



KIEDY PĘKAJĄ TAMY

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Marcin KOTRAS
Konrad KUBALA
Dawid SZEŚCIŁO

Fundacja
im. Stefana Batorego

Kiedy pękają tamy

O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem
Wnioski i rekomendacje

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 978-83-68235-88-3

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2025



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

Spis treści

Doświadczenie sytuacji nadzwyczajnych, Edwin Bendyk	11
System, który mimo wszystko zadziałał	19
Nieformalna architektura ratunku	19
Paradygmat konfliktu: kompetencje vs. kompetencja	20
Sprawczość obywatelska jako nieuznawany fundament bezpieczeństwa	21
Co pokazała powódź?	23
Powódź w dyskursie eksperckim	25
Rekomendacje rzecznicze i systemowe: od uznania do przebudowy	45
Założenie ogólne	45
Rekomendacje strategiczne (strukturalne)	49
Włączenie organizacji społecznych do systemu reagowania kryzysowego	49
Uznanie samorządów za aktorów strategicznych, nie tylko wykonawców	51
Zmiany w lokalnym polu informacyjnym	52
Rozwiązanie prawne dotyczące prawa wodnego	53
Rekomendacje operacyjne (wdrożeńiowe)	53
Rekomendacje kulturowe i komunikacyjne	54
Noty biograficzne	59



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, a jednocześnie zachować 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 także 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 udało 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 czy pogłębiać polaryzację polityczną. Doskonałymi przykładami 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? Jakie procedury i normy przewidziane na czas kryzysu sprawdziły się, a jakie 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, wspólnocie 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.

Powódź 2024 roku ukazała katastrofę jako sytuację graniczną, kiedy pękają nie tylko wały, lecz także instytucjonalne normy i procedury. W warunkach zawieszenia rutyny sprawczość przesuwiała się od struktur centralnych ku lokalnym aktorom – samorządom, organizacjom społecznym i wspólnotom – działającym dzięki zaufaniu, relacjom i improwizacji. **Kryzys odsłonił słabości zarządzania wielopoziomowego: brak koordynacji, opóźnienia i napięcia komunikacyjne. Jednocześnie ujawnił potencjał współdzielonej odpowiedzialności: dzięki niej obywatelskość nie jest protezą państwa, lecz fundamentalnym elementem jego odporności.**

Raport przyjmuje jako kategorię analityczną sprawczość społeczną i instytucjonalną, rozumianą jako zdolność do działania w kryzysie, opartą nie tylko na formalnych kompetencjach, ale też na relacjach, wiedzy lokalnej i zaufaniu. Sprawczość jest sytuacyjna – ujawnia się pod presją zdarzeń i może przesunąć się poza instytucje centralne ku lokalnym aktorom, zdolnym do natychmiastowej reakcji. Powódź obnaża układ sił i pokazuje, że system działa skutecznie tylko wtedy, gdy umożliwia współdziałanie zamiast blokowania się własnymi procedurami.

Powódź miała również wymiar symboliczny – ujawniła nie tylko kryzys infrastruktury, ale też granice sprawczości państwa, odsłaniając deficyty operacyjne, komunikacyjne i organizacyjne. Pokazała, że skuteczność wspólnoty zależy w mniejszym stopniu od dekrétów, a w większym – od dostępu do zasobów i ich racjonalnej koordynacji. Raport, oparty na badaniach terenowych i desktopowych (IDI, FGI1, analiza mediów, ekspertyzy), oferuje wielowymiarowy obraz kryzysu: przedstawia media jako twórców narracji, samorządy jako aktorów pierwszej linii, lokalnych liderów i organizacje społeczne jako „państwo awaryjne” oraz ekspertów jako dostarczczyeli ram systemowych.

Raport prowadzi do wniosku, że skuteczność reagowania na kryzysy nie może opierać się jedynie na technicznych reformach, lecz wymaga także rekonstrukcji modelu państwowości bazującego na współdzielonej sprawczości i trwałym

1 IDI (ang. Individual In-Depth Interview) – indywidualne wywiady pogłębione, FGI (ang. Focus Group Interview) – zogniskowane wywiady grupowe.

włączeniu społeczeństwa obywatelskiego w zarządzanie kryzysowe. Powódź z 2024 roku ujawniła, że zamiast klarownej współpracy między administracją rządową, samorządami, organizacjami społecznymi i mieszkańcami występowały opóźnienia, brak koordynacji i konflikty kompetencyjne, co przełożyło się na poczucie systemowej porażki. Skala szkód pokazała, że zawiodły nie tylko jednostki, ale też system instytucjonalny, wymagający rewizji podziału kompetencji i reguł współpracy. Doświadczenia kryzysowe potwierdziły, że ochrona przed skutkami powodzi nie sprowadza się do infrastruktury technicznej, lecz odnosi się też do sprawności sieci relacyjnych, lokalnej wiedzy i zaufania społecznego. **Zgodnie z wnioskami raportu państwo nie powinno traktować obywateli i organizacji społecznych jak „awaryjne protezy”, ale jako aktorów współtworzących bezpieczeństwo i odporność.**

Państwo rozumiemy jako wieloszczeblowy system władzy i koordynacji instytucjonalnej, gdzie odpowiedzialność jest rozproszona od centrum po poziom lokalny i sublokalny. Nie jest ono monolitem, lecz siecią instytucji i aktorów – rządu, samorządów, sołectw, organizacji społecznych i mieszkańców – współtworzących bezpieczeństwo i odporność. Szczególną rolę odgrywają gminy i sołtysi jako najbliższe obywatelom ogniwa systemu, często stanowiące pierwszą linię działania w sytuacji kryzysu. Sprawczość państwa ma charakter relacyjny i opiera się na integracji hierarchicznych decyzji ze współpracą poziomą.

Odporność państwa to zdolność wielopoziomowego systemu instytucji i społeczeństwa do działania w trzech fazach kryzysu: zapobiegania, reagowania i odbudowy. Oparta jest nie tylko na procedurach i infrastrukturze, ale także na zaufaniu, kapitale społecznym oraz kulturze współdziałania. To nie stabilność, lecz dynamiczna umiejętność adaptacji i transformacji, dzięki której państwo i wspólnoty potrafią przekształcać doświadczenie kryzysu w trwałe mechanizmy współpracy.

Powódź z 2024 roku była także wydarzeniem medialnym i politycznym, kiedy to przekazy medialne kształtowały społeczne rozumienie kryzysu poprzez różne ramy interpretacyjne: od narracji „siły wyższej”, zgodnie z którą państwo reaguje w granicach możliwości, po obraz „opuszczonego społeczeństwa”, gdzie instytucje zawodzą, a obywatele pozostają sami, aż po narrację „sprawczego społeczeństwa” – oddolnej mobilizacji mieszkańców, wolontariuszy i lokalnych liderów – oraz „pacyfikacji gniewu”, koncentrującej się na obietnicach pomocy. **Media ogólnopolskie nadawały powodzi charakter spektaklu**

dramatycznego i polaryzowały dyskurs, często instrumentalizując kwestię winy i odpowiedzialności politycznej. **Media lokalne pełniły przede wszystkim funkcję praktyczną** – dostarczały ostrzeżeń, informacji operacyjnych i wzmacniały poczucie wspólnoty, jednocześnie niekiedy krytykując nieskuteczność instytucji. **Media samorządowe ograniczały się do formalnych komunikatów**, publikacji procedur czy apeli, unikając emocjonalnej narracji, natomiast **media społecznościowe** – z Kanałem Zero jako najbardziej wyrazistym przykładem – **wprowadzały elementy chaosu, ale też otwierały przestrzeń dla głosów marginalizowanych w mainstreamie**. Analiza pokazuje, że medialność w kryzysie staje się walutą władzy symbolicznej: to, kto i w jaki sposób jest obecny w przekazach, decyduje o legitymizacji lub delegitymizacji instytucji, kształtuje wizerunki polityków i wpływa na nastroje publiczne. O ile w ogólnopolskich mediach dominowały narracje w formie swoistego spektaklu politycznego i epatowały dramatyzmem historii poszkodowanych, o tyle media lokalne skupiały się na praktyce przetrwania i realnych problemach mieszkańców. W efekcie narracje medialne nie tylko odzwierciedlały przebieg powodzi, ale też same stały się jednym z kluczowych czynników budujących społeczne doświadczenie i ocenę skuteczności instytucji.



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

System, który mimo wszystko zadziałał

Nieformalna architektura ratunku

Analiza przebiegu powodzi 2024 roku wskazuje, że zarządzanie kryzysowe w Polsce nie opiera się na spójnym, przewidywalnym mechanizmie, lecz na doraźnym dostosowywaniu rozwiązań do realiów sytuacji. System działał nie tyle „zgodnie z planem”, ile w trybie improwizacji – 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 reaguje na bieżąco, a nie zgodnie z przygotowanym wcześniej, spójnym planem zarządzania kryzysowego.**

Działania aktorów walczących z kryzysem podążały za „logiką ratunku” – priorytetem 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 pojawiły się oddolnie wypracowane reguły, a niewydolne instytucje formalne były zastępowane przez tymczasowe struktury współdziałania.

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, które było efektem reaktywnej, a nie wyprzedzającej polityki państwa.

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

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

Relacja tych systemów prowadziła niekiedy do konfliktów i utrudniała komunikację – co prowadziło 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 wydarzeń 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 aktorów reprezentujących różne porządki systemowe oraz ćwiczeniach współpracy między nimi.

Paradygmat konfliktu: kompetencje vs. kompetencja

Obecny system oparty jest 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.

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 posiadanych zasobów i zespołów,
- umiejętność szybkiego podejmowania decyzji, w tym przede wszystkim **gotowość do przyjęcia odpowiedzialności za podejmowane decyzje i 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 tych trudności nazywać nieprzewidywalnymi, bo takimi z całą pewnością nie są, natomiast skala rozbieżności między formalnym ładem instytucjonalnym a oczekiwaniami aktorów oddolnych uzasadnia właśnie takie określenie. 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, stawką jest bowiem życie mieszkańców/obywateli. O ile ocenę codziennego administrowania życiem wspólnot można związać 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 Ochotniczej Straży Pożarnej, przedsiębiorcy, mieszkańcy – to oni stworzyli realną infrastrukturę pomocy:

- działając bez umów,
- działając 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 społecznych, 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. Błędy te 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, które 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 oraz przedstawicieli małych, lokalnych organizacji społecznych umyka uwadze, która jest kształtowana przez dominujące w mediach komentarze do wydarzeń kryzysowych.** Zauważane są największe podmioty społeczne, które udzielają materialnego wsparcia lokalnym strukturom pozarządowym. Na odcińku 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 zaspokajanie 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 dobra wspólnego, co w coraz bardziej indywidualizujących się społeczeństwach pozostaje bardzo cennym zasobem. Nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że przezwyciężanie własnych interesów towarzyszących władzy lokalnej, nierzadko korzystającej z renty władzy, jest jednym z elementów, które muszą zostać przepracowane, jeżeli chcemy osiągnąć efekt systemowego wzmacniania odporności na poziomie instytucjonalnym.

W tym miejscu należy wyjaśnić pozorną sprzeczność, jaką można odnotować na stronach raportu, a odnoszącą się do oceny zaangażowania organizacji społecznych w niesienie pomocy podczas powodzi we wrześniu 2024 roku. Zdarzało się, że przedstawiciele organizacji społecznych bogato ilustrowali swój zakres działalności, a charakter takich opisów był jednoznaczny. Ich aktywność opisywano jako celową, niezbędną, niezastępowalną i efektywną. Z drugiej strony specjaliści od zarządzania kryzysowego wspominali o pewnego rodzaju chaosie, który wkładał 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 społecznych, 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 któregokolwiek 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, okazał się niezastępowalny. Chodzi jednak o to, aby w nieodległej przyszłości znaleźć sposoby jeszcze skuteczniejszego i niekolizyjnego łączenia, prawdziwego przecież, wkładu 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 jest instytucjonalizacja współpracy między organizacjami społecznymi a państwem, przede wszystkim lokalnym samorządem. Dzięki budowaniu codziennego doświadczenia współpracy między organizacją społeczną a władzami JST da się konstruować dobre praktyki i procedury, możliwe do wdrożenia w sytuacji kryzysowej.

- **Samorząd jest ważnym aktorem pierwszej linii** – ale nie był 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, pozwalające sprostać zadaniu zarządzania w kryzysie typu katastrofy i klęski naturalne (Państwowa Straż Pożarna i 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 korzystają z relacyjnych zasobów.** Nawet służby mundurowe korzystały z zasobów materialnych, informacyjnych i wsparcia organizacji trzeciego sektora, ale robiły to bez uprzednio przygotowanego planu współpracy. Albo instytucje państwowe podejmują się roli inicjującej współpracę wyprzedzającą, konieczną dla 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. Trzeba na nowo ułożyć podział zadań między szczeble lokalne i centralne w sytuacjach nadzwyczajnych. 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 na etapie prewencji (sztaby kryzysowe), jak i samej klęski (obecność wyprzedzająca, być może jakiś rodzaj stałego stacjonowania służb reagujących na kryzysy).
- **Komunikacja lokalna** (Facebook burmistrza, megafon OSP, sołtyśka wysyłająca zdjęcia tablicy informacyjnej) **była bardziej realna niż alerty Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB).** Albo alerty RCB staną się bardziej 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 społecznych, 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.

Powódź w dyskursie eksperckim

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. Eksperska argumentacja nie koncentruje się na unikaniu zjawisk, lecz na przygotowywaniu się na ich nieuchronną intensyfikację – wskazuje na rolę zmian klimatycznych, lokalnej morfologii terenu oraz krótkowzrocznej polityki przestrzennej i bezrefleksyjnej zabudowy jako czynników potęgujących skutki powodzi.

Budowa w strefach zalewu wynika ze zderzenia potrzeb budżetu gmin z koniecznością ochrony przed powodzią². Część gmin – zwłaszcza nad dużymi rzekami – dysponuje w praktyce głównie gruntami zagrożonymi zalaniem. W obliczu presji budżetowej gminy zabiegają o zmianę kwalifikacji tych gruntów, aby udostępnić je pod inwestycje (przykładem była sprawa Świnoujścia z 2015 roku³). 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 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

2 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/>. Dostępny w przypisach: 10 września 2025.

3 *O mało nie zatopili naszych inwestycji. Miasto zaprotestowało*, iswinoujcie.pl, 10 marca 2015, <https://iswinoujcie.pl/artykuly/36027/>.

ich kwalifikacji i możliwości zabudowy tych terenów (najbardziej fundamentalna przyczyna).

- Systemowa krótkowzroczność polityk przestrzennych – polityczne decyzje lokalne (zmiany kwalifikacji, dopuszczenie zabudowy) wynikają z presji rozwoju i kultury prawa własności.
- Niedostateczne finansowanie polityk zapobiegawczych (np. wykupów) – brak budżetów na modele przezorności⁴ (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 i 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 brak jego egzekwowania 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 zwiększające się koszty społeczne po katastrofach.

Zabudowa terenów zalewowych nie wynika tylko ze złej woli władz lokalnych, lecz także z połączenia bodźców fiskalnych, krótkowzrocznej polityki przestrzennej i słabości instytucji. Trwałe rozwiązanie wymaga zmiany priorytetów – odejścia od doraźnych reakcji na rzecz finansowania i stałego wdrażania działań zwiększających odporność na zmiany klimatu.

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 lokalnych⁵.

4 K. Urban, *Budowanie na terenach zalewowych bywa łatką na dziury budżetowe*, dz. cyt.; *Prawo ochrony środowiska*, art. 6 ust. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32007L0060>; *Stop powodzi*, <https://www.gov.pl/web/wody-polskie/stop-powodzi>.

5 J. Haszczyński, J. Kałucki, K. Szczepaniak, *Kozanów znów pod wodą*, „Rzeczpospolita”, 24 maja 2010, <https://www.rp.pl/samorzad/art15192311-kozanow-znow-pod-woda>; *Architekci i powódź. O relacjach*

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.

*miasta z wodą, reakcji na zagrożenie i aktualnej sytuacji we Wrocławiu. Wywiad z Mikołajem Smoleńskim, oprac. A. Celiński, „Architektura. Murator”, 17 września 2024, <https://architektura.muratorplus.pl/krytyka/architekci-i-powodz-o-relacjach-miasta-z-woda-reakcji-na-zagrozenie-i-aktualnej-sytuacji-we-wroclawiu-wywiad-z-mikolajem-smolenskim-aa-zZNS-UTSP-cWst.html>; K. Urban, *Budowanie na terenach zalewowych bywa łatką na dziury budżetowe*, dz. cyt.; T. Pajączek, *26 lat temu to osiedle znalazło się pod wodą. Sprawdziłem, jak dziś wygląda Kozanów*, Onet. Wrocław, 12 lipca 2023, https://wiadomosci.onet.pl/wroclaw/sprawdzilem-jak-dzis-wyglada-kozanow-osiedle-ktore-zalala-powodz/jcfvyr3?utm_source=chatgpt.com.*

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.

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 zabudowy⁶.

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 otrzymała 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 innej 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 Kontroli⁷. Obok praktyki nieuzgadniania lub nieuwzględniania w dokumentach planistycznych uwag

⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Działania organów publicznych na rzecz ograniczenia zabudowy terenów zagrożonych powodzią*, LKR.430.002.2022, grudzień 2022.

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 i 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 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 zawiodą. 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. Chociaż najbardziej zainteresowani z pewnością zdają sobie sprawę z ryzyka powodziowego, to 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 rzeczoną 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 dokumentu⁸.

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 i map ryzyka powodziowego, o tyle nie istnieją żadne formalne przeszkody do podejmowania takich działań. Są one zgodne z ustawowymi

8 Tamże, s. 12.

celami i misją tych instytucji, a dla samorządów mogą stanowić niezbędne wsparcie i 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 „wyskoki” legislacyjne, które można odnotować w ostatnich kilkunastu latach. **Warto pamiętać zwłaszcza o nowelizacji Prawa wodnego, błyskawicznie uchwalonej w grudniu 2015 roku z inicjatywy posłów Prawa i Sprawiedliwości⁹. 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 trudno zarzucić jej inicjatorom 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. Wprawdzie 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 obawiających 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

9 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.

w obliczu rosnącej skali zagrożeń naturalnych gruntownego przemyslenia wymaga podejście ustawodawcy do kompensacji ograniczeń prawa własności wynikających z konieczności ochrony przeciwpowodziowej.

Eksperci podkreślali, że w Polsce funkcjonuje specyficzne podejście do prawa własności gruntu, silnie zakorzenione w liberalnej narracji ekonomicznej. W dominującym dyskursie własność prywatna jest postrzegana 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, aby 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 uczyniła 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. Eksperti 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 zakaże budowy bądź wyłączy jakieś obszary z możliwości zabudowy, ma prawo 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 umiejętne komunikacja gminy z mieszkańcami i potencjalnymi inwestorami oraz odwaga przeciwstawiania się presji dotyczącej inwestycji. Jest to tym bardziej trudne, że środki pozyskiwane ze sprzedaży tego typu terenów są znaczącą częścią gminnych budżetów.

Istotna część dyskursu eksperckiego dotyczyła 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). Zdaniami 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 został uporządkowany w ramach większej narracji politycznej, opartej na osi postkomuniści vs. postsolidarność¹⁰. W 2024 roku 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 politycznego spinu, przede wszystkim dzięki wykorzystaniu mediów społecznościowych. Najbardziej wstrząsliwy w krytyce działań rządu w trakcie powodzi był prezydent Andrzej Duda. W początkowym okresie powodzi prezydent nawet docenił działania rządu. Od początku krytyczną postawę przyjęła opozycja, przede wszystkim Prawo i Sprawiedliwość (i popierające tę partię środowiska polityczne oraz medialne). W krytyce rządu stosowano retorykę oskarżycielską z wyraźnym przypisaniem winy i odpowiedzialności rządowi oraz premierowi. Ton oskarżycielski przyjęła również krytyka rządu adresowana do 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

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

swoje najlepsze oblicze¹¹. Wymieniali w zasadzie powszechny charytatywny zryw i zaangażowanie się w akcje pomocowe na różnych poziomach. Wskazywali na przyłączenie się do działań kryzysowych organizacji społecznych. Jeśli chcielibyśmy szukać jakichś pozytywnych elementów w tej dramatycznej sytuacji, to właśnie owo przebudzenie w zbiorowym wysiłku charytatywnym zasługuje na takie wyróżnienie. Ważne jest również to, aby te 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 społecznych, 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 ponadto 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 też w debacie publicznej łatwo było części osób obwiniać państwo za niepowodzenia¹². 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 utrwalania 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.

11 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>.

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

W dyskursie eksperckim podjęto również kwestię **polityki informacyjnej i procedur komunikacyjnych** 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 ostrzegano o wzrastających stanach 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 związane z przepływem informacji były wymieniane jako istotne przeszkody we wprowadzaniu 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 – powiedział¹³.

Innym z wymienianych problemów był **brak hierarchizacji informacji**. Dla odbiorców przekazów mogło nie być jasne, które z przekazów mają charakter priorytetowy i dotyczą spraw najważniejszych. Brakowało instytucji (może np. rzecznika 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

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

prawdziwości wiadomości i nie traktowali wszystkich informacji jako tak samo ważnych.

Przykładem błędu komunikacyjnego może być sytuacja z 17 września, kiedy różne stacje podawały kilka wersji danych dotyczących liczby śmiertelnych ofiar powodzi. Część stacji informowała o „kilku ofiarach”, dwie podały informację o 10 ofiarach śmiertelnych. Jedna z nich ponadto (wPolsce) komunikat ten uzupełniła stwierdzeniem, że „ofiar może być znacznie więcej”. Media 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 (również na kanałach w mediach społecznościowych).

Media koncentrowały się raczej na intensyfikacji przekazu, a nie jego tonowaniu. Materiały konstruowane były tak, aby podtrzymywać stan wrażenia o stałym zagrożeniu. Dodatkowo 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 prezentowane były „ludzkie historie” i dramaty przeżywane przez powodzian, rzadko można było odnaleźć materiały prezentujące szersze spojrzenie na kryzys. Tego rodzaju materiały publikowane były 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,
- ułokalenie, 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 poszkodowanym 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 wspierały 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.pl¹⁴.

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 transportowe, 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 opracowywaniu wniosków, dzięki czemu pracownicy socjalni mogliby prowadzić więcej działań w terenie. Propozycje dotyczyły również wydłużenia terminów dotyczących procedowania złożonych przez poszkodowanych wniosków, ponieważ obecnie obowiązujące nie pozwalają na ich dochowanie przez pracowników socjalnych. Rekomendowano ponadto przekazanie opinii publicznej jasnej informacji o zakresie prac możliwych do wykonania samodzielnie przez poszkodowanych oraz o tym, że rozpoczęcie tych działań nie wpłynie na możliwość wnioskowania o odszkodowanie.

Wnioskowano 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 poza tym na konieczne wsparcie psychologiczne i mentorskie dla pracowników oraz kompleksowe działania ewaluacyjne pozwalające na przygotowanie gotowych strategii na nagłe wypadki kryzysowe¹⁵.

14 *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>.

15 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.

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 formę rekomendacji:

- **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 pozostają 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** – mieszkańcy nie są ostrzegani 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 należałoby 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** – przykładem są zielone liczniki, czyli wodomierze rejestrujące zużycie wody do celów poza gospodarstwem domowym, przy czym 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 też 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 podkreślano następujące kwestie:

- **Kluczowa i w zasadzie niezastępowalna rola państwa i jego służb w działaniach kryzysowych, szczególnie w stanie klęski żywiołowej.**

Państwo oprócz roli głównego sprawczego aktora może przyjmować na siebie rolę koordynatora – ułatwiając procesy komunikacji i współpracy oraz nie narzucając gotowych rozwiązań.

- **Polityka przestrzenna i klimatyczna, dotycząca przede wszystkim odpowiedzialności instytucjonalnej (samorządy vs. Wody Polskie) w uzgadnianiu warunków zabudowy (WZ) dla terenów zalewowych (opisanych na mapach hydrologicznych).** Problem zabudowy na terenach zalewowych to efekt dominacji liberalnej narracji o 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”¹⁶: państwo odkupuje tereny zalewowe, nie dopuszczając do zabudowy.
- **Krytyka komunikacji dotycząca opóźnień w komunikatach, niespójności danych, braku hierarchizacji informacji.** Krytkowano brak jednolitej strategii informacyjnej rządu i instytucji, podnosząc m.in. fakt, że nie było osoby, która pełniłaby funkcję „filtra komunikacyjnego”, czyli rzecznika rządu.
- **Społeczeństwo obywatelskie i jego zdolności do radzenia sobie z kryzysem (odporność), gdzie eksperci akcentują potrzebę integracji działań państwowych z oddolnym „pospolitym ruszeniem”.** Wskazano, że koordynacja (a nie zastępowanie) powinna być modelem relacji między państwem a organizacjami społecznymi. 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 ostatnia wciąż ma działać w takim (scentralizowanym) modelu. Przyszłość Wód Polskich to kwestia mocno dyskutowana. Duży negatywny багаż wizerunkowy i krytyka, jaką słychać z wielu stron, powinny zostać 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).

16 K. Urban, *Budowanie na terenach zalewowych bywa łatką na dziury 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 szerokie spektrum 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 jest punktem wyjścia do projektowania procedur;
- zaufanie i wiedza relacyjna stają się pełnoprawnymi zasobami operacyjnymi, państwo jest w stanie koordynować zaangażowanie organizacji społecznych w działania kryzysowe (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 (równolegle 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 a samorządami, dlatego warto również za- stanowić się nad możliwością emisji komunikatów przez gminy (pod- pisanych i zsynchronizowanych z centralą) – system ten powinien być odporny na zakłócenia nie tylko techniczne, ale także o charakterze dezinformacyjnym, co ma dotyczyć również komunikatów RCB, krypto- graficznego znakowania/uwierzytelniania ostrzeżeń i spójnej, wieloka- nałowej dystrybucji.

W sytuacjach kryzysowych trudno uchwytnym problemem pozostaje także kwestia ogólnej filozofii działania administracji na wszystkich jej poziomach. Powódź w 2024 roku, tak jak wcześniejsze kataklizmy i zagrożenia różne- go 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 za- grożenie. Działania oparte na zasadzie przezorności mogą się niekiedy wy- dawać przedwczesne czy nieadekwatne do skali zagrożenia, ale jednocześnie dają większą gwarancję uniknięcia dramatycznych konsekwencji wystąpienia zagrożenia. **Regułę przezorności trudno wprowadzić przepisa- mi prawa, ponieważ wymaga ona raczej zmiany nastawie- nia i podejścia wśród decydentów publicznych. W naszych warunkach musiałaby oznaczać przejście od kultury бага- telizowania i uspokajania do kultury wyprzedzającego i zde- cydowanego reagowania na zagrożenia.**

Czy taka zmiana w kulturze politycznej i administracyjnej może być jakkol- wiek 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 umożli- wia 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 atmosferycz- ne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, dłu- gotrwale występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary,

susze, powodzie, 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”¹⁷. 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 zapobiegawczego działania rządu, jeszcze przed wystąpieniem szkód o znaczącej skali. **Być może jednak należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem precyzyjniejszej 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, ale wskazanie 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 możeawnioskować wyłącznie wojewoda. Taką decyzję ma prawo także podjąć rząd z własnej inicjatywy.

Oczywiście uelastycznienie reguł dotyczących stanu klęski żywiołowej niesie ze 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:

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

- zawieszenie działalności określonych przedsiębiorstw, nakazanie lub zakazanie określonej aktywności gospodarczej;
- 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 albo opieszałość w sięganiu po środki o charakterze nakazowym lub 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 walki z nią kluczowym problemem nie wydaje się niedoskonałość przepisów, ale niewydolność instytucji i mechanizmów stosowania przepisów. Zarówno powódź z 2024 roku, 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 między 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** – zespoły te pełnią kluczową funkcję koordynująco-wspierającą właściwe organy władzy, zarówno przy zapobieganiu katastrofom naturalnych, jak i w ich trakcie. 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, aby zwłaszcza powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego zostały trwale wzmocnione dzięki obecności 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 powinna być konstrukcja zasad porządkujących i formalizujących 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 przedstawicieli lokalnego społeczeństwa obywatelskiego w zespołach zarządzania kryzysowego pozwoliłaby przygotować mieszkańców do działania na wcześniejszym etapie niż bezpośrednia walka z powodzią.

- **Stworzenie funduszu szybkiego reagowania społecznego** – dostępnego dla organizacji do wykorzystywania w działaniach terenowych. 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 byłoby odpowiedzialni za kontakty z organizacjami społecznymi 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 (przede wszystkim w czasie kryzysu). Podczas powodzi w 2024 roku często to właśnie lokalne organizacje społeczne skutecznie pomagały, np. 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”. To narzędzie pozwoliło na identyfikację i mapę miejsc, gdzie migranci z Ukrainy mogą otrzymać określony rodzaj pomocy. Ludzie z organizacji społecznych 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, jakim dysponuje wojewoda).** Chodzi m.in. o pomoc w zakwaterowaniu dla przybywających wolontariuszy. Warto rozważyć, czy w przypadku przekazywania do gmin rządowych środków przeznaczonych na walkę z powodzią należałoby jasno wskazać, że środki te mogą być udostępniane organizacjom społecznym. Urzędnicy nie obawialiby się wtedy, że w jakikolwiek sposób naruszają prawo albo że rozporządzenie finansami gminy zostanie zakwestionowane w postępowaniach audytowych.

- **Organizacje społeczne powinny być zaangażowane w tworzenie centrów (tzw. hubów) pomocowych.** Organizacje lokalne mogłyby zostać wpisane w łańcuch pomocy, w którym organizacje lokalne dysponują niezbędnymi informacjami – terenowym rozeznanie – na temat tego, jak wygląda hierarchia potrzeb i czego oczekują mieszkańcy. Infrastrukturę pomocową mogą dostarczać duże ogólnopolskie organizacje ze sprawdzonym *know-how* dotyczącym dystrybucji pomocy. Rola decyzyjna i kontrolowanie procedur administracyjnych należałyby do urzędników. Na tym miałyby m.in. polegać „spięcie działań oddolnych z górami”, postulowane przez przedstawicieli organizacji społecznych.
- **Usprawnienie działań po ustąpieniu fali powodzowej, 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, ten dostał”).
- **Uruchomienie szkoleń z zakresu zarządzania wolontariatem. Można do tego wykorzystać zarówno duże (ogólnopolskie, międzynarodowe), jak i lokalne organizacje społeczne.** Wolontariusze powinni być kierowani w miejsca, gdzie ich obecność jest potrzebna, a 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, przyjeżdżających 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 powodzi z września 2024, 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 zaczęło funkcjonować centrum zarządzania kryzysowego, które należy wyposażać w odpowiednie wsparcie ze strony administracji rządowej.
- Autonomia operacyjna burmistrza/wójta w trakcie katastrofy naturalnej – bez konieczności zgody wojewody; dotyczy przypadków, kiedy czas

oczekiwania na akceptację decyzji znacznie wydłużałby czas reakcji (np. problem zarządzania służbami dyspozycyjnymi).

- Wzmacnianie autonomii samorządu: 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”).
- **Rozważenia wymaga wprowadzenie obowiązku tworzenia centrów zarządzania kryzysowego nie tylko na poziomie wojewódzkim i powiatowym, ale także na szczeblu gminnym.** Obecnie jest to rozwiązanie nieobowiązkowe¹⁸. Należy bardzo wyraźnie zaznaczyć, że rekomendacja ta jest wprost uzależniona od zapewnienia jej finansowania, bez którego można byłoby o niej nie wspominać. W raporcie ilustrujemy problem rozwiązań pozornych, związanych z tworzeniem instytucji szczątkowych, zakorzenionych w częściach etatów urzędniczych. Wiemy, że tego typu rozwiązanie nie przynosi żadnych korzyści, a jedynie obniża zaufanie do instytucji. Rosnące zagrożenie sytuacjami kryzysowymi, spowodowanymi nie tylko przez naturę, wymaga znaczącego wzmocnienia potencjału wszystkich szczebli administracji publicznej. Sam obowiązek utworzenia centrum zarządzania kryzysowego w gminie nie jest jeszcze gwarancją wzmocnienia tego potencjału, ale zwiększa szansę na poprawę potencjału kadrowego i technicznego. Istnienie takich centrów pozwalałoby także na precyzyjniejsze adresowanie centralnego wsparcia dla samorządów w tej sferze i wypracowanie odpowiednich standardów. 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” ze sprzętem i zapasami na czas kryzysu.

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.

18 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.

- Włączenie organizacji społecznych do systemu informacyjnego (zbieranie informacji w terenie i przekazywanie decydom, rozprzestrzenianie istotnych komunikatów).
- Szkolenie lokalnych rzeczników kryzysowych – „tłumaczy” między państwem a obywatelami.
- Testowanie przepływu informacji – z poziomu centralnego na lokalny i odwrotnie.

Rozwiązanie prawne dotyczące prawa wodnego

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

Rekomendacje operacyjne (wdrożeńowe)

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

- Profil publiczny w mediach społecznościowych 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, transport).
- Mapa zasobów lokalnych (agregaty, pompy, środki ochrony) – regularne przeglądy i uzupełnianie zasobów na czas kryzysu.
- Zabezpieczone miejsce ewakuacji, wraz z alternatywnymi drogami ewakuacyjnymi i zapasami dla ewakuowanych (woda, banki energii, sanitariaty, przenośne toalety).
- Punkt informacyjny i logistyczny działający 24h w czasie kryzysu.
- Scenariusze komunikacji bez użycia Internetu (plansze, radio, ogłoszenia głosowe) i przy zakłóceniach komunikacji opartej na technologii GSM.
- **Standaryzacja procedur dla Ośrodków Pomocy Społecznej:**
 - ◊ 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

- Posługiwanie się językiem, 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 do prowadzenia takich działań).
- Budowa rytuałów uznania: publiczne podziękowania, raporty z działań społecznych, inicjatywy typu „dzień odporności lokalnej”.

3. Pamięć instytucjonalna i kultura organizacyjna

- Systematyczne wyciąganie wniosków z kryzysów i włączanie ich do praktyki organizacyjnej instytucji publicznych.
- Praca nad „pamięcią instytucjonalną”: poczynając 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 prewen-

cyjne i antykrzysowe. Przeszkodą w tym przypadku jest również duża rotacja kadr w takich instytucjach jak Rządowe Centrum Bezpieczeństwa czy niska atrakcyjność na rynku pracy instytucji publicznych oferujących niższe wynagrodzenia niż sektor komercyjny (m.in. ten problem był wskazywany w 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 biurokratycznych ścieżek. 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.**

Rezyliencja społeczna – czyli w tym wypadku zdolność do radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych – nie jest cechą odziedziczoną, lecz praktyką społeczną, którą tworzy się poprzez doświadczenie kryzysu i zdolność do przekuwania go w trwałe mechanizmy współdziałania. Społeczeństwo odporne to nie takie, które potrafi przetrwać katastrofę w izolacji, ale takie, które umie 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 odbudowy 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 za sprawą zaangażowania 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 fragmentaryczna. Dlatego konieczne jest, aby czas między kolejnymi kryzysami był wykorzystywany na budowanie systemowych mechanizmów prewencji i wyprzedzającej współpracy. Kluczowe znaczenie mają tu wzmocnienie operacyjnych zdolności samorządów – zwłaszcza gmin i sołectw – oraz trwałe włączenie organizacji społecznych jako równorzędnych partnerów w systemie bezpieczeństwa. Ostatecznym wnioskiem jest potrzeba redefinicji 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

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, przyznawanej przez Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, oraz zwyciężczynią Nagrody PAP im. Ryszarda Kapuścińskiego w kategorii foto.



IM.STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**

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

Publikacja jest skróconą wersją raportu *Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnotcie i zarządzaniu kryzysem*, poświęconego odporności państwa w obliczu powodzi, która we wrześniu 2024 roku dotknęła południowo-zachodnią Polskę.

Autorzy – MARCIN KOTRAS, KONRAD KUBALA i DAWID SZEŚCIŁO – koncentrują się na wnioskach i rekomendacjach płynących z tamtych wydarzeń. Pokazują, jak nieformalne więzi, solidarność i lokalna sprawczość pozwoliły ograniczyć skutki katastrofy mimo instytucjonalnego chaosu, a następnie przekładają tę diagnozę na konkretne propozycje zmian: strategiczne, prawne, operacyjne, kulturowe i komunikacyjne. To próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób doświadczenia kryzysu mogą stać się fundamentem bardziej odpornego państwa i wspólnoty obywatelskiej.