

RAFAŁ JĘKOT

# UJĘCIE PROBLEMATYKI OCHRONY PRZECIWPOWODZIOWEJ W KRAJOWYM PLANIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO 2021/2022

The Flood Protection Issues  
in the National Crisis Management Plan 2021/2022

Powodzie są częstą przyczyną powstawania sytuacji kryzysowych w Polsce. Aby im przeciwdziałać stosowane są różne rozwiązania instytucjonalno-prawne. Kompleksowym dokumentem traktującym o procedurach działania w obliczu występowania sytuacji kryzysowych jest Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego<sup>1</sup>. Niniejszy artykuł stanowi zwięzłą analizę aktualnego planu w zakresie przyjętych rozwiązań dotyczących zapewniania ochrony przeciwpowodziowej w Polsce. Analiza prowadzona jest według zasad teoretycznych przewidzianych dla metody systemowej. W artykule przedstawiono nie tylko zadania podmiotów wchodzących w skład systemu ochrony przeciwpowodziowej, ale również powiązania międzysystemowe oraz ich hierarchię. Celem artykułu jest kompleksowe przedstawienie systemu ochrony przeciwpowodziowej w Polsce wraz z opisem elementów składowych oraz środowiska, w którym on funkcjonuje.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie kryzysowe, powódź, klęska żywiołowa, sytuacja kryzysowa, ochrona przeciwpowodziowa, bezpieczeństwo narodowe.

---

<sup>1</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego Aktualizacja 2021/2022 Część A oraz Część B*, dalej jako KPZK 2022 cz. A, B.

## Wstęp

Powódź, czyli czasowe zalanie wodą terenu, który w normalnych warunkach nie jest nią pokryty, oceniana jest przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jako zagrożenie prawdopodobne do wystąpienia i jednocześnie o dużych potencjalnych skutkach dla bezpieczeństwa narodowego<sup>2</sup>. Skalę problemu podkreślają statystyki, które wskazują powódź jako przyczynę najwyższych strat, spośród występujących w kraju sytuacji kryzysowych, opiewających w latach 1990–2010 na kwotę ponad 23 miliardów złotych<sup>3</sup>. W związku z tak dużym ryzykiem, które generuje powódź, ważne jest, aby podejmować działania w zakresie właściwej przed nią ochrony. Aktywności te muszą mieć charakter uporządkowany i kompleksowy, czyli funkcjonować w ramach rozwiązań systemowej ochrony przeciwpowodziowej. Wagę właściwie funkcjonującego systemu w obliczu wystąpienia zagrożenia powodziowego uzmysłowiła przede wszystkim powódź z roku 1997. Skutki występujących wówczas wzebrań o katastrofalnej skali zostały spotęgowane przez zaniedbania i brak odpowiednich procedur dla administracji publicznej. Pozytywnym efektem ówczesnych traumatycznych doświadczeń było stworzenie ustaw: *o stanie klęski żywiołowej* oraz *o zarządzaniu kryzysowym*, które stanowią obecnie podstawowe akty prawne systemu ochrony przeciwpowodziowej w kraju<sup>4</sup>. Dobrą zmianę w zakresie odbioru społecznego działań państwa wobec zjawiska powodzi potwierdzają przeprowadzone po powodziach w 1997 i 2010 badania CBOS. Wykazały one, że odsetek respondentów obwiniających państwo za straty poniesione w powodzi zmniejszył się z 31% w 1997 do 9% w 2010 roku<sup>5</sup>.

Jak wskazuje Z. Kowalewski, określenie system ochrony przeciwpowodziowej rozumieć można dwojako: po pierwsze, instytucjonalnie, jako zbiór podmiotów i ich wzajemnych powiązań mających na celu zapobieganie powodziom i ograniczenie ich skutków, po drugie, technicznie, jako szereg metod i działań zapewniających ochronę przeciwpowodziową<sup>6</sup>. Autor artykułu skupi się na systemie w rozumieniu instytucjonalnym, przeprowadzając analizę systemu przeciwpowodziowego w odniesieniu do istniejących w nim podmiotów i zadań przezeń wykonywanych. W zakresie metodologicznym artykuł stanowi analizę systemową prowadzoną poprzez przegląd dokumentów z przewodnią rolą Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, stanowiącego centralny akt planistyczny w zakresie zarządzania kryzysowego na obszarze Polski.

<sup>2</sup> Art. 2 ust. 1 dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, dalej jako Dyrektywa Powodziowa; KPZK 2022 część A, s. 7.

<sup>3</sup> R. Pajewska-Kwaśny, *Zagrożenie katastrofami naturalnymi w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2012, nr 3, s. 81.

<sup>4</sup> B. Włodarczyk, *Powódź Tysiąclecia z 1997 roku. Wymiar społeczny oraz instytucjonalny*, „Konteksty Społeczne” 2021, t. 9, Nr 1 (17).

<sup>5</sup> CBOS, *Społeczny bilans powodzi i przyczyny strat materialnych*, Warszawa, lipiec 2010, s. 2.

<sup>6</sup> Z. Kowalewski, *Powódzie w Polsce – rodzaje, występowanie oraz system ochrony przed ich skutkami*, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie” 2006, t. 6, s. 211.

## Analiza systemowa w naukach o bezpieczeństwie

Analiza systemowa jest metodą badawczą wywodzącą się z nauk ścisłych, stosowaną obecnie z powodzeniem również w innych dziedzinach. W naukach społecznych szczególnie ceniona jest przez politologów, którzy wykorzystują ją w analizach systemu politycznego. Prekursorem takiego jej użycia był Amerykanin David Easton<sup>7</sup>. Stworzył on model opisujący zależności zachodzące w ramach systemu politycznego. W jego koncepcji system tworzony jest przez społeczeństwo, rząd oraz selekcjonerów pośredniczących w przekazywaniu potrzeb. Potrzeby określa się jako wejście i są tym, co wpływa na działania rządu. Rząd odpowiada na żądania poprzez formułowanie tzw. wyjść, które wpływają na sytuację społeczeństwa. W konsekwencji dochodzi do sprzężenia zwrotnego i rozpoczęcia procesu na nowo. Wskazuje się, że celem tak rozumianego systemu politycznego jest osiągnięcie równowagi<sup>8</sup>. Mając na uwadze pokrewieństwo politologii z naukami o bezpieczeństwie można wywnioskować, że również i w tej dyscyplinie analiza systemowa znajdzie swoje zastosowanie. Dzięki wykorzystaniu metody możliwe jest spojrzenie na bezpieczeństwo w sposób interdyscyplinarny, przekrojowy, umożliwiający szerokie zbadanie danego problemu. Analizę systemową można prowadzić na różnych poziomach. Począwszy od makroanalizy obejmującej całość systemu, poprzez analizę średniego szczebla, kończąc na mikroanalizie skupiającej się na wybranym elemencie.

W zakresie analizy systemowej podstawowym zadaniem jest określenie samego systemu. Zgodnie z literaturą przedmiotu, jako taki wskazuje się każdy złożony obiekt wyróżniony w badanej rzeczywistości, stanowiący całość tworzoną przez zbiór elementów i relacji między nimi<sup>9</sup>. W zakresie prowadzenia analizy systemu P. Sienkiewicz wyróżnia zasady prowadzenia takich działań. Pierwsza to zasada ścisłości, która obliguje badacza do określenia wnętrza systemu i jego granic, druga zasada – niezmienności – podkreśla obowiązek utrzymania przez cały okres badań zdefiniowanego w punkcie pierwszym podziału między systemem i jego otoczeniem. Trzecia zasada, zwana zasadą zupełności podziału systemu, wskazuje na możliwość wyodrębnienia podsystemów. Kolejna dotyczy rozłączności rozpatrywanych systemów oraz ich podsystemów. Ostatnia, zasada funkcjonalności określa podział systemu na podsystemy w związku z rodzajem spełnianych przez nie funkcji w ramach jego całości<sup>10</sup>.

Inna autorka, M. Drygiel-Bielińska wskazuje, że istnieją trzy podstawowe założenia analizy systemowej. Najpierw należy określić środowisko, w którym funkcjonuje dany system. Tak więc wyodrębnić można: systemy nadrzędne, podrzędne oraz relacje i zależności istniejące pomiędzy nimi. Następnie studiuje się system jako całość, biorąc pod uwagę budujące go elementy i relacje istniejące wewnątrz. Zwraca się uwagę na

<sup>7</sup> P. Maj, W. Paruch, *Pojęcie „system polityczny” w badaniach politologicznych w Polsce – aspekty i kontrowersje definicyjne*, „Polityka i Społeczeństwo” 2008, nr 5, s. 66.

<sup>8</sup> A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 22.

<sup>9</sup> P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Warszawa 1994, s. 16.

<sup>10</sup> Tamże, s. 35.

wartość dodaną, jaką tworzy system jako całość w odniesieniu do samodzielnej działalności jego części. Nie należy jednak pomijać wpływu poszczególnych elementów na całość systemu, biorąc pod uwagę, że jego cechy są ich wypadkową. Jako ostatni krok badaczka wskazuje na określenie celu w jakim dany system został stworzony i jak realizuje postawione przed nim cele<sup>11</sup>. Literatura przedmiotu wymienia konkretne cechy, które konstytuują podejście systemowe. Są to: holizm, czyli całościowe podejmowanie analizowanych problemów; strukturalizm, traktujący o właściwościach danego zjawiska biorąc pod uwagę jego strukturę; kompleksowość, ukazująca wielość stosunków dwustronnych w podejmowanych problemach; esencjonalizm, będący poszukiwaniem ważnych cech systemowych jako fundamentów do rozwiązywania sytuacji problemowych oraz kontekstowość, rozumianą jako rozpatrywanie problemów w kontekście ich umiejscowienia w przestrzeni systemu<sup>12</sup>.

### Ochrona przeciwpowodziowa w systemie bezpieczeństwa narodowego

Określając pozycję systemu ochrony przeciwpowodziowej w systemie bezpieczeństwa narodowego należy wskazać, że jest to jego podsystem operacyjny o charakterze ochronnym, ze względu na realizowanie zadań z zakresu pozamilitarnej ochrony ludności oraz mienia przed skutkami ekstremalnych zdarzeń przyrodniczych. System składa się z instytucji państwowych i funkcjonuje w ramach nadrzędnego wobec niego systemu bezpieczeństwa państwa. Pojęciem tożsamym z bezpieczeństwem państwa jest w przypadku państw homogenicznych narodowościowo – bezpieczeństwo narodowe<sup>13</sup>. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku Polski. Terminy te traktowane są tożsamo, chociażby w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2013 roku<sup>14</sup>. System bezpieczeństwa narodowego definiowany jest w literaturze jako ukierunkowany na ochronę bytu i rozwoju narodowego, a także przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom godzącym w wartości, cele i interesy narodowe<sup>15</sup>. Zagrożenia dla bezpieczeństwa dzielimy na pochodzące z zewnątrz oraz powstałe wewnątrz państwa. System ochrony przeciwpowodziowej realizuje zadania wynikające z obowiązku zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa powszechnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego. Te dwa obszary stanowią główne dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego, wskazywanego jako drugi obok bezpieczeństwa zewnętrznego typ bezpieczeństwa państwa. Bezpieczeństwo wewnętrzne definiowane jest w literaturze jako stan i proces zabezpieczenia wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami

<sup>11</sup> M. Drygiel-Bielińska, *Podejście systemowe w badaniach bezpieczeństwa*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2015, t. 2, nr 1, s. 15.

<sup>12</sup> P. Sienkiewicz, *Analiza...*, s. 32.

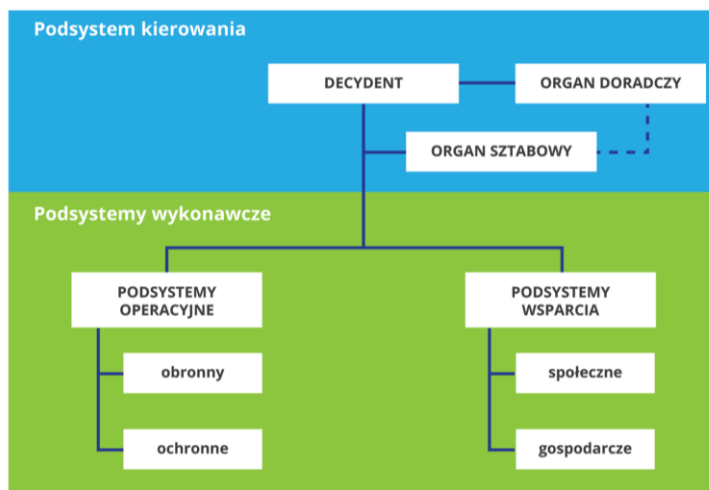
<sup>13</sup> D. Saukens, *Zależności między pojęciami bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo narodowe*, „Humanistyka i nauki społeczne. Doświadczenia. Konteksty. Wyzwania” 2020, t. 15, s. 21.

<sup>14</sup> Mając na to uwagę, w dalszej części tekstu oba terminy są stosowane zamiennie – aut.

<sup>15</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 251.

wewnętrzny<sup>16</sup>. W ramach systemu bezpieczeństwa narodowego wyróżniamy podsystemy: kierowania oraz wykonawcze. Podsystem kierowania tworzą organy władzy publicznej, a także kierownicy jednostek organizacyjnych, którzy wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym. Jako główne podmioty można wymienić Radę Ministrów, Prezydenta RP oraz wojewodów. Podmioty na tym poziomie odpowiadają za monitorowanie zagrożeń, zapobieganie ich powstawaniu, usuwanie skutków oraz w wypadku wystąpienia konfliktu zbrojnego, za kierowanie obroną państwa. Poziom ten dzielony jest na trzy elementy, w tym dwa o specyfice ściśle militarnej: kierowanie obroną państwa, ogólne kierownictwo w zakresie obronności, a także obejmujące aspekty pozamilitarne – zarządzanie kryzysowe, którego przedmiotem działania jest szeroko rozumiane radzenie sobie z sytuacjami kryzysowymi. Założenia podsystemu kierowania realizują podsystemy wykonawcze. Zgodnie z definicją, są to siły i środki przeznaczone do realizacji ustawowo określonych zadań w ramach bezpieczeństwa, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem<sup>17</sup>. W tym zakresie wyróżniamy podsystemy operacyjne oraz wsparcia. Podsystemy operacyjne składają się z kolei z podsystemu obrony, którego zadania realizują Siły Zbrojne RP oraz podsystemów ochrony, czyli tak właściwie zbioru podsystemów skupiających się na walce z wyzwaniami pozamilitarnymi. Zadaniem podsystemu wsparcia jest natomiast przede wszystkim dostarczanie systemom operacyjnym zdolności i zasobów w postaci społecznej oraz gospodarczej (Rys. 1)<sup>18</sup>.

**Rysunek 1. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego**



Źródło: <https://zpe.gov.pl/a/system-bezpieczenstwa-narodowego---ogolna-charakterystyka/D2aTZxqt> [18.01.2023].

<sup>16</sup> Tamże, s. 62.

<sup>17</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, s. 37.

<sup>18</sup> Tamże, s. 37, 38.

## System ochrony przeciwpowodziowej w Polsce – podmioty i ich zadania

Patrząc na system ochrony przeciwpowodziowej od strony prawnej, podstawy jego funkcjonowania znajdują się w szeregu regulacjach, przy czym najistotniejszymi z nich są: ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz Prawo wodne. Ze względu na fakt, że w ramach podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym wyróżniamy trzy komponenty, z których jedynym niemilitarnym jest zarządzanie kryzysowe, to właśnie ten moduł kieruje zadaniami podsystemu ochrony przeciwpowodziowej. Można więc stwierdzić, że system ochrony przeciwpowodziowej stanowi w dalszej kolejności podsystem systemu zarządzania kryzysowego. W rezultacie właściwym dokumentem planistycznym, traktującym o procedurach oraz podmiotach tworzących system ochrony przeciwpowodziowej będzie Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego. KPZK zawiera usystematyzowany zbiór podmiotów z podziałem zadań oraz okresu ich wykonania na poziomie krajowym. Dokument stanowi podstawę dla planów zarządzania kryzysowego niższego szczebla, czyli wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych.

System ochrony przeciwpowodziowej na danym poziomie tworzą podmioty wskazane w dokumentach planistycznych jako właściwe do działania w obliczu wystąpienia zagrożenia powodziowego. Podmioty te dzielimy w KPZK na: podmioty wiodące, które równocześnie stanowią podsystem kierowania; głównych wykonawców oraz podmioty współpracujące – tworzą one podsystem wykonawczy. Wyszczególniony na podstawie KPZK system składa się z podsystemu kierowania oraz dwóch podsystemów wykonawczych. Podsystem kierowania tworzą ministrowie właściwi ds. gospodarki wodnej oraz ministrowie właściwi ds. administracji i spraw wewnętrznych. Wynika to z faktu, że wchodzi oni w skład Rady Ministrów odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe w państwie, które stanowi system nadrzędny wobec systemu ochrony przeciwpowodziowej. W skład podsystemu kierowania, oprócz Rady Ministrów, zalicza się również Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) oraz Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK). Nie zostały one wyszczególnione w KPZK jako podmioty wiodące dla zagrożenia powodziowego, niemniej jednak ze względu na fakt, że są to podmioty kluczowe dla krajowego systemu zarządzania kryzysowego, właściwym jest wskazanie w tym miejscu ich roli. Odnosząc się do przedstawionego schematu (rys. 6), Rada Ministrów jest decydentem, natomiast role organów doradczych i sztabowych pełnią RZZK oraz RCB. Ich odpowiedniki, zgodnie z przytoczoną uprzednio strukturą systemu zarządzania kryzysowego, znajdują się również na szczeblu wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym. Na poziomie krajowym istnieją dwa podsystemy wykonawcze: podsystem specjalistycznych służb ratunkowych i porządkowych nadzorowany przez ministra właściwego ds. administracji i spraw wewnętrznych oraz drugi – gospodarowania wodami, kierowany przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej.

W celu zrozumienia specyfiki systemu krajowego warto przybliżyć zadania podmiotów tworzących wskazane podsystemy, które zostały wskazane w KPZK. Ze względu

na szeroki katalog tych podmiotów oraz ograniczone możliwości objętościowe artykułu przedstawione zostaną podmioty wiodące oraz główni wykonawcy.

Pierwszym podmiotem wiodącym, wskazanym jako właściwy w obliczu wystąpienia powodzi, jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, a także minister właściwy do spraw administracji publicznej. Działy spraw wewnętrznych i administracji publicznej znajdują się obecnie w gestii ministra spraw wewnętrznych i administracji (MSWiA) i w związku z tym zadania z tych dwóch działów zostaną omówione wspólnie. Minister spraw wewnętrznych i administracji stanowi podmiot wiodący w fazach przygotowania, reagowania oraz odbudowy. Jak wskazuje ustawa o działach administracji rządowej, w jego zakresie znajdują się sprawy zarządzania kryzysowego, w związku z powyższym w sytuacjach niecierpiących zwłoki to minister spraw wewnętrznych i administracji jest głównym organem kierowniczym w zakresie zarządzania kryzysowego<sup>19</sup>. Zgodnie z KPZK, w drugiej fazie zarządzania kryzysowego, w ramach realizowania ustawowego obowiązku przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych, określa on wytyczne wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego oraz zatwierdza gotowe plany<sup>20</sup>. Minister prowadzi również nadzór nad działaniem centrów powiadamiania ratunkowego, zapewniając ich sprawne funkcjonowanie. W trzeciej fazie zarządzania kryzysowego zadania MSWiA wynikają przede wszystkim z ustawowego nadzoru nad Państwową Strażą Pożarną (PSP), Policją oraz innymi służbami podległymi ministerstwu. Działania te obejmują koordynację, ostrzeganie oraz alarmowanie ludności, a w ostateczności jej ewakuację. Minister koordynuje współdziałanie służb ratowniczych oraz organizacji pozarządowych w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, w tym zakresie istotne jest jego zwierzchnictwo nad Komendantem Głównym PSP. W fazie odbudowy minister realizuje ustawowe zadania z zakresu usuwania skutków klęsk żywiołowych poprzez wspieranie inicjatyw odbudowy i zapewnianie ciągłości trwania infrastruktury krytycznej, będącej w zakresie kompetencji ministra oraz sprawuje nadzór nad działalnością właściwego wojewody w związku z usuwaniem przez niego skutków powodzi<sup>21</sup>. Zakres działań MSWiA obejmuje więc zarówno nadzór nad administracją wojewody w zakresie właściwego przygotowania i odbudowy wobec sytuacji kryzysowej wywołanej powodzią, jak i nadzór nad krajowym podsystemem reagowania na zagrożenie powodziowe, w którym główną rolę odgrywa KSRG. Państwowa Straż Pożarna, choć nie została wskazana w KPZK jako główny wykonawca w fazie reagowania, to na podstawie nałożonych na tę formację ustawowych zadań stwierdzić można, że to jej działania mają charakter głównego wykonawcy w fazie reagowania. Jak wynika z ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, jedną z podstawowych jej funkcji jest organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w obliczu wystąpienia klęsk żywiołowych lub innych miej-

<sup>19</sup> Art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997, Nr 141 poz. 943; art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2022, poz. 261, 583.

<sup>20</sup> Art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>21</sup> KPZK 2022 cz. B., s. 6, 8, 42, 52, 53.

scowych zagrożeń<sup>22</sup>. W konsekwencji, to Państwowa Straż Pożarna posiada właściwe siły i środki w zakresie reagowania na powódź. W sytuacji powodziowej Policja oraz inne formacje porządkowe realizują zadania mające na celu dbanie o bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarach dotkniętych powodzią – działania tych podmiotów mają charakter pomocniczy w stosunku do realizacji głównych zadań ratowniczych realizowanych przez PSP.

Minister właściwy ds. gospodarki wodnej stanowi drugi kluczowy organ w ramach walki z powodzią. Minister ten jest podmiotem wiodącym w fazie zapobiegania oraz podmiotem współpracującym w fazie reagowania. Na mocy art.353 Prawa wodnego stanowi on naczelny organ administracji rządowej właściwy w zakresie gospodarowania wodami. W ramach swoich obowiązków co dwa lata składa przed Sejmem informację dotyczącą realizacji swoich zadań, w tym stanu ochrony ludności i mienia przed powodzią. Minister zatwierdza WORP, MZP, MRP oraz przyjmuje PZRP<sup>23</sup>. W zakresie jego obowiązków leży nadzór i koordynacja działań Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Minister ten realizuje swoje zadania za pomocą głównych wykonawców<sup>24</sup>. W przypadku ministerstwa ds. gospodarki wodnej istnieją dwa takie podmioty. Pierwszym z nich jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Instytucję tę podzielono na różne jednostki organizacyjne. Część działań jest tożsama dla całości organizacji, natomiast część leży w obowiązku jednostek organizacyjnych konkretnego szczebla. Jako zadania całościowe Wód Polskich, KPZK wskazuje uczestnictwo i współuczestnictwo w zapewnianiu ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, a także realizację zadań z zakresu utrzymywania wód i infrastruktury z tym związanej, w tym odpowiedzialnej za ochronę przeciwpowodziową. Następnie określa się zadania będące we właściwości poszczególnych jednostek organizacyjnych. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej ma w zakresie swoich obowiązków przygotowanie oraz aktualizację WORP, MZP, MRP oraz PZRP. Ponadto realizuje on zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obronne zlecone przez ministra ds. gospodarki wodnej. Regionalny zarząd gospodarki wodnej (RZGW) zajmuje się gromadzeniem, przetwarzaniem oraz udostępnianiem informacji na potrzeby planowania przestrzennego i dla centrów zarządzania kryzysowego. RZGW podlegają zarządy zlewni, które realizują przede wszystkim zadania wskazane jako całościowe dla wszystkich jednostek organizacyjnych, czyli uczestnictwo w zapewnianiu ochrony przeciwpowodziowej na właściwym sobie terenie oraz opiekę nad stanem infrastruktury do gospodarowania wodami. Najniższe w hierarchii nadzory wodne są natomiast odpowiedzialne za zapewnienie sygnalizacji

<sup>22</sup> Art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 1991, Nr 88, poz. 400.

<sup>23</sup> Akronimy odpowiednio: Wstępna ocena ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego, plan zarządzania ryzykiem powodziowym – dokumenty służące zarządzaniu ryzykiem powodziowym w myśl tzw. Dyrektywy Powodziowej; KPZK 2022 cz. A, s. 70.

<sup>24</sup> KPZK 2022 cz. B, s. 181.



o zagrożeniach w wypadku wystąpienia ekstremalnych zjawisk hydrologicznych<sup>25</sup>. Drugim podmiotem wykonawczym jest Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy (IMGW-PIB), stanowi on ostatni ze wskazanych w KPZK głównych wykonawców w zakresie walki z powodzią. Instytucja ta pełni funkcję państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej oraz państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących<sup>26</sup>. IMGW-PIB wyszczególniono jako podmiot wiodący w fazie zapobiegania. Zadania jakie mają być realizowane przez tę jednostkę obejmują monitorowanie zagrożeń poprzez właściwe pomiary i na ich podstawie opracowywanie oraz przekazywanie prognoz meteorologiczno-hydrologicznych. IMGW-PIB współpracuje z administracją publiczną między innymi poprzez przygotowywanie modelowania oraz możliwych scenariuszy ekstremalnych zdarzeń hydrologiczno-meteorologicznych. Badania IMGW-PIB są szczególnie ważne w fazie zapobiegania, gdyż wpływają na kształt opracowywanych dokumentów planistycznych. W zakresie pełnienia funkcji państwowej służby do spraw budowli piętrzących Instytut czuwa nad stanem technicznym zapór oraz innych budowli piętrzących wodę. Jest on zobowiązany do wykonywania badań pozwalających ocenić stan techniczny podległych mu budowli, a także prowadzenie ich baz danych oraz szkolenia w zakresie bezpieczeństwa. Instytut przekazuje informacje dotyczące budowli piętrzących właściwym organom Wód Polskich.

## Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat budowy systemu ochrony przeciwpowodziowej na poziomie krajowym warto opisać pewne kluczowe jego założenia w kontekście zasad prowadzenia analizy systemowej. Biorąc pod uwagę zasadę ścisłości można wskazać, iż system przeciwpowodziowy to system, w którym określenie wyraźnych granic stanowi wyzwanie ze względu na fakt, iż zależnie od specyfiki powodzi i jej skali, współpracuje on z różnego rodzaju innymi systemami, mając na celu jak najbardziej efektywną ochronę powodziową. Niemniej jednak najczęściej powódź spełnia przesłanki właściwe dla sytuacji kryzysowej, toteż, jako określające granice systemu, należy wskazać procedury opisane we właściwych planach kryzysowych – na poziomie krajowym jest to KPZK, na niższych poziomach będą to odpowiednio plany wojewódzkie, powiatowe oraz gminne. Dokumenty te informują, które instytucje są właściwe w zakresie walki z zagrożeniem powodziowym. Wszystkie wymienione podmioty określone jako wiodące, bądź współpracujące w zakresie działania w obliczu zagrożenia, znajdują się w granicach szeroko rozumianego systemu ochrony przeciwpowodziowej. Mając na uwadze zasadę funkcjonalności można wskazać, że szczególną funkcję w ramach tego systemu realizują podmioty wiodące, których rola jest kluczowa w zakresie prowadzenia działań w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego. Wspomagane są one przez

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 70, 71.

<sup>26</sup> Art. 366, 377 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. 2021, poz. 2233.

tw. podmioty współpracujące. Kierując się zasadą zupełności wskazuje się, że podmioty przeciwpowodziowe funkcjonują w ramach podsystemów, spośród których można wymienić: podsystem zarządzania wodami oraz podsystem specjalistycznych służb ratunkowych i porządkowych. Jako nadrzędne wobec wymienionych należy wskazać organy odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe na poziomie krajowym, czyli Radę Ministrów, w tym obsługującą ją RCB, oraz RZZK. To te podmioty odpowiadają za przygotowanie KPZK, nadzorują oraz w razie potrzeby koordynują funkcjonowanie poszczególnych podsystemów wykonawczych. Zamykając rozważania nad systemem ochrony przeciwpowodziowej na poziomie krajowym, warto wskazać, że funkcjonuje on w środowisku prawnym, które nie jest w pełni przejrzyste. Sam system przeciwpowodziowy nie posiada jednolitego aktu o charakterze ustawowym traktującego wyłącznie na ten temat. Regulacje, na podstawie których można wywnioskować jego istnienie rozbite są pomiędzy różne inne akty, co niewątpliwie utrudnia identyfikację podmiotów uczestniczących i ich funkcji w systemie.

## Bibliografia

### Publikacje zwarte

- CBOS, *Społeczny bilans powodzi i przyczyny strat materialnych*, Warszawa, lipiec 2010.  
Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2006.  
Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.  
Sienkiewicz P., *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Warszawa 1994.

### Artykuły

- Drygiel-Bielińska M., *Podejście systemowe w badaniach bezpieczeństwa*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2015, t. 2, nr 1.  
Kowalewski Z., *Powodzie w Polsce – rodzaje, występowanie oraz system ochrony przed ich skutkami*, „Woda Środowisko Obszary Wiejskie” 2006, t. 6.  
Maj P., Paruch W., *Pojęcie „system polityczny” w badaniach politologicznych w Polsce – aspekty i kontrowersje definicyjne*, „Polityka i Społeczeństwo” 2008, nr 5.  
Pajewska-Kwaśny R., *Zagrożenie katastrofami naturalnymi w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2012, nr 3.  
Saukens D., *Zależności między pojęciami bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo narodowe*, „Humanistyka i nauki społeczne. Doświadczenia. Konteksty. Wyzwania” 2020, t. 15.  
Włodarczyk B., *Powódź Tysiąclecia z 1997 roku. Wymiar społeczny oraz instytucjonalny*, „Konteksty Społeczne” 2021, t. 9, Nr 1 (17).