

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

kpt. mgr Michał MISTERKA¹

OCHRONA PRZECIWPOWODZIOWA W POLSCE – ZAŁOŻENIA SYSTEMOWE

Słowa kluczowe: *ochrona przeciwpowodziowa, Państwowa Straż Pożarna, Ochotnicza Straż Pożarna, system bezpieczeństwa narodowego, podsystem obronny, zagrożenia o charakterze niemilitarnym*

STRESZCZENIE

Chcąc zminimalizować skutki klęsk żywiołowych, do których niewątpliwie zalicza się powódź należy utrzymywać w gotowości do działania wyspecjalizowane siły i środki które będą w stanie w jak najkrótszym czasie nieść pomoc poszkodowanym obywatelom naszego kraju. By tak się stało, musi być zorganizowany system ochrony przeciwpowodziowej, który oprócz monitorowania sytuacji na rzekach będzie w stanie uprzedzić obywateli przed rażącymi skutkami żywiołu, jak również urucomić siły i środki które swoim działaniem zminimalizują straty jakie może ponieść nasz kraj. Treścią niniejszego opracowania jest przedstawienie systemu ochrony przeciwpowodziowej, który funkcjonuje w ramach szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa narodowego. Analiza przytoczonych dokumentów normatywnych pozwala na wyciągnięcie wniosku, że podsystem ochrony przeciwpowodziowej w naszym kraju funkcjonuje wspólnie z innymi podsystemami, zapewniając bezpieczeństwo wszystkim obywatelom.

Wprowadzenie

Zagrożenie i występowanie powodzi pozostaje na stałe wpisany element, oddziałującym na stan bezpieczeństwa w naszym kraju. Jak wynika z treści Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, to jedno z najczęściej występujących zagro-

¹ kpt. mgr Michał Misterka jest absolwentem Akademii Obrony Narodowej.

żeń naturalnych, będące zjawiskiem przyrodniczym o charakterze ekstremalnym, często gwałtownym, występującym nieregularnie². Mimo swojej nieregularności, niesie ze sobą olbrzymie ryzyko w postaci zagrożenia życia ludzkiego i zwierząt, a także wyrządzanych strat materialnych. W ciągu ostatnich 20 lat, trzy największe powodzie, dokonały zniszczeń, zubożających nasz kraj na kwotę ponad 30 mld zł (1997 r. – 13 635 mln zł, 2001 r. – 4 215 mln zł, 2010 r. – 12 790 mln zł)³. Natomiast wymowniejszym faktem jest śmierć niemalże 100 osób.

Olbrzymie straty to niewątpliwie negatywny aspekt, któremu towarzyszy ogromne zaangażowanie sił i środków ratowniczych oraz wykorzystanej techniczno-budowlanej infrastruktury przeciwpowodziowej. W samym tylko 2010 r. odnotowano ok. 76,8 tysiąca interwencji jednostek ochrony przeciwpożarowej (PSP, OSP i pozostałych jednostek ochrony przeciwpożarowej), związanych z akcją powodziową oraz zagrożeń powstałych w skutek opadów deszczu⁴. Udział samych ratowników z różnych podmiotów w przybliżeniu wyniósł⁵:

- PSP: ok. 20 tys. funkcjonariuszy,
- Ochotnicze Straże Pożarne: ok. 60 tys. druhow,
- Siły Zbrojne RP: 8,4 tys. żołnierzy,
- Straż Graniczna: 2,8 tys. funkcjonariuszy,
- Policja: 3,5 tys. funkcjonariuszy (tzn. dzienny udział w czasie największych działań).

Z jednej strony widzimy podmioty ratownicze, ich wysiłek, a z drugiej obiekty techniczne i budowlane chroniące obszary kraju przed zalaniem, umiejscowione w ciągach cieków wodnych. Jeszcze w 2011 r. same tylko wały przeciwpowodziowe miały ochraniać ok. 1093 tys. ha, których łączna długość w przybliżeniu wynosiła 8,5 tys. km⁶. Natomiast w samym tylko 2010 r., wody powodziowe zalały ok. 0,63% powierzchni Polski, uszkadzając przy tym ok. 1300 km wałów. Przepuszczalnie dane

² Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2013/15, RCB, Warszawa 2015, s. 8.

³ P. Gromek, kpt. M. Misterka, *Ratownictwo powodziowe w Polsce – założenia systemowe*, Zeszyty naukowe Szkoły Głównej Szkoły Pożarniczej 2016, nr 57 (1), s. 29.

⁴ M. Misterka, *Analiza działań Państwowej Straży Pożarnej podczas powodzi w 2010 roku w świetle usprawniania ochrony przeciwpowodziowej w Polsce – część 1*, Zeszyty naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej 2015, nr 56 (4), s. 39.

⁵ Tamże.

⁶ M. Borys, *Ocena stanu technicznego i przydatności urządzeń przeciwpowodziowych w obszarach problemowych w dorzeczu Wisły środkowej stan dotychczasowej wiedzy i dalsze kierunki prac*, Falenty 2011, s. 4.

te dotyczą miejsc, w których zostały zniszczone budowle i urzędnia przeciwpowodziowe jak również, obszarów traktowanych jako poldery zalewowe itp.

Nie zmienia to faktu, że przy tak dużych zniszczeniach, a zarazem olbrzymim wysiłku włożonym w ochronę przeciwpowodziową, zasadnym jest podejście mówiące o systemowym ujęciu spraw z nią związanych. Dlatego w poszukiwaniach istoty i miejsca systemu ochrony przeciwpowodziowej w przestrzeni Systemu Bezpieczeństwa Narodowego (SBN) należy odpowiedzieć na następujące pytania badawcze:

- Jaka jest istota systemu ochrony przeciwpowodziowej w naszym kraju i w czym wyraża się jego systemowy charakter?
- W jaki sposób system ochrony przeciwpowodziowej wpisuje się w system bezpieczeństwa narodowego RP?

Przypuszczalnie, znalezienie odpowiedzi nie rozwiąże całościowo problemów, z którymi zmagają się nasz kraj w obszarze ochrony przeciwpowodziowej. Ze względu na obszerność zagadnienia, struktury, wielości elementów i występujących między nimi relacji, z których może składać się System Ochrony Przeciwpowodziowej (SOP), poniższe opracowanie można potraktować, jako wprowadzenie do pogłębionych badań systemowych. Pozostaje mieć nadzieję, że podjęty wysiłek pozwolił uzyskać systemowy obraz badanego obszaru, na który składa się analiza istniejących aktów prawnych, dostępnej literatury i własnych doświadczeń.

Istota systemu ochrony przeciwpowodziowej

Powódź zazwyczaj jest naturalnym zjawiskiem przyrodniczym, charakteryzującym się niszczącym działaniem. W zależności od pory roku i mechanizmu powstania będzie przebiegać z różną intensywnością, przekładając się co do obszaru występowania i wyrządzonych strat. Poszukując określenia powodzi napotkano na różnorodne definicje zarówno w publikacjach krajowych jak i zagranicznych. Zarówno tzw. Dyrektywa powodziowa⁷ jak i ustawa Prawo wodne⁸ definiują powódź jako *czasowe pokrycie wodą terenu, który normalnie nie jest nią pokryty*. Można przyjąć, że powstałe wezbrania w ciekach i zbiornikach wodnych niosą zagrożenie społeczno-ekonomiczne na obszarach krajów, w których występuje taki czynnik.

Podjmując działania mające na celu przeciwdziałanie zjawisku powodzi, prowadzone są przedsięwzięcia o różnej intensywności, które można określić mia-

⁷ Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim art. 2, Dz.U.L. 288/27 z 2007.

⁸ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*.

nem systemowości. Chcąc jednak odpowiedzieć na pierwsze pytanie, a zarazem potwierdzić powyższą tezę, należy zapoznać się ze znaczeniami terminów używanych w obszarze badawczym, jakim jest ochrona przeciwpowodziowa.

Zgodnie z definicją znajdującą się w Wielkiej Encyklopedii PWN *ochrona przeciwpowodziowa, to zespół środków technicznych i pozatechnicznych zapobiegających powodziom lub ograniczających ich rozmiary i skutki*⁹. Przepuszczalnie wymienione w encyklopedii środki techniczne, jak i pozatechniczne, to tylko część posiadanych narzędzi, jakimi dysponuje państwo, a których może użyć w ochronie przeciwpowodziowej. Weźmy pod uwagę choćby sferę następujących podmiotów (służby ratownicze, wojsko, służby komunalne, organizacje pożytku społecznego itp.) reagujących na powstałe zagrożenia powodziowe. Czy ich działalność ustawowa lub statutowa nie będzie mieścić się w zakresie ochrony przeciwpowodziowej? Szerszą perspektywę widzenia spraw związanych z ochroną przeciwpowodziową dostrzeżemy w zapisach ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁰ mówiących, że *ochroną*

⁹ Wojnowski (red.), *Wielka Encyklopedia PWN*, t. 19, Warszawa 2003, s. 297-298. Wśród środków technicznych rozróżnia się obiekty zapobiegające powstawaniu powodzi oraz obiekty zmniejszające szkodliwy przebieg powodzi; do pierwszych zalicza się zbiorniki retencyjne, zbiorniki suche, poldery stałe; do drugich wały przeciwpowodziowe, kanały ulgi oraz poldery przepływowe. Podstawowymi elementami pozatechnicznej ochrony przeciwpowodziowej są: system ostrzeżeń tworzenie stref zróżnicowanego zagrożenia powodziowego, system ewakuacji oraz edukacja społeczeństwa.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 145, 951, 1513, z 2013 r. poz. 21, 165, z 2014 r. poz. 659, 822, 850, 1146. USTAWA z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*, Art. 88a. 1. Ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. 2. Użytkownicy wód współpracują z organami administracji rządowej i samorządowej w ochronie przed powodzią, w zakresie określonym w przepisach ustawy oraz w odrębnych przepisach. 3. Ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym. 4. Ochronę przed powodzią realizuje się, uwzględniając wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności zapobieganie, ochronę, stan należytego przygotowania i reagowanie w przypadku wystąpienia powodzi, usuwanie skutków powodzi, odbudowę i wyciąganie wniosków w celu ograniczania potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej. 5. Ochronę przed powodzią prowadzi się w sposób zapewniający koordynację z działaniami służącymi osiągnięciu celów środowiskowych i ochronie wód. 6. Koordynacja ma na celu: 1) zwiększenie skuteczności ochrony przed powodzią oraz działań służących osiągnięciu celów środowiskowych i ochronie wód; 2) zapewnienie współpracy na rzecz osiągnięcia wspólnych korzyści oraz wymiany informacji w zakresie ochrony przed powodzią oraz osiągnięcia celów środowiskowych i ochrony wód. 7. Koordynacja obejmuje w szczególności czynności, o których mowa w art. 119a.

przeciwpowodziową zajmują się organy administracji rządowej i samorządowej współpracujące z użytkownikami wód, to oznacza, że podmioty administracji publicznej realizują wiele zadań w badanym zakresie¹¹. Ustawa nakłada na podmioty podejmowanie działań w zakresie: współpracy między użytkownikami wód i organami administracji publicznej delegując do innych przepisów; zapobiegania, ochrony, reagowania, usuwania, odbudowy i wyciągania wniosków; koordynowania działań w osiągnięciu celów środowiskowych i ochronie wód. Pomimo szerokiego spektrum podmiotów (elementów), do których adresowana jest wspomniana Ustawa, trudno wskazać na relacje i wzajemne powiązania, jakimi charakteryzuje się system. Nie odnaleziono jasnych zasad współpracy między nimi, także w innych aktach prawnych. Nieco większą integrację można zaobserwować w obszarze regulacji prawnych dotyczących systemu zarządzania kryzysowego¹², który jest elementem kierowania bezpieczeństwem państwa, czyli składnikiem podsystemu kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego¹³. Przywołana Ustawa podchodzi do problemu z perspektywy sytuacji kryzysowej¹⁴, w rozumieniu której można doszukiwać się odnośników związanych z zagrożeniem powodziowym.

Próbując zrozumieć system ochrony przeciwpowodziowej, a zarazem odnaleźć go w wielości podmiotów i elementów istniejących w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego, należy podjąć próbę znalezienia obszaru jego działania. Przepuszczalnie ukazanie obszaru działania będzie bliskie zdefiniowaniu i udzieleniu odpowiedzi – czym jest system ochrony przeciwpowodziowej?

Prof. Waldemar Kitler zamieścił następujące zapisy, tłumaczące, że system ochrony przeciwpowodziowej tworzony jest przez: zachowanie i tworzenie systemów retencji wód, budowę i rozbudowę zbiorników retencyjnych, suchych zbiorników oraz polderów przeciwpowodziowych; racjonalne retencjonowanie wód oraz

¹¹ G. Sobolewski, D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2013, s. 88.

¹² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2014 r. poz. 1166, Art. 2. Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

¹³ *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej, strategiczny przegląd bezpieczeństwa*, Warszawa 2013, s. 36.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2014 r. poz. 1166, Art. 3. 1) sytuacja kryzysowa – należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, a także sterowanie przepływami wód; funkcjonowanie systemu ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze oraz hydrosferze; kształtowanie zagospodarowania przetrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi¹⁵.

Warto zasignalizować, że umieszczenie frazy dotyczącej przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze państwa, dotyczy kolejnego aspektu, który wydaje się być nierozdzielalnym elementem systemu ochrony przeciwpowodziowej. Zabezpieczając podmioty przed nadmiarem wody, nie wolno zapominać o sytuacjach, w których występują jej deficyty. Szczególnie zauważalne były niedobory wody zaistniałe w okresie wiosenno-letnio-jesiennym w 2015 r. Obydwa aspekty to różniące się w swej istocie sytuacje (susza i powódź), które posiadają jednak wspólne płaszczyzny (woda, straty finansowe, uszkodzani ludzie), które należałoby rozpatrywać razem.

Mimo rozszerzenia spektrum oddziaływania systemu ochrony przeciwpowodziowej o kolejną płaszczyznę (ochrona przed suszą), wydaje się jednak, że istnieją elementy nieuwzględnione, a mające istotne przełożenie na sposób rozumowania systemu. Zadowalającym określeniem systemu jest stanowisko prof. Waldemara Kitlera, który twierdzi: system – *to zbiór dowolnych elementów, wyróżnionych w jakimkolwiek przedmiocie, ze względu na zachodzące między nimi stosunki, wyrażające jakieś uporządkowanie. Owo uporządkowanie przejawia się i tym, że każdy z elementów przeznaczony jest do innej funkcji, by w efekcie suma działań wszystkich elementów dała wynik będący misją (celem, zadaniem) całego systemu*¹⁶. Zbiorem elementów systemu są podmioty (np. podmioty wykonujące zadania ratownicze jak PSP, a także Policja czy jednostki SZ RP itd.) uczestniczące w systemie ochrony przeciwpowodziowej, jak i składniki technicznej i budowlanej infrastruktury tegoż systemu (zasuw, przepusty, zastawy, obwałowania, zbiorniki retencyjne, zapory itd.). Pomimo różnic, polegających na odmienności zadań wykonywanych przez poszczególne podmioty, różnego przeznaczenia poszczególnych elementów, to wynik powinien być wspólny. W takim ujęciu, pożądanym zjawiskiem może być synergia, czyli wartość mogąca zostać uzyskana dzięki współdziałaniu różnych czynników, którego efekt jest większy niż suma poszczególnych oddzielnych działań.

W systemie ochrony przeciwpowodziowej nie dostrzega się podejścia jakie charakteryzuje Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSR-G). Działalność wspo-

¹⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Warszawa 2011, s. 269.

¹⁶ W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Warszawa 2011, s. 320.

mnianego systemu została usankcjonowana prawnie¹⁷, co sprawia, że określono podmioty, które mogą w nim uczestniczyć oraz ich zadania i cele, czyli składniki tworzące misję systemu¹⁸. W przypadku systemu ochrony przeciwpowodziowej można przedstawić i zbadać większość tworzących go składników. Natomiast, nie dostrzeżono obiektu, którego funkcjonowanie byłoby określone za pomocą aktu prawnego, jak w przypadku wymienionego KSR-G. Pomimo braków prawnych informujących o sformalizowaniu systemu ochrony przeciwpowodziowej, istniejący stan pozwala na prowadzenie badań w tym obszarze.

System ochrony przeciwpowodziowej w systemie bezpieczeństwa narodowego

Uwzględniając aktualnie istniejące zapisy prawne, które dotyczą ochrony przeciwpowodziowej można przyjąć, iż realizacją zadań z tego obszaru zajmują się organy administracji rządowej i samorządowej współpracujące z użytkownikami wód¹⁹. W opracowaniu autorstwa prof. Waldemara Kitlera, system ochrony

¹⁷ Dz.U. 1991 Nr 81 poz. 351 USTAWA z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej 3) ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego; 4) dysponowania do działań ratowniczych; 5) kierowania działaniem ratowniczym; 6) prowadzenia dokumentacji zdarzeń określonych w art. 2 pkt 2 oraz dokumentacji funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego; 7) organizacji odwołów operacyjnych; 8) organizacji stanowisk kierowania. **Art. 14. 1.** Krajowy system ratowniczo-gaśniczy ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: 1) walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi; 2) ratownictwo techniczne; 3) ratownictwo chemiczne; 4) ratownictwo ekologiczne; 5) ratownictwo medyczne; 6) współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medyczne-go, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410, z późn. zm. 1)) oraz systemem powiadamiania ratunkowego. **2. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w szczególności w zakresie:** 1) organizacji na obszarze powiatu, województwa i kraju; 2) walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi.

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

¹⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 145, 951, 1513, z 2013 r. poz. 21, 165, z 2014 r. poz. 659, 822, 850, 1146, Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*, Art. 88a. 1. Ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej 2. Użytkownicy wód współpracują z organami administracji rządowej i samorządowej w ochronie przed powodzią, w zakresie określonym w przepisach ustawy oraz w odrębnych przepisach. 3. Ochronę przed powodzią

przeciwpowodziowej jest częścią większego zbioru, a mianowicie systemu ochrony przeciwpowodziowej (tab. 1) oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze państwa²⁰.

Tabela 1. Elementy operacyjnego systemu ochrony przeciwpowodziowej

System operacyjny	Organy nadrzędne, kierujące Lider – koordynator krajowy w sferze wykonawczej	Organy kompetentne wg działów administracji oraz urzędy centralne podporządkowane prezesowi RM	Inne organy i instytucje
System ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze państwa	Rada Ministrów, minister właściwy ds. gospodarki wodnej	Minister właściwy ds.: – środowiska – gospodarki morskiej – rolnictwa – rozwoju wsi – zdrowia	– terenowe organy administracji rządowej i samorządowej – użytkownicy wód
	Prezes krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP, podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2001, s. 274.

Analizując treści tabeli 1 wynika że system ochrony przeciwpowodziowej traktowany jest jako jeden z wielu podsystemów operacyjnych (szczegółowych), które zawierają się w przedziale podsystemów wykonawczych (rys. 1). Załączona tabela

prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym. 4. Ochronę przed powodzią realizuje się, uwzględniając wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności zapobieganie, ochronę, stan należytego przygotowania i reagowanie w przypadku wystąpienia powodzi, usuwanie skutków powodzi, odbudowę i wyciąganie wniosków w celu ograniczenia potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej. 5. Ochronę przed powodzią prowadzi się w sposób zapewniający koordynację z działaniami służącymi osiągnięciu celów środowiskowych i ochronie wód. 6. Koordynacja ma na celu: 1) zwiększenie skuteczności ochrony przed powodzią oraz działań służących osiągnięciu celów środowiskowych i ochronie wód; 2) zapewnienie współpracy na rzecz osiągnięcia wspólnych korzyści oraz wymiany informacji w zakresie ochrony przed powodzią oraz osiągnięcia celów środowiskowych i ochrony wód. 7. Koordynacja obejmuje w szczególności czynności, o których mowa w art. 119a.

²⁰ W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Warszawa 2011, s. 274.

pozostaje wycinkiem pewnego uporządkowania zidentyfikowanych systemów, istniejących w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego, dokonanego na potrzeby autorskiej publikacji. Uwzględniając zdefiniowany obszar badawczy na początku artykułu, warto wymienić choćby niektóre z nich czyli: system ochrony przeciwpożarowej, ochrony ludności, ratownictwa (a w nim Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy), ochrony państwa i jego porządku publicznego, zarządzania kryzysowego, czy osłony hydrologiczno-meteorologicznej²¹. Celowo przedstawiono wymienione systemy ponieważ w czasie występujących w naszym kraju sytuacji powodziowych i nie tylko, elementy je tworzące, są angażowane do działań przeciwpowodziowych, w których podejmują współpracę, wspierając przy tym system ochrony przeciwpowodziowej. Dobrym przykładem ukazującym złożoność systemu, będzie uczestnictwo w nim takich podmiotów jak: SZ RP, Policja czy Państwowa Straż Pożarna (PSP). To tylko niektóre elementy (podmioty), powołane, przeznaczone i powszechnie kojarzone z przypisanymi im zadaniami. Natomiast ze względu na posiadane przez nie siły i środki, kierowane są do działań w ramach różnych systemów.

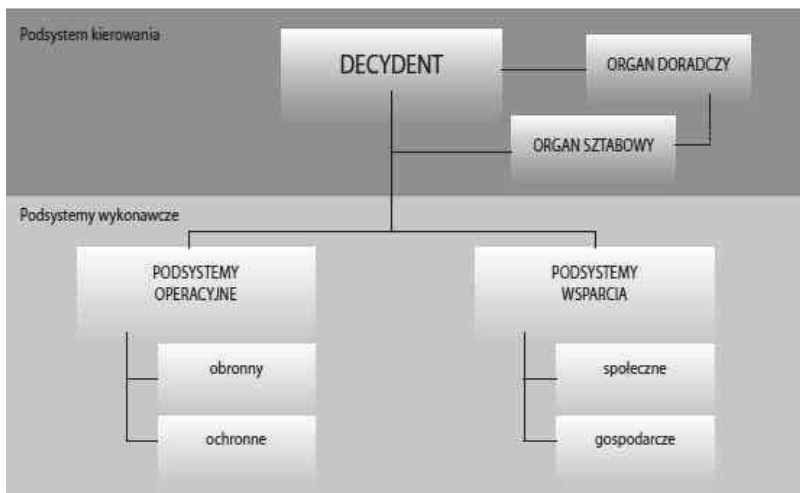
PSP może prowadzić i wykonuje działania w systemie ochrony przeciwpożarowej, co wydaje się oczywiste, ale ze względu na zapisy ustawowe²² powierzono jej zadania także w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, choćby ewakuacja ludności, zwierząt i mienia, wypompowywanie wody z zalanych obiektów czy terenów, umacnianie wałów przeciwpowodziowych itp. Wymienione zadania, bardzo często prowadzone są wspólnie z innymi podmiotami. Zarówno SZ RP jak i Policja wspierają strażaków w czasie działań przeciwpożarowych, co np. miało miejsce w 1992 r. w trakcie gaszenia pożaru lasów w rejonie Kuźni Raciborskiej. Policja pomagała w zabezpieczaniu miejsc prowadzonych działań, konwojowaniu odwodowych pododdziałów i oddziałów gaśniczych, a także ochraniała i regulowała ruchem drogowym. Natomiast pododdziały sił zbrojnych korzystające ze sprzętu pancernego, najczęściej wykonywały przerwy ogniowe (przecinki), aby uniemożliwić rozprzestrzenianie się pożaru. Innymi słowy – podmioty, elementy systemu bezpieczeństwa narodowego, to te składniki, które w zależności od zaistniałych potrzeb wykonują lub będą realizować zadania wynikające z zapisów normatywnych i posiadanego potencjału w ramach różnych systemów.

²¹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Warszawa 2011, s. 267-269.

²² Dz.U. 1991 Nr 81 poz. 351 USTAWA z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej; Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400 USTAWA z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; 239 239 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego z dnia 18 lutego 2011 r. oraz inne.

Przedsięwzięcia realizowane w obszarze ochrony przeciwpowodziowej można zakwalifikować do jednego z systemów szczegółowych bezpieczeństwa w naszym kraju. Reasumując, a zarazem proponując, podmioty odpowiedzialne za ochronę ludności i ratownictwo (służby, inspekcje, straże, wojsko, organy władzy samorządowej i rządowej), wspomagane przez elementy funkcjonujące w szeroko rozumianej sferze infrastruktury techniczno-budowlanej, tworzą badany obiekt, czyli system ochrony przeciwpowodziowej.

Odpowiednio przygotowane, zorganizowane i utrzymywane siły, środki i zasoby, które wyznaczono do wykonywania zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego, to niewątpliwie składniki systemu bezpieczeństwa narodowego²³. Przy czym, elementy te, tworzą podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze, w których zawierają się podsystemy operacyjne (obronny i ochronne), wspomagane przez podsystemy wsparcia (społeczne i gospodarcze).



Rysunek 1. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego

Źródło: *Biała księga bezpieczeństwa narodowego, Strategiczny przegląd bezpieczeństwa*, Warszawa 2013, s. 36.

Przedstawiony na rysunku 1 uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego, można zastosować jako wzorzec, pomocny w określeniu systemu ochrony

²³ *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP 2014.*

przeciwpowodziowej. Zarówno SBN, jak i SOP, potrzebują podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych. Przy czym SBN będzie cechować nadrzędność względem SOP.

Podsystem kierowania jest niewątpliwie elementem o kluczowym znaczeniu dla sprawności działania całego SBN w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Powinien zapewniać uzyskiwanie wiedzy o zagrożeniach oraz analizować, planować, przygotowywać działania podsystemów operacyjnych i wsparcia oraz zarządzać (dowodzić) nimi w trakcie działań²⁴. Jego podmiotami są organy władzy publicznej, kierownicy jednostek organizacyjnych (organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), prowadzących m.in. działalność na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, wraz z aparatem doradczo-administracyjnym, uzupełnionym o procedury postępowania (funkcjonowania) i infrastrukturę, czyli wyznaczone i odpowiednio wyposażone miejsca pracy (stanowiska dowodzenia czy zarządzania). Tak więc – prezydent, premier, ministrowie, wojewodowie, starostowie i wójtowie, komendanci służb i straży, dowódcy SZ RP, dyrektorzy instytucji wraz z podległą im administracją będą tworzyć podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym (kierowania systemem ochrony przeciwpowodziowej). Do podsystemu kierowania można również zaliczyć system zarządzania kryzysowego, począwszy od szczebla krajowego przez wojewódzkie, powiatowe oraz gminne.

W „Białej księdze bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, strategiczny przegląd bezpieczeństwa” wskazano na cztery zasadnicze obszary zadaniowe podsystemu kierowania:

- monitorowanie zagrożeń – ich skala, rodzaj i miejsce występowania,
- zapobieganie powstawaniu zagrożeń – na terytorium kraju oraz za granicą,
- działania związane z usuwaniem skutków zagrożeń – kiedy nie udało się im zapobiec,
- kierowanie obroną państwa – w czasie bezpośredniej agresji.

Do dyspozycji organów kierowniczych (zarządczych) podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, przeznaczono siły i środki (podsystemy wykonawcze), na które w drodze aktów normatywnych nałożono zadania i obowiązki w dziedzinie bezpieczeństwa.

Podsystemy wykonawcze tworzą: podsystem obronny państwa czyli obszar kształtowany przez uwarunkowania obronności czy bezpieczeństwa militarnego – przeznaczony do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji

²⁴ *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, strategiczny przegląd bezpieczeństwa*, Warszawa 2013, s. 3.

ryzyka i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym²⁵.

W przypadku **podsystemu obronnego**, jego zasoby to pododdziały i oddziały Wojska Polskiego z posiadanym sprzętem, elementy dydaktyczne, placówki badawczo-rozwojowe, podmioty gospodarcze zajmujące się wytwórstwem na potrzeby obronne itp.

Natomiast **podsystemy ochronne państwa i ludności** (sfera bezpieczeństwa cywilnego i pozamilitarnego) wykorzystywane są, do podejmowania wyzwań redukcji ryzyka oraz przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze niemilitarnym zarówno tym wewnętrznym jak i zewnętrznym²⁶. W tym przypadku podsystem tworzą zasoby sił i środków – służby, inspekcje, straże, administracja publiczna, sfera wykorzystywanego sprzętu i obiektów budowlanych przeznaczonych dla zapewnienia ochrony (infrastruktura techniczno-budowlana systemu ochrony przeciwpowodziowej), a także podmiotów gospodarczych, wytwarzających produkty na potrzeby bezpieczeństwa – pozostające w dyspozycji swoich organów zarządzających.

Ze względu na ujęcie terytorialne podziału administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, można również mówić o gminnych, powiatowych, wojewódzkich podsystemach bezpieczeństwa oraz krajowym. Ujęcie terytorialne oznacza, że również samorządy odpowiadają za realizację zadań w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Zgodnie z zapisami znajdującymi się w ustawie o samorządzie gminnym, gmina realizuje m.in. zadania własne w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego²⁷.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

²⁷ Dziennik Ustaw – 4 – Poz. 1515, USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Art. 7. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 8) edukacji publicznej; 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 11) targowisk i hal targowych; 12) zieleni gminnej i zadrzewień; 13) ementarzy gminnych;

Podobne zadania zostały ustawowo nałożone na powiaty, których działalność ma charakter ponadgminny²⁸. Także ustawa o samorządzie województwa traktuje o sprawach bezpieczeństwa, w których można znaleźć zapisy dotyczące m.in. ochrony przeciwpowodziowej²⁹. W aktach dotyczących samorządów na uwagę zasługuje jeden element – zapisy informujące o zadaniach podmiotów (gminy, powiatu, województwa) względem ochrony przeciwpowodziowej, zgodne z konstytucyjną zasadą decentralizacji³⁰. Natomiast w przypadku województwa, odpowiedzialność za sprawy bezpieczeństwa, a szczególnie ochrony przeciwpowodziowej mogą wymagać doprecyzowania, które to wynika z dualistycznego ujęcia, tzn. współlistnienia władz samorządowych i przedstawiciela rady ministrów czyli wojewody. To wojewodzie podlegają podmioty administracji zespolonej, a właściwemu ministrowi podmioty administracji niezespolonej³¹. Czy taka rzeczywistość, nie ogranicza efektywności

14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej.

²⁸ Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Art. 4. 1. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: ... 12) gospodarki wodnej; 13) ochrony środowiska i przyrody; 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; 16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

²⁹ Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Art. 14. 1. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: ... 8) ochrony środowiska; 9) gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych; 13) obronności; 14) bezpieczeństwa publicznego...

³⁰ Dz.U. 1997.78.483 – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, art. 15 1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

³¹ Dziennik Ustaw Nr 31, 206 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Rządowa administracja zespolona w województwie Art. 51. Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie: 1) kieruje nią i koordynuje jej działalność; 2) kontroluje jej działalność; 3) zapewnia warunki skutecz-

systemu ochrony przeciwpowodziowej? Przypuszczalnie, postawione pytanie określa obszar dalszych badań problemowych.

Podmioty społeczne i gospodarcze to te elementy, które tworzą podsystemy wsparcia. Ich przeznaczeniem jest wykorzystywanie szans, minimalizowanie ryzyka, przeciwstawianie się wewnętrznym i zewnętrznym zagrożeniom przy równoczesnym podejmowaniu wyzwań. Dziedziny bezpieczeństwa, w których podmioty prowadzą swoją działalność mają charakter społeczny i gospodarczy, równocześnie zasilając operacyjne podsystemy bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, kryzysu i wojny³². Społeczny wydzźwięk w systemie bezpieczeństwa narodowego uzależniony będzie od postawy społeczeństwa obywatelskiego³³, czyli jego aktywności w kształtowaniu środowiska bezpieczeństwa. Szczególnie widocznymi przykładami są organizacje pozarządowe czy pożytku publicznego, wspomagające działania zawodowych podmiotów bezpieczeństwa (ochrony przeciwpowodziowej). W sferze gospodarczej działają przedsiębiorcy, na których nałożono lub powierzono określone powinności³⁴: restrykcyjne (rekwizycja dóbr i usług), zamówienia publiczne, dobrowolne zobowiązania i inne.

Wymownym przykładem podmiotu, zaliczanym do pozarządowych organizacji pożytku publicznego w wymiarze społecznym są Ochotnicze Straże Pożarne (OSP) działające na podstawie statutów własnych i statutu Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. OSP wykonują zadania wspomagające względem zawodowych podmiotów ratowniczych (PSP), a dzięki ich uczestnictwu w KSRG (po spełnieniu określonych wymagań zawartych w procedurze P-23) na równi z PSP³⁵. Czynią to nie pobierając stałych wypłat, a jedynie ekwiwalent pieniężny za pośredni udział w działaniach ratowniczych i szkoleniach³⁶.

nego jej działania; 4) ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania., Niezespólna administracja rządowa Art. 56. 1. Organami niezespólonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie.

³² *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej, strategiczny przegląd bezpieczeństwa*, Warszawa 2013, s. 38.

³³ W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Warszawa 2011, s. 103.

³⁴ Tamże.

³⁵ KGPS, *Procedura P – 23*, rozpatrywanie wniosku do Komendanta Głównego PSP w sprawie włączenia jednostki OSP do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

³⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej z późn. zm., Art. 28. 1. Członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub

Pewnym niedopatrzaniem byłoby ukazywanie jedynie OSP, a przecież w działaniach przeciwpowodziowych w 2010 r. udział wzięło wiele organizacji³⁷. Pomoc świadczona przez podmioty wspomagające pozwala dotrzeć i uzupełnić luki, których nie dostrzegają podmioty podsystemów operacyjnych. Dlatego dobrym przykładem odnoszącym się do współdziałania między nimi w ramach podsystemów operacyjnych i wspomagających, były wspólne działania straży, służb, wojska, organizacji, a także miejscowej ludności, polegające na umacnianiu obwałowań rzeki Wisły wokół huty szkła w Sandomierzu w czasie wspomnianej powodzi. Około 300 pracowników zakładu, pomagało wzmocniać wały przeciwpowodziowe, walcząc tym samym o utrzymanie miejsc pracy, dla ponad 2 tysięcy osób z załogi, co miało fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania lokalnej społeczności i nie

szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały. 2. Wysokość ekwiwalentu, o którym mowa w ust. 1, nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227) przed dniem ustalenia ekwiwalentu, za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Ekwiwalent jest wypłacany z budżetu gminy. 3. Ekwiwalent, o którym mowa w ust. 1 i 2, nie przysługuje członkowi ochotniczej straży pożarnej za czas nieobecności w pracy, za który zachował wynagrodzenie. 4. Członkowie ochotniczych straży pożarnych, za czas nieobecności w pracy z przyczyn określonych w ust. 1, zachowują przewidziane w odrębnych przepisach uprawnienie do innych niż wynagrodzenie świadczeń związanych z pracą. 5. W przypadku zbiegu świadczeń, o których mowa w ust. 1 i 4, przysługujących na podstawie odrębnych przepisów stosuje się przepisy korzystniejsze.

³⁷ Jak podaje *KG PSP* w okresie, od 14 maja do 6 lipca 2014 r. w pomoc przeciwpowodziową zaangażowane były: Polska Akcja Humanitarna, Polski Czerwony Krzyż, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, Harcerskie Grupy Ratownictwa Medycznego, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Kluby nurkowe, żeglarskie i motorowodne, Organizacje pożytku publicznego, Organizacje społeczno-wychowawcze, Organizacje kościelne, Wolontariusze – Zapewnieniu sprzętu w tym ciężkiego do prac ratowniczych i porządkowych, udzielaniu kwalifikowanej pierwszej pomocy, transporcie chorych do placówek służby zdrowia, pakowaniu piasku do worków, dowozie i przygotowaniu otrzymanych darów, pomocy finansowej i materialnej, dostarczaniu żywności, wyposażeniu poszkodowanych w odzież, leki, jedzenie, środki czystości koce, dowożeniu wody pitnej, pomocy rolnikom w postaci paszy dla zwierząt oraz środków do produkcji rolnej, monitoringu stanu obwałowań, obsłudze punktów żywienia dla mieszkańców i pracujących ratowników.

tylko³⁸. Jest to niezwykle wymowny przykład oddolnej inicjatywy, gdzie lokalna społeczność dostrzegła potrzebę, wynikającą ze wspólnej świadomości zagrożeń płynących z utraty 2 tysięcy miejsc pracy.

Wnioski końcowe

System Ochrony Przeciwpowodziowej to jeden z głównych systemów operacyjnych funkcjonujących w obszarze Systemu Bezpieczeństwa Narodowego, wyróżniony w dziedzinach bezpieczeństwa, określanych jako ochronna, społeczna i gospodarcza, na wszystkich poziomach zarządzania bezpieczeństwem państwa. System kierunkuje się na ochronę ludzi, mienia, szeroko rozumianego środowiska, w zakresie, który powinien umożliwiać codzienne i niezakłócone funkcjonowanie ochraniających podmiotów i elementów. Można przyjąć, że przybiera postać bezpośrednio reagującą na zagrożenia powodziowe.

Podsumowanie wynikające z analizy problematyki, zawierającej się w obszarze ochrony przeciwpowodziowej, stanowi uzasadnienie do jego systemowego podejścia. Elementami systemu są podmioty zarządcze, podmioty wykonawcze, elementy przeciwpowodziowej infrastruktury techniczno-budowlanej uzupełnione o systemy informatyczne. Zachodzące między nimi relacje, tworzone są przez sformalizowane, właściwe im dokumenty normatywne, a zależności mają odzwierciedlenie w złożonej strukturze, choć brakuje tu jasno sprecyzowanych aktów prawnych, podobnych w swej formie do istniejącego KSRG.

System bezpieczeństwa narodowego naszego kraju nie jest optymalny. Jego ujęcie w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. nie stanowi jednolitej całości, a jedynie wskazuje na wiele różnych podsystemów cząstkowych i jednym z nich niewątpliwie pozostaje system ochrony przeciwpowodziowej. Wielopłaszczyznowość i wielowymiarowość systemu, kształtowana jest przez występujące stosunki wewnątrz państwowe (najsilniejsze oddziaływania), a także relacje z zewnętrznymi podmiotami (między państwami, w ramach mechanizmu Ochrony Ludności Unii Europejskiej, Systemie Zarządzania Kryzysowego NATO) w różnych obszarach: politycznych, prawnych, wojskowych, gospodarczych, społecznych, kulturowych czy naukowych oraz pozostałych. Zauważalną pozostaje potrzeba pogłębionej integracji w ramach SOP, jak i SBN, który wpisuje się w politykę bezpieczeństwa państwa. Natomiast Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego do

³⁸ <http://krzysztof-miskiewicz.blog.onet.pl/2010/05/24/huta-szkla-w-sandomierzu-uradowana/> (16.02.2015).

roku 2022 wskazuje, że należy wzmocnić korelację i koordynację polityki bezpieczeństwa z pozostałymi politykami publicznymi³⁹.

Tak więc system ochrony przeciwpowodziowej, to ogół sił, środków i zasobów, która powinna być odpowiednio zorganizowana, składająca się z podsystemu kierowania, podsystemów wykonawczych i podsystemów wsparcia. Złożoność i wielość podmiotów oraz elementów sytuujących go w przestrzeni systemu bezpieczeństwa narodowego, pozostaje obszernym obiektem, wymagającym kolejnych i pogłębionych badań.

Bibliografia

1. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej, strategiczny przegląd bezpieczeństwa*, Warszawa 2013.
2. Borys M., *Ocena stanu technicznego i przydatności urządzeń przeciwpowodziowych w obszarach problemowych w dorzeczu Wisły środkowej stan dotychczasowej wiedzy i dalsze kierunki prac*, Falenty 2011 r.
3. Gromek P., Misterka M., *Ratownictwo powodziowe w Polsce – założenia systemowe*, Zeszyty naukowe Szkoły Głównej Szkoły Pożarniczej 2016 r., nr 57 (1).
4. KG PSP, Procedura P – 23, rozpatrywanie wniosku do Komendanta Głównego PSP w sprawie włączenia jednostki OSP do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, KG PSP.
5. Kitzler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Warszawa 2011.
6. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2013/15, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2015.
7. Misterka M., *Analiza działań Państwowej Straży Pożarnej podczas powodzi w 2010 roku w świetle usprawniania ochrony przeciwpowodziowej w Polsce – część 1*, Zeszyty naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej 2015 r., nr 56 (4).
8. Sobolewski G., Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2013.
9. Strategia bezpieczeństwa narodowego RP 2014 r.
10. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego do roku 2022, Wojnowski (red.).
11. Wielka Encyklopedia PWN, t. 19, Warszawa 2003.

Akty prawne

1. Dz. U. Nr 46 poz. 239 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

³⁹ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego do roku 2022*, z 9 kwietnia 2013 r., s. 75.

2. Dziennik Ustaw z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227).
3. Dziennik Ustaw – 4 – Poz. 1515, USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
4. Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
5. Dziennik Ustaw Nr 31, 206 USTAWA z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.
6. Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.
7. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.
8. Dz.U. 1997.78.483 - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
9. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2014 r. poz. 1166.
10. Dz.U. 1991 Nr 81 poz. 351 USTAWA z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

Dokumenty międzynarodowe

1. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim art. 2, Dz.U.L. 288/27 z 2007 r.

Źródła internetowe

1. www.krzysztof-miskiewicz.blog.onet.pl/2010/05/24/ (16.02.2015).

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

SUMMARY

The article presents an author approach for flood protection in Poland. The essence of the Flood Protection System is described and explained. The system exceeds a classical understanding that bases only on technical and non-technical protection as well as rescue and supporting entities. An attempt of holistic object analysis allows to identify elements of the Flood Protection System, with highlighting its particular components. Thus, synthetic, conceptual system entity is created – the entity determined by elements of other particular subsystems of the national security system (e.g. people protection system, fire protection system, the National Firefighting Rescue System). Additionally, many-sided meaning of the system is explained with parallel location it in the Polish area of security.