

kpt. dr inż. Paweł GROMEK  
mf. kpt. mgr Michał MISTERKA  
Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie

## Ratownictwo powodziowe w Polsce – założenia systemowe

### Flood Rescue in Poland – System Assumptions

#### Streszczenie

W artykule przedstawiono autorskie ujęcie ratownictwa powodziowego w Polsce. Wskazano jego miejsce w aktualnych strukturach ratownictwa, traktując o nich zdecydowanie szerzej niż jedynie przez pryzmat wypadkowej krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz łączącego je systemu powiadamiania ratunkowego. Ratownictwo powodziowe przeanalizowano w sposób całościowy, ukazując jego systemowy charakter.

Zidentyfikowano elementy systemu ratownictwa powodziowego w Polsce. Zaprezentowano wykaz zadań właściwych podmiotów, z których wynikają relacje zachodzące między nimi. Opisano także syntetyczny cel wyodrębnienia analizowanego systemu z jego nadrzędnych, krajowych odpowiedników (Polskiego Systemu Ratownictwa, systemu ochrony ludności, systemu bezpieczeństwa powszechnego oraz systemu bezpieczeństwa narodowego RP).

Artykuł wzbogacono o informacje na temat umiejscowienia systemu ratownictwa powodziowego w polskich strukturach bezpieczeństwa.

**Słowa kluczowe:** ratownictwo, powódź, system, ochrona przeciwpowodziowa

#### Summary

The flood rescue is dealt with, as a branch of the common security and meant as an operational activity at all state security management levels in all states of the state performance. It is directed to protect people, as well as properties and environment in order to meet people's existence needs. It is conducted in or in the context of circumstances related to direct and immediate response to the flood threat.

The analysis results concerning the flood rescue aspects allow us to understand them in the systematic approach. Flood rescue entities constitute the system elements. They are connected by relations which are formalized in relevant normative documents. The relations create a hybrid structure of the flood rescue system. The hybridization relies on connecting hierarchical substructures

(dedicated to management entities) with network substructures (dedicated to executory ones). The main system objective is to protect people as well as properties and environment (to extend people's existence needs in biological and survival-cultural dimensions) in or in the context of circumstances related to direct and immediate response to the flood threat. It is important that such kind of operational activity is executed at all levels of state security management and in all levels of its performance.

Owing to close correspondence between the flood rescue and the rescue in synthetic meaning, the flood rescue system is also closely functionally connected with the national and international security systems and structures. The strongest relations are observed in case of state rescue system, people protection system, common security system, national security system as well as such international equivalents as INSARAG, UNDAC, People Protection Mechanism of European Union and NATO Crisis Management System.

**Keywords:** rescue, flood, system, flood protection

## Wprowadzenie

Zagrożenie powodziowe zdaje się na stałe wpisywać w uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego RP. Zgodnie z treściami *Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego*, „to jedno z najczęściej występujących zagrożeń naturalnych, będące zjawiskiem przyrodniczym o charakterze ekstremalnym, często gwałtownym, występującym nieregularnie”<sup>1</sup>. Pomimo swojej nieregularności, przypisano mu najwyższą wartość ryzyka uzyskaną w toku oceny, w oparciu o matrycę ryzyka z procedury opracowania raportów cząstkowych do *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, z uwzględnieniem zagrożeń możliwych do oszacowania na podstawie danych zawartych w raportach cząstkowych<sup>2</sup>.

Na takie postrzeżenie ryzyka powodziowego mają wpływ m.in. olbrzymie straty ludzkie i materialne z nim związane. W ciągu ostatnich dwudziestu lat tylko trzy z największych powodzi zubożyły Polskę na kwotę sięgającą ponad 30 mld zł (1997 r. – 13 635 mln zł, 2001 r. – 4215 mln zł, 2010 r. – 12 790 mln zł)<sup>3</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w trakcie tych zdarzeń śmierć poniosło niemalże 100 osób.

Z uwagi na charakter zagrożenia powodziowego i jego wysoce negatywny potencjał wpływu na bezpieczeństwo społeczności lokalnych (w tym bezpośrednio na życie ludzi), na przestrzeni lat wypracowano i stale dostosowuje się konkretne sposoby ochrony przeciwpowodziowej. Tym bodajże najbardziej dostrzegalnym medialnie jest ratownictwo powodziowe. Właściwe mu działania wymagają prze-

<sup>1</sup> Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2013/2015, RCB, Warszawa 2015, s. 8.

<sup>2</sup> Tamże, s. 7.

<sup>3</sup> Szerzej, Dorzecze Wisły. Monografia powodzi maj-czerwiec 2010, M. Maciejewski, M.S. Ostoj-ski, T. Walczykiewicz (red.), IMGW, Warszawa 2011.

ważnie zaangażowania znacznej liczby zróżnicowanych podmiotów, których wręcz spektakularny wysiłek służy ratowaniu zagrożonego życia i zdrowia ludzkiego, a także środowiska i mienia w wymiarach niezbędnych do przeżycia ludności. Zgodnie z danymi Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (KCKRiOL) w samym tylko 2010 r. podmioty ratownicze uczestniczyły w ok. 76,8 tys. interwencji związanych z akcją przeciwpowodziową oraz likwidacją zagrożeń powstałych w skutek opadów deszczu. Tworzyły ich zasoby głównie Państwowej Straży Pożarnej (PSP, 20 tys. funkcjonariuszy, czyli niemalże 60% ich ogółu), ochotniczych straży pożarnych (OSP, 60 tys. druhów), Sił Zbrojnych RP (8,4 tys. żołnierzy), Straży Granicznej (2,8 tys. funkcjonariuszy) i Policji (3,5 tys. funkcjonariuszy)<sup>4</sup>. Z obiektywnych przyczyn nie sposób wymienić tu wszystkich podmiotów ratowniczych, w tym organizacji pozarządowych, organizacji zakładowych i doraźnych zrzeszeń obywatelskich.

Zróżnicowanie ilościowe i jakościowe podmiotów ratownictwa powodziowego, specyficzny charakter ich działań, a także niejednoznaczność relacji, które zachodzą między nimi, relatywnie mocno komplikują obraz ratownictwa powodziowego w Polsce. Doświadczenia własne autorów niniejszego opracowania pozwalają wysnuć przypuszczenie, że w dalszym ciągu istnieje wiele obszarów wymagających doprecyzowania i usprawnień w niniejszym zakresie. Jest to o tyle utrudnione, że nie sposób jednoznacznie nakreślić, czym jest system ratownictwa powodziowego w Polsce.

Powyższe rozważania stanowią wprowadzenie do eksploracji przedmiotowej problematyki. Za jej cel autorzy przyjęli uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. *Jaka jest istota ratownictwa powodziowego w Polsce?*
2. *W czym wyraża się jego systemowy charakter?*
3. *W jaki sposób system ratownictwa powodziowego wpisuje się w krajowe struktury bezpieczeństwa?*

Podjęty wysiłek badawczy skutkowało uzyskaniem systemowego opisu ratownictwa powodziowego w Polsce. Może to stanowić punkt wyjścia do właściwych pogłębionych analiz na dalszych etapach pracy naukowej.

## 1. Istota ratownictwa powodziowego

Wezbrania to akumulacje wody w zbiornikach wodnych oraz ciekach, które mogą oddziaływać destrukcyjnie (w wymiarze społeczno-gospodarczym) na tereny wykorzystywane przez człowieka. Stanowią bezpośrednią przyczynę podejmowania działań ratowniczych o charakterze powodziowym<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Informacja dotycząca sytuacji związanej z intensywnymi opadami deszczu od dnia 14.05.2010 r., Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP, Warszawa 2010.

<sup>5</sup> Por., W. Feluch, Prognozowanie zagrożeń powodziowych, [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, cz. 2, Wyd. Edura, Warszawa 2002, s. 56.

W tym miejscu pojawia się pytanie o to, w czym wyraża się wspomniany charakter. Niewątpliwie jest on związany z ratowaniem, szerzej zaś z ratownictwem.

Ratowanie i ratownictwo to terminy bardzo zbliżone znaczeniowo. Subtelną różnicę w ich rozumieniu trafnie uwidacznia A. Skrabacz. Według niej ratowanie ma zdecydowanie czynnościowy, wykonawczy charakter. Jest utożsamiane z bezpośrednią pomocą w trudnej, nagłej sytuacji. Ratownictwo rozumie się natomiast bardzo szeroko, przez pryzmat dziedziny bezpieczeństwa powszechnego<sup>6</sup>.

Więcej, ścisła relacja ratownictwa i bezpieczeństwa powszechnego zdaje się mieć swój wyraz w relatywizacji tego pierwszego z problematyką ochrony ludności. Ochrona ludności jest jednym z elementów katalogu zasadniczych misji realizowanych w ramach bezpieczeństwa narodowego (szczegółowo zaś bezpieczeństwa powszechnego). Realizacji właściwych działań oczekuje się od licznych i bardzo zróżnicowanych podmiotów. Są wśród nich organy administracji publicznej, inne organy i instytucje państwowe (w tym służby, inspekcje i straże), przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, obywatele, a w specyficznych i odpowiednio uzasadnionych okolicznościach Siły Zbrojne RP (SZ RP). Za cel ochrony ludności przyjmuje się bowiem ochronę ludzi (życia i zdrowia), a także mienia i środowiska w zakresie niezbędnym do ich przeżycia w wymiarach biologicznym i bytowo-kulturowym, włączając tu udzielanie pomocy humanitarnej i prawnej w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych, okupacji i bezpośrednio po nich. Nie ogranicza się jej więc wyłącznie do reagowania na zagrożenia, obejmując domeną działania także zapobieganie tym zagrożeniom, przygotowanie na ich ewentualną materializację i przywracanie stanu normalnego (przynajmniej w odniesieniu do warunków biologicznych i bytowo-kulturowych na akceptowalnym poziomie)<sup>7</sup>.

O ile jednak na ochronę ludności składają się działania o charakterze prewencyjnym, restrykcyjnym, operacyjnym i logistycznym, to ratownictwo dotyczy zdecydowanie jedynie ich operacyjnych odpowiedników. Co więcej, przekonanie o spójności przedmiotu ochrony ludności i ratownictwa pozwala sformułować tezę, że działania operacyjne w zakresie ochrony ludności to w dominującej wręcz mierze właśnie działania w zakresie ratownictwa. Ich cechą charakterystyczną, odróżniającą działania w zakresie ratownictwa od pozostałych działań operacyjnych w zakresie ochrony ludności, są okoliczności ich prowadzenia, czy-

<sup>6</sup> Por., A. Skrabacz, *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, Wyd. AON, Warszawa 2004, s. 10.

<sup>7</sup> Por., A. Włodarski, *Ochrona ludności w systemie bezpieczeństwa RP*, *Zeszyty Naukowe SGSP* 2014, nr 52 (4), s. 42-43, projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności (wersja z 19.03.2014 r.), W. Kitler, *Ochrona ludności [w:] W. Kitler, A. Skrabacz, Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Wyd. TWO, Warszawa 2010, s. 67-68, ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. DzU z 2014 r. poz. 1166), art. 25 ust. 2 i 3, P. Gromek, *Ratownictwo w ochronie ludności. Istota. System. Kierunki rozwoju*, Wyd. SGSP, Warszawa 2015, s. 15-17.

li stan nagłości, tryb pilny, brak możliwości biernego oczekiwania na rozwój sytuacji zagrożenia<sup>8</sup>.

Na gruncie powyższych rozważań można sformułować definicję ratownictwa, utożsamianą z dziedziną bezpieczeństwa powszechnego oznaczającą działalność operacyjną na wszystkich poziomach zarządzania bezpieczeństwem państwa, we wszystkich stanach jego funkcjonowania, ukierunkowaną na ochronę ludzi, a także mienia i środowiska w zakresie niezbędnych do ich przeżycia w wymiarach biologicznym i bytowo-kulturowym, w okolicznościach lub w związku z okolicznościami reagowania na zagrożenia w trybie niezwłocznym (natychmiastowym, pilnym)<sup>9</sup>.

Wspomniane okoliczności będą z oczywistych przyczyn determinowane charakterem zagrożenia. W przypadku zagrożenia powodziowego, wyniki analizy intuicyjnej sugerują, by wziąć tu po uwagę m.in.:

- prowadzenie działań ratowniczych na terenach o zróżnicowanej gęstości zaludnienia (zwłaszcza na terenach miejskich),
- konieczność zaangażowania znacznych zasobów (nie tylko ratowniczych) w celu ewakuacji osób, zwierząt i mienia,
- możliwość powstawania utrudnień w ruchu drogowym (np. z powodu samoewakuacji ludności),
- powiązanie funkcjonalne instalacji, systemów i infrastruktury na terenach zalewowych,
- potencjalną niechęć osób do poddania się działaniom ratowniczym z obawy o utratę mienia pozostawianego w strefie zagrożenia,
- wysoki potencjał materializacji zagrożeń wtórnych związanych ze skażeniem ujęć wód pitnych,
- konieczność zapewnienia pożądanego poziomu gotowości operacyjnej podmiotów ratownictwa w jednostkach terytorialnych, z których dysponowane są zasoby na potrzeby działań przeciwpowodziowych.

Tak więc ratownictwem powodziowym, w korespondencji do definicji samego ratownictwa, można nazwać dziedzinę bezpieczeństwa powszechnego oznaczającą działalność operacyjną na wszystkich poziomach zarządzania bezpieczeństwem państwa, we wszystkich stanach jego funkcjonowania, ukierunkowaną na ochronę ludzi, a także mienia i środowiska w zakresie niezbędnym do ich przeżycia w wymiarach biologicznym i bytowo-kulturowym, w okolicznościach lub w związku z okolicznościami reagowania na zagrożenia w trybie niezwłocznym (natychmiastowym, pilnym), jako wyraz reagowania na zagrożenie powodziowe, biorąc tu pod uwagę charakter tego zagrożenia, opisany powyżej na relatywnie wysokim poziomie ogólności.

<sup>8</sup> P. Gromek, *Ratownictwo...*, s. 46-48.

<sup>9</sup> Tamże, s. 17.

## 2. System ratownictwa powodziowego – czynniki konstytutywne

Przytoczona definicja zdaje się odzwierciedlać złożoność problematyki ratownictwa powodziowego jako integralnego elementu ochrony ludności w obliczu powodzi. Z prawdopodobieństwem bliskim jedności przedstawienie go w sposób całościowy (holistyczny) to niebywale trudne i złożone przedsięwzięcie. Podejście systemowe zdaje się być użytecznym ujęciem w tym zakresie, zwłaszcza z uwagi na potencjalnie wysoki holizm traktowania przedmiotu rozważań.

Do traktowania w ujęciu systemowym konieczne jest zidentyfikowanie czynników konstytutywnych systemu. Są to elementy go stanowiące, relacje (lub więzi) łączące te elementy, a także cel ich wyodrębnienia z otaczającej rzeczywistości (cel nadrzędny systemu, jego misja)<sup>10</sup>.

W przypadku systemu ratownictwa powodziowego jego cel nadrzędny jest wpisany we właściwą definicję. To ochrona ludzi, a także mienia i środowiska w zakresie niezbędnym do ich przeżycia w wymiarach biologicznym i bytowo-kulturowym, w okolicznościach lub w związku z okolicznościami reagowania na zagrożenia w trybie niezwłocznym (natychmiastowym, pilnym), jako wyraz reagowania na zagrożenie powodziowe.

Realizacja tego celu została wpisana w katalogi zadań wielu podmiotów, zwanych tu podmiotami ratownictwa powodziowego. Poniżej zebrano ogólne informacje o roli i/lub zadaniach ich najbardziej istotnych odpowiedników.

Do zadań ministra właściwego sprawom wewnętrznym i administracji należy inicjowanie i realizacja polityki oraz zapewnienie koordynacji działań w dziedzinach związanych z ratownictwem powodziowym, w tym ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej, a także administracji publicznej. Treści dokumentów ustawowych i innych przepisów nakładają na niego wykonywanie zadań z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa, jak również realizację uprawnień w stosunku do terenowych organów rządowej administracji ogólnej oraz organów samorządu terytorialnego. Osoba pełniąca opisywaną funkcję nadzoruje działalność ratowniczą Policji, PSP, Straży Granicznej i Obrony Cywilnej. Koordynuje działania porządkowo-ochronne oraz czynności ratownicze w obliczu klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, sprawy z zakresu organizacji i planowania cywilnej, ochrony ludności, mienia i środowiska w okresie pokoju i wojny. Koordynuje sprawy związane z zapewnieniem funkcjonowania administracji rządowej, działalnością i funkcjonowaniem terenowych organów rządowej administracji ogólnej i specjalnej oraz ich współdziałania z administracją sa-

<sup>10</sup> Szerzej, J. Habr, J. Veprek, Systemowa analiza i synteza, Nowoczesne podejście do zarządzania i podejmowania decyzji, A. Kusto (przeł.), PWE, Warszawa 1976, s. 32, J. Zieleniewski, O problemach organizacji, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1970, s. 31, W. Kieżun, Podstawy organizacji i zarządzania, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, s. 30, Zob., Zarządzanie. Teoria i praktyka, A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (pod red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 761.

morządową, a także sprawuje nadzór nad działalnością terenowych organów rządowej administracji ogólnej.

Wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki ratownictwa powodziowego Rady Ministrów w województwie, a w szczególności dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje wykonanie właściwych zadań. Jest odpowiedzialny za zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie, jak również kierownictwo nad ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków. Dokonuje przy tym oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz posiada uprawnienia do ogłaszania i odwoływania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Co więcej wykonuje on i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym zarządzania kryzysowego<sup>11</sup>.

Starosta jest w znacznej mierze odpowiedzialny za wykonywanie zadań publicznych powiatu o charakterze ponadgminnym<sup>12</sup>. Zalicza się tu m. in. kwestie ochrony przeciwpowodziowej, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego). Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu oraz realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej na najniższych poziomie podziału administracyjnego państwa. Do jego głównych zadań w sprawach zarządzania kryzysowego należy kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy oraz realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego. Może on również zarządzać ewakuację osób przebywających na terenie gminy, o ile nie są zasadne inne działania służące zapewnieniu ich bezpieczeństwa.

Wymienione powyżej organy decyzyjne wchodzące w skład struktur zarządzania kryzysowego, pełniące także funkcje terenowych szefów obrony cywilnej (poza ministrem właściwym sprawom wewnętrznym i administracji) mają do swojej dyspozycji właściwe centra zarządzania kryzysowego, zespoły zarządzania kryzysowego oraz komórki odpowiadające za sprawy bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w odpowiednich urzędach. Te pierwsze spełniają funkcje

<sup>11</sup> Por., ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. DzU z 2015 r. poz. 525, 1960).

<sup>12</sup> Por., ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. DzU z 2015 r. poz. 1445, 1890).

punktu koordynacyjnego i ośrodka łączności, na potrzeby działalności służb ratowniczych i komunalnych, które biorą bezpośredni i pośredni udział w akcjach ratowniczych. Zespoły zarządzania kryzysowego to kolegialne podmioty opiniodawczo-doradcze, zaś na wspomnianych komórkach spoczywa główny ciężar obsługi administracyjnej prac w przedmiotowej tematyce.

Należy wspomnieć, że w problematykę ratownictwa powodziowego wpisuje się również działalność kolegialnych organów władzy samorządowej na poszczególnych poziomach podziału administracyjnego państwa. Na najwyższym poziomie ogólności ich rola została ograniczona do aspektów nadzorczych, kontrolnych, regulacyjnych (w stosunku do kwestii prawa lokalnego) i finansowych (w odniesieniu do właściwego im budżetu).

Opisane powyżej podmioty ratownictwa powodziowego wykonują zadania kierownicze (zarządcze) w ramach systemu ratownictwa powodziowego w Polsce. Nie mniej jednak to ich wykonawcze odpowiedniki są dedykowane do prowadzenia bezpośrednich działań ratowniczych w obliczu powodzi.

PSP, OSP i pozostałe jednostki ochrony przeciwpożarowej prowadzą bezpośrednią walkę ze skutkami klęsk żywiołowych. Mogą przy tym realizować działania także w zakresie ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego. Stanowią trzon reagowania na zagrożenie powodziowe w trybie pilnym – główne zasoby ratownictwa powodziowego w Polsce. Właściwe powinności wynikają bezpośrednio z dokumentów regulujących zasady ich funkcjonowania.

Policja to formacja administracji zespolonej, która aktywnie uczestniczy w działaniach z zakresu ratownictwa powodziowego, wspierając tym samym funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG). W odniesieniu do przedmiotu ratownictwa powodziowego jej funkcjonariusze mogą przyjmować i analizować informacje o niebezpiecznych zdarzeniach, wypadkach, awariach i katastrofach, docierać do miejsca zdarzenia i dokonywać wstępnej oceny charakteru i skali zagrożenia, izolować teren działań przed niepożądanymi i postoronnymi osobami, mogącymi przeszkadzać w udzielanej pomocy, zabezpieczać miejsce działań i umożliwiać szybkie dotarcie tam zasobów ratowniczych, ochraniać i regulować ruch drogowy, czuwać nad bezpieczeństwem ludności, a także (w miarę potrzeb i możliwości) udostępniać środki łączności, komunikacji oraz inne zasoby sprzętowe.

Podmioty systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne (systemu PRM) realizują zadania polegające na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Ścisłe przy tym współpracują z pozostałymi podmiotami ratownictwa powodziowego, które nierzadko zapewniają i utrzymują warunki do udzielania pomocy przez zespoły ratownictwa medycznego.

WOPR<sup>13</sup> jest podmiotem ratownictwa powodziowego ukierunkowanym na prowadzenie działań ratowniczych, polegających w szczególności na organizowaniu i udzielaniu pomocy osobom, które uległy wypadkowi lub narażone są na

<sup>13</sup> Statut wodnego ochotniczego pogotowia ratunkowego, rozdział II cele i sposoby działania.



niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarze wodnym. WOPR może organizować, kierować, koordynować i bezpośrednio prowadzić działania ratownicze. Współdziała z administracją publiczną i innymi podmiotami funkcjonującymi na rzecz obronności państwa, bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego.

Jednostki pogotowia komunalnego (pogotowie energetyczne, pogotowie gazowe, pogotowie wodociągowe i kanalizacyjne, inne) współpracują w ramach ratownictwa powodziowego z pozostałymi podmiotami wykonawczymi analizowanego systemu. Nierzadko umożliwiają im rozpoczęcie podejmowania bezpośrednich czynności ratowniczych.

Straże gminne (miejskie) również współdziałają w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli. Stanowią wsparcie podczas usuwania awarii technicznych, skutków klęsk żywiołowych oraz miejscowych zagrożeń. Zostały prawnie zobligowane do ochrony obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej. Mogą zostać wykorzystane do informowania społeczności lokalnej o stanie i rodzaju zagrożenia. Zadania straży gminnych (miejskich) w czasie działań ratowniczych można ponadto przyrównać do obowiązków Policji, co jest wynikiem pokrewnego charakteru działalności obydwóch rodzajów służb.

SZ RP są zdolne prowadzić szeroko zakrojoną działalność ratowniczą w obliczu powodzi. Może ona polegać w szczególności na współudziale w zwalczaniu klęsk żywiołowych i ich skutków, współudziale w monitorowaniu zagrożeń, wykonywaniu zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze wystąpienia zagrożeń, prowadzeniu i wykonywaniu zadań poszukiwawczo-ratowniczych, ewakuacji ludności i mienia, izolowaniu obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej, wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach, prowadzeniu specjalistycznych działań, wymagających użycia specjalistycznego sprzętu lub materiałów wybuchowych, likwidacji skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych, usuwaniu skażeń promieniotwórczych, a także udzielanie pomocy medycznej i wykonywaniu zadań sanitarno-przeciwepidemicznych<sup>14</sup>.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że zróżnicowane zadania realizowane przez poszczególne podmioty ratownictwa stanowią o strukturze sieciowej konstituowanego przez nie systemu. W pewnych tylko zakresach można mówić o hierarchiczności ich relacji. Dotyczy ona przede wszystkim podmiotów kierowniczych (zarządczych) oraz relacji dowódczych w ramach działań wykonawczych.

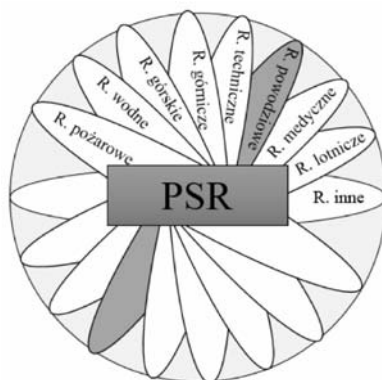
W konsekwencji powyższego, systemem ratownictwa powodziowego można nazywać sieciowo ustrukturyzowany zbiór podmiotów ratownictwa powodziowego połączonych relacjami konstituowanymi przez właściwe dokumenty normatywne, wyodrębniony z rzeczywistości z uwagi na realizowany cel – ochronę

<sup>14</sup> Z. Kuśmierek, Udział wojska w sytuacjach kryzysowych, *Zeszyty naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy* 2014, nr 10(1), s. 18.

ludzi, a także mienia i środowiska w zakresie niezbędnym do ich przeżycia w wymiarach biologicznym i bytowo-kulturowym, w okolicznościach lub w związku z okolicznościami reagowania na zagrożenia w trybie niezwłocznym (natychmiastowym, pilnym), w rezultacie działalności operacyjnej realizowanej na wszystkich szczeblach organizacji państwa, we wszystkich stanach jego funkcjonowania, realizowanej jako wyraz reagowania na zagrożenia powodziowe.

### 3. System ratownictwa powodziowego w krajowych systemach bezpieczeństwa

Ścisłe powiązanie ratownictwa powodziowego z problematyką ochrony ludności i szerzej, z bezpieczeństwem powszechnym, determinuje umiejscowienie systemu ratownictwa powodziowego w polskich systemach bezpieczeństwa.



Rys. 1. Schemat ideowy umiejscowienia systemu ratownictwa powodziowego w PSR

Źródło: opracowanie własne.

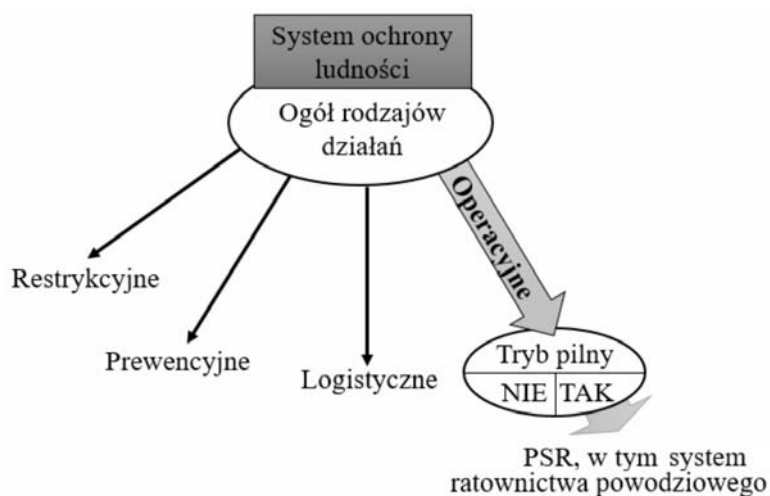
Jak już zasygnalizowano, ratownictwo powodziowe, z uwagi na swój przedmiot, jest nierozdzielnie związane z ratownictwem rozumianym ogólnie. To wręcz jeden z rodzajów ratownictwa, powstały wskutek jego podziału według typologii branżowej<sup>15</sup>. Fakt ten ma bezpośrednie przełożenie na ścisłą zależność systemu ratownictwa powodziowego i Polskiego Systemu Ratownictwa (PSR)<sup>16</sup>. Rysunek 1 rzuca światło na tę zależność w ujęciu ideowym. Wynika z niego, że domena działania PSR składa się z działań opisujących poszczególne rodzaje ratownictwa. Jednym z nich jest ratownictwo powodziowe. Można w związku z tym konkludować, że system ratownictwa powodziowego jest systemem szczegółowym PSR. Należy w tym miejscu wyjaśnić, iż w przedstawionym powyżej ujęciu poszczególne podmioty ratownictwa mogą wchodzić równocześnie w skład wielu systemów szczegółowych PSR (np. PSP wpisuje praktycznie we

<sup>15</sup> Szerzej, A. Skrabacz, *Ratownictwo...*, s. 12, P. Gromek, *Ratownictwo...*, s. 18-25.

<sup>16</sup> Szerzej, P. Gromek, *Ratownictwo...*, s. 30, 65-150.

wszystkie zidentyfikowane powyżej). Płyynie z tego istotny wniosek, że systemy szczegółowe PSR nie są jego podsystemami. Nie spełniono bowiem warunku ich rozłączności w ramach nadrzędnego bytu systemowego – w tym przypadku PSR.

Umieszczenie systemu ratownictwa powodziowego w PSR stanowi swego rodzaju punkt wyjścia do określenia jego zależności względem systemu ochrony ludności. Wspomniano już, że cechą charakterystyczną ratownictwa (w tym ratownictwa powodziowego) jest nagłość, tryb pilny prowadzenia działań o charakterze operacyjnym. Na rysunku 2 przedstawiono ideę umiejscowienia systemu ratownictwa powodziowego w systemie ochrony ludności, biorąc pod uwagę niniejszą kwestię.



Rys. 2. Schemat ideowy umiejscowienia systemu ratownictwa powodziowego w systemie ochrony ludności

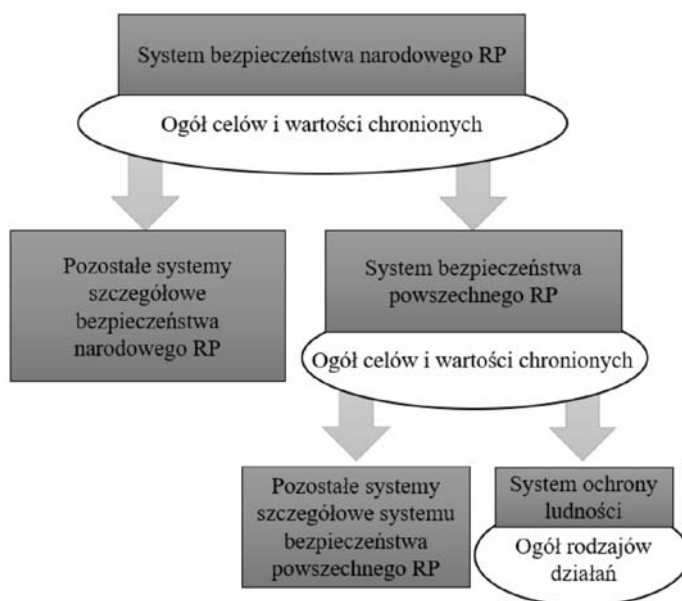
Źródło: opracowanie własne.

Zlokalizowanie systemu ratownictwa powodziowego w strukturach systemu ochrony ludności ma swoje konsekwencje w postaci relatywizacji tego pierwszego ze strukturami funkcjonalnie nadrzędnymi względem tego drugiego. Na rysunku 3 zobrazowano schemat ideowy zależności, jakie zachodzą na drodze systemu bezpieczeństwa narodowego RP – systemu ochrony ludności.

Wychodząc z założenia, że system ratownictwa powodziowego jest systemem szczegółowych PSR, w konsekwencji zaś stanowi integralny element systemu ochrony ludności, otrzymuje się prezentację jego powiązań z pozostałymi, nadrzędnymi systemami bezpieczeństwa. Są to system bezpieczeństwa powszechnego (będący systemem szczegółowym systemu bezpieczeństwa narodowego RP) oraz system bezpieczeństwa narodowego RP.

Na tym etapie rozważań należy wspomnieć, że w Polsce funkcjonują ponadto legislacyjnie sformalizowane systemy bezpieczeństwa. Tymi najbliższymi przedmiotowo systemowi ratownictwa powodziowego są KSRG i system PRM. Nie

sposób jednoznacznie określić charakteru zależności występujących między nimi. W odniesieniu do kwestii kierowniczych (zarządczych), KSRG i system PRM będą niejako podrzędne względem tego omawianego. Z drugiej strony pewne kwestie dotyczące funkcjonowania KSRG (struktury dowodzenia działaniami) oraz systemu PRM (wysokie strukturalne umocowanie na poziomie wojewódzkim) będą poddawały pod wątpliwość zasadność odnoszenia tej relacji do pełnych struktur omawianych systemów.



Rys. 3. Schemat ideowy umiejscowienia systemu ochrony ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego RP

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto nadmienia się, że PSR funkcjonuje również w ramach międzynarodowych struktur bezpieczeństwa. Partycypacja polskich ratowników w Międzynarodowej Grupie Doradczej ds. Ratownictwa INSARAG (z ang. *International Search and Rescue Advisory Group*), zespole ekspertów ONZ ds. rozpoznawania i koordynacji UNDAC (z ang. *United Nations Disaster Assessment and Coordination*) i mechanizmie Ochrony Ludności Unii Europejskiej, jak również wzajemne relacje zasileniowe z Systemem Zarządzania Kryzysowego NATO są tego wystarczającym dowodem<sup>17</sup>. Mimo iż działania z zakresu ratownictwa powodziowego realizuje się w dość charakterystycznych warunkach materializacji właściwego zagrożenia, nie sposób wykluczyć sytuacji ich prowadzenia we współpracy z zagranicznymi podmiotami ratownictwa, zarówno na terytorium kraju, jak też poza jego granicami.

<sup>17</sup> Szerzej, P. Gromek, *Ratownictwo...*, s. 52-63.

## Podsumowanie

Ratownictwo powodziowe to dziedzina bezpieczeństwa powszechnego oznaczająca działalność operacyjną na wszystkich poziomach zarządzania bezpieczeństwem państwa, we wszystkich stanach jego funkcjonowania. Jest ukierunkowana na ochronę ludzi, a także mienia i środowiska w zakresie niezbędnym do ich przeżycia w wymiarach biologicznym i bytowo-kulturowym, w okolicznościach lub w związku z okolicznościami reagowania na zagrożenia w trybie niezwłocznym (natychmiastowym, pilnym). Stanowi swego rodzaju wyraz bezpośredniego reagowania na zagrożenie powodziowe.

Wyniki analizy problematyki ratownictwa powodziowego uzasadniają możliwość traktowania go w ujęciu systemowym. Elementy omawianego systemu to podmioty ratownictwa powodziowego. Są połączone relacjami formalizowanymi treściami właściwych dokumentów normatywnych. Zależności te tworzą strukturę hybrydową systemu ratownictwa powodziowego. Właściwa hybrydyzacja polega na połączeniu ze sobą struktur hierarchicznych (właściwych podmiotom kierowniczym-zarządczym) ze strukturami sieciowymi (właściwymi podmiotom wykonawczym). Celem nadrzędnym (misją) tak wyodrębnionej z rzeczywistości całości jest ochrona ludzi, a także mienia i środowiska w zakresie niezbędnym do ich przeżycia w wymiarach biologicznym i bytowo-kulturowym, w okolicznościach lub w związku z okolicznościami reagowania na zagrożenia powodziowe w trybie niezwłocznym (natychmiastowym, pilnym). Co istotne ta działalność operacyjna jest z założenia realizowana na wszystkich szczeblach organizacji państwa, we wszystkich stanach jego funkcjonowania.

Z uwagi na fakt, że ratownictwo powodziowe jest uważane za jeden z rodzajów ratownictwa rozumianego w sensie ogólnym, ma to swoje przełożenie na wpisywanie się systemu ratownictwa powodziowego w krajowe systemy oraz międzynarodowe struktury bezpieczeństwa. Analizując najsilniejsze zależności systemowe, mowa tu przede wszystkim o Polskim Systemie Ratownictwa, systemie ochrony ludności, systemie bezpieczeństwa powszechnego RP oraz systemie bezpieczeństwa narodowego RP, jak również INSARAG, UNDAC, mechanizmie Ochrony Ludności Unii Europejskiej i Systemie Zarządzania Kryzysowego NATO.

## Literatura

- [1] Dorzecze Wisły. Monografia powodzi maj-czerwiec 2010, M. Maciejewski, M.S. Ostojki, T. Walczykiewicz (red.). IMGW, Warszawa 2011.
- [2] Feluch W.: Prognozowanie zagrożeń powodziowych, [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, cz. 2. Wyd. Edura, Warszawa 2002.
- [3] Gromek P.: Ratownictwo w ochronie ludności. Istota. System. Kierunki rozwoju. Wyd. SGSP, Warszawa 2015.
- [4] Habr J., Veprek J.: Systemowa analiza i synteza, Nowoczesne podejście do zarządzania i podejmowania decyzji, A. Kusto (przeł.). PWE, Warszawa 1976.

- [5] Informacja dotycząca sytuacji związanej z intensywnymi opadami deszczu od dnia 14.05.2010 r., Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP, Warszawa 2010.
- [6] Kieżun W.: Podstawy organizacji i zarządzania. Książka i Wiedza, Warszawa 1977.
- [7] Kitler W., Ochrona ludności [w:] W. Kitler, A. Skrabacz: Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Wyd. TWO, Warszawa 2010.
- [8] Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2013/2015. RCB, Warszawa 2015.
- [9] Kuśmierek Z.: Udział wojska w sytuacjach kryzysowych, *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy* 2014, nr 10(1).
- [10] Lidwa W., Krzeszkowski W., Więcek W.: Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. AON Warszawa 2010.
- [11] Misterka M.: Analiza działań PSP podczas powodzi w 2010 roku w świetle usprawnienia ochrony przeciwpowodziowej w Polsce – część 1. *Zeszyty Naukowe SGSP* 2015, nr 56(4).
- [12] Nowak E.: Logistyka w sytuacjach kryzysowych, wydanie drugie poprawione i rozszerzone. AON Warszawa 2009.
- [13] Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności (wersja z 18.05.2015 r.).
- [14] Pszczołowski T.: Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji. Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1978.
- [15] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.
- [16] Skrabacz A.: Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka. Wyd. AON, Warszawa 2004, s. 10.
- [17] Statut Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego.
- [18] Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU z 2015 r. poz. 525, 1960).
- [19] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (DzU z 2009 r. nr 178 poz. 1380 z późn. zm.).
- [20] Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. DzU z 2014 r. poz. 1166).
- [21] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. DzU z 2013 r. poz. 1383, z późn. zm.).
- [22] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. DzU z 2015 r. poz. 1445, 1890).
- [23] Włodarski A.: Ochrona ludności w systemie bezpieczeństwa RP, *Zeszyty Naukowe SGSP* 2014, nr 52 (4).
- [24] [www.pogotowieratunkowe.pl](http://www.pogotowieratunkowe.pl).
- [25] Zarządzanie. Teoria i praktyka, A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (pod red.). Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- [26] Zieleniewski J.: O problemach organizacji. Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1970.