

Grzegorz Strupczewski

Katedra Ubezpieczeń

Struktura organizacyjna służb reagowania na ryzyko powodzi w Polsce*

1. Wprowadzenie

Do podjęcia tego tematu w sposób szczególny skłania 10 rocznica powodzi stulecia z lipca 1997 r., która wystąpiła w Polsce w dorzeczu Wisły i Odry, powodując ofiary w ludziach i znaczne straty materialne, szacowane na 12 mld zł. Jak się później okazało, nie było to zdarzenie o charakterze wyjątkowym, incydentalnym, gdyż od tamtego czasu na terenie Polski wystąpiło jeszcze kilka dużych i średnich powodzi (1998 r. – Kotlina Kłodzka, 2001 r. – 8 województw, 2004 r. – Małopolska i Podkarpacie, 2005 r. – Dolny Śląsk i Pojezierze Mazurskie, 2006 r. – region Tarnowa i Nowego Sącza), a ponadto niemal co roku w różnych obszarach Polski dochodziło do lokalnych podtopień.

Powódź 1997 r. poddała szczególnej weryfikacji dotychczasowy system ochrony przeciwpowodziowej funkcjonujący w zlewniach obu głównych rzek Polski – Wisły i Odry. Ten rozbudowywany sukcesywnie przez dziesiątki lat i nigdy niedokończony system tworzą obwałowania rzek, zbiorniki retencyjne, kanały ulgi, poldery oraz suche zbiorniki przeciwpowodziowe. Wszystkie te urządzenia w lipcu 1997 r. okazały się niewystarczające. Obwałowania zostały w kilkunastu miejscach przerwane i przelane. W niektórych miejscach poziom wody przekraczał o 1 metr koronę wałów. Przepelnione zostały prawie wszystkie zbiorniki retencyjne, a zrzućty wody osiągnęły niemal maksymalne wartości.

Katastrofa powodziowa poddała także surowemu egzaminowi stan gotowości państwa i jego struktur organizacyjnych na wypadek wielkiej klęski żywiołowej,

* Stan prawny z 30 września 2007 r.

ukazując nagromadzone przez lata zaniedbania i błędy. Brakowało sprawnego systemu organizacyjnego do prowadzenia profilaktyki, jak i akcji ratowniczej, szwankował system przekazywania informacji między zaangażowanymi w akcję instytucjami i służbami (niekiedy z tak prozaicznych powodów jak brak prądu czy niekompatybilność systemów łączności). Sytuację pogarszała niedostateczna świadomość zagrożenia, nieumiejętność współpracy ze służbami kryzysowymi i brak zaufania wobec nich.

W tym kontekście należy zweryfikować istniejące w Polsce rozwiązania organizacyjne publicznych służb reagowania na powódź i inne katastrofy, które to rozwiązania są częścią systemu zarządzania ryzykiem katastroficznym.

2. Struktura organizacyjna służb kryzysowych na wypadek powodzi

2.1. Uwagi ogólne

W polskim prawodawstwie, kształtowanym przede wszystkim przez Ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, zadania związane z ochroną przeciwpowodziową zostały skupione wokół Prezesa Rady Ministrów i przydzielone do dwóch resortów – Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Środowiska. Ogólnie rzecz ujmując, MSWiA odpowiada za szeroko pojęte reagowanie na zagrożenia klęskami żywiołowymi i za usuwanie ich skutków, natomiast Minister Środowiska, wykonując prawa właścicielskie w odniesieniu do wód istotnych dla ochrony przeciwpowodziowej, zapewnia właściwą ochronę poprzez prowadzenie gospodarki wodnej, której jednym z podstawowych celów jest bezpieczne przeprowadzenie fali powodziowej i minimalizacja skutków powodzi. W świetle powyższego wyraźnie zarysowany został podział kompetencyjny na działania zmierzające do ochrony ludności i mienia (MSWiA) oraz działania zapewniające profesjonalne zarządzanie wodami (MŚ).

2.2. Dotychczasowa organizacja systemu reagowania

Punktem wyjścia charakterystyki organizacji systemu reagowania w razie wystąpienia powodzi jest art. 81 Prawa wodnego, który stanowi, że ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej.

Na szczeblu administracji centralnej zadania z zakresu ochrony przed powodzią obejmuje Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹. Do zakresu zadań działu spraw wewnętrznych, leżącego w gestii ministra spraw wewnętrznych i administracji, należą m.in. zarządzanie kryzysowe i prze-

¹ Dz.U. nr 141, poz. 943 ze zm.

ciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych. Z kolei w ramach działu „gospodarka wodna” mieści się ochrona przeciwpowodziowa, w tym budowa, modernizacja oraz utrzymanie urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz koordynacja przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej państwa. Dział ten podlega ministrowi środowiska. Zatem na szczeblu władzy centralnej oddzielone są zadania ochrony przed powodzią mieszczące się w zakresie gospodarki wodnej (np. odpowiednie kierowanie falą powodziową za pomocą zbiorników retencyjnych, polderów, suchych zbiorników) i prowadzenie skoordynowanej akcji ratunkowej na lądzie dotyczącej bezpośrednio ludzi i mienia (np. ewakuacja, pomoc poszkodowanym itp.).

Minister spraw wewnętrznych i administracji realizuje swoje zadania z pomocą Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA oraz Biura ds. Usuwania Skutków Klęsk Żywiołowych.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej², która określa m.in. zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej, wprowadziła podział służb kryzysowych na działające w sposób stały oraz czasowy. W czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej pracują zarówno służby o charakterze stałym, jak i czasowym – w trybie ciągłym. Ponadto podstawową zasadą była hierarchiczna struktura organizacji służb, odpowiadająca szczeblom podziału terytorialnego kraju, dająca możliwość reagowania na wystąpienie klęski żywiołowej na najniższym możliwym poziomie administracyjnym. Art. 8 niniejszej ustawy stanowi, że w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy,
- starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,
- minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do którego zakresu działania należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez prezesa Rady Ministrów, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa. W praktyce najczęściej wykonanie tych uprawnień powierza się ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.

² Dz.U. nr 62, poz. 558 ze zm.

W działaniach mających na celu zapobieganie skutkom klęsk żywiołowych lub ich usunięcie wspiera ministra Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej (RZKK). W skład zespołu wchodzi szef, dwóch zastępców (stały i czasowy) oraz grupy robocze stałe i czasowe. Grupami stałymi są³:

– Międzyresortowa Grupa Polityki Bezpieczeństwa i Planowania Cywilnego (skupia przedstawicieli większości resortów rządowych),

– Grupa Bezpieczeństwa Powszechnego i Porządku Publicznego (skupia przedstawicieli: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, służb wywiadowczych, Państwowej Agencji Atomistyki, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Głównego Lekarza Weterynarii, Głównego Geodetę Kraju, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa),

– Grupa Monitorowania, Prognoz i Analiz (skupia wyznaczonych pracowników MSWiA).

Ostatnia z wymienionych grup stanowi Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej, które w czasie stanu klęski żywiołowej jest uzupełniane o grupy czasowe, zapewniając niezbędną obsługę ministra kierującego działaniami służb kryzysowych.

Grupami czasowymi są:

– Grupa Planowania Wsparcia i Analizy Zasobów,

– Grupa Koordynacji Działań Kryzysowych,

– Grupa Koordynacji Pomocy Humanitarnej,

– Grupa Polityki Informacyjnej.

Skład grup czasowych wraz z czasowym zastępcą szefa RZKK wyznacza minister kierujący działaniami ratunkowymi spośród osób zatrudnionych w urzędzie obsługującym tego ministra, w jednostkach organizacyjnych przez niego nadzorowanych oraz w urzędach obsługujących organy podległe temu ministrowi⁴.

Organem administracji rządowej w województwie jest wojewoda⁵. Do jego zadań należy m.in. zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej funkcjonujących na obszarze województwa i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeń

³ §6 ust. 1–4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz.U. nr 215, poz. 1818 ze zm., zwane dalej Rozporządzeniem.

⁴ §6 ust. 11 Rozporządzenia.

⁵ Art. 1 ust. 1 lit. a) Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. nr 91, poz. 577 ze zm.

niom życia, zdrowia lub mienia, zapewnienia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków. Ponadto wojewoda dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy⁶.

Wojewoda wykonuje powierzone mu zadania z pomocą wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego, który składa się z szefa, dwóch zastępców (stałego i czasowego) oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym. Grupami stałymi są⁷:

- grupa bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego (w jej skład wchodzi: członkowie zarządu województwa wyznaczeni przez marszałka województwa na wniosek wojewody, kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich⁸, organy administracji niezespolonej w województwie⁹ oraz kierownicy komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego i urzędu marszałkowskiego),

- grupa planowania cywilnego,
- grupa monitorowania, prognoz i analiz.

Dwie ostatnie z wymienionych grup tworzą wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, które ma status komórki organizacyjnej urzędu wojewódzkiego. Personelem centrum oraz roboczych grup czasowych są wyznaczeni przez marszałka województwa na wniosek wojewody pracownicy urzędu wojewódzkiego, jednostek organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz przedstawiciele samorządu województwa.

Grupami czasowymi zespołu wojewódzkiego są:

- grupa operacji,
- grupa zabezpieczenia logistycznego,
- grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

⁶ Art. 15 pkt. 4 i 4a ustawy o administracji rządowej...

⁷ § 5 ust. 1–4 Rozporządzenia.

⁸ Administrację zespoloną w województwie tworzą kierownicy następujących służb, inspekcji i straży wojewódzkich: Wojewódzki Konserwator Zabytków, Komendant Wojewódzki Policji, Kurator Oświaty, Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzki Lekarz Weterynarii, Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej.

⁹ M.in.: dowódcy okręgów wojskowych, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, dyrektorzy urzędów żegluga śródlądowej, państwowi inspektorzy sanitarni.

Działalność zespołu wojewódzkiego finansowana jest z budżetu państwa. Uzupełnieniem kompetencji przypisanych wojewodzie na terenie województwa jest funkcja samorządu województwa polegająca na wykonywaniu zadań w zakresie gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wyposażeniu i utrzymaniu wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych, stanowiących istotne zaplecze sprzętowe dla służb kryzysowych w trakcie powodzi¹⁰.

Do zadań własnych powiatu należą m.in.: ochrona przeciwpowodziowa, wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego oraz zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi¹¹. Natomiast dokonywanie oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu należy do wyłącznych kompetencji rady powiatu¹². Staroście powierzono obowiązki opracowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego¹³. W realizacji działań ochrony przed powodzią starostę wspomaga powiatowy zespół reagowania kryzysowego, który stanowią szef, zastępca i grupy robocze o charakterze stałym i czasowym. Grupami stałymi są: grupa planowania cywilnego oraz grupa monitorowania, prognoz i analiz, które wspólnie tworzą powiatowe centrum zarządzania kryzysowego w formie komórki organizacyjnej starostwa lub komendy powiatowej Państwowej Straży Pożarnej¹⁴. W trakcie stanu klęski żywiołowej działają jeszcze trzy grupy robocze czasowe:

- grupa operacji i organizacji działań,
- grupa zabezpieczenia logistycznego,
- grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Członkami grup roboczych stałych i czasowych mogą być pracownicy starostwa powiatowego, powiatowych jednostek organizacyjnych lub jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ich prace mogą wspierać specjaliści, eksperci, osoby zaufania społecznego lub przedstawiciele władzy publicznej i organizacji ratowniczych.

Finansowe potrzeby powyższych struktur zaspokajane są z budżetu powiatu bądź, w razie konieczności, z dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych powiatów¹⁵.

¹⁰ Art. 14 ust. 1 pkt. 9 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 ze zm.

¹¹ Art. 4 ust. 1 pkt. 16 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 ze zm.

¹² Art. 12 pkt. 9d ustawy o samorządzie powiatowym,

¹³ Art. 34 ust. 1 i 1a ustawy o samorządzie powiatowym.

¹⁴ § 4 ust. 1–3 Rozporządzenia.

¹⁵ § 16 ust. 1–2 Rozporządzenia.

Gmina stanowi najniższy szczebel samorządu terytorialnego kraju. Zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, do których należy m.in. zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej, a także wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego¹⁶.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ wykonawczy gminy, odpowiada za opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią, ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, a ponadto – jeśli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia – może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych¹⁷.

Stosownymi strukturami organizacyjnymi realizacji zadań ochrony przed powodzią na poziomie gminy są:

- gminny zespół reagowania, składający się z szefa i jego zastępcy wyznaczonych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz grup roboczych stałych i czasowych,

- gminne centrum reagowania, będące komórką organizacyjną urzędu gminy, tworzone przez stałe grupy robocze gminnego zespołu reagowania, tj. grupę planowania cywilnego i grupę monitorowania, prognoz i analiz.

Grupami roboczymi czasowymi są: grupa operacji i organizacji działań, grupa zabezpieczenia logistycznego oraz grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej. Personel grup roboczych stanowią wyznaczeni pracownicy urzędu gminy, gminnych jednostek organizacyjnych lub jednostek pomocniczych, a dodatkowo w razie potrzeb specjaliści, eksperci, osoby zaufania publicznego oraz organizacje ratownicze¹⁸.

Źródłem środków finansowych na utrzymanie gminnych struktur antykryzysowych jest budżet gminy lub – w razie potrzeby – dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych gmin.

W momencie wprowadzenia przez Radę Ministrów stanu klęski żywiołowej¹⁹ właściwy minister, wojewoda, starosta lub wójt – w zależności od obszaru, na którym wprowadzono stan wyjątkowy – nabywają dodatkowe uprawnienia konieczne do kierowania działaniami zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania (tabela 1).

¹⁶ Art. 7 ust. 1 pkt 14 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁷ Art. 31a i art. 31b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁸ § 3 Rozporządzenia.

¹⁹ Możliwość taką przewiduje art. 232 w związku z art. 228 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Tabela 1. Kompetencje organów władzy rządowej i samorządowej w czasie stanu klęski żywiołowej

Minister spraw wewnętrznych lub inny właściwy w danej sytuacji	Wojewoda	Starosta	Wójt (burmistrz, prezydent miasta)
Wydaje polecenia wiążące: – organom administracji rządowej (z wyjątkiem Rady Ministrów, Premiera i Wicepremierów), – organom samorządu terytorialnego	Podporządkowane są mu: – organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa, – oddziały i pododdziały wojska, – inne środki oddane do dyspozycji	Wydaje wiążące polecenia: – wójtom, – kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, – kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, – kierownikom jednostek przeciwpożarowych w gminie, – innym jednostkom oddanym do dyspozycji	Wydaje wiążące polecenia: – organom jednostek pomocniczych, – kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, – kierownikom jednostek przeciwpożarowych w gminie, – innym jednostkom oddanym do dyspozycji
W akcji ratunkowej oraz w usuwaniu skutków klęski żywiołowej zobowiązane są ponadto uczestniczyć: straż pożarna, policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne, dyspozytorzy medyczni i centra powiadamiania ratunkowego, jednostki ochrony zdrowia, straż graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, inne państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. Jednostki te podlegają właściwym ze względu na obszar klęski organom władzy publicznej.			

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. nr 62 poz. 558 ze zm.

2.2. Zmiany wprowadzone przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym

Dotychczas funkcjonujący system reagowania i usuwania skutków powodzi zostanie zmodyfikowany Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590), która weszła w życie 22 sierpnia 2007 r.

Ustawa ta określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania, zasady działania i finansowania. Istotnym novum jest zdefiniowanie terminu „sytuacja kryzysowa”, który ma o wiele szersze znaczenie niż „klęska żywiołowa” czy „katastrofa naturalna”²⁰. Według nowej ustawy przez sytuację kryzysową należy rozumieć „sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim

²⁰ Por. art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych (...)”²¹. Działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz na odtwarzaniu infrastruktury stanowią zarządzanie kryzysowe w rozumieniu ustawy²².

Zarządzanie kryzysowe na terytorium RP sprawuje Rada Ministrów, a w przypadkach niecierpiących zwłoki – minister spraw wewnętrznych i administracji²³. W miejsce Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej utworzono przy Radzie Ministrów Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK), który jako organ opiniodawczo-doradczy²⁴ skupia:

- premiera (w funkcji przewodniczącego zespołu), ministra obrony narodowej i ministra spraw wewnętrznych i administracji (obaj w funkcji zastępców), ministra spraw zagranicznych, ministra koordynatora służb specjalnych, przedstawiciela prezydenta RP (fakultatywnie) – w charakterze członków stałych,
- w zależności od potrzeb przedstawicieli innych organów administracji rządowej lub zaproszone przez przewodniczącego inne osoby²⁵.

Zlikwidowano grupy robocze stałe i czasowe działające w ramach RZZK, a także Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej, powołując w ich miejsce Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wyodrębnione jako państwowa jednostka budżetowa i podporządkowane bezpośrednio premierowi. Zadaniem Centrum jest zapewnienie obsługi Rady Ministrów, premiera i RZZK w sprawach zarządzania kryzysowego²⁶.

Ustawa zobowiązuje wszystkich ministrów oraz kierowników urzędów centralnych do utworzenia w swoich urzędach zespołów zarządzania kryzysowego, które składałyby się z kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych urzędów lub ministerstw i realizowałyby zadania dotyczące zarządzania kryzysowego w odpowiednim dla danego resortu zakresie²⁷. Ponadto w ministerstwach i centralnych organach administracji rządowej, w których zakresie działania mieszczą się szeroko pojęte sprawy zapewnienia bezpieczeństwa²⁸, powstaną centra zarzą-

²¹ Art. 3 pkt 1 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. nr 89, poz. 590, zwana dalej „uzk”.

²² Art. 2 uzk.

²³ Art. 7 uzk.

²⁴ Szczegółowy wykaz zadań Zespołu zawiera art. 9 uzk.

²⁵ Art. 8 uzk.

²⁶ Zadania szczegółowe Centrum precyzuje art. 11 ust. 2 uzk.

²⁷ Art. 12 uzk.

²⁸ Chodzi tu o bezpieczeństwo zewnętrzne, wewnętrzne, gospodarcze oraz ochronę ludności.

dzania kryzysowego, pełniące dyżury całodobowe i zapewniające współdziałanie wszystkich służb.

Ustawa wprowadza istotne zmiany w organizacji służb kryzysowych na poziomie województwa. Nadal głównym organem decyzyjnym będzie wojewoda, chociaż poddano go większemu nadzorowi ministra spraw wewnętrznych²⁹. Z wojewodą powinien współpracować marszałek województwa w ramach swoich kompetencji. W realizacji szerokiego zakresu zadań³⁰ wojewodę mają wspierać:

- specjalistyczna komórka organizacyjna urzędu wojewódzkiego o ściśle wyznaczonych ustawą zadaniach (zob. art. 14 ust. 6),
- wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, w skład którego oprócz pracowników podległych wojewodzie urzędów i jednostek mogą wchodzić np. przedstawiciele RZGW, WZMiUW, IMGW, sztabu wojskowego,
- wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, pełniące całodobowe dyżury, dbające m.in. o współpracę służb i systemy wczesnego ostrzegania,
- zespolone służby, inspekcje i straże.

Podobna organizacja struktur zarządzania kryzysowego funkcjonuje na poziomie powiatu i gminy, z tą różnicą, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie ma obowiązku tworzenia gminnego centrum zarządzania kryzysowego, lecz wykonanie stosownych zadań może zapewnić w ramach wcześniej istniejących komórek organizacyjnych urzędu gminy³¹.

Nowa ustawa wprowadza również ważną zasadę, że obowiązek podjęcia działań antykryzysowych spoczywa na tym organie, który jako pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Jednocześnie ma on obowiązek niezwłocznego powiadomienia właściwych organów wyższego i niższego szczebla, przedstawiając ocenę sytuacji i planowane działania³².

Finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego odbywa się w ramach budżetu państwa oraz budżetów gmin, powiatów i samorządów województw. Jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli mogą ubiegać się o dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych. Dodatkowym obciążeniem budżetów tych jednostek jest nowo wprowadzony obowiązek utworzenia rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, w wysokości do 1% bieżących wydatków budżetu jednostek pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu³³.

²⁹ Np. w odniesieniu do planów reagowania kryzysowego, zob. art. 14 ust. 3 i 4 uzk.

³⁰ Por. art. 14 ust. 2 uzk.

³¹ Art. 17–20 uzk.

³² Art. 21 uzk.

³³ Art. 26 uzk.

2.3. Organizacja systemu gospodarowania wodami

Zgodnie z Ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³⁴ minister środowiska w ramach działu „gospodarka wodna” odpowiada m.in. za sprawy ochrony przeciwpowodziowej, w tym budowy, modernizacji oraz utrzymania urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz koordynacji przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej państwa³⁵.

W realizacji powierzonych ustawą zadań uczestniczą następujące organy i instytucje podległe ministrowi środowiska:

1) pion wykonawczy:

- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW),
- regionalne zarządy gospodarki wodnej (rzgw),
- ośrodki koordynacyjno-informacyjne ochrony przeciwpowodziowej (oki),
- Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna (PSHM),
- Państwowa Służba Hydrogeologiczna (PSH);

2) pion opiniodawczo-doradczy:

- Krajowa Rada Gospodarki Wodnej,
- rady gospodarki wodnej regionów wodnych.

Prezes KZGW jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami (art. 89 ust. 1 upw). Zgodnie z art. 90 upw do jego zadań należy w szczególności opracowywanie projektu planu ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy. Sprawuje także nadzór nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz Państwową Służbą Hydrologiczno-Meteorologiczną i Państwową Służbą Hydrogeologiczną.

Organem opiniodawczo-doradczym prezesa KZGW jest Krajowa Rada Gospodarki Wodnej (art. 96 ust. 1 ustawy). Członków Krajowej Rady (jest ich 30) powołuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej na wniosek prezesa KZGW spośród osób zgłoszonych przez ogólnopolskie organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie, jednostki naukowo-badawcze i organizacje społeczne, gospodarcze i ekologiczne związane z gospodarką wodną (art. 97 ust. 1 i 2 ustawy). Prezes KZGW powołuje również, na wniosek dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, członków rad gospodarki wodnej regionów wodnych, którzy to członkowie są organem opiniodawczo-doradczym dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej (art. 100 ust. 4 ustawy).

Prezes KZGW oraz dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej wykonują kontrolę gospodarowania wodami w zakresie m.in.:

³⁴ Dz.U. nr 141, poz. 943 z późn. zm.

³⁵ Art. 11 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (zwana dalej „upw”), Dz.U. nr 115, poz. 1229 z późn. zm.

- przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią;
- stanu zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych.

Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej³⁶ to organ administracji rządowej niespolonej właściwy w sprawach gospodarowania wodami w regionie wodnym³⁷. W zakresie ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej odpowiada za³⁸:

- opracowywanie studiów ochrony przeciwpowodziowej w regionie wodnym,
- opracowywanie projektów planów ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego,
- koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią w regionie wodnym, w szczególności prowadzenie ośrodków koordynacyjno-informacyjnych ochrony przeciwpowodziowej (w ramach koordynacji zarząd gromadzi, przetwarza i udostępnia informacje na potrzeby planowania przestrzennego i centrów zarządzania kryzysowego).

Celem działania ośrodka koordynacyjno-informacyjnego ochrony przeciwpowodziowej jest gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji związanych z ochroną przeciwpowodziową.

Skuteczny system zarządzania ryzykiem powodzi oraz reagowania na zagrożenia katastroficzne nie może funkcjonować bez odpowiedniego zaplecza specjalistycznego zapewniającego: pomiar i obserwację sytuacji hydrometeorologicznej, gromadzenie danych i ich przetwarzanie, opracowywanie prognoz i przekazywanie stosownym organom ostrzeżeń o nadchodzących zagrożeniach. Funkcje te spełnia Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej jako państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna oraz Państwowy Instytut Geologiczny jako państwowa służba hydrogeologiczna³⁹.

Krajowa Rada Gospodarki Wodnej przedstawia wnioski dotyczące poprawy stanu ochrony przeciwpowodziowej w państwie, opiniuje plany ochrony przeciwpowodziowej oraz plany gospodarowania wodami, a ponadto wypowiada się na temat programów inwestycyjnych i projektów aktów prawnych.

³⁶ Obszar Polski podzielono między 7 regionalnych zarządów gospodarki wodnej (Gdańsk, Gliwice, Kraków, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław).

³⁷ Region wodny to część obszaru dorzecza wyodrębniona na podstawie kryterium hydrograficznego na potrzeby zarządzania zasobami wodnymi lub całość obszaru dorzecza (art. 9 ust. 1 pkt 12 upw).

³⁸ Art. 92 ust. 3 upw.

³⁹ Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 102 upw. Więcej informacji na temat PSHM i PSH zawiera upw w artykułach 103–111.

Na poziomie regionalnych zarządów gospodarki wodnej funkcję opiniodawczo-doradczą pełnią rady gospodarki wodnej regionów wodnych orzekające m.in. w sprawach projektów planów ochrony przeciwpowodziowej regionów wodnych czy planowanych inwestycji w gospodarkę wodną⁴⁰. Członkowie rady (w liczbie 30) wyłaniani są z grona przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, organizacji gospodarczych, rolniczych, rybackich i społecznych związanych z gospodarką wodną, a także organizacji korzystających z wód oraz właścicieli wód nienależących do Skarbu Państwa.

3. Podsumowanie

Uchwalona po długim okresie prac legislacyjnych ustawa o zarządzaniu kryzysowym porządkuje strukturę organizacyjną służb odpowiedzialnych za reagowanie na sytuacje kryzysowe, w tym na zjawiska powodzi. Jest to ustawa o charakterze systemowym, która ma za zadanie rozwiązanie problemów dotyczących koordynacji działań, podziału kompetencji i zadań oraz szybkości działania służb. Jej mocnymi punktami są:

- minimalizacja resortowego rozproszenia kompetencji,
- stworzenie możliwości koordynacji działań ze szczebla Rady Ministrów,
- uregulowanie finansowania działań kryzysowych,
- zdefiniowanie sytuacji kryzysowej,
- szerokie spojrzenie na kwestię zarządzania kryzysowego, w którym uwzględniono nie tylko reagowanie na kryzys i odbudowę zniszczeń, ale także pozostałe fazy procesu zarządzania ryzykiem katastroficznym, tj. zapobieganie sytuacjom kryzysowym i przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli⁴¹.

- szczegółowe określenie zadań poszczególnych jednostek organizacyjnych zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach administracji publicznej.

Analizując treść tego nowego aktu prawnego, nie sposób nie dostrzec jego mankamentów, wśród których najważniejsze to:

- nieprecyzyjna i w konsekwencji kontrowersyjna definicja sytuacji kryzysowej, co może stwarzać okazję do nadużyć⁴²,
- wątpliwy sens tworzenia nowego „stanu nadzwyczajnego” pod nazwą sytuacji kryzysowej, bez umocowania w Konstytucji RP,

⁴⁰ Art. 100 upw.

⁴¹ Szerzej na temat procesu zarządzania ryzykiem katastroficznym zob.: G. Strupczewski, *Pojęcie i struktura procesu zarządzania ryzykiem ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego* [w:] *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI w.*, red. W. Ronka-Chmielowiec, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1197, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2008.

⁴² Z tego powodu skierowano ustawę do Trybunału Konstytucyjnego.

- zbytnie ingerowanie ustawy w kompetencje jednostek samorządu terytorialnego poprzez wymienianie wszystkich zadań poszczególnych zespołów,
- nadmierna centralizacji systemu.

Należy mieć nadzieję, że istniejący w Polsce zmieniony system zarządzania kryzysowego stanie się sprawnym narzędziem w odpowiedzi na rosnący poziom nie tylko ryzyka powodzi, ale także innych zagrożeń o charakterze naturalnym, technicznym, ekologicznym czy terrorystycznym.

Literatura

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz.U. nr 215, poz. 1818 ze zm.
- Strupczewski G., *Pojęcie i struktura procesu zarządzania ryzykiem ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego* [w:] *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI w.*, red. W. Ronka-Chmielowiec, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1197, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2008.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. nr 141, poz. 943 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. nr 91, poz. 577 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. nr 115, poz. 1229 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz.U. nr 62, poz. 558 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. nr 89, poz. 590.

The Organisational Structure of Flood Risk Response Services in Poland

The aim of this article is to describe the organisational solutions used in Poland for public services charged with responding to the risk of floods and other catastrophes, which constitute an important element of the country's risk management strategy in regard to natural disasters. The author analyses the structures subordinate to the Minister of Internal Affairs and Administration, as well as the environmental position, taking into account all levels of local and central government. He draws attention to the new regulations introduced under the Act of 26 April 2007 on Crisis Management and identifies their most important shortcomings. In conclusion, the author emphasises the importance of the structural solutions applied by institutions and services responsible for crisis management in an era of increasing environmental, technological and terrorist threats. It seems that only efficient and well-organised public services supported by appropriate financing for the tasks of preparation, response and reconstruction are able to ensure security for the state, its citizens and their property.