

Karol MAKA

karol.maka@uj.edu.pl

## SYSTEM OCHRONY PRZECIWPOWODZIOWEJ W POLSCE

### ZADANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W FAZACH ZAPOBIEGANIA I REAGOWANIA NA ZAGROŻENIA POWODZIOWE

**ABSTRACT** Flood protection system in Poland. The tasks of public administration in responses to flood risk

The article examines the flood protection system in Poland as a part of the national security system. It singles out public offices which are responsible for flood protection and analysis their tasks and competences in emergency management phases. The paper characterises the flood response and preparedness phases. The author emphasizes the preparedness phase as the most significant part of the system.

**KEYWORDS** *flood control, Poland, emergency management, crisis, security*

## WSTĘP

We współczesnym świecie odchodzi się od zimnowojennego, wąskiego i militarnego ujmowania bezpieczeństwa. Obecnie ujmuje się je w szerokiej perspektywie, opisując m.in. w kategoriach gospodarczych, politycznych, społecznych, ekologicznych, kulturowych i ideologicznych. Jest to konsekwencją procesu sekurytyzacji i zwiększenia nacisku na definiowanie bezpieczeństwa jako procesu, nie zaś jako stanu braku zagrożeń. Zauważono, że niemożliwe jest zapewnienie całkowitego bezpieczeństwa, możliwe jest natomiast ciągle doskonalenie systemu, organizacji i instytucji w celu ograniczania zagrożeń i zapewnienia jednostce perspektyw rozwoju.

Na bezpieczeństwo w równym stopniu wpływają czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Wśród tych pierwszych na czołowej pozycji znajdują się zagrożenia militarne. Z kolei do czynników wewnętrznych można zaliczyć zagrożenia dla utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego. To właśnie ta sfera bezpieczeństwa państwa najbardziej dotyczy pojedynczych jednostek i społeczeństwa. Człowiek jest bezpieczny, gdy otacza go środowisko wolne od zagrożeń, gdy ma możliwości rozwoju oraz jest w stanie zadbać o swoje zdrowie, majątek i bliskich. Oprócz własnego zaangażowania, dla zapewnienia takiego stanu istotne są również kompetencje i skuteczność podmiotów odpowiedzialnych za ochronę przed zagrożeniami w czasie normalnego funkcjonowania oraz na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej<sup>1</sup>. Liczne zagrożenia, które dotyczą współczesne społeczeństwo, można podzielić na te spowodowane przez człowieka oraz te wywołane przez czynniki naturalne. Wśród tych drugich do najpoważniejszych można zaliczyć powodzie, trzęsienia ziemi, tsunami, huragany.

Dla społeczeństwa polskiego najistotniejsze wydaje się zagrożenie powodziowe. Potwierdzają to dane Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, które po dokonaniu analizy katastrofalnych zjawisk przyrodniczych w latach 1990-2010 stwierdziło, że aż 98,5% strat wywołanych tą kategorią zagrożeń w Polsce spowodowały powodzie<sup>2</sup>. Problematyka ochrony przeciwpowodziowej to kwestia kluczowa dla bezpieczeństwa państwa, jak i dla bezpieczeństwa jego mieszkańców, którzy są zagrożeni zjawiskami powodziowymi. Polska, ze względu na położenie geograficzne i uwarunkowania klimatyczne, jest w dużym stopniu narażona na wystąpienie katastrofalnych w skutkach powodzi o zasięgu ogólnokrajowym. W ostatnim stuleciu mieliśmy do czynienia z co najmniej kilkoma tzw. wodami stuletnimi<sup>3</sup>, do których z pewnością można zaliczyć powodzie z 1934, 1970, 1997 i 2010 r. O zagrożeniu powodziowym wspomina *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP na lata 2012-2022*. Dokument stwierdza, że spośród zagrożeń wywołanych działalnością natury najpoważniejszym dla Polski są powodzie. Zaznacza przy tym, że niewłaściwa działalność człowieka w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, czyli np. błędne zarządzanie wodami i planowaniem przestrzennym, brak odpowiednich urządzeń hydrologicznych lub ich niedostateczna konserwacja, mogą przyczynić się do zwiększenia ryzyka wystąpienia poważnych w skutkach powodzi<sup>4</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest syntetyczne przedstawienie systemu ochrony przeciwpowodziowej w Polsce oraz umiejscowienie tejże ochrony w systemie bezpieczeństwa państwa jako elementu podsystemu wykonawczego. Przeprowadzona zostanie

<sup>1</sup> Z. Zamiar, L. Wełyczko, *Zarządzanie kryzysowe*, Wrocław 2012, s. 8.

<sup>2</sup> J. Zalewski, *Odra w kontekście sytuacji zagrożenia powodziowego i awarii budowlanych*, [w:] *Awarie budowlane: zapobieganie, diagnostyka, naprawy, rekonstrukcje. XXV konferencja naukowo-techniczna*, Szczecin-Międzyzdroje, 24-27 maja 2011, t. 1, red. M. Kaszyńska, Szczecin 2011, s. 321.

<sup>3</sup> *Raport po powodzi z maja i czerwca 2010 r.*, s. 54, *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, 2010*, [online] [www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=75904&cwer=0&new=t&mode=shw](http://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=75904&cwer=0&new=t&mode=shw), 2 XI 2013.

<sup>4</sup> *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, s. 16, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2013, [online] [www.bbn.gov.pl/download/1/14652/SRSBNRPprzyjeta090413.pdf](http://www.bbn.gov.pl/download/1/14652/SRSBNRPprzyjeta090413.pdf), 2 XI 2013.

analiza aktów prawnych i dokumentów strategicznych kształtujących ochronę przeciwpowodziową. Opisane zostaną struktury zarządzania wodami, jako istotny element zabezpieczenia przeciwpowodziowego, oraz problemy z nią związane, jak również działania organów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową w fazie zapobiegania i reagowania.

Podstawę artykułu stanowią akty prawne tworzące system ochrony powodziowej, w tym dwa główne dokumenty w zakresie bezpieczeństwa powodziowego: *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* oraz *Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*. Wykorzystane zostały również opracowania Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej i Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz dokumenty i plany rządowe, a w szczególności *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego* (KPZK) z 2012 r., w którym została omówiona struktura organów działających w czasie zagrożenia powodziowego.

We wstępie warto podjąć próbę zdefiniowania pojęć związanych z tematyką zagrożeń powodziowych i zarządzaniem kryzysowym, które jest elementem systemu ochrony przeciwpowodziowej. Ze wspomnianym wcześniej terminem „bezpieczeństwo” bezsprzecznie związane jest pojęcie „zagrożenie”. Mimo powszechności zastosowania, często to ostatnie jest błędnie rozumiane, dlatego za *Słownikiem języka polskiego* PWN należy stwierdzić, że jest to sytuacja lub stan, które komuś zagrażają lub w których ktoś czuje się zagrożony<sup>5</sup>. Za zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa uznaje się nagłe lub nieprzewidziane zdarzenie zagrażające m.in. życiu i mieniu ludności, środowisku czy też porządkowi konstytucyjnemu<sup>6</sup>. Jak już wcześniej wspomniano, obecnie zagrożenia ujmuje się w szerokim zakresie, od „twardych” zagrożeń militarnych aż po „miękkie” zagrożenia kulturalne. Dokonując analizy licznych kategorizacji zagrożeń, sytuację powodziową można określić jako zagrożenie wewnętrzne, pozamilitarne, spowodowane przez siły przyrody o destrukcyjnym charakterze. Na terytorium Polski jest to zagrożenie realne i powszechne, mogące spowodować sytuację kryzysową, czyli pewien stan negatywnie wpływający na bezpieczeństwo ludzi, mienie w znacznych rozmiarach lub środowisko, który ogranicza normalną działalność organów administracji publicznej<sup>7</sup>.

Działalność określonych podmiotów w zakresie zwalczania sytuacji kryzysowych określa się jako „zarządzanie kryzysowe”. Od sytuacji kryzysowych należy odróżnić tzw. stany nadzwyczajne, których immanentną cechą jest potrzeba użycia szczególnych środków dla ich przezwyciężenia. Są to zagrożenia wyższego stopnia i należą do nich stan wojenny, stan wyjątkowy czy stan klęski żywiołowej.

Z obszarem ochrony przeciwpowodziowej wiąże się sfera zarządzania kryzysowego jako sposobu przeciwdziałania zjawiskom powodziowym. Zarządzanie kryzysowe można zdefiniować jako zbiór czynności określonych podmiotów wyznaczonych do analizy ryzyka i zagrożenia, monitorowania zagrożeń, zapobiegania powstawaniu sytuacji kry-

<sup>5</sup> *Słownik języka polskiego*, [online], <http://sjp.pwn.pl/sloownik/2542384/zagrozenie>, 12 IV 2014.

<sup>6</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo państwa. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 25.

<sup>7</sup> *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* [dalej: *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*], Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, z późn. zm., art. 3.

zysowych oraz planowania, organizowania, realizowania i kontroli działań przeznaczonych do stwarzania warunków do rozwiązywania, jak i samego rozwiązywania sytuacji kryzysowych<sup>8</sup>. Czynności z zakresu zarządzania kryzysowego można określić jako pewien komplementarny, wzajemnie uzupełniający się, zamknięty cykl działań zmierzający do zarządzania sytuacjami kryzysowymi.

Na ten cykl składają się cztery fazy, tj. zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Na cykliczność zarządzania kryzysowego kładzie również nacisk jego definicja legalna z ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Faza zapobiegania dotyczy działań, które eliminują lub zmniejszają prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz ograniczają jej skutki<sup>9</sup>. Wśród licznych elementów tego etapu należy wyróżnić przeprowadzenie analizy ryzyka i zagrożeń, opracowanie aktów planistycznych na wypadek wystąpienia zagrożeń wraz z odpowiednimi procedurami działania czy też dokonanie oceny posiadanej infrastruktury krytycznej. Za istotę przygotowania uważa się zaplanowanie odpowiednich działań i przeprowadzanie ciągłego monitoringu zagrożeń. Ważnym elementem tej fazy jest przeprowadzenie ćwiczeń podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej. Trzecią z kolei fazą jest już bezpośrednie reagowanie na wystąpienie zagrożenia, kiedy dokonywane są wcześniej zaplanowane i przygotowane działania odpowiednich służb mające na celu niesienie pomocy poszkodowanym oraz ograniczanie rozprzestrzeniania się zagrożenia. Ostatnią, zamykającą cykl fazą, jest etap odbudowy po zaistnieniu sytuacji kryzysowej. Jego istotą jest usuwanie skutków oraz odtwarzanie infrastruktury i zasobów. Oprócz udzielania pomocy finansowej poszkodowanym ważna jest również odbudowa zniszczonych obiektów oraz ewaluacja działań systemu zarządzania kryzysowego w sytuacji zagrożenia. Poprzez liczne oceny pokontrolne dokonuje się aktualizacji planów, co rozpoczyna kolejny cykl zarządzania kryzysowego. Można stwierdzić, że w zakresie ochrony przeciwpowodziowej na pierwszy plan wysuwa się faza zapobiegania sytuacjom kryzysowym, która w istotny sposób wpływa na wielkość strat spowodowanych zjawiskami powodziowymi. Należy również zaznaczyć, że często poszczególne fazy płynnie przechodzą w kolejne i trudno jest jednoznacznie zakwalifikować dane przedsięwzięcie do konkretnego etapu zarządzania kryzysowego. Jest to szczególnie widoczne w czasie dwóch pierwszych faz, które przenikają się nawzajem. Działanie systemu ochrony przeciwpowodziowej w tej fazie zostanie przeanalizowane w dalszej części artykułu.

Jeśli chodzi o kwestie terminologiczne związane z samym zagrożeniem powodziowym, to powódź można zdefiniować jako stan zalania doliny rzecznej wywołujący straty gospodarcze i pozagospodarcze. Zagrożenie powodziowe ma charakter społeczny i występuje w związku z zamieszkiwaniem zalanego obszaru przez człowieka<sup>10</sup>. Ważne jest również rozróżnienie rodzajów powodzi ze względu na różne sposoby reagowania

<sup>8</sup> Z. Zamiar, L. Wełyczko, *Zarządzanie kryzysowe*, s. 49.

<sup>9</sup> B. Kosowski, *Model systemu zarządzania kryzysowego szczebla wojewódzkiego*, Warszawa 2007, s. 52.

<sup>10</sup> S. Bednarczyk, T. Jarzębińska, S. Mackiewicz, E. Wołoszyn, *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, s. 11, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, 2006, [online] [www.kzgw.gov.pl/files/file/Edukacja/Vademecum\\_ochrony\\_przeciwpowodziowej.pdf](http://www.kzgw.gov.pl/files/file/Edukacja/Vademecum_ochrony_przeciwpowodziowej.pdf), 2 XI 2013.

na wypadek ich wystąpienia oraz miejsce ich występowania. W Polsce – ze względu na genezę – wyróżniamy powódzie opadowe, roztopowe, sztormowe oraz zatorowe<sup>11</sup>. 88% powierzchni kraju stanowią obszary dorzeczy Wisły i Odry. KPZK wskazuje, że do najbardziej zagrożonych regionów w Polsce należy pięć województw: małopolskie, podkarpackie, śląskie, dolnośląskie i opolskie<sup>12</sup>.

W związku z procesem implementacji norm *Ramowej Dyrektywy Wodnej* 2000/60/WE (RDW) z dnia 23 października 2000 r.<sup>13</sup> do ustawy *Prawo wodne* terytorium Polski zostało podzielone na dziesięć obszarów dorzeczy. Są to obszary dorzecza Wisły, Odry, Dniestru, Dunaju, Jarftu, Łaby, Niemna, Pregoly, Świeżej i Ücker. Zgodnie z zaleceniami RDW są to podstawowe jednostki planowania systemem administrowania wód w Polsce<sup>14</sup>, a więc odgrywają nadrzędną rolę w procesie ochrony przeciwpowodziowej.

## 1. STRUKTURA SYSTEMU OCHRONY PRZECIWPOWODZIOWEJ W POLSCE

W tym miejscu warto już się zastanowić, jak wygląda ochrona przeciwpowodziowa w ujęciu systemowym. Bolesław Balcerowicz opisuje system bezpieczeństwa jako wewnętrznie skoordynowany zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materialnych wzajemnie powiązanych i działających podsystemów<sup>15</sup>. System bezpieczeństwa, zgodnie z koncepcją autorów *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP*, składa się z „podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)”. Według twórców strategii ochronę przeciwpowodziową można ulokować w podsystemie wsparcia bezpieczeństwa narodowego, obok takich podsystemów, jak np. system ochrony granicy państwa, system ochrony infrastruktury krytycznej czy też system rezerw strategicznych<sup>16</sup>. Wydaje się jednak, że system ochrony przeciwpowodziowej można przyporządkować do podsystemu wykonawczego, którego zadaniem jest przecież zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa państwa. System bezpieczeństwa narodowego można również podzielić na podsystem bezpieczeństwa zewnętrznego oraz podsystem bezpieczeństwa wewnętrznego. Uwzględniając taki sposób podziału, ochronę przeciwpowodziową bezsprzecznie można zaliczyć do podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego.

<sup>11</sup> *Tamże*, s. 14.

<sup>12</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, s. 7, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2012, [online] <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/2012/03/KPZK.pdf>, 3 XI 2013.

<sup>13</sup> *Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*, Dz.U.UE.L.2000.327.1, Dz.U.UE.L.2000.327.1, art.1.

<sup>14</sup> *Plany gospodarowania wodami, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej*, [online] [www.rdw.org.pl/plany-gospodarowania-wodami.html](http://www.rdw.org.pl/plany-gospodarowania-wodami.html), 3 XI 2013.

<sup>15</sup> B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*, Warszawa 2002, s. 22.

<sup>16</sup> *Strategia Rozwoju Systemu...*, s. 13, 18.

Opisując system ochrony przeciwpowodziowej w Polsce, należy mieć na uwadze, że jest on kształtowany przez liczne akty prawne. Począwszy od konstytucji, poprzez dyrektywy unijne, aż po ustawy, rozporządzenia i obowiązujące na najniższym szczeblu władzy akty prawa miejscowego. Najważniejsze dwa akty prawne z interesującego nas zakresu tematycznego to z pewnością ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r. oraz prawo wodne z 2001 r. Pierwszy z nich ustanawia system zarządzania kryzysowego, który jest częścią systemu ochrony przeciwpowodziowej, drugi z kolei ustanawia i określa system zarządzania wodami w Polsce, który to system jest drugim elementem systemu ochrony przeciwpowodziowej w Polsce – składa się on z wyspecjalizowanych organów administracji rządowej. Prawo wodne transponuje normy RDW z 2000 r. pod względem zasad zarządzania zasobami wodnymi oraz *Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim*, zwanej *Dyrektywą Powodziową*, dotyczące ochrony przed powodzią, a w szczególności opracowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym na obszarach dorzeczy<sup>17</sup>. Do innych istotnych aktów prawnych z zakresu ochrony przeciwpowodziowej zalicza się m.in. ustawy samorządowe, ustawę o województwie i administracji rządowej w województwie, ustawę o działach administracji rządowej, ustawę o Państwowej Straży Pożarnej, ustawę o Policji. Dokumenty te określają zadania poszczególnych wyspecjalizowanych organów i służb, które posiadają kompetencje oraz mają do wykonania określone zadania w zakresie zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia powodzi. Ważnym aktem prawnym jest również *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* – ma ona zastosowanie, kiedy sytuacja kryzysowa przekształca się w klęskę żywiołową, tj. kiedy niezbędne jest zastosowanie nadzwyczajnych środków dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnym lub awarii technicznym<sup>18</sup>. Ustawa zmienia nieco procedury działania w stosunku do „zwykłych” sytuacji kryzysowych. W stanie klęski żywiołowej zdecentralizowana struktura samorządu terytorialnego nabiera cech hierarchiczności, w związku z tym, że organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego wyższego rzędu czy też organy administracji rządowej (województwo i minister właściwy do spraw zapobiegania klęskom żywiołowym) mogą wydawać polecenia wiążące dla organów niższego rzędu<sup>19</sup>.

System ochrony przeciwpowodziowej w Polsce można podzielić na podsystem kierowania oraz podsystemy wykonawcze. Podmiotem wchodzącym do podsystemu kierowania bezpieczeństwem powodziowym jest Rada Ministrów; uwzględnia się tu szczególnie pozycję premiera, który jest organem nadrzędnym dla administracji rządowej i samorządowej kraju, która to administracja zgodnie z prawem wodnym jest odpowiedzialna za ochronę przed powodzią<sup>20</sup>. Zgodnie z zapisami Konstytucji RP to właśnie

<sup>17</sup> *Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne* [dalej: *Prawo wodne*], Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229, art. 88a-88q.

<sup>18</sup> *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz.U. 2002 nr 62 poz. 552, z późn. zm., art. 2-3.

<sup>19</sup> *Tamże*, art. 7-19.

<sup>20</sup> *Prawo wodne*, art. 88a, ust. 1.



Rada Ministrów jest odpowiedzialna za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i to ona kontroluje działaniami administracji rządowej<sup>21</sup>, a ta ostatnia jest kluczowa dla systemu ochrony przeciwpowodziowej w Polsce. Zapisy te konkretyzuje ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r., która stwierdza, że Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>22</sup>. Podmiotami wspomagającymi dla podsystemu kierowania są Rządowe Centrum Bezpieczeństwa oraz Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, które pełnią funkcje doradczo-koordynujące w zakresie zarządzania kryzysowego.

Na podsystem wykonawczy składają się różnego rodzaju służby, inspekcje, straże, których działanie jest istotne w kolejnych fazach zarządzania kryzysowego na wypadek powodzi. Jest to przede wszystkim Państwowa Straż Pożarna, która jest kluczowym podmiotem tego podsystemu. Jest ona centralnym organem dla krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, którego jednym z zadań jest ochrona na wypadek klęsk żywiołowych<sup>23</sup>. Do innych istotnych uczestników tego podsystemu zalicza się: Policję, Siły Zbrojne, Państwowe Ratownictwo Medyczne, straże miejskie i gminne oraz różnego rodzaju inspekcje, których zadania uwidaczniają się głównie przy usuwaniu skutków powodzi. Są to m.in. Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcje Ochrony Środowiska<sup>24</sup> i wiele innych. Obok tych wyspecjalizowanych służb, straży, inspekcji do podsystemu wykonawczego zaliczyć można organy systemu zarządzania wodami w Polsce, które podlegają ministrowi środowiska i odgrywają istotną rolę w systemie ochrony przeciwpowodziowej. Kolejnym elementem podsystemu wykonawczego jest system zarządzania kryzysowego na poziomie regionalnym i lokalnym. Jest on dość specyficzny w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, gdyż jego rolę można rozumieć dwojako – to znaczy wojewodowie, starostowie czy wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast pełnią funkcję kierowniczą z zakresu zarządzania kryzysowego na danym obszarze; kierują, koordynują i nadzorują działalność wyspecjalizowanych służb, inspekcji i straży, w tym w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Jednak w ujęciu całościowym pełnią oni funkcję wykonawczą dla systemu, jako organy poniekąd podległe Prezesowi Rady Ministrów, i wykonują zadania zarządzania kryzysowego w określonych jednostkach podziału administracyjnego.

Do podsystemu wsparcia można zaliczyć bardzo zróżnicowane elementy. Określa się je jako środki zarządzania powodzią, których celem jest redukcja zagrożenia powodziowego i redukcja wrażliwości i ekspozycji na powódź. Można je podzie-

<sup>21</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

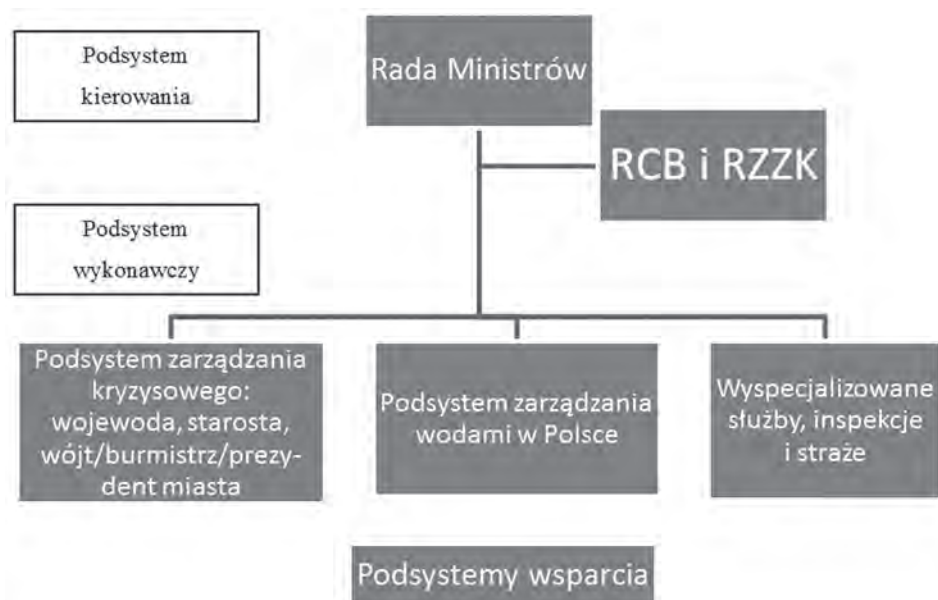
<sup>22</sup> *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*, art. 7, ust. 1.

<sup>23</sup> *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* [dalej: *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej*], Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351, z późn. zm., art. 2, pkt. 4.

<sup>24</sup> E.J. Lipińska, T. Rybak, *Powódź – konfrontacja teorii z rzeczywistością*, [w:] *Powódź 2010 – przyczyny i skutki*, red. E. Lipińska, Rzeszów 2011, s. 24-25.

lić na techniczne oraz nietechniczne. Do środków technicznych zalicza się urządzenia hydrologiczne, takie jak zapory, zbiorniki wodne; obwałowania, działania mające na celu regulację i utrzymanie koryt rzecznych oraz przedsięwzięcia ochronne z zakresu melioryzacji. Innymi środkami technicznymi są działania mające na celu zwiększenie retencyjności zlewni<sup>25</sup>, do których należą budowle tak zwanej małej retencji. Do najważniejszych czynników nietechnicznych zalicza się różnego rodzaju dokumenty planistyczne, jak np. plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plany gospodarowania wodami, plany zarządzania kryzysowego określonych podmiotów oraz strategie i programy rozwojowe, jak np. *Projekt Polityki wodnej państwa do roku 2030* czy *Program dla Odry 2006*. Innymi środkami z tej grupy są edukacja obywateli w zakresie ochrony przeciwpowodziowej oraz kontrola zagospodarowania przestrzennego, m.in. kontrola budownictwa na terenach zalewowych. Kolejnymi istotnymi elementami są system prognozowania i ostrzegania przed powodzią oraz różnego rodzaju systemy osłony przeciwpowodziowej. Do pozostałych nietechnicznych środków należących do podsystemu wsparcia systemu ochrony przeciwpowodziowej należą ubezpieczenia przeciwpowodziowe i środki osłony socjalnej, jak np. zapomogi dla osób dotkniętych klęską żywiołową<sup>26</sup>.

Wykres 1. System ochrony przeciwpowodziowej w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

<sup>25</sup> Zarządzanie szybkimi powodziąmi. Doświadczenia Europy Środkowo-Wschodniej, red. P. Madej, R. Koniczny, M. Barszczyńska, M. Siudak, J. Saalmueller, Warszawa 2009, s. 23.

<sup>26</sup> Tamże, s. 23.



Po przedstawieniu ujęcia całościowego systemu ochrony przeciwpowodziowej w Polsce należy przejść do opisu szczególnie ważnego dla funkcjonowania ochrony przeciwpowodziowej w naszym kraju podsystemu, a mianowicie systemu zarządzania wodami w Polsce. Jak już zostało wspomniane wcześniej, terytorium Polski zostało podzielone na obszary dorzeczy i w dalszej kolejności na regiony wodne i zlewnie. Organami odpowiedzialnymi za zarządzanie tymi obszarami są: prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) oraz podlegli mu dyrektorzy Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (RZGW)<sup>27</sup>, z siedzibami w Gdańsku, Warszawie, Krakowie, Gliwicach, Poznaniu, Szczecinie i we Wrocławiu<sup>28</sup>, którzy zarządzają 21 regionami wodnymi w Polsce.

Do organów właściwych w sprawie zarządzania wodami w Polsce można zaliczyć, oprócz wcześniej wymienionych, również wojewodów, marszałków województw, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW), Państwowy Instytut Geologiczny, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska oraz organy samorządu gminnego i powiatowego<sup>29</sup>. Pomijając organy samorządowe i wojewodów, pozostałe organy są podporządkowane ministrowi środowiska.

Funkcje nadzorczo-koordynacyjne posiada prezes KZGW, który jest m.in. odpowiedzialny za opracowywanie projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz programu wodno-środowiskowego kraju; przygotowuje również wstępną ocenę ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy. Posiada liczne uprawnienia kontrolno-nadzorcze w stosunku do regionalnych zarządów gospodarki wodnej, dla których jest organem wyższej instancji<sup>30</sup>.

Ważnymi podmiotami w perspektywie ochrony przeciwpowodziowej są dyrektorzy RZGW. Są terenowymi organami administracji rządowej niezespolonej i zarządzają zasobami wodnymi na terenie regionów wodnych. Do głównych zadań tych organów należą: sporządzanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym w regionach wodnych, współpraca w przygotowywaniu wstępnej oceny ryzyka powodziowego i planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią w regionie wodnym, w szczególności prowadzenie ośrodków koordynacyjno-informacyjnych ochrony przeciwpowodziowej<sup>31</sup>. Innym istotnym zadaniem dyrektorów RZGW jest uzgadnianie planów zagospodarowania przestrzennego, z naciskiem na korzystanie z wód dorzecza<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> *Prawo wodne*.

<sup>28</sup> *Program Wisła 2020*, s. 7-9, Związek Miast Nadwiślańskich, 2008, [online] [www.zmn.org.pl/download/polski.pdf](http://www.zmn.org.pl/download/polski.pdf), 3 XI 2013.

<sup>29</sup> M. Wiatkowski, *Wybrane aspekty gospodarki wodnej na obszarze zlewni*, cz. I: *Zadania gospodarki wodnej*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Ograniczanie skutków zjawisk ekstremalnych*, red. M. Wiatkowski, W. Czamara, Opole 2010, s. 114.

<sup>30</sup> *Prawo wodne*, art. 90, ust. 1.

<sup>31</sup> *Tamże*, art. 92, ust. 3.

<sup>32</sup> E.J. Lipińska, T. Rybak, *Powódź – konfrontacja teorii...*, s. 25.

Gospodarowanie niebędącymi w zarządzie RZGW wodami zostało przyporządkowane Wojewódzkim Zarządom Melioracji i Urzędzeń Wodnych (WZMiUW) oraz Agencji Nieruchomości Rolnych. Szczególnie istotnym organem są podległe samorządom wojewódzkim Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych. Najistotniejszy z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej jest obowiązek utrzymywania i konserwacji urządzeń melioracyjnych, w tym m.in. wałów, pompowni, budowli i urządzeń piętrzących. Innym bardzo ważnym zadaniem w zakresie zabezpieczenia przed powodzią jest konieczność utrzymywania Wojewódzkich Magazynów Przeciwpowodziowych<sup>33</sup>.

Pozostałe wymienione wyżej organy mają charakter uzupełniający dla zarządzania wodami na terenie Polski. I tak IMGW w zakresie swych licznych zadań posiada również obowiązek opracowywania ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa budowli piętrzących<sup>34</sup>. Z kolei wojewodowie i starostowie poprzez swą działalność prawotwórczą regulują sytuację prawną korzystania z zasobów wodnych na terenie swojego władztwa<sup>35</sup>.

Także w zakresie wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do wód publicznych odpowiedzialność została rozdzielona. Również w tym zakresie najważniejszą rolę odgrywa prezes KZGW, który pełni funkcje właścicielskie w stosunku do śródlądowych wód powierzchniowych istotnych dla ochrony przeciwpowodziowej i kształtowania zasobów wodnych oraz wód podziemnych. Wody morza terytorialnego i morskie wody wewnętrzne pozostają w gestii ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Wody w granicach parków narodowych wchodzą w ramy uprawnień dyrektora parku, zaś marszałek województwa wykonuje uprawnienia właścicielskie w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa<sup>36</sup>. Zgodnie z zapisami *Prawa wodnego* utrzymanie wód stanowi obowiązek właściciela, więc to podmioty posiadające uprawnienia właścicielskie do wód publicznych są odpowiedzialne za stan ich koryta, brzegów; do ich zadań należy też konserwacja istniejących budowli regulacyjnych dla swobodnego korzystania z wód<sup>37</sup>.

Kompleksowość systemu zarządzania wodami prowadzi do licznych sporów kompetencyjnych. Zgodnie z przedstawicielami organu najbardziej zainteresowanego w sprawie administrowania wodami, a więc RZGW, nie ma możliwości pełnienia przez ten organ funkcji koordynacyjnej z powodu zbyt rozproszonego systemu zarządu gospodarką wodną. W związku z tym brak jest hierarchizacji inwestycji w gospodarce wodnej w zakresie planowania i realizacji<sup>38</sup>. Przedstawiciele zarządców zasobami

<sup>33</sup> Statut Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Łodzi, s. 1-2, Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Łodzi [online] [www.bip.melioracja.lodzkie.pl/data/other/statut-zal.douchwaly133-06.doc](http://www.bip.melioracja.lodzkie.pl/data/other/statut-zal.douchwaly133-06.doc), 3 XI 2013.

<sup>34</sup> O działalności polskiej meteorologii i hydrologii, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, [online] [www.imgw.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58&Itemid=18](http://www.imgw.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=18), 3 XI 2013.

<sup>35</sup> M. Wiatkowski, *Wybrane aspekty...*, s. 115.

<sup>36</sup> *Prawo wodne*, art. 11, ust. 1.

<sup>37</sup> *Tamże*, art. 21-22.

<sup>38</sup> H. Czarnecka, *Powódź 2010 w Regionie Dolnej Wisły w aspekcie skutków oraz zagadnień organizacyjno-prawnych ochrony przeciwpowodziowej*, [w:] *Forum Naukowo-Techniczne Powódź 2010*, Warszawa 2010, s. 75.

wodnymi w Polsce wysuwali m.in. pomysł utworzenia nowego ministerstwa, niezależnego od Ministerstwa Środowiska – Resortu Gospodarki Wodnej. Wskazali również wiele niedociągnięć w obowiązującym prawie zarządzania wodami w Polsce w zakresie administrowania obwałowaniami rzecznyymi. Zauważali, że międzywała rzek pozostają w kompetencji RZGW, podczas gdy większość obwałowań jest pod nadzorem Ministerstwa Rolnictwa<sup>39</sup> i nadzorowane są one przez Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urzędów Wodnych<sup>40</sup>. Taki podział odpowiedzialności uniemożliwia całłościowe zarządzanie tymi obszarami i doprowadza do sporów kompetencyjnych, takich jak konflikt między prezydentem miasta a wojewodą małopolskim w czasie powodzi w 2010 r. w Krakowie o odpowiedzialność za zalanie jednej z dzielnic miasta w wyniku przerwania wału przy stopniu wodnym Dąbie oraz za jego późniejszą naprawę<sup>41</sup>.

Zdecydowaną krytykę systemu administrowania wodami w Polsce wysuwa również Janusz Żelaziński w ekspertyzie dotyczącej wdrażania RDW. W jego ocenie niemożliwe jest właściwe wypełnianie obowiązków przez KZGW i RZGW, gdyż nie posiadają one władzy, którą posiada administracja rządowa i samorządowa, ani też środków finansowych, którymi dysponują Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Konkluduje, stwierdzając dobitnie, że uprawnienia tych organów są fikcją<sup>42</sup>.

Wskazuje się również na brak racjonalizacji działań planistycznych. Od 1997 r. przyjęto w Polsce sześć różnych strategii gospodarki wodnej i żadna z nich nie doczekała się realizacji<sup>43</sup>. Dlatego sprawą najwyższej wagi jest ustanowienie jednolitej strategii dla gospodarowania wodą. Takie zalecenia czyni również RDW. Zgodnie z transpozycją jej norm do prawa polskiego<sup>44</sup> ustanowiono nakaz opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i ten obowiązek został spełniony przez prezesa KZGW, który przygotował plany dla każdego z dziesięciu obszarów dorzeczy Polski. Plany te w lutym 2011 r. zatwierdziła Rada Ministrów<sup>45</sup>. Założenia

<sup>39</sup> *Tamże*, s. 152-153.

<sup>40</sup> *Ocena stanu technicznego i przydatności urzędów przeciwpowodziowych w obszarach problemowych w dorzeczu Wisły Środkowej. Stan dotychczasowej wiedzy i dalsze kierunki prac*, oprac. M. Borys, Falenty 2011, s. 4, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, [online] [www.mazowieckie.pl/download/1/18039/dzenwdorieczuWislySrodkowej.pdf](http://www.mazowieckie.pl/download/1/18039/dzenwdorieczuWislySrodkowej.pdf), 3 XI 2013.

<sup>41</sup> B. Piłat, *Czyj ten wał? Spór między wojewodą i prezydentem*, Gazeta.pl, 19 VIII 2010, [online] [http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,35798,8273554,Czyj\\_ten\\_wal\\_\\_Spor\\_miedzy\\_wojewoda\\_i\\_prezydentem.html](http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,35798,8273554,Czyj_ten_wal__Spor_miedzy_wojewoda_i_prezydentem.html), 7 XI 2013.

<sup>42</sup> J. Żelaziński, *Wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej*, Warszawa 2010, s. 21, Komisja Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, [online] [http://awsassets.wwfpl.panda.org/downloads/ekspertyza\\_rdw\\_i\\_dp.pdf](http://awsassets.wwfpl.panda.org/downloads/ekspertyza_rdw_i_dp.pdf), 7 XI 2013.

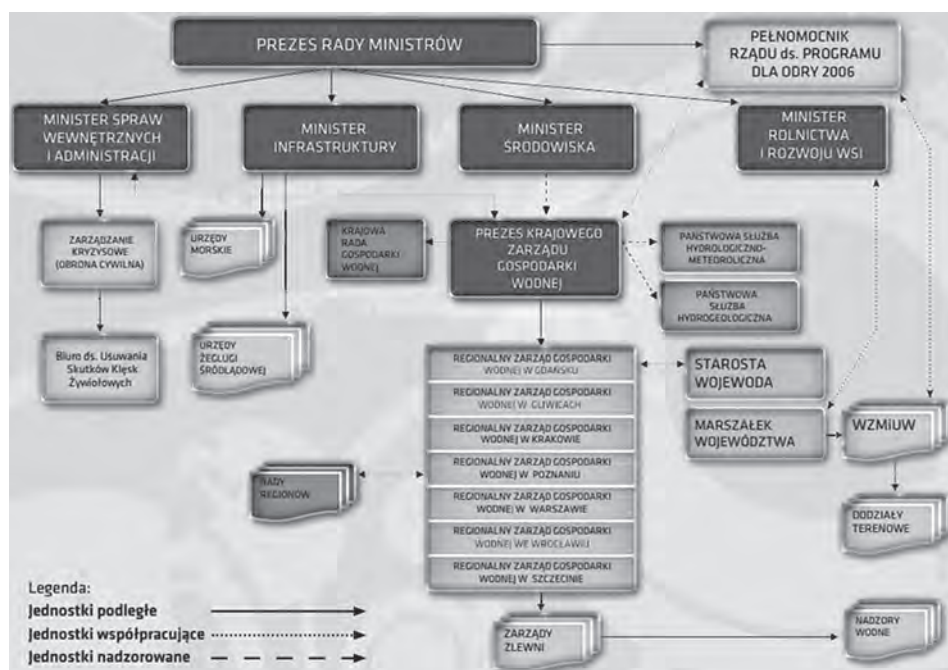
<sup>43</sup> T. Maciejewski, T. Walczykiwicz, *Powódź – nasze niekonsekwencje*, [w:] *Forum Naukowo-Techniczne Powódź 2010*, s. 169.

<sup>44</sup> *Prawo wodne*, art. 114, ust. 1.

<sup>45</sup> *Plany Gospodarowania Wodami zatwierdzone przez Radę Ministrów*, KZGW, 23 II 2011, [online] [www.kzgw.gov.pl/pl/Wiadomosci/Plany-Gospodarowania-Wodami-zatwierdzone-przez-Rade-Ministrow.html](http://www.kzgw.gov.pl/pl/Wiadomosci/Plany-Gospodarowania-Wodami-zatwierdzone-przez-Rade-Ministrow.html), 7 XI 2013.

tych planów winny być również odzwierciedlone w strategiach ogólnokrajowych, regionalnych czy też lokalnych, które to strategie będą wdrażane w życie. Drugim zakładanym przez prawo unijne planem jest stworzenie projektów zarządzania ryzykiem powodziowym, które powinny zostać wdrożone do końca 2015 r. Mają być kompleksowym dokumentem zawierającym procedury zarządzania kryzysowego na wypadek powodzi we wszystkich jego fazach<sup>46</sup>. Procedury te zostaną omówione w dalszej części artykułu, jako jeden z ważniejszych elementów fazy planowania w systemie ochrony przeciwpowodziowej.

Wykres 2. Schemat organizacyjny gospodarki wodnej w Polsce



Źródło: Broszura Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, [online] [http://www.kzgw.gov.pl/files/file/Pliki\\_do\\_pobrania/BROSZURA%20O%20KZGW%20PL.pdf](http://www.kzgw.gov.pl/files/file/Pliki_do_pobrania/BROSZURA%20O%20KZGW%20PL.pdf), 7 XI 2013.

Przedstawione elementy systemu ochrony przeciwpowodziowej wskazują na jego złożoność. Dlatego najistotniejszą kwestią dla polskiego ustawodawcy jest stworzenie takiego podziału obowiązków, który gwarantowałby, że: a) zadania się nie pokrywają oraz b) nie występują luki decyzyjne. Przykład systemu administrowania wodą w Polsce wskazuje, że nie zawsze się to udaje.

<sup>46</sup> Dyrektywa Powodziowa, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, [online] [www.kzgw.gov.pl/Dyrektywa-Powodziowa.html](http://www.kzgw.gov.pl/Dyrektywa-Powodziowa.html), 7 XI 2013.

## 2. OCHRONA PRZECIWPOWODZIOWA W CYKLU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Warto przyjrzeć się bliżej obowiązkom wybranych uczestników tego systemu i rozkładowi ich obowiązków w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego. Swoistym kompendium wiedzy o systemie ochrony przeciwpowodziowej w Polsce jest *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego* opracowany w 2012 r. przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zgodnie z obowiązkiem przewidzianym w ustawie o zarządzaniu kryzysowym<sup>47</sup>. Plan ten przedstawia listę zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski, przy czym na pierwszym miejscu wymienia m.in. powódź jako istotny czynnik wpływający na bezpieczeństwo państwa<sup>48</sup>.

KPZK ustanawia siatkę bezpieczeństwa na wypadek wystąpienia powodzi, tj. wskazuje podmioty wiodące i współpracujące przy usuwaniu zagrożeń<sup>49</sup> w kolejnych fazach zarządzania kryzysowego, czyli w fazie zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Należy zauważyć, że proces zarządzania kryzysowego w wymienionych wyżej etapach obejmuje planowanie, organizowanie, kierowanie, motywowanie i kontrolowanie. Poszczególne działania są obecne z różnym nasileniem w każdej z faz zarządzania kryzysowego. Rozległość podejmowanych działań w tych fazach uwidacznia fakt, że w cały cykl ochrony przeciwpowodziowej zostało zaangażowanych aż 12 ministerstw<sup>50</sup>, wraz z licznymi podporządkowanymi im organami administracji publicznej. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zostało uznane za najważniejsze, gdyż jest podmiotem wiodącym w fazie przygotowania, reagowania i odbudowy, zaś w aspekcie zapobiegania organem wiodącym jest Ministerstwo Środowiska<sup>51</sup>. Autor niniejszego artykułu, przedstawiając działalność określonych podmiotów w cyklu zarządzania kryzysowego, zgodnie z tematem artykułu, położył nacisk na fazę zapobiegania i reagowania kryzysowego. Jest to również uargumentowane tym, iż pierwsza z faz może zostać uznana za najistotniejszą dla ochrony ludności przed powodzią, zaś druga jest zdecydowanie najbardziej widoczną z faz zarządzania kryzysowego i wiąże się z bezpośrednimi działaniami określonych podmiotów na rzecz przeciwdziałania eskalacji sytuacji kryzysowej i ochrony ludności.

### 2.1. Zapobieganie zagrożeniom powodziowym

Jak już zostało stwierdzone we wstępnej części artykułu, głównym celem tej fazy jest zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia zjawiska powodziowego oraz minimalizacja wystąpienia potencjalnych strat w wyniku zaistniałej sytuacji kryzysowej.

<sup>47</sup> Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 5.

<sup>48</sup> Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, s. 7.

<sup>49</sup> Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 3, pkt 8.

<sup>50</sup> Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, s. 35.

<sup>51</sup> Tamże, s. 35.



Zapobieganie zagrożeniom powodziowym można rozumieć dwojako. Mianowicie za cel działania można obrać „utrzymanie wody z dala od ludzi” albo „utrzymanie ludzi z dala od wody”. Różnica w podejściu jest znacząca. Wydaje się, że kluczowe dla fazy zapobiegania jest drugie założenie. Powinno być ono wykonane m.in. poprzez odpowiednie plany przeciwpowodziowe, które będą wpływać na kształt zagospodarowania przestrzennego terenów zagrożonych powodzią. Plan, dzięki powszechności dostępu, mogą też wpływać na zwiększenie świadomości społeczeństwa w zakresie zagrożeń powodziowych, co również może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa powodziowego w Polsce. W tym kontekście istotna będzie również akcja edukacyjna dotycząca zagrożeń wywoływanych przez zjawiska powodziowe.

Cykl zarządzania kryzysowego rozpoczyna fazę zapobiegania powstawaniu powodzi. Na tym poziomie najważniejsze będą działania prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Instytutu Geologicznego<sup>52</sup>, czyli jednostek podległych ministrowi do spraw środowiska. Z analizy zadań wskazanych wyżej organów wynika, iż najważniejszym w tym miejscu działaniem jest planowanie, a w szczególności opracowanie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, a ostatecznie stworzenie planów zarządzania ryzykiem powodziowym na obszarach dorzeczy. Obowiązek ten wynika, jak już wcześniej zostało wspomniane, z założeń *Dyrektywy Powodziowej*<sup>53</sup>.

Proces uchwalania wspomnianych planów jest stopniowy. Po wyznaczeniu właściwych obszarów dorzecza i stworzeniu dla nich wstępnej oceny ryzyka powodziowego następnym krokiem jest opracowanie do końca bieżącego roku map zagrożenia i ryzyka powodziowego dla tych obszarów<sup>54</sup>. Mapy zagrożenia powodziowego mają sklasyfikować tereny, po pierwsze, jako takie, na których ryzyko wystąpienia powodzi jest niskie i może wystąpić raz na 500 lat; po drugie, zawierające obszary szczególnego zagrożenia powodziowego i po trzecie, zagrożone zalaniem w wyniku możliwego uszkodzenia lub zniszczenia urządzeń hydrologicznych, takich jak budowle piętrzące lub wały. Mapy te zawierają opis możliwego zasięgu powodzi, głębokości wody lub prędkości jej przepływu<sup>55</sup>. Z kolei mapy ryzyka powodziowego informują o stratach, jakie mogą nastąpić na skutek wystąpienia powodzi<sup>56</sup>. Dlatego też mają one przedstawiać m.in. szacunkową liczbę mieszkańców potencjalnie dotkniętych powodzią, znajdujące się na zagrożonym terenie obiekty o ważnym znaczeniu dla bezpieczeństwa, jak np. szpitale, oraz instalacje, których zalanie może spowodować dalsze straty zaistniałe w wyniku zanieczyszcze-

<sup>52</sup> *Tamże*, s. 38-39.

<sup>53</sup> *Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim* [dalej: *Dyrektywa w sprawie oceny ryzyka powodziowego*], Dz.U.UE.L.2007.288.27, art. 7, EUR-Lex, 2007, [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:PL:PDF>, 8 XI 2013.

<sup>54</sup> *Tamże*.

<sup>55</sup> *Prawo wodne*, art. 88d.

<sup>56</sup> *Mapy ryzyka powodziowego*, ISOK, [online] <http://isok.imgw.pl/produkty-projektu-isok/mapy-ryzyka-powodziowego>, 8 XI 2013.



nia terenu. Na tych mapach powinny znajdować się również zagrożone zalaniem obiekty gospodarcze czy zakłady pracy<sup>57</sup>. Organem odpowiedzialnym za opracowanie tychże map jest prezes KZGW przy współpracy z dyrektorami RZGW. Organem odpowiedzialnym za opracowanie map dla obszarów zagrożonych powodzią od strony morza jest z kolei dyrektor Urzędu Morskiego<sup>58</sup>.

Kolejnym krokiem po przygotowaniu map zagrożenia i ryzyka powodziowego jest opracowanie planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy. Plan ten uchwała prezes KZGW po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej<sup>59</sup>. Oprócz powyższych map, plan ma zawierać cele zarządzania ryzykiem powodziowym, poprzez które powinno się dążyć do minimalizacji potencjalnych konsekwencji powodzi dla życia ludzkiego i działalności gospodarczej<sup>60</sup>. Ów plan przedstawi również katalog działań, które mają doprowadzić do osiągnięcia założonych celów<sup>61</sup>. Będzie to najważniejszy dokument w zakresie ochrony przeciwpowodziowej dla danych obszarów dorzeczy.

Nie można też zapominać o tworzonych planach zarządzania kryzysowego, zgodnie z zaleceniami ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Na szczeblu centralnym funkcjonuje Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, ponadto ministrowie kierujący działami administracji zobowiązani są do opracowywania takich planów dla własnych ministerstw. Na szczeblu wojewódzkim obowiązują wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego przygotowywane przez wojewodę i podległe mu jednostki organizacyjne. Także na poziomie lokalnym występują odpowiednio powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego<sup>62</sup>.

Kolejnym istotnym elementem zapobiegania powodziom jest sprawnie funkcjonujący system urządzeń hydrologicznych. Jak już wspomniano, w Polsce istnieje wyraźny podział obowiązków w zakresie budowy, konserwacji czy też monitoringu i nadzoru nad działaniem budowli hydrologicznych. KPZK wskazuje na naczelną rolę prezesa KZGW w zakresie „programowania, planowania, nadzoru i realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód i urządzeń wodnych”<sup>63</sup>. Istotną rolę odgrywa RZGW, które koordynują działania związane z ochroną przed powodzią<sup>64</sup> i sprawują nadzór nad infrastrukturą urządzeń wodnych będących pod ich zarządem poprzez m.in. kontrolę obsługi i bezpieczeństwa tychże urządzeń. Nadzorem stanu technicznego i bezpieczeństwa budowli piętrzących zajmuje się IMGW, który wyniki nadzoru przesyła do KZGW i RZGW.

Wśród organów wspomagających w zakresie systemu budowli i urządzeń wodnych istotną rolę odgrywają: Instytut Technologiczno-Przyrodniczy, podporządkowany mi-

<sup>57</sup> *Prawo wodne*, art. 88e.

<sup>58</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, s. 39.

<sup>59</sup> *Prawo wodne* art. 88h.

<sup>60</sup> *Dyrektywa w sprawie oceny ryzyka powodziowego*, art. 7, ust. 2.

<sup>61</sup> *Prawo wodne*, art. 88g.

<sup>62</sup> *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*, art. 5.

<sup>63</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, s. 38.

<sup>64</sup> *Prawo wodne*, art. 92, ust. 3, pkt 7.

nistrowi rolnictwa i rozwoju wsi oraz Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych, które podlegają samorządowi wojewódzkiemu. Pierwszy z wymienionych organów opracowuje na podstawie własnych kontroli roczny raport o stanie wałów przeciwpowodziowych, zaś WZMiUW jest odpowiedzialny za budowę wałów przeciwpowodziowych i ich konserwację, nadzór nad urządzeniami melioracyjnymi, jego celem jest także zwiększenie naturalnej retencji w danej dolinie rzecznej<sup>65</sup>. Mimo tego, że wszelkiego rodzaju urządzenia przeciwpowodziowe często wytwarzają poczucie fałszywego bezpieczeństwa, wciąż są one istotnymi elementami ochrony przeciwpowodziowej. Jednak coraz częściej słyszalne są głosy, że nietechniczne środki ochronne, takie jak przywracanie rzekom jej naturalnego biegu i terenów zalewowych, zwiększenie naturalnej retencji są skuteczniejsze, a przy tym mniej kosztowne. Zbyttna regulacja rzek w przypadku zaistnienia wielkiej wody ma zdecydowanie gorsze skutki dla mieszkańców<sup>66</sup>. Jest to podejście zgodne z proponowanym przez *Ramową Dyrektywą Wodną*.

Kolejnym niezbędnym elementem fazy zapobiegania powodziom i jej negatywnym skutkom jest system ostrzeżeń powodziowych. Generalnie za cel jego działania uznaje się ostrzeżenie mieszkańców narażonych na skutki klęski żywiołowej o zaistniałym lub mogącym zaistnieć zagrożeniu i jego skali. W skład tego systemu wchodzi pięć elementów: prognoza wielkości i czasu wystąpienia powodzi, ustalenie zagrożonych obszarów, ustalenie zagrożonych podmiotów znajdujących się na nich, rozpowszechnianie ostrzeżeń i informacji oraz monitorowanie reakcji ludności na przesyłane ostrzeżenia<sup>67</sup>. W tym zakresie najważniejszą rolę odgrywa IMGW wraz z podległą sobie Państwową Służbą Hydrologiczno-Meteorologiczną (PSHM)<sup>68</sup>, której zadaniem jest monitorowanie zagrożeń hydrologiczno-meteorologicznych i na tej podstawie opracowanie i przesyłanie do organów państwa, podmiotów gospodarczych i społeczeństwa prognoz meteorologicznych i hydrologicznych dotyczących stanu wód w Polsce<sup>69</sup>. W związku z rozporządzeniem ministra środowiska z 2007 r.<sup>70</sup> służba ta jest zobowiązana do codziennego wysyłania wskazanym organom prognoz meteorologicznych oraz przesyłania ostrzeżeń przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze i hydrosferze w razie możliwości ich zaistnienia<sup>71</sup>.

Dla skutecznego działania systemu ostrzeżeń powodziowych, dla zmniejszenia negatywnych skutków zaistniałych w wyniku wystąpienia zagrożeń i umocnienia poczucia bezpieczeństwa obywateli powołano do życia Internetowy System Osłony

<sup>65</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, s. 38-40.

<sup>66</sup> J. Żelaziński, *Wdrażanie Ramowej Dyrektywy...*, s. 8.

<sup>67</sup> E.J. Lipińska, T. Rybak, *Powódź – konfrontacja teorii...*, s. 45.

<sup>68</sup> *O działalności polskiej meteorologii...*, 8 XI 2013.

<sup>69</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, s. 39.

<sup>70</sup> *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 roku w sprawie podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny oraz sposobu i częstotliwości ich przekazywania*, Dz.U. 2007 nr 158 poz. 1114.

<sup>71</sup> *Tamże*, art. 2-6.

Kraju<sup>72</sup>. Jego celem jest umożliwienie społeczeństwu szerokiego dostępu do map zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz innych map dotyczących m.in. instalacji wodnych czy też hydrograficznego ukształtowania Polski. System ten będzie zawierał również prognozy i ostrzeżenia dostarczane przez IMGW i PSHM. Ma on doprowadzić do zwiększenia świadomości powodziowej obywateli, ich edukacji w tym zakresie oraz umożliwić właściwe gospodarowanie przestrzenne na terenach zagrożonych powodzią czy też innymi katastrofami<sup>73</sup>. Istotne są również próby utworzenia lokalnych systemów ostrzeżeń ludności w związku z zagrożeniami powodziowymi. Dobrym przykładem jest Lokalny System Ochrony Przeciwpowodziowej w Kłodzku, który udostępnia mieszkańcom pełne informacje o miejscowych zagrożeniach i łączy działalność służb IMGW oraz gminnego i powiatowego centrum zarządzania kryzysowego<sup>74</sup>, jak również Opolski System Osłony Przeciwpowodziowej, opierający się przede wszystkim na danych ze stacji synoptycznych i wodowskazowych podległych IMGW<sup>75</sup>. Warty wzmianki jest również system ostrzeżeń za pomocą SMS-ów. Dobrym wzorcem dla Polski jest system brytyjski, w którym obywatele mogą zarejestrować się w Systemie Ostrzeżeń Powodziowych Bezpośrednich i otrzymywać informacje o zagrożeniach na telefony komórkowe czy pagery<sup>76</sup>. W Polsce tego rodzaju systemy też są wdrażane<sup>77</sup>, ale istotną barierą pozostaje kwestia finansowa.

Ostatnim elementem zapobiegania zagrożeniom powodziowym jest uświadamianie społeczeństwa i powszechna edukacja. Ponownie istotną rolę w tym zakresie odgrywa prezes KZGW oraz IMGW wraz z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (RCB)<sup>78</sup>. Organy te prowadzą działania edukacyjne w zakresie meteorologii i hydrologii poprzez m.in. liczne materiały publikacyjne oraz ekspertyzy badawcze i broszury informacyjne, czy nawet przeprowadzanie konkursów dla uczniów o tematyce powodziowej<sup>79</sup>. Ważne są szczególnie materiały informacyjne skierowane do mieszkańców w postaci ulotek, broszur w zakresie zabezpieczenia domów na wypadek powodzi oraz funkcjonowania systemu ostrzeżeń powodziowych<sup>80</sup>.

<sup>72</sup> *Wylonięcie najkorzystniejszej oferty w przetargu na budowę systemu informatycznego ISOK*, KZGW, 29 IV 2013, [online] [www.kzgw.gov.pl/pl/Wiadomosci/Wylonienie-najkorzystniejszej-oferty-w-przetargu-na-budowe-systemu-informatycznego-ISOK.html](http://www.kzgw.gov.pl/pl/Wiadomosci/Wylonienie-najkorzystniejszej-oferty-w-przetargu-na-budowe-systemu-informatycznego-ISOK.html), 8 XI 2013.

<sup>73</sup> *Korzyści związane z realizacją projektu*, ISOK, [online] <http://isok.imgw.pl/o-projekcie/korzysci-zwiazane-z-realizacja-projektu>, 8 XI 2013.

<sup>74</sup> *Lokalny System Osłony Przeciwpowodziowej*, [online] [www.lsop.powiat.klodzko.pl/index.php?link=MAIN](http://www.lsop.powiat.klodzko.pl/index.php?link=MAIN), 8 XI 2013.

<sup>75</sup> J. Gierczak, *Opolski System Osłony Przeciwpowodziowej*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Ograniczanie skutków...*, s. 62.

<sup>76</sup> *Zarządzanie szybkimi powodziąmi...*, s. 69.

<sup>77</sup> *Ostrzeżenia o burzach na komórkę (SMS)*, [online] [https://dzis.net/?page=ostrzezenia\\_sms](https://dzis.net/?page=ostrzezenia_sms), 9 XI 2013.

<sup>78</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, s. 38-39.

<sup>79</sup> M. Siudak, R. Konieczny, *Jak sobie radzić z powodzią. Poradnik dla animatora edukacji powodziowej*, Kraków 2010, [online] [ww.org.pl/data/Broszura-%20dlaczego%20ep%20jest%20wazna.pdf](http://ww.org.pl/data/Broszura-%20dlaczego%20ep%20jest%20wazna.pdf), 9 XI 2013.

<sup>80</sup> *Zarządzanie szybkimi powodziąmi...*, s. 47-54.

We wszystkich wymienionych powyżej elementach procesu zapobiegania przed powodzią aktywnie uczestniczą organy samorządu lokalnego i wojewodowie – przede wszystkim jako twórcy wojewódzkich<sup>81</sup>, powiatowych<sup>82</sup> czy gminnych<sup>83</sup> planów operacyjnych ochrony przed powodzią i w zakresie powszechnej edukacji w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom<sup>84</sup>, w czym istotnie pomagają centra i zespoły zarządzania kryzysowego właściwych organów. Dla skutecznego działania systemu bardzo ważna jest koordynacja działań określonych podmiotów w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Jest to szczególnie istotne w procesie planowania. Dlatego też plany zarządzania kryzysowego poszczególnych jednostek administracyjnych powinny uwzględniać dokumenty dotyczące *stricte* zagrożeń powodziowych. Obecnie znaczący jest proces kompilacji tych planów z wdrożonymi w grudniu 2013 r. mapami zagrożenia i ryzyka powodziowego.

## 2.2. Przygotowanie na wypadek wystąpienia sytuacji powodziowej

Po fazie zapobiegania następuje etap przygotowania na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej. Z racji tematyki niniejszego artykułu należy nadmienić w tym miejscu, że za najważniejsze działanie w tej fazie uznaje się przeprowadzanie ćwiczeń organów i służb odpowiedzialnych za działanie w sytuacjach kryzysowych. Ważne więc, by ćwiczenia te były odpowiednio wykonywane i nie przybierały postaci bezużytecznych pokazów<sup>85</sup>. Organami odpowiedzialnymi za ich wykonywanie są RCB wraz z ministrami na poziomie krajowym oraz wojewodowie, starostowie i wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast wraz z podległymi im jednostkami organizacyjnymi<sup>86</sup>.

## 2.3. Reagowanie w sytuacji powodziowej

Kolejną z faz zarządzania kryzysowego jest reagowanie na zaistniałą sytuację kryzysową. Ze względu na szeroki obszar oddziaływania powodzi i możliwość wywołania innych zagrożeń, takich jak na przykład osuwiska, epidemie i skażenia chemiczne, także spektrum służb odpowiedzialnych za działanie w tej fazie jest bardzo szerokie. Autor niniejszego artykułu skoncentruje się więc na najważniejszych podmiotach w zakresie reagowania kryzysowego.

Organem wiodącym w tym zakresie jest minister spraw wewnętrznych. Jego zadania w obliczu wystąpienia powodzi mają kierowniczo-koordynacyjny charakter. I tak

<sup>81</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206, z późn. zm., art. 24.

<sup>82</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578, z późn. zm., art. 34.

<sup>83</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, z późn. zm., art. 31a.

<sup>84</sup> Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, s. 40.

<sup>85</sup> P. Tarnawski, *Fikcja Zarządzania Kryzysowego*, „Rzeczpospolita”, 22 VII 2010, [online] [www.rp.pl/artukul/511982.html?p=1](http://www.rp.pl/artukul/511982.html?p=1), 9 XI 2013.

<sup>86</sup> Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 11.

jest on odpowiedzialny za uruchomienie procedur reagowania kryzysowego zawartych w planie zarządzania kryzysowego jego ministerstwa. Najważniejszą funkcją jest koordynowanie i nadzorowanie działań służb należących do jego resortu, czyli Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej oraz działań obrony cywilnej. Minister ten prowadzi działania przy pomocy Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Podległe MSW służby odgrywają kluczową rolę w aktywnym przeciwdziałaniu zaistniałej sytuacji kryzysowej. Do innych istotnych zadań MSW należy wnioskowanie o zagraniczną pomoc oraz o włączenie do akcji Straży Granicznej i oddziałów Sił Zbrojnych, jeśli środki, którymi dysponuje resort, są niewystarczające. Na wniosek ministra spraw wewnętrznych zwołuje się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego<sup>87</sup>.

Najważniejszą służbą odpowiedzialną za reagowanie w sytuacjach kryzysowych – czy też w czasie klęski żywiołowej – jest Państwowa Straż Pożarna (PSP). Jej zadaniem jest organizacja i przeprowadzenie akcji ratunkowych na wypadek klęski żywiołowej<sup>88</sup>. PSP jest odpowiedzialna za reagowanie kryzysowe w ramach systemu ratowniczo-gaśniczego, którego jest głównym elementem, a jednocześnie koordynatorem i nadzorcą. Na czele tego systemu stoi Komendant Główny PSP wraz z Krajowym Centrum Ratownictwa i Ochrony Ludności. W ramach tego systemu Straż Pożarna współpracuje z innymi służbami i organami administracji<sup>89</sup> oraz organizuje wraz z Państwowym Ratownictwem Medycznym system powiadamiania ratunkowego, do którego wchodzi m.in. obsługa numeru alarmowego 112, integrującego systemy alarmowe innych służb<sup>90</sup>. Do zadań PSP w razie wystąpienia klęski żywiołowej należy m.in. ewakuacja osób i zwierząt z obszarów zagrożenia, pomoc w zabezpieczeniu obwałowań i urządzeń przeciwpowodziowych, likwidacja zagrożeń związanych z klęską żywiołową, dostarczanie żywności i wody pitnej oraz ratowanie ludzi i udzielanie im doraźnej pomocy lekarskiej<sup>91</sup>. Co więcej, Komendant Główny PSP, jako szef Obrony Cywilnej Kraju, nadzoruje i koordynuje jej działania w zakresie przeciwdziałania klęskom żywiołowym.

Jeśli chodzi o działania w fazie reagowania kryzysowego innych służb podległych MSW mają one zdecydowanie wspierający charakter. Do głównych zadań Policji w razie wystąpienia powodzi należy alarmowanie ludności, zabezpieczenie mienia, w szczególności opuszczonego w wyniku przeprowadzonej ewakuacji, oraz kierowanie ruchem w obrębie zagrożonego obszaru, a także niedopuszczenie osób postronnych do miejsca działań wyspecjalizowanych służb<sup>92</sup>. Podobnie kształtują się zadania Straży Granicznej czy też straży komunalnych.

<sup>87</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, s. 45.

<sup>88</sup> *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej*, Dz.U. 1991 nr 88 poz. 400, z późn. zm., art. 1, ust. 2.

<sup>89</sup> E.J. Lipińska, T. Rybak, *Działania ratownicze służb reagowania kryzysowego podczas powodzi w województwie podkarpackim w 2010 roku*, [w:] *Powódź 2010...*, s. 171.

<sup>90</sup> *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej*, art. 14a.

<sup>91</sup> *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Dz.U. 2011 nr 46, poz. 239, z późn. zm., §14- 15.

<sup>92</sup> E.J. Lipińska, T. Rybak, *Powódź – konfrontacja teorii...*, s. 25.

Wśród organów wspierających działania reagowania na wypadek powodzi na czoło wysuwa się minister obrony narodowej, który na wniosek wojewody przekazuje do jego dyspozycji oddziały Sił Zbrojnych RP. Do ich zadań należy m.in. prowadzenie akcji poszukiwawczo-ratowniczych, ewakuacja zagrożonej ludności i mienia czy też wykorzystanie w razie potrzeby specjalistycznego sprzętu technicznego i materiałów wybuchowych. Siły Zbrojne RP włączają się w działania, kiedy użycie „zwykłych” sił i środków okazuje się niewystarczające<sup>93</sup>.

Znowu istotne są uprawnienia organów podległych ministrowi środowiska. Kluczową rolę odgrywają tu RZGW, które m.in. sterują falą powodziową poprzez organizację pracy zbiorników retencyjnych i urządzeń hydrotechnicznych, mają także za zadanie opracowanie projektu decyzji o opróżnieniu zbiornika. Ich działalność jest koordynowana przez prezesa KZGW. Z kolei zadaniem IMGW jest przysyłanie komunikatów i ostrzeżeń do wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego oraz opracowywanie raportów dla Rządowego Centrum Bezpieczeństwa<sup>94</sup>. Działania tych organów są kluczowe dla kształtowania się sytuacji powodziowej i właściwego reagowania na nią wyspecjalizowanych służb.

Warto wspomnieć również o działaniach ministra finansów i ministra zdrowia. Pierwszy z nich ma obowiązek uruchomienia i przekazania środków z rezerwy celowej i z rezerwy ogólnej na poczynania związane z reagowaniem kryzysowym, na wniosek właściwego ministra. Drugi z wymienionych ministrów jest odpowiedzialny za funkcjonowanie państwowego ratownictwa medycznego oraz działań lotniczego ratownictwa medycznego. Istotnym zadaniem wykonywanym przez podlegającą mu Państwową Inspekcję Sanitarną jest również monitorowanie oraz przeciwdziałanie zaistnieniu lub zwalczanie występującej już epidemii<sup>95</sup> będącej skutkiem zdarzeń powodziowych.

Ważna jest również rola wojewody, który na wskazanym obszarze jest odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe<sup>96</sup>. Na jego wniosek zbiera się Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, jego zadaniem jest również ogłaszanie alarmu przeciwpowodziowego na terytorium województwa. Jako zwierzchnik administracji rządowej w województwie koordynuje on działania prowadzone przez podległe sobie służby, inspekcje i straże – działania te podejmowane są na podstawie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego. Ponadto wojewoda koordynuje ewakuację mieszkańców z zagrożonych terenów, za której wykonanie odpowiedzialni są starostowie i odpowiednio wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast<sup>97</sup>. Na poziomie powiatowym i gminnym wymienione wyżej organy sprawują przewidziane dla wojewody funkcje. Są odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe na podległym sobie terenie. Swoje zadania, podobnie jak wojewoda, wykonują przy pomocy właściwych wydziałów zarządzania kryzysowego – zespołów zarządzania kryzysowego – którym przewodniczą, oraz

<sup>93</sup> *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*, art. 25.

<sup>94</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, s. 45.

<sup>95</sup> *Tamże*, s. 47.

<sup>96</sup> *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*, art. 14.

<sup>97</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, s. 48.



przy współpracy z centrami zarządzania kryzysowego, których istnienie na terenie gminy nie jest jednak obligatoryjne<sup>98</sup>.

Z ustawy o zarządzaniu kryzysowym wynika jeszcze jedna istotna dla organów wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla powinność. W związku z założeniem, że obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego posiada właściwy organ, który pierwszy otrzymał informację o zaistniałym zdarzeniu<sup>99</sup>, a takim podmiotem zwykle będzie organ wykonawczy gminy, musi on być zdolny do podjęcia pierwszych działań w aspekcie reagowania kryzysowego. Dlatego nieco dziwi, że gminy zostały zwolnione z obowiązku posiadania centrów zarządzania kryzysowego, których jednym z kluczowych obowiązków jest prowadzenie całodobowego dyżuru na wypadek wystąpienia zagrożeń<sup>100</sup>.

Przedstawiony – tylko w zarysie – system organów i służb działających w fazie reagowania zarządzania kryzysowego pokazuje, jak wiele podmiotów o zróżnicowanych zadaniach jest zaangażowanych w działania na tym etapie. Dlatego też należy uświadomić sobie wielką wagę, jaką odgrywają centra zarządzania kryzysowego, które są miejscem, gdzie działania wyżej wspomnianych organów się zbiegają. To właśnie zadaniem centrów działających na różnych poziomach zarządzania kryzysowego jest zbieranie i późniejsza obróbka wszelkich informacji wpływających do nich od zainteresowanych podmiotów, jednostek prowadzących działania reagowania kryzysowego. Właściwa ich analiza pozwoli później na skuteczniejsze koordynowanie ich działań, a podmiotom odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe na danym terenie umożliwi sprawniejsze kierowanie działaniami odpowiednich służb.

#### 2.4. Odbudowa

Należy również wspomnieć o fazie odbudowy, która zamyka cykl zarządzania kryzysowego, a jednocześnie rozpoczyna fazę zapobiegania, poprzez wdrażanie programów przeciwpowodziowych oraz analizę raportów sporządzanych po wystąpieniu sytuacji kryzysowej. Raporty te nakreślają wady funkcjonowania systemu i wskazują proponowane kierunki zmian. W tej fazie najistotniejsza jest pomoc finansowa poszkodowanym mieszkańcom oraz instytucjom w celu przywrócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Odbudowa opiera się na założeniach *Ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu*<sup>101</sup>. Udostępnienie pomocy finansowej należy przede wszystkim do zadań ministra finansów, który uruchamia specjalne rezerwy budżetowe, a także do jednostek samorządu terytorialnego, które sporządzają

<sup>98</sup> *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*, art. 20, ust. 2.

<sup>99</sup> *Tamże*, art. 21.

<sup>100</sup> W. Karbowski, *Organizacja systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe – ochrona przed powodzią (rozwiązania praktyczne)*, red. M. Wiatkowski, A. Czamara, R. Kosierba, Opole 2008, s. 24.

<sup>101</sup> *Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu*, Dz.U. 2001 nr 84 poz. 906, z późn. zm.

protokoły strat oraz harmonogramy odbudowy i rozdysponowują przekazane z ministerstwa środki finansowe<sup>102</sup>. Wydatki publiczne na odbudowę terenów dotkniętych powodzią z 2010 r. sięgnęły 12 mld zł, z czego tylko 1,6 mld zł zostało wypłacone przez ubezpieczycieli. Wynika to m.in. z tego, że niestety wciąż bardzo niski jest odsetek ubezpieczonych od klęsk żywiołowych budynków. Jest to 90% budynków rolnych, których obowiązek ubezpieczenia jest obligatoryjny, oraz 60% pozostałych, z czego większość stanowią budynki gospodarcze<sup>103</sup>. Liczby te świadczą o konieczności dalszej edukacji społeczeństwa w zakresie zagrożeń powodziowych, a więc konieczny jest powrót do fazy zapobiegania powodziom.

## PODSUMOWANIE

W ostatnich latach na skutek zmian prawnych, a w szczególności ustanowienia nowej ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r., implementacji RDW, a także wprowadzenia *Dyrektywy powodziowej*, system uległ znacznym przeobrażeniom. W aspekcie ochrony przeciwpowodziowej bardzo ważna jest sprawa zarządzania wodami i budowlami hydrotechnicznymi, gdyż jest to podstawa dla czynnej i biernej ochrony przed powodzią. Dlatego też tak istotne jest uporządkowanie systemu administrowania wodami w Polsce, który – jak wykazano w powyższych fragmentach artykułu – nie funkcjonuje prawidłowo. System ten był wielokrotnie krytykowany w raportach Najwyższej Izby Kontroli – nie wyciągano jednak z tego odpowiednich wniosków i polski system ochrony przeciwpowodziowej wciąż nie zabezpiecza w odpowiedni sposób znacznych obszarów Polski, co pokazała ostatnia powódź w 2010 r.<sup>104</sup> Istotne jest również uporządkowanie zadań odpowiednich organów administracji publicznej, służb, inspekcji i straży, które – jak wykazano w drugiej części artykułu – są bardzo zróżnicowane. Kolejne fazy zarządzania kryzysowego powinny być ze sobą ściśle połączone i wpływać jedna na drugą; nie mogą być one wykonywane w oderwaniu od pozostałych. W tej dziedzinie ogromną zasługę można przypisać KPZK, który porządkuje te zadania poprzez przygotowanie siatki bezpieczeństwa na wypadek zagrożenia powodziowego.

Na zakończenie należy podkreślić, jak istotna jest kwestia zapobiegania powodziom. To właśnie ten etap jest kluczowy dla zarządzania kryzysowego na wypadek powodzi. Można założyć, że jeśli będą sporządzone odpowiednie plany, jeśli organy administracji publicznej i społeczeństwo będą bardziej wyedukowane w zakresie zagrożeń powodziowych, to automatycznie skutki ewentualnych powodzi będą mniej dotkliwe. Ważna jest tutaj w szczególności kwestia odpowiedniego zagospodarowania przestrzennego i właściwe użytkowanie terenów zalewowych. Świadoma społeczność lokalna z pew-

<sup>102</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240, z późn. zm.

<sup>103</sup> M. Szreder, E. Wycinka, D. Gajda, *Kompensacja szkód powodziowych na przykładzie Bogatyni*, [w:] *Powódź – infrastruktura – finansowanie*, red. R. Pajewska-Kwaśny, Warszawa 2012, s. 42-43.

<sup>104</sup> J. Oleszkiewicz, *NIK – kontroluje i krytykuje... ale bezskutecznie*, „Ekopartner”, 2010, nr 6, s. 2-3, [online] [www.bptorun.edu.pl/upload/File/czasopisma/Ekopartner/Ekopartner\\_VI2010.pdf](http://www.bptorun.edu.pl/upload/File/czasopisma/Ekopartner/Ekopartner_VI2010.pdf), 9 XI 2013.

nością nie pozwoli na zagospodarowanie tych terenów poprzez postawienie budynków mieszkalnych. W zakresie zapobiegania powodziom znowu powraca temat administracji wodami. Odpowiedni podział na bierną i czynną ochronę przeciwpowodziową<sup>105</sup> pozwoli na zminimalizowanie negatywnych skutków powodzi. Zbilansowanie technicznych i nietechnicznych środków ochrony pozwoli na zwiększenie bezpieczeństwa powodziowego, powinno też zadowolić przedstawicieli ochrony środowiska, którzy dążą do uwolnienia rzek i zwrócenia im terenów zalewowych.

Oczywiście nie można w całkowity sposób ograniczyć występowania powodzi, gdyż nie jesteśmy w stanie kontrolować wielkości opadów atmosferycznych. Jednakże poprzez stworzenie odpowiedniego systemu ochrony przeciwpowodziowej, szczególnie w aspekcie zapobiegania powstawaniu zagrożeń powodziowych, możliwe jest znaczne zminimalizowanie skali zniszczeń powstałych w wyniku takiej sytuacji kryzysowej.

## BIBLIOGRAFIA

### I. Publikacje drukowane:

#### Literatura źródłowa:

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Dz.U. 2011 nr 46 poz. 239.

*Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 roku w sprawie podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny oraz sposobu i częstotliwości ich przekazywania*, Dz.U. 2007 nr 158 poz. 1114.

*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

*Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351.

*Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej*, Dz.U. 1991 nr 88 poz. 400.

*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578.

*Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*, Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229.

*Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu*, Dz.U. 2001 nr 84 poz. 906.

*Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej*, Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558.

<sup>105</sup> M. Sulikowska, J. Kałuża, *Ochrona przeciwpowodziowa bierna – zasady projektowania rozwiązań przyjaznych dla środowiska i człowieka na przykładzie Opola*, [w:] Zarządzanie Kryzysowe. Ograniczanie skutków..., s. 155-156.

*Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.

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

*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

#### Literatura pomocnicza:

##### – monografie i opracowania:

Balcerowicz B., *Wybrane problemy obronności państwa*, Warszawa 2002.

Gierszewski J., *Bezpieczeństwo państwa. Zarys systemu*, Warszawa 2013.

Grocki R., *Vademecum zagrożeń*, Warszawa 2003.

Kosowski B., *Model systemu zarządzania kryzysowego szczebla wojewódzkiego*, Warszawa 2007.

Zamiar Z., Węlyczko L., *Zarządzanie kryzysowe*, Wrocław 2012.

##### – prace zbiorowe:

*Powódź 2010 – przyczyny i skutki*, red. E.J. Lipińska, Rzeszów 2011.

*Zarządzanie kryzysowe. Ograniczanie skutków zjawisk ekstremalnych*, red. M. Wiatkowski, W. Czamara, Opole 2010.

*Zarządzanie szybkimi powodziąmi. Doświadczenia Europy Środkowo-Wschodniej*, red. P. Madej, R. Konieczny, M. Barszczyńska, M. Siudak, J. Saalmueller, Warszawa 2009.

##### – rozdziały w pracach zbiorowych:

Czarnecka H., *Powódź 2010 w Regionie Dolnej Wisły w aspekcie skutków oraz zagadnień organizacyjno-prawnych ochrony przeciwpowodziowej*, [w:] *Forum Naukowo-Techniczne Powódź 2010*, Warszawa 2010.

Karbowiak W., *Organizacja systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe – ochrona przed powodzią (rozwiązania praktyczne)*, red. M. Wiatkowski, A. Czamara, R. Kosierba, Opole 2008.

Lipińska E.J., Rybak T., *Działania ratownicze służb reagowania kryzysowego podczas powodzi w województwie podkarpackim w 2010 roku*, [w:] *Powódź 2010 – przyczyny i skutki*, red. E. J. Lipińska, Rzeszów 2011.

Lipińska E.J., Rybak T., *Powódź – konfrontacja teorii z rzeczywistością*, [w:] *Powódź 2010 – przyczyny i skutki*, red. E. Lipińska, Rzeszów 2011.

Maciejewski T., Walczykiewicz T., *Powódź – nasze niekonsekwencje*, [w:] *Forum Naukowo-Techniczne Powódź 2010*, Warszawa 2010.

Sulikowska M., Kałuża J., *Ochrona przeciwpowodziowa bierna – zasady projektowania rozwiązań przyjaznych dla środowiska i człowieka na przykładzie Opola*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Ograniczanie skutków zjawisk ekstremalnych*, red. M. Wiatkowski, W. Czamara, Opole 2010.

Szreder M., Wycinka E., Gajda D., *Kompensacja szkód powodziowych na przykładzie Bogatyni*, [w:] *Powódź -- infrastruktura – finansowanie*, red. R. Pajewska-Kwaśny, Warszawa 2012.

Wiatkowski M., *Wybrane aspekty gospodarki wodnej na obszarze zlewni*, cz. I: *Zadania gospodarki wodnej*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Ograniczanie skutków zjawisk ekstremalnych*, red. M. Wiatkowski, W. Czamara, Opole 2010.

Zalewski J., *Odra w kontekście sytuacji zagrożenia powodziowego i awarii budowlanych*, [w:] *Awary budowlane: zapobieganie, diagnostyka, naprawy, rekonstrukcje: XXV konferencja*

*naukowo-techniczna, Szczecin–Międzyzdroje, 24-27 maja 2011, t. 1, red. M. Kaszyńska, Szczecin 2011.*

## II. Publikacje elektroniczne:

### Literatura źródłowa:

Broszura Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, [online] [http://www.kzgw.gov.pl/files/file/Pliki\\_do\\_pobrania/BROSZURA%20O%20KZGW%20PL.pdf](http://www.kzgw.gov.pl/files/file/Pliki_do_pobrania/BROSZURA%20O%20KZGW%20PL.pdf).

*Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*, Dz.U.U.E.L.2000.327.1, EUR-Lex, 2000, [online], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:05:32000L0060:PL:PDF>.

*Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim*, Dz.U.U.E.L.2007.288.27, EUR-Lex, 2007, [online], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:PL:PDF>.

*Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2012, [online] <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/2012/03/KPZK.pdf>.

*Mapy ryzyka powodziowego*, ISOK, [online] <http://isok.imgw.pl/produkty-projektu-isok/mapy-ryzyka-powodziowego>.

*Plany gospodarowania wodami*, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, [online] [www.rdw.org.pl/plany-gospodarowania-wodami.html](http://www.rdw.org.pl/plany-gospodarowania-wodami.html).

*Program Wisła 2020*, Związek Miast Nadwiślańskich, [online] [www.zmn.org.pl/download/polski.pdf](http://www.zmn.org.pl/download/polski.pdf).

*Raport po powodzi* z maja i czerwca 2010 r., Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, 2010, [online] [www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=75904&cwer=0&new=t&mode=shw](http://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=75904&cwer=0&new=t&mode=shw).

*Statut Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi*, Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi, [online] [www.bip.melioracja.lodzkie.pl/data/other/statutzal.douchwały133-06.doc](http://www.bip.melioracja.lodzkie.pl/data/other/statutzal.douchwały133-06.doc).

*Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2013, [online] [www.bbn.gov.pl/download/1/14652/SRSBNRPprzyjeta090413.pdf](http://www.bbn.gov.pl/download/1/14652/SRSBNRPprzyjeta090413.pdf).

### Literatura pomocnicza:

#### – monografie i opracowania:

Bednarczyk S., Jarzębińska T., Mackiewicz S., Wołoszyn E., *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, [online] [www.kzgw.gov.pl/files/file/Edukacja/Vademecum\\_ochrony\\_przeciwpowodziowej.pdf](http://www.kzgw.gov.pl/files/file/Edukacja/Vademecum_ochrony_przeciwpowodziowej.pdf).

*Ocena stanu technicznego i przydatności urządzeń przeciwpowodziowych w obszarach problemowych w dorzeczu Wisły Środkowej. Stan dotychczasowej wiedzy i dalsze kierunki prac*, oprac. M. Borys, Falenty 2011, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, [online] [www.mazowieckie.pl/download/1/18039/dzenwdorzeczuWislySrodkowej.pdf](http://www.mazowieckie.pl/download/1/18039/dzenwdorzeczuWislySrodkowej.pdf).

Siudak M., Konieczny R., *Jak sobie radzić z powodzią. Poradnik dla animatora edukacji powodziowej*, Kraków 2010, Witryna Wiejska, [online] [www.org.pl/data/Broszura-%20dlaczego%20ep%20jest%20wazna.pdf](http://www.org.pl/data/Broszura-%20dlaczego%20ep%20jest%20wazna.pdf).

Żelaziński J., *Wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej*, Warszawa 2010, Światowy Fundusz na rzecz Przyrody, [online] [http://awsassets.wwfpl.panda.org/downloads/ekspertyza\\_rdw\\_i\\_dp.pdf](http://awsassets.wwfpl.panda.org/downloads/ekspertyza_rdw_i_dp.pdf).

– artykuły prasowe:

Oleszkiewicz J., *NIK – kontroluje i krytykuje... ale bezskutecznie*, „Ekopartner”, 2010, nr 6, [online] [www.bptorun.edu.pl/upload/File/czasopisma/Ekopartner/Ekopartner\\_VI2010.pdf](http://www.bptorun.edu.pl/upload/File/czasopisma/Ekopartner/Ekopartner_VI2010.pdf).

*Ostrzeżenia o burzach na komórkę (SMS)*, Burze.dzis.net, [online] [https://dzis.net/?page=ostrzezenia\\_sms](https://dzis.net/?page=ostrzezenia_sms).

Piłat B., *Czyj ten wał? Spór między wojewodą i prezydentem*, Gazeta.pl, 19 VIII 2010, [online] [http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,35798,8273554,Czyj\\_ten\\_wal\\_\\_Spor\\_miedzy\\_wojewoda\\_i\\_prezydentem.html](http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,35798,8273554,Czyj_ten_wal__Spor_miedzy_wojewoda_i_prezydentem.html).

Polska Agencja Prasowa, *Anachroniczny system przeciwpowodziowy: wyższe wawy to większe straty*, Gazeta.pl, [online] [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7917500,Anachroniczny\\_system\\_przeciwpowodziowy\\_\\_wyzsze\\_waly.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7917500,Anachroniczny_system_przeciwpowodziowy__wyzsze_waly.html).

Tarnawski P., *Fikcja Zarządzania Kryzysowego*, „Rzeczpospolita”, [online] [www.rp.pl/artykul/511982.html?p=1](http://www.rp.pl/artykul/511982.html?p=1).

Strony internetowe:

Strona internetowa Informatycznego Systemu Osłony Kraju – [www.isok.imgw.pl](http://www.isok.imgw.pl).

Strona internetowa Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – [www.imgw.pl](http://www.imgw.pl).

Strona internetowa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – [www.kzgw.gov.pl](http://www.kzgw.gov.pl).

Strona internetowa Lokalnego Systemu Osłony Przeciwpowodziowej w Kłodzku – [www.lsop.powiat.klodzko.pl](http://www.lsop.powiat.klodzko.pl).

Strona internetowa Państwowej Straży Pożarnej – [www.straz.gov.pl](http://www.straz.gov.pl).

Strona internetowa portalu Burze.dzis.net – [www.dzis.net](http://www.dzis.net).

Strona internetowa Ramowej Dyrektywy Wodnej – [www.rdw.org.pl](http://www.rdw.org.pl).

Strona internetowa Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie – [www.krakow.rzgw.gov.pl](http://www.krakow.rzgw.gov.pl).

---

**KAROL MĄKA**, student I roku studiów magisterskich na kierunku bezpieczeństwo narodowe oraz III roku studiów licencjackich na kierunku administracja na Uniwersytecie Jagiellońskim. Ukończył z wyróżnieniem studia licencjackie na kierunku bezpieczeństwo narodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Do zainteresowań autora należy problematyka związana z bezpieczeństwem wewnętrznym Polski, a w szczególności zarządzaniem kryzysowym, ochroną przeciwpowodziową i zabezpieczeniem infrastruktury krytycznej w Polsce.