i wynikających z niej zasad zarządzania ryzykiem powodziowym.

Nieprawidłowości we wdrażaniu dyrektyw

Melioracje wodne są jednym z wielu elementów gospodarki wodnej, do której bezpośrednio lub pośrednio odnosi się szereg dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady. Niestety, pełne wdrożenie znacznej części tych dyrektyw do polskiego porządku prawnego bardzo się opóźniło. W związku z tym Komisja Europejska rozpoczęła formalne postępowania przeciwko Polsce w sprawie naruszenia wymagań pływających z dyrektyw.

Problemy transpozycji do polskiego prawodawstwa dotyczą (lub do niedawna dotyczyły) następujących dyrektyw⁹: dyrektywy nr 2000/60/WE (ramowej dyrektywy wodnej): uzasadniona opinia w sprawie nieprawidłowej transpozycji lub jej braku; dyrektywy nr 2008/10/WE w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej: wezwanie do usunięcia uchybienia – braku notyfikacji środków wdrażających; dyrektywy nr 2008/56/WE (tzw. dyrektywy morskiej): wezwanie do usunięcia uchybienia – braku notyfikacji środków wdrażających; dyrektywy nr 2007/60/WE (tzw. powodziowej): sprawa o brak notyfikacji środków zamknięta; dyrektywy nr 91/271/EWG (tzw. ściekowej): nieprawidłowa transpozycja; dyrektywy nr 91/676/EWG (tzw. azotanowej): wezwanie do usunięcia uchybienia w sprawie nieprawidłowej transpozycji i stosowania; dyrektywy nr 2006/7/WE (tzw. kąpieliskowej): nieprawidłowa transpozycja.

Zaniedbania w zapewnieniu terminowej i prawidłowej transpozycji unijnego prawodawstwa dotyczącego gospodarowania wodami do polskiego porządku prawnego skutkują nieprawidłowościami w stosowaniu dyrektyw, w tym

(poza obszarem Karpat), stan ilościowy tylko dwóch gatunków można uznać za korzystny. Ponad 50% rodzimych gatunków ryb i minogów w dorzeczach Odry i Wisły jest zależne od ochrony lub narażone na wyginięcie.

⁹ *Interpretacja wymogów dyrektyw środowiskowych podczas realizacji inwestycji wodnych*, prezentacja wygłoszona 8.02.2011 r. przez Alicję Kozłowską z Działu ENV A.2 *Wspieranie Przestrzegania Prawa, Ład Administracyjno-Legislacyjny i Aspekty Prawne DG Środowisko KE*, na seminarium Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej poświęconym zasadom realizacji inwestycji w świetle wymagań ramowej dyrektywy wodnej.

w planowaniu i realizacji przedsięwzięć hydrotechnicznych, co wyraża się w bezpośrednich naruszeniach unijnego prawodawstwa lub zagrożeniem osiągnięcia celów dyrektyw.

Ramowa dyrektywa wodna

W przypadku przedsięwzięć z zakresu melioracji wodnych podstawowych szczególnie poważne negatywne konsekwencje mają nieprawidłowości we wdrażaniu ramowej dyrektywy wodnej. Została ona niewłaściwie przetransponowana do zasadniczej dla gospodarki wodnej ustawy Prawo wodne. Dopiero nowelizacja Prawa wodnego z 5 stycznia 2011 r. (a zatem ponad 6 lat po terminie wskazanym w dyrektywie!) usunęła szereg problemów¹⁰. Komisja Europejska wśród znaczących braków transpozycji RDW do wcześniej obowiązującej

wersji ustawy Prawo wodne wymieniła: nieodpowiednią ocenę stanu wód¹¹; brak transpozycji wielu istotnych definicji określonych w dyrektywie; brak należytej transpozycji artykułu dotyczącego programu środków zapewniających uzyskanie do 2015 r. dobrego stanu/potencjału wód (art. 11 RDW); nienależytą transpozycję art. 4 do polskiego systemu prawnego, włączając w to art. 4 ust. 7 dyrektywy określający warunki indywidualnych odstępstw od obowiązku osiągnięcia dobrego stanu wód w sytuacjach nadrzędnego interesu społecznego. Ustawa Prawo wodne nie zapewniała również we właściwy sposób związku RDW z dyrektywą siedliskową i ptasią, zwłaszcza w stosunku do projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Opóźnienia w przeniesieniu kluczowych terminów

¹⁰ WWF Polska (oddział organizacji zajmującej się ochroną przyrody na świecie) wcześniej zwracał uwagę Ministerstwu Środowiska i Krajowemu Zarządowi Gospodarki Wodnej na nieprawidłowości w transpozycji ramowej dyrektywy wodnej oraz dyrektywy powodziowej w następujących ekspertyzach prawnych: *Transpozycja ramowej dyrektywy wodnej w Polsce – cele i definicje*. Stan na 20 sierpnia 2007 r. (2008); *Transpozycja przepisów ramowej dyrektywy wodnej w Polsce – planowanie w gospodarowaniu wodami*. Stan na 30 listopada 2007 r. (2008); *Skutki prawne, przyrodnicze, polityczne i społeczne oraz ekonomiczne nieprawidłowości w transpozycji ramowej dyrektywy wodnej oraz dyrektywy powodziowej w kontekście nowelizacji ustawy Prawo wodne zaproponowanej w „Projekcie ustawy z dnia 2008 r. o zmianie ustawy Prawo wodne (oznaczonym przez Ministerstwo Środowiska jako Projekt 20/08/08)”*. Stan na listopad 2008 (2008); *Koncepcja transpozycji ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej w Polsce. Analiza problemów i rekomendacje* (2008); *Uwagi do projektu ustawy z dnia 2008 r. o zmianie ustawy Prawo wodne (datowanego przez Ministerstwo Środowiska jako projekt 20/08/08) w kontekście opracowania pt. „Koncepcja transpozycji ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej w Polsce. Analiza problemów i rekomendacje”* (2008); *Uwagi do projektu ustawy z dnia 2008 r. o zmianie ustawy Prawo wodne (wersja – projekt z 10.02.2009 r.)* (2009); *Opinia w sprawie zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne (datowanego 10.02.2009 r.) z dyrektywą nr 2007/60/WE z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim oraz dyrektywą nr 2000/60/WE z 3 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej* (2009); *Analiza projektu nowelizacji ustawy Prawo wodne – Projekt 2010/05/23 w kontekście transpozycji przez Polskę ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej* (2010).

¹¹ Niezgodne z ramową dyrektywą wodną jest wykluczenie elementów hydromorfologicznych z obowiązku monitoringu w rozporządzeniu z 20.08.2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych.

i obowiązków płynących z ramowej dyrektywy wodnej mogą zatem skutkować blokowaniem projektów współfinansowanych w sytuacji, gdy zostały one zatwierdzone według obowiązującego prawa polskiego, które jednak nie zawierało określonych zasad (szczególne znaczenie ma tu brak transpozycji wymagań art. 4 ust. 7 RDW).

Brak monitorowania stanu wód

W zakresie implementacji RDW bardzo poważnym mankamentem jest sięgające już ponad sześciu lat opóźnienie we wdrożeniu pełnego monitoringu stanu wód¹². Nie jest monitorowany stan wód pod kątem parametrów hydromorfologicznych i biologicznych. W sposób nieunikniony wpływa to na ogólną informację o ekologicznym stanie wód, powodując niepełną i zafałszowaną jego ocenę. W związku z tym, że cele środowiskowe ramowej dyrektywy wodnej są nierozwalnie związane ze stanem wód, wiarygodne informacje są niezbędne między innymi do oceny wpływu przedsięwzięć hydrotechnicznych na realizację podstawowych celów ustanowionych na mocy tej dyrektywy. Brak metodyki monitorowania elementów stanu wód skutkuje powszechną wśród zarządzających wodami i projektantów przedsięwzięć hydrotechnicznych niewiedzą o parametrach innych niż fizykochemiczne. Prowadzi to do równie powszechnego niedoceniań lub wręcz całkowitego

ignorowania obowiązku niepogarszania stanu wód, zwłaszcza elementów hydromorfologicznych i biologicznych (co związane jest także z brakami w transpozycji wymogów dyrektywy). Nieznajomość i niedoceniań tej problematyki jest również widoczne wśród organów wydających decyzje środowiskowe.

Tak poważne zaniedbania w stworzeniu systemu monitoringu zgodnego z wymaganiami ramowej dyrektywy wodnej nie mogą być interpretowane brakiem w Polsce specjalistów z dziedziny hydromorfologii czy hydrobiologii, którzy mogliby taki system zaprojektować i wdrożyć. Istnieją poważne przesłanki do postawienia tezy, że niewprowadzenie do dnia dzisiejszego pełnego systemu monitoringu stanu wód wynika raczej z braku akceptacji środowiskowych celów tej dyrektywy – błędnie postrzeganych jako ograniczenie rozwoju gospodarczego – wśród kadr zarządzających kluczowych urzędów odpowiedzialnych za wdrażanie RDW.

Niezwracanie kosztów usług wodnych

W Polsce nie wdrożono w pełni zasady zwrotu kosztów usług wodnych (oraz związanej z nią zasady, że zanieczyszczający/szkodzący płaci), zawartej w art. 9 ramowej dyrektywy wodnej. Analiza ekonomiczna korzystania z wód, wymagana przez art. 5 RDW, zarówno w wersji z 2004, jak i 2007 r., nie została przygoto-

¹² Na te problemy wdrożenia monitoringu spełniającego wymogi RDW zwraca uwagę *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania państwowego monitoringu środowiska*, Najwyższa Izba Kontroli, 2009.

wana zgodnie ze specyfikacją techniczną określoną w załączniku III do RDW. Niska jakość tej analizy wpływa na niemożność wypełnienia przez Polskę zobowiązań wypływających z art. 9 dyrektywy. Dotyczy to przede wszystkim sektora rolnictwa, praktycznie wyłączonego ze stosowania zasady zwrotu kosztów usług wodnych, także w przypadku inwestycji hydrotechnicznych bezpośrednio służących produkcji rolnej, realizowanych na rzekach. Skutkuje to przenoszeniem obciążeń finansowych wynikających z realizacji inwestycji hydrotechnicznych z zakresu melioracji wodnych podstawowych na budżet państwa (finansowanie inwestycji ze środków publicznych krajowych i unijnych). Podobnie jak w przypadku nieprawidłowości we wdrażaniu monitoringu odpowiadającego zasadom RDW, zaniechania we wdrożeniu zasady zwrotu kosztów usług wodnych wydają się zdecydowanie bardziej problemem mentalnym kadr zarządzających głównych urzędów odpowiedzialnych za wdrażanie tej dyrektywy, niż kwestią braku specjalistów, którzy mogliby opracować system zwrotu kosztów usług wodnych.

Brak efektywnego zarządzania zlewniowego

W Polsce nie wprowadzono dotąd efektywnego zarządzania zlewniowego, które jest jednym z podstawowych operacyjnych wymagań ramowej dyrektywy

wodnej i dyrektywy powodziowej (dalej w skrócie: DP). Efektywne zarządzanie zlewniowe uniemożliwia istniejący obecnie podział wód na wody administrowane przez regionalne zarządy gospodarki wodnej (instytucje działające w układzie zlewniowym i formalnie deklarujące wdrażanie RDW i DP) i na wody istotne dla rolnictwa, administrowane przez powiązane z urzędami marszałkowskimi wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych (instytucje działające w granicach administracyjnych województw, podatne na naciski lokalnych grup interesu i faktycznie ignorujących potrzebę wdrażania RDW). Bardzo poważnym problemem są znaczne opóźnienia w opracowaniu wynikających z zapisów tej dyrektywy dokumentów planistycznych opartych na układzie zlewniowym.

Niepełne wprowadzenie zarządzania zlewniowego skutkuje nie tylko poważnymi problemami we wdrażaniu postanowień RDW, lecz także niewłaściwym funkcjonowaniem systemu ochrony przeciwpowodziowej w Polsce, na co zwraca uwagę NIK na podstawie kontroli przeprowadzonej w województwach małopolskim i świętokrzyskim¹³. W tym kontekście należy podkreślić, że przedsięwzięcia hydrotechniczne, głównie z zakresu melioracji wodnych podstawowych, realizowane na terenach słabo zurbanizowanych pod hasłem ochrony przeciwpowodziowej, niebędą-

¹³ Informacja o wynikach kontroli „Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim”, Najwyższa Izba Kontroli, 2009.

ce elementem realizacji nowoczesnego, zintegrowanego systemu ochrony przeciwpowodziowej, mogą przyczyniać się do zwiększenia zagrożenia powodzią oraz wzrostu skali strat powodziowych. Przyspieszenie odpływu wody z małych zlewni rolniczych, spowodowane regulacją małych rzek i potoków, skutkuje bowiem wzrostem kulminacji fali powodziowej w rzekach głównych, nad którymi koncentruje się zabudowa i infrastruktura o dużej wartości społecznej i materialnej.

Nieprawidłowości w inwestycjach hydrotechnicznych

Przedsięwzięcia te (w tym melioracje wodne podstawowe i szczegółowe) w naszym kraju po wejściu do Unii Europejskiej stanowią jedno z najważniejszych i wciąż narastających zagrożeń dla osiągnięcia strategicznego celu środowiskowego ramowej dyrektywy wodnej, to jest uzyskania do 2015 r. dobrego stanu wód i ekosystemów zależnych od wód¹⁴. Dotyczy to zwłaszcza działań hydrotechnicznych, obejmujących swoim zakresem ingerencję w hydromorfologię rzek traktowanych jako odprowadzalniki wód drenażowych lub wód z wiosennych wzebrań (prace regulacyjne i utrzymaniowe, zwykle określane jako remont, modernizacja, przebudowa koryta cieków, kształtowanie profilu poprzecznego i po-

dłużnego). W wielu wypadkach prace te prowadzą do istotnego pogorszenia stanu wód w rozumieniu RDW oraz do degradacji siedlisk gatunków chronionych (w tym ważnych dla Wspólnoty gatunków, na przykład ryb wymienionych w załączniku do dyrektywy siedliskowej). Ze względu na skutki środowiskowe, wiele tego typu przedsięwzięć hydrotechnicznych kwalifikuje się do zaskarżenia na mocy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹⁵.

Podobnie, odtwarzanie sieci zaniedbanych, nieremontowanych od wielu lat systemów rowów melioracyjnych, prowadzone bez stosownej procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stwarza istotne zagrożenie dla różnorodności biologicznej dolin rzecznych i innych mokradeł, w tym dla ochrony obszarów należących do sieci ekologicznej Natura 2000¹⁶. Jednocześnie nie został rozwiązany sygnalizowany od lat – nie tylko przez przyrodników, ale także przez ekspertów w dziedzinie melioracji – problem, jakim jest utrata na znaczącą skalę naturalnych właściwości retencyjnych zlewni w krajobrazie rolniczym wskutek niekontrolowanego odpływu wód z wadliwie zaprojektowanych (lub używanych bez zastosowania urządzeń spowalniających odpływ) systemów rowów melioracyjnych i innych urządzeń szczegółowej sieci melioracyjnej.

¹⁴ Na problem ten zwracają uwagę organizacje pozarządowe (ekologiczne i wędkarskie) w publikacjach i listach kierowanych do ministra środowiska i Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

¹⁵ *Prace utrzymaniowe jako zagrożenie dla osiągnięcia środowiskowych celów ramowej dyrektywy wodnej oraz dla funkcjonowania sieci ekologicznej Natura 2000 w Polsce*, raport WWF Polska, 2010.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie IV SA/Wa 1777/08 w sprawie konserwacji rowów melioracyjnych na obszarze należącym do sieci Natura 2000.

Istnieją poważne przesłanki dla postawienia tezy, że przedsięwzięcia hydrotechniczne z zakresu melioracji wodnych, wiążące się z poważnymi kosztami środowiskowymi i znacznymi nakładami środków publicznych, wielokrotnie były i są podejmowane bez przekonującego uzasadnienia merytorycznego oraz realizowane z zastosowaniem anachronicznych, szkodliwych dla ekosystemów wodnych rozwiązań technicznych¹⁷. Ponadto są nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb gospodarczych i w praktyce sprowadzają się do zaspokajania ośobodnionych, indywidualnych roszczeń o znikomym znaczeniu ekonomicznym. Trzeba zauważyć, że decyzje o sposobie wydatkowania środków na tego rodzaju przedsięwzięcia hydrotechniczne (w zakresie melioracji podstawowych) podejmują wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych, które są stroną nieobiektywną, zainteresowaną szybką absorpcją środków finansowych, a nie zrównoważeniem merytorycznych: środowiskowych i produkcyjnych skutków. Daje się również wyraźnie zauważyć brak skutecznej merytorycznej kontroli nad zasadnością wydawania środków finansowych będących w dyspozycji programu rozwoju obszarów wiejskich oraz

regionalnych programów operacyjnych, przeznaczanych na gospodarowanie zasobami wód na cele rolnicze i w krajobrazie rolniczym.

Narodowa strategia gospodarowania wodami

Nieprawidłowości w planowaniu i realizacji inwestycji hydrotechnicznych na rzekach i w ich dolinach w krajobrazie rolniczym, finansowanych ze środków publicznych, powinny być szybko i skutecznie usunięte. W opracowanym w 2008 r. na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej „Projekcie narodowej strategii gospodarowania wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”¹⁸, w rozdziale poświęconym działaniom priorytetowym przejściowej fazy planowanej reformy gospodarki wodnej stwierdzono: „Pilnego rozwiązania wymaga narastający problem wydatkowania funduszy ze źródeł krajowych i unijnych na przedsięwzięcia hydrotechniczne, mające negatywny wpływ na hydromorfologię cieków (regulacje, remonty, przebudowa cieków i remonty urządzeń przeciwpowodziowych, realizowane z zastosowaniem aktualnie nieakceptowanych rozwiązań technicznych), których skumulowany efekt utrudni realizację środowisko-

¹⁷ Ocena wybranych robót hydrotechnicznych finansowanych z pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego, raport Towarzystwa na rzecz Ziemi i Polskiej Zielonej Sieci, 2004; Środowiskowe skutki przedsięwzięć hydrotechnicznych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, raport Towarzystwa na rzecz Ziemi i Polskiej Zielonej Sieci, 2007.

¹⁸ Projekt narodowej strategii gospodarowania wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015) został opracowany i poddany konsultacjom społecznym w 2009 r. Opracowanie to w zmodyfikowanej wersji, pod nazwą Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016) było poddane konsultacjom społecznym w 2010 r.

wych celów ramowej dyrektywy wodnej (RDW) w Polsce”.

W dokumencie tym postulowano następujące działania interwencyjne dotyczące melioracji podstawowych:

„Odnosnie do regulacji cieków zaleca się podjęcie w trybie pilnym następujących działań:

- przygotowanie – do czasu osiągnięcia pełnego zharmonizowania prawodawstwa polskiego z dyrektywami UE – propozycji wykładni prawa krajowego w zakresie przepisów, które mogą stać w kolizji z osiągnięciem celów RDW;
- przygotowanie zaleceń i wytycznych ministra środowiska oraz ministra rolnictwa i rozwoju wsi, adresowanych do wszystkich jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez te ministerstwa w zakresie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć polegających na regulacji cieków oraz przebudowie urządzeń służących ochronie przeciwpowodziowej;
- zawieszenie aktualnie toczących się postępowań w sprawie regulacji cieków wodnych nieposiadających oceny oddziaływania na środowisko;
- opracowanie i rozpowszechnienie zaleceń i wytycznych w zakresie przyjaznych środowisku technik i technologii budownictwa wodnego oraz zasad prowadzenia robót;
- ocena reprezentatywnej próby przedsięwzięć hydrotechnicznych zrealizowanych i planowanych do realizacji po wejściu Polski do UE pod kątem ich zgodności z zasadami „dobrych praktyk”; opracowanie zaleceń eliminujących naj-

częściej występujące złe praktyki w realizacji przedsięwzięć z zakresu gospodarki wodnej”.

Niestety, żaden z tych postulatów nie został dotąd zrealizowany. W konsekwencji, wskutek trudnego do wyłuszczenia zaniechania Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) – organu administracji bezpośrednio odpowiedzialnego za wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej, nie zostały sprecyzowane i wyeliminowane najważniejsze przyczyny nieprawidłowości w planowaniu i wykonaniu inwestycji hydrotechnicznych na rzekach i w ich dolinach. Nie została również przeprowadzona pełna i wiarygodna ocena skali tego problemu.

Wobec pasywności KZGW, próby analizy zagadnienia podejmowały organizacje pozarządowe, jednak z uwagi na ich ograniczone możliwości finansowe i kadrowe, nie było możliwe przeprowadzenie badań na odpowiednią skalę. Niemniej jednak ponad 30 przeanalizowanych przedsięwzięć hydrotechnicznych, wyniki ankiet rozesłanych do regionalnych zarządów gospodarki wodnej i wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych oraz doświadczenia organizacji w podejmowaniu interwencji w przypadkach przedsięwzięć hydrotechnicznych zagrażających środowisku – upoważniają do sformułowania wniosków.

Poniżej omówiono najważniejsze nieprawidłowości w planowaniu i realizacji przedsięwzięć hydrotechnicznych na rzekach i w ich dolinach, oparte głównie na doświadczeniach WWF Polska, Klubu Przyrodników i Towarzystwa na rzecz Ziemi, Mazowiecko-Świętokrzy-

skiego Towarzystwa Ornitolologicznego, Ogólnopolskiego Towarzystwa Ornitolologicznego i współpracujących z tymi organizacjami ekspertów.

Błędne uzasadnianie działań hydrotechnicznych

Polskie społeczeństwo ma bardzo duże oczekiwania związane z członkostwem w Unii Europejskiej: nadzieję na jak najszybsze nadrobienie dziesiątków lat zapóźnień w rozwoju gospodarczym i wyrównanie szans rozwojowych z krajami „starej” Unii, przy jednocześnie niskiej akceptacji minimalizowania strat w środowisku związanych z inwestycjami i innymi formami działalności gospodarczej. Specyficznym dla gospodarki wodnej problemem o fundamentalnym znaczeniu jest głęboko zakorzenione w szerokich kręgach społeczeństwa przekonanie, że rzeki o naturalnej hydromorfologii są czymś niewłaściwym – bezużytecznym i groźnym, natomiast misją człowieka jest uczynić je użytecznymi (uregulować, spiętrzyć, „utrzymać”)¹⁹. Skutkuje to uznaniem, że każda budowla hydrotechniczna jest z gruntu dobra, niezależnie od bilansu jej rzeczywistych skutków środowiskowych, ponoszonych kosztów i efektów, które ma przynieść.

W przypadku melioracji wodnych dodatkowym problemem jest przeniesienie w realia współczesnej Polski sposobu myślenia z połowy ubiegłego wieku, kiedy

to „każdy kłos był na wagę złota”, ignorującego nowy kontekst sytuacji polskiego rolnictwa: środowiskowe cele rolnictwa wynikające ze wspólnej polityki rolnej (skuteczna ochrona różnorodności biologicznej terenów wykorzystywanych rolniczo), konieczność ograniczania produkcji rolnej związanej z użytkami zielonymi (unijne regulacje limitujące produkcję mleka w Polsce i w innych krajach UE) i tendencję odchodzenia od karmienia bydła paszami pochodzącymi z użytków zielonych, przy jednoczesnym wzroście znaczenia pasz pochodzących z gruntów ornych (na przykład uprawy kukurydzy). W niektórych miejscach w Polsce (dolina Biebrzy) rolnicy zauważyli już potencjalną dochodowość nowego podejścia – „rolnictwa bagiennego”, opierającego się na dostosowaniu agrotechniki i używanego sprzętu do warunków hydrologicznych, a nie odwrotnie – osiągającego przychody nie tylko ze sprzedaży produktów rolnych, ale przede wszystkim z płatności rolnośrodowiskowych, będących formą zapłaty za dostarczane przez rolnictwo usługi środowiskowe. W skali Polski myślenie takie jest wciąż jednak rzadkością.

W efekcie, w podejściu do planowania wszelkich przedsięwzięć hydrotechnicznych z zakresu melioracji wodnych daje się zauważyć bezkrytyczne zawyżanie ich społecznych korzyści, przy jednoczesnym zaniżaniu negatywnego wpływu na środowisko

¹⁹ Wbrew tym przekonaniom, regulacja rzek w wielu wypadkach zwiększa ryzyko powodzi i wielkość strat powodziowych.

– każde takie przedsięwzięcie traktuje się jako „z definicji dobre”. Nie prowadzi się rzetelnej oceny celowości inwestycji, polegającej na precyzyjnym zdefiniowaniu problemu wymagającego rozwiązania, określeniu jego ekonomicznego efektu i porównania tego efektu z kosztami poniesionymi na jego realizację oraz przewidywanymi kosztami środowiskowymi. Przykładowo, jeśli problemem jest podtapianie nadrzecznych łąk, powinno się przeprowadzić analizę umożliwiającą uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania: Na jakiej powierzchni łąk występują wiosenne podtopienia i na jakiej powierzchni nastąpi wzrost plonów po zrealizowaniu inwestycji, również w latach suchych? Czy w tym wypadku interes publiczny jest rzeczywiście na tyle ważny, by przeważał nad potrzebą osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego wód, wymaganego przez ramową dyrektywę wodną? Czy interes publiczny (możliwość użytkowania gruntów) nie może być zrealizowany w inny sposób, niż w postaci ingerencji w hydromorfologię rzeki, na przykład przez włączenie podtapianych przez rzekę łąk do programu rolnośrodowiskowego²⁰, pozostawienie podtapianego terenu do spontanicznego zalesienia, wykorzystanie łąk jako istotnego elementu retencji powierzchniowej itp.? Analiz takich się nie prowadzi.

Problemem jest także powszechny

brak zrozumienia elementarnych, aczkolwiek wykraczających poza dolinę rzeki, związków przyczynowo-skutkowych. Często podawanym uzasadnieniem dla realizacji przedsięwzięć z zakresu melioracji wodnych, na przykład pogłębienie koryta rzeki, są podtopienia łąk występujące w latach o wyjątkowo dużej ilości opadów, nieprawidłowo klasyfikowane jako „szkody powodziowe”. W efekcie wykonanego w mokrym roku pogłębienia koryta rzeki, w latach o przeciętnej ilości opadów i w latach suchych może wystąpić znaczne przesuszenie gruntów i straty plonów, wręcz o charakterze „kłęski suszy”, a obniżenie poziomu wód gruntowych w niektórych sytuacjach może nawet utrudniać dostęp do wody pitnej w sąsiadujących miejscowościach. Podobnie, w wielu sytuacjach działania wykonane pod nazwą „ochrony przeciwpowodziowej”, polegające na udroźnianiu i odmulaniu koryt rzek, skutkują przyspieszonym odpływem wody mogącym spowodować powódź na terenach w niższej części zlewni – i to często powódź zagrażającą już nie podtopieniem gruntów rolnych, ale miastom – życiu i mieniu ludzi.

Wielokrotnie, pod chwytliwym społecznie hasłem „ochrony przeciwpowodziowej” i często za środki publiczne, podejmowane są akcje „odmulania rzek, mającego naprawić wieloletnie zaniedbania w tej dziedzinie” czy też masowego

²⁰ Rolnik uczestniczący w programie rolnośrodowiskowym otrzymuje dopłaty za gospodarowanie w taki sposób, aby stworzyć korzystne warunki dla dzikich gatunków roślin i zwierząt, których bytowanie jest związane z tradycyjną, ekstensywną gospodarką rolną (np. czajki gniazdujące na pastwiskach).

wycinania drzew na terenach zagrożonych powodzią (obszarach zalewowych w dolinach rzek) – bez jakiegokolwiek uprzedniej analizy sensowności takich działań.

Należy tu podkreślić, że ze względu na wzmiankowany wyżej nowy kontekst, w jakim znalazło się polskie rolnictwo, nie powinno się prowadzić robót regulacyjnych na rzekach na wysokości pastwisk i łąk (odpornych na okresowe zalewy) czy nawet pól uprawnych. Wyjątek mogą stanowić co najwyżej użytki rolne najwyższej klasy i to pod warunkiem udokumentowania, że w wyniku robót regulacyjnych nie wzrośnie zagrożenie powodziowe dla terenów niżej położonych.

Cel inwestycji z zakresu melioracji wodnych podstawowych najczęściej jest definiowany jako „ochrona przeciwpowodziowa”. Jednak cele ochrony przeciwpowodziowej można realizować różnymi metodami.

Regulacja rzek jest ostatecznością i powinna być rozważana jedynie w sytuacji, gdy spełnione są następujące warunki:

- prace hydrotechniczne ingerujące w istotny sposób w hydromorfologię rzeki są wykonywane wyłącznie na wysokości zwartej zabudowy oraz w celach ochrony przed podmyciem infrastruktury: mosty, trakcje elektryczne, drogi²¹ itp.;
- w wyniku wariantowania odrzucono

inne możliwe do zastosowania metody ochrony przeciwpowodziowej (na przykład zwiększenie pojemności retencyjnej przez rozszerzenie terasy zalewowej, a nie pogłębianie koryta rzeki);

- na podstawie pomiarów wykonanych w terenie i modelowania matematycznego przeanalizowano możliwe skutki wykonania planowanych prac regulacyjnych, w tym ich rzeczywisty wpływ na ochronę przeciwpowodziową – wartość finansową mienia efektywnie chronionego w wyniku realizacji inwestycji oraz wartość mienia potencjalnie zagrożonego (na przykład wskutek przyspieszenia odpływu wody z rzeki w krajobrazie rolniczym, skutkującego wzrostem fali powodziowej na zabudowanych terenach położonych w biegu rzeki poniżej miejsca realizacji danej inwestycji).

Nawet w powyższych sytuacjach, decyzja o podjęciu lub zaniechaniu prac regulacyjnych, a także o szczegółowych rozwiązaniach technicznych, musi być poprzedzona szczegółową analizą środowiskową (o tym będzie mowa dalej).

W odniesieniu do przedsięwzięć z zakresu melioracji wodnych podstawowych realizowanych w ramach „ochrony przeciwpowodziowej” warunki te nie są spełniane. W efekcie w wielu wypadkach ma miejsce niecelowość wykonanych prac (nieosiągnięcie celów deklarowanych przez inwestora) czy też nieuzasadnione realizowanie inwestycji w sytuacji kolizji celów (przedsięwzię-

²¹ Tu również wielokrotnie dochodzi do nieprawidłowości – np. niewłaściwie zaprojektowane konstrukcje mostowe pociągają za sobą konieczność bardzo silnej i potencjalnie możliwej do uniknięcia ingerencji w hydromorfologię rzeki.

cie zapewnia realizację celu deklarowanego przez inwestora, ale jest sprzeczne z celami środowiskowymi określonymi w ramowej dyrektywie wodnej i z celami innych dyrektyw unijnych, na przykład siedliskowej)²².

Kolejnym, ważnym mechanizmem sprzyjającym wydatkowaniu środków publicznych na pozbawione przekonującego uzasadnienia inwestycje hydrotechniczne jest art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego, stanowiący że „obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej”. W wyniku tego zapisu wykonywane są kosztowne remonty już istniejących obiektów hydrotechnicznych na rzekach (umocnienia brzegowe, piętrzenia), nieopowiedziane analizą, czy obiekty te rzeczywiście nadal są potrzebne – bez określenia ekonomicznego efektu remontu w porównaniu z kosztami poniesionymi na jego wykonanie oraz przewidywanymi kosztami środowiskowymi. Można przypuszczać, że mechanizm ten skutkuje również prowadzeniem nowych prac regulacyjnych, określanych mianem „remont koryta rzeki”, uzasadnianych koniecznością „zapewnienia sprawności technicznej koryt

rzek”. Należy podkreślić, że z punktu widzenia dobrego stanu ekologicznego wód w rozumieniu ramowej dyrektywy wodnej, postępujące z upływem czasu niszczenie zabudowy hydrotechnicznej koryt rzek oznacza poprawę stanu wód – dzięki powrotowi koryta rzeki do stanu bardziej zbliżonego do naturalnego. Problem wydatkowania środków publicznych na nieuzasadnione remonty urządzeń hydrotechnicznych potęguje brak dokumentów planistycznych z zakresu gospodarki wodnej, zawierających rzetelną analizę zasadności dalszego utrzymywania zabudowy hydrotechnicznej rzek i ich dolin²³.

Niewłaściwe sposoby realizacji przedsięwzięć hydrotechnicznych

Prawidłowo przeprowadzony proces planowania i realizacji przedsięwzięcia hydrotechnicznego powinien doprowadzić do wyboru wariantu najlepiej łączącego minimalizację negatywnego oddziaływania na środowisko i minimalizację kosztów. W praktyce jednak często realizowane są działania sprzeczne z tą zasadą, łączące możliwe do uniknięcia znaczące negatywne oddziaływanie na środowisko z bardzo wysokimi kosztami, nieproporcjonalnymi do ekonomicznych korzyści płynących z celu przedsięwzięcia. Inwestycje hydrotechniczne z zakresu melioracji wodnych podstawowych na rzekach

²² Środowiskowe skutki przedsięwzięć hydrotechnicznych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, raport Towarzystwa na rzecz Ziemi i Polskiej Zielonej Sieci, 2007.

²³ Dotyczy to również wałów uszkodzonych przez powódź, które w wielu wypadkach nie powinny być remontowane, lecz dla zwiększenia skuteczności zabezpieczenia infrastruktury przed powodzią powinny być raczej odbudowane w innym miejscu, to jest dalej od koryta rzeki, co pozwala zwiększyć pojemność retencyjną doliny rzeki.

powszechnie prowadzone są z zastosowaniem przestarzałych metod technicznych, co skutkuje zarówno wysokimi kosztami, jak i poważnym pogorszeniem stanu hydromorfologicznego i ekologicznego rzek – w wielu wypadkach stopień tego pogorszenia, szczególnie w odniesieniu do ichtiofauny, uprawnia do użycia sformułowania „dewastacja/katastrofa ekologiczna”²⁴. Jedną z najważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy jest nieuwzględnienie przy planowaniu inwestycji analizy różnych, możliwych technicznie wariantów realizacji jej celu. Przykładowo, jeśli do osiągnięcia celu niezbędna jest regulacja rzeki, w analizie takiej powinno być wzięte pod uwagę zmniejszenie zakresu regulacji i wykonanie jej w sposób bliski naturze, na przykład przez zachowanie nieregularnego kształtu koryta rzeki (w polskiej praktyce prac regulacyjnych prawie zawsze stosowane jest anachroniczne rozwiązanie – przekrój trapezowy koryta, bardzo silnie zubażający ekosystemy wodne przez eliminację zróżnicowania mikrosiedlisk). Należy podkreślić, że prawidłowo przeprowadzona analiza wariantowa w wielu wypadkach dałaby podstawy do odstąpienia od przedsięwzięcia ze względu na niekorzystne skutki dla środowiska i/lub koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do ekonomicznych i społecznych korzyści. Natomiast brak analizy wariantowej skutkuje nie tylko poważnymi szkodami w środowisku, ale również sto-

sowaniem bardzo kosztownych rozwiązań technicznych, nieadekwatnych do celu – na przykład narzut kamienny lub/i gabiony do umocnień brzegów rzek płynących w krajobrazie rolniczym, z dala od zabudowań, betonowe progi piętrzące. Istnieją poważne przesłanki do postawienia tezy, że zawyżenie skali prac połączone z zastosowaniem kosztownych materiałów jest efektem presji na przyspieszenie absorpcji środków z funduszy krajowych i unijnych.

Trzeba również zwrócić uwagę, że w planowaniu przedsięwzięć z zakresu melioracji wodnych podstawowych, w analizie ich efektywności ekonomicznej całkowicie pomija się utracone korzyści gospodarcze, na przykład straty poniesione przez rybackiego użytkownika wód (co może być związane z późną transpozycją wymagań ramowej dyrektywy wodnej).

Zła klasyfikacja podejmowanych prac

Jedną z najważniejszych przyczyn znacząco negatywnego wpływu melioracji wodnych podstawowych na stan środowiska przyrodniczego jest projektowanie i realizacja licznych prac tego typu z pominięciem procedury oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ). Możliwość tę stwarza wyłączenie tak zwanych prac utrzymaniowych z obowiązku przeprowadzenia OOŚ. W polskiej praktyce gospodarowania wodami pojęcie prac utrzymaniowych jest na-

²⁴ W. Wiśniewolski: *Ocena wpływu na ichtiofaunę rzeki Łydynia regulacji koryta na odcinku od km 51+650 do km 58+250, na terenie gmin Stupsk i Szydłowo w powiecie mławskim oraz gminy Grudusk w powiecie ciechanowskim, wraz z wyceną szkód poniesionych przez rybackiego użytkownika*, raport, 2008.

gminnie nadinterpretowane – pod ich pretekstem realizuje się typowe prace regulacyjne. U podłoża takiej praktyki leżą zasadnicze różnice w implikacjach, jakie system polskiego prawa ochrony środowiska oraz regulacje reglamentujące proces inwestycyjny wiążą z pracami regulacyjnymi i utrzymaniowymi. Prace regulacyjne wymagają uzyskania pakietu decyzji inwestycyjnych (od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przez pozwolenie wodnoprawne i decyzję o ustaleniu warunków prowadzenia robót naruszających stosunki wodne na obszarach cennych przyrodniczo – po pozwolenie na budowę oraz na użytkowanie). Prace utrzymaniowe natomiast nie podlegają niemal żadnym ograniczeniom administracyjnym i, o ile nie wiążą się z potencjalnym znacząco negatywnym oddziaływaniem na obszary Natura 2000, wymagają jedynie zgłoszenia budowy lub robót budowlanych, a także, w niektórych wypadkach – uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. W sytuacji tak głębokiego zróżnicowania wymagań formalnych, jakie inwestor musi spełnić, nieprecyzyjne ustalenie zakresu przedmiotowego pojęć „prace regulacyjne” i „prace utrzymaniowe” należy uznać za lukę w prawie, umożliwiającą obchodzenie przepisów o bardziej restrykcyjnym charakterze, odnoszących się do prac regulacyjnych.

W efekcie prace utrzymaniowe, mimo

że często finansowane z udziałem środków wspólnotowych, mogą bezpośrednio naruszać prawo Unii Europejskiej przez rażącą sprzeczność z ogólnymi celami środowiskowymi, określonymi w ramowej dyrektywie wodnej oraz dyrektywach siedliskowej, ptasiej i powodziowej.

Praktykę taką należy uznać za systemowe naruszenie:

- RDW – ze względu na jego rozmiar (znacząca liczba przypadków zagrażających osiągnięciu przez Polskę celów środowiskowych, o których mowa w art. 4 RDW), wymiar czasowy (ponad 6 lat członkostwa Polski w UE) i powagę naruszenia;
- art. 2 ust. 1 dyrektywy ocenowej (nieuzasadnione wyłączenie z obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko istotnej grupy przedsięwzięć, które w świetle tej dyrektywy kwalifikować należy do tak zwanej II grupy prac, mogących potencjalnie znacząco wpływać na środowisko)²⁵.

Przedsięwzięcia zaklasyfikowane jako prace utrzymaniowe z definicji nie powinny być kwalifikowane do finansowania z funduszy unijnych, takich jak ZPORR, SPO ROL, PROW, RPO – są bowiem niezgodne z zasadniczym celem tych funduszy, którym jest uzyskanie efektu trwałej pozytywnej zmiany. W związku z tym przypadki sfinansowania z udziałem wyżej wymienionych funduszy przedsięwzięć hydrotechnicznych określonych przez inwestora jako prace utrzymaniowe oznaczają nieprawidłowo-

²⁵ A. Juchnik: *Charakterystyka prac utrzymaniowych i ich prawne uwarunkowania*, ekspertyza prawna, 2010.

wo wykorzystaną dotację: sfinansowano działanie nieprzynoszące trwałego efektu (prace utrzymaniowe prawidłowo zaklasyfikowane do tej kategorii) albo przedsięwzięcie hydrotechniczne istotnie i trwale zmieniające stosunki wodne, zrealizowane z naruszeniem prawa (prace regulacyjne nieprawidłowo zaklasyfikowane do kategorii prac utrzymaniowych, wykonane z pominięciem obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). W konsekwencji inwestycje takie mogą podlegać obowiązkowi zwrotu nienależnie wykorzystanej dotacji z funduszy unijnych.

Wiele rzek i ich dolin w krajobrazie rolniczym cechuje się wysokimi walorami przyrodniczymi, w związku z tym są one objęte obszarową formą ochrony (rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, parki narodowe, obszary sieci Natura 2000). Również poza obszarami chronionymi spora część wód ma wysoką wartość przyrodniczą – wszystkie rzeki o naturalnym charakterze i rzeki uregulowane w przeszłości, które przeszły proces spontanicznej renaturyzacji. Stanowią one siedliska gatunków chronionych prawem (takich, jak: minogi, piskorz, koza, różanka, śliz, głowacze, skójka gruboskorupowa, szczeżuja płaszczona, szczeżuja wielka²⁶). Prace w korycie rzeki, nawet polegające tylko na usuwaniu namulów, niszczą lub uszkadzają siedliska tych gatunków oraz mogą powodować uszkodzenie lub zabija-

nie poszczególnych osobników. W związku z tym realizacja prac regulacyjnych nieprawidłowo zaklasyfikowanych jako prace utrzymaniowe w znaczącej liczbie przypadków stanowi naruszenie ustawy o ochronie przyrody (w skrócie: uop): art. 118 (nieuzyskanie decyzji o warunkach prowadzenia robót na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych), art. 33 (zakaz pogarszania stanu obszaru Natura 2000), art. 56 (nieuzyskanie zezwolenia na odstępstwa od obowiązku ochrony gatunkowej). Naruszenie tych postanowień jest wykroczeniem przeciwko środowisku z art. 131 ust. 8 uop, podlegającym karze grzywny lub aresztu. W wypadku obszarów należących do sieci Natura 2000, jeśli doszło do naruszenia art. 33 uop (transponującego do polskiego porządku prawnego art. 6.4 dyrektywy siedliskowej), Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (RDOŚ) jest obowiązana w trybie art. 37 uop nakazać przywrócenie stanu poprzedniego²⁷. Ponadto, jeśli przedsięwzięcie wywoła negatywne zmiany w populacjach gatunków chronionych lub w stanie ich siedlisk albo w chronionych siedliskach przyrodniczych, a zmiany te nie były przewidziane w procedurach wydawania stosownych zezwoleń (opartych na postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko), wówczas będą miały zastosowanie przepisy ustawy o zapobieganiu i naprawie szkód w śro-

²⁶ 40% gatunków mięczaków występujących w śródlądowych wodach Polski jest zagrożona wymarciem.

²⁷ Decyzje takie regionalne dyrekcje ochrony środowiska wydały np. w wypadku przedsięwzięć hydrotechnicznych zagrażających ostojom Natura 2000 w dolinie rzek Czarna Konecka, Pilica (Błota Brudzewickie) oraz Słudwia.

dowisku. Na mocy tej ustawy może być nakazane przywrócenie środowiska do poprzedniego stanu lub wykonanie innych działań kompensujących szkody²⁸.

Wydanie decyzji wynikającej z art. 118 ustawy o ochronie przyrody jest wymagane na obszarach o szczególnych wartościach przyrodniczych, co oznacza automatycznie wszystkie obszary objęte dowolną z form ochrony przyrody (rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, narodowe, obszary Natura 2000) oraz wszelkie inne tereny, co do których istnieje wiedza (także w formie literatury naukowej, inwentaryzacji przyrodniczych, informacji w operatach rybackich czy pism z informacjami kierowanych do RDOŚ lub WZMiUW – wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych) o występowaniu wartości przyrodniczych, takich jak przykładowo wymienione w ustawie. Trzeba również podkreślić, że nawet jeśli takiej wiedzy brakuje, jest wysoce prawdopodobne, że „szczególne wartości przyrodnicze” występują na naturalnych rzekach lub rzekach uregulowanych przed kilkudziesięcioletni laty, na których zaszły procesy spontanicznej renaturyzacji. Orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza też, że wymagalność decyzji z art. 118

nie jest ograniczona do przedsięwzięć objętych pozwoleniem na budowę; prawidłowość wymagalności uzyskania tej decyzji określa pismo Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ)²⁹ z 16 września 2009 r. oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) dotyczący odmulania rowów melioracyjnych³⁰.

Niewłaściwa procedura uzyskania decyzji środowiskowej

Realizacja przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w art. 71, ust. 2, pkt 1 i 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, jest dopuszczalna po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (tak zwanej decyzji środowiskowej). Dotyczy to również przedsięwzięć hydrotechnicznych, które ustawa definiuje jako „prowadzenie robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne na terenach o szczegól-

²⁸ Kilka przedsięwzięć hydrotechnicznych z zakresu melioracji wodnych zostało zaskarżonych na mocy ustawy o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku.

²⁹ Pismo nr GDOŚ/DOP-p-073-18/1250/09/mg dyrektora GDOŚ do prezesa KZGW w sprawie stosowania art. 118 ustawy o ochronie przyrody.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie, znak IV SA/Wa 1777/08. Podobnie, w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), nie ma żadnych wątpliwości, że powtarzane co kilka lat odmulanie cieków jest „przedsięwzięciem” podlegającym ocenie habitatowej (wyrok C-418/04 oraz wyrok C-226/08). Trybunał wyraźnie orzekł, że powtarzalne pogłębianie rzeki jest „przedsięwzięciem” wymagającym oceny.

nych wartościach przyrodniczych”. Stosowanie wymagań tej ustawy w wykonaniu przedsięwzięć z zakresu melioracji wodnych budzi poważne zastrzeżenia co do prawidłowości uzasadnienia braku konieczności wykonania oceny oddziaływania na środowisko oraz jakości raportów w tej sprawie. Decyzja o braku konieczności oceny oddziaływania na środowisko, jako wynik screening (wymaganego przez prawo europejskie dla każdego przedsięwzięcia wymienionego w załączniku II do dyrektywy ocenowej, a więc między innymi dla wszystkich działań związanych z gospodarowaniem wodą w rolnictwie oraz dla szeroko rozumianych prac regulacyjnych, kanalizacyjnych i przeciwpowodziowych), powinna zawierać merytoryczne uzasadnienie. Musi ono przekonująco dowodzić braku ryzyka negatywnego oddziaływania na środowisko, a więc braku potencjalnego wpływu przedsięwzięcia na obszary o szczególnych wartościach przyrodniczych (w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody) oraz na stan wód, zwłaszcza na ich biologiczne parametry (w rozumieniu ramowej dyrektywy wodnej). W tej kwestii szczególne zastrzeżenia będą postanowienia o braku konieczności postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Wydawane na szczeblu starostwa uzasadnienia postanowienia często opierają się na niekompletnej wiedzy o stanie środowiska i zniżają środowiskowe skutki przed-

sięwzięć hydrologicznych, zwłaszcza w kwestii ich negatywnych oddziaływań na parametry hydromorfologiczne oraz biologiczne cieków, decydujące o dobrym stanie ekologicznym wód w rozumieniu ramowej dyrektywy wodnej (zróżnicowanie ukształtowania dna, erozja boczna kształtująca skarpy, obecność grubego rumoszu drzewnego w korycie rzeki, naturalna roślinność wodna i porastająca brzegi cieków, bentos rzeczny, zespół ichtiofauny).

Nawet jeśli w postępowaniu o uzyskanie decyzji środowiskowej opracowano raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, to w praktyce zwykle nie gwarantuje to minimalizacji negatywnego oddziaływania, gdyż jakość OOS bardzo często budzi poważne zastrzeżenia³¹. Dotyczą one zwłaszcza rzetelności danych, na jakich oparto raport – częstym mankamentem jest brak lub niska jakość inwentaryzacji/oceny przyrodniczej oraz brak rzetelnie przeprowadzonej oceny wariantowej. W raportach często zdarza się bowiem, że nawet jeśli są proponowane jakieś rozwiązania alternatywne, to tylko po to, by spełnić wymagania prawne, a nie znaleźć wariant najlepszy pod względem środowiskowym. Z reguły aspekty środowiskowe są w analizach uznawane za mniej ważne od pozostałych (nawet jeśli chodzi o wpływ na obszary Natura 2000), a walory społeczno-ekonomiczne forsowanego rozwiązania są bezkrytycznie maksymalizowane. Należy podkre-

³¹ Jakość ocen oddziaływania na środowisko w Polsce. Krajowa praktyka a prawo wspólnotowe, raport WWF Polska i Instytutu Ekonomii Środowiska, 2006.

ślić, że w wypadku inwestycji na terenach należących do obszarów Natura 2000 omijanie prawidłowej analizy wariantów przed wydaniem zgody na prace naruszające integralność i cele ochrony obszaru Natura 2000 jest przekroczeniem prawa wspólnotowego (art. 6 dyrektywy siedliskowej). W Polsce jednak zdarza się taka praktyka. Przyczyną problemu należy upatrywać w powszechnej nieznamomości lub niewłaściwym interpretowaniu stosowania art. 34 ustawy o ochronie przyrody, transponującego art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, który ma również zastosowanie do obszarów sieci Natura 2000, wyznaczonych na podstawie dyrektywy ptasiej.

Artykuł 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody dopuszcza możliwość realizacji przedsięwzięcia pomimo negatywnej oceny skutków, jeśli jednocześnie zostaną spełnione następujące warunki:

- nie ma mniej szkodliwych dla środowiska alternatyw realizacji celu stawianego przed danym przedsięwzięciem³²;
- przedsięwzięcie jest realizowane z powodów o charakterze zasadniczym, wynikających z nadrzędnego długofalowego interesu publicznego (przede wszystkim: zdrowie ludzkie, bezpieczeństwo publiczne i korzystne skutki o podstawowym znaczeniu dla środowiska);
- zostaną wprowadzone odpowiednie środki kompensujące, aby zapewnić spójność sieci Natura 2000; w wypadku gatunków czy typów siedlisk o zna-

czeniu priorytetowym wymagana jest opinia Komisji.

Zastosowanie art. 34 ustawy o ochronie przyrody wymaga zawsze:

- uzyskania opinii Komisji Europejskiej (w odniesieniu do gatunków priorytetowych) lub poinformowania Komisji o środkach kompensujących przed realizacją przedsięwzięcia;
- wykonania kompensacji przyrodniczej przed realizacją przedsięwzięcia.

Jeśli dla danej rzeki na terenie obszaru Natura 2000 cel środowiskowy wynikający z wdrażania ramowej dyrektywy wodnej jest mniej rygorystyczny, niż cel środowiskowy dla tej samej rzeki jako obszaru Natura 2000 (wynikający z potrzeby utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków występujących na tym obszarze), wówczas obowiązuje cel bardziej rygorystyczny. W takim wypadku, do akceptacji przedsięwzięcia hydrotechnicznego niezgodnego z tymi celami muszą być równocześnie spełnione odpowiednie warunki określone w art. 4 ust. 7 RDW oraz w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej (art. 4 ust. 2 RDW stanowi, że tam, gdzie więcej niż jeden z celów środowiskowych odnosi się do danej części wód, stosuje się ten najbardziej restrykcyjny). Innymi słowy, w art. 4 ust. 7 RDW nie może być wykorzystywany jako derogacja wypełnienia obowiązków wynikających z innych dyrektyw (siedliskowej i ptasiej).

Istotnymi mankamentami ocen od-

³² Kwestii obowiązkowego spełnienia warunku braku alternatyw dla realizacji nadrzędnego celu publicznego o charakterze zasadniczym na terenie obszarów Natura 2000 dotyczy orzeczenie TSUE C-239/04 *Castro Verde*.

działywania na środowisko przedsięwzięć hydrologicznych jest również nieuwzględnianie możliwego skumulowanego wpływu danego przedsięwzięcia w połączeniu z innymi oraz brak propozycji monitoringu porealizacyjnego.

Ograniczanie udziału społecznego w procesie decyzyjnym

Aktualne podstawy prawne udziału społeczeństwa w ochronie środowiska ukształtowały się w wyniku transpozycji na grunt polski przepisów wspólnotowych regulujących system ocen środowiskowych. O udziale w procesie planowania gospodarowania wodami stanowi również ramowa dyrektywa wodna – w akapicie 14 jej preambuły bezpośrednio podkreślono, że angażowanie społeczeństwa w proces podejmowania decyzji może przyczynić się do osiągnięcia celów środowiskowych określonych w tej dyrektywie. Uczestniczenie społeczeństwa to także udział w postępowaniu administracyjnym podmiotów występujących w interesie publicznym (na przykład organizacji ekologicznych) oraz udział stron postępowania legitymujących się indywidualnym interesem prawnym (na przykład rybacki użytkownik wód).

W praktyce udział społeczny w procesie decyzyjnym dotyczącym przedsięwzięć z zakresu inżynierii wodnej jest nadal marginalny. Wynika to przede wszystkim z omijania przez inwestorów procedury OOS lub, jeżeli jest ona prowadzona, ze sposobu informowania

społeczeństwa (brak bieżących, publicznie dostępnych wykazów danych oraz informacji o konkretnych postępowaniach w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronach internetowych gminy), utrudnianie dostępu do informacji i ograniczenia konsultacji do 21 dni. Naruszenie przez organy administracji prawnego obowiązku informowania o postępowaniu powoduje w praktyce, że społeczeństwo nie może skorzystać z uprawnień, które przysługują mu z mocy prawa (możliwości: wystąpienia przez organizacje społeczne z wnioskiem o prawo strony w trybie art. 31 k.p.a.; składania przez każdego wniosków i uwag w postępowaniu, w którym przeprowadzana jest OOS; udziału organizacji ekologicznej na prawach strony w postępowaniach, w których przeprowadzana jest OOS, w trybie art. 44 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).

Ponadto organy wydające decyzje najczęściej ignorują zgłaszane wnioski, szczególnie gdy inwestorami są podmioty państwowe bądź samorządowe³³. Nagminne jest nieinformowanie o planowanym przedsięwzięciu hydrotechnicznym użytkownika rybackiego wód, jakim jest zwykle Polski Związek Wędkarski.

Należy zwrócić uwagę, że na mocy ustawy Prawo wodne nie jest już możliwe uczestnictwo organizacji społecz-

³³ Jakość ocen oddziaływania na środowisko w Polsce. Krajowa praktyka a prawo wspólnotowe, Raport WWF Polska i Instytutu Ekonomii Środowiska, 2006.

nych w postępowaniach w sprawie pozwoleń wodnoprawnych³⁴. Ta decyzja ustawodawcy, ewidentnie niezgodna z duchem ramowej dyrektywy wodnej, znacząco osłabiła i tak już ograniczone możliwości społecznej kontroli nad prawidłowością realizacji przedsięwzięć hydrotechnicznych, zwłaszcza w zakresie minimalizowania ich niekorzystnych skutków środowiskowych.

Kontrola przedsięwzięć z zakresu melioracji

Aktualnie działania z zakresu melioracji wodnych podstawowych, wykonywane głównie przez wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych oraz w mniejszym stopniu przez regionalne zarządy gospodarki wodnej, pozbawione są efektywnej instytucjonalnej kontroli, obejmującej prawidłowość wykorzystania środków publicznych. Nie ma bowiem instytucji niezależnej od inwestorów (WZMiUW oraz RZGW), która w sposób obiektywny i kompetentny mogłaby przeprowadzić kompleksową kontrolę przedsięwzięć hydrotechnicznych pod kątem celowości, legalności, rzetelności i gospodarności, w kontekście ich skumulowanego wpływu na bezpieczeństwo powodziowe kraju oraz na realizację celów dyrektyw dotyczących gospodarowania wodami i dyrektyw „środowiskowych” – przede wszystkim ramowej dyrektywy wodnej oraz dyrektyw: powodziowej,

siedliskowej i ptasiej. Funkcji kontrolnych w takim zakresie nie może pełnić Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (instytucja odpowiedzialna za wdrożenie RDW) z dwu zasadniczych powodów: braku formalnych uprawnień do kontroli przedsięwzięć realizowanych przez WZMiUW oraz braku kadr kompetentnych do analizy biologicznych aspektów stanu wód. Możliwości Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (oraz dyrekcji regionalnych) do systematycznej i kompleksowej kontroli przedsięwzięć hydrotechnicznych są również znacznie ograniczone. Nie ma też mechanizmów efektywnej merytorycznej kontroli zasadności wydawania środków finansowych przeznaczonych na gospodarowanie wodami na cele rolnicze i w krajobrazie rolniczym w instytucjach nadzorujących PROW i RPO. Najwyższa Izba Kontroli dotychczas także zajmowała się jedynie niektórymi aspektami pośrednio lub bezpośrednio związanymi z przedsięwzięciami hydrotechnicznymi z zakresu melioracji wodnych.

Sytuację tę należy uznać za wysoce niekorzystną z uwagi na najprawdopodobniej znaczną skalę nieprawidłowości w planowaniu i wykonaniu prac hydrotechnicznych z zakresu melioracji wodnych finansowanych ze środków publicznych (krajowych i unijnych). Problem dodatkowo pogłębia rozluźnienie rygorów kontroli przedsięwzięć hydrotechnicznych

³⁴ Zapis w art. 127 ust. 8 ustawy Prawo wodne wyłączający w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego stosowanie art. 31 k.p.a. wszedł w życie 19.08.2007 r. Do tego czasu obowiązywał przepis, zgodnie z którym „W postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego stosuje się art. 33 ustawy Prawo ochrony środowiska”, umożliwiający organizacjom społecznym aktywny udział w postępowaniach wodnoprawnych.

(zwłaszcza ich środowiskowych aspektów), realizowanych w ramach „usuwania szkód powodziowych”, finansowanych z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczanej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych³⁵.

Nieprawidłowości w inwestycjach na rzekach

Ocena skali nieprawidłowości w planowaniu i realizacji przedsięwzięć z zakresu melioracji wodnych podstawowych nie jest łatwa do oceny ze względu na brak ogólnie dostępnych źródeł szczegółowych informacji na temat wykonanych i planowanych działań hydrotechnicznych. Pewien pogląd na skalę zjawiska daje liczba prac określanych jako remont, modernizacja, przebudowa koryta cieków, kształtowanie profilu poprzecznego i podłużnego, cechujących się silnym negatywnym oddziaływaniem na ekologiczny stan wód. Na podstawie zestawień, którymi dysponują organizacje pozarządowe, można ocenić, że w latach 2004–2006 wykonano w skali całego kraju co najmniej 107 takich

przedsięwzięć, za sumę około 150 mln zł. W latach 2005–2009 w samym tylko Dolnośląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych przeprowadzono ich 22 (łącznie 115 km cieków) za kwotę 89 mln zł, a planuje się kolejne 29 (łącznie 265 km cieków) za kwotę 428 mln zł. Ekstrapolując z tych i podobnych zestawień, można oszacować, że dotychczas w skali całej Polski na ponad 1000 km rzek wykonano prace hydrotechniczne z zakresu melioracji wodnych podstawowych o negatywnym wpływie na środowisko (remonty koryt rzek oraz odmulanie), przy których mogło dojść do opisanych wyżej nieprawidłowości. Koszt tych przedsięwzięć mieści się przypuszczalnie w przedziale od 600 mln do 1 mld zł.

Trzeba zwrócić uwagę, że środki przeznaczone na finansowanie działań bezpośrednio nakierowanych na poprawę hydromorfologii cieków (renaturyzacja rzek, udrażnianie przeszkód dla migracji organizmów wodnych)³⁶ są o rząd wielkości niższe niż środki na przedsięwzięcia hydrotechniczne pogarszające

³⁵ Przykładem nieprawidłowości w realizacji takich działań są 53 przedsięwzięcia polegające na odmuleniu łącznie 211 km cieków (w tym 61 km na obszarach należących do sieci Natura 2000), w ramach „usuwania szkód powodziowych”, wykonane w woj. podlaskim pod koniec 2011 r. Przedsięwzięcia te były realizowane na terenach, gdzie nie zgłaszano szkód powodziowych. Prace nie dotyczyły usuwania szkód powodziowych – okresowe podtopienia łąk nie są szkodą powodziową, a odmulanie rzeki nie jest usuwaniem szkody powodziowej. Przedsięwzięcia zostały niewłaściwie zaklasyfikowane do kategorii „prace utrzymaniowe”, co skutkowało naruszeniem art. 33, 56 i 118 ustawy o ochronie przyrody (a tym samym – naruszeniem art. 6.4 dyrektywy siedliskowej) oraz art. 4.7 ramowej dyrektywy wodnej. Jest to także wykroczenie przeciwko środowisku na mocy art. 131 ust. 8 ustawy o ochronie przyrody. Z uwagi na znaczące negatywne skutki środowiskowe tych przedsięwzięć, wiele z nich kwalifikuje się do zaskarżenia na mocy ustawy o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku (jedna skarga już wpłynęła do RDOŚ w Białymstoku).

³⁶ Fundusze krajowe (np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, EkoFundusz) i unijne (np. Fundusz LIFE, program operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”).

stan wód i ekosystemów zależnych od wód. Jest to sygnał, że w odniesieniu do rzek pogarszanie stanu środowiska uległo gwałtownemu przyspieszeniu.

Proponowane działania zaradcze

Definitywne usunięcie nieprawidłowości w planowaniu i realizacji inwestycji hydrotechnicznych z zakresu melioracji wodnych podstawowych na rzekach i w ich dolinach może zapewnić wdrożenie gruntownej reformy gospodarowania wodami w Polsce, zarysowanej w opracowanym w 2008 r. na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej „Projekcie narodowej strategii gospodarowania wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”. Jako tymczasowo zaradcze należałoby w trybie pilnym wprowadzić i rozwinąć postulowane działania interwencyjne dotyczące regulacji rzek. Powinny być one nakierowane przede wszystkim na zahamowanie dalszej ich degradacji. Chodzi o:

- powstrzymanie realizacji planowanych przedsięwzięć z zakresu melioracji wodnych (prac utrzymaniowych, regulacyjnych i innych) do czasu podania ich kontroli pod względem:
 - uzasadnienia celowości (z uwzględnieniem alternatywnych sposobów realizacji celu);
 - wyboru metod osiągnięcia celu;
 - skutków środowiskowych;
 - efektywności ekonomicznej.
- opracowanie w trybie pilnym komentarza do ustawy Prawo wodne, podporządkowanego zasadzie pro wspólnotowej wykładni prawa krajowego. Chodzi zwłaszcza o odpowiednią wykładnię przepisów krajowych, które mogą kolidować z osiągnięciem celów RDW (nie-

właściwie transponujących prawo unijne lub niewłaściwie interpretowanych);

- usunięcie luki prawnej, którą jest nieprecyzyjna definicja prac utrzymaniowych;
- włączenie „prac utrzymaniowych” do grupy przedsięwzięć „mogących potencjalnie istotnie wpływać na środowisko” (poddanych obowiązkowi przeprowadzenia procedury screening);
- przeszkolenie kadr instytucji związanych z gospodarką wodną (WZMiUW, RZGW) w zakresie środowiskowych aspektów gospodarki wodnej i przyjaznych dla środowiska metod realizacji przedsięwzięć hydrotechnicznych, w kontekście wdrażania RDW, dyrektyw środowiskowych i dyrektywy ocenowej;
- wprowadzenie zakazu regulacji rzek, polegającej na kształtowaniu koryta o przekroju trapezu na obszarach poza terenem zabudowanym oraz opracowanie wytycznych dla projektantów do stosowania przyjaznych dla środowiska metod realizacji przedsięwzięć hydrotechnicznych;
- upoważnienie (powołanie) instytucji niezależnej od urzędów marszałkowskich oraz WZMiUW i RZGW do merytorycznej kontroli zasadności bieżącego i planowanego wydawania środków finansowych będących w dyspozycji programu rozwoju obszarów wiejskich (PROW) i regionalnych programów operacyjnych (RPO) oraz funduszy krajowych przeznaczanych na gospodarowanie zasobami wód na cele rolnicze i w krajobrazie rolniczym. Kadry tej instytucji (bądź powoływani eksperci zewnętrzni) powinny zapewnić rzetelną ocenę wpływu planowanego przedsięwzięcia hydrotechnicznego na aspekty hydromorfologiczne i wszystkie aspekty biologiczne

dobrego stanu wód w rozumieniu ramowej dyrektywy wodnej oraz na tereny o szczególnych wartościach przyrodniczych.

Zapewnienie skutecznej krajowej kontroli prawidłowości wydatkowania środków z PROW na gospodarowanie wodami dla celów rolniczych nabiera szczególnej wagi wobec tego, że planowane środki z budżetu państwa i UE na inwestycje dotyczące wody w 2011 r. przekroczą miliard zł.

Równoległe z działaniami nakierowanymi na zahamowanie dalszej degradacji rzek należałoby przeprowadzić kompleksową kontrolę przedsięwzięć hydrotechnicznych z zakresu melioracji wodnych podstawowych zrealizowanych w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Powinna ona objąć zwłaszcza przedsięwzięcia sfinansowane z udziałem funduszy unijnych (ZPORR, SPO ROL, PROW, RPO) pod kątem wykrycia nieprawidłowości mogących skutkować koniecznością zwrotu nienależnie wykorzystanych kwot dotacji. W kontroli środowiskowych skutków tych przedsięwzięć powinna również być uwzględniona ewentualna wymagalność faktyczna, a także zakres i koszty działań naprawczych niezbędnych do przywrócenia środowiska do poprzedniego stanu (na mocy art. 37 ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie).

W odniesieniu do melioracji wodnych szczegółowych powinien być egzekwo-

wany, wynikający z krajowego i wspólnotowego prawodawstwa, obowiązek oceny skutków środowiskowych przedsięwzięć polegających na odbudowie zaniedbanych urządzeń, zwłaszcza rowów melioracyjnych (w kontekście możliwości wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000 i na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych). Przedsięwzięcia takie nie mogą być traktowane jako roboty utrzymaniowe i powinny być poddane procedurze screening oraz uzyskiwać decyzje wydawane na mocy art. 118 ustawy o ochronie przyrody. Rutynowo powinna być również przeprowadzana ocena wpływu odbudowy zaniedbanych urządzeń melioracyjnych na właściwości retencyjne zlewni. Dotacje dla spółek wodnych na odtwarzanie lub modernizację urządzeń powinny być obwarowane rygorystycznymi zasadami ich przyznawania: obligatoryjnością uzyskania decyzji z art. 118 oraz wykazaniem, że planowana modernizacja poprawi właściwości retencyjne zlewni.

Uwagi końcowe

Jeden z najwybitniejszych współczesnych biologów, Edward O. Wilson, napisał: „Każdy kraj ma trzy rodzaje dóbr: materialne, kulturowe i biologiczne. Istota problemu bioróżnorodności polega na tym, że biologiczne dobro nie jest traktowane poważnie. Jest to zasadniczy błąd strategiczny, jeden z tych, które z upływem czasu dają się coraz bardziej we znaki”³⁷. Problem ten dotyczy również naszego kraju.

³⁷ Edward O. Wilson: *Różnorodność życia*, PIW 1999.

Niniejsza analiza kwestii nieprawidłowości w realizacji inwestycji hydrotechnicznych jest przejawem jednej z najważniejszych zasad funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego – poczucia odpowiedzialności za jego dobro, także dobro biologiczne. Jest jednocześnie jednym z wielu wyrazów głębokiego zaniepokojenia kręgów „przyrodników” – ekologicznych organizacji pozarządowych, organizacji wędkarskich i towarzystw naukowych – niewłaściwym traktowaniem środowiskowych aspektów gospodarowania wodami, skutkującym marnotrawieniem na znaczną skalę pieniędzy publicznych na finansowanie przedsięwzięć degradujących środowisko i pozbawionych przekonującego uzasadnienia, przeprowadzanych z zastosowaniem anachronicznych i bardzo kosztownych rozwiązań technicznych, a często równocześnie przyczyniających się do wzrostu zagrożenia powodzią.

Jest to oczywiście opracowanie autorские, ale przygotowane z intencją możliwie jak najwierniejszego przedstawienia wiedzy i poglądów przyrodników zawartych w opracowaniach i licznych listach oraz petycjach kierowanych do instytucji odpowiedzialnych za gospodarowanie wodami i stan środowiska – do Ministerstwa Środowiska, KZGW, RZGW, WZMiUW, GDOŚ, RDOŚ i innych – apelujących o podjęcie skutecznych działań, aby degradacja wód i ekosystemów wodnych zo-

stała powstrzymana. Jest to jednocześnie odpowiedź na inicjatywę Najwyższej Izby Kontroli, aby na problematykę przedsięwzięć hydrotechnicznych spojrzeć z różnych perspektyw, również z perspektywy wciąż jeszcze w naszym kraju nietraktowanego poważnie dobra biologicznego, które w języku ramowej dyrektywy wodnej określane jest mianem „dobrego ekologicznego stanu wód”. Istotą tej dyrektywy jest uznanie, że woda (wraz z zamieszkującymi ją i zależnymi od niej organizmami) nie jest produktem handlowym, takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione.

Opracowanie spełni swoją funkcję, jeśli zainspiruje NIK do podjęcia, w ramach realizacji jej statutowych celów, skutecznych działań na rzecz rozwiązania nabrzmiewających problemów, jakie stwarza konieczność wdrożenia w Polsce zasad nowoczesnej, prośrodowiskowej gospodarki wodnej, w pełni zgodnej z unijnym prawodawstwem. Jest ono jednocześnie wyrazem woli współpracy ze strony przyrodników w wypracowaniu najlepszych rozwiązań problemów gospodarowania wodami.

dr PRZEMYSŁAW NAWROCKI,
WWF Polska
Współpraca PAWEŁ PAWLACZYK,
Klub Przyrodników

Dyskusja

Wystąpienia prelegentów, przybliżające problematykę melioracji wodnych i ochrony przeciwpowodziowej z różnych punktów widzenia, stały się przyczynkiem do dyskusji uczestników seminaryjnego posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Poniżej przedstawiamy jej przebieg.

BARBARA CHILIŃSKA,
p.o. dyrektora Delegatury NIK
w Białymstoku:

Moja wypowiedź będzie nawiązywała do referatu Pana doktora Przemysława Nawrockiego. Delegatura NIK w Białymstoku kontrolowała melioracje wodne szczegółowe, a większość tych drastycznych przykładów dotyczyła melioracji podstawowych, które są wykonywane przez państwo, a nie przez rolników w ramach nałożonych prawnie obowiązków. Kontrolą objęto urządzenia podstawowe szczegółowe i realizację obowiązków przez właścicieli gruntów, na które te urządzenia oddziałują. Relacjonowaliśmy tylko, jak właściciele wykonują obowiązki prawne i w jaki sposób starostowie, dysponując pewnymi narzędziami, trzymają nad tym pieczę. Jeden z zasadniczych wniosków był taki, że należy dokonać przeglądu tych urządzeń i ocenić jaki

jest ich stan, lecz na tej podstawie nie robić konserwacji *ad hoc*, ponieważ te działania muszą być ściśle powiązane z potrzebami. Tyle słów wyjaśnienia.

Dr JÓZEF PŁOSKONKA,
członek Kolegium NIK:

Bardzo ciekawe jest spojrzenie na nasze kontrole w trochę szerszym kontekście. Mamy bowiem do czynienia z różnymi poziomami celów. Pierwszy poziom stanowią operacyjne cele prywatnych osób, które prowadzą firmy, dysponują ciężkim sprzętem, i chętnie wykonałyby pewne prace za określone pieniądze. Kolejny poziom to cele zarządów i marszałków województw, którzy dostają pieniądze unijne i muszą je jakoś sensownie wydać. Istnieją też cele strategiczne na poziomie państwa, dotyczące spraw związanych z szeroko rozumianą spójnością, przyjętych również w dyrektywach unijnych. Wszystkie te cele

są jednak traktowane odrębnie, nie składają się w całość, jeden z drugiego nie wynika. Jest to bardzo dobry przykład działań rozproszonych, mało spójnych. Sposobem rozwiązania tego dylematu celów rozproszonych w ramach zarządzania rozwojem państwa jest wdrożenie łańcucha przyczynowo-skutkowego, przy założeniu, że strukturę celów określa się od góry. Często dotykamy pewnego wycinka działań państwa i widzimy, że coś jest nie tak. To właśnie ten wycinek powinniśmy osadzić w szerszym kontekście. Zakładam, że na samym szczycie powinna znaleźć się dyrektywa unijna, która mówi o zachowaniu bioróżnorodności i spójności ekologicznej, zaś najniżej – różnego rodzaju możliwości techniczne służące wykonywaniu prac ziemnych, melioracji, robieniu czegokolwiek. Chciałbym wiedzieć, czy przykłady, które Pan doktor Przemysław Nawrocki przedstawił w referacie, to są przykłady typowych działań czy też należą one do przykładów ekstremalnych?

JÓZEF GÓRNY, wiceprezes NIK:

Zanim rozwinie się dyskusja, chciałbym powiedzieć kilka słów o tym, skąd zrodził się pomysł tego seminaryjnego posiedzenia. Mamy w Izbie zwyczaj, że jednostka która przeprowadza kontrolę, po napisaniu projektu informacji zbiorczej przedstawia go do omówienia przez doradców na specjalnym posiedzeniu, następnie do zaopiniowania przez poszczególne departamenty, zatwierdzenia przez wiceprezesa nadzorującego, a ostateczna forma informacji jest prezentowana u prezesa. Po pre-

zentacji ma miejsce dyskusja z udziałem m.in. rzecznika prasowego i innych osób, które nie uczestniczyły w kontroli, co daje możliwość zwrócenia uwagi na pewne problemy, których bezpośrednio zaangażowani siłą rzeczy nie są w stanie dostrzec.

Zadaliśmy sobie pytanie: dlaczego rolnicy, których działania są zawsze bardzo racjonalne, nie są zaangażowani w modernizację, w naprawę melioracji? Można by przypuszczać, że melioracje nie są im potrzebne, ale z drugiej strony nie rezygnowaliby przecież z tego dobrowolnie, a prawo mówi, że melioracje powinny być utrzymane. Podeszliśmy do problemu nie tylko jak purycyści legislacyjni, z zamiarem zbadania przestrzegania prawa i skrytykowania starostów czy spółek wodnych, lecz potraktowaliśmy go szerzej – dlaczego tak się dzieje, może coś trzeba zmienić, spojrzeć z innej strony? Może z tej dyskusji wynikną jakieś wnioski *de lege ferenda* do Prawa wodnego czy innych ustaw.

Dr WOJCIECH MISIĄG, członek Kolegium NIK:

Chciałem zwrócić uwagę na trzy sprawy, co prawda wychodzące poza melioracje, ale moim zdaniem niesłychanie ważne. Po pierwsze, na Polsce ciąży – i to na paru przykładach panowie referenci dobrze pokazali – walka o absorpcję środków unijnych. To było widać, że czasem zrobić drożej jest lepiej niż zrobić taniej, bo w ten sposób skonsujemy trochę więcej tych pieniędzy. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ostatnio rozpisało kon-

kurs, ewidentnie nastawiony na inicjatywy lokalne, choć co prawda w innej dziedzinie, ale z góry zastrzegło, że projekty poniżej 5 mln złotych nie będą brane pod uwagę. Chodzi o to, aby wydać pieniądze w dużych transzach. Zamiast wielu małych produktów, które mogłyby być przydatne, ministerstwo woli mieć kilka dużych, mniej lub bardziej przydatnych, ale w ten sposób spore sumy zostaną wykorzystane od razu. Takie podejście niestety tu widać.

Zajmuję się od dłuższego czasu badaniem efektywności wykorzystania środków unijnych. Polska jest od sześciu lat w Unii Europejskiej i w dalszym ciągu mówi się, że w zasadzie widać efekty popytowe, to znaczy głównym efektem unijnego wsparcia jaki można obserwować jest to, że pieniądze napływają do Polski. Jak napływają, to nakręcają popyt i to jest korzystne dla gospodarki. Ale co poza tym? Mamy program Infrastruktura i Środowisko, ale mało się nim zajmujemy. Jest jakaś luka w tym systemie. Wykorzystujemy pieniądze unijne, ale jest niesłuchanie wiele rzeczy, które mieszczą się w unijnych kategoriach interwencji, a na które u nas brakuje pieniędzy. Nie jest przecież tak, że desperacko wydajemy jak najwięcej, bo nie mamy na co wydać. Przyczyny są na pewno inne.

Kwestia druga, która pojawiła się i we wnioskach referentów, lecz były one sformułowane w stosunku do dość technicznych rozwiązań. Cały czas mamy kłopoty z koordynacją działań w obszarach, które zwyczajowo są uznawane za odrębne. Jedyne dokumenty, jakie w Polsce powstały, w którym razem trakto-

wana jest pomoc społeczna i ochrona zdrowia, to studialne opracowanie przygotowane w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową 11 lat temu. Napisało w nim, że budżet polityki społecznej to jest ochrona zdrowia i pomoc społeczna, bo one muszą iść w parze. Od tego czasu dwa ministerstwa okopały się na swoich stanowiskach i nie chcą mieć ze sobą nic wspólnego. Mamy program rozwoju obszarów wiejskich i program ochrony środowiska. Jestem przekonany, że w ramach tego pierwszego uznaje się, że jak rzeka płynie równo i ma wygładzone brzegi, to obszary wiejskie się rozwijają. Dbamy też o ochronę środowiska, ale nie chcemy przyjąć do wiadomości, że w obu tych dziedzinach powinno się działać wspólnie.

Trzecia sprawa dotyczy tego, o czym mówił Pan doktor Przemysław Nawrocki i co też wymaga, moim zdaniem, interwencji. Pan pokazał przykłady działań podjętych ewidentnie z naruszeniem prawa, ale odbywających się w ramach procedur. Procedury formalne nie zostały naruszone, to nie była samowolka. Nikt nie wyciągnął pieniędzy z kieszeni i nie zaczął kopać w ziemi, tylko doprowadził do formalnego przyjęcia i zakwalifikowania projektu i ten projekt zgodnie ze wszystkimi regulacjami sztuki jest realizowany, mimo że nie trzeba się było bardzo natrudzić, aby pokazać, że niektóre przepisy prawa zostały przy tym złamane. Musimy postawić pytanie, jak te procedury są ustawione, skoro jakaś subtelność sprawia, że coś jest nielegalne i widać to gołym okiem, a mimo to okazuje się, że dana procedura spokojnie to

znosi. Można doprowadzić do legalnego uchwalenia nielegalnej inwestycji i to jest problem, któremu powinno się przeciwdziałać.

Prof. dr hab. WIESŁAW DEMBEK,
dyrektor naukowy
ds. agro-środowiskowych Instytutu
Technologiczno-Przyrodniczego
w Falentach:

Chciałbym zwrócić uwagę na wątek zapotrzebowania na melioracje. Jest on mocno inspirujący i trochę prowokacyjny, bowiem trzeba zauważyć, że istnieją istotne różnice w sposobie oceny tych potrzeb. Wojewódzkie zarządy melioracji i urzędy wodnych określają je wedle istniejącej infrastruktury. Potrzeby konserwacyjne są takie, jakie obmiary ma istniejąca infrastruktura melioracyjna. Jest zaniedbana, więc wymaga działań renowacyjnych. Trzeba jednak brać pod uwagę, że w Polsce zachodzi dość powszechny proces zmiany systemu żywienia zwierząt przeżywających i coraz mniejszy udział mają w nim pasze objętościowe, a coraz większy pasze treściwe. Dominuje wśród nich kukurydza i w związku z tym w niektórych regionach kraju użytki zielone – a te są wyposażone w rowy, często z dawnych lat – tracą na znaczeniu gospodarczym. Ale przecież rolnik dostaje unijne dopłaty: bezpośrednio, dopłaty do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, może jeszcze otrzymać inne świadczenia i w związku z tym jest bardzo zainteresowany w utrzymaniu swoich użytków, także zielonych, w tak zwanej kulturze rolnej, bo to jest warunek uzyskania tych dopłat. Można

więc podejrzewać, ale nie mamy sparametryzowanej oceny tego zjawiska, że część rolników tak naprawdę nie potrzebuje łąki czy pastwiska. Trzyma bydło w alkierzu, żywi je kukurydzą, a wykasza łąki dlatego, żeby uzyskać dopłatę na utrzymanie wspomnianej kultury rolnej. Jest to zjawisko dość powszechne. W naszym środowisku mówi się o tym, że użytki zielone w Polsce wyraźnie zmieniają swoje funkcje. Punkt ciężkości przesuwają się na rzecz świadczeń środowiskowych.

Prof. dr hab. inż. EDMUND KACA,
dyrektor Instytutu Technologiczno-
-Przyrodniczego w Falentach:

Mogą Państwo odnieść wrażenie, że my melioranci chcemy zmieniać całą Polskę, że generalnie zmieniamy, regulujemy, prostujemy. Kontrole wykazują, że tak nie jest. Bardzo mało zmieniamy, prawie nic jeśli chodzi o infrastrukturę melioracyjną; są to tylko pojedyncze przypadki.

Słyszy się już od dawna, że jest pewien konflikt między tymi, którzy chcą coś zmieniać, a tymi, którzy chcą za wszelką cenę chronić. Pojawia się zatem problem, który trzeba jakoś rozwiązać. Nie można za wszelką cenę chronić i nie można za wszelką cenę zmieniać. To, o czym mówił Pan doktor Przemysław Nawrocki jest poglądem organizacji, które niejako w statucie mają zapisane: chronić, za wszelką cenę chronić.

W Instytucie próbujemy godzić te dwa skrajne poglądy. Pojawiają się nowe wyniki badań, na przykład dotyczące renaturyzacji rzek. Pogodzenie tych poglądów nie jest proste, bo cele są różne

– na wsiach dominują społeczne i gospodarcze, ale mamy też i przyrodnicze. Mówi się o zrównoważonym rozwoju, ale nikt w zasadzie dobrze go nie zdefiniował, bo wiele zależy od miejsca, od kraju.

Niedawno odbyła się w naszym Instytucie konferencja, w której wzięli udział również przedstawiciele NIK obok pracowników wojewódzkich zarządów melioracji i urzędów wodnych. W dyskusji ujawniły się sprawy, na które warto zwrócić uwagę. Przede wszystkim wymiar prawny, niespójności w prawie; z jednej strony dyrektywy środowiskowe, ale i prawo polskie, a z drugiej strony na przykład Prawo wodne. Prawo wodne wyraźnie stanowi, że państwo utrzymuje melioracje podstawowe, a urządzenie szczegółowe utrzymuje ich właściciel. Dlaczego właściciel? Dlatego, że państwo włożyło określone pieniądze, w wysokości około 80%, natomiast rolnik tylko część środków. Być może rolnik liczy na to, że jeżeli teraz te urządzenia się zdemontują, to państwo znowu zapłaci 80%, a on 20% i w dodatku ten wkład będzie rozłożony na raty. Są tu pewne niespójności w prawie, w pojęciach. Na przykład przez pojęcie „roboty utrzymaniowe” rozumie się różne prace. Co to znaczy, że państwo odpowiada za stan techniczny urządzeń melioracji wodnych? Co to znaczy, że rolnik odpowiada za stan? Z pewnością uporządkowania wymaga prawo, które raz jest takie, raz inne. Ma to znaczenie również dla NIK, która przeprowadza kontrole działań także pod kątem zgodności z prawem. Podam przykład wałów przeciwpowodziowych: w ustawie

Prawo wodne są one w gestii ministra rolnictwa, a w ustawie o działach administracji rządowej – w gestii ministra środowiska.

Na wspomnianej konferencji w Fa-lentach podnoszono również sprawy społeczne, ludzkie. Co robić jak dojdzie do powodzi? Jak się zachowywać? Ludzie są przestraszeni i nawet ci, którzy podejmują decyzje boją się późniejszych konsekwencji. Wiele decyzji jest podejmowanych wbrew logice, pod presją ludzi, pod presją sytuacji.

Należy ubolewać, że tak duży odsetek urządzeń melioracyjnych jest w złym stanie technicznym. Jeśli chodzi o ocenę potrzeb melioracji, to zmieniły się kryteria. Próbuje się wypracować nowe. Została przygotowana krajowa strategia rozwoju gospodarki wodnej i to już jest duży postęp, że w opracowywującym ją zespole znaleźli się specjaliści i od przyrody, i od środowiska. Hydrotechnikom nie podobają się części tej strategii, podobnie jak i przyrodnikom. Mamy przed sobą duże wyzwanie. Wnioski pokontrolne NIK stawiają sprawę na nowo. Interesuje się nią bardzo mocno minister rolnictwa, również komisja senacka. To ważne, że te kwestie ujrzały światło dzienne i są nagłaśniane przez Najwyższą Izbę Kontroli.

**Prof. dr hab. ARTUR NOWAK-FAR,
członek Kolegium NIK:**

Uważam, że tematyka dzisiejszego spotkania jest bardzo ważna i wielowątkowo naświetla poważne problemy. Jeden z poruszonych wątków dotyczy braku odpowiedniego „spięcia” obowiązujących regulacji. Zaniepokoiła mnie jednak po-

wtarzająca się sugestia mieszania tych regulacji.

Aby nie być gołosłownym, posłużę się przykładem propozycji uzupełnienia programu rozwoju obszarów wiejskich pewnymi zapisami uściślającymi kwestie środowiskowe. Przestrzegalbym przed nieostrożnym podchodzeniem do tej kwestii, ponieważ program ten służy generalnie zebraniu w pewne ramy (pojęte subsydiarnie, odnoszące się do specyfiki i konkretnego kraju członkowskiego Unii Europejskiej) zestawu środków określonych na poziomie prawa unijnego. Spięcie między prawem i tymi środkami, dotyczącymi obszarów wiejskich – a zatem niedotyczącymi na przykład ochrony środowiska lub kwestii melioracji – następuje przez odniesienie warunku wypłaty wsparcia dla rolników do warunku utrzymania gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej. Na warunek dobrej kultury rolnej składają się dwie części. Jedną jest częścią subsydiarną, ponieważ państwa różnią się od siebie. Portugalia różni się od Polski i w związku z tym Polska ustala własne wymogi, które muszą być spełnione przez naszego rolnika, aby został wypełniony warunek dobrej kultury rolnej. Drugą jest częścią stałą i to jest ogólna klauzula, która wymaga zgodności podejmowanych przez rolników działań z prawem ochrony środowiska.

W tym kontekście propozycja wpisania jeszcze czegokolwiek do Prawa wodnego – choćby czegoś, co dotyczy ochrony środowiska – może okazać się niepotrzebnym środkiem, bo nie o to chodzi, żeby w Prawie wodnym było wszystko, tylko raczej o to, aby poszcze-

gólne agendy państwowe (władze), które są odpowiedzialne za egzekwowanie pewnych regulacji, zapewniły to, co nazywam spięciem, a więc spójnym podejściem do systemu prawnego. Oczywiście pod warunkiem, że prawo jest prawidłowo zbudowane również w tej części, która dotyczy dyrektyw unijnych, prawidłowo transponuje i wykonuje ich zalecenia na gruncie krajowym. Droga dojścia do stanu, który byłby dużo lepszy od obecnie stwierdzonego, nie powinna wieść przez zbyt duży nacisk na zmianę regulacyjną, choć oczywiście jest ona w jakimś zakresie wymagana. Do tego trzeba podchodzić bardzo ostrożnie. Należałoby bardziej zadbać o to, aby poszczególne organy lepiej egzekwowały prawo i osiągnęły w tym porozumienie na tyle, żeby obyło się bez sytuacji na przykład takich, że realizując Prawo wodne nie realizuje się, albo nie egzekwuje, wymagań środowiskowych.

**IRENEUSZ MIROWSKI, dyrektor
ochrony przyrody w Ogólnopolskim
Towarzystwie Ochrony Ptaków:**

Zgadzam się jak najbardziej z moim przedmówcą – nie generalizujemy, bo okazuje się, że ten właśnie brak spójności powoduje, że tu się nic nie da uogólnić. Wszyscy jesteśmy trochę zakładnikami tego, że prawo nie jest w tej chwili spójne i doskonałe. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków jest częścią światowej federacji, działa w Polsce od 1992 r. i między innymi dostarcza danych z monitoringu, co jest jedną z ważnych funkcji OTOP w Polsce. Nie będę ich przytaczał, powiem tylko, że

to są dane z 550 powierzchni próbnych z całego kraju, uzyskiwane przy zastosowaniu najlepszych metod. Niestety z tych informacji wyłania się zły obraz. Różnorodność biologiczna ptaków maleje. Padł tu wcześniej doskonały przykład ryb w małych ciekach wodnych, ale jeżeli spojrzymy na trwałe użytki zielone otaczające te cieki, to widać, że obniżenie poziomu wody w samych ciekach powoduje również osuszenie otaczających je gruntów i ucieczkę wielu gatunków ptaków, które są związane właśnie z tymi antropogenicznymi ekosystemami.

Na pewno nie działamy przeciwko człowiekowi, raczej poszukujemy partnerstwa w różnych projektach, realizowanych w Polsce i poza nią. Element obecności człowieka, związany z wykaszaniem obszarów, wypasem zwierząt, jest szalenie ważny i niezbędny do utrzymania różnorodności biologicznej ptaków. Również tereny, które w Polsce wchodzą w obszar Natura 2000, ustanowione tak zwaną dyrektywą „ptasią”, zostały wydzielone przez desygnowanie sieci obszarów ważnych ostoi ptaków, jako część sieci światowej. W Polsce tę sieć wyznaczał wcześniej OTOP. Mamy oczywiście cel strategiczny, którym jest ochrona ptaków i ich siedlisk. W przypadku niewłaściwej ingerencji człowieka i zagrożenia różnorodności ptasiej na tych obszarach musimy interweniować. Wolelibyśmy tego nie robić, ale jest to naszym obowiązkiem i niestety w ostatnim czasie wielokrotnie występowaliśmy i protestowaliśmy w sprawie niszczenia różnych terenów. Z jednej strony, oczywiście wszyscy cieszymy

się, że Polska się rozwija. Realizuje się wiele inwestycji w całym kraju, ale niektóre z nich wchodzą w konflikt z Naturą 2000, z ochroną różnorodności biologicznej. Mijamy także na względzie, że Unia Europejska dąży do zatrzymania spadku różnorodności biologicznej. Tego celu nie udało się osiągnąć do wyznaczonego wcześniej 2010 r., zatem przesunięto termin do 2020 r. i będzie trzeba się z tego wywiązać, jak też i zdając raport Komisji Europejskiej z realizacji przez Polskę dyrektywy „ptasiej” i „siedliskowej”.

Podczas mojej 17-letniej pracy w Eko-Funduszu organizowane były corocznie konkursy na ochronę obszarów wodno-błotnych i zagrożonych gatunków, na małą retencję w lasach. Przechodziliśmy pełną procedurę przy tych projektach: merytoryczną, w tym koncepcyjną i projektową, budżetową, a następnie ocenę formalnoprawną. Żeby można było uruchomić wnioski, na przykład zrobić projekty małej retencji w lasach albo renaturyzacji jakiegoś fragmentu cieku, trzeba było włożyć wiele długotrwałego wysiłku. Byłoby dziwne, gdybyśmy teraz odwracali te wszystkie, nawet niewielkie prace, które udało się przez te lata wykonać. Myślę, że wypracowaliśmy zestaw dobrych praktyk dotyczących tego, jak powinna wyglądać mała retencja czy cieki renaturyzowane. Współpracowaliśmy z wieloma wybitnymi ekspertami, jak choćby profesorem Waldemarem Mioduszewskim – autorem koncepcji renaturyzacji strefy buforowej doliny Narwiańskiego Parku Narodowego, czy profesorem Andrzejem Ciepiewskim – współtwórcą koncepcji małej retencji.

Zgromadziliśmy dużą wiedzę i nie należy jej zaprzepaścić, brnąc w niepotrzebne wyjaśnienia czy konflikty. Mimo gorzkiej prawdy o obecnym stanie wód, dążmy jednak wytrwale do osiągnięcia celu, którym jest zachowanie różnorodności biologicznej.

Dr PRZEMYSŁAW NAWROCKI,
przedstawiciel fundacji WWF Polska:

Chciałem powiedzieć o kilku sprawach, które wydają się istotne. Fundacja WWF w swojej filozofii działania używa sloganu: „chronić przyrodę z ludźmi i dla ludzi”. Zawsze jest tak, że działamy w kontekście obecności człowieka, ale też trzeba sobie zdawać sprawę, iż w niektórych sytuacjach musimy uznać, że przyroda jest najważniejsza. Pośrodku spektrum relatywnej wagi interesów jest kompromis między człowiekiem a przyrodą, a po drugiej stronie tego spektrum – najważniejszy jest człowiek. Musimy indywidualnie podchodzić do tego, co w danym przypadku jest ważniejsze.

Najbardziej znamiennej cechą tej dyskusji i poprzedzających ją referatów jest wyłaniający się z wypowiedzi obraz chaosu w gospodarowaniu wodami. Kilku przedmówców podkreślało, że brakuje wspólnej strategii, współpracy, że dominuje sektorowość. Ten problem od dawna był dostrzegany, a próbą jego rozwiązania w 2008 r. było powołanie przez ówczesnego ministra środowiska zespołu ekspertów do spraw opracowania „Projektu Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami” – właśnie jako odpowiedź na te wszystkie problemy: na brak racjo-

nalności wydatków, na brak współpracy. Pierwsza wersja Strategii powstała w 2008 r., była poddana przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej konsultacjom społecznym, lecz później została „schowana w szufladzie”. Przykro mi to mówić, bo w owym czasie stanowiła dobry kompromis pomiędzy wieloma opcjami podejścia do gospodarowania wodami. Strategia zawierała też bardzo ważny podrozdział pt. „Zakres działań interwencyjnych w fazie przejściowej” – do natychmiastowego podjęcia zanim zostanie wprowadzona systemowa reforma gospodarowania wodami. Do sprawy Strategii i działań interwencyjnych powrócono w 2010 r., kiedy to konsultowano jej zmodyfikowaną wersję (pod nazwą „Projekt Polityki Wodnej Państwa”), ale znów nic to nie przyniosło – nadal nie mamy strategii, nadal istnieje chaos.

Co do wspomnianego konfliktu interesów, czyli co właściwie i gdzie powinniśmy robić na rzekach, jednym z rozwiązań, które wówczas zaproponowaliśmy jako zespół ekspertów reprezentujących hydroinżynierów i biologów, było wyznaczenie obszarów chronionych – do czego nas obliguje Ramowa Dyrektywa Wodna – nazywanych „obszarami ochrony gatunków wodnych o znaczeniu ekonomicznym”. Definicja tych obszarów jest bardzo luźna, nie precyzuje, o jakie gatunki chodzi. W niektórych krajach są to omulki i ostrygi, w Polsce przede wszystkim ryby. Doszliśmy do wniosku, że powinny to być ryby wędrownie, z uwagi na ich dużą wartość ekonomiczną, również dla wędkarzy. W „Projekcie Narodowej Strategii Gospodarowania

Wodami” z 2008 r. znalazł się zapis, że należy przyspieszyć wyznaczenie „Rzek o specjalnym znaczeniu dla ryb wędrownych” jako obszarów ochrony gatunków o znaczeniu ekonomicznym w rozumieniu Ramowej Dyrektywy Wodnej – między innymi również jako element działań na rzecz wygaszenia konfliktów pomiędzy inwestycjami hydrotechnicznymi a ochroną przyrody. Przyjęto interpretację, że są to najważniejsze rzeki, które muszą być drożne dla wędrówki ryb – tam w pierwszej kolejności powinno się inwestować pieniądze na udrażnianie przeszkód, a nie działać, jak dotychczas, chaotycznie. Rzeki te muszą być również zabezpieczone przed dalszym przegradzaniem i degradacją górnych odcinków tarliskowych. Chodziło zatem o stworzenie sieci wybranych, skutecznie chronionych rzek łączących morze z górami – nie było ich wiele. We wspomnianym dokumencie z 2010 r. („Projekt Polityki Wodnej Państwa”) figuruje dokładnie ten sam zapis: że należy przyspieszyć wyznaczenie „Rzek o specjalnym znaczeniu dla ryb wędrownych”. Może więc zamiast przez trzy lata „przyspieszać”, zróbmy to wreszcie?

„Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami” (i jego późniejsza wersja, czyli „Projekt Polityki Wodnej Państwa”) zawierał wiele konkretnych propozycji rozwiązań tych problemów, o których dzisiaj mówimy. Trzeba wyjąć na światło dzienne pierwszą ekspercką wersję projektu Strategii z 2008 r., aby nie wymyślać wszystkiego od zera, i doprowadzić do tego, żeby od słów przejść do działań, bo działania tak zwane interwencyjne zmierzały mię-

dzy innymi do wygaszenia konfliktów z Komisją Europejską.

Niewątpliwie dla nikogo nie jest przyjemna wiadomość, że Polska jest w ogonie Europy jeśli chodzi o wdrażanie unijnego prawodawstwa środowiskowego, że kolejne sprawy o naruszenie unijnego prawa mogą zakończyć się w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości. Przez lata nie można było zrobić prostej rzeczy – Ustawa prawo wodne jest najlepszym tego przykładem. Pan profesor Edmund Kaca podkreślał, że problemem jest niespójność prawa. Prawo wodne jest tak złe nie dlatego, że nie mamy dobrych prawników i innych fachowców, tylko dlatego, że nie było woli, żeby to zrobić dobrze – dopiero pod silną presją Komisji Europejskiej poprawiono w tym roku mocno niedoskonałą nowelizację prawa wodnego. Trzeba sobie w pewnym momencie powiedzieć twardo i wyraźnie, że rzeczywiście chcemy doprowadzić do tego, żeby prawo unijne było prawem polskim, że należy wygasić konflikty i racjonalnie wykorzystywać środki publiczne dla dobra ludzi i przyrody. Tu nie ma żadnej sprzeczności.

**WALDEMAR WOJNICZ,
wicedyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK:**

Kilka słów w kontekście uściślenia wypowiedzi Pana profesora Artura Nowaka-Fara. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, opracowany przez Polskę i zatwierdzony przez Komisję Europejską, właśnie tę zasadę, o której Pan mówił, już konsumuje. Jest

to zasada współzależności, której wprowadzenie szczęśliwie udało się stronie polskiej rozłożyć w czasie, ale od 2009 r. uwarunkowania środowiskowe musimy stosować. Wypłata środków na niektóre z działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich jest uzależniona przede wszystkim od realizacji tej właśnie zasady. Już teraz musimy chronić dzikie zwierzęta, stosować dyrektywy: „wodną”, „siedliskową” i „ptasią”, inaczej polski rolnik po przeprowadzeniu kontroli na miejscu nie dostanie środków pomocowych, a od 2013 r. będzie musiała być stosowana ochrona zwierząt gospodarskich. Sama dobra praktyka rolna już nie wystarczy w nowych uwarunkowaniach, we współczesnej perspektywie, a nie wiemy jak będzie z kwalifikacją do otrzymywania tychże środków po 2013 r.

STANISŁAW JAROSZ,
wiceprezes NIK:

Miałem okazję nadzorować i przygotowywać informację o wynikach kontroli prowadzonych przez Delegaturę NIK w Krakowie, dotyczących ochrony przeciwpowodziowej w województwie świętokrzyskim i małopolskim, w której wskazaliśmy problem konieczności regulacji i prowadzenia działań usprawniających na małych ciekach, rowach i innych urządzeniach, po to, aby tworzyły one skuteczny element ochrony przeciwpowodziowej. Teraz planujemy kontrolę poświęconą temu, o czym mówił Pan doktor Przemysław Nawrocki, czyli sytuacji na małych rzekach w zakresie inwestycji i regulacji. Chcemy sprawdzić, czy podejmowane dzia-

łania, w tym inwestycje, należą do koniecznych, czy też pod ich pretekstem dochodzi do tworzenia zabetonowanych rynien. Spróbujemy ocenić jak są przestrzegane przepisy w tym zakresie i jakie cele są realizowane w procesie inwestycyjnym. Wydaje się, że w ten sposób będzie można określić czy to, na co między innymi zwracał uwagę Pan doktor, ma szerszy charakter, czy jest regulacją, czy tylko „wypadkiem przy pracy”. To byłby wkład Najwyższej Izby Kontroli w zapoczątkowanie trochę innego spojrzenia na inwestycje wynikające z konieczności i potrzeb gospodarczych – to znaczy również z punktu widzenia ochrony środowiska i przyrody.

Prof. dr hab.
JOANNA SIĘCZYŁO-CHLABICZ,
członek Kolegium NIK:

Mówi się tutaj o stosowaniu dyrektywy i powołuje się na nią, a przecież jednak dyrektywa to nie jest rozporządzenie unijne, które bezpośrednio obowiązuje w porządku krajowym. Dyrektywa tworzy pewien model, wzorzec, inkorporowany następnie do prawa wewnętrznego, czyli w tym wypadku do polskiego ustawodawstwa. Wydaje się zatem, że nie powinno się bezpośrednio powoływać na przepisy dyrektywy, a przede wszystkim na ustawę polską w tym zakresie.

Druga sprawa to ta, na którą uwagę zwrócił Pan doradca Wojciech Misiąg, mianowicie pokazywanie procedur, które uznaje się za zgodne z prawem, prawidłowe, a z drugiej strony wskazywanie przez Państwa referentów na szereg przypadków naruszeń obowiązujących przepisów

prawa i postępowaniu niezgodnie z procedurami. Z tego wniosek, że istnieje niezrozumienie przepisów, co być może wynika z nieprawidłowej wykładni. Niezbędne wydaje się wyraźne wskazanie, jakie działania należy uznać za legalne, a jakie za bezprawne w zakresie stosowania obowiązujących procedur.

Następna kwestia to wypracowanie spójności pomiędzy decyzjami różnych organów, z uwzględnieniem przede wszystkim uwarunkowań środowiskowych. Chodzi o sprecyzowanie strategii, wytycznych, które będą brały pod uwagę istniejące odmienności w różnych gminach czy powiatach. Konieczne jest stworzenie spójnego programu, gdyż dotychczasowe działania poszczególnych podmiotów są odrębnie prowadzone.

Warto byłoby zastanowić się nad wprowadzeniem rozwiązań, które zachęcałyby rolników do podjęcia właściwych działań. Może należałoby stworzyć jakieś zachęty dla rolników, bo oni, jak widać, w ogóle nie są zainteresowani. Może, na przykład, obniżyć opodatkowanie czy przyznać określone ulgi podatkowe czy może dopłaty?

Bardzo niepokojącą kwestią jest również wykorzystanie dotacji podmiotowych wojewodów i fatalny stan zbiorników wodnych, na co wskazują wyniki kontroli. Na co te pieniądze idą? Niezbędne jest podjęcie odpowiednich działań zapobiegających takim niepożądanym zjawiskom.

MAREK BIEŃKOWSKI,
doradca prezesa NIK:

Przysłuchując się tej dyskusji, mam pewną wątpliwość: czy tutaj nie ma

naturalnej sprzeczności, której się po prostu nie da pogodzić? Przyznaję rację, gdy słyszę, że fatalny stan wynika z wieloletnich zapóźnień, a z drugiej strony konieczność modernizacji powoduje intensyfikację działań i zbytnią ingerencję w środowisko. Wszyscy mamy szacunek dla natury, ale czy rzeczywiście przysłowiowa żaba jest jednak ważniejsza od człowieka? W związku z tym, czy aby nie stawiamy sobie zadania niemożliwego do spełnienia? Kompromis, o którym tu mowa, nazwałbym raczej wypracowaniem odpowiednich procedur.

JÓZEF GÓRNY, wiceprezes NIK:

Pan profesor Edward Pierzgałski zacytował Biblię i o meliorancie mówił jako o pierwszym zawodzie świata. Również przytoczę zdanie z Księgi Rodzaju, które powinno być kluczowe dla zagadnień związanych z ochroną środowiska: „Bóg umieścił człowieka w ogrodzie Eden, aby go uprawiał i strzegł”. Ziemia, jeśli jest tylko strzeżona, a nie jest uprawiana, dziczeje, i to w najgorszym tego słowa znaczeniu. Myślę, że warto wrócić do tego zdania jako motta, że po to zostaliśmy postawieni, każdy w swoim ogrodzie Ziemi, aby tego ogrodu strzec i uprawiać go.

Dr inż. KRZYSZTOF KULESZA,
Instytut Meteorologii
i Gospodarki Wodnej:

Myślę, że kompromis pomiędzy rozwojem cywilizacyjnym a ochroną przyrody jest do znalezienia i mamy na to wiele dobrych dowodów. W wielu krajach istnieje tak zwane kodeksy dobrych praktyk; szczególnie duże osiągnięcia w tej

dzielinie mają Niemcy, są również liczne przykłady angielskie i innych krajów. Przeprowadzono nie tylko renaturyzację cieków, co jest przedsięwzięciem bardzo trudnym, ale przede wszystkim kosztownym. Jako ciekawostkę podam, że przy renaturyzacji rzek często 40-60% kosztów stanowiły koszty wywłaszczeń albo dopłat wskutek zmiany praktyk rolnych. Wypracowano kodeksy dobrych praktyk w regulacji bliskiej naturze oraz rewitalizacji rzek. Co zatem stoi na przeszkodzie? Państwo mówią, że się przyjrzą niektórym potokom w Małopolskim czy Świętokrzyskim pod kątem zasadności regulacji. Dobrze się składa, bo IMGW oddaje właśnie prognozę oddziaływania na środowisko programu ochrony przeciwpowodziowej górnej Wisły. Czyni to z dużym poczuciem niespełnienia, ponieważ trzeba było ocenić coś, czego za bardzo nie da się ocenić. Na przykład podano, że w jakimś powiecie zostanie wykonana regulacja na długości 150 km, a my nie wiemy, czy to będzie regulacja w postaci płyt betonowych, czy w postaci narzutu kamiennego, czy poprzez zabudowę biologiczną. Tak samo jest w przypadku informacji podstawowych odnośnie drożności cieków – czy są przepławki, czy też nie? Nawet regionalne zarządy gospodarki wodnej takimi informacjami często nie dysponują, a jeżeli tak, to z reguły nie ma jakichkolwiek danych o stopniu funkcjonalności danej przepławki, czyli w jakim stopniu spełnia ona swoje zadania. Informacje takie powinien zawierać kataster wodny obejmujący m.in. podstawowe parametry budowli hydrotechnicznych, które do naszych ocen są niezbędnie potrzebne.

Dr PRZEMYSŁAW NAWROCKI:

Á propos braku wiedzy o drożności; chciałbym zarekomendować bardzo interesujące opracowanie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej pt. „Priorytety w udrażnianiu rzek polskich”. Otóż, na wszystkich ciekach zostały zanalizowane przegrody, przeprowadzono też ocenę ich drożności, czyli funkcjonalności przepławek, jeżeli takie są. Materiał ten wychodzi akurat naprzeciw postulatowi dotyczącemu rzek istotnych, ażeby nasze i unijne środki inwestować rozsądnie, czyli zaczynać od rzek najważniejszych. Może doczekamy się łososia, a nawet jesiotra, którego populację już zaczynamy restytuować.

JACEK JEZERSKI, prezes Najwyższej Izby Kontroli:

Chciałbym w kilku słowach odnieść się do wszystkich wypowiedzi – zarówno referatów, jak i głosów w dyskusji. Była to na pewno bardzo ciekawa wymiana poglądów, pozwoliła bowiem Najwyższej Izbie Kontroli szerzej spojrzeć na pewien problem. Tak jak poprzednie posiedzenia seminaryjne, tak i to niewątpliwie przyczyniło się także do pokazania kolejnych zagadnień, wobec których aktywność Najwyższej Izby Kontroli jest pożądana. Odkrywamy takie obszary, których albo nie kontrolowaliśmy, albo badaliśmy z bardzo wąskiego punktu widzenia. Niewątpliwą wartością tej dyskusji jest poszerzenie spojrzenia na pewien techniczny problem. Wydawało się, że kontrola białostocka dotycząca utrzymania urządzeń melioracyjnych ma właśnie wymiar techniczny i w trakcie dyskusji toczą-

cej się w Izbie sami dostrzegliśmy, że nie można tej sprawy pokazać tylko z takiego punktu widzenia. Trzeba jednak powiedzieć, że jeszcze nie byliśmy w stanie wypracować ostatecznego stanowiska, stąd pomysł posiedzenia seminaryjnego. Wydaje się, że cel został w stu procentach osiągnięty, że dzisiaj nasza wiedza i punkt widzenia są dużo szersze, bo przecież wątków pojawiło się dziś bardzo wiele, łącznie z jednym z najważniejszych – to znaczy sensownego wykorzystania pomocy unijnej. Pomoc ta nie będzie przecież trwała wiecznie, a jej efekty musimy wykazać nie tylko zaraz po zrealizowaniu projektu, ale również w perspektywie wieloletniej. Inwestycje wykonywane za środki unijne będą oceniane z punktu widzenia osiągnięcia efektów i dopiero za parę lat będziemy wiedzieli, czy rzeczywiście dobrze je wykorzystaliśmy i czy przypadkiem nie grożą nam zwroty pieniędzy.

Tak jak powiedział Pan prezes Stanisław Jarosz, planujemy kolejną kontrolę. Dzisiaj przedstawiliśmy dwie. Jedna dotyczyła melioracji, a konkretnie utrzymania urządzeń melioracyjnych, druga – gospodarowania ciekami w kontekście ochrony przeciwpowodziowej. Trzecia, która jest planowana i będzie przeprowadzona w tym roku, ma ocenić sensowność dokonywania regulacji na małych ciekach. Sensowność w bardzo szerokim znaczeniu, również w kontekście wykorzystywania środków europejskich i efektywności, także w dalszej perspektywie. To, co wyczuwaliśmy, a dzisiaj zostało wyartykułowane i jest niezwykle cenne, to problem, na któ-

ry zwrócił uwagę Pan doradca Józef Płoskonka, mianowicie, że wyraźnie widać, iż w państwie polskim w tym obszarze nie ma odpowiedniej struktury celów. Wywołuje to sprzeczność pewnych przepisów. Wydaje się, że właśnie rolą Najwyższej Izby Kontroli – być może po tej trzeciej, planowanej kontroli – powinien być wniosek, który miałby doprowadzić do spójności tych celów w dążeniu do spójności całej polityki państwa – aby nie funkcjonowała osobno polityka ekologiczna i polityka rolna, lecz aby obie, zgodnie z filozofią Unii Europejskiej, spotkały się już na poziomie krajowym. Na to nakładają się powiązane elementy, czasem bardzo dotkliwie odczuwalne, takie jak choćby ochrona przeciwpowodziowa czy kwestie gospodarki użytkowej cieków wodnych. Pan doktor Przemysław Nawrocki obrazowo pokazał, jak spadła biomasa ryb po regulacji jednej małej rzeczki; zatem również w szerszym wymiarze gospodarczym ma to konkretne skutki.

Bardzo ciekawe było również to, o czym w dyskusji powiedział Pan profesor Wiesław Dembek, a mianowicie o zmianie przeznaczenia użytków zielonych w odbiorze rolników. Rolnicy coraz mniej korzystają z nich jako źródła paszy, w dużo większym stopniu jest to tylko źródło bezpośrednich dochodów wynikających z dopłat. Warto na to spojrzeć z punktu widzenia wykorzystywania w Polsce środków europejskich: czy krótkookresowy efekt, polegający na dofinansowaniu jakiejś grupy zawodowej jest tym, co docelowo chcemy osiągnąć?

Pan doradca Wojciech Misiąg zauważył – i Najwyższa Izba Kontroli powinna na to w coraz większym stopniu zwracać uwagę – że w Polsce celem nie może być samo wykorzystanie środków unijnych. Mówimy o tym coraz głośniejsz, ale jeszcze w powszechnej opinii taki cel funkcjonuje. Nie chcę rozwijać tego wątku, ale nie tak dawno omawialiśmy informację dotyczącą budowy i remontów dróg lokalnych, gdzie krótkookresowy efekt jest też bardzo dobry, bo wybudowano czy wyremontowano znaczny procent zakładanych w programie dróg. Jednak jeśli spojrzymy na jakość tych prac, to za parę lat okaże się, iż jest ona tak niska, że wydane pieniądze zostały zmarnowane, a zatem efektywność jest

bliska zeru. Dowiemy się o tym po kolejnej kontroli, jak sprawdzimy, w jakim stanie będą te drogi za rok, czy dwa, ale skutek może być taki, że część unijna wyłożonych środków będzie zakwalifikowana do zwrotu. Dzisiaj wydaje się, że osiągnęliśmy cel, bo wydaliśmy pieniądze, naprawiliśmy i wyremontowaliśmy drogi, a za jakiś czas okaże się, że tak nie jest, ponieważ nie poprawiliśmy stanu komunikacji.

Bardzo dziękuję wszystkim Państwu, a zwłaszcza prelegentom, za udział w seminarium. Jestem głęboko przekonany, że to był dobrze wykorzystany czas.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE

Skład i łamanie: Joanna Zakrzewska

Druk i oprawa: Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. GRZEGORCZYK

Oddano do druku w kwietniu 2011 r.

Nakład 500 egz.

