

KIEDY PĘKAJĄ TAMY

O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem



Marcin
KOTRAS
Konrad
KUBALA
Dawid
SZEŚCIŁO

Fundacja
im. Stefana Batorego

Kiedy pękają tamy

O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem

Marcin Kotras, Konrad Kubala, Dawid Sześciło

Fotografie: Beata Zawrzel



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Okładka: Teresa Oleszczuk

Skład DTP: „Tyrsa” Sp. z o.o.

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



ISBN 978-83-68235-87-6

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2025



Beata Zawrzel, *Lewin Brzeski. Sprzątanie po powodzi*, fotografia

Spis treści

Doświadczenie sytuacji nadzwyczajnych, Edwin Bendyk	13
Powódź 2024 – Raport	19
Wstęp. Społeczeństwo w stanie prób. Diagnoza systemu	19
Narracje medialne wokół powodzi 2024	25
Media jako aktorzy pola symbolicznego	25
Media jako instytucje ramowania rzeczywistości	26
Informowanie, narracje i obraz powodzi w mediach ogólnopolskich	28
Media lokalne i kanały samorządowe: informacja i wspólnotowość	31
Charakterystyka przekazów w mediach lokalnych	31
Charakterystyka komunikatów w kanałach samorządowych	33
Media lokalne i samorządowe – wnioski	34
Kanał Zero – przykład mediów społecznościowych	36
Główne praktyki ramowania	38
Typy dyskursu i narracje	38
Wnioski końcowe	39
Areny sporu w dyskursie medialnym	39
Areny sporu medialno-politycznego	39
Styl zarządzania premiera Donalda Tuska	40
Wsparcie polityków dla organizacji pozarządowych (przykład WOŚP)	42
Kontekst strukturalny: państwo ryzyka, państwo relacji	47
Społeczeństwo ryzyka i państwo nierównego bezpieczeństwa	47
Logika ratunku, czyli reakcja na kryzys	52
Kryzys zaufania instytucjonalnego jako zjawisko systemowe	55
Między centrum a peryferiami, między kontrolą a sprawczością	56
Samorząd i organizacje społeczne – między partnerstwem a podwójną opresją	59

Analiza instytucjonalna: zarządzanie kryzysowe na poziomie lokalnym	63
Samorząd jako wielozadaniowy podmiot graniczny	63
Gmina A – współdziałanie jako warunek skutecznego reagowania	63
Analiza informacji na temat gminy A (SWOT)	64
Gmina B – decyzje, relacje i kanały nieformalne	65
Analiza informacji na temat gminy B (SWOT)	66
Gmina C – formalnie przygotowana, w praktyce duże problemy	67
Analiza informacji na temat gminy C (SWOT)	67
Perspektywa radnych, sołtysów i liderów wspólnot lokalnych	68
Agenda problemów zgłaszanych przez radnych i sołtysów	70
Zbyt późne uruchomienie sztabów kryzysowych i brak rozpowszechnionych planów kryzysowego reagowania	70
Niejasne procedury dowodzenia i nieuwzględnienie sołtysów w strukturach operacyjnych	71
Brak niezbędnych zasobów na poziomie lokalnym i szkoleń dla mieszkańców	71
Kłopoty przy dystrybucji pomocy dla poszkodowanych	72
Wzmocniony rdzeń operacyjny (połączenia formalno-oddolne)	74
Organizacje społeczne – najważniejsze zgłaszane przez nie problemy	77
Organizacje społeczne jako „państwo awaryjne”	77
Wdrożeniowe propozycje aktywistów społecznych	78
Lista normatywów w oparciu o informacje uzyskane od organizacji społecznych, radnych i sołtysów	88
Normatywy komunikacyjne	89
Normatywy operacyjne	90
Normatywy materialne	91
Nieorganizowane społeczeństwo obywatelskie jako wspólnota sprawczości	91
Wezwani na ratunek – specjaliści zarządzania kryzysowego	95
Poziom centralny państwa jako główna siła sprawcza	95
Komunikacja w kryzysie	95
Samorząd – rząd – zarządzanie kryzysowe	98
Wnioski dotyczące podstawowych obszarów	99
Podstawowe wymiary analizy SWOT	101

Rekomendacje na przyszłość – jak lepiej reagować na kryzysy?_____	105
System, który mimo wszystko zadziałał_____	113
Nieformalne schematy ratunkowe _____	113
Paradygmat konfliktu: kompetencje vs. kompetencja _____	114
Sprawczość obywatelska jako nieuznawany fundament bezpieczeństwa_____	115
Co pokazała powódź? _____	118
Ekspertskie spojrzenie na powódź i zarządzanie ryzykiem_____	119
Rekomendacje rzecznicze i systemowe: od uznania do przebudowy _____	139
Założenie ogólne_____	139
Rekomendacje strategiczne (strukturalne)_____	143
Włączenie organizacji społecznych do systemu reagowania kryzysowego____	143
Uznanie samorządów za aktorów strategicznych, nie tylko wykonawców ____	145
Zmiany w lokalnym polu informacyjnym_____	146
Rozwiązanie prawne dotyczące prawa wodnego_____	147
Rekomendacje operacyjne (wdrożeniowe) _____	147
Rekomendacje kulturowe i komunikacyjne _____	148
Podziękowania od Fundacji im. Stefana Batorego_____	153
Noty biograficzne_____	155



Beata Zawrzel, *Lewin Brzeski. Sprzątanie po powodzi*, fotografia

Doświadczenie sytuacji nadzwyczajnych

Edwin Bendyk

Pandemia, wielka wojna za wschodnią granicą i wojna hybrydowa wkraczająca na terytorium naszego kraju, katastrofy naturalne i zjawiska pogodowe o wielkiej intensywności – to wszystko staje się częścią codzienności. Te sytuacje nadzwyczajne wywołują kryzysowe wstrząsy o zasięgu lokalnym, jednak ich skutki nierzadko obejmują cały kraj lub nawet region – konsekwencje pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie dotknęły całą Unię Europejską.

Sytuacje nadzwyczajne są testem dla dotkniętych przez nie społeczności, sprawdzają, czy zdołają one sobie poradzić z kryzysowym impulsem i podjąć odpowiednie działania oraz uruchomić zasoby niezbędne do tego, aby zminimalizować straty materialne, ograniczyć cierpienia, a następnie szybko zniwelować długoterminowe konsekwencje.

Ze względu na swą skalę i rodzaj niesionych wyzwań sytuacje kryzysowe coraz częściej mają bezprecedensowy charakter. Tak było z pandemią COVID-19, która wybuchła wiosną 2020 roku. I tak też stało się w lutym 2022, kiedy agresja Rosji na Ukrainę zmusiła miliony osób do ucieczki. Z dnia na dzień polskie miasta musiały zmierzyć się z koniecznością przyjęcia rzeszy uchodźców i troski o nich, jednocześnie zachowując zdolność do normalnego funkcjonowania i zapewnienia usług własnym społecznościom.

Sytuacje nadzwyczajne – zwłaszcza te o nieprzewidywalnym charakterze – sprawdzają nie tylko sprawność zarządzania kryzysowego. Są testem ważniejszej cechy dotkniętych przez nie społeczności – ich odporności. Odporność to zdolność systemu społeczno-instytucjonalnego do zareagowania na kryzysowy wstrząs w taki sposób, że nie prowadzi on do destrukcji i upadku. Przeciwnie: kryzys wywołuje mobilizację zasobów społecznych, instytucjonalnych i gospodarczych umożliwiających adekwatną odpowiedź oraz absorpcję konsekwencji, a następnie adaptację systemu w oparciu o doświadczenia, które tę odporność zwiększają.

Sytuacje nadzwyczajne wymagają najczęściej działań o charakterze nadzwyczajnym, polegających na wynajdywaniu innowacyjnych rozwiązań dla nieznanych wcześniej, a więc i nieprzewidzianych wyzwań. Systemy o wysokiej odporności – gdzie miarą jest m.in. zdolność do adaptacyjnego rozwoju – mają zdolność do instytucjonalizacji innowacji powstających w sytuacjach nadzwyczajnych. Czynią z nich nie tylko instrument doraźnej odpowiedzi na kryzys, ale także narzędzie rozwoju systemu i poprawy sposobu jego funkcjonowania również w stanie „normalnym”, po ustaniu nadzwyczajnych wyzwań.

O odporności decydują nie tylko sprawność zarządzania kryzysowego, profesjonalizm służb ratowniczych, władz publicznych czy jakość przepisów i procedur. Nie mniej ważna, a w wielu sytuacjach ważniejsza jest reakcja społeczna polegająca na zdolności mieszkańców zagrożonej wspólnoty do samoorganizacji, współdziałania, uruchamiania prywatnych zasobów materialnych i kompetencji. To właśnie dzięki spektakularnemu zrywowi społecznemu w lutym 2022 roku zdołaliśmy w Polsce odpowiedzieć nadspodziewanie dobrze na skutki wojny w Ukrainie i napływ uchodźców stamtąd. Nie udałoby się to bez zaangażowania organizacji społecznych, wolontariuszy czy przedsiębiorców. Dzisiaj dodatkowym wyzwaniem jest wykorzystywanie sytuacji nadzwyczajnych przez wrogie Polsce ośrodki władzy do realizacji własnych celów, jak szerzenie dezinformacji i prowadzenie działań komunikacyjnych mających podważyć zaufanie społeczne i pogłębiać polaryzację polityczną. Doskonałym przykładem były działania dezinformacyjne w czasie pandemii COVID-19 czy kampania dezinformacyjna służb rosyjskich po ataku rosyjskich dronów na polską przestrzeń powietrzną w nocy z 9 na 10 września 2025 roku. Takie działania uświadamiają, że sfera komunikowania społecznego i jakość pracy mediów w sytuacjach nadzwyczajnych są równie ważne jak działanie służb porządkowych i ratowniczych.

Kryzysem, który przez długi czas budził społeczne emocje, była jesienna powódź w 2024 roku, która dotknęła Polskę południowo-zachodnią. Z jednej strony spektakularny charakter tego zdarzenia, z drugiej – jego ograniczony terytorialnie charakter powodują, że powódź 2024 nadaje się doskonale do analizy społeczno-instytucjonalnej reakcji na kryzys. Czy dotknięte klęską społeczności lokalne wykazały się odpornością? Jaka była reakcja struktur państwa i instytucji publicznych? Które procedury i normy przewidziane na czas kryzysu sprawdziły się, a które wymagają korekty? Jak wyglądała współpraca między aktorami zaangażowanymi w działanie kryzysowe i w niwelowanie konsekwencji tego kryzysu?

Odpowiedzi na te pytania szukał zespół ekspertów zaproszonych przez Fundację im. Stefana Batorego. W oparciu o przeprowadzone badania powstał raport *Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnotcie i zarządzaniu kryzysem*. Mamy nadzieję, że przedstawione w nim analiza, diagnoza i rekomendacje staną się tematem dyskusji, które pomogą w rozwoju systemu odporności w Polsce.



Beata Zawrzel, *Lewin Brzeski. Sprzątanie po powodzi*, fotografia

Powódź 2024 – Raport

Wstęp. Społeczeństwo w stanie prób. Diagnoza systemu

We wrześniu 2024 roku powódź na południowym zachodzie Polski ujawniła charakter katastrofy jako sytuacji granicznej, kiedy to załamaniu ulegają nie tylko infrastruktura, lecz także normy regulujące życie społeczne. Kryzys odsłonił zawieszenie rutynowych procedur, na nowo zdefiniował role instytucjonalne oraz konieczność improwizacji w obrębie wspólnoty. Z perspektywy socjologicznej powódź stała się eksperymentem społecznym – testem sprawczości państwa (władzy centralnej, instytucji publicznych i samorządów) oraz organizacji obywatelskich, a zarazem momentem obnażającym realną dystrybucję władzy, zasobów i uznania. To okazja do analizy działania w sytuacji kryzysowej (i swoista kartografia kryzysu): wtedy uwidaczniają się zarówno siły solidarności oraz samoorganizacji, jak i słabości instytucjonalne; jednocześnie okazuje się, że istotą analizy nie są skutki żywiołu, lecz mechanizmy społecznej sprawczości uruchamiane pod presją zagrożenia.

Podstawową kategorią analityczną przyjętą w raporcie jest **sprawczość społeczna i instytucjonalna** – zdolność do działania w warunkach zagrożenia, nie tylko w granicach swoich uprawnień, lecz także dzięki zakorzenieniu w środowisku społecznym, wiedzy lokalnej, zaufaniu i praktycznej umiejętności koordynacji działań w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu (czyli w ramach wykształcania się instytucji nieformalnych).

Sprawczość ma charakter relacyjny i sytuacyjny – nie jest przypisana raz na zawsze, lecz ujawnia się w działaniu, pod presją zdarzeń. Może być wzmocniana lub blokowana przez struktury instytucjonalne, normy, język oraz ramy medialne. W sytuacjach granicznych, takich jak w tym wypadku powódź, sprawczość często wykracza poza formalne ośrodki władzy – ku tym, którzy potrafią być „na miejscu, na czas i dla innych”.

W tym sensie powódź analizujemy jako sytuację socjologicznie demaskującą – **ujawnia ona realny układ sił w polu instytucjonalnym i akcentuje potencjał współdziałania międzysektorowego**. Badanie nie skupia się na idealizacji jednostek ani na obwinianiu konkretnych instytucji – lecz na

uchwyceniu logiki działania systemu: kiedy reaguje, a kiedy paraliżuje się pod ciężarem własnych procedur.

Powódź była więc także **wydarzeniem symbolicznym (katastrofa stała się nie tylko realnym kryzysem, ale stanowiła też narracyjny i polityczny kontekst dla społeczeństwa i państwa)** – momentem, który pokazuje rzeczywisty układ sił i słabości. Uświadomiła, że na każdym poziomie państwa ujawniły się deficyty operacyjne, komunikacyjne i infrastrukturalne. Dowiodła też, że wspólnota do działania potrzebuje nie tyle (bądź nie tylko) dekretu, ile przede wszystkim zasobów i ich racjonalnej koordynacji.

Podstawą raportu są informacje uzyskane w badaniach i obserwacjach, obejmujące, po pierwsze, wywiady pogłębione z samorządowcami, działaczami organizacji społecznych, specjalistami zarządzania kryzysowego i naukowcami; po drugie, zogniskowane wywiady grupowe (skupione na określonych tematach) z liderami lokalnymi i organizacjami społecznymi; po trzecie, analizę przekazów medialnych i sposobów ujęcia tematu powodzi w mediach: jakie znaczenie nadawano faktom, jak definiowano problemy, wskazywano przyczyny, oceniano moralnie i sugerowano rozwiązania, kształtując to, jak ludzie rozumieją wydarzenia (analiza ram interpretacyjnych); po czwarte, studium ram prawnych, w jakich funkcjonuje państwo w kryzysie; oraz po piąte, wypowiedzi uczestników panelu eksperckiego.

Raport jest wielowymiarową analizą społecznych i instytucjonalnych doświadczeń z czasu powodzi we wrześniu 2024 roku. Ukazuje media jako uczestników tworzenia obrazu rzeczywistości i dostarczycieli języka do jej opisu, samorządy – z perspektywy burmistrzów – jako instytucje zmuszone do bezpośredniej walki z kryzysem, lokalnych liderów (sołtysów, radnych) jako źródło wiedzy praktycznej i emocjonalnej, organizacje społeczne jako nieformalne instytucje „państwa awaryjnego”, a ekspertów jako twórców systemowych ram opisu i diagnozy.

Całość raportu prowadzi do rekomendacji, które nie ograniczają się do postulatów potrzebnych do wprowadzenia reform technicznych, lecz wskazują na konieczność rekonstrukcji relacyjnego modelu państwowości, opartego na dzielonej, a nie wyłącznie delegowanej sprawczości oraz na włączeniu społeczeństwa obywatelskiego w trwałe mechanizmy zarządzania kryzysowego. W trakcie powodzi w 2024 roku mieliśmy do czynienia z polem współzależności: władzy centralnej (i zależnych od niej instytucji), samorządu, organizacji społecznych, mieszkańców i mediów. Nie tworzyli oni oddzielnych sektorów,

lecz przestrzeń negocjacji władzy, wiedzy i uznania. Kto ma obowiązek niesienia pomocy? Kto może decydować? Kto ma prawo działać? Kto przyjmie odpowiedzialność za podjęte działania bądź ich brak? Jak klasyfikować potrzeby mieszkańców? Czy władza centralna może ingerować w struktury zarządce samorządu? Czy można pomóc wszystkim? Czy dramaty mieszkańców wsi są równie ważne i równie dobrze widoczne jak dramaty mieszkańców miast? Te pytania – podskórnie obecne w każdej godzinie reagowania na kryzys – stanowią ukrytą strukturę całego pola. Powódź z 2024 roku pokazuje, że państwo i jego instytucje zawiodły tam, gdzie próbowały działać zdalnie i jednostronnie. Z kolei model sprawczy i efektywny dotyczył tych sytuacji, kiedy państwo (w tym przede wszystkim samorządy) i organizacje społeczne przyjęły model współdzielonej odpowiedzialności.

Powódź z 2024 roku unaoczniała ograniczenia polskiego systemu zarządzania wielopoziomowego. W teorii ma się on opierać na przejrzystym podziale kompetencji oraz na współdziałaniu administracji rządowej i samorządowej. W praktyce jednak wydarzenia kryzysowe ujawniły brak koordynacji, opóźnione decyzje oraz komunikacyjne napięcia między instytucjami, co w odbiorze społecznym i medialnym przełożyło się na obraz systemowej porażki.

Wprawdzie odpowiedzialność za konkretne zaniechania i błędy jest przedmiotem analiz prokuratorskich i kontroli Najwyższej Izby Kontroli, jednak sama skala szkód wskazuje, że zawiodły nie tylko jednostki, lecz także mechanizmy instytucjonalne. Analiza podziału zadań, reguł współpracy i efektywności ram prawnych staje się więc kluczowa. Doświadczenia powodzi stanowią kosztowny, ale cenny test zdolności państwa do reagowania na kryzysy naturalne – test, którego wynik podważył zaufanie do obowiązujących procedur, co zmusza do postawienia pytań o konieczność głębokiej rewizji tychże procedur.

Co najmniej od powodzi z 1997 roku zdawaliśmy sobie sprawę, że o ile zapobieżenie powodziom nie jest w zasadzie możliwe, o tyle ograniczenie ich skutków nie zależy wyłącznie od rozwiązań technicznych, takich jak budowa obwałowań czy zbiorników retencyjnych. Niniejszy raport nie proponuje więc jedynie rekomendacji technicznych. Proponuje także spojrzenie na system reagowania kryzysowego jako na relacyjną sieć, gdzie skuteczność nie wynika wyłącznie z przepisów, lecz również z możliwości działania podmiotów uznanych i wspieranych przez państwo. **Obywatelskość nie może być traktowana jako proteza państwa, lecz jako trwały element jego ustroju i praktyki konstytucyjne.**



SP
ANTONI
KARPOWICZ
8.9.1910
† 10.9.2007
POKÓJ JEGO DUSZY

św.
Maria
Wyłtał
ur. 23 IV 1943 r.
zm. 28 V 2007 r.
pochowana

św.
Benedykt
Babicki
ur. 10 V 1943 r.
zm. 10 V 2007 r.
pochowany

Beata Zawrzel, *Lewin Brzeski. Sprzątanie po powodzi*, fotografia

Narracje medialne wokół powodzi 2024

Media jako aktorzy pola symbolicznego

Powódź z września 2024 roku była nie tylko katastrofą naturalną, lecz stała się także wydarzeniem polityczno-medialnym. Analiza trzech obszarów – mediów ogólnopolskich, lokalnych oraz społecznościowych – ujawnia zróżnicowane narracje dotyczące odpowiedzialności i sprawczości. **Media, ustalając ramy interpretacyjne i hierarchię tematów, kształtują społeczną percepcję kryzysu oraz kontekst decyzji administracyjnych i działań operacyjnych.** Rola mediów nie ogranicza się do odzwierciedlania rzeczywistości – wzmacniają one procesy społeczne i wpływają na interpretację wydarzeń. Umieszczenie analizy medialnej na początku raportu pozwala uchwycić mechanizmy komunikacyjne, zidentyfikować dominujące wówczas narracje i zrozumieć kulturowo-komunikacyjne tło przebiegu kryzysu.

W sytuacjach kryzysowych, takich jak powódź, media nie są jedynie pasywnym kanałem komunikacji. **Stanowią one aktywnych producentów rzeczywistości społecznej, ponieważ operują w polu władzy symbolicznej.** Nadając sens wydarzeniom, to właśnie media wskazują winnych, kreują bohaterów, maskują lub wyostrzają konflikty. W badanym przypadku można wyodrębnić cztery segmenty pola medialnego, funkcjonujące według odmiennych logik i sposobów prezentowania tematów (schematów ramowania):

Typ mediów	Logika działania	Efekt społeczny
Media ogólnopolskie	Ujęcie narracyjne (eskalacja dramatu i „ludzkie historie”), spektakl, legitymizacja lub demaskacja władzy	Połączenie tematu ze sporem politycznym na poziomie centralnym, polaryzacja, stopniowe włączanie głosu ekspertów (głównie problematyka zmian klimatu i ochrony przed powodzią); opracowanie aren sporu

Typ mediów	Logika działania	Efekt społeczny
Media lokalne	Informacja operacyjna, dyspozycje dla mieszkańców, mikroreportaż	Budowa wspólnoty lokalnej, sprawozdawczość, ostrzeżenia, ustawianie się po jednej stronie problemu, wsparcie dla władz samorządowych; niekiedy krytyka władz samorządowych (najczęściej gdy występowały różnice polityczne między władzami gminy i redakcją tytułu)
Media samorządowe	Komunikacja sytuacyjna, defensywna, informowanie o pomocy	Uspokajanie, mobilizacja, „wiemy, co robić, mamy przygotowane narzędzia pomocy”
Media społecznościowe	Fragmentacja, afektywność, chaos i mikroopór	Reprezentacja głosów niewidocznych – mówimy, jak jest, pokazujemy niewygodną prawdę

Media jako instytucje ramowania rzeczywistości

Katastrofy naturalne nie tylko się wydarzają – one zostają jakoś opowiedziane. Jak w przypadku każdej narracji istotne jest nie tylko to, co zostało opowiedziane, ale przede wszystkim to, dlaczego zostało opowiedziane w określony sposób. W tym sensie powódź z września 2024 roku była wydarzeniem medialnym, bo kluczowe znaczenie miało nie tylko to, co się działo, ale również jak to zostało nazwane, pokazane i zinterpretowane. Ramy medialne to zarówno narzędzia porządkowania opowieści, jak i walki o znaczenie, ewentualną winę i zasługę – poprzez promowanie w przekazach określonych sposobów interpretacji.

Podczas powodzi zarysowały się dwa dominujące typy ram medialnych w mediach ogólnopolskich: **rama sprawczego społeczeństwa** (TVP Info, TVN) oraz **rama opuszczonego społeczeństwa** (TV Republika, Kanał Zero). W dyskursie medialnym dotyczącym powodzi daje się ponadto wyróżnić dwie dodatkowe kategorie, w ramach których zostaje zagospodarowana znaczna część informowania o powodzi. Obydwie można ocenić jako sprzyjające rządzącym. Pierwsza z nich – **rama „siły wyższej”** – wyłącza kategorię winy z przestrzeni sprawczości instytucjonalnej. W świetle takiego ujęcia aktorzy ludzcy nie mają możliwości symetrycznego reagowania. Druga z wykorzystywanych ram

to rama „pacyfikacji gniewu”. Tak umownie określiliśmy niemały czas antenowy poświęcony na informowanie o rzeczywistej oraz potencjalnej pomocy, co można uznać za drugą stronę ramy „siły wyższej”. W tej optyce państwo reaguje instytucjonalnie na miarę swoich możliwości. Ostateczna obiektywna ocena tej aktywności nie wypada negatywnie, pod warunkiem, że odbiorca nie dysponuje założeniami wstępnymi definiującymi negatywnie samych rządzących. Pomiędzy wymienionymi ramami działały media lokalne – skupione na informacji operacyjnej.

W warunkach kryzysu medialność staje się swoistą walutą władzy symbolicznej. Ten, kto jest obecny w przekazie – istnieje, a ten, kto jest nieobecny – znika z mapy problemu. Można powiedzieć, że media służą do zamieniania kapitału danej sytuacji w konkretny kapitał polityczny lub przyczyniają się do jego delegitymizacji. W przekazach ogólnopolskich można było zauważyć centralizację narracji: odbywały się konferencje premiera, oglądaliśmy transmisje sztabu kryzysowego, do czego dochodziło „medialne rozprawianie” o tym, kto wygra, a kto straci na powodzi, czy oceny stylu zarządzania premiera. Lokalne media pracowały w innej logice – obecności funkcjonalnej. Nie chodziło o opowieść, lecz o przekaz: dokąd iść, co zabrać, kto potrzebuje wsparcia. Media lokalne działały jako infrastruktury komunikacyjne wspólnoty, a nie producenci widowiska – powodziowej opowieści.

Typ ramy	Opis	Dominujące media
Rama „opuszczonego społeczeństwa”	Instytucje zawiodły, ostrzeżeń nie było, system nie działa, obywatele vs. państwo – konstrukcja tej ramy związana jest z kategorią systemowego zaniedbania, dlatego też wyklucza ona rozumowanie w kategoriach „siły wyższej”	Kanał Zero, TV Republika
Rama „sprawczego społeczeństwa”	Mieszkańcy, wolontariusze, burmistrzowie, strażacy ratują mieszkańców, umacniają wały, bronią miast przed falą powodziową – w tym sposobie ramowania równie ważny jak sprawczość jest element postaw bohaterских	Wszystkie media
Rama „siły wyższej”	Katastrofa naturalna, której skalę trudno było przewidzieć; państwo robi, co może	TVP Info, TVN 24

Typ ramy	Opis	Dominujące media
Rama „pacyfikacji gniewu”	Przekierowanie uwagi na zasilki, obietnice, zmęczenie tematem	Media ogólnopolskie po kilku dniach

Informowanie, narracje i obraz powodzi w mediach ogólnopolskich

Podczas kulminacji powodzi media odnotowały istotny wzrost oglądalności, a szczyt osiągnęły 15 września (TVN24 – 647 tys. wyświetleń, TVP Info – 360 tys.; dane Nielsen). Po tygodniu oglądalność zaczęła spadać, a zainteresowanie tematem stopniowo wygasło pod koniec września, z wyciszeniem w połowie października.

Analiza dyskursu ogólnopolskich nadawców prowadzi do następujących wniosków:

- publiczność „poza miejscem zdarzenia” – materiały były adresowane głównie do ogólnopolskiego widza („nie-powodzianina”), a nie do bezpośrednio dotkniętych mieszkańców, co wpływało na wybór tematów i język relacji;
- ramy interpretacyjne kształtują ocenę działań – dramatyzacja (TVN24) lub oskarżycielski ton (TV Republika) modulowały percepcję skuteczności interwencji, niezależnie od faktów;
- zatarcie granic między reportażem a spektaklem – dziennikarze często pełnili funkcję uczestników akcji, co przekształcało relacje z dokumentacyjnymi w widowiskowe i emocjonalne;
- zróżnicowane przypisywanie odpowiedzialności – w swoich przekazach TVN skłaniał się ku minimalizacji personalnej winy, TV Republika ją maksymalizowała; różnice te odzwierciedlają różnice polityczne i strategie legitymizacji aktorów życia publicznego.

W medialnych narracjach o powodzi widoczna była wyraźna dynamika: przechodzenie od relacji informacyjnych ku politycznym i instytucjonalnym ramom odpowiedzialności. Początkowo (7–12 września) dominował ton opisto-prognostyczny: media skupiały się na komunikatach IMGW, ostrzeżeniach i technicznym monitoringu, utrzymując ekspercki, wyważony dyskurs. 13 września nastąpiło przesunięcie w stronę personalizacji przywództwa – relacje ze sztabu kryzysowego akcentowały rolę premiera, który stał się

symbolicznym centrum narracji. W dniach 14–15 września przekazy przybrały bardziej dramatyczną i personalizującą formę: relacjonowano zarówno skalę interwencji służb, jak i indywidulane historie mieszkańców, lecz równocześnie pojawiło się pierwsze wyraźne przypisywanie winy w wymiarze politycznym. Taki charakter miały np. dramatyczne relacje z Głucholazów, Łądką-Zdrojem, Stronia Śląskiego (mówiące o „dramacie”, „zniszczeniu”, o tym, że „miasto tonie”). Stosowano wyraziste środki stylistyczne, wizualne i językowe, a dramatyzm przekazów wzmacniały zdjęcia zdewastowanej infrastruktury. Od 16 września coraz mocniej wybrzmiewała perspektywa systemowa – eksperci wskazywali na konsekwencje reform prawa wodnego, osłabienie samorządów czy zabudowę terenów zalewowych, przesuwając ciężar dyskusji na instytucjonalne i strukturalne uwarunkowania obecnego kryzysu. Między 17 a 20 września premier próbował odzyskać inicjatywę poprzez intensywną obecność w terenie i podwójny komunikat: afirmację solidarności obywateli przy równoczesnym obciążaniu samorządów za braki komunikacyjne. Wreszcie w dniach 20–24 września media coraz częściej formułowały ostrą krytykę instytucji (zwłaszcza Wód Polskich) i państwowej infrastruktury zarządzania, czego kulminacją były reportaże wskazujące na faktyczną „nieobecność państwa” w obliczu kryzysu. W ten sposób opowieść o powodzi przeszła drogę od eksperckiej diagnozy, przez personalizację przywództwa, po instytucjonalną delegitymizację, a tym samym przekształciła społeczne rozumienie kryzysu i granice odpowiedzialności.

W analizowanych przekazach medialnych równolegle funkcjonowały dwie główne ramy interpretacyjne. Pierwsza z nich koncentrowała się na solidarności i humanitaryzmie: od apeli premiera rządu o uruchomienie miliardowych środków przez ministerstwa, przez mobilizację organizacji społecznych (WOŚP, PCK, Caritas, siepomaga.pl), po zbiórki organizowane oddolnie, zarówno lokalnie, jak i przez Polonię. Narracja ta stawała się dominującym wątkiem emocjonalnym, podkreślającym jedność i mobilizację wspólnoty wobec katastrofy. Jednocześnie nie była wolna od napięć – pojawiały się ostrzeżenia przed szabrownictwem oraz wątki dotyczące dezinformacji, które osłabiały obraz pełnej spójności społecznej. Dezinformacja dotyczyła np. rzekomego planowania przez władze wysadzania wałów przeciwpowodziowych (powielający tę nieprawdziwą informację zostali zatrzymani), celowego spuszczenia przez Czechów wody ze zbiorników retencyjnych (planowane zalanie), liczby ofiar powodzi (w tym fikcyjnych zdarzeń, podczas których mieli ginąć ludzie); pojawiały się również fałszywe zbiórki dla powodziarzy czy zupełnie absurdalne tezy o wywołaniu niżu genuńskiego przez program wojskowych badań naukowych HAARP i sieć telekomunikacyjną 5G. W polu medialnym

funkcjonowała także narracja spiskowa o „poświęceniu małych miejscowości dla ratowania Wrocławia”. Mit ten – zakorzeniony w pamięci zbiorowej po 1997 roku i powracający przy każdej fali kryzysu – funkcjonował jako gotowy schemat interpretacyjny, który miał rzekomo tłumaczyć dramat lokalnych społeczności poprzez przypisywanie celowych działań władzom centralnym. Wprawdzie instytucje państwowe szybko dementowały te pogłoski, publikując parametry zrzutów i komunikaty o naturalnym charakterze fali, jednak opowieść o celowym zalewaniu wsi utrzymywała się w obiegu, wzmacniana przez emocje, braki w komunikacji i silną polaryzację polityczną (rząd ratuje swoich wyborców kosztem wyborców opozycji). Ta teoria nie była tylko „plotką”, ale wyrażała strukturalne napięcia w polskim społeczeństwie: poczucie nierównego traktowania, deficytu transparentności i braku realnego wpływu na decyzje o bezpieczeństwie. Powódź stała się więc polem do powielania społecznych wyobrażeń o centrum i peryferiach, w których to peryferie postrzegają swoją rolę jako przedmiotową – możliwą do poświęcenia w imię ochrony strategicznych obszarów państwa.

Równolegle rozwijał się dyskurs ekspercki – tutaj klimatolodzy i hydrologzy akcentowali systemowy charakter zagrożeń: powiązanie powodzi z procesami zmian klimatycznych, suszami i niekontrolowaną urbanizacją. W tym ujęciu bezpieczeństwo powodziowe przestawało być wyłącznie kwestią zarządzania kryzysowego, a stawało się elementem szerszej polityki przestrzennej i środowiskowej, wymagającej długofalowych i strategicznych decyzji, które należy podejmować w duchu przezorności.

Zmiana sposobu opowiadania o powodzi była szczególnie widoczna w TV Republika. Stacja szybko przeszła od relacjonowania wydarzeń do budowania silnie upolitycznionej narracji. Początkowe komunikaty miały charakter sprawozdawczy, ale już od połowy września stacja zaczęła konstruować przekaz, w którym rząd Donalda Tuska przedstawiano jako niekompetentny, zakłamany i personalnie odpowiedzialny za dramat powodzi. Ramy interpretacyjne skupiały się na przypisywaniu winy, eksponowaniu zaniedbań rządu i kontrastowaniu ich z działaniami poprzednich rządów Prawa i Sprawiedliwości, zwłaszcza w kontekście powołania Wojsk Obrony Terytorialnej czy wcześniejszych inwestycji infrastrukturalnych.

Stacja TV Republika konsekwentnie stosowała krytyczną retorykę wobec rządu i instytucji mu podległych (m.in. Wód Polskich), podkreślając opóźnienia w podejmowaniu decyzji, brak komunikacji i niedostateczne wsparcie finansowe dla powodzi. Narracje uzupełniano o wątki deprecjonujące premiera (np. ironiczne wykorzystanie posta o „zupie szczawiowej”), a także o stałe

figury retoryczne używane przez PiS – oskarżenia o uległość wobec Niemiec czy manipulację opinią publiczną przez media głównego nurtu. Jednocześnie stacja kreowała siebie jako medium demaskujące „prawdziwe oblicze państwa Tuska”, a swoje działania pomocowe (np. zbiórka 3 mln zł na szkołę w Łądku-Zdroju) przedstawiała jako dowód własnej sprawczości i solidarności z poszkodowanymi.

W relacjach pojawiały się także narracje przepełnione troską – historie mieszkańców, dramatyczne świadectwa lokalnych duchownych czy opowieści o samoorganizacji społeczności. Jednak i one były wkomponowane w ramę oskarżenia państwa o porzucenie obywateli z mniejszych miejscowości. Całość przekazu należy interpretować jako przykład silnie spolaryzowanego medialnego dyskursu, w którym powódź staje się nie tyle realnym testem instytucji państwa, ile kolejnym polem politycznej rywalizacji i mobilizacji elektoratu opozycji.

Media ogólnopolskie (telewizje/portale) szybko wygenerowały milionowe zasięgi (głównie dzięki transmisjom internetowym), co zapewniało szeroką widoczność ostrzeżeń, decyzji i przekazów służb. To kanały dobre do „przeskalowania” pilnych komunikatów (np. wezwania do ewakuacji), ale w ograniczony sposób uwzględniają one lokalną specyfikę i skalę problemów. Dla praktyki zarządzania kryzysowego media te można traktować jako narzędzie do szybkiego rozszerzenia zasięgu (prosty, jednoznaczny przekaz, elementy do osadzenia w TV/live).

Media lokalne i kanały samorządowe: informacja i wspólnotowość

Charakterystyka przekazów w mediach lokalnych

Podczas powodzi media lokalne pełniły funkcję krytycznego łącznika – alarmowego, informacyjnego i mobilizacyjnego – łącząc mieszkańców, samorządy i służby dyspozycyjne. Dzięki szybkości, elastyczności i zakorzenieniu społecznemu serwisy takie jak Świdnica24, Wałbrzych24, 24Kłódzko, Nowa Trybuna Opolska, portale „Nasze Miasto” (np. Kłodzko.naszemiasto.pl) czy Radio Opole dostarczały ciągłych aktualizacji (alerty, raporty terenowe, fotoreportaży, wywiady) i informacji praktycznych – dotyczących kwestii typu: zamknięcie dróg, zalanie posesji, wstrzymanie kursów komunikacji, zawieszenie zajęć szkolnych, miejsca dystrybucji worków z piaskiem czy wezwanie do ewakuacji – a nawet publikowały relacje z lokalnych akcji (np. osadzeni pomagający przy usuwaniu skutków powodzi). W tych relacjach regularnie pojawiały się nowe

materiały ilustrowane zdjęciami i filmami, obejmujące alarmy powodziowe, działania sztabów kryzysowych, a także informacje o potrzebach mieszkańców i możliwościach zaangażowania się w pomoc. W działaniach mediów lokalnych dominowała funkcja informacyjna skierowana do mieszkańców i służb. Publikowano komunikaty o konieczności umacniania wałów, lokalizacjach dostępnych worków z piaskiem, miejscach pozwalających bezpiecznie parkować pojazdy czy też zalecenia i wezwania do ewakuacji w sytuacjach krytycznych. Lokalne redakcje zwykle wspierały samorządowców w medialnym sporze z centrum, np. z Wodami Polskimi, występując także jako kanał kontroli instytucji; ich przekaz miał charakter zadaniowy i użytkowy, a nie ideologiczny, co ograniczało dominujące narracje na rzecz informacji operacyjnej.

Charakterystyczną cechą przekazu mediów lokalnych była koncentracja na zadaniach – merytorycznych i praktycznych, pozbawionych silnej narracji emocjonalnej. Najważniejszym celem tych przekazów było szybkie i skuteczne informowanie o istotnych wydarzeniach oraz potrzebach związanych z bieżącymi wyzwaniami.

Często media lokalne wspomagały instytucje – były realnym narzędziem operacyjnym. Na uwagę zasługuje chociażby cykl reportaży Radia Opole ukazujących sytuację w zalanych miejscowościach, takich jak Nysa czy Opole, co pozwoliło na szybkie przekazywanie i powielanie informacji oraz mobilizację pomocy. Media lokalne przyjęły rolę węzłów informacyjnych, konsekwentnie przekazując najważniejsze informacje dotyczące sytuacji powodziowej, a także publikując na swych stronach komunikaty władz centralnych i samorządowych. **Władze centralne i samorządowe powinny traktować media lokalne jako kluczowych partnerów w skutecznej polityce informacyjnej oraz pomagających w przeciwdziałaniu dezinformacji.**

Bohaterami w mediach lokalnych byli przede wszystkim lokalni mieszkańcy – broniący nie tylko swojego dobytku, ale także swoich małych ojczyzn. Często zjawiali się pierwsi na miejscu, samodzielnie podejmowali działania (układanie worków z piaskiem, pomoc sąsiedzka, użyczenie prywatnego sprzętu). Protagonistami byli również niektórzy samorządowcy (np. burmistrzowie Paczkowa, Nysy, Głucholaz czy szczególnie burmistrzynie Bystrzycy Kłodzkiej) – przedstawiani często jako skuteczni, decyzyjni, działający efektywnie nawet w warunkach informacyjnego chaosu, reagujący, wyprzedzający i przedkładający dobro mieszkańców nad procedury. Do grupy pozytywnie przedstawianych należeli także: straż pożarna, wojsko (przede wszystkim WOT), WOPR – bohaterowie operacyjni organizujący ewakuacje i działania

ratownicze – oraz organizacje pozarządowe – przede wszystkim te lokalne, ale też ogólnopolskie (np. Caritas, WOŚP, PCK, PAH, HumanDoc) – skutecznie organizujące zbiórki, pomoc techniczną i rzeczową.

Media lokalne charakteryzowała wysoka użyteczność operacyjna (konkretne przekazy dotyczące stanu ulic, mostów, organizacji punktów pomocy), a materiały tych mediów nierzadko „przebijały się” do poziomu ogólnopolskiego.

Charakterystyka komunikatów w kanałach samorządowych

Na stronach internetowych lokalnych samorządów publikowano komunikaty dotyczące działań podejmowanych przez organy samorządowe. Przede wszystkim strony urzędów i gmin pełniły funkcję kanałów informacyjnych na temat aktualnych działań samorządów. Służyły również jako miejsce publikowania różnorodnych apeli kierowanych do mieszkańców, takich jak wezwania do zabezpieczenia sprzętu wodnego, przeparkowania pojazdów czy do zachowania szczególnej ostrożności. Warto zauważyć, że reakcje mieszkańców często potwierdzały skuteczność tego typu przekazów.

Samorządy uruchamiały specjalne podstrony, gdzie zamieszczano najważniejsze i aktualne informacje związane z sytuacją kryzysową. Przykładowo na stronie gminy Głucholazy utworzono zakładkę „Powódź” z aktualnościami dotyczącymi dezynfekcji, pomocy finansowej i zasiłków. Na górze strony umieszczono odnośniki do oficjalnych profili na Facebooku i YouTube, co ułatwiło szybki dostęp do najnowszych komunikatów. W treści komunikatów często pojawiały się linki do stron rządowych zawierających informacje o dostępnej pomocy.

Kolejnym przykładem są działania gminy wiejskiej Kłodzko, gdzie w zakładce „Aktualności” publikowano komunikaty kryzysowe. Mieszkańców informowano o numerach telefonów do całodobowego kontaktu w sprawach powodzi, a także zamieszczano wskazówki dotyczące sprzątnięcia po powodzi, w tym informacje o miejscach odbioru odpadów i kontakty do firm wywozowych. Funkcjonalność strony umożliwiała natychmiastowe udostępnianie komunikatów na Facebooku.

Strona Urzędu Miasta i Gminy Łądek-Zdrój również zamieszczała łatwo dostępne komunikaty dla osób dotkniętych powodzią, w tym bezpośredni kontakt telefoniczny do Biura Obsługi Klienta. Podawano adresy i numery telefonów punktów ambulatoryjnych, gdzie udzielano pomocy medycznej i wsparcia psychologicznego (w tym 23 Wojskowy Szpital Uzdrowiskowo-Rehabilitacyjny),

a także informacje o wywozie odpadów i nieczystości wraz z telefonami do przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie wywozu ścieków i nieczystości ciekłych.

Na stronach lokalnych Ośrodków Pomocy Społecznej mieszkańcy mogli szybko odnaleźć informacje o dostępnych formach wsparcia, aktualizowane na bieżąco wraz z nowymi typami wniosków.

Przekazy mediów samorządowych cechowały:

- pragmatyzm i operacyjność – komunikaty koncentrowały się na bieżących zadaniach, podawano numery kontaktowe, ostrzeżenia i procedury postępowania,
- sformalizowana forma – odsyłano do odpowiednich instytucji, często załączając linki do dokumentów, formularzy czy alertów SMS,
- brak narracji emocjonalnej – przekazy były pozbawione elementów dramatyzujących lub osobistych historii, co różniło je od relacji mediów lokalnych,
- silne powiązanie ze strukturami zarządzania kryzysowego – publikowane informacje były zsynchronizowane z decyzjami sztabów kryzysowych i harmonogramami posiedzeń władz.

Media lokalne i samorządowe – wnioski

Podczas powodzi **media lokalne okazały się kluczowym kanałem komunikacyjnym** – elastyczne, szybkie i społecznie zakorzenione odegrały rolę zarówno praktyczną, jak i symboliczną. Natomiast komunikacja samorządowa była użyteczna, ale ograniczona funkcjonalnie – brakowało w niej elastyczności i relacyjnego wymiaru. **Dla skutecznego zarządzania kryzysowego w przyszłości warto dążyć do lepszej integracji komunikatów samorządowych i mediów lokalnych oraz wzmacniania dwustronnej komunikacji z mieszkańcami.**

Media lokalne w czasie powodzi spełniły hybrydową funkcję komunikacyjną – z jednej strony jako źródła komunikatów alarmowych, z drugiej jako kanały społecznej mobilizacji i kontroli władzy. Wzmacniały więzi społeczne, ukazując wspólnotowe działania mieszkańców i samorządów. Jednocześnie pojawiły się konflikty instytucjonalne i polityczne, m.in. między samorządami a poziomem centralnym państwa. Przykładem może być „Nowa Trybuna Opol ska” (NTO) – w czasie powodzi przestała być jedynie medium informacyjnym, a zaczęła odgrywać rolę aktora społecznego i politycznego, którego znaczenie wykraczało poza ramy tradycyjnego dziennika regionalnego. Jej przekaz nie redukował powodzi do klęski naturalnej, lecz interpretował ją jako zdarzenie

społeczne, podczas którego ujawniały się mechanizmy nierówności, napięcia w dostępie do pomocy i różnicowanie sprawczości między poszczególnymi gminami. „Nowa Trybuna Opolska” jednocześnie obnażała systemowe braki w komunikacji i odpowiedzialności instytucji, pełniąc funkcję społecznego mediatora i lokalnego *watchdoga*. Jej działalność można interpretować jako formę uczestnictwa w życiu wspólnotowym: z jednej strony wzmacniała mobilizację społeczną i lokalne sieci wsparcia, z drugiej – legitymizowała władzę samorządową, kiedy ta działała sprawnie i skutecznie. Równocześnie stanowiła przestrzeń artykulacji frustracji mieszkańców wobec państwa i instytucji centralnych, ujawniając asymetrię między centrum a peryferiami. W tym sensie NTO nie była jedynie przekąźnikiem informacji, lecz stała się elementem lokalnego systemu społecznego, współkształtując dyskurs o odpowiedzialności, sprawiedliwości i zdolności wspólnoty do radzenia sobie z kryzysem (odporności społecznej).

W mediach lokalnych, na czele których stały osoby należące do innych środowisk politycznych niż osoby rządzące gminą czy powiatem, w tekstach na temat działań podejmowanych przez samorząd pojawiała się krytyka (przede wszystkim dotycząca spóźnionej reakcji i pozostawienia mieszkańców samym sobie). Przykładem mogą być „Nowiny Nyskie” (redaktor naczelny Piotr Wojtasik).

Podsumowując, można stwierdzić, że media lokalne spełniały następujące funkcje:

- przekazywanie bieżących informacji (relacjonowanie zmieniającej się sytuacji powodziowej, aktualnego stanu wód, służb dyspozycyjnych); ich relacje umożliwiały mieszkańcom szybkie reagowanie na zmieniające się warunki i stosowanie zalecanych środków ostrożności;
- mobilizowanie lokalnej społeczności i popularyzowanie akcji pomocowych (koordynowanie działań pomocowych, w tym informacji o potrzebach, organizowanych zbiórkach, działaniach mieszkańców, którzy angażowali się w umacnianie wałów, co sprzyjało mobilizacji; w pewnym sensie można tu mówić o roli koordynatora działań); media przyjęły rolę koordynatorów działań pomocowych, publikując informacje o potrzebach poszkodowanych, miejscach zbiórek darów dla powodzian itp.;
- dokumentowanie przebiegu i skutków powodzi (nie tylko informowanie, ale też rozpowszechnianie informacji o dramatycznych skutkach powodzi, co mogło mieć wpływ na społeczny zryw i zaangażowanie obywatelskie);
- kontrola władz lokalnych (monitorowanie działań samorządu i zestawianie ich z reakcjami mieszkańców).

W kanałach komunikacyjnych samorządów – na stronach gmin, urzędów i ośrodków pomocy społecznej – dominował język formalny, instrukcyjny i podporządkowany realizacji konkretnych zadań. Przekazy koncentrowały się na ostrzeżeniach, apelach i procedurach dotyczących ewakuacji, punktów kontaktowych czy odbioru odpadów. Jednocześnie budowana była narracja dotycząca sprawczości lokalnych władz, które przedstawiały siebie jako podmioty zdolne do podejmowania konkretnych działań i organizowania pomocy. W tle tej komunikacji ujawniały się także problemy z zakresem kompetencji – samorządy podkreślały brak wpływu na decyzje instytucji centralnych, takich jak Wody Polskie, od których zależały kluczowe działania w sytuacji kryzysowej. Mimo tej strukturalnej zależności to właśnie samorządy musiały odpowiadać przed mieszkańcami i lokalną opinią publiczną jako bezpośredni gwaranci bezpieczeństwa. W ten sposób komunikacja samorządowa odzwierciedlała napięcie między formalnym zakresem kompetencji a realnym oczekiwaniem pełnej odpowiedzialności społecznej.

Kanał Zero – przykład mediów społecznościowych

Funkcjonujący od 2023 roku na platformie YouTube Kanał Zero odegrał istotną rolę w kształtowaniu społecznego obrazu powodzi, oferując jednocześnie przestrzeń dla emocjonalnych świadectw i analitycznej refleksji. Specjalny program Roberta Mazurka z 21 listopada 2024 roku, dzięki udziałowi burmistrzów oraz społeczników, dostarczał widzom zarówno wiedzy operacyjnej o funkcjonowaniu systemu pomocy, jak i dramatycznych opowieści o codziennym doświadczeniu poszkodowanych. Odsunięcie emisji o dwa miesiące od samej katastrofy pozwoliło nie tylko relacjonować dramat jednostek, ale też dokonywać oceny średnioterminowej sprawczości instytucji państwowych.

Seria „Mazurek komentuje” odnotowuje zwykle 300–500 tys. wyświetleń na odcinek. Wysoką liczbę odtworzeń uzyskiwały również odcinki poświęcone powodzi (po roku od opublikowania materiału we wrześniu 2024 roku liczba odtworzeń przekroczyła milion). Przekazy te charakteryzowały duże zasięgi w krótkim czasie, co przekładało się na tworzenie ram debaty. Można zatem mówić o dużym potencjale informacyjnym, ale też media tego typu to przestrzeń obciążona ryzykiem popełniania błędów i powielania fałszywych informacji (jak miało to miejsce w Kanale Zero, gdzie przekazano nieprawdziwą informację o tym, że 21 listopada w Głucholazach miał się pojawić minister Marcin Kierwiński).

Charakterystyczna dla Kanału Zero egzaltowana forma narracji – „od serialu do rozliczeń” – wzmocniła krytyczną ramę komunikacyjną, w której państwo centralne przedstawiano jako nieudolne i niekompetentne, podczas gdy samorządy i wolontariusze ukazywani byli jako sprawcy i solidarni. Wyolbrzymianie, obrazowe przykłady zaniedbań (np. brak oszacowania strat czy przedłużające się zakazy powrotu do domów), a także poruszające historie mieszkańców budowały silny kontrast między oczekiwaniami wobec instytucji a ich faktycznym działaniem.

W rezultacie Kanał Zero nie tylko dokumentował powódź, ale też wzmacniał społeczny dyskurs krytyczny wobec państwa, konstruując symboliczne pęknięcie: sprawcze wspólnoty lokalne kontra niewydolna władza centralna. Był to więc kanał informacyjny, ale zarazem stał się medium mobilizacji emocjonalnej i politycznej, które nadało powodzi wymiar nie tylko katastrofy naturalnej, lecz także systemowego kryzysu zaufania do instytucji publicznych. Tezy stawiane w Kanale Zero znajdowały odbicie w mediach społecznościowych, nawet jeśli część adresowanych w stronę rządzących oskarżeń okazywała się nieuzasadniona bądź oparta na nieprawdziwych przesłankach.

W analizowanych przekazach ujawniały się dwa przeciwstawne porządki narracyjne. Z jednej strony funkcjonowała narracja legitymizująca, w której kluczową rolę przypisywano organizacjom pozarządowym, lokalnym społecznikom oraz pracownikom ośrodków pomocy społecznej – to ich określano jako „rdzeń sprawczości” i podmioty realnie podtrzymujące tkankę społeczną w sytuacji kryzysu. Z drugiej strony – pojawiła się narracja delegitymizująca, odnosząca się do państwa centralnego. Ukazywano je jako czynnik powstrzymujący działania, który zamiast wspierać – komplikował procedury i spowalniał reakcję. Państwo przedstawiano jako nieskuteczne (przykład błędnych formularzy inspektorów), opóźnione i niekonsekwentne (sprawa „czerwonych stref” czy braku decyzji o przesunięciu środków), a niekiedy wręcz nieobecne – zarówno jeśli chodzi o realną pomoc, jak i symboliczną obecność władzy centralnej, ograniczonej do działań wizerunkowych premiera przy jednoczesnym braku faktycznego nadzoru ministrów. Tak skonstruowany kontrast wzmacniał obraz obywatelskiego i lokalnego rdzenia odporności w opozycji do słabości struktur centralnych. W narracji Kanału Zero powtarzał się obraz systemowej niesprawności, którą konstytuują trzy zasadnicze wymiary: po pierwsze, informacyjny chaos, wynikający z braku jednoznacznych i spójnych komunikatów dotyczących zasad pomocy oraz dezinformacji wokół „czerwonych stref”; po drugie, paraliż władz lokalnych, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji, kiedy to urzędnicy w obawie przed konsekwencjami prawnymi unikają samodzielnych decyzji; oraz po trzecie, proceduralna opresyjność, przejawiająca się

w mnożeniu wymogów formalnych (np. aktów notarialnych, zaświadczeń podatkowych), co skutecznie opóźnia realne wsparcie dla poszkodowanych.

Wprawdzie Kanał Zero oficjalnie podtrzymuje deklarację niezależności, to jednak w analizowanych przekazach wyraźnie wpisuje się w narrację opozycji. Przejawia się ona w eksponowaniu błędów instytucji rządowych (zwłaszcza MSWiA i Wód Polskich), w ironizowaniu, którego celem jest osłabianie autorytetu przedstawicieli władzy, oraz w redukowaniu państwa do roli przeszkody, a nie zasobu przydatnego w obliczu kryzysu. Nie jest to jednak otwarte utożsamienie się z partią opozycyjną, lecz raczej przypisywanie sobie przez Kanał Zero roli reprezentanta interesu społecznego wobec niekompetencji struktur państwowych.

Główne praktyki ramowania

Typ ramy	Opis
Rama delegitymizująca państwo	Państwo jako nieobecne, nieskuteczne, niezdolne do szybkiego reagowania i utrudniające działania społeczne
Rama heroizacji społeczeństwa	Organizacje społeczne, wolontariusze i samorządowcy przedstawiani jako faktyczni wykonawcy funkcji ratowniczych i organizacyjnych
Rama emocjonalna	Ujęcia emocjonalne, opowieści o traumie (np. śmierć psa, dramat mieszkańców), silna retoryka i emfaza
Rama proceduralnego chaosu	Krytyka formalizmu i biurokracji (np. nieczytelne zasady pomocy, niespójne komunikaty dotyczące „czerwonych stref”)
Rama manichejska	Opozycja: „ludzie dobrej woli” vs. „bezosobowe państwo blokujące działania”

Typy dyskursu i narracje

Typ dyskursu	Charakterystyka
Dyskurs krytyczny	Silna krytyka działań instytucji państwowych, szczególnie Wód Polskich i administracji rządowej

Typ dyskursu	Charakterystyka
Dyskurs heroiczny	Narracja o „pospolitym ruszeniu” organizacji pozarządowych i zwykłych obywateli
Dyskurs rozliczeniowy	Hasło przewodnie: „obiecywano złote góry – zostali bez pomocy” służy konstrukcji narracji winy i rozczarowania
Dyskurs demaskatorski	Podważanie wiarygodności deklaracji politycznych, np. obecności ministra w Głucholazach

Wnioski końcowe

W analizowanym okresie Kanał Zero konstruował swój przekaz jako głos obywatelskiej frustracji, przyjmując rolę medialnego rzecznika społecznego niezadowolenia. **Podstawą tej narracji była wyraźna opozycja: społeczeństwo obywatelskie – niewydolne państwo, co nadawało przekazowi uproszczony, czarno-biały charakter, redukujący złożoność kryzysu do prostego podziału** na sprawczość oddolną i instytucjonalną niekompetencję. W efekcie wykreowano obraz symbolicznej nieobecności państwa, co uderzało w jego legitymację jako podmiotu zdolnego do skutecznego działania. Z perspektywy socjologii komunikacji kryzysowej materiał ten stanowi jednak ważne źródło wiedzy o społecznej recepcji działań władz oraz o znaczeniu, jakie dla odbudowy zaufania i poczucia bezpieczeństwa przypisuje się inicjatywom oddolnym i organizacjom obywatelskim.

Areny sporu w dyskursie medialnym

Areny sporu medialno-politycznego

Arena	Opis
Styl zarządzania kryzysowego premiera Donalda Tuska	Krytyka ze strony komentatorów (np. Jacek Żakowski) oraz mediów konserwatywnych wskazujących na teatralizację i autorytarny styl zarządzania („model putinowski”). Kontrnarracja oparta na legitymizacji przez sprawczość i symboliczną obecność państwa.

Arena	Opis
Rola organizacji pozarządowych (np. WOŚP)	Spór o to, czy zaangażowanie organizacji społecznych nie oznacza abdykacji państwa. Z jednej strony krytyka („Tusk oddał państwo Owsiakowi”), z drugiej – obrona współpracy: państwo–społeczeństwo obywatelskie (państwo z rolą koordynatora, organizacje społeczne nie zastąpią państwa, ale ono może się nimi sensownie posłużyć i w kontrolowany sposób korzystać z ich zasobów oraz chęci zaangażowania).
Polaryzacja medialna i polityczna	Wykorzystanie powodzi jako narzędzia do utrwalenia podziału PiS–antyPiS; TV Republika: „rząd nie radzi sobie”, TVN: „premier działa osobiście”. Eskalacja symboliki i personalizacji.

Styl zarządzania premiera Donalda Tuska

W ogólnopolskim dyskursie medialnym pierwsza wyłaniająca się arena sporu nie dotyczyła samej powodzi jako dramatycznego wydarzenia. Wpisała się ona natomiast w dobrze zakorzeniony podział w debacie publicznej, koncentrując się na osobie Donalda Tuska. Arena sporu ukształtowała się bowiem wokół wypowiedzi Jacka Żakowskiego w programie „Redakcja” z 22 września 2024 w stacji TVP Info. Żakowski następująco skomentował styl zarządzania przez Donalda Tuska sztabem kryzysowym:

Tusk sięgnął po metodę putinowską, której się w demokracjach nie stosuje. No nie ma tak, że jak jest powódź w Stanach, to prezydent siedzi i ruga urzędników publicznie i to jest transmitowane. Tak nie ma w Niemczech, Wielkiej Brytanii, we Francji, nigdzie. To jest typowy autorytarny model zarządzania.

Wypowiedź Jacka Żakowskiego została wykorzystana przez polityków PiS i sprzyjających partii komentatorów do zdyskredytowania premiera: przedstawiano posiedzenia sztabów kryzysowych Donalda Tuska jako „polityczny teatr” i dowód na autorytarne praktyki rządu. Szczególną wagę miało to, że cytowane słowa padły ze strony dziennikarza kojarzonego z obozem antypisowskim, co umożliwiło prawicy wpisanie ich w narrację o podzielonym społeczeństwie. Dodatkowo usunięcie wpisu TVP Info z cytatem Żakowskiego z platformy X stało się pretekstem do oskarżeń o cenzurę i ograniczanie wolności słowa. W debacie publicznej wokół tej wypowiedzi został powielony podział na PiS–antyPiS: zwolennicy Tuska etykietowali Żakowskiego jako „pisiora”, podczas gdy jego słowa były wzmacniane przez prawicę jako krytyka premiera.

Analiza ujawnia dwie przeciwstawne strategie dyskursywne: negatywnej kategoryzacji (np. „putinowskie działania”, „spektakl powodziowy”, „cenzura”) oraz pozytywnej kategoryzacji premiera (troskliwy i zdeterminowany lider). Ten drugi typ narracji ilustrują wypowiedzi Marcina Kierwińskiego i samego Donalda Tuska, podkreślające obecność premiera w terenie, solidarność i skuteczność działań. Równolegle eksperci medialni (m.in. Jacek Raciborski¹) interpretowali posiedzenia sztabów jako inscenizację kontroli – praktykę odpowiadającą na społeczne oczekiwanie przywrócenia poczucia sprawczości państwa w sytuacji kryzysu.

Krytyka dotyczyła nadmiernej inscenizacji działań rządu, który starał się demonstrować kontrolę nad sytuacją. Jak zauważył Jacek Raciborski, miało to pewną „polityczną racjonalność”, lecz zarządzanie „przed kamerami” bywa mniej efektywne. Taka formuła mogła jednak pełnić funkcję psychologiczną – tłumić lęki powodzian i prezentować sprawczość państwa. Wprawdzie wątek ten był drugorzędny wobec realnych problemów kryzysowych, lecz szybko stał się jednym z głównych tematów medialnych, otwierając dyskusję o stylu zarządzania państwem oraz roli władz centralnych wobec obywateli i samorządu. Media ogólnopolskie przedstawiały premiera jako centralną postać kryzysu – głównodowodzącego obecnego na terenach powodziowych, prowadzącego odprowy, dziękującego służbom i zapewniającego obywateli o solidarności oraz planach wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Transmitowane na żywo cykliczne posiedzenia sztabu kryzysowego z premierem w roli przewodniczącego stały się medialną rutyną. Premier odbierał raporty od urzędników, recenzował ich pracę, wydawał dyspozycje i ostrzegał handlowców przed nadużyciami, jeśli chodzi o zmienianie cen dostarczanych produktów. Posiedzenia funkcjonowały jako prezentacja jednoosobowego zarządzania kryzysem, a ich transmisja medialna podkreślała symboliczną obecność władzy, strategię wizerunkową rządu i wizerunek premiera jako zaangażowanego, sprawczego lidera, co miało jasno pokazać obywatelom, kto stoi na czele działań kryzysowych.

Za punkt zwrotny w dyskursie powodziowym uznano wypowiedź Jacka Żakowskiego w TVP Info, którą komentatorzy związani z PiS próbowali wykorzystać do zmiany ram interpretacyjnych sytuacji kryzysowej. Pozostali obserwatorzy oceniali styl zarządzania premiera jako zrozumiały i zgodny z oczekiwaniami społeczeństwa wobec silnego, jednoosobowego przywództwa w kryzysie.

1 J. Kuisz, M. Bilewicz, J. Raciborski, *Powódź 2024. Czy Państwo zawiodło?*, Wideopodcast, <https://kulturaliberalna.pl/2024/10/07/powodz-2024-czy-panstwo-zawiodlo/>. Dostęp w przypisach: 10 września 2025.

Krytykowano określenie działań Tuska jako „putinowskie” oraz argument, że w innych państwach tak nie działa się w kryzysie; przytaczano przykłady z Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii, gdzie szefowie rządów angażują się osobiście, demonstrując sprawczość i obecność w terenie.

Nawet krytycy premiera zauważali, że styl jego prezentacji publicznej wynikał częściowo z wcześniejszych, ośmioletnich rządów PiS, które utrwały narrację o sprawczości państwa. W mediach społecznościowych dyskusja wokół wypowiedzi Żakowskiego była zdominowana przez polityczne linie PiS–anty-PiS, często bazowała na schematach argumentacyjnych oderwanych od samej powodzi. Anonimowe komentarze wskazywały także na postrzeganą „karę” dla wyborców Koalicji Obywatelskiej za nieudolność rządu w kryzysie. Ocena stylu zarządzania Tuska odnosiła się do szerszego pytania o oczekiwania obywateli wobec państwa: zamiast „nocnego stróża” oczekiwano państwa jako „ojca opiekuna”, interweniującego w kryzysie i wykorzystującego odpowiednie środki i infrastrukturę. Jednocześnie podkreślano znaczenie wzmacniania obywatelskiej zdolności do radzenia sobie w kryzysie (rezyliencji), co zwiększa odporność państwa na katastrofy, przy czym konieczne są decyzje w ramach polityk publicznych i legislacji regulujące również obowiązki obywateli.

Wsparcie polityków dla organizacji pozarządowych (przykład WOŚP)

Kancelaria Premiera 17 września w serwisie X opublikowała post/tweet:

Premier @DonaldTusk podczas konferencji prasowej we #Wrocławiu: Skontaktowaliśmy się z panem Jerzym Owsakiem jako najwybitniejszym specjalistą od szybkiej, dobrej pomocy dla ludzi. Staramy się koordynować miejsca, gdzie będzie mogła docierać pomoc organizowana m.in. przez @fundacjawosp.

Deklaracja wsparcia Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy wywołała nasilony spór medialno-społeczny: komentarze oceniały zaangażowanie organizacji jako kapitulację państwa, „spłatę długów” premiera Donalda Tuska wobec Jerzego Owsiaka, potwierdzenie liberalnej narracji o niewydolnym państwie lub symptom prywatyzacji polityk publicznych. Obok tych emocjonalnych ocen pojawiły się jednak głosy analityczne (np. Dwie Lewe Ręce), które demaskowały dychotomię: organizacje społeczne vs. państwo jako fałszywą i wskazywały, że oskarżenia o „abdykację państwa” są w dużej mierze efektem polaryzacji PiS–antyPiS oraz silnych sentymentów związanych z figurą Owsiaka. Podobne napięcia wywołały inicjatywy biznesowe (film Morawieckiego promujący InPost, figura Rafała Brzoski), co pokazuje, że aktorzy pozapaństwowi

służą jednocześnie jako nośniki solidarności i pola politycznej instrumentalizacji. W rezultacie praktyki pomocowe stały się równocześnie wyrazem społeczeństwa obywatelskiego i areną walki o legitymizację roli państwa w politykach kryzysowych.

Zaangażowanie WOŚP i aktorów prywatnych w pomoc podczas powodzi zostało odczytane równocześnie jako akt solidarności i jako miernik legitymacji/deficytu państwa, co w warunkach polaryzacji politycznej natychmiast przekształciło tę pomoc w pole sporu.

Krytyka zaangażowania WOŚP została sprowadzona przez część komentatorów do moralnego i politycznego zarzutu: jeśli obywatele odprowadzają podatki, to państwo powinno samodzielnie realizować obowiązki pomocowe, a odwołanie się rządu do organizacji społecznych interpretowano jako dowód słabości, wymianę przysług lub polityczną transakcję. Taki dyskurs dyskredytuje rząd i pośrednio służy osłabianiu legitymizacji państwa.

Równocześnie pojawiły się głosy analityczne, demaskujące fałszywy podział na „organizacje społeczne vs. państwo”: organizacje pozarządowe nie zastąpią państwa w wypełnianiu zobowiązań obywatelskich, natomiast mogą współpracować wszędzie tam, gdzie ich działania są zgodne z kompetencjami operacyjnymi. Krytyka, która przerysowuje udział organizacji społecznych jako „abdykację państwa”, często wpisuje się w ramę polaryzacji PiS–antyPiS i wykorzystuje silne emocje związane z figurami publicznymi (Owsiak, Brzoska).

Podczas powodzi uruchomił się silny potencjał społeczny – spontaniczne akcje, zbiórki i wolontariat – który państwo powinno traktować instrumentalnie: nie jako substytut, lecz jako zasób wymagający integracji. Rola państwa powinna koncentrować się na koordynacji, ułatwianiu i zabezpieczeniu warunków prawno-logistycznych (np. wykorzystanie urzędów wojewódzkich), tak aby obywatelskie pospolite ruszenie wzmacniało, nie zastępowało, publiczne polityki kryzysowe.

Wobec wysokiej polaryzacji politycznej udział organizacji społecznych w działaniach pomocowych ujawnia nie tyle „upadek państwa”, ile jego deficyt koordynacyjny – państwo zachowa legitymację tylko wtedy, gdy przekształci się z uniwersalnego wykonawcy w skutecznego koordynatora sieci publiczno-obywatelskich; brak takiej transformacji uczyni z każdego kryzysu mechanizm dalszej delegitimizacji władzy.



Beata Zawrzel, *Lewin Brzeski. Sprzątanie po powodzi*, fotografia

Kontekst strukturalny: państwo ryzyka, państwo relacji

Spółeczeństwo ryzyka i państwo nierównego bezpieczeństwa

Państwo rozumiemy jako wieloszczeblowy system władzy publicznej i instytucjonalnej koordynacji, gdzie decyzje i działania są realizowane na różnych poziomach – od centralnego po lokalny – według konstytucyjnie i ustawowo określonych kompetencji. Państwo nie jest jedynie rządem centralnym, lecz siecią instytucji i aktorów, którzy współdzielą odpowiedzialność za produkowanie dóbr publicznych, bezpieczeństwa i ładu społecznego, jak też solidarnie wpływają na tworzenie odporności państwa. Jego efektywność zależy od zdolności do integracji działań pionowych (hierarchicznych) i poziomych (partycypacyjnych i partnerskich). Za istotny, w zasadzie podstawowy szczebel państwa uznajemy poziom samorządowy – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz rady gminne. To poziom najbliższy obywatelom, kluczowy w zarządzaniu kryzysowym, w usługach socjalnych i edukacyjnych oraz lokalnej infrastrukturze. Na fundament państwa składa się także najniższy lokalny poziom, w niniejszym raporcie reprezentowany przez sołectwa – jednostki pomocnicze gminy, odgrywające ważną rolę reprezentacyjną i mobilizacyjną. Sołtysi to zwykle „pierwsza linia” kontaktu między mieszkańcami a instytucjami.

Państwo to niekoniecznie monolit, ale raczej system wielopoziomowego rządzenia, gdzie poszczególne szczeble administracji nie tylko wykonują decyzje, które przychodzą z góry, lecz także wytwarzają własne strategie działania i współpracują z aktorami społecznymi (organizacje społeczne, wspólnoty lokalne, przedsiębiorcy). **Kluczowe wydaje się to, że sprawczość państwa rozproszona jest w sieci instytucjonalnej – od rządu centralnego po sołtysa, który w sytuacji kryzysu staje się realnym aktorem bezpieczeństwa i odporności społecznej,**

rozumianej jako zdolność społeczności do radzenia sobie z tym kryzysem.

Odporność państwa to dla nas zdolność wielopoziomowego systemu instytucji publicznych, wspieranego przez społeczeństwo obywatelskie, do działania w trzech komplementarnych wymiarach czasowych:

Przed kryzysem (prewencja i przygotowanie):

- tworzenie mechanizmów zapobiegania zagrożeniom oraz minimalizowania ich potencjalnych skutków,
- instytucjonalizacja reguły przezorności (działania wyprzedzające, nawet jeśli oceniane są jako przedwczesne),
- rozwój pamięci instytucjonalnej, czyli trwałe włączanie doświadczeń z poprzednich kryzysów do praktyk administracyjnych i społecznych,
- budowanie zaufania między poziomami administracji, a także między władzą centralną, samorządami, organizacjami społecznymi i mieszkańcami, czyli instytucjonalizacja i rutynizacja współpracy na linii: państwo – organizacje społeczne.

W trakcie kryzysu (reagowanie i zarządzanie):

- zdolność do szybkiego podejmowania decyzji i mobilizacji zasobów na wszystkich szczeblach (od rządu centralnego po gminę i sołectwo),
- skuteczna koordynacja działań i komunikacja między instytucjami (eliminacja chaosu informacyjnego),
- współdzielenie odpowiedzialności – traktowanie mieszkańców i organizacji pozarządowych nie jako odbiorców, lecz współtwórców działań ratunkowych,
- wykorzystywanie kapitału społecznego (sieci lokalnych liderów, Ochotnicza Straż Pożarna, Ośrodki Pomocy Społecznej, organizacje pozarządowe) jako zasobu operacyjnego, równorzędnego wobec struktur państwa.

Po kryzysie (odbudowa i transformacja):

- działania naprawcze ukierunkowane nie tylko na odbudowę, ale też na podnoszenie zdolności adaptacyjnych i transformacyjnych,
- sprawiedliwa i transparentna dystrybucja pomocy, aby odbudowa nie powieliała nierówności społecznych,
- trwałe „spięcie” ze sobą wiedzy eksperckiej, instytucjonalnej i lokalnej w powiązaniu z systemem wytycznych oraz standardów dotyczących: instrukcji operacyjnych, protokołów komunikacyjnych i docelowego poziomu stanu zasobów oraz narzędzi niezbędnych do walki z kryzysem

(w raporcie określamy je jako normatywy: operacyjne, komunikacyjne i materialne),

- tworzenie praktyk doceniania społecznych aktorów bezpieczeństwa (mieszkańców, organizacji społecznych, samorządów), co wzmacnia zaufanie i mobilizację na przyszłość.

Odporność państwa nie sprowadza się do stabilności instytucji, lecz oznacza zdolność systemu społeczno-instytucjonalnego do samoreprodukcji i transformacji w obliczu zakłóceń. Jest to proces dynamiczny, w którym kluczową rolę odgrywają nie tylko formalne prawo i techniczne procedury, ale również zaufanie, kapitał relacyjny oraz kultura współdziałania.

W Polsce powódź 2024 roku unaoczniała istnienie państwa nierównego bezpieczeństwa zamiast jednolitego państwa reagowania. Wyłoniła się mozaika lokalnych systemów obrony – od profesjonalnych, relacyjnie zorganizowanych i skutecznych, po miejsca porzucone, zdane na siebie, odcięte od informacji i wsparcia.

Zagrożenia powodziowe, podobnie jak inne naturalne kryzysy, są nie tylko testem skuteczności i jakości działań prewencyjnych, ale wymagają też sprawnego i skoordynowanego działania wszystkich instytucji samorządowych i rządowych na terenie objętym zagrożeniem. Przepisy przewidują, jak się wydaje, klarowny rozdział kompetencji do podejmowania kluczowych decyzji. Odzwierciedlają również zdecentralizowane podejście do reagowania na sytuacje kryzysowe, przyznając władzy samorządowej kompetencje do działania na wszystkich poziomach.

Po stronie władzy centralnej leżą kompetencje zwłaszcza do ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, który pozwala na wprowadzenie szczególnego reżimu prawnego na terenach dotkniętych kryzysem, np. powodzią. Stan klęski żywiołowej umożliwia wprowadzenie istotnych ograniczeń wolności i praw mieszkańców w zakresie niezbędnym do przeciwdziałania skutkom zjawisk naturalnych. Przede wszystkim ogłoszenie stanu klęski żywiołowej jest nieodzowne, aby móc przeprowadzić przymusową ewakuację. Bez decyzji rządu w tej sprawie ewakuacja może mieć wyłącznie charakter dobrowolny.

Po stronie władz lokalnych (samorządu gminnego i powiatowego) najważniejsze są kompetencje dotyczące ogłoszenia pogotowia przeciwpowodziowego i alarmu powodziowego. Takie kompetencje na szczeblu województwa przysługują także wojewodzie. W ciągu ostatniego ćwierćwiecza sprawczość wojewodów przesunęła się od roli kontrolująco-reagującej do koordynacyjno-operacyjnej, a w przyszłości powinna konsekwentnie ewoluować w kierunku

przywództwa prewencyjno-sieciowego. O sile wojewody nie przesądza już tylko katalog ustawowych kompetencji, lecz także zdolność do uruchamiania zasobów z wyprzedzeniem, zamieniania specjalistycznych informacji na konkretne decyzje oraz łączenia porządku instytucjonalnego z porządkiem wspólnotowym (z uwzględnieniem wszystkich szczebli lokalnego samorządu, organizacji społecznych i mieszkańców). Taki model minimalizuje opóźnienia w podejmowaniu decyzji i realnie zwiększa odporność regionu.

Jednocześnie **władze centralne i władze lokalne powinny wspólnie wzmocnić infrastrukturę przeciwdziałania zagrożeniom oraz system zarządzania kryzysowego. Należy inwestować w obwałowania, rozwiązania retencyjne, zaostrzać zasady planowania (np. zakaz zabudowy terenów zalewowych) oraz wdrażać nowe przepisy prewencyjne.** Ważne są także finansowanie lokalnych centrów kryzysowych, magazynów zasobów, checklist dla gmin i profesjonalizacja etatów związanych z kryzysem, a także usprawnienie systemu ostrzegania. **Kluczowe kwestie to formalne partnerstwo z organizacjami społecznymi, udostępnianie danych i regularne ćwiczenia międzysektorowe, co powinno poprawić skuteczność działań prewencyjnych.**

Konieczna jest gruntowna reforma systemu prewencji przeciwpowodziowej, obejmująca: umocnienie prawa wodnego i planistycznej dyscypliny, przekazywanie rejestrów decyzji do Wód Polskich oraz mechanizmy wykupów czy odszkodowań w celu ograniczenia zabudowy terenów zalewowych. Odpowiedzialność powinna przejść z praktyk lokalnych na wojewodów i centralne organy zarządzania kryzysowego, a niezgodności z mapami ryzyka muszą skutkować konsekwencjami prawnymi. Centra kryzysowe w gminach powinny być właściwie finansowane, jeśli chcemy, aby przekroczyły one próg fasadowych instytucji działających głównie „na papierze”, w myśl kultury „pozornej doskonałości”. Z tym postulatem wiążą się także wdrożenie norm operacyjnych oraz ujednolicenie procedur odnośnie do wypłat pomocy na poziomie samorządu. Ważne są formalizowanie współpracy władzy centralnej, samorządów i organizacji społecznych, szybkie mechanizmy finansowania i ochrony wolontariatu. Oczekiwane byłyby ponadto rekonstrukcja systemu ostrzegania, integracja kanałów komunikacji i odbudowa zaufania instytucjonalnego.

Struktura zarządzania kryzysowego w Polsce opiera się formalnie na zasadzie trójstopniowego podziału odpowiedzialności (gmina–powiat–województwo), jednak *de facto* mamy do czynienia z silną hierarchią, najważniejsze decyzje i zasoby pozostają w gestii rządu, zdecydowanie zaakcentowana jest rola wojewody,

przede wszystkim jako „przekaznika” polityki centrum, ale z rozbudowanymi kompetencjami, odnoszącymi się do roli niezależnego koordynatora i organizatora działań. Gminy – choć znajdują się najbliżej mieszkańców – pozbawione są narzędzi i zasobów niezbędnych do działania w nagłych sytuacjach, przy jednoczesnym społecznym oczekiwaniu sprawczości gminy dotkniętej kryzysem. Dlatego bardzo często to właśnie wójtowie i burmistrzowie oraz kierowane przez nich urzędy byli adresatami społecznego niezadowolenia i gniewu w pierwszych momentach powodzi. W efekcie burmistrzowie i wójtowie – funkcjonujący na przecięciu zobowiązań społecznych oraz ograniczeń infrastrukturalnych i zasobowych – stają przed wyzwaniem rozwiązania strukturalnych problemów. Ich skuteczność zależy nie od stanowionego prawa, lecz od relacyjnego kapitału społecznego, odwagi w podejmowaniu decyzji i gotowości do działania niekiedy „mimo systemu”.

System zarządzania kryzysowego w Polsce ujawnia trwałą sprzeczność między formalną architekturą instytucjonalną a rzeczywistymi oczekiwaniami społecznymi. Z jednej strony mamy do czynienia z modelem hierarchicznym, w którym państwo centralne (za pośrednictwem wojewody) monopolizuje zasoby i uprawnienia decyzyjne, z drugiej – z perspektywy mieszkańców to gmina staje się symbolicznym i praktycznym adresem odpowiedzialności. **W sytuacji powodzi czy innej klęski żywiołowej to nie abstrakcyjne centrum, lecz burmistrz, wójt czy sołtys stają się odpowiedzialni za działania – często niezależnie od tego, jak ograniczone mają realnie kompetencje i instrumenty.**

Powstaje tu napięcie strukturalne: gminy formalnie nie posiadają narzędzi finansowych i operacyjnych, a jednocześnie na ich barkach spoczywa ciężar pierwszej reakcji, komunikacji i organizacji pomocy. **W praktyce powoduje to, że kluczowym zasobem w kryzysie nie jest sama procedura prawna, ale relacyjny kapitał społeczny, czyli sieci zaufania i zdolność mobilizacji w oparciu o sieci międzyludzkie – czy to poprzez lokalne organizacje społeczne, przede wszystkim Ochotniczą Straż Pożarną, czy nieformalnych liderów opinii.** Wójtowie i burmistrzowie, lokalne liderki i liderzy, działając w warunkach niewystarczającego i niezabezpieczonego wsparcia, nierzadko podejmują decyzje „mimo systemu”, przełamując procedury, aby sprostać presji społecznej i realnemu zagrożeniu.

W tym sensie skuteczność reakcji kryzysowej w Polsce nie jest wynikiem samego „systemu”, ale hybrydowego układu: oficjalnej hierarchii administracyjnej z jednej strony oraz oddolnej, lokalnej sprawczości i zdolności przywódczej – z drugiej. Paradoks polega na tym, że formalne instytucje deklarują centralną

rolę w ochronie obywateli, lecz w praktyce to lokalni liderzy – wyposażeni raczej w kapitał zaufania niż w instrumenty prawne – przesądzają o tym, czy społeczność przejdzie przez kryzys z poczuciem bezpieczeństwa, czy z doświadczeniem instytucjonalnej porażki.

Logika ratunku, czyli reakcja na kryzys

Logika ratunku to sposób działania w kryzysie lub zagrożeniu, w którym liczą się szybkie decyzje, bezpośrednia koordynacja i prosty podział ról. Działania nie wynikają zwykle ze sformalizowanych reguł i przepisów – są tworzone *ad hoc* przez uczestników, w oparciu o lokalne kontakty i wiedzę, improwizację i osobistą odpowiedzialność. Relacje horyzontalne między samorządem, organizacjami i mieszkańcami wytwarzają doraźne, oddolne praktyki działania, które tymczasowo zastępują lub uzupełniają formalne instytucje, gdy te są zbyt powolne albo zawodzą.

Na lokalną gotowość do radzenia sobie z zagrożeniem powodziowym wpływają także plany operacyjne ochrony przed powodzią, których przygotowanie jest obowiązkiem ustawowym organów wykonawczych gminy i powiatu. Należy podkreślić, że jednocześnie – na mocy przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym – samorządy na wszystkich poziomach zobowiązane są do przygotowywania planów zarządzania kryzysowego.

Warto jednak zauważyć, że treść oraz tryb opracowania i aktualizacji planów operacyjnych ochrony przed powodzią nie zostały ustawowo określone (inaczej niż dokumenty regulowane Prawem Wodnym). Można to uznać za jeden z typowych przypadków, gdy ustawodawca nakłada na samorządy dodatkowe obowiązki, nie precyzując, co kryje się pod bardzo ogólnymi założeniami.

Zwróciła na to uwagę w przywoływanym już raporcie Najwyższa Izba Kontroli, proponując jednocześnie, aby w odniesieniu do planu operacyjnego ochrony przed powodzią określone zostały: zawartość merytoryczna, terminy i forma jego aktualizacji oraz sposób wykorzystania w procesach zarządczych². Warto podkreślić, że taka regulacja obowiązuje w odniesieniu do również obowiązkowych planów zarządzania kryzysowego. Ramka poniżej prezentuje wymaganą treść oraz zasady aktualizacji tych planów, określone ustawą o zarządzaniu kryzysowym³.

2 Najwyższa Izba Kontroli, *Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią*, LKR.430.002.2022, grudzień 2022, s. 12.

3 Art. 5 ust. 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590.

Plany zarządzania kryzysowego. Treść i zasady przygotowania

Część główna planu zarządzania kryzysowego powinna zawierać:

- charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym tych dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń,
- zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa,
- zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
- zadania określone planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 Prawa ochrony środowiska.

Ponadto plan powinien zawierać zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, a w tym:

- zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
- tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków potrzebnych do realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej,
- procedury reagowania kryzysowego określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych,
- współdziałanie między siłami, o których mowa powyżej, w podpunkcie drugim.

Załączniki do planu głównego powinny obejmować:

- procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej,
- organizację łączności,
- organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
- zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,
- organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,
- organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej,
- organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru,
- wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań w planie zarządzania kryzysowego,

- zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód,
- procedury uruchamiania rezerw państwowych,
- wykaz infrastruktury krytycznej, znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego,
- priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Plany zarządzania kryzysowego muszą być systematycznie aktualizowane, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

Zważywszy na to, że plany zarządzania kryzysowego mogą, a nawet powinny zawierać działania w sferze ryzyka powodziowego, pojawia się pytanie o zasadność utrzymywania obowiązku sporządzania osobnych dokumentów. **Racjonalne wydawałoby się ujęcie działań nakierowanych na ochronę przeciwpowodziową w planie zarządzania kryzysowego, zamiast uszczegółowienia regulacji dotyczącej planu operacyjnego ochrony przed powodzią w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym.**

W czasie powodzi w 2024 roku można było zauważyć stopniowe wprowadzanie rutyny działania, które przebiegało wedle „logiki ratunku”. Liczyły się szybko podejmowane decyzje (z wyprzedzeniem, niekiedy wedle maksymy „dmuchamy na zimne”), improwizacja dotycząca tego, jak ostrzegać innych, jak gromadzić potrzebne materiały i zasoby, oraz gotowość na przyjęcie osobistej odpowiedzialności za podejmowane decyzje (lub ich brak). W takiej logice liczy się bezpośredni kontakt – nie tylko między przedstawicielami samorządu, ale też między samorządem i aktywistami oraz mieszkańcami gminy. Mogą to być spotkania zarówno twarzą w twarz, jak i z wykorzystaniem mediów społecznościowych (publicznych i prywatnych profili samorządowców). **W logice ratunku ważniejsze od wertykalnych stają się relacje horyzontalne pomiędzy samorządowcami oraz działającymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi.** Wywołany powodzią kryzys udowodnił, **jak ważna jest współpraca między najniższym szczeblem samorządu: sołtysami i sołtyskami a lokalnymi aktywistami i przedsiębiorcami** (choć należy dodać w tym miejscu, że zdarza się, iż wszystkie te statusy łączą się w jednej osobie i w zależności od kontekstu oraz okoliczności jeden z tych statusów staje się wiodący).

W sytuacji kryzysowej wybór logiki ratunku umożliwia samorządom, organizacjom społecznym i mieszkańcom budowanie struktur przejściowych – porządków emergentnych

(spontanicznie wylaniające się, oddolne formy organizacji i współdziałania, zastępujące lub uzupełniające formalne instytucje, gdy te okazują się niewydolne wobec nagłego zagrożenia), które funkcjonują jako nieformalne instytucje odpowiadające na potrzeby mieszkańców.

Kryzys zaufania instytucjonalnego jako zjawisko systemowe

Zarówno w wywiadach z burmistrzami, jak i w wypowiedziach mieszkańców oraz organizacji społecznych powtarza się jeden motyw: od pewnego momentu i od pewnego poziomu oczekiwano zwiększenia aktywności i zaangażowania ze strony państwa. Można mówić o zgłaszanej przez rozmówców w wywiadach konieczności podtrzymania przez instytucje państwowe transmisji zaufania instytucjonalnego, czyli sytuacji, kiedy:

- instytucja wykonuje swoje funkcje komunikacyjne (przekazuje informacje na czas, odpowiada na zapytania obywateli i ich przedstawicieli),
- obywatel dostaje wsparcie w radzeniu sobie z ryzykiem, przede wszystkim w wymiarze materialnym, ale także symbolicznym i komunikacyjnym (poziom ram interpretacyjnych, podtrzymywanie kontaktu z obywatelami i ich reprezentantami).

W czasie powodzi z września 2024 roku dowiedzieliśmy się o podstawowych problemach technicznych związanych z zerwaniem łączności na obszarach objętych żywiołem. Okazało się, że najważniejsze instytucje nie miały technicznej możliwości porozumiewania się i wymiany informacji. O ile ten problem może zostać stosunkowo szybko rozwiązany, o tyle problemy komunikacyjne miały też głębszy wymiar. Pojawiały się przypadki ewidentnych nieporozumień lub błędnej interpretacji danych dotyczących sytuacji hydrologicznej i pogodowej, co uruchamiało lawinę błędnych decyzji lub wstrzymywało podjęcie niezbędnych działań.

Na drodze do sprawnej współpracy, dzięki której podejmowano by właściwe praktyki w ramach wielopoziomowego zarządzania kryzysem, stałyby przeszkody związane z brakiem właściwej komunikacji i przepływu informacji potrzebnych do podejmowania kluczowych decyzji. W rezultacie w społecznym obrazie powodzi pojawiały się wzajemne oskarżenia o zaniechania i niewywiązywanie się ze swoich zadań. Szczególne napięcia dało się zaobserwować na linii: administracja rządowa–samorząd, a zwłaszcza w relacjach między rządowymi Wodami Polskimi a władzami lokalnymi. Jedną

z najbardziej dobitnych ilustracji tych napięć była historia przzerwania zapory na Morawce w Stroniu Śląskim, do czego doszło 15 września 2024 roku, co doprowadziło do potężnych szkód oraz zagrożenia zdrowia i życia mieszkańców Stronia Śląskiego, Kłodzka czy Łódka-Zdroju. Wkrótce po tym dramatycznym zdarzeniu pomiędzy zarządzającymi zaporą Wodami Polskimi a samorządowcami wywiązał się publiczny spór o to, kto ponosi odpowiedzialność za zbyt późną ewakuację terenów, które ucierpiały na skutek tej awarii. Obserwowaliśmy typową *blame game*, w której Wody Polskie skarżyły się na brak komunikacji z samorządowcami oraz przekonywały, że przedstawiona samorządom ocena sytuacji uzasadniała wcześniejszą decyzję o ewakuacji. Samorządy podkreślały natomiast, że informacje od Wód Polskich na temat stanu zapory były raczej uspokajające, a wiadomość o jej przzerwaniu dotarła do władz lokalnych od dziennikarzy, a nie zarządcy obiektu⁴.

Ujawniona przez media komunikacja między Wodami Polskimi a władzami samorządowymi oraz późniejsza wymiana zdań między oboma podmiotami pokazała obustronne próby ucieczki od odpowiedzialności za spóźnione działania ewakuacyjne. Można stwierdzić, że obie strony rozminęły się w oczekiwaniach co do swoich działań. Władze samorządowe oczekiwały jednoznacznej, a wręcz nakazującej rekomendacji od Wód Polskich co do ewakuacji, natomiast instytucja rządowa starała się w tej sytuacji unikać przypisania jej współodpowiedzialności za ewentualnie pochopną ewakuację ludności.

Ten kryzys nie dotyczy tylko Wód Polskich czy Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Odnosi się do całego systemu, w którym brakuje jasnych wytycznych co do sprawczości państwa współdzielonej z lokalnymi aktorami.

Między centrum a peryferiami, między kontrolą a sprawczością

W systemie działającym w oparciu o obowiązujące normy i zasady poziom centrum (instytucje państwa na poziomie centralnym – rząd i podległe mu agendy) oraz samorząd lokalny powinny działać tak, by uzupełniać się w wykonywanych przez siebie funkcjach, np. instytucje centralne dostarczają zasobów i ram prawnych, samorząd operacjonalizuje działania na poziomie

4 Zob. więcej: M. Kozioł, *Opóźniony komunikat o pękniętej tamie w Stroniu Śląskim. Wody Polskie: „Nie było łączności”*, „Gazeta Wyborcza” (Wrocław), 24 września 2024, <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,31329668,spoznony-komunikat-o-pekniej-tamie-w-stroniu-slaskim-urzednicy.html>; *Stronie Śląskie: Wody Polskie za późno poinformowały o przzerwaniu tamy? „Mam żal”*, „Rzeczpospolita”, 26 września 2024, <https://www.rp.pl/kleski-zywiolowe/art41195741-stronie-slaskie-wody-polskie-za-pozno-poinformowaly-o-przerwaniu-tamy-mam-zal>.

sołectw i gmin. Aby taki mógł powstać, konieczne jest wsparcie ze strony państwa, w sytuacji kryzysowej przez reprezentujące państwo instytucje – takie jak w przypadku wrześniowej powodzi: RCB, Wody Polskie czy IMGW.

Priorytet stanowi szybkie informowanie obywateli o zagrożeniach, również w sytuacjach wymagających działań prewencyjnych wynikających z oceny zagrożenia przez lokalne osoby. Ważne jest ograniczenie monopolu państwa, jeśli chodzi o definiowanie i zarządzanie zagrożeniami oraz zasobami operacyjnymi. Dystrybucja zasobów i wcześniejsza gotowość do działania są tutaj kluczowe. Obywatele oczekują od samorządu skuteczności, której ten nie osiągnie bez wsparcia instytucjonalnego i bez odpowiednich narzędzi. W kryzysie często ważniejsze niż formalne procedury okazują się relacje i zaufanie.

Warto też określić, jak w społeczeństwie jest definiowane bezpieczeństwo (na poziomie sołectwa, gminy i regionu) oraz jakie obowiązki spoczywają na obywatelach, samorządzie i władzy centralnej. Należy ustalić, jak długo mieszkańcy lub liderzy lokalni powinni samodzielnie radzić sobie w kryzysie, zanim dojdzie do interwencji państwa, np. przez pierwsze 48–72 godziny. Ważne jest, aby jasno podzielić odpowiedzialność oraz zdefiniować relacje między władzą centralną a samorządem. Pomóc w tym powinna ogólnospołeczna debata o skuteczności działań podczas katastrof.

Odnosząc się do opracowanego materiału empirycznego, możemy stwierdzić, że w relacji: władze centralne – samorząd dominuje **retoryka oskarżeń**. Znajduje to odzwierciedlenie również w analizach medialnych. Przykładami tego stanu rzeczy były, z jednej strony, artykułowanie opieszałości państwa i jego instytucji oraz nieadekwatności pomocy materialnej w stosunku do rzeczywistych potrzeb; z drugiej – oskarżenia o absencję władz lokalnych w czasie rozgrywającego się dramatu. Materiał badawczy szczęśliwie pozwala na inne uogólnienia. Nasi rozmówcy, z różnych poziomów władzy i różnych porządków instytucjonalnych, przypisywali sobie **pozytywną sprawczość**. Jeżeli wyeliminujemy przypadki skrajne, kiedy lokalni liderzy nie podejmowali żadnej specjalnej aktywności i oddalali proponowaną pomoc (co najpewniej miało pozorować stan kontroli nad sytuacją wyjątkową), to zauważymy prawidłowość dotyczącą efektywności usieciowienia. Innymi słowy, liderzy lokalni organizowali zasoby dzięki relacjom z samorządami w całej Polsce, analogicznie współpracowali przedstawiciele organizacji społecznych. Podobnie wszyscy zgadzali się co do niezbędnej aktywności instytucji państwa, ponieważ bez niej nie byłoby możliwe zapanowanie nad dynamiką procesu klęski naturalnej i skalą wyzwań. Co więcej, wspomniana niezbędność przejawiała się nie tylko w odniesieniu do oceny minionej powodzi. Była ona – wprost albo

pośrednio – artykułowana przez wszystkich rozmówców pytanych o pożądane modele współpracy w przyszłości. Bez ryzyka dopuszczenia się interpretacyjnego nadużycia **możemy sformułować tezę o wspólnym dla wszystkich oczekiwaniu na obecność państwa w sytuacjach nadzwyczajnych. Jednocześnie jest to oczekiwanie koordynacji potencjałów wszystkich podmiotów życia społecznego i przyjęcia przez państwo roli inicjującej konstruowanie sieci komunikacji między poszczególnymi polami instytucjonalnymi.**

Uważamy, że sytuacje nadzwyczajne wymuszają przejęcie inicjatywy przez instytucję państwa w trybie wyprzedzającym. Nie byłoby to równoznaczne z marginalizowaniem samorządności. Nie chodzi też o ograniczanie autonomii samorządom, ale o włączenie się poziomu centrum do działania, kiedy związana jest z tym wyższa sprawczość i skuteczność. Po prostu **ryzyka dla ludzkiego życia – definiowane w sposób dosłowny – nie mogą być weryfikowane w procesie cyklicznych decyzji podejmowanych przez wyborców przy urnach.** Gdyby próbować dokonać syntezy modelu normatywnego z doświadczeniem płynącym z zarządzania w trakcie powodzi z września 2024 roku, należałoby podkreślić, że inicjatywa państwa nie może polegać na jednowymiarowym przejęciu kontroli nad informowaniem i uruchamianiem zasobów. Musi ona opierać się na uprzednim organizowaniu środowiska komunikacyjnego, w którym aktorzy są zdolni do wyprzedzającego przekazywania sobie wiedzy na temat zmapowanych lokalnie problemów. **Państwo musi wypracować instytucjonalne ścieżki „wysłuchiwania” aktorów zdolnych i gotowych do informowania,** rekrutować tych aktorów do komórek zarządzania kryzysowego, a jednocześnie być obecne w miejscu każdej klęski naturalnej. Gdyby komunikacja o ryzykach, katastrofach i klęskach naturalnych była aktualizowana i stale ćwiczona, państwo musiałoby poszerzyć definicję katastrofy naturalnej o jej konsekwencje. Znalazłoby to odzwierciedlenie w przyszłej współpracy z samorządami i organizacjami społecznymi. **Publiczna debata na temat definicji bezpieczeństwa powinna odnosić się zarówno do problemu reagowania na klęskę, jak i do sposobów społecznego radzenia sobie z konsekwencjami sytuacji kryzysowej.**

Aspekty, które czynią społeczeństwa silnymi, są jednocześnie ich najbardziej wrażliwym elementem. Myślimy tutaj o sieciowym, wspólnotowym, kolektywnym potencjale drzemącym w strukturze społecznej. Zebrane dane, do których się odnosimy, mogą stanowić przyczynek do refleksji nad tym, jak połączyć różne potencjały sprawczości. Bez fuzji tych potencjałów poszczególne ogniwa organizacji życia społecznego mogą w przyszłości zawodzić. Wzmacnianie odporności państwa i społeczeństwa musi polegać na nieustającym poprawianiu

komunikacji, jeśli chodzi o diagnozowanie ryzyk i zinstytucjonalizowane sposoby radzenia sobie z nimi na każdym z możliwych poziomów.

Samorząd i organizacje społeczne – między partnerstwem a podwójną opresją

W relacji: samorząd–organizacje społeczne mamy do czynienia z hybrydowym modelem relacyjno-konfliktowym, który można odczytać w kategoriach:

- współpracy nieformalnej (granice wspólnego działania w sytuacjach kryzysu),
- napięcia między instytucjonalnością a sprawczością społeczną,
- braku symbolicznego uznania dla organizacji działających poza systemem.

W trakcie powodzi w 2024 roku **organizacje społeczne pełniły funkcję „instytucji kompensacyjnych”** – innymi słowy, przejmowały obowiązki struktur publicznych tam, gdzie system zawodził. W przypadku powodzi organizacje społeczne:

- były bardziej mobilne i skuteczne (dysponują rozbudowaną wiedzą podręczną – gotowymi schematami do użycia) niż wiele instytucji,
- zarazem nie miały formalnej legitymacji i ochrony (co dotyczyło zarówno czasu powodzi, jak i przede wszystkim okresu po niej),
- ich praca była kluczowa z perspektywy społecznej.

Relacja między samorządem a organizacjami społecznymi przybrała cechy konkurencyjnego partnerstwa, opartego na:

- pojawiającej się niekiedy wzajemnej nieufności proceduralnej (artykułowana obawa, że w przypadku efektywnego działania organizacji społecznych ich liderki i liderzy będą zagrożeniem dla władz samorządowych w wyborach),
- przy jednoczesnej współzależności operacyjnej,
- oraz braku strukturalnego zakotwiczenia we wspólnej przestrzeni instytucjonalnej.

W kilku przypadkach jednak zadziałał mechanizm naturalnie wyłaniającej się współpracy: tam, gdzie istniały wcześniejsze relacje, zaufanie i praktyka współpracy – organizacje społeczne i samorządy tworzyły *ad hoc* system oparty na wspólnej sprawczości. Niekiedy w myśl zasady, że nie chodzi o to, że tak miało być, ale tak wyszło, bo w naturalny sposób opierało się na zbudowanych wcześniej relacjach między aktorami. Dotyczyło to zwykle relacji między organizacjami społecznymi i najniższym poziomem samorządu.

Warunkiem udanej kooperacji między władzami centralnymi, samorządem i organizacjami pozarządowymi jest właściwe „spięcie” tej współpracy między tymi trzema ogniwami. Oznacza to dobrą koordynację działań oraz właściwe zaadresowanie pomocy.



Beata Zawrzel, *Lewin Brzeski. Sprzątanie po powodzi*, fotografia

Analiza instytucjonalna: zarządzanie kryzysowe na poziomie lokalnym

Samorząd jako wielozadaniowy podmiot graniczny

Podczas powodzi samorząd terytorialny funkcjonował jako podmiot graniczny, ulokowany między społeczną bliskością a instytucjonalną zależnością, moralnym oczekiwaniem pomocy dla poszkodowanych a formalnym brakiem kompetencji. Mimo że system reagowania marginalizuje rolę samorządowców i sołtysów, to właśnie oni faktycznie jako pierwsi ratowali ludzi i organizowali działania lokalnej wspólnoty w trakcie kryzysu. Wnioskiem płynącym z badań jest konieczność uznania samorządu za strategicznego aktora w zarządzaniu kryzysowym, a także zapewnienie samorządom zasobów, gwarancji wsparcia oraz legitymizacji elastycznych działań w stanie kryzysowym.

Gmina A – współdziałanie jako warunek skutecznego reagowania

W świetle dostępnych we wtorek 10 września 2024 roku prognoz opadów i odczytów wodowskazów władze gminy A nie spodziewały się powodzi. Jednak w sobotę 14 września pojawiło się ryzyko zalania. W niedzielę 15 września okazało się, że nie wszystkich mieszkańców udało się ostrzec, gdyż część terenów została odcięta przez wodę. Duża skala zagrożenia i braki w personelu utrudniały walkę z żywiołem, mimo natychmiastowej mobilizacji służb i uruchomienia magazynu przeciwpowodziowego.

Niewiele przed powodzią IMGW uruchomił ogólnodostępny serwis internetowy (www.hydro.imgw.pl), który dostarczał aktualizowanych co 10 minut danych hydrologicznych z wodowskazów w Polsce wraz z prognozą na kolejne 48 godzin. Władze gminne oczekiwały jednak informacji przekładającej język hydrologiczny na język konkretnych decyzji. Twierdziły, że system działał sprawnie jako źródło danych – ale nie zapewniał decyzyjnej operacjonalizacji. Uwagi ze strony władz lokalnych nie dotyczyły braku danych, ale tego, że

dostępne w systemie informacje samorząd nie zawsze był w stanie przetworzyć w reagowanie. Dużym ułatwieniem byłyby jasne dyspozycje operacyjne dołączone do danych (wsparte być może dyrektywami ze strony wojewódzkich sztabów kryzysowych).

Władze gminy w pierwszej kolejności wspierały straż i dostarczały sprzęt przeciwpowodziowy, potem dzieliły worki, big bagi, kontenery na odpady i osuszacze, a także powoływały komisje do szacowania strat. Głównymi trudnościami były słaby przepływ informacji między instytucjami oraz brak aktualnych danych, co komplikowało koordynację działań. Dobrze oceniono zaangażowanie lokalnych Wojsk Obrony Terytorialnej oraz sprawną współpracę z wojewodą przy zamówieniach sprzętu. Przedstawiciele Wód Polskich byli nieobecni przez pierwsze trzy dni po kulminacji fali, przez co wydłużyło się szacowanie strat i sprzątanie terenów przy rzekach.

Analiza informacji na temat gminy A (SWOT⁵)

Mocne strony	Słabe strony
Część samorządowców ma doświadczenie z poprzednich kryzysów (np. powodzi z 1997 roku)	Brak aktualizacji prognoz IMGW (przeciążone serwery)
Uruchomienie magazynów przeciwpowodziowych i podejmowanie działań ewakuacyjnych (względnie szybki dostęp do zgromadzonych zasobów)	Nieskoordynowany system łączności, oparcie go w całości na systemie GSM (duże problemy z łącznością w przypadku awarii zasilania)
Współpraca z WOT i innymi samorządami (żołnierze „stąd”)	Brak powiadomień dla części mieszkańców (nie zdążyli się ewakuować)
Elastyczna postawa wobec formalizmów pomocy społecznej	Nieobecność Wód Polskich i opóźniona reakcja

5 SWOT to skrótowiec pochodzący od angielskich słów: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats, oznaczający analizę czterech aspektów organizacji, projektu lub sytuacji: mocnych stron, słabych stron, szans i zagrożeń. Jest ona stosowana w planowaniu, marketingu, zarządzaniu – pomaga podejmować świadome decyzje.

Szanse	Zagrożenia
Rozwój sieci samorządowej solidarności (horyzontalność)	Brak kompetencji po stronie centralnej w zrozumieniu specyfiki lokalnych problemów i uwarunkowań
Praca nad systemem powiadamiania (powrót do najprostszych rozwiązań: megafony/nagłośnienie na ulicach)	Rozmycie odpowiedzialności instytucjonalnej
Wzmocnienie podmiotowości obywateli	Konflikt interesów w planowaniu przestrzennym

Władze lokalne rekomendują utworzenie zintegrowanego systemu alarmowego, obejmującego głośniki, syreny i powiadomienia SMS oraz aplikacje na smartfony, co pozwala szybko przekazywać mieszkańcom informacje i ogranicza dezinformację. System miałby działać także po czeskiej stronie granicy, a integracja powinna uwzględniać alternatywne rozwiązania techniczne niezależne od standardu komunikacji GSM (z uwzględnieniem komunikacji radiowej i ulicznych megafonów).

Władze lokalne wypowiadały się także na temat ważnych zmian i oczekiwanych rozstrzygnięcia w przepisach, takich jak:

- uproszczenie formalności koniecznych do wypłaty zapomóg (np. przejście na system obustronnych oświadczeń między OPS a zgłaszającym zapotrzebowanie na pomoc),
- wprowadzony odgórnie – ustawowo z poziomu centrum – zakaz jakiegokolwiek (bez wyjątku) zabudowy w strefach zagrożenia powodziowego na terenie całego kraju,
- konsekwentne egzekwowanie przepisów dotyczących zagospodarowania wód deszczowych na terenie nieruchomości,
- przypisanie inwestycji w instalacje hydrologiczne centralnemu poziomowi państwa.

Gmina B – decyzje, relacje i kanały nieformalne

W czasie kryzysu burmistrz samodzielnie podejmuje decyzje, organizuje ewakuację, dystrybuuje sprzęt oraz informuje mieszkańców, gdy brakuje wsparcia ze szczebla centralnego i powiatowego. Działa, wykraczając poza swoje kompetencje, czasem przejmując zadania innych służb (np. Państwowej Straży

Pożarnej), i kreatywnie zarządza zasobami, jak zakup osuszaczy poza procedurą, aby szybko pomóc potrzebującym.

Wywiad z burmistrzem ujawnia ograniczone zaangażowanie instytucji państwowych podczas powodzi oraz brak skutecznej komunikacji między jednostkami, szczególnie ze strony Wód Polskich. Najlepiej funkcjonowały doraźne sojusze samorządowców i Ochotniczej Straży Pożarnej, a także nieformalne kanały informacyjne, takie jak media społecznościowe. System zarządzania kryzysowego oceniono krytycznie ze względu na brak procedur, decentralizację odpowiedzialności bez realnych uprawnień, słabą infrastrukturę i nadmierny formalizm. Skuteczność działań opierała się na sprawczości lokalnej władzy i współpracy z organizacjami pozarządowymi. Reakcje mieszkańców były różnorodne, co czasem komplikowało ewakuację.

Analiza informacji na temat gminy B (SWOT)

Silne strony	Słabe strony
Silne, decyzyjne przywództwo burmistrza	Brak dostępu do aktualnych danych hydrologicznych
Szybka mobilizacja lokalnych zasobów	Brak realnych uprawnień do zarządzania Ochotniczą Strażą Pożarną i Państwową Strażą Pożarną
Skuteczna komunikacja z mieszkańcami	Brak agregatów, zapasów energii, procedur zarządzania
Znajomość topografii i struktury ryzyka lokalnego	Formalizm administracyjny hamujący elastyczne działanie

Szanse	Zagrożenia
Rozwój nowego modelu lokalnego zarządzania kryzysowego	Brak koordynacji między poziomami instytucji
Przekucie doświadczeń w zmiany legislacyjne	Zawodność zbiorników i ich infrastruktury
Budowa społecznego kapitału zaufania	Ewentualne obciążenie odpowiedzialnością bez wsparcia prawnego

Gmina C – formalnie przygotowana, w praktyce duże problemy

Powódź ujawniła zarówno deficyty infrastrukturalne, jak i słabość koordynacji działań po stronie instytucji. W początkowym okresie ewakuację podjęła tylko garstka mieszkańców, a zawodne systemy ostrzegania – oparte głównie na Internecie i mediach społecznościowych – okazały się mniej skuteczne niż proste rozwiązania analogowe stosowane w Czechach. Awaria sieci GSM sprawiła, że strażacy musieli przekazywać komunikaty bezpośrednio, a brak znajomości procedur i sygnałów alarmowych pogłębiał chaos.

W pomoc natychmiast zaangażowały się organizacje społeczne, Ochotnicza Straż Pożarna i Państwowa Straż Pożarna, jednak ograniczona liczba pracowników Ośrodków Pomocy Społecznej – z których część sama straciła domy – drastycznie obniżała efektywność działań pomocowych. Burmistrz wskazywał na konieczność delegowania do stref kryzysowych dodatkowych pracowników socjalnych, aby odciążyć lokalne OPS-y przeciążone biurokracją. Postulował też uproszczenie procedur poprzez oświadczenia składane wspólnie przez urzędnika i poszkodowanego, co mogłoby zredukować formalizm i przyspieszyć wypłaty zasiłków.

Problemem były także praktyki niektórych firm ubezpieczeniowych, które opóźniały wypłaty i stosowały wyłączenia odpowiedzialności, co pogłębiało poczucie niepewności wśród powodzian. Pozytywnie oceniono natomiast powołanie pełnomocnika MSWiA, co usprawniło działania pomocowe i logistyczne – tym bardziej, że była to osoba związana z regionem i znająca jego specyfikę. Kontrowersje wzbudziła jedynie podstawa prawna nominacji, odwołująca się do rzekomego niewykonania poleceń przez władze gminy, co – zdaniem burmistrza – nie miało miejsca.

Analiza informacji na temat gminy C (SWOT)

Mocne strony	Słabe strony
Szybka mobilizacja lokalna (zwołanie sztabu, działania prewencyjne już w środę 11 września 2024 roku)	Brak systemów alarmowania analogowego (brak megafonów/ nagłośnienia na ulicach)
Efektywna koordynacja działań z PSP, OSP, organizacja ewakuacji i pomocy, powołanie pełnomocnika MSWiA do spraw powodzi	Ograniczony zasięg sieci telefonii komórkowej – utrudniona komunikacja w kluczowych rejonach

Mocne strony	Słabe strony
Elastyczne reagowanie (np. relokacja stacji uzdatniania wody, organizacja transportu)	Brak obowiązkowej ewakuacji – brak szybkiej reakcji mieszkańców mimo zagrożenia (początkowe bagatelizowanie, w momencie ewakuacji panika, brak przygotowania)
Napływająca pomoc humanitarna (świadomość, że można liczyć na innych w sytuacji kryzysowej)	Dezinformacja i chaos informacyjny w lokalnym środowisku informacyjnym (media społecznościowe)
Zaangażowanie lokalnych organizacji społecznych; szybkie włączenie się dużych organizacji pozarządowych mających doświadczenie w działaniach pomocowych (np. Caritas)	Zbyt małe zasoby OPS i urzędników do obsługi pomocy finansowej (nadmiar wniosków, brak kadr); nieuczciwa postawa firm ubezpieczeniowych (wyłączenie powodzi jako powodu wypłaty odszkodowania, odmowa ubezpieczenia firm); rosnące koszty ubezpieczenia dla gminy

Szanse	Zagrożenia
Rozwój analogowych systemów ostrzegania i aplikacji mobilnych	„Transfer” ryzyka powodziowego z Czech – groźne decyzje po stronie czeskiej mogą pogorszyć sytuację w gminie
Budowa nowoczesnych zabezpieczeń (np. sztolnia omijająca miasto)	Brak szybkiego wsparcia od Wód Polskich – opóźnienie w działaniu instytucji centralnych
Wzrost świadomości konieczności retencji rozproszonej i zakazu zabudowy terenów zalewowych	Utrata zaufania społecznego do pomocy publicznej
Potencjał do budowy lokalnych magazynów awaryjnych (na obu brzegach rzeki)	Zagrożenie logistyczne w razie uszkodzenia infrastruktury (brak mostów, zalane sklepy, brak wody)

Perspektywa radnych, sołtysów i liderów wspólnot lokalnych

Respondenci opisywali społeczność jako zintegrowaną z aktywnymi liderami lokalnymi, jednak pozbawioną wsparcia ze strony władz gminnych. Samorząd

oceniano jako bierny, skupiony na pozornych, wizerunkowych działaniach i uchylający się od odpowiedzialności, szczególnie wobec mieszkańców wsi. Krytykowano opóźnienia, brak obecności gminnych włodarzy na terenach dotkniętych kryzysem (nie było ich „z mieszkańcami”) i niedostosowane decyzje sztabów kryzysowych, które pomijały lokalnych liderów. Wody Polskie obarczano winą za nieskuteczną prewencję oraz brak konsultacji przy planowaniu budowy zbiorników retencyjnych.

Analiza pokazuje, że w sytuacji kryzysowej kluczową sprawczość przejęły sieci nieformalne, oparte na kapitale społecznym i zaufaniu – sołtysi, strażacy OSP, radni czy liderzy organizacji społecznych. Ich działania, zakorzenione w lokalnej wiedzy i relacjach, stanowiły praktykę samoorganizacji obywatelskiej, kontrastującą z niewydolnością instytucji formalnych. Z badanych narracji wyraźnie wyłania się symboliczna granica MY–ONI, gdzie wspólnota lokalna konstruuje własną legitymację, sytuując się w opozycji wobec państwa i jego przedstawicieli. Instytucje publiczne – samorządy, Wody Polskie, urzędy czy sztaby kryzysowe – były opisywane jako fasadowe, pozbawione koordynacji i zdolności operacyjnej, co pozbawiało ich autorytet legitymizacji. Z kolei oddolne sieci solidarności (OSP, związki branżowe, mieszkańcy) ukazywały realną zdolność do mobilizacji zasobów i redukcji ryzyka, choć pozostawały poza oficjalnym systemem zarządzania kryzysowego. Sytuacja powodzi ujawniła zatem strukturalną sprzeczność między formalnym monopolem instytucji państwowych na zarządzanie kryzysowe a faktyczną skutecznością działań wspólnotowych, które w praktyce przejęły funkcje ochronne i opiekuńcze.

Podczas powodzi uwidoczniły się istotne bariery systemowe, które ograniczały skuteczność reagowania instytucjonalnego. Po pierwsze, kontakt z ośrodkami pomocy społecznej i urzędami gmin był utrudniony w godzinach nocnych, co ujawnia strukturalną niezdolność instytucji do funkcjonowania w trybie całodobowym – podczas gdy logika kryzysu wymaga stałej dostępności. Po drugie, lokalni liderzy, mimo że dysponowali wiedzą i autorytetem w swoich społecznościach, nie posiadali formalnych uprawnień do podejmowania decyzji o kluczowym znaczeniu, jak choćby otwarcie szkoły jako tymczasowego punktu schronienia. Brak jasnych wskazań tworzył lukę decyzyjną i wtedy spontaniczne działania społeczne kolidowały z logiką procedur instytucjonalnych. Po trzecie, występowały deficyty wsparcia informacyjnego – lokalni aktorzy nie wiedzieli, czy powinni alarmować mieszkańców, ryzykując wywołanie paniki, czy też powstrzymywać się przed ostrzeganiem, ryzykując spóźnioną reakcję. Tego rodzaju niejednoznaczność w komunikacji odzwierciedla napięcie między potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa a lękiem przed destabilizacją porządku społecznego. Wszystkie te bariery ujawniają fundamentalny

problem – rozbieżność pomiędzy logiką procedur instytucjonalnych a logiką sytuacji kryzysowej, która domaga się natychmiastowej, elastycznej i zdecentralizowanej reakcji.

Agenda problemów zgłaszanych przez radnych i sołtysów

Zbyt późne uruchomienie sztabów kryzysowych i brak rozpowszechnionych planów kryzysowego reagowania

Niższe szczeble samorządu sygnalizowały brak przygotowania władz lokalnych do działań kryzysowych. Mimo ostrzeżeń z południa Europy i Czech nie wdrożono odpowiednich procedur ani nie wydano jasnych komunikatów o skali zagrożenia. Sztaby kryzysowe powołano z opóźnieniem i z pominięciem przedstawicieli najniższego szczebla. Zabrakło instrukcji działania, sprawnych systemów alertów oraz innych form komunikacji alarmowej, takich jak megafony na ulicach. Dane hydrologiczne z Wód Polskich często docierały za późno, a komunikaty IMGW nie były dostosowane do sytuacji.

Część sołtysów i radnych samodzielnie organizowała pomoc, korzystając z nieformalnych źródeł informacji, głównie danych meteorologicznych z Czech. Wykorzystywano lokalne zasoby (większość gmin nie miała wystarczającej liczby worków i ilości piasku na wypadek kryzysu) oraz prywatny sprzęt, ponieważ brakowało ustalonych procedur czy koordynacji ze strony gmin. Ewakuację oddolną prowadziły głównie osoby prywatne, Ochotnicza Straż Pożarna i sołtysi, lecz zabrakło spójnego działania, a ewakuowanych kierowano do miejsc pozbawionych prądu i wody.

Spisałam na szybko kontakty w moim okręgu wyborczym do większości mieszkańców na kartkę. Działaliśmy między sobą. Jeden drugiemu woził. Kto miał koparkę, wysypał koparką. Kto miał wozidło, sypał wozidłem. Dowoziliśmy sobie wzajemnie traktorami, worki, piaski. Bo tego nie było. Już w piątek wieczorem w całym powiecie (...) nie można było dostać ani worków, ani big bagów, niczego, co można było cokolwiek nasypać. Tak że trzeba przyznać, że solidarność sąsiedzka i taka ludzka wzajemna pomoc była naprawdę potężna i przed powodzią, i po powodzi. I jest teraz do tej pory, chociaż już coraz bardziej to siada, bo już się zaczyna, że tak powiem, etap rozliczeń (sołtyska z zalanych terenów).

W sobotę zaczęli ewakuować ludzi do szkoły. I w pewnym momencie, ponieważ ja prowadzę też sklep, w pewnym momencie dostaję telefon i tekst w stylu... a masz jakąś wodę, coś do jedzenia, do picia w sklepie, bo tam nie ma nic. Nie ma świeczek,

nie ma wody, nie ma koca, nie ma agregatów, ludzie siedzą po ciemku i tak dalej. Wszystko, co miałam w sklepie, mówię, podjeżdżajcie, póki jeszcze jestem w stanie dojechać górami, bokiem, dojechać do sklepu, otwieram, bierzcie, co potrzebuje. Przecież tam były setki ludzi, tak? Ze zwierzętami, chorych, leżących... (sołtys z zalanych terenów, druh OSP).

Niejasne procedury dowodzenia i nieuwzględnienie sołtysów w strukturach operacyjnych

Każda gmina powinna mieć jasny podział kompetencji i łańcuch dowodzenia. Sołtysi byli niedoinformowani o działaniach ratunkowych, musieli zdobywać wiadomości samodzielnie, choć oczekiwano od nich większego zaangażowania. Po powodzi minister Marcin Kierwiński, odpowiedzialny za koordynację działań związanych z odbudową obszarów poszkodowanych w wyniku powodzi, skierował pracowników do bezpośrednich rozmów z przedstawicielami samorządu działającymi blisko mieszkańców zamiast do zarządów gmin.

Sołtysi są traktowani po macoszemu. A przecież my znamy ludzi (radna z zalanej gminy).

My się zorganizowaliśmy sami, więc zrobiliśmy sobie taki swój sztab kryzysowy. I tak było przed powodzią, i tak było w czasie powodzi, i tak było po powodzi, i tak jest do dzisiaj (sołtyska z zalanych terenów).

Osobiście każdego dnia zjeżdżałam do gminy zapytać, jakie są instrukcje, czy są jakieś wytyczne dla nas. (...) To była moja inicjatywa i nie było z kim w ogóle rozmawiać, nie ma żadnych wytycznych. Jeden wielki chaos (radna z zalanej gminy).

Brak niezbędnych zasobów na poziomie lokalnym i szkoleń dla mieszkańców

Osoby walczące z powodzią musiały zmierzyć się nie tylko z żywiołem, ale również z brakami sprzętowymi, trudnościami komunikacyjnymi i zmęczeniem. Brakowało worków, piasku, a strażacy OSP pracowali w tych samych butach przez całą akcję. Sytuację utrudniała konieczność rozdzielania zasobów oraz nakłaniania mieszkańców do ewakuacji.

No i jak zaczęliśmy gdzieś tak około 13 godziny w sobotę, dalej rozwożenie, tylko to już było rozwożenie w [nazwa miejscowości], z piachem i wywoziliśmy to wszystko do miejscowości [nazwa miejscowości]. Tam [nazwa miejscowości] już praktycznie pływał. Tam była wojna o worki z piachem. Ludzie mieli praktycznie

metr wody w domu, ale worki z piachem potrzebowali, chociaż myśmy uznawali, że idzie najgorsze. Nam z przyczepki zabierali ten piach. To był żywioł taki, że pierwszy raz widziałem. To pierwszy raz widziałem, żeby się ludzie bili o te worki (sołtys z zalanych terenów, druh OSP).

Radni i sołtysi rekomendują utworzenie w każdej gminie magazynów kryzysowych, wyposażonych w worki z piaskiem, agregaty, jedzenie, wodę i baterie, najlepiej dostępnych we wszystkich wsiach oraz miejscach docelowej ewakuacji.

Mieszkańcy powinni przechodzić szkolenia z reagowania kryzysowego, prowadzone przez przeszkolonych sołtysów i przedstawicieli lokalnych organizacji, takich jak Ochotnicza Straż Pożarna. Doświadczenia z wrześniowej powodzi pokazały niedobory w kompetencjach dotyczących ewakuacji, pierwszej pomocy i komunikacji.

I jak wychodziliśmy, byliśmy ponad pas w wodzie, zaczęły wybuchać po kolei słupy z prądem, bo energetyka nie odcięła prądu, więc śmiałam się, że nigdy w życiu tak wysoko nie podskakiwałam. Energetyka nie wyłączyła prądu. Transformator od mojego domu, nie wiem, około 300 metrów dalej (sołtyska z zalanych terenów).

We wrześniu mija rok, ale tak jak powiedziałyśmy na początku, nie mamy żadnych szkoleń, żadnych procedur, żadnych przygotowań (radna z zalanej gminy).

Kłopoty przy dystrybucji pomocy dla poszkodowanych

Rozmówcy podkreślają potrzebę jasnych zasad przyznawania pomocy z przejrzystą listą beneficjentów. Podczas wrześniowej powodzi dystrybucja darów była chaotyczna, a pomoc nie zawsze trafiała do potrzebujących. Część osób otrzymywała wsparcie mimo braku strat, ci zaś, którzy faktycznie go potrzebowali, często wstydziło się poprosić o pomoc. Rozmówcy uważają, że to wsparcie powinno być udzielane potrzebującym bez konieczności zabiegania o nie. Stroną inicjującą powinien być dostarciciel pomocy, a nie potrzebujący. Ponadto w kwestii dystrybucji pomocy postulowano stworzenie cyfrowego (i/lub analogowego) systemu, dzięki któremu mieszkańcy mogliby zgłaszać potrzeby w czasie rzeczywistym. Taki system mógłby też łączyć potrzebującego z oferującym pomoc. Podobnymi systemami (aplikacjami) dysponują niektóre organizacje pozarządowe. Działanie takich systemów powinno być wspierane przez lokalnych aktywistów i sołtysów. Te rozważania są elementem szerszej dyskusji dotyczącej mieszkańców terenów zalanych oraz tego, kto i w jakim stopniu ucierpiał w trakcie powodzi. Nie wszystkich bowiem zalało, co nie

oznacza, że nie skorzystali oni z różnych narzędzi pomocowych. Pojawiały się zatem opinie, niewypowiadane jednak wprost, że niektórzy na powodzi wcale nie stracili.

Ludzie są różni, więc bardzo dużo osób, które poszły po tą pomoc w mieście, odbiło się od drzwi. Bo tam nas, jeszcze ci ludzie, którzy tam byli, robili tak zwaną selekcję. Ciebie nie zalało. Ale on nie miał też gazu, on też nie miał prądu. To też był powodzianin, mimo wszystko (...) Ludzie się potem zaczęli wstydzić, nawet jak im była potrzebna ta pomoc, to powiedzieli, że tak zostali upokorzeni, że więcej tam nie pójdą (radna z zalanej gminy).

W tym przypadku można również ustanowić rolę „koordynatora wspólnotowego” lub „lidera reagowania” – przeszkolonej osoby łączącej mieszkańców z administracją.

[Nazwa organizacji społecznej] przejął jakby największą lwią pomocową działalność na terenie gminy, bo urząd był niewydolny (radna z zalanej gminy).

Nikt nie dzwonił do gminy, bo tam nie odbierali telefonów, nie przyjmowali w ogóle żadnych transportów. Więc ci ludzie jadąc, nie wiem, z Warszawy, Krakowa, Poznania i tak dalej, przyjeżdżali, to tutaj się odbijali. I już szukali kontaktu bezpośrednio do tych takich małych obywatelskich sztabów (sołtyska z zalanych terenów).

Trzeba także dodać, że w trakcie wrześniowej powodzi to często właśnie sołtyski i sołtysi odgrywali rolę organizatorów i koordynatorów pomocy dla potrzebujących. Numer telefonu sołtyski był tym, na który dzwonili przyjeżdżający z pomocą i darami. Przekazano im bowiem, że to jest osoba, która we właściwy sposób nimi pokieruje. Było to również związane z problemem dysproporcji napływającej pomocy. Magazyny pokazywanych nieustannie w mediach miast zostały bardzo szybko zapełnione (nie zawsze najbardziej niezbędnymi rzeczami), a pomoc dalej tam napływała, mimo że miasta nie były już w stanie jej sensownie zagospodarować. Te dary były jednak wciąż potrzebne w małych miejscowościach i na wsi, gdzie przez długi czas brakowało wielu rzeczy, a mieszkańcy wsi nie mieli możliwości samodzielnie po tę pomoc wyruszyć do miast.

Należałoby jednak te reguły sformułować w jasny, proceduralny sposób, tak aby mogły się zinstytucjonalizować. Nie można pozostać przy modelu wyłączanie sytuacyjnego kreowania ról w trakcie powodzi i budowania tymczasowych łańcuchów pomocy.

Wzmocniony rdzeń operacyjny (połączenia formalno-oddolne)

Badania ujawniły potrzebę reorganizacji sztabów kryzysowych poprzez włączenie sołtysów, Ochotniczej Straży Pożarnej, urzędników i lokalnych liderów, a także wyłonienie „koordynatorów wspólnotowych”. Powinni oni spełniać funkcję pośredników sieciowych, dysponujących kapitałem społecznym i znajomością lokalnej specyfiki. Ich zadaniami byłyby integrowanie urzędów z obywatelami, sprawna dystrybucja informacji oraz łączenie służb państwowych z oddolnymi aktorami. Postulowano również poprawę relacji na styku z administracją centralną i instytucjami typu Wody Polskie, gdyż dotychczasowe konsultacje społeczne były postrzegane jako fasadowe, powielające nierównowagę władzy i brak realnego porozumienia. Nierozstrzygnięte kwestie lokalizacji ewentualnej budowy zbiorników retencyjnych i brak aktualizacji planów przestrzennych utrzymują mieszkańców w stanie zawieszenia, jeśli chodzi o podejmowanie życiowych decyzji, co potęguje niepewność i obawy przed dalszym zmniejszaniem liczby mieszkańców wsi.

Element	Norma
Połączenia poziome	Między mieszkańcami, OSP, sołtysami, organizacjami społecznymi (sieć wsparcia i wymiany)
Połączenia pionowe	Zinstytucjonalizowane wejście aktorów lokalnych do struktur decyzyjnych
Mediatorzy	Formalni „operatorzy sieci” (koordynatorzy, liderzy społeczności)
Platformy cyfrowe	Stale kanały informacyjno-organizacyjne (nie tylko media społecznościowe, ale też np. lokalna aplikacja kryzysowa)



Beata Zawrzel, *Lewin Brzeski. Sprzątanie po powodzi*, fotografia

Organizacje społeczne – najważniejsze zgłaszane przez nie problemy

Organizacje społeczne jako „państwo awaryjne”

W wielu gminach lokalne stowarzyszenia, parafie i grupy nieformalne pełniły funkcje, których instytucje publiczne nie były w stanie zrealizować w pierwszych godzinach i dniach kryzysu. Ich działania obejmowały:

- organizowanie miejsc noclegowych i zbiórek żywności,
- dostarczanie odzieży,
- dostarczanie środków higienicznych i leków,
- organizowanie personelu medycznego zdolnego nieść pomoc w trybie nadzwyczajnym i doraźnym,
- organizowanie szczepień dla mieszkańców i wolontariuszy,
- organizowanie alternatywnych źródeł komunikacji (Starlink),
- kontakt z rodzinami osób ewakuowanych,
- informowanie służb mundurowych o przejezdności dróg, gospodarstwach osób niesamodzielnych i innych,
- dokumentowanie potrzeb mieszkańców i kierowanie ich do pomocy psychologicznej,
- finansowanie i organizowanie posiłków dla poszkodowanych mieszkańców oraz wolontariuszy,
- finansowanie ciągłości funkcjonowania infrastruktury niezbędnej dla organizacji posiłków (rachunki restauratorów),
- dostarczanie pomp, osuszaczy i innych narzędzi niezbędnych do usuwania skutków powodzi (w tym niekiedy materialne wsparcie służb mundurowych, nieposiadających odpowiednich zasobów materialnych),
- dostarczanie pojazdów zdolnych do przemieszczania się w warunkach popowodziowych oraz organizowanie i finansowanie kierowców zaangażowanych w akcje pomocowe,

- zarządzanie wywozem śmieci,
- udział w sprzątaniu skutków powodzi.

Jak podkreślali rozmówcy z organizacji społecznych, w warunkach powodzi **działali „mimo systemu”** – bez wsparcia, bez informacji, często bez jasnych zasad i zabezpieczeń prawnych. Terminologia uzupełniania „luk systemowych”, po którą sięgają sami przedstawiciele organizacji pozarządowych, nie oddaje sedna sprawy, może bowiem sprawiać wrażenie aktywności, które nie odnoszą się do podstawowych egzystencjalnych potrzeb. To błędne rozumowanie. Wskazany zakres działalności jest najlepszym przykładem niezbędności istnienia organizacji tzw. trzeciego sektora. Obecny stan rzeczy wskazuje na to, że w sytuacjach klęsk naturalnych organizacje społeczne realizują podstawową funkcję przypisaną instytucji państwa – czyli dbają o szeroko rozumiane bezpieczeństwo obywateli. **Nie ma aktorów życia społecznego, którzy mogliby zastąpić organizacje pozarządowe we wskazanych sferach.** Poza tym państwo (szczególnie na poziomie lokalnym) wciąż nie dysponuje zasobami, które można uruchomić niezwłocznie, co jest kluczowe dla opisywanego w tym raporcie przypadku stanów nadzwyczajnych. Organizacje pozarządowe te zasoby uruchamiają bądź przy wsparciu biznesu są w stanie zorganizować je bardzo szybko.

Wdrożeniowe propozycje aktywistów społecznych

Przedstawiciele organizacji społecznych pytani o pomysły, jak lepiej reagować w przyszłości, wskazywali na szereg rozwiązań instytucjonalnych, które należałoby powołać do życia. Do nich należy postulat stworzenia **cywilnych korpusów antykrzysowych**, które od sztabów kryzysowych różnią się tym, że biorą pod uwagę mieszkańców, biznes, społeczników, „ludzi, którzy już gdzieś tam przez całe swoje życie trenują w różnych (sytuacjach), trenują w boju, jak być np. liderem”. Takie sztaby, funkcjonujące obecnie w niektórych miejscach, mogłyby być przykładem i służyć radą, ponieważ sami zaangażowani wysoko oceniają zdolności operacyjne i efekty funkcjonowania tej formy organizacji.

Organizacje nie miały:

- danych o zalanych ulicach,
- list osób ewakuowanych,
- informacji o planowanej pomocy ze strony urzędu.

W związku z powyższym, elementem wspomagającym odporność państwa i społeczności lokalnych byłoby **stworzenie struktur zapewniających**

przepływ informacji pomiędzy organizacjami społecznymi a państwem i biznesem. Nasi rozmówcy podkreślali niefunkcjonalność sytuacji, kiedy instytucje (MOPS/GOPS) posiadające informacje, które odnoszą się do osób należących do różnych grup zagrożenia czy wykluczenia, nie mogą oficjalnie udzielać tych informacji organizacjom społecznym, chociaż to one podczas kryzysu mogłyby najszybciej dotrzeć do potrzebujących z rzeczywistą pomocą. Co więcej, fundamentalnie ważne jest, aby do takiej pomocy przygotować się prewencyjnie, nie potrzeba do tego stanu nadzwyczajnego.

Częścią elementów wzmacniających odporność instytucji byłoby **generowanie informacji o lokalnych sieciach zasobów, z jakich mogą korzystać różne instytucje w sytuacjach kryzysowych.** W praktyce oznaczałoby to zmapowanie konkretnych zasobów materialnych, które muszą być do dyspozycji poszczególnych aktorów zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe. Innymi słowy, zawsze warto wiedzieć wcześniej o tym, „kto ma koparkę, kto ma wózek widłowy, kto np. może wypożyczyć nam magazyn, bo za chwilę przyjedzie, powiedzmy, tir, ogrodzeń, które muszą być z jakimś dachem” – takie udzielanie informacji należy uczynić dobrą praktyką.

Jeżeli państwo rzeczywiście chciałoby wzmacniać swoją odporność w oparciu o wykorzystanie potencjału organizacji trzeciego sektora, to nieodzowne będzie **stworzenie na poziomie gminy komórki kontaktowej, koordynującej pomoc wolontariatu.** Powódź z września 2024 roku ujawniła zaniedbania (to eufemizm) w sposobie koordynacji pomocy płynącej z różnych części kraju. Pisaliśmy już o tym, ale nie zaszkodzi powtórzyć: to organizacje pozarządowe zajmowały się pomocą i logistyką tej pomocy, a nie jest to z całą pewnością najlepsze z możliwych rozwiązań. Podobnie należałoby **na poziomie gminy tworzyć komórki kompleksowo informujące** o skali powodzi, przejezdności dróg, numerach telefonów do osób sprawujących istotne funkcje publiczne itp. Nie uda się tego urzeczywistnić dopóty, dopóki funkcja ta będzie miała charakter pozorny (obowiązki przypisane do urzędniczki/urzędnika, którzy zajmują się na co dzień czymś innym i nie szkolą się w tego typu informowaniu). Analizowane w niniejszym raporcie wydarzenia są ilustracją konieczności zaangażowania grupy osób przygotowywanych do informowania w sytuacjach katastrof i klęsk. Ostatnia powódź unaoczniała konieczność niesienia pomocy przez instytucje zewnętrzne, być może należy rozważyć też pewne automatyzmy rozwiązań dotyczących zarządzania kryzysowego, które będą polegać na przeniesieniu go na szczeble wyższe niż gminny. Wydaje się jednak, że nikt nie zastąpi władz lokalnych w sprawdzaniu, jak działa komunikacja na terenach administrowanych przez te władze.

Organizacje społeczne działały poza systemem, a nie w nim, co prowadziło do:

- braku koordynacji z Ośrodkami Pomocy Społecznej i sztabami,
- problemów z koordynowaniem działań pomocowych (właściwego adresowania) i dystrybucją pomocy,
- poczucia marginalizacji mimo ogromnego wkładu pracy.

Poza największymi organizacjami pozarządowymi („umocowanymi ustawowo”) pozostali aktorzy trzeciego sektora mają niewielkie szanse na skuteczne informowanie o swoich zasobach, konieczności ich odnawiania i proceduralnych gwarancjach finansowania oraz o pomysłach na rozwiązania prewencyjne czy też doraźne sposoby niesienia pomocy w sytuacjach katastrof i klęsk naturalnych. Tym samym niedrożność komunikacyjna (lub wysłuchanie stanowiące pozorną, zastępczą formę rzeczywistej współpracy) rodzi skutki w postaci osłabiania kapitału pionowego między liderami poszczególnych instytucji.

Brak decyzyjności po stronie władz samorządowych, jeśli chodzi o korzystanie z wiedzy, umiejętności i zasobów organizacji społecznych, wynika z tego, że dotychczas nie dochodziło do współpracy o charakterze ciągłym, nie ćwiczone, jak podejmować natychmiastowe decyzje w sytuacji klęski naturalnej, brakowało też jasnych procedur mówiących o dostępie do finansów publicznych i sposobach rozliczania wydatków, powodem był wreszcie osobisty paraliż decyzyjny.

Koncentracja na mechanizmach odtwarzania władzy, niekoniecznie na podstawowych problemach do rozwiązania, prowadzi do poczucia marginalizacji, wielokrotnie artykułowanego przez przedstawicieli organizacji społecznych. Mała inkluzyjność polityk lokalnych przy jednoczesnym braku zrozumienia roli, jaką odgrywają organizacje pozarządowe, i niechęci do współfinansowania ich działalności – to wszystko stanowi rzeczywistą przeszkodę w sumowaniu i koordynowaniu potencjałów aktorów społecznych, kluczowych dla skutecznego zarządzania sytuacjami kryzysowymi.

Podczas powodzi działania podejmowane były *ad hoc*, bez instrukcji ani zabezpieczenia prawnego. Wystąpiły następujące nieprawidłowości:

- brak porozumień z gminą (np. o prowadzeniu punktów pomocowych),
- obawa przed odpowiedzialnością za ewentualne błędy,
- brak formalnych podstaw do wydatkowania zbiorów na działania operacyjne.

Organizacje społeczne funkcjonują elastycznie i dostosowują swoją aktywność do zastanych okoliczności, wymuszających inne tryby działania w okresie

stabilizacji oraz inne w okresie klęski naturalnej. Dzięki temu organizacje te są bardziej skuteczne w świadczeniu pomocy. Jednocześnie ten element zmienności, proceduralne ograniczenia w wydatkowaniu finansów publicznych oraz brak skoordynowanego wysiłku na rzecz uzgodnienia „szybkich ścieżek” podłączania organizacji społecznych do finansów publicznych są odpowiedzialne za stan swoistego zawieszenia i niepewności dotyczących podmiotów pozarządowych, które pomoc świadczą.

W tym kontekście pewne nadzieje można wiązać ze wspomnianymi już wyżej instrumentami współpracy z organizacjami pozarządowymi, które są zawarte w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej, wraz z przygotowanymi dla niej rozporządzeniami. Warto podkreślić, że ustawa ta przewiduje znacznie bardziej elastyczną formułę współpracy niż choćby ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która ewidentnie nie sprawdza się w sytuacji wymagającej szybkiego i elastycznego współdziałania.

Przepisy prawa odnoszące się do przygotowania i zarządzania kryzysowego do tej pory nie rozpoznawały organizacji pozarządowych jako elementu systemu. Wprawdzie ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jako swoista konstytucja relacji: administracja publiczna – trzeci sektor umożliwia zlecanie organizacjom pozarządowym zadań publicznych z zakresu pomocy ofiarom katastrof i klęsk żywiołowych, nie wspomina jednak o współpracy w sferze prewencji, a ponadto nie jest instrumentem wystarczająco elastycznym. Trudno sobie wyobrazić, aby w trakcie powodzi możliwe było przeprowadzenie całej procedury konkursowego zlecania organizacjom określonych zadań.

Być może nową „furtką” dla organizacji pozarządowych, jeśli chodzi o przeciwdziałanie katastrofom i przygotowanie do zwalczania ich skutków, okaże się nowa ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej z grudnia 2024 roku. Przewiduje ona wprost możliwość włączenia organizacji do systemu ochrony ludności, a nawet uznanie ich za podmioty ochrony ludności, z określeniem konkretnych zadań w tym systemie i źródeł finansowania. Zbyt wcześnie jednak, aby oceniać, czy te formalne możliwości współdziałania zafunkcjonują w praktyce. Trzeba pamiętać, że nawiązanie współpracy z organizacjami pozarządowymi nie jest obowiązkowe i będzie zależało od woli władz publicznych szczególnie rządowego oraz samorządowego.

Do pomysłów, które zasługują na uwagę, a jednocześnie mogłyby przyczynić się do wzmocnienia odporności, należy również **koordynacja obowiązkowej współpracy z organizacjami społecznymi przy tworzeniu planów zarządzania kryzysowego**. W wielu miejscach tego raportu wskazujemy na

konieczność instytucjonalizacji współpracy między państwem (również samorządem) a trzecim sektorem. Bez niej nie ma szans na synergię, wskutek czego nie dochodzi do wykorzystania potencjału ani do sumowania zasobów. Nie wiemy, czy możliwe byłoby uruchomienie takiej współpracy i uczynienie jej konieczną, wszak prawdopodobnym zastrzeżeniem w dyskusji nad podobnymi dyspozycjami byłyby uwagi dotyczące natury samorządności i tego, że nie polega ona na centralnej koordynacji współpracy między poszczególnymi aktorami. Wiemy natomiast, że jeśli taka współpraca nie stanie się realna, to w sytuacjach kryzysowych będziemy wciąż dalecy od sprawniejszego reagowania na katastrofy i klęski naturalne.

Podczas powodzi w 2024 roku działacze organizacji społecznych:

- pracowali po 16 godzin dziennie – byli przeciążeni fizycznie i psychicznie,
- nie mieli zabezpieczeń (np. ubezpieczenia, środków ochrony),
- działali za własne pieniądze lub z darowizn – bez żadnego wsparcia finansowego ze strony władzy centralnej czy gminy.

Organizacje pozarządowe, nierzadko kluczowe w momentach kryzysowych tam, gdzie konieczna jest pomoc materialna, medyczna, logistyczna i inna, zużywają bądź tracą zasoby własne. Można myśleć o trzecim sektorze jako akto-rze, który znakomicie realizuje zadania zlecone, ale jedynie pod warunkiem uregulowania relacji między państwem a organizacjami społecznymi w postaci umów.

Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych jest możliwe dzięki finansowemu wsparciu zewnętrznemu. Nie ma powodu, by zakładać, że zawsze i w każdych okolicznościach oczekiwanie skutecznej interwencji organizacji społecznych spotka się z efektywnym pozyskiwaniem środków materialnych przez same organizacje. Ponadto ryzyka finansowe, które towarzyszą takiej działalności, są na tyle duże, że mogą przekładać się na paraliż decyzyjny skutkujący brakiem koordynacji prac organizacji społecznych z działaniami OPS i urzędami oraz brakiem zabezpieczenia potrzeb organizacji w zakresie środków ochrony i higieny osobistej.

Duży potencjał mobilizacyjny i organizacyjny oraz *know-how* odnoszące się do lokalnej specyfiki – to wszystko pozostało niewykorzystane z powodu braku przygotowania do zarządzania bardzo dużą liczbą wolontariuszy na poziomie samorządowym. Jak podkreślali rozmówcy, często równolegle pracowali pomocowo i rozwiązywali problemy natury informacyjno-organizacyjnej. Prowadzi to do rozproszenia zasobów organizacji społecznych w sytuacji, która wymaga ich ogniskowania i celowego/punktowego

wykorzystania. Przykładowo: jeśli organizacje pozarządowe stają się centrami informacyjnymi dla wszystkich aktorów aktywnych w kryzysie, same niosą pomoc, o której piszemy w raporcie, a w tym samym czasie konfrontują się z bardzo szybko topniejącymi zasobami, nie są to okoliczności sprzyjające budowaniu odpornego państwa. Warto zauważyć, że aktywność organizacji społecznych w stanie klęski naturalnej powinna być systemowo uwzględniona w budowaniu modelu odpornego państwa. Chodzi tutaj o regularną współpracę między organizacjami a samorządami czy instytucjami zależnymi od władzy centralnej. Stała obecność przedstawicieli organizacji pozarządowych w prewencyjnie działających sztabach kryzysowych bądź w państwowych komórkach zarządzania kryzysowego pozwoliłaby na regularne mapowanie tych organizacji, ewaluację ich skuteczności w określonych okolicznościach oraz przepływ informacji o tym, gdzie i kogo można i należy wykorzystać w samej sytuacji kryzysowej, tak by strony nie szukały kontaktu w czasie, kiedy potrzebne jest działanie. Dodajmy: najlepiej działanie przeciwiczone.

Złe doświadczenie współpracy z najniższymi szczeblami samorządu prowadzi przedstawicieli organizacji społecznych do przekonania o zasadności **stworzenia instytucjonalnej delegatury rządowej, która byłaby obecna w trakcie klęsk naturalnych.** Jest to jedna z kluczowych sugestii, zbieżna z naszymi analizami przedstawianymi w tym raporcie. Rozmówcy – nie tylko wywodzący się z kręgu organizacji społecznych, ale również reprezentujący władze samorządowe czy komórki zarządzania kryzysowego – podkreślają, że „władza centralna powinna być tu od razu, na miejscu, siedzieć, stąd nie wyjeżdżać i diagnozować problemy. I rozwiązywać te problemy”. Obserwujemy, że sytuacja nadzwyczajna wymagająca nadzwyczajnych środków reagowania zaczyna coraz częściej uruchamiać ramę instytucjonalnego sprawstwa państwa. Przy całej różnicy w sposobach artykułowania przekonań dotyczących zakresów odpowiedzialności, wspólnym mianownikiem dla badanych przedstawicieli różnych instytucji jest przekonanie o konieczności wyprzedzającego reagowania z poziomu władzy centralnej.

Organizacje społeczne nie miały dostępu do:

- sprzętu ratunkowego (agregaty, osuszacze, wózki, chłodnie),
- oficjalnych zasobów gminnych,
- pomocy transportowej od służb.

Należy zwrócić uwagę, że zrekonstruowana na podstawie wywiadów lista problemów zgłaszanych przez przedstawicieli organizacji społecznych paradoksalnie stanowiła listę odwzorowującą całe spektrum zasobów, jakie pozyskiwały organizacje pozarządowe przy wsparciu dużego oraz lokalnego

biznesu. Można zaryzykować stwierdzenie, że potencjał tkwiący w trzecim sektorze jest nadużywany i istnieje na to milcząca zgoda. Mamy tu na myśli, z jednej strony, finansową odpowiedzialność organizacji społecznych za podtrzymywanie podstawowych elementów życia społecznego w sytuacjach kryzysu, z drugiej zaś – pewien rodzaj instytucjonalnej ignorancji, przejawiający się brakiem współpracy z małymi organizacjami na niższych poziomach władz samorządowych. Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych jest możliwe dzięki zewnętrznemu wsparciu finansowemu. Nie ma powodu, by zakładać, że zawsze i w każdych okolicznościach milczące oczekiwanie skutecznej interwencji organizacji społecznych spotka się z efektywnym pozytkiwaniem przez nie same środków materialnych. Ponadto ryzyka finansowe, które towarzyszą takiej działalności, są na tyle duże, że mogą przekładać się na paraliż w podejmowaniu decyzji.

W trakcie przeprowadzonych wywiadów przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazywali obszary, gdzie systemowe zmiany przyniosłyby synergę różnych łańdów instytucjonalnych (organizacje społeczne – samorząd – rząd). Wymieniali też konkretne rozwiązania oraz zasoby materialne, które efektywnie wspierałyby pozarządowy filar społeczeństwa obywatelskiego. Jesteśmy przekonani, że niniejszy raport jest ilustracją tego, że aktorzy pozarządowi są niezbędni do odtwarzania i podtrzymywania łańdu społecznego w trakcie kryzysów. Jednocześnie rekomendacje przedstawicieli organizacji społecznych idą dalej, to znaczy dotyczą zagadnienia, które z naszego punktu widzenia należałoby potraktować jako szczególnie ważne, a mianowicie budowy odpornego państwa. Nie będzie to możliwe, jeżeli organizacje pozarządowe będą operacyjnie wspomagały struktury państwa w momentach wyjątkowych i nadzwyczajnych, a nie zostaną włączone do procesów planowania, diagnozowania, mapowania ryzyka, prewencji i edukacji.

Rezerwa środków publicznych dla organizacji społecznych na czas klęsk naturalnych, obowiązkowe szkolenia dla administracji dotyczące jasnych i precyzyjnych reguł udzielania pomocy podczas klęsk naturalnych, budowa obrony cywilnej, tworzenie magazynów żelaznych oraz rutynowe, cykliczne kontrole ich wyposażenia czy rozbudowa statutów sołectw o element pomocy dla mieszkańców w ramach sytuacji kryzysowej – to kolejne dyspozycje mogące usprawnić działania antykryzysowe. Piszemy o nich w różnych miejscach raportu. Z jednej strony takie pomysły dotyczą zapotrzebowań materialnych (normatywów), bez których nie sposób radzić sobie w sytuacjach nadzwyczajnych, z drugiej – odnoszą się wprost do konieczności upowszechnienia szkoleń dla wszystkich osób pracujących w administracji z zakresu „zwalczania kryzysu jakiegokolwiek, czy to jest pożar, czy trzęsienie ziemi,

czy *blackout*”. W tym postulacie po raz kolejny ujawnia się, słuszne naszym zdaniem, przekonanie o tym, że nie sposób skutecznie reagować w sytuacjach wyjątkowych, jeśli w urzędzie jest tylko jedna osoba oddelegowana do uczestnictwa w szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego – w praktyce bywa to działanie pozorowane.

Podstawowe wymiary analizy SWOT

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
Proceduralne przejęcie spraw administracyjnych przez organizacje pozarządowe Miało charakter wyuczony, wynikający z uczestnictwa w organizacji wielu różnego rodzaju wydarzeń z udziałem wolontariatu. Przykładem może być tutaj czerwona karta powodzińska, pozwalająca na uporządkowanie informacji na temat potrzeb poszkodowanych mieszkańców i charakteru pomocy udzielanej w trakcie dynamicznie rozwijającej się sytuacji.	Brak skoordynowanego informowania i ostrzegania ze strony samorządów Najwyraźniej ma charakter błędu systemowego. Z nielicznymi wyjątkami nie wypracowano oraz nie przećwiczonego praktyki wyprzedzającego ostrzegania mieszkańców na poziomie gmin. To samo dotyczy dementowania informacji fałszywych oraz natychmiastowego reagowania na dynamicznie rozwijającą się sytuację.
Dobra współpraca z władzami wyższego szczebla oraz służbami mundurowymi Odnosiła się do możliwości bycia wysłuchanym w celu zarówno udzielania i pozyskiwania podstawowych informacji o skali oraz zasięgu katastrofy, jak i przedstawienia proponowanych rozwiązań dla zaistniałych problemów.	Lekceważenie organizacji pozarządowych przy próbach nawiązania współpracy z władzami lokalnymi Związane jest z brakiem umiejętności wykorzystywania potencjału organizacji pozarządowych. Ich przedstawiciele jako przyczyny podają polityczny charakter relacji na lokalnym szczeblu władzy oraz nieświadomość, jakimi kompetencjami dysponują organizacje pozarządowe.
Inicjatywa skutecznej organizacji wizji lokalnych, porządkowania i przekazywania informacji Miała charakter spontaniczny i wynikała ze znajomości topografii zalanych terenów, poczucia solidarności z mieszkańcami oraz konieczności podjęcia się koordynacji napływającej pomocy.	Brak procedur regulujących obszary aktywności organizacji pozarządowych i samorządów w trakcie klęsk żywiołowych Źródłem może być brak kultury obywatelskiego współuczestnictwa w tworzeniu procedur, co wynika z niechęci do dzielenia się sprawstwem instytucjonalnym.

Skuteczne pozyskiwanie pomocy materialnej dzięki bezpośredniej komunikacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi Wynikało z sieciowego charakteru organizacji pozarządowych, etosu wzajemnego uzupełniania się w pracy z udziałem wolontariatu, osobistych znajomości liderów oraz wzajemnego zaufania członków organizacji trzeciego sektora.	Brak decyzyjności władz samorządowych w zakresie korzystania z wiedzy, umiejętności i zasobów organizacji pozarządowych Jest wynikiem braku dotychczasowej współpracy o charakterze ciągłym, braku ćwiczeń z zakresu podejmowania natychmiastowych decyzji w sytuacji klęski żywiołowej, braku jasności procedur mówiących o dostępie do finansów publicznych i sposobach rozliczania wydatków, a także osobistego paraliżu decyzyjnego związanego ze wszystkimi słabościami, jakie ujawnia analiza SWOT.
Elastyczność i zdolności adaptacyjne organizacji społecznych W trakcie kryzysu pomoc może nieść organizacja, która na co dzień działa w sferze kultury.	
SZANSE	ZAGROŻENIA
Duża znajomość specyfiki otoczenia bliższego, gdzie dochodzi do klęski naturalnej Związana jest ze znajomością bliższego otoczenia miejscowości zagrożonych klęskami naturalnymi. Do umiejętności w tym zakresie należy zaliczyć nie tylko dobre rozpoznanie terenów, ale też informacje o tym, skąd pozyskiwać określone narzędzia niesienia pomocy czy dobra materialne będące niezbędnym elementem wzmacniania bezpieczeństwa, oraz wiedzę o tym, jakimi środkami działać ze względu na specyfikę gminy, sołectwa itp.	Obawy „wizerunkowe” przed czynnym zaangażowaniem organizacji pozarządowych Niechęć samorządów do tworzenia wzajemnych strategii komunikacyjno-wizerunkowych, co często skutkuje wzajemnym, celowym „omijaniem się” podmiotów, które mogłyby ze sobą współpracować.

Wysoki poziom zaufania i współpracy z lokalnym biznesem Ma charakter systemowy i wiąże się najczęściej ze stałą współpracą między tymi sektorami oraz owocami tej współpracy w postaci wypracowanego kapitału zaufania pionowego (instytucjonalnego). Z drugiej strony relacje te mają charakter osobisty i pozwalają na pogłębianie zaufania poziomego (personalnego). Relacje te często wykorzystywane są do celowanego, merytorycznie uzasadnionego i profesjonalnego inwestowania w udzielaną pomoc. Przykładem mogą być tutaj konsultacje w przypadku zakupu relatywnie odpowiednich do skali katastrofy osuszaczy czy młotów pneumatycznych do wyburzania budynków.	Antagonizmy i napięcia pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządami Są najczęściej wynikiem wzajemnych złych doświadczeń wyniesionych z wcześniejszych prób podejmowania współpracy, wiążą się z oceną aktywności trzeciego sektora jako formy „wchodzenia w kompetencje samorządów”, a ponadto stanowią efekt złych relacji osobistych, upolitycznienia mikrośrodowiska władzy lokalnej i wzajemnej podejrzliwości.
Umiejętność wszechstronnej organizacji pomocy przez organizacje pozarządowe Wynika z systemowego charakteru organizacji i elastyczności ich funkcjonowania. Nieskrępowane regulacjami mogą wzajemnie się zastępować, uzupełniać, a jednocześnie budować etos instytucji o charakterze pomocowym.	Brak umów regulujących warunki współpracy samorządu i organizacji pozarządowych przy udzielaniu pomocy To wynik błędu systemowego, ponieważ elastycznie funkcjonujące organizacje pozarządowe są skuteczne w świadczeniu pomocy, gdyż dostosowują swój profil aktywności do zastanych okoliczności wymuszających inne tryby działania w okresie stabilizacji i w okresie klęski naturalnej. Jednocześnie ten element zmienności, proceduralne ograniczenia w wydatkowaniu finansów publicznych oraz brak skoordynowanego wysiłku na rzecz uzgodnienia „szybkich ścieżek” podłączania organizacji społecznych do finansów publicznych mogą prowadzić do stanu zawieszenia i niepewności po stronie podmiotów pozarządowych, które pomoc świadczą.

Organizacje społeczne – najważniejsze zgłaszane przez nie problemy

Wśród rekomendacji w odniesieniu do podstawowej analizy SWOT można wymienić:

- Stworzenie na poziomie gminy zespołów, składających się np. ze społecznych strażników, odpowiadających za (ciągle aktualizowane) informowanie o zbliżającym się stanie klęski naturalnej, jej wystąpieniu i skut-

kach oraz koordynacji napływającej pomocy (nie może to być instytucja fasadowa w postaci jednego urzędnika nieprzeszkolonego w zbieraniu informacji).

- Stworzenie prewencyjnie działających sztabów kryzysowych, regularnie współpracujących z cywilnymi sztabami antykryzysowymi w zakresie porządkowania doświadczeń stanów klęsk naturalnych oraz możliwości skutecznej prewencji i niesienia pomocy. W ich skład wchodzić powinni: przedstawiciele urzędu, Ochotnicza Straż Pożarna, sołtysi, przedstawiciele organizacji społecznych – koordynatorzy społeczni, służby, technicy.
- Stworzenie „szybkich ścieżek” dostępu do finansów publicznych pochodzących z „rezerwy kryzysowej” oraz uproszczenie procedur dystrybucji pomocy materialnej. Bez nich działania administracyjne są w sytuacji kryzysowej dotknięte paraliżem decyzyjnym.
- Tworzenie na każdym poziomie władzy instytucji odpowiadających za współpracę i prowadzenie konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Wprawdzie ten postulat pojawia się w wielu raportach dotyczących funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, jednak – jak wynika z analizy wywiadów grupowych – nadal wracają antagonizmy i „nieprzezwyciężalne” trudności we współpracy, co dowodzi niewielkich zmian w tym zakresie. Sytuacje kryzysowe tylko ujawniają zagrożenia płynące z braku systemowej współpracy.

Lista normatywów w oparciu o informacje uzyskane od organizacji społecznych, radnych i sołtysów

Wywiady z przedstawicielami samorządu i organizacji pozarządowych umożliwiają zrekonstruowanie zestawu normatywów – czyli społecznie oraz instytucjonalnie oczekiwanych wzorców działania i prewencji. Obejmują one zarówno wymiar materialny (dostęp do zasobów i infrastruktury), komunikacyjny (przepływ informacji, język ostrzeżeń, zasady przejrzystej wymiany danych), jak i operacyjny (ustalone procedury, podział odpowiedzialności, standardy współpracy). Tak rozumiany normatyw nie jest jedynie techniczną instrukcją, lecz także regułą praktyki społecznej: wskazuje, jak powinny zachowywać się instytucje i aktorzy zbiorowi w sytuacji kryzysowej, aby ich działania były przewidywalne, skoordynowane i rozpoznawane jako uprawnione przez społeczność. Normatywy pełnią zatem podwójną funkcję: porządkującą – określając ramy działania, które redukują chaos decyzyjny, minimalizując ryzyko sporów kompetencyjnych – oraz legitymizującą – dzięki temu działania aktorów stają się zrozumiałe i akceptowalne społecznie, wzmacniając

poczucie zaufania i sprawczości. Innymi słowy, normatywy w zarządzaniu kryzysowym to społecznie uzgodnione i kulturowo osadzone standardy, które regulują interakcje pomiędzy władzą centralną, samorządem, organizacjami społecznymi i mieszkańcami, a ich przestrzeganie jest krokiem na drodze budowania odporności społecznej.

Normatywy komunikacyjne

Cel: sprawna, szybka i zrozumiała komunikacja ostrzegawcza i operacyjna

Obszar	Normatyw
Kanały komunikacji	Gmina musi zapewnić równoległe kanały informacyjne: SMS, aplikacje lokalne (np. Safe Alert), lokalne grupy Facebook, WhatsApp, ogłoszenia głosowe, radiowęzły, megafony/ nagłośnienie na ulicach, trwałe tablice informacyjne.
Wsparcie komunikacyjne	Gmina musi dysponować zespołem ludzi przygotowanych na koordynowanie napływającej pomocy zewnętrznej oraz udzielanie aktualizowanych informacji o przejezdności dróg, zalanych terenach, numerach telefonów do osób decyzyjnych itp.
Infrastruktura komunikacyjna	System awaryjny oparty na alternatywnym zasilaniu (radiotelefony, agregaty). W każdej gminie – sieć łączności kryzysowej (OSP + koordynatorzy). Wzmocnieniem systemu może być wprowadzenie infrastruktury łączności radiowej i satelitarnej (np. Starlinki).
Przekaz	Komunikaty muszą być jasne, konkretne, jednolite. Każda wieś/ gmina powinna mieć zestaw gotowych komunikatów na różne scenariusze.
Ludzie jako kanały	Sołtysi, liderzy osiedlowi i członkowie OSP powinni mieć możliwość dostępu do formalnego źródła przekazywania informacji.
Monitoring i ostrzeżenie	Gmina i powiat muszą mieć stały dostęp do danych radarowych, automatyczne alerty z systemów czeskich i IMGW oraz służby monitorujące stan rzek.

Normatywy operacyjne

Cel: skuteczna organizacja i zarządzanie zasobami ludzkimi i instytucjonalnymi

Obszar	Normatyw
Sztab kryzysowy	Musi być powoływany prewencyjnie, nie reaktywnie. Skład: przedstawiciele urzędu, OSP, sołtysi, przedstawiciele organizacji społecznych – koordynatorzy społeczni, służby, technicy.
Cywilny korpus antykryzysowy	Byłby prewencyjnie działającym ciałem uzupełniającym działania operacyjne służb. Zbierałby informacje o sieciach lokalnych zasobów i konsultował optymalne rozwiązania przed klęską naturalną, w trakcie i po jej zakończeniu. Można rozważyć połączenie sztabów kryzysowych z cywilnym korpusem antykryzysowym, ale być może konfrontacja różnych rozwiązań dawałaby szansę na opracowanie większej liczby wariantów zapobiegania kryzysowi i niesienia pomocy.
Łańcuch dowodzenia	Każdy zna swoją rolę: od mieszkańca po burmistrza. Procedury dowodzenia spisane, aktualizowane, przećwiczone. Jasno wskazane miejsce – „kwatery dowodzenia” – gdzie możliwy jest kontakt z gminnymi czy powiatowymi decydentami.
Monitorowanie infrastruktury technicznej	Od etapu działań prewencyjnych po działania reaktywne i pomocowe. Przykładowo: jeśli dojdzie do rozległych awarii zasilania, mieszkańcy powinni otrzymać wskazania, gdzie prąd jest, a gdzie go nie ma. Dotyczy to także sytuacji, kiedy należy podjąć decyzję o wyłączeniu prądu na czas ewakuacji mieszkańców (uniknięcie porażenia prądem). Monitoring powinien również dotyczyć sieci komunikacyjnych.
Włączenie mieszkańców	W planach reagowania należy uwzględnić zadania dla mieszkańców (np. kto odpowiada za ewakuację seniorów, kto za worki z piaskiem). Istotną rolę mogliby odgrywać tzw. społeczni strażnicy powodzi – wolontariusze, dysponujący czasem mieszkańcy, emerytowani pracownicy służb, którzy wspierają działania monitorujące, preferencyjne i informacyjne.
Rola sołtysów i liderów lokalnych	Sołtysi powinni mieć status operacyjny – uprawnienia, dostęp do informacji, wsparcie sprzętowe.
Ćwiczenia i testy systemu	Minimum raz w roku należy organizować ćwiczenia reagowania kryzysowego z udziałem mieszkańców, szkół, służb.

Normatywy materialne

Cel: fizyczna gotowość gminy i mieszkańców na sytuację kryzysową

Obszar	Normatyw
Magazyny kryzysowe	Gmina musi posiadać w strategicznych punktach: worki z piaskiem, łopaty, agregaty, koce termiczne, środki higieny, żywność długoterminową, wodę, baterie, apteczki. Należy rozważyć zakup quadów oraz przeszkolenie osób dysponujących odpowiednimi umiejętnościami poruszania się nimi w warunkach katastrofy naturalnej.
Środki ochrony indywidualnej	Mieszkańcy i ratownicy muszą mieć dostęp do: kamizelek ratunkowych, latarek, woderów, rękawic, środków komunikacji (radiotelefon, krótkofalówki).
Zasoby lokalne	Każda wieś powinna znać swój lokalny magazyn (punkt składu) i mieć plan jego wykorzystania – kto ma klucze, gdzie są schowane, jak dystrybuować, kto zapewnia transport i dystrybucję. Ponadto należy stworzyć procedurę regularnych <i>check-in</i> składów magazynowych i dbać o wymianę rzeczy przydatnych w określonym terminie („worki po roku się rozpadają”).
Środki ewakuacyjne	Co najmniej jedna łódź (lub ponton), traktory/wozy do ewakuacji, środki transportu wysokiego podwozia (np. quady).
Miejsce schronienia	Wyznaczone punkty ewakuacyjne z dostępem do wody, światła, ogrzewania, toalet i komunikacji, z określonym czasem gotowości do użycia – np. 6 godzin.
Środki pomocy popowodziowej	Gminy/OSP powinny dysponować własnymi urządzeniami wypompowującymi wodę oraz wielkopowierzchniowymi osuszaczami.

Niezorganizowane społeczeństwo obywatelskie jako wspólnota sprawczości

Na końcu tego rozdziału należy podkreślić aspekt, który wielokrotnie pojawia się w tekście raportu, ale sądzimy, że wymaga szczególnej uwagi przy analizie odporności państwa. Wiele miejsca poświęciliśmy aktorom instytucjonalnym, zaangażowanym w niesienie pomocy podczas powodzi we wrześniu 2024 roku i po niej. Naszą intencją było zrekonstruowanie wysokiego stopnia zależności, w jakich pozostają ci aktorzy, jeśli pojawia się oczekiwanie daleko idącej sprawczości. Raport służy m.in. rzuceniu światła na te elementy, które

zawiodły, oraz wskazaniu silnych stron odporności państwa, przez co rozumiemy zarówno charakterystyki poszczególnych aktorów, jak i zdolność do nawiązywania efektywnej współpracy przed katastrofą naturalną, a także podczas niej. Powyższy rozdział ilustruje fundamentalną rolę, jaką w trakcie powodzi odegrały organizacje pozarządowe, oraz konieczność ich systemowego włączenia do sieci instytucji wzmacniających odporność. Wskazywaliśmy, że nie ma gwarancji uniwersalnej obecności i aktywności organizacji społecznych w trakcie katastrof ze względu na wyczerpywanie się wszelkiego rodzaju zasobów. Podkreślaliśmy, że organizacje pozarządowe przejmują rolę państwa w zakresie podtrzymywania poczucia bezpieczeństwa w całej sferze aktywności „miękkich”.

W tym miejscu chcielibyśmy jeszcze raz podkreślić rolę wolontariuszy, którzy stanowią podstawę dość skutecznego niesienia pomocy w minionej, opisywanej sytuacji. Bez tej niezliczonej rzeszy osób chcących pomagać, poświęcających swój czas i zdrowie, organizacje pozarządowe nie byłyby w stanie pełnić swojej funkcji. Należy zatem pamiętać, że sprawczość przychodzi w sytuacji, gdy istnieje dobra współpraca pomiędzy największymi organizacjami pozarządowymi, małymi, lokalnie funkcjonującymi organizacjami i wolontariuszami. Być może, skoro chcemy dać tu wyraz niezbędności mniejszych aktorów życia społecznego, powinniśmy nawet odwrócić kolejność, w której ich wyliczyliśmy. A więc tak: wolontariat to, użyjmy tu metafory, paliwo, bez którego nie da się podtrzymywać poczucia podstawowego bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych. Ilustrowaliśmy jednak, że pospolite ruszenie wolontariuszy może być również kłopotliwe z uwagi na trudności związane z zarządzaniem tysiącami osób chcących pomagać. Jednym słowem: trzeba się do tego przygotować, a można to zrobić jedynie poprzez włączanie organizacji społecznych do sieci instytucji państwowych i wyprzedzającą refleksję, jak wolontariat najskuteczniej wykorzystywać.

Niezorganizowane społeczeństwo obywatelskie ma jeszcze jedną cechę wartą uwagi. Przykładem mogą być konsultacje dotyczące budowy zbiorników suchych. Obywatele coraz częściej są dobrze merytorycznie przygotowani do dyskusji o konsekwencjach zastosowania określonych polityk, co więcej – dysponują podręcznymi zasobami wiedzy odnoszącymi się do lokalnego kontekstu (np. wiedzą, nierzadko co do metra dokładności, gdzie rzeka zawsze wylewa). Niewłączanie tej wiedzy do katalogu informacji cennych, budujących odporność, byłoby czystym marnotrawstwem. Sformalizowanie stałej współpracy między organizacjami społecznymi a państwem pozwoliłoby łatwiej pozyskiwać tę unikalną perspektywę, bez której system odporności staje się uboższy o jeden ważki element.



Beata Zawrzel, *Lewin Brzeski. Sprzątanie po powodzi*, fotografia

Wezwani na ratunek – specjaliści zarządzania kryzysowego

Poziom centralny państwa jako główna siła sprawcza

W wypowiedziach respondentów podkreślano, że tylko państwo na poziomie centralnym i jego wyspecjalizowane służby dysponują potencjałem adekwatnym do skali skutków powodzi. Samorządy – pozbawione doświadczenia i zasobów – nie były w stanie samodzielnie zaplanować ani skoordynować działań ratowniczych. W konsekwencji przejęcie zarządzania kryzysowego przez wyspecjalizowane instytucje państwowe uznawano za konieczne i *de facto* pozbawione alternatywy. Jednocześnie wskazywano na potrzebę czytelnego podziału ról: pełnomocnik ministra powinien odpowiadać za operacyjne zarządzanie kryzysowe, przy zachowaniu kompetencji administracyjnych w rękach burmistrza. Kluczowe znaczenie przypisywano współpracy między tymi aktorami oraz włączaniu w działania sołtysów i lokalnych liderów, funkcjonujących w zespołach roboczych w formule stałej bądź rotacyjnej.

Komunikacja w kryzysie

Respondenci akcentowali, że jedną z kluczowych słabości okazała się komunikacja – blokady informacyjne, przeciążenie kanałów łączności i bagatelizowanie ostrzeżeń przyczyniły się do chaosu w początkowej fazie kryzysu. Krytykowano system informowania IMGW i RCB, przeładowany danymi i pozbawiony mechanizmów hierarchizacji, co rodzi potrzebę wprowadzenia filtrów komunikacyjnych. Wskazywano także na konieczność rewizji lokalnych planów zarządzania kryzysowego, które często powielają schematy z 2007 roku, są trudne do wdrożenia oraz niekompatybilne z dokumentami powiatowymi i wojewódzkimi. Skutkiem tej niespójności jest przerzucanie odpowiedzialności zamiast koordynacji działań. Sztaby zarządzania kryzysowego powinny mieć rozbudowany skład. Istotna jest w tym przypadku obecność sołtysów. Ważne było to, aby w sztabach znaleźli się przedstawiciele społeczności

lokalnej, pomagający w rozwiązywaniu lokalnych problemów, mający kontakty i znający teren:

Dla mnie oni stanowili istotne źródło informacji i wymiany informacji między nami a mieszkańcami i między mieszkańcami a nami. W obie strony to działało (oficer PSP biorący udział w akcji).

W skład sztabów kryzysowych wchodziło nie tylko przedstawicieli służb, lecz także inne osoby dostarczające zasobów i wzmacniające współpracę zarówno między mieszkańcami, jak i organizacjami (tworzące kapitał relacyjny), m.in. przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe. Kluczowym ogniwem tej współpracy byli urzędnicy, jednak ich skuteczność działania była ograniczana ze względu na przemęczenie i presję społeczną. Dlatego pierwsze decyzje pełnomocnika MSWiA dotyczyły zabezpieczenia urzędów i stworzenia kadrze bezpiecznych warunków pracy. Pomocne okazało się również zaangażowanie praktyków z doświadczeniem międzynarodowym, potrafiących budować relacje z władzami lokalnymi i wspierać proces zarządzania kryzysowego.

Pierwsze decyzje zarządzających w sytuacji kryzysowej miały charakter selekcyjny i przypominały procedurę triażu znaną z medycyny ratunkowej – chodziło o ustalenie hierarchii działań i priorytetów. W pierwszej kolejności zadbano o tych, którzy mieli pomagać innym, co nie tylko podnosiło efektywność akcji, lecz także miało wymiar symboliczny: wzmacniało atmosferę współpracy i uznania dla osób zaangażowanych w działania kryzysowe.

Specjaliści zarządzania kryzysowego akcentowali nie krytykę, lecz docenianie wysiłku urzędników samorządowych. Pomimo braku doświadczenia i przygotowania do skali katastrofy ich działania były postrzegane jako przykład mobilizacji instytucjonalnej, która – mimo ograniczeń – zdołała wytworzyć ramy współpracy i podtrzymać legitymację lokalnych władz:

Te osoby przez całe swoje życie zawodowe mogły się nie spotkać z zdarzeniami nawet nie o tak dużej skali, o mniejszej skali, dzięki którym mogliby te doświadczenie nabrać. Już nie mówię o przygotowaniu zawodowym (oficer PSP biorący udział w akcji).

Rozmówcy wskazywali, że kluczowym priorytetem w zarządzaniu kryzysowym są szkolenia i przygotowanie praktyczne, bez których trudno oczekiwać skuteczności lokalnych urzędników wobec katastrof na taką skalę. Podkreślano, że interwencja kryzysowa nie sprowadza się do niesienia pomocy, lecz

polega także na budowaniu relacji społecznych i uspokajaniu napięć pomiędzy mieszkańcami a instytucjami.

Doświadczenie powodzi stało się źródłem wiedzy instytucjonalnej i pamięci zbiorowej, tworzonej głównie poprzez praktyki wspólnotowe oraz współdziałanie lokalnych organizacji, samorządów i służb. W narracjach zebranych od osób badanych większe znaczenie miały te sieci współpracy i spontaniczne praktyki niż formalne plany zarządzania kryzysowego, które pozostawały na marginesie relacji.

Nasi rozmówcy wymienili również kluczowe ich zdaniem problemy dotyczące koordynacji zarządzania kryzysowego. **Za bariery i wyzwania systemu zarządzania kryzysowego uznali:**

- Brak koordynacji między poziomami administracji (gmina–powiat–województwo): żadna gmina nie jest w stanie samodzielnie zgromadzić zasobów adekwatnych do skali katastrofy, co ujawnia konieczność lepszego rozdziału i synchronizacji zasobów.
- Wadliwość planów zarządzania kryzysowego: dokumenty są nadmiernie rozbudowane, nieczytelne i niepraktyczne, przez co stają się narzędziem przeznaczonym dla ograniczonego grona i w praktyce martwym; zamiast tego potrzebne są proste procedury oraz „książka telefoniczna” z kontaktami i zasobami.
- Brak wspólnych procedur i standardów komunikacyjnych między instytucjami: różne logiki działania administracji i służb mundurowych przyczyniają się do tworzenia chaosu i barier w wymianie informacji oraz podczas dystrybucji zasobów.
- Nieuregulowana rola organizacji społecznych: brak ram prawnych i organizacyjnych dla działań organizacji pozarządowych w sytuacjach kryzysowych powoduje ryzyko niekontrolowanej aktywności, m.in. bez ubezpieczeń czy odpowiednich zabezpieczeń sanitarnych.

Wśród mocnych stron systemu znalazły się:

- Wysoka skuteczność służb mundurowych (Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, postrzegany jako jeden z najbardziej efektywnych systemów w Europie).
- Pozytywna ocena pełnomocników rządowych: ich powoływanie zwiększa sprawność działań, odciąża samorządowców i kompensuje deficyty kompetencji tych ostatnich w zakresie zarządzania dużymi zespołami.

Niejednoznacznie oceniano relacje z organizacjami społecznymi. Doceniono je za zaangażowanie i gotowość bezpośredniego działania, ale zarazem

krytykowano za omijanie struktur pośrednich w zarządzaniu kryzysowym i dezorganizację procesu pomocy.

Samorząd – rząd – zarządzanie kryzysowe

- **Konsekwencje obiektywne elementów systemu społecznego opartego na polskim modelu samorządności.** Funkcją ukrytą polskiej demokracji na poziomie samorządów bywa brak merytorycznego i praktycznego przygotowania do zarządzania. Momenty katastrof i klęsk żywiołowych mogą stanowić papierek lakmusowy dla władz lokalnych, ale ryzyka są zbyt wysokie, żeby dopuszczać ten rodzaj ewaluacji aktywności lokalnych włodarzy.

Wojewoda nie ma narzędzi prawnych (...), żeby nakazać staroście w akcjach wewnętrznych czy wójtowi czegokolwiek. To jest samorząd. Oni w tej kwestii są samorządni. Daliśmy pewne bardzo duże kompetencje samorządom. (...) niektóre samorządy radzą sobie z tym znakomicie, i to nie mówimy o bogatych samorządach, a niektóre samorządy radzą sobie mniej znakomicie (ekspert od zarządzania kryzysowego).

- **Problemy kadrowe w komórkach zarządzania kryzysowego** (niewystarczające fundusze przekładają się na prowizoryczny charakter działań związanych z ostrzeganiem, alarmowaniem i przewidywaniem ryzyk).

Zatrudniony na jedną siódmą etatu człowiek ma tyle rzeczy do zrobienia tam, ostatnia rzecz, którą musi się zajmować, to jest zarządzanie kryzysowe. (...) Z całym szacunkiem do tych ludzi, ale oni po prostu nie mają kompetencji, żeby wójtowi czy burmistrzowi być osobą pomocną, bo nie są ściśle do tego dedykowani (ekspert od zarządzania kryzysowego).

Wnioski dotyczące podstawowych obszarów

Pole	Efekt	Ocena	Cytat
Komunikacja	Dezintegracja operacyjna	–	<i>Na poziomie wojewódzkim był deficyt informacji, np. żeby podjąć działania wyprzedzające z Agencją Rezerw Strategicznych, poprosić ich o kontenery mieszkalne, żeby byli przygotowani, to my chcielibyśmy wiedzieć, ile wójt przewiduje do zakupu, do ewakuacji (ekspert od zarządzania kryzysowego).</i>
Komunikacja	Wysoka skuteczność zastosowanych rozwiązań	+	<i>Pamiętać trzeba, że straż pożarna i służby radzą sobie znakomicie, bo one mają swoją łączność i ta komunikacja na bazie połączeń satelitarnych działała. (...) sztaby akcji, nawet konferencje prasowe, to robiły i panowie ministrowie w nich uczestniczyli (ekspert od zarządzania kryzysowego).</i>
Koordinacja zarządzania kryzysowego	Dezintegracja operacyjna	–	<i>I nawet zbieranie informacji o skali zdarzenia, jeżeli będziemy zbierać z każdej gminy osobno, z poziomu województwa, dojdziemy do pewnych przekłamań. Jeżeli by to np. było z poziomu powiatu (i tutaj to sumujemy), jest to po prostu szybciej, łatwiej. I chociaż to jest jeden szczebel więcej, można to łatwiej zagospodarować (ekspert od zarządzania kryzysowego).</i>

Pole	Efekt	Ocena	Cytat
Koordinacja zarządzania kryzysowego	Powołanie pełnomocnika MSWiA do zarządzania kryzysowego	+	<i>Nie ukrywajmy, to nie są ludzie, którzy są na co dzień przyzwyczajeni do dowodzenia czy do kierowania kilkusetosobowymi, czy nawet jak jest wojsko, kilkuset tysięcznymi, kilkuset tysięcznymi zgrupowaniami ludzi. Oni po prostu nie mają doświadczenia. I jakby się bardzo starali, to po prostu nie mają do tego kompetencji. To był bardzo dobry ruch, że zostali ci pełnomocnicy powołani (ekspert od zarządzania kryzysowego).</i>
Samorząd – rząd – zarządzanie kryzysowe	Ograniczona możliwość skutecznego zarządzania kryzysowego na poziomie samorządów	–	<i>Władze się zmieniają. Ja rozumiem, są wybory i tak dalej. W tej chwili jest system szkolenia w związku z ustawą o ochronie ludności. Ale nie ukrywajmy, ci państwo (...) tak generalnie to nie mają ani doświadczenia, ani kompetencji, w zarządzaniu dużymi zespołami ludzkimi (ekspert od zarządzania kryzysowego).</i>
Samorząd – rząd – zarządzanie kryzysowe	Efekt „listka figowego”: działań pozornych w zakresie finansowania cywilnego zarządzania kryzysowego	+ –	<i>No bo to jest takie dodatkowe zadanie dla gminy, traktowane jako dodatkowe. (...) Powinno być to jedno z zadań priorytetowych. Tak samo jak szkolnictwo, ochrona zdrowia, bo to jest zapewnienie bezpieczeństwa (ekspert od zarządzania kryzysowego).</i>

Podstawowe wymiary analizy SWOT

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
Krajowy System Organizacyjno-Kryzysowy Bardzo wysoka ocena systemu uwzględniającego zarządzanie w strukturze hierarchicznej i zdolności komunikacyjne oraz logistyczne całej sieci. System, którego centralnym ogniwem jest PSP, w zarządzanie kryzysowe włącza Policję, państwowe służby medyczne oraz dobrze współpracuje z wojskiem (w tym WOT). Efektywność zadaniowa wynika z aktywności wyprzedzającej, zdolności niezwłocznego przesuwania zasobów oraz natychmiastowości działania. Sukces tego typu zarządzania może być przyczynkiem do publicznej debaty o celowości instytucjonalizacji automatyzmu korzystania z tego trybu w określonych wcześniej okolicznościach.	Negatywna ocena koordynacji komunikacji między instytucjami państwowymi Skala problemów komunikacyjnych rozciąga się od nadmiaru komunikatów oraz braku skalowania systemu ostrzegania i alarmowania ludności (RCB), przez brak usieciowienia komunikacji w celu osiągnięcia efektywności dostępu do zasobów (pomijanie szczebla powiatowego), po niespójność komunikacji poszczególnych aktorów (strona rządowa, strona samorządowa). Widoczną przyczyną takich problemów jest brak normatywów komunikacyjnych zmniejszających ryzyko generowania lekceważenia społecznego, nakładania się kompetencji, niewykorzystywania zasobów czy działań spóźnionych.

Wysoka ocena instytucji pełnomocnika MSWiA do zarządzania kryzysowego Konsekwencja sugestii wynikających z punktu poprzedniego. Doświadczenie w zarządzaniu kryzysowym wielką liczbą służb i organizacji o różnej metodyce pracy nie mieści się w doświadczeniu władz lokalnych i można zasadnie rozważać, na ile mieścić się powinno. Sugestia zinstytucjonalizowania automatyzmu rozwiązań w postaci pełnomocnika rządu daje samorządom gwarancję uruchamiania procedur zapewniających bezpieczeństwo oraz odciąża samorządy zadaniowo, pozwalając im przenieść swoją aktywność na np. współpracę z organizacjami społecznymi w „uzupełnianiu luk” systemowych, o których mówili przedstawiciele organizacji pozarządowych.	Brak powszechnych procedur zarządzania pomiędzy aktorami o różnej metodyce pracy, komunikacji między nimi oraz brak dostępu do zasobów i dystrybucji Wysokie oceny działań wyjątkowych i doraźnych, które są podejmowane przez instytucje powołane do niesienia pomocy i organizacji życia społecznego w trakcie klęsk naturalnych i katastrof, kontrastują z niskim poziomem organizacji pracy administracji państwowej oraz umietynym włączaniem aktorów trzecich (organizacji społecznych) do prewencji i działania w czasie kryzysu. Próba osiągnięcia synergii wszystkich aktorów wymagałaby kompleksowego przemyślenia doświadczeń wyniesionych z kolejnych kryzysów, skatalogowania wiedzy, kompetencji oraz umietyności i doświadczeń tych aktorów oraz instytucjonalizacji reguł działania wynikających z ograniczeń prawa (np. administracja nie działa wedle maksymy „co nie jest zabronione, jest dozwolone”; może ją przemyśleć na okoliczności kryzysowe).
--	---

Spójna i szybka komunikacja pomiędzy IMGW a Wojewódzkimi Centrami Zarządzania Kryzysowego Sprawne komunikowanie pomiędzy tymi instytucjami jest efektem wieloletniej pracy, np. wdrożenia Informatycznego Systemu Ośłony Kraju. Te sukcesy są świadectwem, że można i należy ten proces wzmacniać, a jednocześnie kierować go do najniższych poziomów samorządu (sołectwo). Powszechność opinii eksperckich o tym, że zawiodła przede wszystkim komunikacja, wzmacnia ten wniosek.	Brak koordynacji w sposobach organizowania dystrybucji zasobów Dobrym przykładem braku efektywności jest fakt, że samorządy skorzystały z jednego na 12 Starlinków pozostających w dyspozycji Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. To pokazuje relatywnie wysoką niedrożność komunikacyjno-operacyjną systemu (szczególnie na poziomie gminy). Jednocześnie skuteczne i szybsze zawiadywanie zasobami byłoby możliwe, gdyby wójtowie i burmistrzowie nie zgłaszali zapotrzebowania (w trybie natychmiastowym) do poziomu wojewódzkiego, ale wiedzieli, że mogą, a nawet powinni korzystać ze szczebla powiatowego. Można wyprzedzająco uruchamiać zasoby (np. zapotrzebowanie na kontenery – Agencja Rezerw Strategicznych), kiedy regularna informacja skutecznie przebywa drogę: sołectwo–gmina–powiat–województwo. Zabrakło tego elementu.
SZANSE	ZAGROŻENIA
Tworzenie hubów (węzła komunikacyjno-logistycznego na poziomie wojewódzkim) Na poziomie wojewódzkim mamy przypadki względnie skutecznego organizowania pracy i zasobów wszystkich aktorów włączonych w działania kryzysowe. Tworzenie hubów z podziałem pracy na „miękką” (koordynacja pracy wolontariuszy przez jedną dużą organizację społeczną – żywienie, pomoc medyczna, opieka nad dziećmi, sprzątanie) i „twardą” (służby ratunkowe) daje podstawy do instytucjonalizacji takich przedsięwzięć w przyszłości, tak by miały one mniej spontaniczny charakter.	Problemy kadrowe w komórkach zarządzania kryzysowego Przegląd podstaw funkcjonowania zinstytucjonalizowanych komórek do spraw zarządzania kryzysowego ujawnia elementarną słabość: brak inwestycji w profesjonalizację samego zarządzania. Sztaby kryzysowe nie powinny być tworzone w oparciu o ułamkowe etaty wycinane z etatów pracowników administracji publicznej. Tworzenie czy korekty planów zarządzania kryzysowego oraz innych instytucji, które mają zapobiegać, edukować i szkolić antykryzysowo, pozostaną pustym działaniem, jeśli nie poświęci się środków materialnych na realne, celowane zaangażowanie w zarządzanie antykryzysowe.

Korekty planów zarządzania kryzysowego Krytyka dokumentów, których zadaniem powinna być skuteczna organizacja pomocy oraz życia społecznego w warunkach katastrof i klęsk, dotyczy dwóch elementów. Po pierwsze, krytykowano objętość i strukturę takiego dokumentu: trudno czytać tysiącstronicowy plan i dostrzec zawarte w nim pryncypia. Po drugie, te dokumenty są nieskuteczne operacyjnie, nie powinny przekraczać 100 stron i muszą zawierać jasne dyspozycje zapobiegania oraz działania.	Wysoki poziom autonomii decyzyjnej samorządów a zarządzanie kryzysowe Poziom ten ma charakter systemowy, ale rzeczywistość ujawnia „funkcje ukryte” niezaprzeczalnych walorów związanych z funkcjonowaniem zasady pomocniczości. Należy do nich relatywna słabość zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym. Można ją tłumaczyć doraźnym charakterem okoliczności wymuszających takie zarządzanie oraz skalą problemów w sytuacjach nadzwyczajnych. Jednocześnie efekt skali może być przyczynkiem do refleksji i debaty nad koniecznością konsolidacji mechanizmów sprawstwa na poziomie komunikacyjnym, operacyjnym oraz materialnym (zarówno w wersji skutecznej integracji systemu na linii: rząd – samorząd, jak i czasowego przekazywania kompetencji stronie rządowej).
Możliwość instytucjonalizacji sprawdzonych rozwiązań i precedensów Umiejętne wykorzystanie skutecznych rozwiązań wynikających z doświadczenia powodzi w 2024 roku pozwala na tworzenie zbiorów normatywów komunikacyjnych, operacyjnych i materialnych, które dadzą szansę na zwiększenie odporności instytucji państwa (nawet jeżeli będą to doświadczenia zarządzania hierarchicznego, zawieszające funkcjonowanie demokratycznie wybranych władz).	Wielorakość słabości w otoczeniu komunikacyjnym „Słabe strony” aktywności komunikacyjnej wymagają niezwłocznych korekt. Zmiany systemowe oraz nawyki korzystania z nowych procedur potrzebują czasu. Większość niedrożności komunikacyjnej da się najpewniej przezwyciężyć, ale zwiększająca się liczba ryzyk (w tym ryzyka powodziowego) powoduje, że nie mamy gwarancji, czy zostanie to uczynione przed kolejną klęską naturalną lub katastrofą.

Wśród rekomendacji w odniesieniu do podstawowej analizy SWOT można wymienić:

- Realne doinwestowanie administracji publicznej przeznaczone na zarządzanie kryzysowe.
- Stworzenie magazynów zasobów oraz systemu koordynacji zgodnego z zasadą subsydiarności (raportujemy i pomagamy w pierwszej kolejności pomiędzy najbardziej zbliżonymi szczeblami władzy: gmina–powiat).
- Stworzenie kanałów komunikacji i precyzyjnych wytycznych dotyczących struktury adresatów raportowania oraz zgłaszania potrzeb w trakcie powodzi (gmina–powiat–województwo).
- Daleko idące korekty planów zarządzania kryzysowego (względnie krótkie i jasne zbiory dyspozycji dla aktorów z podziałem kompetencji i zakresu odpowiedzialności).
- Wprowadzenie automatyzmu funkcjonowania instytucji pełnomocnika rządu ds. zarządzania kryzysowego. Powinien pojawiać się wyprzedzająco, nie reaktywnie.
- Instytucjonalizacja decyzji i sposobu przeprowadzania ewakuacji. W okolicznościach określonych prawem powinna pojawiać się z wyprzedzeniem i nie podlegać subiektywnym osądom mieszkańców terenów zagrożonych.
- Priorytetyzacja zatrudnienia w komórkach zajmujących się zarządzaniem kryzysowym. Odejście od polityk fikcyjnego tworzenia ułamka etatu przeznaczonego na tę aktywność. Profesjonalizacja tego zatrudnienia w związku z szerokim spektrum ryzyk (coraz częstsze katastrofy i klęski naturalne powodowane zmianami klimatycznymi, *blackouty*, pandemie, dezinformacja i inne) oraz wprowadzenie sprofesjonalizowanego zarządzania ryzykiem na poziomie, który będzie miał gwarancję ciągłości finansowania odpowiadającego rzeczywistym wyzwaniom.

Rekomendacje na przyszłość – jak lepiej reagować na kryzysy?

Tak jak po każdej poprzedniej katastrofie naturalnej, także po powodzi w 2024 roku rozpoczęła się dyskusja na temat ewentualnych zmian prawnych, które miałyby zwiększyć skuteczność w zapobieganiu przyszłym powodziom i ograniczaniu ich negatywnych konsekwencji. Najważniejsze znaczenie ma w tym kontekście ustawa z 9 maja 2025 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych

innych ustaw⁶, zwana potocznie „ustawą powodziową 3.0”. W porównaniu z poprzednimi wersjami jest to regulacja w najszerszym zakresie obejmująca prewencję powodziową, a nie tylko działania bezpośrednio nakierowane na usuwanie skutków ostatniej powodzi.

Ustawa powodziowa 3.0 zawiera dwa istotne rozwiązania, które mają określony potencjał wzmocnienia skuteczności działań zapobiegawczych. Po pierwsze, znalazł się w niej mechanizm dobrowolnego wykupu przez Wody Polskie nieruchomości zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, gdzie prawdopodobieństwo jej wystąpienia jest wysokie i wynosi co najmniej 10%. Jeżeli to rozwiązanie zostanie wdrożone w praktyce na szeroką skalę, pozwoli uwolnić spod zabudowy wiele terenów zalewowych.

Po drugie, ustawa obliuguje organy wykonawcze gmin, na których obszarze znajdują się obszary szczególnego zagrożenia powodzią, do regularnego przekazywania Wodom Polskim kopii rejestru wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. To pozwoli Wodom Polskim skuteczniej monitorować praktykę administracyjną w samorządach i reagować w sytuacji, kiedy pomijany jest obowiązek uzgadniania tych decyzji z Wodami Polskimi.

Wciąż jednak nie ma gwarancji, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w decyzjach organów samorządowych, zwłaszcza dotyczących przyjmowania planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy wbrew rekomendacjom Wód Polskich, wojewodowie będą reagować skuteczniej niż do tej pory. Pamiętajmy bowiem, że Wody Polskie nie posiadają (co zrozumiałe) samodzielnych kompetencji nadzorczych względem samorządów i polegają na skuteczności wojewodów, która na przestrzeni lat była niska.

Na marginesie warto wspomnieć o uchwalonej jeszcze w grudniu 2024 roku ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej. Należy podkreślić, że jest to regulacja nakierowana głównie na przygotowanie do zagrożeń innego typu niż powódź. Niemniej jednak pewne rozwiązania w niej zawarte będą miały zastosowanie również w sferze budowania gotowości do reagowania na katastrofy naturalne. Dotyczy to m.in. obowiązków władz na wszystkich szczeblach w zakresie tworzenia oraz utrzymywania zasobów ochrony ludności, szkoleń i ćwiczeń czy też systemu łączności.

Pojawia się pytanie, czy uchwalenie tej ustawy nie skomplikowało nadmiernie już złożonego systemu regulacji. Z nie do końca jasnych przyczyn ustawodawca nie zdecydował się na rozbudowanie i uzupełnienie istniejących regulacji

w obszarze zarządzania kryzysowego, ale stworzył paralelny system budowania gotowości i reagowania na zagrożenia. Nakładanie kolejnych warstw regulacji niekoniecznie przełoży się na skuteczniejszą ochronę obywateli.

W związku z powyższymi wątpliwościami zakładamy, że podwyższenia odporności państwa i jego zdolności do skutecznego reagowania w kryzysie należy poszukiwać w obszarze praktyki zarządzania instytucjami oraz współpracy poszczególnych aktorów społecznych. Na podstawie wywiadu z przedstawicielem Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego można wskazać następujące rekomendacje:

- Instytucjonalizacja subsydiarności z uwzględnieniem wszystkich jednostek samorządowych (gmina–powiat–województwo)

Poprawy generalnie wymagałby ten system wzajemnej współpracy poszczególnych jednostek samorządowych. Tutaj to na pewno wymaga współpracy, żeby jednak ten, bo to będzie efektywnie, jeżeli będziemy działać na zasadzie pomocniczości. I to będzie, naprawdę to będzie efekt (ekspert od zarządzania kryzysowego).

- Korekta zarządzania przepływem i obiegiem informacji na poziomie wszystkich jednostek samorządowych

Poprawy wymaga system przepływu i obiegu informacji. (...) Musieliśmy się dominać o to, żebyśmy wiedzieli, ile osób zostało ewakuowanych z danego terenu gminy, ile osób zostało poszkodowanych. Tutaj na poziomie wojewódzkim był deficyt informacji, żeby podjąć działania wyprzedzające, np. z Agencją Rezerw Strategicznych (ekspert od zarządzania kryzysowego).

- Wprowadzenie systemów ostrzegania ludności

Po pierwsze system ostrzegania, a nie alarmowania ludności, który w takich sytuacjach jest rzeczą bardzo ważną (ekspert od zarządzania kryzysowego).

- Ćwiczenia i edukacja z zakresu zachowań podczas katastrof i klęsk naturalnych

Edukacja uświadamia nam, jak powinniśmy się zachowywać w sytuacjach zagrożeń, że powinniśmy współpracować ze służbami czy z władzą lokalną, gdyż to jest w dobrze pojętym interesie naszych rodzin i sąsiadów (ekspert od zarządzania kryzysowego).

- Inwestycje w infrastrukturę przeciwpowodziową są priorytetowe nawet kosztem ograniczenia konsultacji społecznych

Czasami niektóre rzeczy, pomimo oporów społecznych, jednak należy robić. Może to brutalnie zabrzmi, ale należy robić, gdyż wiemy, że w tym miejscu powódź będzie się powtarzała co pięć, sześć lat, dziesięć. I to jest nie do uniknięcia, więc należy podejmować decyzje o wysiedleniach, o budowie suchych zbiorników (ekspert od zarządzania kryzysowego).

- Tworzenie i zastosowanie platform informacyjnych

Chciałbym, żeby powstawały wspólne platformy informacyjne, na których można by zamieszczać pewnego rodzaju informacje, których odbiorcami byłyby np. samorządy (...) z dystrybuowanym dostępem (ekspert od zarządzania kryzysowego).

- Administracyjna regulacja problemu ewakuacji w sytuacjach katastrof i klęsk naturalnych

Państwo powinno wykazać się sprawczością, kiedy dochodzi do zagrożenia życia obywateli oraz do narażania życia ratowników, jeśli mieszkańcy odmówili ewakuacji. Ewakuację powinno się przeprowadzać prewencyjnie, a jej odpowiednie zarządzenie powinno mieć charakter obowiązkowy i natychmiastowy.

Strażacy powinni mieć takie uprawnienia, żeby nakaz ewakuacji w momencie ogłoszenia, czy to pogotowia powodziowego, czy już zagrożenia powodzią, powinien być wiążący. [Mieszkańcy] powinni myśleć, że decyzja administracyjna [to] rygor natychmiastowej wykonalności, odwoływać się będziemy później od tej decyzji (ekspert od zarządzania kryzysowego).

Powinno się dać narzędzia dla liderów lokalnej społeczności, aby te nakazy mogły być egzekwowane. (...) To jest taki mój głos, że czasami ewakuacja powinna być przymusowa. W takich ekstremalnych zagrożeniach (ekspert od zarządzania kryzysowego).

- Ujednolicenie systemu informowania o stanach katastrof i klęsk naturalnych na wszystkich poziomach władzy

Jeżeli sobie nie powiemy tego, co chcemy przekazać, to ktoś powie to, czego nie chcemy. (...) Ale to też musi być tak, że te komunikaty muszą być spójne (...). To musi być spójność przekazów pomiędzy stroną samorządową, stroną ratowniczą i stroną rządową (ekspert od zarządzania kryzysowego).

Przekaz musi być dla społeczeństwa jasny. Czas na sensację przyjdzie później. I tutaj trzeba bardzo poważnie do tego podejść i „sprzedawać” nasz punkt widzenia i to, co chcemy społeczeństwu przekazać i co chcemy przez to osiągnąć. Bo chcemy, żeby społeczeństwo się odpowiednio zachowało, z nami współpracowało (ekspert od zarządzania kryzysowego).



Beata Zawrzel, *Lewin Brzeski. Sprzątanie po powodzi*, fotografia

System, który mimo wszystko zadziałał

Nieformalne schematy ratunkowe

Analiza przebiegu powodzi w 2024 roku wskazuje, że zarządzanie kryzysowe w Polsce nie opiera się na spójnym, przewidywalnym mechanizmie, lecz na doraźnym dostosowywaniu rozwiązań do realiów. System działał nie tyle „zgodnie z planem”, ile w trybie improwizacji instytucjonalnej – inaczej nie było to możliwe. Osobiste i bezpośrednie zaangażowanie premiera Donalda Tuska w proces decyzyjny wprowadziło element centralizacji, podniosło znaczenie politycznego przywództwa w kryzysie, ale jednocześnie miejscami zakłócało ustalone procedury i generowało chaos decyzyjny. Pomimo tych napięć sieć instytucji, samorządów i organizacji społecznych uruchomiła działania, które – choć obarczone opóźnieniami i konfliktami co do kompetencji – pozwoliły ograniczyć skutki katastrofy. **Powódź ujawniła więc paradoks: państwo działa, ale raczej reagując na wystąpienie problemu, niż zgodnie z modelem planowego i spójnego zarządzania kryzysowego.**

Działania aktorów walczących z kryzysem podążały za „logiką ratunku” – priorytetami były szybkie decyzje, improwizacja czy gotowość na przyjęcie osobistej odpowiedzialności. Istotne okazały się relacje horyzontalne: bezpośrednia komunikacja samorządowców z mieszkańcami i organizacjami społecznymi. Szczególną rolę odegrali sołtysi i lokalni liderzy, którzy łączyli różne funkcje społeczne (urzędnika, aktywisty, przedsiębiorcy). W efekcie zasady wyłaniały się z praktyki – oddolne, tymczasowe struktury współdziałania zastępowały niewydolne instytucje formalne.

Realna sprawczość w czasie kryzysu była efektem:

- decyzji podejmowanych oddolnie,
- sieci relacyjnych, które zadziałały szybciej niż łańcuchy decyzyjne,
- moralnej gotowości ludzi i wspólnot do działania „poza przepisem”,

- **zaangażowania służb dyspozycyjnych i zadaniowych w działania ratunkowe, co było efektem reaktywnej, a nie wyprzedzającej polityki państwa.**

W świetle danych empirycznych zamiast jednego systemu reagowania istniały co najmniej dwa równoległe:

- system instytucjonalny – wertykalny, zbiurokratyzowany, powolny, korygowany przez władze centralne,
- system wspólnotowy – poziomy, spontaniczny, sprawczy w oparciu o kapitał relacyjny, konstruowany na bieżąco w trakcie kryzysu (na mikropoziomie).

Relacja tych systemów niekiedy prowadziła do konfliktów i utrudniała komunikację – co doprowadzało do dezorganizacji pomocy, niepotrzebnego cierpienia i frustracji po obu stronach. Poszukiwanie sposobów wzmacniania odporności instytucji państwa oraz wspólnot lokalnych musi opierać się na koordynacji tych dwóch systemów, a ewentualny sukces tego procesu zależy od tego, czy przyjmie on formę prewencyjną, budowaną na rutynowej, powtarzalnej współpracy. Abstrahując od przyczyn dystansowania się władz lokalnych wobec organizacji trzeciego sektora, doraźne podejmowanie współpracy przy okazji kolejnych sytuacji nadzwyczajnych nie będzie środkiem do rzeczywistej poprawy sytuacji, opisywanej w tym raporcie. Istotna poprawa wymagałaby stałej komunikacji i budowania ładu instytucjonalnego, który opierałby się na wyprzedzającym włączaniu współpracy aktorów reprezentujących różne porządki systemowe oraz ćwiczeniach współpracy między nimi.

Paradygmat konfliktu⁷: kompetencje vs. kompetencja

Obecny system opiera się na logice kompetencji formalnych – przypisanych przez prawo, zatwierdzonych przez państwo. Nasza analiza ram prawnych potwierdza, że obowiązujące rozstrzygnięcia są w wielu przypadkach właściwe i wystarczające.

7 Paradygmat konfliktu widzi społeczeństwo jako pole rywalizacji grup o władzę i zasoby, gdzie porządek jest wypadkową dominacji, a nie naturalnego konsensu. W analizie pyta: „kto zyskuje, kto traci”, obserwując mechanizmy władzy i dynamiki oporu. Paradygmat konfliktu ujmuje badane zjawisko jako napięcie między „kompetencjami” instytucjonalnymi (uprawnieniami nadanymi prawem) a „kompetencją” praktyczną aktorów lokalnych. Konflikt szczególnie ujawnia się w kryzysie, gdy o skuteczności decydują wiedza terenowa, koordynacja zasobów i gotowość do odpowiedzialnych decyzji, a logika ładu formalnego zderza się z oczekiwaniami oddolnymi.

Na poziomie kultury prawnej można zatem mówić o wystarczającym poziomie zabezpieczenia. Jednak w sytuacji kryzysowej kluczowe okazały się kompetencje praktyczne, lokalne, społeczne:

- wiedza o terenie,
- znajomość ludzi,
- umiejętność koordynacji posiadanymi zasobami i zespołami,
- umiejętność szybkiego podejmowania decyzji, w tym przede wszystkim **gotowość do przyjęcia odpowiedzialności za podejmowane decyzje oraz do konfrontowania się z mieszkańcami gminy,**
- doświadczenie w dystrybuowaniu pomocy.

Wyróżniony wyżej fragment ilustruje jedną z fundamentalnych trudności zdiagnozowanych podczas analizy zebranych materiałów. Nie chcemy nazywać tych trudności nieprzezwyciężalnymi; to raczej duże niedopasowanie reguł instytucji i oddolnych oczekiwań czyni je bardzo wymagającymi. Z logicznego i praktycznego punktu widzenia koordynowanie ciągłej współpracy nie powinno napotykać na szczególne trudności, jeśli nie brać pod uwagę zmiennych zawsze obecnych, czyli względów ambicjonalno-wizerunkowych. W naszym przekonaniu nie mogą one jednak przesądzać o ostatecznym kształcie rzeczywistej współpracy, gdy stawką jest ludzkie życie. O ile ocenę codziennego administrowania życiem wspólnot można wiązać bezpośrednio z dynamiką wyborów demokratycznych, o tyle tworzenie wyprzedzających planów zarządzania kryzysowego powinno zmniejszać prawdopodobieństwo nieudolnego reagowania bądź braku jakichkolwiek reakcji w sytuacjach skrajnych.

Sprawczość obywatelska jako nieuznawany fundament bezpieczeństwa

Organizacje społeczne, sołtysi, strażacy OSP, przedsiębiorcy, mieszkańcy – to oni stworzyli realną infrastrukturę pomocy, działając:

- bez umów,
- bez środków publicznych,
- często ryzykując odpowiedzialność prawną.

Ich działanie ujawnia ukrytą strukturę opiekuńczości społecznej, która:

- nie jest przewidziana w planach kryzysowych,
- nie jest finansowana ani wspierana,
- a mimo to zabezpiecza społecznie obszary opuszczone przez państwo i lokalną władzę.

Należy zauważyć, że względne powodzenie akcji pomocowej, o której wspominaliśmy, nie powinno być przyczynkiem do wstrzemięźliwej oceny analizowanych problemów. **Instytucje zaangażowane w zarządzanie kryzysowe „uczą się” z każdym kolejnym wydarzeniem losowym. Jest to jednak proces warunkowany przede wszystkim dostępem do zasobów materialnych, a dopiero w dalszej kolejności przygotowaniem służb mundurowych oraz rozwojem organizacji pozarządowych, natomiast nie wynika z przemyślanego skoordynowania aktywności poszczególnych aktorów społecznych.** Ponadto, jak sygnalizujemy w raporcie, istnieją systemowe błędy w postaci braku zorganizowanej współpracy między przedstawicielami władz samorządowych i organizacji społecznych, a te niedociągnięcia najpewniej nie zostaną wyeliminowane w sposób spontaniczny, wynikający wprost z woli samych podmiotów. Potrzeba szczególnego namysłu nad strukturą zaangażowania przedstawicieli organizacji społecznych w ciała zarządzania kryzysowego, nad celowością i charakterem impulsu, który państwo mogłoby wygenerować dla synergii porządków formalnego i nieformalnego. Jak uzasadniamy w kilku miejscach tego raportu, należy być szczególnie wrażliwym na możliwości uruchamiania zasobów szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego, jeśli mamy do czynienia z niesprzyjającymi okolicznościami instytucjonalnymi i z ograniczoną możliwością odbudowywania zasobów. Co więcej, chcielibyśmy podkreślić uznaniowy pierwiastek, który pojawiał się podczas dokonywania podsumowań akcji pomocowych przez działaczy społecznych. Wydaje się, że wkład materialny i organizacyjny organizacji społecznych w podtrzymywanie podstawowej struktury życia społecznego w sytuacjach kryzysowych można określić jako fundamentalny. **Osobiste zaangażowanie i poświęcenie wolontariuszy i przedstawicieli małych, lokalnych organizacji pozarządowych umyka uwadze kształtowanej przez dominujące w mediach komentarze do wydarzeń kryzysowych.** Zauważane są przede wszystkim duże organizacje społeczne, przedstawiane również jako podmioty wspierające mniejsze, lokalne struktury samorządowe. Na odcinku współpracy między organizacjami społecznymi a samorządem stykają się ze sobą poczucie krzywdy oraz odpowiedzialności moralnej i finansowej, jednak brakuje społecznego uznania w postaci rozpoznawalności podmiotów zaangażowanych w zapewnienie podstawowej potrzeby ludzkiej – bezpieczeństwa, co w przyszłości nie może przyczyniać się do skutecznej mobilizacji i wykorzystania zasobów organizacji. Uznania jako istotnej kategorii społecznej nie należy mylić z głodem medialnego blichtru, taki wniosek byłby skrajnym nieporozumieniem. Uznanie jest *de facto* podstawowym kapitałem symbolicznym pozwalającym społeczeństwu docenić rolę organizacji społecznych

i wzmacniać tożsamość ich przedstawicieli. Jest to o tyle istotne, że tożsamość ta buduje się w dużym stopniu na poświęceniu własnych interesów na rzecz interesu wspólnego, co w coraz bardziej indywidualizujących się społeczeństwach pozostaje bardzo cennym zasobem. Aby systemowo wzmocnić odporność instytucji, trzeba przełamać lokalne układy władzy i powiązane z nimi interesy, często wspierane przywilejem stanowiska.

W tym miejscu należy wyjaśnić pozorną sprzeczność, którą można odnotować na stronach raportu, a która odnosi się do oceny zaangażowania organizacji społecznych w niesienie pomocy podczas powodzi we wrześniu 2024 roku. Zdarzało się, że przedstawiciele organizacji pozarządowych bogato ilustrowali swój zakres działalności, a charakter takich opisów był jednoznaczny. Ich aktywność została opisana jako celowa, niezbędna, niezastępowalna i efektywna. Z drugiej strony specjaliści od zarządzania kryzysowego wspominali o pewnego rodzaju chaosie, który wkradał się wraz z pojawieniem się wolontariuszy i organizacji społecznych. Z ich punktu widzenia – co zrozumiałe – brak przewidywalności zwiększa ryzyko niebezpieczeństwa dla osób znajdujących się na miejscu katastrofy oraz zwiększa zamęt w organizacji akcji pomocowych. W pewnych miejscach raportu wnioski formułowane z perspektywy specjalistów od zarządzania zdają się bagatelizować wkład organizacji pozarządowych, przy jednoczesnym podkreślaniu roli służb przygotowanych do tego profesjonalnie. Chcielibyśmy podkreślić, że przypisywanie sobie pozytywnej sprawczości jest rzeczą zrozumiałą. Być może dzięki niej akcja powodziowa okazała się relatywnie udana, a pozytywną sprawczość można potraktować jako rodzaj kapitału uznania, o którym pisaliśmy w poprzednim akapicie, a którym dysponują poszczególni aktorzy opisywanego dramatu. Przy dużym zaangażowaniu sił i środków przypisywanie sobie pozytywnej sprawczości jest elementem, który daje gwarancję trwania i aktywności, na czym powinno zależeć wszystkim. Obiektywna ocena musi uwzględniać stan potencjalnej nieobecności któregośkolwiek z aktorów w trakcie akcji pomocowej. Bez ryzyka nadużycia można powiedzieć, że taka okoliczność radykalnie osłabiałaby odporność państwa. **Zatem w akcji pomocowej nie było aktorów niepotrzebnych, wręcz odwrotnie – każdy, choć w innym obszarze, był niezastępowalny. Chodzi jednak o to, aby w nieodległej przyszłości znaleźć sposoby jeszcze skuteczniejszego i niekolizyjnego łączenia, prawdziwego przecież, sprawstwa organizacji społecznych, ośrodków władzy i służb odpowiedzialnych za zarządzanie w kryzysie.**

Co pokazała powódź?

- **Spółeczeństwo obywatelskie jest silniejsze, niż się sądzi** – ale działa mimo systemu, nie dzięki niemu. Dlatego istotna okazuje się instytucjonalizacja współpracy między organizacjami społecznymi a państwem, przede wszystkim lokalnym samorządem. Dzięki budowaniu codziennego doświadczenia współpracy między organizacją społeczną a władzami JST można konstruować dobre praktyki i procedury możliwe do wdrożenia w sytuacji kryzysowej.
- **Samorząd to ważny aktor pierwszej linii** – ale nie jest przygotowany na skalę problemów, jakich dostarczyła powódź 2024. Albo samorządy otrzymają istotne wzmocnienie finansowe i infrastrukturalne, albo, co wydaje się szybszym rozwiązaniem, uzyskają wsparcie operacyjne, które pozwoli im sprostać zadaniu zarządzania w kryzysie typu katastrofy i klęski naturalne (Państwowa Straż Pożarna oraz Wojska Obrony Terytorialnej obecne na terenach zalewowych powinny być gotowe do reagowania w przypadku niepokojących danych pogodowych).
- **Instytucje państwa (na poziomie centralnym i samorządowym) są skuteczniejsze, gdy używają zasobów relacyjnych.** Nawet służby mundurowe korzystały z zasobów materialnych, informacyjnych i wsparcia organizacji trzeciego sektora, ale robiły to bez uprzednio przygotowanego planu współpracy. Albo instytucje państwowe podejmą się roli inicjującej współpracę wyprzedzającą, konieczną do osiągnięcia synergii potencjałów i aktywności poszczególnych aktorów życia społecznego, albo jako wspólnota pozostaniemy w stanie koordynacji doraźnej i wymuszonej nagłymi okolicznościami, co oznacza małą efektywność.
- **Państwo jest niezastąpione w procesie zarządzania kryzysowego.** Skala katastrof i klęsk naturalnych najczęściej przekracza możliwości reagowania wyłącznie na poziomie lokalnym. Sytuacje nadzwyczajne wymagają wyjątkowego zdefiniowania subsydiarności zarządzania kryzysem. Należy przez to rozumieć konieczność wyprzedzającego uruchamiania zasobów władzy centralnej, bez których samorządy nie dadzą sobie operacyjnie rady. Co ważne, uczestnicy badania reprezentowali wszystkie środowiska instytucjonalne i podkreślali potrzebę obecności państwa zarówno na etapie prewencji (sztaby kryzysowe), jak i samej klęski (obecność wyprzedzająca, być może jakiś rodzaj garnizonowania służb reagujących na kryzysy).
- **Komunikacja lokalna** (Facebook burmistrza, megafon OSP, sołtyśka wysyłająca zdjęcia tablicy informacyjnej) **była bardziej skuteczna niż alerty Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.** Albo alerty RCB staną się bar-

dziej realne i funkcjonalne (m.in. dzięki wprowadzeniu stopniowości ostrzegania), albo ich funkcją wtórną/ukrytą będzie osłabianie wrażliwości społeczeństwa, bo jest ich za dużo.

- **Zgłaszane problemy i propozycje ich rozwiązań często powielają się na różnych poziomach.** Mówili o nich samorządowcy, reprezentanci organizacji pozarządowych, przedstawiciele służb dyspozycyjnych i eksperci. Świadczy to o istnieniu realnych, powiązanych ze sobą na różnych szczeblach problemów koordynacyjnych, komunikacyjnych i proceduralnych, które ujawniają się w sytuacjach kryzysowych.

Eksperckie spojrzenie na powódź i zarządzanie ryzykiem

W dyskursie medialnym wyodrębnił się wyraźny dyskurs ekspercki, obecny zarówno w mediach masowych, jak i w niszowych portalach specjalistycznych. Już 13 września serwisy branżowe (np. Wodne Sprawy) analizowały wysokie prawdopodobieństwo powodzi błyskawicznych po okresie suszy, a 16 września publikowano pogłębione wyjaśnienia przyczyn katastrofy w Kotlinie Kłodzkiej. Ekspercka argumentacja nie koncentruje się na nierealistycznym unikaniu zjawisk, lecz na przygotowaniu się na ich nieuchronną intensyfikację – wskazuje na znaczenie zmian klimatycznych, lokalnej morfologii terenu oraz krótkowzrocznej polityki przestrzennej i bezrefleksyjnej zabudowy jako czynników potęgujących skutki powodzi.

Zabudowa terenów zalewowych wynika ze strukturalnego napięcia między lokalnymi potrzebami fiskalnymi a koniecznością zarządzania ryzykiem powodziowym⁸. Część gmin – zwłaszcza nad dużymi rzekami – dysponuje w praktyce głównie gruntami zagrożonymi zalaniem. W obliczu presji budżetowej zabiegają one o zmianę ich kwalifikacji, aby udostępniać je pod inwestycje (przykładem była sprawa Świnoujścia z 2015 roku). Skutkiem bywa zabudowa na obszarach wysokiego ryzyka. Problem potęgują ograniczone zdolności operacyjne PGW Wody Polskie – instytucja ta, ze względu na niedobór personelu i środków, nie jest w stanie systematycznie oceniać wniosków i prowadzić inspekcji terenowych. Prawo wodne formalnie przyznaje Wodom Polskim szerokie uprawnienia ochronne – mogą one odmówić uzgodnienia planu miejscowego czy decyzji o warunkach zabudowy, jeśli inwestycja zagraża zdrowiu, środowisku, utrudnia ewakuację lub pogarsza ochronę przeciwpowodziową. W praktyce jednak egzekwowanie tych kompetencji napotyka

8 K. Urban, *Budowanie na terenach zalewowych bywa łatką na dziury budżetowe*, SmogLAB, 7 sierpnia 2022, <https://smoglab.pl/budowanie-na-terenach-zalewowych-bywa-latka-na-dziury-budzetowe/>.

bariery instytucjonalne i finansowe. Jako możliwe rozwiązanie eksperci proponują wprowadzenie zasady przezorności klimatycznej, np. poprzez wykupywanie terenów zalewowych przez państwo. Takie podejście wymaga jednak znacznych środków budżetowych i może prowadzić do konfliktów odszkodowawczych z właścicielami nieruchomości.

Hierarchia problemów (od strukturalnych do operacyjnych):

- Strukturalne bodźce fiskalne i własnościowe – gminy dysponują głównie gruntami zalewowymi, a presja finansowa sprawia, że dążą do zmiany ich kwalifikacji i możliwości zabudowy tych terenów (najbardziej fundamentalna przyczyna).
- Systemowa krótkowzroczność polityk przestrzennych – polityczne decyzje lokalne (zmiany kwalifikacji, dopuszczenie zabudowy) wynikające z presji rozwoju i kultury prawa własności.
- Niedostateczne finansowanie polityk zapobiegawczych (np. wykupów) – brak budżetów na modele przezorności (odkupywanie terenów) uniemożliwia realizację długofalowych rozwiązań.
- Słaba zdolność operacyjna Wód Polskich – niedobory kadrowe i kompetencyjne ograniczają skuteczne procedowanie warunków zabudowy (WZ) i kontrolę terenów (wąskie gardło wdrożeniowe).
- Prawno-instytucjonalne napięcia oraz konflikty interesów – zderzenie prawa własności i oczekiwań właścicieli z koniecznością ochrony publicznej (konflikty odszkodowawcze).
- Praktyczne niewdrożenie uprawnień ochronnych – choć prawo pozwala na odmowy i zabezpieczenia (drogi ewakuacyjne itp.), to fakt, że nie jest ono egzekwowane, sprawia, że mechanizmy pozostają teoretyczne.
- Konsekwencje lokalne i społeczne – rosnące ryzyko dla osiedli (np. nowe zabudowy w ostatnich 30 latach), presja na służby ratunkowe i narastające koszty społeczne po katastrofach.

Problem zabudowy terenów zalewowych nie jest jedynie kwestią złej woli lokalnych aktorów, lecz efektem złożonej kombinacji strukturalnych bodźców fiskalnych, krótkowzrocznej polityki przestrzennej oraz niewydolności instytucjonalnej – trwałe rozwiązanie wymaga przesunięcia priorytetów z jednorazowych reakcji na finansowanie i instytucjonalizację przezorności klimatycznej.

Z prawnego punktu widzenia dokumenty te mają kluczowe znaczenie proceduralne: stanowią dowód ryzyka i przesłankę do ograniczeń zabudowy (podstawa odmowy uzgodnienia warunków zabudowy czy innych decyzji

administracyjnych), a więc są instrumentem *ex ante* ograniczającym rozwój inwestycji na terenach wysokiego ryzyka. Praktyka pokazała jednak luki wykonawcze – przykład osiedla Kozanów ilustruje nieskuteczność mechanizmów ochronnych wobec *de facto* istniejącej zabudowy historycznej i politycznych decyzji lokalnych.

Aby mapy pełniły realną funkcję ochronną, konieczne są jasne zakotwiczenie ich skutków prawnych wobec miejscowych planów zagospodarowania i decyzji WZ, sprawne procedury aktualizacji oraz mechanizmy ich egzekwowania (kadrowe i budżetowe Wód Polskich, sankcje za naruszenia). Ponadto potrzebna jest klarowna ścieżka kompensacji (odszkodowań) dla właścicieli dotkniętych zmianami kwalifikacji gruntów – inaczej polityka ochrony ryzyka koliduje z prawem własności i staje się przedmiotem protestów lokalnych samorządów.

Na mapach zagrożenia powodziowego zaznaczone są zwłaszcza obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Ponadto mapy te wskazują tereny narażone na zalanie w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia wałów przeciwpowodziowych czy zapór. Dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz narażonych na zalanie opracowuje się również mapy ryzyka powodziowego, które określają wartości potencjalnych strat powodziowych oraz przedstawiają obiekty narażone na zalanie w przypadku powodzi o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia. Na tych mapach wskazuje się także:

- szacunkową liczbę mieszkańców, którzy mogą być dotknięci powodzią,
- rodzaje działalności gospodarczej wykonywanej na obszarach zagrożenia powodziowego,
- budynki mieszkalne i obiekty o szczególnym znaczeniu społecznym, których działanie może być utrudnione lub niemożliwe w związku z wystąpieniem powodzi,
- instalacje mogące w razie wystąpienia powodzi spowodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości.

Same mapy są dokumentami, z których nie wynikają żadne ograniczenia czy obowiązki związane z zabudową. To dokumenty o charakterze analitycznym i studyjnym, które powinny stanowić bazę dla wiążących rozstrzygnięć. Nie ulega wątpliwości, że ograniczanie zabudowy terenów zalewowych jest zadaniem spoczywającym w pierwszej kolejności na barkach samorządów gminnych, działających w oparciu o wskazania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego.

Prawo wodne przewiduje dość jasny mechanizm uwzględniania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego nie tylko w samorządowych aktach dotyczących ściśle planowania przestrzennego, ale także szeroko pojętego planowania rozwoju. Samorządy są zobligowane do uwzględniania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią przy przyjmowaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego, planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gminnego programu rewitalizacji, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy.

Co więcej, kluczowe akty samorządowe w sferze planowania przestrzennego w zakresie obejmującym obszary szczególnego zagrożenia powodzią podlegają uzgodnieniu z Wodami Polskimi. Dotyczy to zwłaszcza:

- planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- planu ogólnego gminy,
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- gminnego programu rewitalizacji,
- decyzji o warunkach zabudowy⁹.

Formuła uzgodnienia oznacza, że wymienione dokumenty nie mogą zostać przyjęte bez akceptacji ze strony Wód Polskich. Uzgodnienie następuje w formie decyzji administracyjnej, która określa wymagania i warunki dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza, że uchwalenie aktów planistycznych z pominięciem warunków sformułowanych przez Wody Polskie stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności. Jednocześnie w orzecznictwie można znaleźć przykłady potwierdzające praktykę uchwalania planów miejscowych pomimo braku uzgodnienia.

Problemy w praktyce uzgadniania aktów planistycznych gmin z Wodami Polskimi. Wybrane orzecznictwo

W wyroku II SA/WR 27/21 z 26 sierpnia 2021 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu przychylił się do skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec z dnia 29 lipca 2020 roku nr XX/223/2020 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu zlokalizowanego przy ul. J. Bema w Bolesławcu. Powodem rozstrzygnięcia było uchwalenie planu pomimo braku uzgodnienia z Wodami Polskimi postanowień dotyczących obszaru szczególnego zagrożenia powodzią.

Jak ustalił WSA, Prezydent Miasta Bolesławiec przed uchwaleniem planu miejscowego trzykrotnie zwracał się do Wód Polskich o uzgodnienie tego projektu i otrzymał decyzję negatywną. Po wprowadzeniu zmian gmina uzyskała uzgodnienie, ale ostatecznie doszło do uchwalenia planu w innym niż uzgodniony kształcie. Uzgodniony został bowiem projekt, który przeznaczenie części terenu objętego planem określał jako teren obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych oraz zabudowy usługowej, a częściowo jako teren zabudowy jednorodzinnej i usługowej. Tymczasem w uchwale teren ten oznaczono jako obszar wyłącznie z przeznaczeniem dla zabudowy jednorodzinnej i usługowej. Warto zwrócić uwagę, że już po uchwaleniu planu w takiej wersji Prezydent Bolesławca po raz kolejny zwrócił się do Wód Polskich o uzgodnienie projektu planu i uzyskał kolejną decyzję odmowną. W podobnej sprawie, dotyczącej innego dolnośląskiej gminy – Bardo, Prezydent Miasta przed uchwaleniem planu czterokrotnie zwracał się do Wód Polskich o uzgodnienie projektu planu. Dyrektor regionalnego oddziału Wód Polskich wydał decyzję odmowną, jednak plan został ostatecznie uchwalony przez Radę Miasta. Podobnie jak w przypadku Bolesławca organ wykonawczy gminy po raz kolejny zwrócił się do Dyrektora Wód Polskich o uzgodnienie projektu planu, jednak i tym razem otrzymał decyzję odmowną. WSA we Wrocławiu podkreślił na kanwie tej sprawy, że „uzgodnienia projektu planu miejscowego nie można traktować wyłącznie formalistycznie, gdyż jego rola w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego na kształt normatywny przepisów planu miejscowego. Organ uzgadniający może bowiem skutecznie zablokować uchwalenie planu w kształcie przyjętym przez organ sporządzający ponieważ sama odmowa uzgodnienia oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie. Tym samym w sytuacji, gdy Gmina dysponuje mapami zagrożenia powodziowego, a przepisy prawa nakazują uwzględnienie ich treści w projekcie planu miejscowego, a także uzgodnienie projektu planu z Dyrektorem Wód Polskich, to zaniechanie tych czynności stanowi istotne naruszenie prawa” (Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 lutego 2024 roku, sygn. akt II SA/WR 198/23).

Na inne problemy w praktyce uzgadniania aktów planistycznych gmin z Wodami Polskimi zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli¹⁰. Obok praktyki nieuzgadniania lub nieuwzględniania w dokumentach planistycznych uwag Wód Polskich NIK wskazała na czasowe „rozjeżdżanie” się przyjmowania i aktualizacji map ryzyka powodziowego przez Wody Polskie i uchwalania czy aktualizacji aktów planistycznych samorządów. Przykładowo: jedna z kontrolowanych gmin dopiero sześć lat po otrzymaniu mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego ujęła obszary szczególnego zagrożenia powodzią w studium uwarunkowań oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego (dokument poprzedzający plan miejscowy i wyznaczający jego treść). Zidentyfikowano również gminy, które uważały obowiązujące plany zagospodarowania przestrzennego za aktualne, pomimo że nie zawierały one informacji o znajdujących się na ich terenie obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Jednocześnie, jak podkreśliła Izba, w kontrolowanych gminach

10 Najwyższa Izba Kontroli, *Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią*, dz. cyt.

na południu kraju utrzymywała się znacząca presja inwestycyjna na terenach zagrożonych powodzią.

Kwestia (nie)uwzględniania w planach miejscowych i innych aktach dotyczących procesów budowlanych wskazań wynikających z map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego jest doskonałą ilustracją problemu polegającego na tym, że **relatywnie dobre prawo przegrywa w starciu z biurokratyczną niewydolnością systemu**. Trudno formułować jakiegokolwiek fundamentalne zastrzeżenia pod adresem ustawowego podziału kompetencji i zadań między Wodami Polskimi a samorządami. Obowiązujący model opiera się na założeniu, że Wody Polskie wnoszą do procesów planowania przestrzennego niezbędną ekspertyzę z obszaru bezpieczeństwa powodziowego, a samorządy odpowiednio ją uwzględniają przy podejmowaniu rozstrzygnięć planistycznych.

Największą wadą systemu wydaje się jednak nadmierna wiara w to, że każdy z odpowiedzialnych aktorów będzie wystarczająco zaangażowany i jednocześnie wyposażony w odpowiednie zasoby do podejmowania działań. Brakuje tu bezpieczników, które można by uruchomić, kiedy podstawowe mechanizmy zawodzą. Co jest największym problemem? Wydaje się, że **szwankuje przede wszystkim monitorowanie zgodności aktów i decyzji planistycznych samorządów z rekomendacjami płynącymi z map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego**.

Nie ulega wątpliwości, że samorządy gminne znajdują się pod nieustającą presją ze strony deweloperów, ale też samych mieszkańców, aby maksymalnie ułatwiać procesy inwestycyjno-budowlane i redukować administracyjne bariery dla zabudowy. O ile najbardziej zainteresowani z pewnością zdają sobie sprawę z ryzyka powodziowego, o tyle jednocześnie nie traktują ograniczenia zabudowy jako niezbędnego środka radzenia sobie z nim. Zwiększenie świadomości zagrożeń wynikających z zabudowywania terenów zalewowych następuje zazwyczaj po poważniejszych zjawiskach powodziowych, ale szybko ustępuje ponownie wzbierającej presji inwestycyjnej.

Podkreślmy jednak stanowczo, że problemy nie leżą wyłącznie po stronie samorządów. **Administracja rządowa dysponuje wszelkimi instrumentami prawnymi, aby skutecznie monitorować poziom wdrażania w samorządowych dokumentach planistycznych rekomendacji płynących z map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego**. Podkreślmy zwłaszcza, że na wojewodach ciąży obowiązek kontroli legalności aktów samorządowych i to wojewodowie dysponują w tym zakresie szerokimi kompetencjami nadzorczymi.

Wojewoda może stwierdzić nieważność uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jeśli dopatrzy się nieuwzględnienia decyzji uzgodnieniowych Wód Polskich. Po upływie terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w tej sprawie wojewoda może wciąż zaskarżyć rzeszoną uchwałę do Sądu Administracyjnego.

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby wojewodowie w porozumieniu z regionalnymi dyrekcjami Wód Polskich opracowali mechanizm przeglądu wydawanych przez samorządy aktów planistycznych pod kątem ich zgodności z decyzjami uzgodnieniowymi Wód Polskich. Ponadto nie ma formalnych przeszkód, aby wojewodowie (również w porozumieniu z Wodami Polskimi) zainicjowali szerszą analizę aktualności obowiązujących planów miejscowych w kontekście wskazań płynących z map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego. Chodzi o zidentyfikowanie przypadków, w których istnieje szczególna potrzeba aktualizacji obowiązujących dokumentów planistycznych z uwagi na zmiany w mapach powodziowych.

W celu wsparcia tego rozwiązania ustawodawca może rozważyć, w ślad za rekomendacją Najwyższej Izby Kontroli, wprowadzenie uproszczonej procedury aktualizacji planów miejscowych, umożliwiającej naniesienie zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią bez konieczności wdrożenia pełnej, długotrwałej procedury zmiany tego dokumentu¹¹.

Warto zaznaczyć, że o ile na Wodach Polskich ani na wojewodach nie ciąży dziś ustawowy, jasno wyartykułowany obowiązek całościowego i regularnego przeglądu uwzględniania w lokalnych aktach planistycznych map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, o tyle nie istnieją żadne formalne przeszkody do podejmowania takich działań. Są one zgodne z ustawowymi celami i misją tych instytucji, a dla samorządów mogą stanowić niezbędne wsparcie oraz dodatkową motywację do podejmowania działań dostosowawczych.

W kontekście tych problemów nie sposób pominąć faktu, że brakowi dyscypliny planistycznej i raczej swobodnemu podejściu do uwzględniania ryzyka powodziowego w aktach określających warunki zabudowy sprzyjają niespójne i nieodpowiedzialne „wysoki” legislacyjne, które można odnotować w ostatnich kilkunastu latach. **Warto pamiętać zwłaszcza o nowelizacji Prawa wodnego¹², błyskawicznie uchwalonej w grudniu 2015 roku z inicjatywy**

11 Tamże, s. 12.

12 Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 2295.

posłów Prawa i Sprawiedliwości. Ten akt prawny w istotny sposób osłabił znaczenie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego.

Po pierwsze, wspomniana nowelizacja usunęła ustawowy obowiązek dostosowania aktów planowania przestrzennego do map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego. Po drugie, znosiła generalny obowiązek uwzględniania w dokumentach planistycznych treści tych map. Ustawa została przyjęta i podpisana przez ówczesnego Prezydenta w ciągu zaledwie kilkunastu dni.

Oczywiście jej inicjatorom trudno zarzucić wprost dążenie do osłabienia instrumentów prewencji powodziowej. Błyskawiczne rozmontowanie modelu opartego na mapach zagrożenia powodziowego i mapach ryzyka powodziowego jako wiążących wskazaniach dla planowania przestrzennego pokazało jednak, że poważne podejście do takich dokumentów nie jest przez władzę centralną szczególnie premiowane i pożądane. Wprowadzie wraz z nowym Prawem wodnym z 2017 roku przywrócono obowiązek uwzględniania map powodziowych w dokumentach planistycznych, ale już bez terminu na dostosowanie istniejących planów do tych map.

Trzeba uczciwie przyznać, że poselska inicjatywa nowelizacji Prawa wodnego z grudnia 2015 roku cieszyła się wsparciem przynajmniej części środowisk samorządowych, które obawiały się, że obowiązek dostosowania planów miejscowych do map powodziowych będzie oznaczał konieczność wypłaty odszkodowań właścicielom terenów, które zostaną pozbawione możliwości zabudowy. Pomijając fakt, że obowiązek uwzględniania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego nie oznaczał jeszcze automatycznie wyłączenia prawa do zabudowy na terenach objętych zagrożeniem powodziowym, dotykamy tutaj istotnego problemu systemowego i aksjologicznego w obszarze regulacji planowania przestrzennego. Chodzi o kwestię, do jakiego stopnia ograniczenie prawa do zabudowy na obszarach zagrożenia powodziowego winno być rekompensowane właścicielom tych terenów. Wydaje się, że **w obliczu rosnącej skali zagrożeń naturalnych gruntownego przemysłu wymaga podejście ustawodawcy do kompensacji ograniczeń prawa własności wynikających z konieczności ochrony przeciwpowodziowej.**

Ekspertcy podkreślali, że w Polsce funkcjonuje specyficzne podejście do prawa własności gruntu, silnie zakorzenione w liberalnej narracji ekonomicznej¹³. W dominującym dyskursie własność prywatna jest postrzegana

13 Liberalna narracja ekonomiczna to sposób opowiadania o gospodarce, w którym rynek jest podstawowym mechanizmem koordynacji, własność prywatna i konkurencja są źródłem dobrobytu, a rola państwa sprowadza się głównie do zapewnienia praworządności, stabilnych reguł i dóbr publicznych. Preferuje równość szans nad równość rezultatów oraz deregulację, otwartość handlową i ograniczone

jako pełna swoboda dysponowania działką, bez względu na szerszy kontekst społeczny czy środowiskowy. W praktyce oznacza to powszechne przekonanie, że właściciel ma prawo do budowy domu nawet na terenach zalewowych. Takie podejście – określane przez ekspertów jako anachroniczne i ortodoksyjne – okazuje się jednak przeciwnie skuteczne w perspektywie działań antypowodziowych i szerzej: polityki bezpieczeństwa wspólnot lokalnych. Wymusza bowiem konieczność ponoszenia przez całą społeczność kosztów na infrastrukturę hydrotechniczną chroniącą indywidualne inwestycje. Pojawia się tu pytanie o legitymizację takiego obciążenia: czy członkowie wspólnoty zgodziliby się na dodatkowe opodatkowanie w celu sfinansowania zabezpieczeń tylko po to, by sąsiad mógł postawić dom na działce o wysokim ryzyku powodziowym?

W raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2023 roku to samorządy zostały wskazane jako instytucje odpowiedzialne za postępującą zabudowę na terenach zalewowych. Według zapisów w raporcie miały one jednak rzadko współpracować i uzgadniać decyzje o warunkach zabudowy z Wodami Polskimi. W raporcie NIK wymieniała również Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW), czyli instytucję, która wcześniej (przed powołaniem PGW Wody Polskie w 2018 roku) sprawowała nadzór nad terenami zalewowymi (obszarami, gdzie rzeki występują z koryta). Raport krytycznie odnosi się do procedowania przez RZGW warunków uzgodnienia zabudowy z występującymi o pozwolenie na budowę. Jeśli chodzi o pozwolenia na budowę, to instytucja ta z wyjątku czyniła w zasadzie regułę. Obecnie RZGW podlegają centralnemu zarządowi Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zajmując się zarządzaniem zasobami wodnymi na określonym obszarze dorzecza w Polsce.

Problem ze zbyt częstym wyrażaniem zgody na budowę na terenach zalewowych utrzymuje się również obecnie, gdy nadzór jest sprawowany przez Wody Polskie. Eksperci wskazują, że w Wodach Polskich pracuje zbyt mało urzędników, dlatego nie radzą sobie z dużą liczbą wniosków napływających od samorządów. Prościej i szybciej jest wydać zgodę na warunki zabudowy, niż poświęcać czas na argumentację decyzji odmownej.

Decyzję, która zakaze budowy bądź wyłączy jakieś obszary z możliwości zabudowy, może również wydać wójt gminy, wykorzystując do tego istniejący aktualny plan zabudowy gminy z obowiązującym zakazem zabudowy na terenach zalewowych. W tym przypadku jednak konieczne są umiejętna komunikacja gminy z mieszkańcami i potencjalnymi inwestorami oraz odwaga przeciwstawiania się presji dotyczącej inwestycji. Jest to tym bardziej trudne,

bezpieczeństwo socjalne. Problemy widzi przede wszystkim w zniekształceniach rynkowych (monopole, silne regulacje), a redystrybucję traktuje jako wtórną wobec wzrostu i efektywności.

że środki pozyskiwane ze sprzedaży tego typu terenów stanowią znaczącą część gminnych budżetów.

Istotny wątek dyskursu eksperckiego dotyczył również **politycznych konsekwencji powodzi i roli państwa jako facylitatora w procesie angażowania się obywateli w działania kryzysowe**. Eksperci zwracali uwagę na lepszy stan obecnej infrastruktury hydrologicznej niż ten w czasie powodzi w 1997 roku. Podkreślano, że w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych Polska wciąż znajdowała się w początkowej fazie transformacyjnych przemian. Panował również inny klimat polityczny, Polskę odwiedził wtedy prezydent Bill Clinton (10–11 lipca), a we wrześniu miały odbyć się wybory parlamentarne (wygrane przez Akcję Wyborczą Solidarność). Zdaniem Jacka Raciborskiego powódź w 1997 roku była ważnym wydarzeniem społecznym i medialnym, ale nie stała się tematem organizującym kampanię – nie zmieniła głównego podziału politycznego, nie wprowadziła nowych osi konfliktu i nie przełożyła się na trwałe przesunięcia w elektoracie, który uporządkował się w ramach większej narracji politycznej, opartej na osi: postkomuniści vs. postsolidarność¹⁴. W 2024 polska scena polityczna była wciąż zdominowana przez konflikt między Prawem i Sprawiedliwością a ugrupowaniami krytykującymi partię Jarosława Kaczyńskiego. W tej sytuacji powódź stała się okazją do uruchomienia stronnicej komunikacji politycznej, przede wszystkim dzięki wykorzystaniu mediów społecznościowych. Najbardziej wstrzemięźliwy w krytyce działań rządu w trakcie powodzi był prezydent Andrzej Duda. W początkowym okresie powodzi prezydent nawet docenił działania. Od początku krytyczną postawę wobec rządu przyjęła opozycja, przede wszystkim Prawo i Sprawiedliwość (i popierające tę partię środowiska polityczne i medialne). W krytyce rządu stosowano retorykę oskarżycielską z wyraźnym przypisaniem winy i odpowiedzialności rządowi i premierowi. Ton oskarżycielski przyjęła również krytyka rządu adresowana w stronę opozycji, co przede wszystkim dotyczyło zaniechań w trakcie ośmioletnich rządów Prawa i Sprawiedliwości. Partia Jarosława Kaczyńskiego od początku dążyła do definiowania sytuacji, narzucając określoną narrację o rządzie, który nie działa, jak trzeba, zawiódł i opuścił mieszkańców małych miejscowości. Eksperci podkreślali natomiast, że w trakcie powodzi społeczeństwo pokazuje swoje najlepsze oblicze¹⁵. Wymieniali w zasadzie powszechny charytatywny zryw i zaangażowanie się w akcje pomocowe na różnych poziomach. Wskazywali na przyłączenie się do działań kryzysowych

14 J. Kuisz, M. Bilewicz, J. Raciborski, *Powódź 2024. Czy Państwo zawiodło?*, dz. cyt.

15 M. Bilewicz, *Polskie społeczeństwo w czasie powodzi pokazuje swoje najlepsze oblicze. Dlaczego tak się dzieje?*, „Tygodnik Powszechny”, 18 września 2024, <https://www.tygodnikpowszechny.pl/polskie-społeczenstwo-w-czasie-powodzi-pokazuje-swoje-najlepsze-oblicze-dlaczego-tak-sie-dzieje>.

organizacji pozarządowych. Jeśli można wskazać na jakieś pozytywne elementy w tej dramatycznej sytuacji, to właśnie owo przebudzenie w zbiorowym wysiłku charytatywnym zasługuje na takie wyróżnienie¹⁶. Ważne jest również to, aby oddolne działania obywatelskie zostały w racjonalny sposób włączone w działania władz centralnych i samorządu. Tu można dostrzec postęp w porównaniu do powodzi z 1997 roku. Państwo stara się koordynować działania organizacji pozarządowych, czego przykładem może być współpraca w zarządzaniu działaniami pomocowymi między wojewodami a Wielką Orkiestrą Świątecznej Pomocy. Takie próby koordynowania były dostrzegane również we współdziałaniu z innymi organizacjami. Co ważne, państwo nie odgrywa tu roli dominującej, ale raczej wspierającego koordynatora. Eksperci odnosili się również do kwestii oczekiwań wobec państwa w trakcie sytuacji kryzysowych. To jedno z kluczowych pytań pojawiających się w tym wymiarze dyskursu. Część z ekspertów (np. Jacek Raciborski) uważała, że oczekiwania wobec państwa są bardzo duże, dlatego w debacie publicznej łatwo było części opinii społecznej obwiniać państwo za niepowodzenia¹⁷. Należy również odejść od wizji państwa, w której oddziela się od niego samorząd. Samorząd jest częścią państwa, choć niekiedy działa w opozycji do struktur rządowych (dąży do innych celów, walczy o swoją podmiotowość i autonomię). Bardziej zasadna byłaby krytyka (bo ona jest potrzebna) odnosząca się do poszczególnych instytucji, aparatów państwa, które zawiodły przed powodzią i w jej trakcie.

Dyskurs ekspercki dotyczył również **kwestii legislacyjnych i instytucjonalizacji praktyk antykryzysowych**. W dyskursie podnoszony jest problem centralizacji ochrony przeciwpowodziowej. Zmiana prawa wodnego spowodowała, że za kwestie obwałowania, melioracji i zarządzania zbiornikami retencyjnymi odpowiadają Wody Polskie. Samorządy tłumaczą, że działania związane z gospodarką wodną, jakie podejmują, to konsekwencja poczucia odpowiedzialności za lokalne wspólnoty, a nie realizowanie ich obowiązków wynikających z prawa. Dlatego samorządowcy wnioskują o rewizję zapisów centralizujących gospodarkę wodną.

W dyskursie eksperckim problematyzowano również **politykę informacyjną i procedury komunikacyjne** w trakcie kryzysu powodziowego. Zastanawiano się, **czy rząd nie zbagatelizował zagrożenia powodziowego**, gdy nie wydał na czas kategoriycznych komunikatów, np. dotyczących konieczności ewakuacji. Rząd miał bowiem do dyspozycji prognozy IMGW, w których informowano o trzecim stopniu zagrożenia dla województw dolnośląskiego i opolskiego oraz

16 Tamże.

17 J. Kuisz, M. Bilewicz, J. Raciborski, *Powódź 2024. Czy Państwo zawiodło?*, dz. cyt.

ostrzegano o wzrostach stanów wody i realnym zagrożeniu powodziowym od piątku 13 września do niedzieli 15 września 2024 roku. Prognozy dotyczyły przede wszystkim dorzeczy Odry, w czym pomógł m.in. program Copernicus (jako część programu kosmicznego Unii Europejskiej). Podobnie alarmujące komunikaty publikował odpowiedni instytut w Czechach (11 września). Na konferencji prasowej minister środowiska Petr Hladík mówił: „Nie chcemy straszyć mieszkańców, ale ważne jest, abyśmy byli przygotowani na najgorszy scenariusz. Robimy wszystko, co w naszej mocy, aby poradzić sobie z tą sytuacją najlepiej, jak potrafimy”. Zapewniał również o gotowości jednostek bezpieczeństwa przeszkolonych na wypadek powodzi. Skoro informacje docierały do decydentów z kilkudniowym wyprzedzeniem, to dlaczego intensyfikacja działań, w tym komunikacji, nastąpiła z opóźnieniem? W tym przypadku warto też zwrócić uwagę na brak intensyfikacji komunikacji poprzez profil Centrum Informacyjnego Rządu. Dopiero 12 września na tym profilu pojawił się alert RCB.

Problemy komunikacyjne były wymieniane jako istotne przeszkody w wprowadzeniu skutecznych działań ratunkowych. Zwracał na to uwagę burmistrz Paczkowa – Artur Rolka.

Burmistrz poinformował, że szwankuje komunikacja z zarządcą zbiornika, Wodami Polskimi oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego we Wrocławiu.

Wysłaliśmy bardzo wiele pism do instytucji, które powinny udzielać nam informacji. Odpowiedzi albo były nie na czas, albo w ogóle nie przyszły – powiedział¹⁸.

Innym z wymienianych problemów okazał się **brak hierarchizacji informacji**. Dla odbiorców przekazów mogło nie być jasne, które z nich mają charakter priorytetowy i dotyczą spraw najważniejszych. Brakowało instytucji (może np. rzeczownika rządu) pełniącej funkcję „filtra komunikacyjnego”, co pozwalałoby na publikowanie informacji wiarygodnych, istotnych, z nadaniem im określonej hierarchii, aby odbiorcy nie byli zdani na samodzielną weryfikację prawdziwości informacji i nie traktowali ich wszystkich jako tak samo ważnych.

Przykładem błędu komunikacyjnego może być sytuacja z 17 września, kiedy różne stacje informacyjne podawały kilka wersji danych dotyczących liczby śmiertelnych ofiar powodzi. Część stacji informowała o „kilku ofiarach”, dwie

18 D. Kryska, „Byliśmy bardzo zaskoczeni”. Burmistrz Paczkowa mówi o problemach w komunikacji, [polsatnews.pl](https://www.polsatnews.pl), 16 września 2024, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2024-09-16/bylismy-bardzo-zaskoczeni-burmistrz-paczkowa-mowi-o-problemach-w-komunikacji/>.

podały informację o 10 ofiarach śmiertelnych. Jedna z nich ponadto (wPolsce) komunikat ten uzupełniła stwierdzeniem, że „ofiar może być znacznie więcej”. Stacje korzystały w tym przypadku nie z oficjalnych danych policji, ale z komunikatów przekazywanych przez samorządowców.

Komunikacja rządu z obywatelami odbywała się głównie za pośrednictwem mediów społecznościowych oraz poprzez transmisję konferencji prasowych i posiedzeń sztabów kryzysowych w stacjach informacyjnych (to również na kanałach w mediach społecznościowych).

Media koncentrowały się raczej na intensyfikacji przekazu, a nie na jego tonowaniu. Materiały konstruowane były tak, aby podtrzymywać stan wrażenia o stałym zagrożeniu. Dodatkowo jedna ze stacji TV Republika od pierwszych dni wykorzystywała problematykę powodziową do krytyki rządu, niekiedy stosując retorykę ośmieszającą. W relacjach medialnych, które po pierwszych sprawozdawczych dniach przyjęły formę powodziowego serialu, gdzie odbiorcom prezentowano „ludzkie historie” i dramaty przeżywane przez powodzian, rzadko można było odnaleźć materiały prezentujące szersze spojrzenie na kryzys. Tego rodzaju materiały publikowano w serwisach wymagających od odbiorców (np. czytelników) większego zaangażowania.

Pytaniem istotnym pozostaje również to dotyczące ujęcia dyskursu powodziowego w szerszej perspektywie. Pojawiły się tutaj trzy kwestie:

- fragmentaryzacja, czyli wyodrębnienie dyskursu powodziowego z dyskursu klimatycznego,
- ułokalnienie, czyli przyjęcie perspektywy południowo-zachodniej Polski, gdzie wystąpiła powódź,
- instrumentalizacja, czyli wykorzystywanie kryzysu powodziowego do bieżącej rywalizacji politycznej, bez pogłębionej refleksji dotyczącej polityk publicznych i szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli.

W dyskursie eksperckim pojawiały się kwestie związane z **organizacyjną niewydolnością Ośrodków Pomocy Społecznej (OPS)**. Wśród problemów wymieniano zbyt małą liczbę pracowników socjalnych. Te osoby (niekiedy same poszkodowane w powodzi) były odpowiedzialne za przeprowadzanie wywiadów z poszkodowanymi i procedowanie wniosków o udzielenie pomocy materialnej. Ponadto część pracowników nie posiadała odpowiednich kompetencji pozwalających na formalnie właściwe i organizacyjnie sprawne przeprowadzenie wywiadów środowiskowych. Ośrodki Pomocy Społecznej wspomagały się, przenosząc pracowników na zalanych terenach. Były również sytuacje, kiedy pracownicy z innych rejonów kraju przyjeżdżali na zalane tereny, aby

tam wspomagać przeciążonych. Tak było np. w Kłodzku, gdzie miejscowy OPS wsparły osoby z Bolesławca. W Głucholazach pracownicy OPS informowali o problemach związanych z realizacją zadań, co skutkowało konfliktami wewnątrz instytucji. Skierowali oni do dyrekcji list, którego treść opublikował portal wpolityce.pl¹⁹.

Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej skierowała listę uwag oraz rekomendacji do Wiceministry Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Katarzyny Nowakowskiej. Wymieniono tam trudności komunikacyjne, informując, że pracownicy nie są w stanie dotrzeć do wszystkich poszkodowanych, a pojazdów służbowych będących w ich dyspozycji jest za mało bądź są one niesprawne. Stąd postulat, aby pracownicy socjalni mogli korzystać ze wsparcia innych służb (wojsko, policja). Autorzy listu proszą także o delegowanie pracowników pomagających w administracyjnym opracowaniu wniosków, dzięki czemu pracownicy socjalni mogliby prowadzić więcej działań w terenie. Propozycje dotyczyły także wydłużenia terminów dotyczących procedowania złożonych przez poszkodowanych wniosków, ponieważ obecnie obowiązujące nie pozwalają na ich dochowanie przez pracowników socjalnych. Rekomendowano także przekazanie opinii publicznej jasnej informacji o zakresie możliwych do wykonania samodzielnie przez poszkodowanych prac, których rozpoczęcie nie wpłynie na możliwość wnioskowania o odszkodowanie.

Wnioskowano również o profesjonalne wsparcie w procesie odtwarzania zalanej dokumentacji. Pracownicy zgłaszali zapotrzebowanie na niezbędny do pracy sprzęt, taki jak kalosze, środki ochrony czy osuszacze, a także na priorytetowy dostęp do szczepień w związku z sytuacją epidemiologiczną na zalanych terenach. Wskazano na konieczne wsparcie psychologiczne i mentorskie (superwizyjne) dla pracowników oraz kompleksowe działania ewaluacyjne, pozwalające na przygotowanie gotowych strategii na nagłe wypadki kryzysowe²⁰.

Naukowcy zajmujący się problematyką gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej zwracają uwagę na nadmierną centralizację gospodarki wodnej i rozbudowaną biurokrację, kwestie infrastrukturalne oraz na problem komunikacji z obywatelami. Spostrzeżenia eksperckie można sprowadzić do najważniejszych punktów, przybierających niekiedy formułę rekomendacyjną:

19 *Nie ma kto pomagać powodzianom! Pracownicy socjalni w Głucholazach alarmują: „Jest nas za mało”. Czują się zaszczuci przez dyrekcję*, wPolityce.pl, 15 listopada 2024, <https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/713093-nie-ma-kto-pomagac-powodzianom-pracownicy-socjalni-alarmuja>.

20 List Polskiej Federacji Związkowej Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej do Katarzyny Nowakowskiej, Wiceministry Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 26 września 2024, https://federacja-socjalnych.pl/images/PDF/318_24_minister_powodz.pdf.

- **Centralizacja decyzji i paraliż biurokratyczny** – decyzje administracyjne, w tym klasyfikacja cieków wodnych czy zgody inwestycyjne, są podejmowane w Warszawie z wielomiesięcznym opóźnieniem. Brakuje elastyczności i decyzyjności na poziomie regionów. Należy przenieść część decyzji dotyczących inwestycji wodnych i klasyfikacji cieków do RZGW. Ponadto trzeba wzmocnić pozycję dyrektorów regionalnych – umożliwić im szybkie decyzje inwestycyjne oraz uprościć procedury uzyskiwania zgód między instytucjami (np. Wody Polskie → ministerstwo). Potrzebne są decentralizacja, przeniesienie kompetencji do regionów i zwiększenie budżetów RZGW.
- **Braki kadrowe i niskie kompetencje decyzyjne** – Wody Polskie nie dysponują wystarczającą liczbą doświadczonych pracowników, co przekłada się na spadek jakości planowania i utratę zaufania społecznego. Rotacja dyrektorów jest wysoka, a płace są niewspółmierne do oczekiwań.
- **Fragmentacja odpowiedzialności i brak spójności między instytucjami** – podział kompetencji między samorząd, instytucje centralne, RZGW i wojewodów prowadzi do rozmycia odpowiedzialności. W rezultacie nikt nie czuje się upoważniony do podjęcia decyzji w sytuacjach kryzysowych.
- **Brak systemowego podejścia do komunikacji i ostrzegania** – mieszkańców nie ostrzega się w odpowiednim czasie, a komunikaty są formułowane w niezrozumiałym języku. Systemy pozostają niespójne i nieprzetestowane. Rola samorządów w tym zakresie jest formalnie niedookreślona. Gminy powinny mieć ustawową możliwość publikacji ostrzeżeń hydrologicznych niezależnie od RCB. Komunikaty muszą być dostosowane językowo i kulturowo do mieszkańców (proste, zrozumiałe). Trzeba opracować procedurę wspólnych komunikatów samorządów i Wód Polskich.
- **Nieczytelność systemu opłat i redystrybucji środków** – fundusze z tytułu opłat wodnych nie wracają do regionów, lecz są wykorzystywane centralnie, często na działania niepowiązane z gospodarką wodną. Większy procent wpływów z opłat wodnych (np. za deszczówkę) powinien wracać do regionów. Środki te należy wykorzystywać na lokalne inwestycje hydrologiczne i retencyjne.
- **Zarządzanie w układzie zlewniowym** (strukturą hydrograficzną, nie administracyjną) funkcjonuje dobrze, o ile nie zostaje zablokowane przez decyzje centralne.

Jeżeli chodzi o wszystkie działania z wodą, one muszą się odbywać w układzie zlewniowym. Myślę, że co do tego jest przekonanie. Oczywiście nie mówimy o drobnych urządzeniach melioracyjnych, rowach, bo tam może sobie samorząd działać, bo to nie ma związku z powodziami, przynajmniej takiego znaczącego. System

powinien być systemem zlewniowym. Ten, który jest (...), ma jedną wadę, jest za bardzo scentralizowany (...) System po pewnej decentralizacji mógłby sobie radzić, dopóki nie zaczniemy rozmawiać o pieniądzach. Jak zaczniemy rozmawiać o pieniądzach, to będzie trochę gorzej (ekspert od gospodarki wodnej).

- **Zbiorniki retencyjne (np. Racibórz)** – potwierdzają swoją skuteczność w zarządzaniu retencją i ochronie przed falami powodziowymi.
- **Działania samorządów** – eksperci podkreślają ich sprawczość komunikacyjną i zdolność do mobilizacji społecznej, choć brakuje im formalnego uznania w systemie.
- **Przemyślana polityka przesiedleń** – wykup gruntów i nieruchomości po powodzi, z uczciwymi rekompensatami, zanim rozpocznie się odbudowa. Zniechęcanie do odbudowy na terenach zalewowych.
- **Ustabilizowanie relacji między Wodami Polskimi a samorządami:** odbudowa zaufania, porozumienia techniczne i wspólna edukacja.
- **Rezygnacja z błędnych bodźców fiskalnych:** np. zielone liczniki, czyli wodomierze rejestrujące zużycie wody do celów niebytowych – odczytana z nich ilość wody pobranej do tych celów jest odejmowana od ogólnego zużycia i nie podlega opłatom za ścieki, co pozwala płacić znacząco niższe rachunki za wodę, ale nie zachęca do jej oszczędzania, tylko zniechęca do retencji i zatrzymywania wody deszczowej.

Dlatego potrzebna jest transformacja całego modelu gospodarki wodnej:

- z systemu reaktywnego ⇒ w system prewencyjny,
- z kontroli centralnej ⇒ w sprawczość lokalną,
- z krótkich decyzji ⇒ w długie procesy opieki nad rzeką i społecznością.

Podsumowując, w dyskursie eksperckim problematyzowano kwestie:

- **Kluczowa i w zasadzie niezastępowalna rola państwa oraz jego służb w działaniach kryzysowych, szczególnie w stanie klęski żywiołowej.** Państwo oprócz roli głównego sprawczego aktora może przyjmować na siebie rolę facylitatora – ułatwiając procesy komunikacji i współpracy i nie narzucając gotowych rozwiązań.
- **Polityka przestrzenna i klimatyczna, dotycząca przede wszystkim odpowiedzialności instytucjonalnej (samorządy vs. Wody Polskie) w uzgadnianiu warunków zabudowy dla terenów zalewowych (opisanych na mapach hydrologicznych).** Problem zabudowy na terenach zalewowych to efekt: dominacji liberalnej narracji o „świętym prawie własności” w opozycji do polityk klimatycznych i odpowiedzialności na

poziomie wspólnotowym, presji inwestycyjnej (np. ze strony deweloperów), finansowej zależności gmin od sprzedaży działek, niskiej skłonności do konfrontacji samorządu z mieszkańcami, niewydolności Wód Polskich (braki kadrowe, brak kontroli nad procesem wydawania WZ). Proponowana jest w tym przypadku „zasada przezorności klimatycznej”²¹: państwo odkupuje tereny zalewowe, nie dopuszczając do zabudowy.

- **Komunikacyjna, dotycząca opóźnień w komunikatach, niespójności danych, braku hierarchizacji informacji.** Krytykowano niejednolitość strategii informacyjnej rządu i instytucji, podnosząc m.in. problem braku osoby pełniącej funkcję „filtra komunikacyjnego”, czyli rzecznika rządu.
- **Społeczeństwo obywatelskie i jego zdolności do radzenia sobie z kryzysem (rezyliencja), kiedy to eksperci akcentują potrzebę integracji działań państwowych z oddolnym „pospolitym ruszeniem”.** Wskazano, że koordynacja (a nie zastępowanie) powinna być modelem relacji: państwo–organizacje społeczne. Podkreślano znaczenie budowania obywatelskiej odporności jako elementu polityki antykryzysowej.
- **Legislacja i instytucjonalizacja praktyk, potrzeba rewizji ustawy o prawie wodnym – ograniczenie nadmiernej centralizacji, wzmocnienie współpracy z samorządami.** Wskazywano na potrzebę zwiększenia zasobów (kadrowych, finansowych) w instytucjach takich jak Wody Polskie, jeśli ta instytucja wciąż ma działać w takim (scentralizowanym) modelu. Przyszłość Wód Polskich to kwestia mocno dyskusyjna. Duży negatywny bagaż wizerunkowy i krytyka, którą słychać z wielu stron, powinny być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o przyszłym kształcie tej instytucji. Pojawiającym się problemem jest również przywrócenie realnej obrony cywilnej (po przyjęciu ustawy o ochronie ludności).

21 K. Urban, *Budowanie na terenach zalewowych bywa łatką na dziurę budżetowe*, dz. cyt.



Beata Zawrzel, *Lewin Brzeski. Sprzątanie po powodzi*, fotografia

Rekomendacje rzecznicze i systemowe: od uznania do przebudowy

Założenie ogólne

Przeciwdziałanie i zwalczanie powodzi są przedmiotami kompleksowej regulacji w polskim prawie, która zasadniczo odzwierciedla podejście wielopoziomowe i zasadę decentralizacji władzy publicznej. Obowiązujące prawo zawiera szeroki zestaw środków, które przy odpowiednio rygorystycznym stosowaniu powinny pozwolić na skuteczną prewencję powodziową i szybkie reagowanie na występujące zagrożenia. System zarządzania kryzysowego w Polsce wymaga jednak istotnych zmian i korekt nie tylko na poziomie technicznym, ale też w odniesieniu do jego całokształtu. Potrzebna jest zmiana paradygmatu – od zarządzania instytucjonalnego do współdzielonego systemu bezpieczeństwa, w którym:

- samorządy, organizacje społeczne i mieszkańcy nie są dodatkiem, lecz fundamentem struktury;
- sprawczość lokalna stanowi punkt wyjścia do projektowania procedur;
- zaufanie i wiedza relacyjna stają się pełnoprawnymi zasobami operacyjnymi, państwo jako facylitator jest w stanie koordynować zaangażowanie organizacji społecznych w działania kryzowe (gwarantując/kredytując ich działania związane z ponoszeniem kosztów) – organizacje dają swoją wiedzę, ludzi i „technologie pomagania”, ale ich kapitał materialny jest odnawiany;
- służby, jakimi dysponuje państwo (przede wszystkim Państwowa Straż Pożarna), są w stanie szybko (równoległe do przejawów klęski) rozpocząć działania na obszarze kryzysowym;
- instytucje odpowiedzialne za działania kryzysowe posiadają odpowiedni potencjał i zdolności do efektywnego działania zgodnie z regułą przezorności; trzeba pamiętać, że choć prawo umożliwia już teraz podejmowanie na szeroką skalę działań prewencyjnych i zaradczych, to warunkiem ich skuteczności pozostaje sięgnięcie po nie bez zwłoki, we właściwej sekwencji i w sposób skoordynowany na wszystkich szczeblach;

- budowa zintegrowanego i zestandaryzowanego systemu łączności dla służb państwowych: system powinna cechować interoperacyjność między służbami państwowymi i samorządami, dlatego warto zastanowić się nad możliwością emisji komunikatów przez gminy (podpisanych i zsynchronizowanych z centralą) – system ten powinien być odporny na zakłócenia nie tylko techniczne, ale także o charakterze dezinformacyjnym, co musi dotyczyć również komunikatów RCB, kryptograficznego znakowania/uwierzytelniania ostrzeżeń i spójnej, wielokanałowej dystrybucji.

Trudno uchwytnym problemem pozostaje kwestia ogólnej filozofii działania administracji na wszystkich jej poziomach w sytuacjach kryzysowych. Powódź w 2024 roku, tak jak wcześniejsze kataklizmy i zagrożenia różnego typu (np. pandemia COVID-19), po raz kolejny pokazała, że **w sytuacji zagrożenia władze publiczne w zbyt małym stopniu kierują się regułą przezorności w podejmowaniu decyzji nakierowanych na ochronę życia i zdrowia obywateli.**

Reguła przezorności to model interwencji publicznej, który polega na zdecydowanych działaniach wyprzedzających zagrożenie. Działania oparte na zasadzie przezorności mogą się niekiedy wydawać przedwczesne czy nieadekwatne do skali zagrożenia, ale jednocześnie dają większą gwarancję uniknięcia dramatycznych konsekwencji wystąpienia zagrożenia. **Regułę przezorności trudno zaordynować przepisami prawa, ponieważ wymaga ona raczej zmiany nastawienia i podejścia wśród decydentów publicznych. W naszych warunkach musiałaby oznaczać przejście od kultury bagatelizowania i uspokajania do kultury wyprzedzającego i zdecydowanego reagowania na zagrożenia.**

Czy taka zmiana w kulturze politycznej i administracyjnej może być jakkolwiek stymulowana przepisami prawa? Zapewne jest to możliwe w stopniu ograniczonym, ale warto rozważyć pewne dodatkowe rozwiązania. Mogą one dotyczyć w szczególności ogłaszania stanu klęski żywiołowej, który umożliwi uruchomienie najszerszego zakresu instrumentów zwalczania zagrożenia i ochrony mieszkańców.

Podkreślmy, że ustawowa definicja klęski żywiołowej jest bardzo pojemna. Jako klęskę żywiołową definiuje się zwłaszcza katastrofę naturalną, czyli „zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub

zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”²². Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jest uzasadnione w przypadku katastrof, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

Tak zdefiniowane warunki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej dają rządowi szeroką swobodę w decydowaniu o wykorzystaniu tego instrumentu. Co jednak jeszcze bardziej istotne, zgodnie z art. 2 Ustawy o stanie klęski żywiołowej ten stan nadzwyczajny można wprowadzić nie tylko w celu usunięcia skutków katastrof naturalnych, ale także zapobieżenia tym skutkom. To daje pole do bardziej przezroczystościowego działania rządu, jeszcze przed wystąpieniem szkód o znaczącej skali. **Być może jednak należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem bardziej precyzyjnej regulacji (na poziomie aktów wykonawczych do ustawy), które dawałyby Radzie Ministrów bardziej szczegółowe wytyczne na temat czynników i kryteriów uzasadniających wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w sytuacji zagrożenia powodziowego.** Nie byłyby to jednocześnie warunki konieczne do wykazania, ale wskazania najważniejszych parametrów, które przemawiają za ogłoszeniem stanu nadzwyczajnego.

Zasadne byłoby także wyraźne upoważnienie organów wykonawczych samorządu na każdym poziomie do występowania do Rady Ministrów z wnioskiem o ogłoszenie stanu klęski żywiołowej, być może jednocześnie z propozycją środków, które mogą zostać przewidziane w rozporządzeniu o ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej. Chodzi zwłaszcza o zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw jednostki. Przypomnijmy, że w obecnym stanie prawnym formalnie o ogłoszenie stanu klęski żywiołowej może zawniioskować wyłącznie wojewoda. Taką decyzję może też podjąć rząd z własnej inicjatywy.

Oczywiście uelastycznienie reguł dotyczących stanu klęski żywiołowej niesie za sobą konkretne zagrożenia. Reżim stanu klęski żywiołowej dopuszcza bowiem daleko idące ograniczenia wolności i praw mieszkańców. W szczególności w ramach tego stanu nadzwyczajnego możliwe są:

- zawieszenie działalności określonych przedsiębiorstw, nakazanie lub zakazanie określonej aktywności gospodarczej;

²² Art. 3 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558 z późn. zm.

- nakazanie pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia;
- nakazanie stosowania określonych cen na towary lub usługi o podstawowym znaczeniu dla mieszkańców;
- nakazanie ewakuacji w określonym czasie, a także zakazanie przebywania w określonych miejscach;
- dokonanie przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych.

Te i inne dopuszczalne w reżimie stanu klęski żywiołowej ograniczenia czy nakazy są oczywiście potencjalnym polem do nadużycia władzy, jednak polska praktyka powodziowa wskazuje raczej na zjawisko odwrotne – nadmierną powściągliwość czy też opieszałość w sięganiu po środki o charakterze nakazowym czy przymusowym. Obok przyczyn natury społeczno-kulturowej wynika to zapewne z obaw o potencjalną odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego, a także indywidualną odpowiedzialność karną decydentów z tytułu ewentualnego przekroczenia uprawnień.

Zarówno w przypadku zapobiegania powodzi, jak i w walce z nią kluczowym problemem nie wydaje się niedoskonałość przepisów, ale niewydolność instytucji i mechanizmów stosowania przepisów. Zarówno ostatnia powódź, jak i wcześniejsze zdarzenia tego typu dostarczyły przykładów najczęstszych problemów w praktyce reagowania na zagrożenie powodziowe. Do najważniejszych można zaliczyć:

- Opóźnienia w podejmowaniu kluczowych decyzji, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, wynikające czy to z braku wiarygodnych informacji o skali zagrożenia, czy to z niechęci do podejmowania radykalnych decyzji, które mogłyby zostać odebrane przez mieszkańców jako przedwczesne lub nieadekwatne do rzeczywistej skali zagrożenia;
- Brak komunikacji między instytucjami uczestniczącymi w walce z powodzią, np. między Wodami Polskimi a samorządami lokalnymi, co prowadziło do opóźnień w podejmowaniu krytycznych decyzji, zwłaszcza o ewakuacji ludności;
- Problemy z koordynacją i synchronizacją działań, np. ewakuacyjnych, skutkujące chaosem informacyjnym wśród mieszkańców zagrożonych terenów.

Wydaje się, że **centralnym problemem pozostaje kwestia sprawnego współdziałania i wymiany informacji pomiędzy organami i podmiotami**

włączonymi w system reagowania na zagrożenia powodziowe, co pozwalałoby im podejmować w ramach swoich kompetencji niezbędne decyzje we właściwym czasie. Dlatego **rozważenia wymaga przeformatowanie zespołów zarządzania kryzysowego – funkcjonujących w trybie ustawy o zarządzaniu kryzysowym na każdym szczeblu władzy publicznej** – które pełnią kluczową funkcję koordynująco-wspierającą właściwe organy władzy, zarówno przy zapobieganiu katastrofom naturalnym, jak i w trakcie nich. Wydaje się, że na każdym szczeblu powinny one grupować przedstawicieli wszystkich instytucji publicznych, których działania mają znaczenie w kontekście zwalczania zagrożenia powodziowego. Warto zadbać o to, żeby zwłaszcza powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego zostały trwale wzmocnione obecnością przedstawicieli służb, inspekcji i straży, Wód Polskich oraz Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Tak samo w zespołach tworzonych przez wojewodów można zapewnić szerszą reprezentację samorządów. To stworzyłoby warunki do lepszej wymiany informacji i koordynacji działań wszystkich podmiotów odgrywających główną rolę w walce z zagrożeniem.

Rekomendacje strategiczne (strukturalne)

Włączenie organizacji społecznych do systemu reagowania kryzysowego

- **Stałe, długofalowe porozumienia między gminami a organizacjami społecznymi powinny stać się podstawowym narzędziem współpracy w zarządzaniu kryzysowym.** Dzięki nowym rozwiązaniom prawnym możliwe jest nie tylko formalne włączenie organizacji społecznych w system ochrony ludności, lecz także zapewnienie im stabilnego finansowania. Takie rozwiązanie wzmacnia potencjał organizacji społecznych, gwarantuje ich trwałą obecność w systemie bezpieczeństwa i chroni je przed ryzykiem ekonomicznej marginalizacji. **Punktem wyjścia powinno być opracowanie zasad instytucjonalizujących codzienną współpracę samorządu z organizacjami społecznymi.**
- **Miejsce dla przedstawicieli organizacji społecznych (także reprezentantów lokalnych mediów) w sztabach kryzysowych z głosem doradczym i dostępem do danych.** Pozwoli to skuteczniej mobilizować potencjał mieszkańców do wsparcia działań podejmowanych w obliczu zagrożenia. Powódź to nie tylko test dla zarządzania wielopoziomowego, ale także dla obywatelskiego współzarządzania, które wykracza poza podporządkowywanie się mieszkańców decyzjom właściwych organów. Trwała obecność lokalnego społeczeństwa obywatelskiego w zespołach

zarządzania kryzysowego pozwoliłaby przygotować potencjał mieszkańców do działania na znacznie wcześniejszym etapie niż bezpośrednia walka z powodzią.

- **Stworzenie funduszu szybkiego reagowania społecznego** – dostępne dla organizacji na działania terenowe. Do dyskusji pozostaje kwestia, kto mógłby być w tym przypadku głównym fundatorem,
- **Jednym z rozwiązań mogłoby być utworzenie koordynatorów na szczeblu wojewódzkim (w urzędach wojewódzkich przy wojewodzie), którzy byłiby odpowiedzialni za kontakty z organizacjami pozarządowymi na szczeblu lokalnym.** Chodziłoby nie tylko o tworzenie i aktualizację ich rejestru, ale też o faktyczną diagnozę mówiącą, czym organizacje się zajmują i jak można wykorzystać ich *know-how* w trakcie różnego typu działań w interesie mieszkańców (przed wszystkim w czasie kryzysu). Często to właśnie lokalne organizacje społeczne skutecznie pomagały powodziąnom. W Łądku-Zdroju i Stroniu Śląskim organizacje z tamtego rejonu włączyły się do pomagania najbardziej poszkodowanym. Władze lokalne zawarły z nimi szybkie porozumienie, ponadto przedstawiciele organizacji uczestniczyli w spotkaniach lokalnych sztabów kryzysowych.
- **Określenie, jaką rolę w systemie kryzysowym mają odgrywać organizacje społeczne.** Może to być rola polegająca na pośredniczeniu między mieszkańcami i służbami dyspozycyjnymi. Za przykład może służyć wykorzystanie platformy „Mapuj Pomoc”. Przy pomocy tego narzędzia tworzono mapę miejsc, w których migranci z Ukrainy mogą otrzymać określony rodzaj pomocy. Ludzie z organizacji pozarządowych mogliby być również przekierowywani do Ośrodków Pomocy Społecznej jako wsparcie dla urzędników w sytuacji kryzysowej.
- **Włączenie organizacji społecznych do działania w sytuacjach kryzysowych będzie wymagać zaplanowania odpowiedniej kwoty (np. w budżecie gminy albo w budżecie, którym dysponuje wojewoda w związku z sytuacją kryzysową).** Chodzi m.in. o pomoc w zakwaterowaniu dla przybywających wolontariuszy. Warto rozważyć, czy w przypadku przekazywania rządowych środków do gmin na walkę z powodzią należałoby jasno wskazać, że środki te mogą być przekazane organizacjom pozarządowym. Urzędnicy nie obawialiby się wtedy, że w jakikolwiek sposób naruszają prawo albo że finanse gminy zostaną zakwestionowane w postępowaniach audytowych.
- **Organizacje pozarządowe powinny być zaangażowane w tworzenie centrów (tzw. hubów) pomocowych.** Organizacje lokalne mogłyby zostać wpisane w łańcuch pomocowy, w którym organizacje lokalne dyspo-

nują niezbędnymi informacjami – terenowym rozeznaniem – na temat tego, jak wygląda hierarchia potrzeb i czego oczekują mieszkańcy. Infrastrukturę pomocową mogą dostarczać duże ogólnopolskie organizacje ze sprawdzonym *know-how*, jak dystrybuować pomoc. Rola decyzyjna i kontrolowanie procedur administracyjnych należałyby do urzędników. Na tym miałyby m.in. polegać, postulowane przez przedstawicieli organizacji społecznych, „spięcie działań oddolnych z górami”.

- **Usprawnienie działań po przejściu wody, przede wszystkim w zakresie dystrybucji pomocy.** Chodzi m.in. o monitorowanie tego, komu i w jaki sposób udzielana jest pomoc. Nie chodzi o to, aby komuś pomocy odmawiać, ale żeby otrzymywali ją rzeczywiście najbardziej potrzebujący (nie na zasadzie „kto przyszedł, to dostał”).
- **Uruchomienie szkoleń z zakresu zarządzania wolontariatem. Można do tego wykorzystać duże (ogólnopolskie, międzynarodowe), jak i lokalne organizacje pozarządowe.** Wolontariusze powinni być kierowani w miejsca, gdzie ich obecność jest potrzebna i w momencie pojawienia się tam mają oni już przypisane działania. Nie powinno być tak, że niosące na miejscu pomoc organizacje znaczną część swojej aktywności skupiają na zagospodarowywaniu pojawiających się spontanicznie wolontariuszy (często bez potrzebnego wyposażenia, z drugiego końca Polski, bez jakiegokolwiek bazy noclegowej i zabezpieczenia prowiantu).

Uznanie samorządów za aktorów strategicznych, nie tylko wykonawców

- Wzmacnianie potencjału instytucji lokalnych w obszarze zarządzania kryzysowego. Nie tylko doświadczenia ostatniej powodzi, ale także raporty NIK czy zewnętrznych ekspertów pokazują, że zwłaszcza na poziomie gmin brakuje kompetencji i doświadczenia w tej sferze. Administracja rządowa powinna zapewnić samorządom wsparcie w budowaniu takiego potencjału. Zapewne jest to moment, by w każdej gminie zafunkcjonowało centrum zarządzania kryzysowego, które należy wyposażać w odpowiednie wsparcie ze strony administracji rządowej.
- Autonomia operacyjna burmistrza/wójta w stanie kryzysu – bez konieczności zgody wojewody; dotyczy sytuacji, w których czas oczekiwania na akceptację decyzji znacznie wydłużałby czas reakcji (np. problem zarządzania służbami dyspozycyjnymi).
- Wzmacnianie autonomii samorządu dzięki stabilizacji w strukturze administracyjnej (uniezależnienie od zmian politycznych, ciągłość w strukturze administracyjnej powiązana z określonymi funkcjami, np. – jak proponują eksperci – ze stanowiskiem sekretarza gminy).

- Stała rezerwa sprzętu i funduszy w dyspozycji gmin (nie „na wniosek”); rezerwy ujęte w postaci normatywów.
- **Rozważenia wymaga wprowadzenie obowiązku tworzenia centrów zarządzania kryzysowego nie tylko na poziomie wojewódzkim i powiatowym, ale także na szczeblu gminnym.** Obecnie jest to rozwiązanie fakultatywne²³. Należy bardzo wyraźnie zaznaczyć, że rekomendacja ta wprost zależy od spoiwa finansowego, bez którego można byłoby o niej nie wspominać. W raporcie ilustrujemy problem rozwiązań pozornych, które polegają na tworzeniu instytucji szczytkowych zakorzenionych w częstkach etatów urzędniczych. Wiemy, że tego typu rozwiązanie nie przynosi żadnych korzyści, a jedynie obniża kapitał zaufania instytucjonalnego. Niewątpliwie rosnące zagrożenie występowaniem sytuacji kryzysowych, spowodowanych nie tylko zagrożeniami naturalnymi, wymaga znaczącego wzmocnienia potencjału wszystkich szczebli administracji publicznej do przygotowania i zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Sam obowiązek utworzenia centrum zarządzania kryzysowego w gminie nie jest jeszcze gwarancją wzmocnienia tego potencjału, ale zwiększa szansę na zbudowanie odpowiedniego potencjału kadrowego i technicznego do działania w sytuacjach kryzysowych. Istnienie takich centrów pozwalałoby także na precyzyjniejsze adresowanie centralnego wsparcia dla działań samorządów w tej sferze i wypracowanie oraz upowszechnianie standardów działania administracji gminnej w sytuacjach kryzysowych. Dodajmy po raz kolejny, że wszystko to jest możliwe wyłącznie pod warunkiem finansowania odpowiadającego wyzwaniom. W innym przypadku należy rozważyć przeniesienie zarządzania kryzysowego na poziom co najmniej powiatowy, a gminom pozostawić pieczę nad organizacją i regularnymi przeglądami „magazynów żelaznych”.

Zmiany w lokalnym polu informacyjnym

- Lokalne kanały informacji (SMS, megafony, parafie, profile społecznościowe) formalnie włączone do łańcucha ostrzegania.
- Gmina jako węzeł dystrybucji danych pogodowych i decyzji.
- Włączenie organizacji społecznych do systemu informacyjnego (zbieranie informacji w terenie i przekazywanie decydentom, rozprzestrzenianie istotnych komunikatów).

23 Zgodnie z art. 20 ust. 2 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w celu realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wójt, burmistrz, prezydent miasta może, ale nie musi, utworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego.

- Szkolenie lokalnych rzeczników kryzysowych – tłumaczy między państwem a ludźmi.
- Testowanie przepływu informacji – z poziomu centralnego na lokalny i odwrotnie.

Rozwiązanie prawne dotyczące prawa wodnego

- Dyscyplina planistyczna i monitorowanie zgodności aktów i decyzji planistycznych samorządów z rekomendacjami płynącymi z map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego (systemowy bezpiecznik warunkujący adekwatne i zgodne z procedurami zaangażowanie instytucji odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i związane z tym decyzje o warunkach zabudowy).
- **Gruntownego przemyslenia wymaga podejście ustawodawcy do kompensacji ograniczeń prawa własności wynikających z konieczności ochrony przeciwpowodziowej.**

Rekomendacje operacyjne (wdrożeniowe)

Przygotowanie *checklisty* „gmina gotowa do reagowania” – minimum rekomendowane, pozwalające na stabilizację działania w sytuacji kryzysowej:

- Profil publiczny gminy z aktywną informacją kryzysową.
- Lista kontaktowa sołtysów, lokalnych organizacji społecznych (konkretni działacze) i Ochotniczej Straży Pożarnej (konkretni druhowie), lokalni przedsiębiorcy dysponujący potrzebnym sprzętem (np. z obszaru budowlanego, BHP, transportu).
- Mapa zasobów lokalnych (agregaty, pompy, środki ochrony) – wykorzystanie tworzonych na bieżąco normatywów.
- Zabezpieczone miejsce ewakuacji, wraz z alternatywnymi drogami ewakuacyjnymi i zapasami dla ewakuowanych (woda, banki energii, sanitariaty, przenośne toalety).
- Punkt informacyjny i logistyczny działający 24 h w czasie kryzysu.
- Scenariusze komunikacji bez internetu (plansze, radio, ogłoszenia głosowe) i przy zakłóceniach komunikacji opartej na technologii GSM.
- **Standaryzacja procedur dla OPS:**
 - ◇ uznanie oświadczenia mieszkańca jako podstawy do wypłaty zapomogi,
 - ◇ możliwość wypłaty środków bez zatwierdzenia „z góry” – w trybie ratunkowym,
 - ◇ minimalny pakiet interwencyjny: bony żywnościowe, środki higieniczne, miejsce schronienia.

Rekomendacje kulturowe i komunikacyjne

W tej części rekomendacje można odnieść do czterech komplementarnych obszarów:

1. Koordynacja instytucjonalna i sprawność działania

- Likwidacja barier w wymianie informacji między administracją rządową (w tym Wody Polskie) a samorządem lokalnym.
- Ograniczenie wskazywania winnych (tzw. *blame game*) poprzez klarowny podział odpowiedzialności.
- Poszerzenie składów zespołów zarządzania kryzysowego o lokalnych aktorów społecznych.
- Regularne testowanie procedur współdziałania i podejmowania decyzji w trybie kryzysowym (ćwiczenia, symulacje).

2. Wzmocnienie społecznej sprawczości

- Tworzenie języka publicznego, który uznaje mieszkańców, organizacje społeczne i samorządy za pełnoprawnych partnerów w zarządzaniu kryzysowym.
- Edukacyjne kampanie społeczne eksponujące realnych aktorów bezpieczeństwa: lokalnych liderów, organizacje społeczne, wolontariuszy, Ośrodki Pomocy Społecznej, Ochotnicze Straże Pożarne oraz parafie (szczególnie na obszarach wiejskich, gdzie dysponują one zasobami lokalowymi dla prowadzenia takich działań).
- Budowa rytuałów uznania: publiczne podziękowania, raporty z działań społecznych, inicjatywy typu „dzień rezyliencji lokalnej”.

3. Pamięć instytucjonalna i kultura organizacyjna

- Systematyczne wyciąganie wniosków z kryzysów i włączanie ich do praktyki organizacyjnej instytucji publicznych.
- Praca nad „pamięcią instytucjonalną”, počawszy od poziomu centrum, a kończąc na najniższych szczeblach samorządu. Nie powinno być tak, że funkcjonujemy jako państwo w cyklu – od kryzysu do kryzysu, bez wyciągania istotnych wniosków i wdrażania sensownych rozwiązań do kultury organizacyjnej instytucji zaangażowanych w działania prewencyjne i antykryzysowe. Przeszkodą w tym przypadku jest duża rotacja kadr w takich instytucjach jak RCB czy niska atrakcyjność na rynku pracy instytucji publicznych, oferujących niższe wynagrodzenia niż sektor komercyjny (m.in. ten problem był wskazywany przy dyskusji na temat zasobów kadrowych Wód Polskich).

- Tworzenie mechanizmów gromadzenia i transferu wiedzy od poziomu centralnego po lokalny.

4. Polityka kadrowa i zasoby ludzkie

- Zmniejszenie rotacji w instytucjach odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe (np. RCB, Wody Polskie, stanowiska urzędnicze w samorządzie lokalnym).
- Poprawa atrakcyjności zatrudnienia w sektorze publicznym, tak aby konkurował z sektorem prywatnym i zapewniał stabilne zaplecze kadrowe.

System zarządzania kryzysowego nie może opierać się wyłącznie na doskonaleniu procedur technicznych czy usprawnianiu ścieżek biurokratycznych. Jego trwała skuteczność wymaga włączenia zaufania jako podstawowego mechanizmu koordynacji działań. **Oznacza to uznanie organizacji społecznych nie za „amatorów”, lecz za aktorów posiadających wiedzę terenową i kompetencje eksperckie, a także traktowanie obywateli nie jako biernych beneficjentów pomocy, lecz jako partnerów zdolnych do współdziałania. Włączenie społecznej sprawczości do logiki instytucjonalnej stanowi warunek budowania odporności systemu na przyszłe kryzysy.**

Odporność społeczna nie jest cechą odziedziczoną, lecz praktyką społeczną, którą buduje się poprzez doświadczenie kryzysu i zdolność do przekuwania go w trwałe mechanizmy współdziałania. Społeczeństwo zdolne do radzenia sobie z kryzysem to nie takie, które potrafi przetrwać katastrofę w izolacji, ale takie, które potrafi z niej wyciągnąć zbiorową lekcję i przełożyć ją na nowy sposób organizacji życia publicznego.

W tym sensie odporność to nie tylko doraźna mobilizacja – ale też zdolność systemu społecznego do samoreprodukcji w obliczu zakłóceń. Władze centralne, samorządy, sołtysi, organizacje społeczne i mieszkańcy muszą działać nie jak oddzielne segmenty, ale jak sieć, w której informacja, zasoby i odpowiedzialność krążą bez barier. Tylko wtedy społeczeństwo nie funkcjonuje w logice „od kryzysu do kryzysu”, lecz w logice trwałej gotowości i zbiorowej sprawczości. **Odporność wymaga więc zmiany kultury instytucjonalnej – odejścia od centralizmu i podejrzliwości wobec obywateli na rzecz uznania lokalnej sprawczości jako fundamentu bezpieczeństwa. Społeczeństwo staje się silne nie dzięki technicznym barierom przeciw żywiołom, ale dzięki więziom społecznym i zaufaniu, które sprawiają, że w obliczu**

katastrofy potrafi działać jako wspólnota, a nie zbiór rozproszonych interesów.

Powódź z 2024 roku ujawniła słabości polskiego systemu zarządzania kryzysowego, ale jednocześnie pokazała, że skutki mogły być znacznie bardziej dramatyczne. Dzięki doświadczeniom z poprzednich lat oraz zaangażowaniu wielu aktorów – od instytucji państwowych po lokalne wspólnoty – udało się ograniczyć skalę strat i lepiej reagować na wyzwania. Raport pokazuje jednak, że wciąż brakuje spójnej koordynacji, skutecznej komunikacji i jasnych procedur, a współpraca między szczeblami administracji i organizacjami społecznymi pozostaje wybrakowana. Dlatego konieczne jest, aby czas między kolejnymi kryzysami był wykorzystany na budowanie systemowych mechanizmów prewencji i wyprzedzającej współpracy. Kluczowe znaczenie mają wzmocnienie operacyjnych zdolności samorządów – zwłaszcza gmin i sołectw – oraz trwałe włączenie organizacji społecznych jako równorzędnych partnerów w systemie bezpieczeństwa. Ostatecznym wnioskiem jest potrzeba ponownego zdefiniowania państwa jako sieci współdziałających aktorów, gdzie hierarchiczne decyzje łączą się z oddolną sprawczością, a wspólnota staje się fundamentem odporności.



Beata Zawrzel, *Lewin Brzeski. Sprzątanie po powodzi*, fotografia

Podziękowania od Fundacji im. Stefana Batorego

Przygotowanie raportu pokazującego doświadczenie powodzi w 2024 roku było możliwe dzięki wiedzy przekazanej przez uczestników zdarzeń. Dziękujemy wszystkim osobom, które podczas fokusów oraz wywiadów indywidualnych zgodziły się opowiedzieć o swoich przeżyciach i obserwacjach. Podziękowania należą się tym większe, że rozmowy były prowadzone w maju i czerwcu 2025 roku, kiedy mieszkańcy zalanych terenów ciągle zmagali się z traumą, a wiele osób nie czuło się na siłach, aby wracać pamięcią do dramatycznych wydarzeń. Mamy nadzieję, że wysiłek tych, którzy podjęli się opowieści, przyczyni się do wprowadzenia potrzebnych zmian.

Niezwykle cenne były również uwagi ekspertek i ekspertów, którzy wzięli udział w panelu zorganizowanym przez Fundację w czerwcu 2025 roku. Za udział w spotkaniu i podzielenie się swoją wiedzą dziękujemy: Mateuszowi Balcerowiczowi (PGW Wody Polskie), Bartoszowi Bednarczykowi (Związek Harcerstwa Polskiego), Michałowi Dudkowi (Najwyższa Izba Kontroli), Weronice Grzebalskiej (Instytut Studiów Politycznych PAN), Marcelowi Kiełtyce (Stowarzyszenie Demagog), Jackowi Kozłowskiemu (Najwyższa Izba Kontroli), Piotrowi Matczakowi (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza), Piotrowi Mikłowskiemu (Najwyższa Izba Kontroli), Krzysztofowi Paturejowi (Międzynarodowe Centrum Bezpieczeństwa Chemicznego w Polsce), Katarzynie Sienkiewicz-Małyjurek (Politechnika Śląska), Dominice Springer (Fundacja HumanDoc), Karolowi Stecowi (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa), Marcinowi Wojdatowi (Unia Metropolii Polskich), Jakubowi Wygnańskiemu (Fundacja Stocznia) i Wojciechowi Zarębskiemu (Polska Akcja Humanitarna).

Za wnikliwe uwagi i sugestie dziękujemy recenzentom raportu – Marcinowi Kędzierskiemu i Marcinowi Wojdatowi.

Na koniec – choć może od tego trzeba byłoby zacząć – podziękowania dla Autorów raportu: Marcina Kotrasa, Konrada Kubali i Dawida Sześciły oraz Doroty Wiszejko-Wierzbieckiej, która przeprowadziła badania terenowe.

Noty biograficzne

Edwin Bendyk – prezes Fundacji im. Stefana Batorego. Dziennikarz, pisarz, publicysta tygodnika „Polityka”. Zajmuje się tematyką cywilizacyjną oraz relacjami między nauką i techniką a polityką, gospodarką, kulturą, życiem społecznym. Współtworzył Ośrodek Badań nad Przyszłością w Collegium Civitas. Członek European Council on Foreign Relations. Wydał m.in. *Miłość, wojna, rewolucja. Szkice na czas kryzysu* (2009), *Bunt sieci* (2012), *W Polsce, czyli wszędzie. Rzecz o upadku i przyszłości świata* (2020), *Prawda po wyborach 15 października 2023* (2024, red., z Przemysławem Czaplińskim i Piotrem Kosiewskim). Prowadzi blog Antymatrix.

Marcin Kotras – dr hab., adiunkt w Katedrze Socjologii Polityki i Moralności na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. Specjalizuje się w analizie podziałów społecznych, dyskursu politycznego i medialnego. Autor monografii *Podzielone społeczeństwo w obrazie mediów III i IV RP* (2023). Redaktor naczelny „Folia Sociologica” i redaktor prowadzący „Władzy Sądzenia”, członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Opublikował ponad 40 artykułów i rozdziałów w książkach, głównie o narracjach politycznych, wyborach i konfliktach społecznych. Jest autorem raportu dla Fundacji Batorego *Miłość, nienawiść oraz zdrowy rozsądek. Narracje środowisk politycznych wokół Unii Europejskiej* (2024).

Konrad Kubala – dr hab., adiunkt w Katedrze Socjologii Polityki i Moralności Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. Stopień doktora habilitowanego nauk społecznych w zakresie socjologii uzyskał na podstawie monografii *Racjonalność w dyskursach o pracy w Polsce (po)transformacyjnej* (2019). Interesuje się praktycznymi i teoretycznymi problemami funkcjonowania komunikacji politycznej w demokracjach, wpływem dyskursu publicznego na powstawanie dominujących form racjonalności oraz ekonomizację powszechnych postaci „refleksyjności zinstytucjonalizowanej”. Redaktor naczelny czasopisma „Władza Sądzenia”.

Dawid Sześciło – dr hab., adiunkt w Zakładzie Studiów nad Dobrym Rządzeniem – Good Governance na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, członek Kolegium Najwyższej Izby Kontroli i Rady Służby Publicznej. Wykładał gościnnie na uniwersytetach w Austrii, Portugalii, Włoszech

i Szwecji. Ekspert OECD, Rady Europy i Unii Europejskiej do spraw reform administracji publicznej, głównie na Bałkanach Zachodnich, w Mołdawii i Ukrainie. Autor ponad 250 publikacji naukowych z obszaru prawa samorządowego, praw człowieka i zarządzania publicznego. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Beata Zawrzel – fotoreporterka, współpracuje z agencjami fotograficznymi Reporter, NurPhoto, Zuma Press, Anadolu Agency, publikuje w mediach krajowych i zagranicznych. Jest laureatką konkursów: Grand Press Photo, BZWBK Press Foto, LensCulture Street Photography Awards, Leica Street Photo. Otrzymała tytuł Fotoreporter Roku 2020, przyznany przez Stowarzyszenie Fotoreporterów. Jest dwukrotną laureatką nagrody im. Erazma Ciołka za fotografię społecznie zaangażowaną, przyznawaną przez Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, oraz zwyciężczynią Nagrody PAP im. Ryszarda Kapuścińskiego w kategorii foto.



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Doświadczamy rzeczywistości polikryzysu. Nieprzypadkowo słowa „bezpieczeństwo” i „odporność” odmieniane są przez wszystkie przypadki. Niestety instytucje państwa nie dokonały pogłębionej analizy tego, jak Polska radziła sobie z takimi wyzwaniami jak kryzys uchodźczy czy powódź w dorzeczu Odry w 2024 roku. W efekcie nie tylko brakuje nam wiedzy o tym, co zadziało lub nie, ale nie wiemy także, dlaczego pewne procesy przebiegały w określony sposób. Brakuje też refleksji, jak integrować zasoby różnych podmiotów, bo państwo to nie tylko administracja publiczna. Niniejszy raport stanowi unikatowy przegląd kompleksowych wniosków płynących z reakcji państwa na powódź. Opracowanie nie tylko wskazuje na systemowe słabości, ale też próbuje odpowiedzieć na pytanie, jakie lekcje wyciągnąć na przyszłość. To obowiązkowa lektura dla wszystkich, którzy zajmują się problematyką zarządzania kryzysowego.

DR MARCIN KĘDZIERSKI

Raport Fundacji im. Stefana Batorego ***Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem*** to unikalny przykład tak kompleksowych, interdyscyplinarnych badań, przeprowadzonych według kryteriów sprawności społecznej i instytucjonalnej państwa oraz sformułowanych na tej podstawie wniosków. Otrzymaliśmy fascynującą opowieść o relacyjnym modelu państwowości, sprawczości społeczeństwa obywatelskiego, ale także o kryzysie zarządzania wielopoziomowego. Nowatorska analiza narracji i negatywnych ram medialnych czasu powodzi pozwala lepiej zrozumieć tło wielu reakcji społecznych. Szczególnie inspirujące są wyniki badań dotyczących zmiany podstaw prawnych i form działania organów gminy, głównego „aktora” w walce z powodzią. W pełni zasadna, krytyczna ocena działania spółki Wody Polskie – sztandarowego przykładu recentralizacji zadań samorządu – uprawnia do radykalnego postulatu odwrócenia tej recentralizacji.

PROF. IRENA LIPOWICZ

ISBN 978-83-68235-87-6