



**KRAKOWSKA SZKOŁA WYŻSZA  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego**

**Wydział: Ekonomii i Zarządzania**

**Kierunek: Zarządzanie**

**Specjalność: Zarządzanie Bezpieczeństwem**

**Marek NIEĆ**

**TYTUŁ PRACY:**

**UWARUNKOWANIA SYSTEMU ZARZĄDZANIA  
KRYZYSOWEGO - NA PRZYKŁADZIE ZAGROŻENIA  
POWODZIOWEGO MIASTA NOWEGO SĄCZA**

**Praca magisterska  
napisana pod kierunkiem  
prof. nadzw. dr hab. Stanisława GALATY**

**Kraków 2008 rok**

## SPIS TREŚCI

<b>WSTĘP</b> .....	6
 <b>ROZDZIAŁ I</b>	
<b>PODSTAWOWE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA LUDNOŚCI ORAZ ORGANIZACJI STRUKTUR SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO</b> .....	12
1.1. Wstęp do problematyki bezpieczeństwa ludności .....	12
1.2. Bezpieczeństwo publiczne, zarys systemu prawnej ochrony ludności i zarządzania kryzysowego .....	14
1.3. Budowa systemu bezpieczeństwa państwa oraz uwarunkowania prawne w tym zakresie .....	16
1.4. Problematyka zagrożeń współczesnego świata .....	19
1.5. Typologia współczesnych zagrożeń okresu pokoju ludzi, mienia, środowiska i infrastruktury krytycznej .....	22
1.6. Interpretacja naukowa i znaczenie pojęć zarządzania, organizacji, planowania, organizowania, kierowania i prakseologii .....	23
1.7. Pojęcia i definicje dotyczące bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego..	28
1.8. Pojęcie bezpieczeństwa powszechnego .....	31
1.9. Pojęcie i istota zarządzania kryzysowego .....	33
 <b>ROZDZIAŁ II</b>	
<b>ZADANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO (WOJEWÓDZTWO, POWIAT, MIASTO, GMINA) ORAZ ZASADY POSTĘPOWANIA W TYM ZAKRESIE</b> .....	36
2.1 Podstawowe przepisy prawa w zakresie zarządzania kryzysowego .....	36
2.2 Nowy przepis o zarządzaniu kryzysowym .....	39
2.3 Wprowadzenie do problematyki i pojęć obowiązujących w zarządzaniu kryzysowym .....	40
2.4 Zadania organów administracji publicznej w sprawach zarządzania kryzysowego .....	44
2.5 Organizacja , skład i tryb pracy zespołów zarządzania kryzysowego .....	47
2.6 Tworzenie centrów zarządzania kryzysowego .....	49
2.7 Zasady opracowywania i wdrażania planów reagowania kryzysowego ....	51
2.8 Opracowywanie i wdrażanie planów infrastruktury krytycznej .....	52
2.9 Zasady użycia oddziałów Sił Zbrojnych w sytuacji kryzysowej .....	54
2.10 Wprowadzanie stopni alarmowych w sytuacji zagrożenia .....	55
2.11 Finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego .....	56
2.12 Zasady organizacji ewakuacji ludności w czasie zagrożeń .....	57
2.13 Ogólne zasady funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo - Gaśniczego .....	60
2.14 Organizacja systemu przekazywania informacji oraz jego rola w zarządzaniu kryzysowym .....	62

## ROZDZIAŁ III

### ORGANIZACJA, ZAKRES, ZADANIA ORAZ STRUKTURA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA SZCZEBLU WOJEWÓDZTWA ORAZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO - MIASTA NOWEGO

<b>SACZA</b> .....	65
3.1. Wojewoda Jaki organ koordynujący działania organów administracji publicznej na obszarze województwa .....	65
3.2. Charakter zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ochrony i porządku publicznego .....	66
3.3. Znaczenie jednostki samorządu terytorialnego w zarządzaniu kryzysowym .....	68
3.4. Ogólny charakter występujących zagrożeń na terenie miasta Nowego Sącza .....	70
3.5. Prezydent Miasta jako zwierzchnik powiatowych służb, inspekcji i straży - koordynator zintegrowanego systemu bezpieczeństwa .....	71
3.6. Organizacja i funkcjonowanie Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego .....	77
3.7. Organizacja Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza .....	85
3.8. Ocena działania Wydziału Zarządzania Kryzysowego, i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza w zakresie dotyczącym sposobu realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego .....	89
3.9. Ustalone priorytety działań ratowniczych na szczęblu Miasta Nowego Sącza .....	90

## ROZDZIAŁ IV

### PODSTAWY WIEDZY O ZAGROŻENIU POWODZIOWYM .....

4.1. Wprowadzenie do zagadnień związanych z zagrożeniem powodziowym ...	92
4.2. Metody przeciwdziałania zagrożeniu powodziowemu oraz aspekt historycznych uwarunkowań powodzi na terenie Polski .....	93
4.3. Ogólne uwarunkowania powstawania powodzi .....	95
4.4. Definicje, pojęcia związane z powodzią .....	98
4.5. Zagrożenie powodziowe i jego skala .....	102
4.6. Metody ograniczania skutków powodzi .....	105
4.7. Ograniczanie rozwoju na terenach zalewowych .....	109
4.8. Działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej ...	111
4.9. System ostrzeżeń o zagrożeniu powodziowym .....	113
4.10. Susza jako przeciwieństwo zjawiska powodzi .....	116
4.11. Przyczyny wzrostu zagrożenia powodziowego .....	118
4.12. Udział społeczności lokalnych w przygotowaniu do powodzi – doświadczenia .....	121

**ROZDZIAŁ V**

<b>PROBLEMATYKA ZAGROŻENIA POWODZIOWEGO NA TERENIE WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO ORAZ OBSZARZE MIASTA NOWEGO SĄCZA .....</b>	<b>123</b>
<b>5.1</b> Problemy powodziowe na terenie województwa małopolskiego w latach 1997 - 2007 .....	123
<b>5.2</b> Stan techniczny infrastruktury przeciwpowodziowej .....	125
<b>5.3</b> Wstęp do zagrożenie powodziowego Miasta Nowego Sącza .....	126
<b>5.4</b> Charakterystyka zagrożenia powodziowego Miasta Nowego Sącza .....	128
<b>5.5</b> Zagrożenie ruchami mas ziemnych – osuwiska .....	134
<b>5.6</b> Zarejestrowane osuwiska na terenie Miasta Nowego Sącza .....	135
<b>5.7</b> Zasady ogłaszania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego .....	138
<b>5.8</b> Zabezpieczenie materiałowo – sprzętowe działań przeciwpowodziowych .....	139
<b>5.9</b> Siły ratownicze wykorzystywane w akcjach przeciwpowodziowych .....	141
<b>5.10</b> Wykaz społecznych i pozarządowych organizacji ratowniczych mogących wykonywać zadania w zakresie ochrony ludności na terenie Miasta Nowego Sącza w czasie zagrożenia powodziowego .....	143
<b>5.11</b> Historia powodzi na terenie miasta Nowego Sącza w latach 1452 – 2007 ....	143
<b>5.12</b> Potoki błotno – rumowiskowe .....	144
<b>ZAKOŃCZENIE .....</b>	<b>147</b>
<b>PODSTAWY PRAWNE DOTYCZĄCE SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA I ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO .....</b>	<b>153</b>
<b>WYKAZ WYKORZYSTYWANYCH STRON INTERNETOWYCH .....</b>	<b>154</b>
<b>WYKAZ LITERATURY - BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>155</b>

## WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW:

ZAŁĄCZNIK Nr 1 - Struktura Systemu Zarządzania Kryzysowego RP zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym .....	158
ZAŁĄCZNIK Nr 2 - Rodzaje zagrożeń ludności, mienia i środowiska .....	159
ZAŁĄCZNIK Nr 3 - Realizacja zadań w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego .....	160
ZAŁĄCZNIK Nr 4 - Ogólne rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa państwa .....	161
ZAŁĄCZNIK Nr 5 - Charakterystyka źródeł pozyskiwania informacji o zagrożeniach .....	162
ZAŁĄCZNIK Nr 6 - Struktura organizacyjna systemu zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta – powiatu .....	163
ZAŁĄCZNIK Nr 7 - Struktura Organizacyjna Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności UM .....	164
ZAŁĄCZNIK Nr 8- Organizacja funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo - Gaśniczego .....	165
ZAŁĄCZNIK Nr 9 - Organizacje wchodzące w skład bezpieczeństwa publicznego .....	166
ZAŁĄCZNIK Nr 10 - Poszczególne fazy zarządzania kryzysowego .....	167
ZAŁĄCZNIK Nr 11 - Charakterystyka stanu kłęski żywiolowej .....	168
ZAŁĄCZNIK Nr 12 - Prawo na czas zagrożeń .....	169
ZAŁĄCZNIK Nr 13 - Procedura w przypadku przyboru wody w rzekach .....	170
ZAŁĄCZNIK Nr 14 - Zasięg występowania powodzi wiosenno - letnich w Polsce .....	171
ZAŁĄCZNIK Nr 15 - Okresy występowania poszczególnych rodzajów powodzi .....	172
ZAŁĄCZNIK Nr 16 – Charakterystyka powstawania powodzi .....	173
ZAŁĄCZNIK Nr 17 - Procedura - Harmonogram działań Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz służb, inspekcji i straży w poszczególnych fazach reagowania kryzysowego w czasie zagrożenia powodziowego na terenie Miasta Nowego Sącza .....	174 -180
ZAŁĄCZNIK Nr 18 -.Procedura ewakuacji ludności .....	181
ZAŁĄCZNIK Nr 19 - Ewakuacja ludności z rejonów zagrożonych powodzią Miasta Nowego Sącza .....	182
ZAŁĄCZNIK Nr 20 - Wykaz - obieg informacji w systemie powiadamiania osób funkcyjnych, MZZK, UM, sił ratowniczych i innych jednostek uczestniczących w działaniach kryzysowych .....	183
ZAŁĄCZNIK Nr 21 - Rzeka Dunajec w czasie powodzi - Nowy Sącz lipiec 2001 roku – fotografia własna.....	184
ZAŁĄCZNIK Nr 22 - Oświadczenie autora pracy .....	185

## W S T Ę P

Zmiany zachodzące w różnych dziedzinach i sferach gospodarki współczesnego świata, a zwłaszcza nowy układ sił, który ukształtował się po 1989 roku spowodowały, że większość państw przestała brać pod uwagę możliwość globalnego konfliktu. Nie oznacza to jednak, że ogólny poziom bezpieczeństwa w skali świata wzrósł.

Gwałtowny rozwój ekonomiczny, otwarcie rynków zbytu, granic państwowych i coraz bardziej dynamiczny rozwój wymiany towarowej powodują dość znaczny wzrost zagrożeń związanych z postępującym rozwojem technicznym. Wiąże się to przede wszystkim z powszechnym używaniem materiałów i środków zawierających substancje niebezpieczne dla człowieka. Przykładem może być powszechne używanie w naszych gospodarstwach domowych środków zawierających chlor czy amoniak. Najbardziej niebezpieczny nie jest jednak produkt końcowy ale cały proces produkcyjny, a zwłaszcza transport środków toksycznych. Silna konkurencja na rynku europejskim wymusza na producentach obniżanie kosztów produkcji np. koszty magazynowania – częstsze uzupełnianie zawartości magazynów, powodują zwiększoną ilość cystern i innych pojazdów przewożących substancje niebezpieczne na drogach.

Innym rodzajem zagrożenia jest sam rozwój cywilizacyjny. Gwałtowny wzrost populacji ludzkiej, powstające coraz większe miasta, uzależnienia ludzi w nich żyjących od dostaw wody, gazu, prądu i energii elektrycznej stawia wszelkiego typu poważne awarie infrastruktury technicznej jako poważne zagrożenie nie tylko dla zdrowia ale także dla ich życia.

Zmianom ekonomiczno - politycznym towarzyszą zmiany w środowisku naturalnym. Coraz bardziej zauważalne zaburzenia klimatu, gwałtowne zjawiska przyrodnicze, stwarzają zagrożenia dla ludzi w miejscach gdzie do tej pory one nie występowały. Wzrost częstotliwości występowania tego typu zjawisk można łączyć także z wzrastającą w trybie postępowym degradacją środowiska naturalnego.

Zachodzące zmiany polityczne, mogą powodować niezadowolenia grup ludzi lub choćby jednostek. Przy obecnych możliwościach nawet pojedyncza jednostka ludzka jest w stanie stworzyć poważne zagrożenie dla wielu osób zamieszkujących duże terytorium. Olbrzymia ilość newralgicznych punktów, które mogą generować duże zagrożenia stawia potencjalne akty terroru czy też destrukcyjne działania ludzi na coraz wyższej pozycji w hierarchii zagrożeń współczesnego świata. Do miejsc szczególnie

wrażliwych na zagrożenia terrorystyczne należą przede wszystkim: zakłady i magazyny przechowujące środki toksyczne, pojazdy transportujące te substancje, urządzenia infrastruktury technicznej i komunalnej, zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich, ujęcia wody pitnej, zbiorniki retencyjne, zapory wodne, laboratoria przechowujące niebezpieczne substancje biologiczne.

Cała ludzkość od początku swego istnienia ma do czynienia z różnymi sytuacjami kryzysowymi i zagrożeniami. Z reguły są one wywołane zdarzeniami losowymi, niepowodzeniami osobistymi oraz występującymi porażkami życiowymi. Do bardzo specyficznych zdarzeń krytycznych należy zaliczyć katastrofy cywilizacyjne i różnego rodzaju klęski żywiołowe. Wpływają one bardzo na zmniejszenie poczucia bezpieczeństwa. Rozliczne oblicza tych zdarzeń niszczą bezcenne zasoby psychologiczne, materialne, przyrodnicze, środowiska, kultury i infrastruktury komunalnej, które są niezbędne do utrzymania bezpiecznego i zdrowego funkcjonowania każdego człowieka. Podejmowanie działań związanych z kształtowaniem świadomości ochrony człowieka przed różnymi sytuacjami kryzysowymi i zagrożeniami jest możliwe poprzez prowadzenie ciągłej edukacji w tym zakresie.

Jak możemy zauważyć z tego krótkiego wprowadzenia ilość zagrożeń czasu pokoju pomimo coraz doskonalszych systemów zabezpieczeń ciągle wzrasta i możemy tylko przypuszczać jak będą one się rozwijały wraz z rozwojem i postępem cywilizacyjnym. Jeśli dodamy do tego wciąż możliwe i istniejące poważne zagrożenie lokalnymi konfliktami zbrojnymi to musimy podejść do istniejących zagrożeń współczesnego świata z pełną powagą i rozsądkiem.

Praca ta powinna przybliżyć charakter tych zagrożeń ze szczególnym uwzględnieniem istniejącej bardzo dużej skali zagrożenia powodziowego jakie istnieje dla Miasta Nowego Sącza oraz pomóc w dokonywaniu analizy współczesnych zagrożeń.

W zakresie budowy podstaw suwerennego i demokratycznego Państwa Polskiego fundamentalne znaczenie ma organizacja społeczności lokalnej w zakresie rozwiązywania problemów lub osiągania celów, które uważa za bardzo ważne dla ogólnego dobra publicznego.

Należy podkreślić, że zapoczątkowany w 1989 roku proces budowy państwa demokratycznego oprócz wielkiego gospodarczego postępu cywilizacyjnego oraz swobód obywatelskich przyniósł radykalny wzrost zagrożeń bezpieczeństwa

publicznego i innych dziedzin dotyczących wartości ludzkich, społecznych i narodowych.

Powszechnie jest to nam znane, że stopień degradacji środowiska naturalnego, brak właściwych i skutecznych zabezpieczeń przed różnymi awariami ze strony toksycznych środków przemysłowych, zagrożeniami jakie stwarza transport substancji ropopochodnych, niebezpiecznych toksycznych środków przemysłowych, paliw gazowych, zagrożeń powodziowych, epidemiologicznymi oraz przed innymi klęskami żywiołowymi wywołanymi siłami natury lub postępem cywilizacyjnym, a także terroryzm i bioterroryzm stanowi o głównym zagrożeniu naszego bytu narodowego, a także uprzytomnia ogromną skalę potencjalnych zagrożeń dla życia ludzkiego, dorobku i osiągnięć człowieka, gospodarki narodowej oraz całego środowiska naturalnego.

W życiu każdego człowieka rodziny, społeczności lokalnej, całego narodu - jako wspólnoty przeszłych, obecnych i przyszłych pokoleń, zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego (najogólniej rozumianego jako ochrona i obrona życia oraz wartości ludzkich, mienia i środowiska, instytucji państwa przed zagrożeniami, jakie niosą siły przyrody, a także działalność i niebezpieczne wytwory ludzkości) stanowi największą wartość i potrzebę ludzką. Dokonując analizy obecnego stanu warunków bezpieczeństwa powszechnego można stwierdzić, że występuje brak jednoznacznych przepisów prawnych, słabość wielu organizacji i struktur rządowych oraz samorządowych, brak autorytetów moralnych stwarza olbrzymią potrzebę wręcz konieczność podejmowania powszechnych przygotowań wszystkich sfer odpowiedzialnych za poziom bezpieczeństwa narodowego. Jest i będzie to proces bardzo trudny i długotrwały ale jak logika i obecne uwarunkowania wskazują bezwzględnie konieczny.

Stąd też głównym celem napisania mojej pracy magisterskiej jest zobrazowanie i przedstawienie organizacji współczesnego systemu zarządzania kryzysowego oraz omówienie zasad jego funkcjonowania, jak również przekazanie uwarunkowań prawnych, pojęć i wiedzy merytorycznej dotyczącej tego obszaru tematycznego. Organizacja tego systemu jest jednym z elementów, który stanowi źródło wiary i aktywności społecznej w tworzenie i umacnianie fundamentów społecznych naszego bezpieczeństwa powszechnego. System ten jest ciągle doskonalony, weryfikowany i modyfikowany na wszystkich szczeblach administracji.



Cel napisania tej pracy uwarunkowany został również faktem, że w ostatnim czasookresie stworzony system zarządzania kryzysowego zdobywa coraz większe znaczenie na wszystkich szczeblach administracji publicznej, a także wśród mieszkańców naszego kraju.

Zakresem tematycznym niniejszej pracy starałem się objąć wszystkie najważniejsze zagadnienia związane z organizacją i funkcjonowaniem struktur systemu zarządzania kryzysowego w naszym kraju oraz na poziomie jednostki samorządu terytorialnego jaką jest Miasto Nowy Sącz. W pracy magisterskiej uwzględniłem aktualnie obowiązujące w merytorycznym jej zakresie przepisy prawne dotyczące organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, a także starałem się przedstawić w sposób syntetyczny (według zdobytej i pozyskanej wiedzy) rzeczywisty stan jak również poziom organizacji tego systemu.

Ze względu na bardzo obszerny zakres merytoryczny tego zagadnienia w pracy, szczególny akcent położyłem na zagadnienia pozwalające przedstawić główne uwarunkowania wynikające z przepisów prawnych, kierunki organizacji tego systemu w korelacji z zagrożeniem powodziowym jakie występuje na obszarze miasta Nowego Sącza.

W tej pracy pragnąłem również podkreślić, że bezpieczeństwo jest wartością bezcenną należącą do grupy najważniejszych jeżeli chodzi o egzystencję każdego człowieka oraz fakt, że jest ono również dobrem podstawowym i zawsze powinno być przedmiotem szczególnej troski i uwagi w zarządzaniu prowadzonym na różnych szczeblach organizacyjnych. Szczególnie w zarządzaniu kryzysowym wymagane jest posiadanie przez osoby kierujące bardzo wysokich kwalifikacji, pozwalających na ocenianie i podejmowanie działań optymalnych w stosunku do każdego zagrożenia, które zawsze posiada własną charakterystyczną specyfikę i przebieg.

Równocześnie chciałem zwrócić uwagę na tragiczne skutki powodzi stulecia z 1997 roku, które uzmysłowiły wszystkim ludziom, że lepiej wcześniej przygotowywać system edukacyjny na sytuacje kryzysowe. Skutki te jak również wiele innych wynikających z sytuacji kryzysowych pokazały nam, że wiedzę i umiejętności obronne jest zawsze bardzo trudno przecenić, szczególnie gdy chodzi o życie ludzkie.

Patrząc na ilość i skalę zagrożeń występujących we współczesnym świecie nasuwa się pytanie - co możemy w tej sprawie zrobić ?. Czy możemy skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom ?, Czy istnieją sposoby redukcji strat ?

Świadome podejmowanie ryzyka, dobre przygotowanie i dopasowanie sił i środków do zagrożenia mogą pomóc w walce z otaczającymi nas zagrożeniami. Aby tego dokonać musimy w sposób świadomy i adekwatny do rzeczywistości szacować stopień zagrożenia i poziom ryzyka jakie ono generuje.

W fazie planowania ważne jest aby znać wszelkie możliwe typy zagrożeń, na które możemy się natknąć uwzględniając specyfikę lokalnych warunków środowiskowych, społecznych i ekonomicznych. Należy pamiętać także o kryteriach występowania poszczególnych zjawisk zarówno związanych z siłami przyrody jak i z rodzajem lokalnego przemysłu, infrastruktury technicznej, a także z mentalnością społeczeństwa. Tego typu podejście pozwoli nam zoptymalizować nasz punkt widzenia i dostosować strukturę planowania do potrzeb.

W pracy tej chciałem udowodnić, że w czasie kryzysu niezbędnym elementem do analizy stopnia ryzyka jest szeroka wiedza na temat charakteru zagrożenia a także specyfiki ewentualnego jego rozwoju z uwzględnieniem parametrów zewnętrznych. Dopiero komplementarna wiedza zarówno z zakresu rodzaju zjawisk niebezpiecznych, kryteriów ich występowania a także charakteru i specyfiki zagrożenia pozwoli nam na sprawne i jak najbardziej prawidłowe działanie w sytuacjach kryzysowych.

W tekście niniejszej pracy starałem się podawać różne przypisy w formie odsyłaczy do danych pozycji literatury, periodyków specjalistycznych oraz źródeł przepisów prawnych. Celem ich jest wskazanie i przedstawienie w jakich pozycjach literatury można jeszcze znaleźć szerszy zakres omawianych zagadnień, jak również wskazanie przepisów prawnych regulujących zagadnienia z tego obszary tematycznego.

Jednocześnie pragnę wyrazić serdeczne podziękowanie wszystkim autorom i współautorom wykorzystywanych przeze mnie przy pisaniu niniejszej pracy magisterskiej, które umieściłem w poszczególnych przypisach, a także w wykazie bibliograficznym wykorzystywanej literatury.

Równocześnie bardzo gorąco pragnę podziękować mojemu Promotorowi z ramienia Krakowskiej Szkoły Wyższej im. A. F. Modrzewskiego w Krakowie Panu Prof. nadzw. dr hab. Stanisławowi GALACIE za inspirację do napisania niniejszej pracy oraz za bardzo wnikliwe naukowe oraz dydaktyczne wspieranie mnie przy jej napisaniu, jak również za przekazywane cenne uwagi natury merytoryczno – dydaktycznej.

Równocześnie składam serdeczne podziękowanie i słowa wdzięczności Pracownikowi Naukowemu Krakowskiej Szkoły Wyższej im. A.F. Modrzewskiego w Krakowie za dokonanie recenzji mojej pracy magisterskiej.

## **ROZDZIAŁ I**

### **PODSTAWOWE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA LUDNOŚCI ORAZ ORGANIZACJI STRUKTUR SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**

#### **1.1. Wstęp do problematyki bezpieczeństwa ludności**

Jednym z najważniejszych celów, do którego dąży każdy człowiek, jest zapewnienie własnego bezpieczeństwa. Każde też państwo, jako jedno z najważniejszych swoich zadań wymienia zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i wewnętrznego swoim obywatelom.

Współcześnie można wymienić szeroki katalog zagrożeń, które ustawicznie wpływają negatywnie na nasze bezpieczeństwo. Do katalogu zdarzeń, które od zawsze towarzyszyły człowiekowi takich jak zagrożenie działaniami wojennymi czy klęskami żywiołowymi dopisywane są coraz to nowe zagrożenia. Rozwój szeroko rozumianej techniki w takich dziedzinach jak budownictwo, przemysł, infrastruktura techniczna, środki komunikacji, oprócz oczekiwanych pozytywnych przemian cywilizacyjnych przynosił wzrost występującego zagrożenia dla ludzi. Wśród zjawisk, które w ostatnich dziesięcioleciach znacząco wpłynęły na ogólnoświatowe zmniejszenie poczucia bezpieczeństwa, jedno z pierwszych miejsc zajmuje zagrożenie terroryzmem. Jest to bardzo złożone zjawisko objawiające się działaniami określonej grupy społecznej, narodowej, politycznej propagującej swoje idee poprzez bezpośredni zamach na bezpieczeństwo ludzi. Terrorysty osiągają swoje cele dążąc do wywołania strachu w jak największej grupie osób, aby poprzez to wymusić oddziaływanie dużych grup społecznych na decydentów (polityków) celem wywołania korzystnych dla terrorystów decyzji, głównie politycznych. Ponieważ do wywołania psychozy strachu nie są potrzebne znaczące siły i środki, stosują takie działania głównie ruchy wyzwolenicze lub separatystyczne<sup>1</sup>.

Z nową jakością działań terrorystycznych mamy do czynienia z chwilą podjęcia takiej formy walki przez grupy fanatyków religijnych, głównie z krajów islamskich. Powiązane jest to głównie z zamachami uwzględniającymi w swoim scenariuszu samobójczą śmierć osoby przeprowadzającej atak. Posiadając znaczące zasoby finansowe oraz ogólnoświatową strukturę, poszczególne organizacje terrorystyczne

---

<sup>1</sup> Z. Sabak, J. Królikowski, Ocena Zagrożenia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej – Bezpieczeństwo Międzynarodowe, AON, MON, Warszawa, 2002, str. 97-99.

mogą skutecznie podjąć się wykonania każdego destrukcyjnego zadania na całym świecie. Udowadnia to chociażby atak z 11 września w Nowym Jorku na dwie wieże World Trade Center. Współcześnie zagrożenie terroryzmem przekłada się również na zagrożenie powodziowe w kontekście oddziaływania na zbiorniki i zapory wodne.

W trakcie działań militarnych z zastosowaniem broni masowego rażenia oraz w trakcie niektórych awarii przemysłowych może dojść do skażenia terenu substancjami chemicznymi, radioaktywnymi i biologicznymi. Zdarzenia takie są niezwykle niebezpieczne dla zdrowia i życia ludzi mieszkających na obszarach objętych skażeniem. Przeciwdziałanie skutkom takich zdarzeń jest niezwykle trudne a prowadzona akcja ratownicza wymaga dużych nakładów finansowych oraz znacznego zaangażowania specjalistycznych sił i środków. Wykorzystując to, obecnie niektóre grupy terrorystyczne przygotowują się do ataków przy użyciu brudnej bomby atomowej, broni chemicznej a nawet broni biologicznej. Dotychczasowe znaczące problemy z likwidacją przemysłowego skażenia dużych obszarów związkami chemicznymi, promieniotwórczymi lub związanymi z chorobami zakaźnymi są zaledwie wstępem do trudności przy ataku terrorystycznym na duże aglomeracje miejskie przy użyciu materiałów biologicznych lub promieniotwórczych<sup>2</sup>.

Jest to związane z realizacją najgorszego, czasami nie dającego się przewidzieć, scenariusza jeżeli chodzi o miejsce, czas i zastosowane środki lub dokładnie zaprogramowanych, skorelowanych ze sobą grup różnych związków chemicznych, materiałów rozszczepialnych i biologicznych. Dlatego też obecnie najważniejszym wyzwaniem w przygotowaniach zespołów kryzysowych i służb ratowniczych do istniejącego zagrożenia jest opracowanie wszelkich możliwych scenariuszy ataku terrorystycznego, głównie przy użyciu materiałów biologicznych, oraz podjęcie działań w maksymalnym stopniu utrudniających lub wręcz uniemożliwiających podejmowanie skutecznych ataków terrorystycznych.

Niezmiernie istotnym celem jest również przygotowanie służb ratowniczych do likwidacji skutków różnych form ataków terrorystycznych, aby zminimalizować destrukcyjne oddziaływanie na ludzi i środowisko użytych w ataku środków chemicznych, radiacyjnych i biologicznych.

---

<sup>2</sup> Tamże, s. 35-37

## **1.2. Bezpieczeństwo publiczne, zarys systemu prawnej ochrony ludności i zarządzania kryzysowego**

Główną i najważniejszą funkcją państwa polskiego jest zapewnienie jego obywatelom warunków ochrony przed potencjalnymi zagrożeniami związanymi z występowaniem klęsk żywiołowych, terroryzmu czy innych podobnych zdarzeń, powodowanych postępowaniem cywilizacyjnym oraz działalnością człowieka, a także wynikających z działań zbrojnych<sup>3</sup>. Formacją która ma na celu zapobieganie tym nieprzewidywalnym zdarzeniom, lub jeśli już dojdzie do takiego zdarzenia, pomocą i różnego rodzaju wspieraniem jest obrona cywilna oraz system zarządzania kryzysowego.

Obrona cywilna jest instytucją, której celem jest ochrona ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny, współdziałanie w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych i katastrof oraz usuwanie ich skutków<sup>4</sup>. Poszczególni szefowie obrony cywilnej na poziomie miasta, gminy, powiatu i województwa opracowują i opiniują tzw. plany obrony cywilnej oraz plany reagowania kryzysowego, które są najważniejszą instrukcją dla władz cywilnych w przypadku wystąpienia różnych zagrożeń dla ludności.

Prawo do ochrony przed zagrożeniami wynika z ukształtowanych przez rozwój cywilizacji i przyjętych powszechnie za obowiązujące norm zwyczajowych i prawnych, których celem jest umożliwienie człowiekowi realizacji jego najważniejszego prawa – prawa do życia, a społeczeństwu i narodom – prawa przetrwania<sup>5</sup>. W związku z tym tworzone są i doskonalone lokalne, krajowe i międzynarodowe systemy ochrony ludności. Ich tworzeniem zajmują się organy administracji samorządowej i rządowej oraz przedsiębiorcy. Zadaniem tych systemów jest przeciwdziałanie niebezpiecznym zdarzeniom zarówno w czasie pokoju jak i w czasie wojny. Świadomość grożących nam niebezpieczeństw jest potrzebna, by w odpowiednim czasie podjąć właściwe decyzje minimalizujące oddziaływanie niebezpiecznego zdarzenia, co może skutkować ocaleniem zdrowia i życia osób znajdujących się w zasięgu niebezpieczeństwa oraz ułatwić zadania służbom ratowniczym.

---

<sup>3</sup> Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>4</sup> Art. 137 ustawy z 21 listopada 1967 o powszechnym obowiązku obrony RP, tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zmianami

<sup>5</sup> Skoczylas J.J., Prawo Ratownicze, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 105.

W warunkach codziennych obowiązków ratowania i ochrony ludności pełnią etatowe, wyspecjalizowane jednostki, których zadaniem jest udzielanie niezbędnej pomocy. Codzienne wypadki drogowe, awarie sieci gazowych i elektrycznych czy też wezwania pogotowia ratunkowego nie naruszają ani nie zakłócają normalnego funkcjonowania społeczeństwa, a przeznaczone do ochrony zdrowia i życia służby potrafią nad tym zapanować. Problem ochrony ludności zaczyna się tak naprawdę dopiero wtedy gdy zaczynają się komplikować i narastać niepożądane zdarzenia, które burzą porządek życia codziennego. Zostają naruszone i zachwiane podstawowe procesy społeczne, społeczeństwo przestaje normalnie funkcjonować, z obawą oczekując rozwoju wydarzeń. Każde państwo w takich ekstremalnych sytuacjach powinno być przygotowane do szybkiego i skutecznego opanowania oraz zlikwidowania lub chociażby zminimalizowania potencjalnego i realnego zagrożenia<sup>6</sup>.

Do podstawowych zadań ochrony ludności można zaliczyć: zapewnienie niezbędnych warunków życia i funkcjonowania społeczności lokalnych, prowadzenie akcji ratowniczych i ewakuacji ludności w sytuacjach różnych zagrożeń, zapewnienie funkcjonowania służb, użyteczności publicznej, zapewnienie opieki medycznej i psychologicznej oraz pomocy społecznej. Ochrona ludności polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludziom, mieniu i środowisku – w razie wystąpienia zagrożeń spowodowanych zarówno działaniem sił przyrody (np. klęski żywiołowe), rozwojem cywilizacyjnym (awarie, katastrofy), jak i działaniami wojennymi i terrorystycznymi.

W związku z występowaniem nieograniczonych możliwości różnorodnych zagrożeń związanych z działaniem sił przyrody, rozwojem cywilizacyjnym oraz zagrożeniem militarnym do udziału w ochronie ludności powołuje się różnego rodzaju siły, które przyjmują decydującą rolę w zależności od rodzaju zagrożenia. Jednak wszystkie te siły muszą ze sobą współdziałać. Z racji tego, że mamy do czynienia z coraz bardziej niebezpiecznymi w skutkach zagrożeniami nie militarnymi, układ cywilny w okresie pokoju powinien przejąć nie tylko podstawowe funkcje, ale również te z zakresu szerokiej i wielopoziomowej współpracy z siłami zbrojnymi. Skutki niekorzystnych zdarzeń mogą dotknąć wszystkich obywateli, bez wyjątku. Właśnie to, że sprawa dotyczy wszystkich obywateli, daje legitymację państwu do tworzenia prawa pozwalającego na ingerencję w sprawy obywateli, nie tylko w przypadku zagrożenia.

---

<sup>6</sup> Kitler W., Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, Warszawa 2001, s. 108.

Ingerowanie państwa w sprawy obywatela może mieć miejsce tylko wtedy, gdy państwo działa w imieniu wszystkich obywateli, tj. gdy sprawa dotyczy dobra publicznego. Można przyjąć, że bezpieczeństwo jest dobrem publicznym. Dlatego właśnie, m.in. w przypadku wystąpienia katastrofy, państwo ma obowiązek zapewnienia sprawnego systemu ratowniczego<sup>7</sup>.

Nadrzędnym celem działania administracji zespolonej i niezespolonej, organizacji, stowarzyszeń i innych podmiotów jest zapewnienie możliwości najlepszych warunków bezpieczeństwa obywateli przez utworzenie efektywnego, powszechnego i zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego, który stanowi element bezpieczeństwa powszechnego.

### **1.3. Budowa systemu bezpieczeństwa państwa oraz uwarunkowania prawne w tym zakresie**

Podstawowym zadaniem całego systemu bezpieczeństwa państwa jest zapewnienie sprawnego przeciwdziałania skutkom zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu bez względu na źródła zagrożeń. Za względu na szerokie znaczenie pojęcia systemu bezpieczeństwa państwa wyróżnia się współdziałające ze sobą i wzajemnie powiązane podsystemy<sup>8</sup>:

- bezpieczeństwo polityczne,
- bezpieczeństwo gospodarcze,
- bezpieczeństwo publiczne,
- bezpieczeństwo wewnętrzne,
- bezpieczeństwo ludzi,
- porządek publiczny,
- bezpieczeństwo państwa – dotyczy państwa traktowanego w kategoriach publicznych, związane jest z sytuacją na terytorium państwa, zapewniającą bezpieczne i prawidłowe funkcjonowanie urządzeń państwowych i osób przebywających na obszarze państwa. Określa - **Załącznik Nr 4**.

Podejmując tematykę bezpieczeństwa należy je traktować kompleksowo jako niezależny i w pełni niepodległy byt. System bezpieczeństwa państwa wymaga

---

<sup>7</sup> Wolanin J., Wybrane elementy zarządzania ryzykiem, materiały z konferencji: Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie powiatu – przygotowanie powiatu na wypadek sytuacji kryzysowych, Warszawa 2002, s. 12 – 13.

<sup>8</sup> Lisiecki M., Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym, w: J. Widacki, J. Czapska (red.), Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo, Lublin 1998, s. 94.



umocowania prawnego umożliwiającego mu działania i gwarantującego środki niezbędne do jego funkcjonowania. Budując model administracji w zakresie bezpieczeństwa publicznego zostały wzięte pod uwagę następujące zasady:

- zasada prymatu układu terytorialnego,
- zasada jednoosobowego kierownictwa,
- zasada kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy,
- zasada zespolenia<sup>9</sup>.

O wadze bezpieczeństwa publicznego w hierarchii problemów społecznych świadczy częste wspomnienie o nim w ustawie zasadniczej. Działanie na rzecz bezpieczeństwa publicznego jest konstytucyjnym obowiązkiem parlamentu, prezydenta, rządu i innych organów państwowych. Konstytucja RP zapewnia bezpieczeństwo każdemu obywatelowi, a Rada Ministrów odpowiada za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Prawo do bezpieczeństwa wynika również z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności którą Polska ratyfikowała w 1993 r.

Bezpieczeństwo publiczne można definiować jako ogół założeń politycznych, przepisów prawa, instytucji państwowych i organizacji społecznych stojących na straży ochrony zdrowia i życia obywateli, a także mienia publicznego i prywatnego. Definiując różne synonimy bezpieczeństwa publicznego takie jak ład czy porządek publiczny mamy na myśli pewien pożądany stan rzeczy, który może zagwarantować niezakłócone funkcjonowanie społeczeństwa. Zakłóceniem bezpieczeństwa publicznego może być zatem umyślne bądź nieumyślne działanie człowieka lub też zjawisko niezależne od woli człowieka wywołane siłami przyrody<sup>10</sup>.

W ramach bezpieczeństwa publicznego wyróżnia się:

1. bezpieczeństwo (ochronę) przed zamachami na życie, zdrowie i mienie osób – zapewnia obywatelom poczucie bezpieczeństwa we własnych domach, na ulicach, w pracy, podczas odpoczynku, którzy mają świadomość uzyskania szybkiej i skutecznej pomocy w razie zagrożenia;
2. bezpieczeństwo na drogach publicznych – stan przestrzegania zasad i przepisów ruchu drogowego zapobiegający wypadkom (celem ratownictwa na drogach

---

<sup>9</sup> Żurkiewicz A., Bezpieczeństwo publiczne a aktywizacja sił społecznych, w: A. Żurkiewicz (red.), Bezpieczeństwo publiczne u progu XXI w., Wrocław 2002, s. 42.

<sup>10</sup> Pikulski S., Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego, w: A. Tyburska, M. Róg, J. Fiebig, Bezpieczeństwo to wspólna sprawa, Szczytno 2002, s. 39.

powinno być skrócenie czasu dotarcia podmiotów ratowniczych na miejsce wypadku);

3. bezpieczeństwo w żegludze – zapewnienie oznakowania i utrzymania w dobrym stanie szlaków wodnych, portów, zapewnienie właściwego rozmieszczenia jednostek ratowniczych, itd.;
4. bezpieczeństwo jądrowe – stan osiągnąony przez całokształt przedsięwzięć organizacyjnych i technicznych podejmowanych w celu zapobiegania niekontrolowanej reakcji rozszczepienia jądrowego podczas codziennej eksploatacji obiektu jądrowego oraz ewentualnego ograniczania jej skutków;
5. bezpieczeństwo zbiorowe – stan zbiorowej współpracy i pomocy stron układu w sytuacjach międzynarodowych lub międzyregionalnych;
6. bezpieczeństwo pożarowe – realizacja przedsięwzięć związanych z zapobieganiem powstawania i rozprzestrzeniania się pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń;
7. bezpieczeństwo ruchu lotniczego - zapewnienie bezpieczeństwa lotu załóg i pasażerów;
8. ochrona ludności i struktur państwa na wypadek wojny – ochrona wykonywana przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej na szczeblach województw, powiatów i gmin, szeregu instytucji i przedsiębiorstw realizujących zadania utrzymania bezpieczeństwa.

Konstytucja RP wprowadziła do wewnętrznego porządku prawnego pojęcia stanów nadzwyczajnych: wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej które wprowadza się w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki Konstytucyjne są niewystarczające. Prawo na czas zagrożeń zostało zobrazowane w **Załączniku Nr 12**. Współczesne wymagania bezpieczeństwa obywatelskiego kładą szczególny nacisk na spójności jednolitość koordynacji działań, planowania oraz wymiany informacji i szkoleń. W czasach pokoju obrona cywilna – ochrona ludności powinna realizować istotne działania z zakresu analizy występowania możliwych zagrożeń, zapobiegania oraz minimalizowania strat.<sup>11</sup> Ze względu na występowanie coraz to nowych zagrożeń system obrony cywilnej – ochrony ludności i szeroko rozumianego zakresu zarządzania kryzysowego wymaga ciągłego udoskonalania i rozwijania.

---

<sup>11</sup> Skoczylas J.J., Prawo Ratownicze, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 121.

#### 1.4. Problematyka zagrożeń współczesnego świata

Obecny przełom XX i XXI wieku przynosi wiele dylematów i różnych zagrożeń wynikających z bardzo radykalnego rozwoju i postępu cywilizacyjnego. Do zagrożeń tych można zaliczyć:

1. Nierównomierny rozwój krajów, który stwarza pogłębiającą się dysproporcję między nimi. Konsekwencje tego nierównomiernego rozwoju poszczególnych krajów świata są bardzo różne:
  - zacofanie dziedziny rolnictwa i trudności z wyżywieniem ludności (coraz częściej powtarzające się klęski głodu),
  - zadłużenie finansowe poszczególnych państw,
  - odpływ wykształconych pracowników,
  - ogromne zacofanie w różnych dziedzinach i sferach życia m.in. infrastrukturze, szkolnictwie, służbie zdrowia, transporcie itp.
  - Nędza, ubóstwo i brak perspektyw rozwojowych na przyszłość, co rodzi nastroje niezadowolenia, frustracji i niepokoju społecznego.
2. Zagrożenie konfliktami zbrojnymi, które obecnie nie wynikają już z rywalizacji systemów ideologicznych, ale tylko głównie z przyczyn nacjonalistycznych.
3. Bardzo szybkie tempo i skalę zbrojeń oraz nagromadzone zasoby broni konwencjonalnej i masowego rażenia. Do najbardziej drastycznych i niebezpiecznych sytuacji dzisiaj zaliczyć należy możliwość produkcji broni jądrowej przez państwa mające ambicje imperialistyczne (Iran, Korea Pn., Pakistan). Również współcześnie istnieje duże niebezpieczeństwo przechwycenia czy nawet produkcji broni masowego rażenia przez ugrupowania terrorystyczne lub skrajnie nacjonalistyczne. Nadal możliwy jest wybuch konfliktu zbrojnego na skutek pomyłki lub celowego przekierowania systemów komputerowych lub przez losowy przypadek.
4. Tempo rewolucji naukowo – technicznej, której skala ujemnych stron nie została jeszcze rozpoznana lub ujawni się w następnych pokoleniach. Chodzi o niebezpieczeństwo powstania katastrofy genetycznej spowodowanej wykorzystaniem systemów inżynierii genetycznej oraz tysięcy nowych środków chemicznych, które z kolei rodzą zagrożenia dotyczące powiększającej się „dziury ozonowej” i zwiększania napromieniowania. Coraz silniejsze środki

farmakologiczne oraz środki ochrony roślin powodują „produktowanie” przez przyrodę coraz bardziej odpornych bakterii oraz pojawianie się nieznanymi dotąd owadów czy gryzoni.

5. Występowanie nowych rodzajów, nierozpoznanych dotychczas chorób o charakterze epidemiologicznym: od ponad 25 lat jest nią syndrom obniżonej odporności organizmu (AIDS), nowe odmiany grypy oraz różnych wirusów.
6. Powszechną degradację ekologiczną środowiska naturalnego wiążącą się z gwałtownymi procesami uprzemysłowienia, które powodują naruszenie równowagi w biosferze przez:
  - stosowanie różnych gatunków środków ochrony roślin;
  - zatrucie środowiska opadami przemysłowymi i dymami;
  - gromadzenie bardzo niebezpiecznych i trujących odpadów;
  - wycinanie dużych obszarów leśnych;
  - budowanie ogromnych zbiorników i zapór wodnych;
  - programy nawadniające czy osuszające.
7. Bardzo duży postęp urbanizacji i koncentracji ludności w wielkich miastach, który powoduje uzależnienie tych mieszkańców od stałych dostaw podstawowych źródeł zasilania w różne energie (uzależnienie to może stać się środkiem szantażu, jak również może być wykorzystane przez terrorystów).
8. Brak podejmowanych działań związanych z rozbudową energetyki jądrowej w wyniku bardzo dużego oporu psychologicznego społeczeństw przed jej rozwijaniem po skutkach katastrofy w Czarnobylu w 1986 roku. Może to postawić pod znakiem zapytania możliwości dalszego rozwoju gospodarczego z przyczyn i powodu pojawienia się deficytu energii elektrycznej.

Wszystkie te problemy, zostały wymienione jedynie przykładowo i wybiórczo - stanowią one wyzwanie dla społeczeństw oraz rządów państw u progu trzeciego tysiąclecia, skłaniają one do wyboru bardziej racjonalnych i efektywnych metod rozwoju gospodarczego i budowy prężnych i skutecznych struktur systemów zarządzania kryzysowego.

Ogromna troska i duże zaangażowania o przyszłość poszczególnych państw świata datuje się od powołania w 1968 r. tzw. Klubu Rzymskiego - zarejestrowanego w 1973 roku jako organizacja międzynarodowa. W tym też roku opublikowane zostało studium „Granice wzrostu”, w którym przedstawiciele Klubu Rzymskiego przedstawili katalog zagrożeń dalszego rozwoju cywilizacyjnego. Nazywa się je popularnie problemami globalnymi, a są nimi:

- Narastające bariery utrudniające rozwój różnych dziedzin gospodarki światowej jako całości: poprzez wyczerpywanie się różnych surowców i potęgowanie się zanieczyszczenia środowiska naturalnego,
- Powstające zagrożenia dotyczące pewnych rejonów świata: głód, który jest związany z eksplozją demograficzną i narastającym zadłużeniem finansowym,
- Istniejące zagrożenia polityczne: groźba wybuchu konfliktów międzynarodowych, wybuchu wojen oraz obecnie groźba wzmagającej się skali terroryzmu i bioterroryzmu światowego.

Dokonana analiza współczesnych uwarunkowań gospodarki światowej w skali globalnej nie może pomijać żadnego z tych ważnych zagadnień dla przyszłości świata. Zakres tematyki bezpieczeństwa publicznego musi podlegać radykalnym zmianom i transformacji wraz z tendencją zwiększającej się ilości konfliktów na świecie. Dla potrzeb właściwego zapobiegania jak i postępowania w trakcie zaistniałych sytuacji kryzysowych, usuwania skutków różnych incydentów, obecnie wymagane jest dostarczanie coraz dokładniejszych informacji dotyczących zagrożeń występujących w miejscach pracy, w szkołach i uczelniach, środkach transportu, centrach biznesowych i handlowych, systemach komunalnych, miejscach imprez masowych, sportowych, wiecach. Ryzyko możliwości powstawania katastrof naturalnych, także zwiększa wymagania dotyczące efektywności, umiejętności zarządzania i dowodzenia w służbach ratowniczych, zespołach ds. usuwania skutków różnych zdarzeń oraz bezwzględnie podnosi poprzeczkę w zakresie wymagań stawianych służbom i placówkom medycznym w zakresie prawidłowego udzielania pomocy ofiarom wszelkich zdarzeń<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Małecki J., Szpak J., Historia Gospodarcza, Problemy i zagrożenia współczesnego świata, Akademia Ekonomiczna skrypt., Kraków 2002, s. 436-438.

### 1.5. Typologia współczesnych zagrożeń okresu pokoju ludzi, mienia, środowiska i infrastruktury krytycznej

Wiele czynników i sytuacji w czasie pokoju stwarza poważne zagrożenia dla ludzi i środowiska. Ich skutki można przyrównać do zniszczeń wywołanych działaniami wojennymi, ponieważ towarzyszą im równie wielkie uciążliwości, a także ofiary śmiertelne. Niektórym zagrożeniom, choć można je wcześniej rozpoznać po poprzedzających je symptomach, człowiek nie jest jeszcze w stanie skutecznie się im przeciwstawić. Inne można zminimalizować, odpowiednio zabezpieczając się przed ich skutkami.

Zagrożenia okresu pokoju dzielimy na naturalne, związane z siłami natury (przyrody), zagrożenia (techniczne) związane z działalnością człowieka oraz zagrożenia nadzwyczajne np. wielkie katastrofy i awarie. Szczegółowy podział zagrożeń ludności, mienia i środowiska opisuje - **Załącznik Nr 2**.

Do naturalnych zagrożeń człowieka zwanych też klęskami żywiołowymi, które wywołują duże straty ludzkie i materialne zalicza się m.in. trzęsienia ziemi, powodzie, burze, huragany, mgły, mrozy, deszcze i śnieżyce, pożary.

Zagrożenie ludzi, mienia, środowiska i infrastruktury krytycznej spowodowane siłami natury (katastrofy naturalne) charakteryzują się bardzo dużą złożonością, swoimi skutkami obejmują zwykle znaczne obszary, są niezmiernie dynamiczne w swojej fazie trwania. Ich charakterystyczną cechą jest również to, że zależą zwykle od losowych czynników otoczenia. Niektóre z wymienionych zdarzeń, związanych z siłami natury mogą być również inicjowane aktami terrorystycznymi. Mogą to być szczególnie powodzie (na skutek zniszczenia urządzeń hydrotechnicznych) oraz pożary (na skutek podpaleń).

Zagrożenia ludzi, mienia, środowiska i infrastruktury krytycznej wynikające z działalności człowieka (spowodowane awariami technicznymi)<sup>13</sup> mogą być związane przede wszystkim z uszkodzeniami lub zniszczeniem: obiektów przemysłowych, komunalnych, urządzeń technicznych, obiektów budowlanych i innych. Uszkodzenie lub zniszczenie obiektów przemysłowych może powodować uwolnienie toksycznych środków przemysłowych, materiałów promieniotwórczych, uwolnienie niebezpiecznych materiałów biologicznych i innych. Uszkodzenie lub zniszczenie obiektów komunalnych może powodować awarię energetyczną, wodociągową, zalanie

---

<sup>13</sup> Art. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z póź. zm.).

budynków, terenów, awarię gazowniczą, ciepłowniczą, telekomunikacyjną, brak łączności, przerwy w funkcjonowaniu urządzeń wspomagających systemy zarządzania. Uszkodzenie lub zniszczenie urządzeń transportowych może powodować wypadki: drogowe, kolejowe, lotnicze, morskie, na rzekach (wodach śródlądowych), które mogą być wynikiem zderzenia pojazdów, wypadnięcia pojazdów z drogi (wykolejenia pojazdów szynowych), zatonięcia środków pływających, upadku lub zniszczenia obiektów latających. Uszkodzenie lub zniszczenie obiektów budowlanych może wynikać z zawalenia się budynku oraz zawalenia budowli, których przyczyną mogą być: utrata statyki obiektu, zawalenie się rusztowań, przewrócenie ciężkiego sprzętu budowlanego itp. Inne awarie mogą dotyczyć, np. wypadków na terenach obiektów wojskowych gdzie składowana jest amunicja, materiały wybuchowe, środki zapalające, dymne itp. Charakterystycznym dla awarii technicznych jest fakt, że mogą one być wywołane jednocześnie kilkoma różnymi zdarzeniami, np. wypadkowi drogowemu może towarzyszyć uwolnienie toksycznych środków przemysłowych, pożar czy awaria urządzeń komunalnych.

#### **1.6. Interpretacja naukowa i znaczenie pojęć zarządzania, organizacji, planowania, organizowania, kierowania i prakseologii**

##### **Pojęcie zagadnienia zarządzania**

Naukowa interpretacja zarządzania jest ze swojej istoty nauką ciągłego i systematycznego rozpatrywania i rozwiązywania problemów związanych z zarządzaniem organizacją. Jej podstawową zasadą są problemy praktyczne powstałe podczas tworzenia i funkcjonowania danej organizacji. Spośród wielu znanych sposobów rozumienia pojęcia „nauka”, trzeba tu mieć na uwadze naukę jako wyspecjalizowaną działalność poznawczą, uprawianą przez uczonych, zmierzającą do obiektywnego poznania i zrozumienia rzeczywistości przyrodniczej i społecznej oraz do stworzenia przesłanek wykorzystania zdobytej wiedzy w celu przekształcenia rzeczywistości zgodnie z potrzebami człowieka<sup>14</sup>. Organizacje, czyli całość

---

<sup>14</sup> Krzyżanowski L., Podstawy nauki zarządzania, PWN, Warszawa 1985, s. 12.

zorganizowanego działania zbiorowego, są przedmiotem zainteresowania wielu dziedzin nauki i dyscyplin naukowych w tym również nauki zarządzania<sup>15</sup>.

Generalnym czynnikiem sprawczym wszelkiego postępu i rozwoju są potrzeby ludzkie i dążenie do ich maksymalnego zaspokojenia. Proces zarządzania zmierzający do osiągnięcia celów ludzi rozumiany jest jako sekwencja różnorodnych funkcji, wśród których do podstawowych zalicza się:

- planowanie,
- organizowanie,
- kierowanie,
- kontrolowanie

Zarządzanie jest to zespół funkcji planowania, organizowania, kierowania i kontrolowania nastawionych na pozyskanie i wykorzystanie zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych i informacyjnych dla osiągnięcia celów organizacji. Zarządzanie tym wyróżnia się spośród wielu innych form aktywności człowieka, że prowadzi do osiągania zamierzonych przez menedżera celów w wyniku spowodowanych przez niego działań innych ludzi. Mary Parker Follet, amerykańska profesor politologii określała zarządzanie jako „sztukę osiągania celów za pośrednictwem innych ludzi<sup>16</sup>. Takie rozumienie zarządzania akcentuje cele, do których zmierza organizacja, niezbędne zasoby oraz działania z udziałem innych ludzi prowadzące do osiągnięcia tych celów. Można też powiedzieć, że zarządzanie jest to takie wykorzystanie istniejących mocy (zasobów), aby zostały osiągnięte wytyczone cele ku zadowoleniu uczestników sił wewnętrznych i zewnętrznych<sup>17</sup>. Trzeba również podkreślić, że zarządzanie dotyczy działań profesjonalnych, to znaczy opartych na rzetelnej wiedzy, fachowych umiejętnościach, racjonalnych metodach, sprawnych i skutecznych sposobach i technikach postępowania. J.A.F Stoner, R.E. Freedman D.R. Gilbert definiują zarządzanie jako proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania pracy członków organizacji oraz wykorzystywania wszelkich dostępnych zasobów organizacji do osiągnięcia jej celów<sup>18</sup>, ale traktują pojęcie zarządzania zamiennie z pojęciem kierowania.

---

<sup>15</sup> Korzeniowski L., Menedżment – Podstawy Zarządzania, EAS, Kraków 2003, s. 6.

<sup>16</sup> Stoner J.A.F., Freedman R.E. Gilbert D.R., Kierowanie, PWN, Warszawa 1997, s. 53.

<sup>17</sup> Feczko J.S., Zarządzanie marketingowe, Badania, strategie, dystrybucja, komunikacja, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 1996, s. 8.

<sup>18</sup> Stoner J.A.F., Freedman R.E. Gilbert D.R., Kierowanie... op.cit., s. 20.



### **Pojęcie zagadnienia organizacji**

Według naukowego poglądu Tadeusza Kotarbińskiego organizacja jest to taka całość, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości<sup>19</sup>, to taki dobór i układ działań, by całość z nich złożona odpowiadała wspólnemu celowi<sup>20</sup>.

Znaczenie pojęcie „organizacja” jest traktowana w podanych przykładach całościowo, jako zbiór elementów (składników) takich, jak ludzie, organizmy, urządzenia techniczne i pojedyncze rzeczy. Skupiając się na organizacjach tworzonych i funkcjonujących z udziałem ludzi (a takie głównie nas interesują) należy przyjąć, że organizacja jest to wyodrębniona z otoczenia grupa współdziałających ludzi dążących do synergicznego efektu i osiągnięcia przyjętego celu<sup>21</sup>. Zjawisko synergii polega na tym, że współdziałające elementy dają wypadkowy wynik pod jakimś względem większy niż prosta suma skutków wywołanych przez każdy czynnik z osobna<sup>22</sup>. Ludzie tworząc daną organizację pozyskują z otoczenia pozostałe zasoby, rzeczy, pieniądze, informacje i łączą je w całość zorganizowanego działania zbiorowego. Wszystkie formy działań, tak indywidualnych, jak i zespołowych, posiadają jedną wspólną charakterystyczną cechę, mianowicie cel. W najogólniejszym, prakseologicznym ujęciu, cel to antycypowany, dotyczący przyszłości stan rzeczy, pod pewnymi względami dla działającego cenny, wyznaczający kierunek i zakres zachowań<sup>23</sup>.

### **Pojęcie zagadnienia planowania**

Zagadnienie planowania jako jedno z najbardziej istotnych funkcji zarządzania powinno być narzędziem aktywnego sterowania wszelkimi procesami. Planowanie w organizacjach jest procesem ustalania celów i wybierania środków do ich osiągnięcia. To nic innego jak sporządzanie dokumentów o sposobie osiągnięcia wyznaczonych celów. W pierwszej kolejności się planuje a w następstwie planu się działa. Tylko te struktury uzyskują efekty i sukcesy, które planują swoją działalność. Planowanie stanowi szczególny charakter podejmowania decyzji dotyczących konkretnej przyszłości, jakiej menedżerowie pragną dla swej organizacji. Planowanie nie jest

<sup>19</sup> Kotarbiński T., Traktat o dobrej robocie, wydanie IV, „Ossolineum”, Wrocław – Warszawa - Kraków 1969, s. 74.

<sup>20</sup> Kotarbiński T., O istocie działania na tle paradoksów bierności poznawczej, Studia z zakresu filozofii i nauk społecznych, Wrocław 1970, s. 353.

<sup>21</sup> Korzeniowski L., Menedżment ... op.cit., s. 21.

<sup>22</sup> Krzyżanowski L., O podstawach nauki zarządzania, PWN, Warszawa 1999, s. 194.

<sup>23</sup> Galata S., Podstawy Zarządzania nowoczesną organizacją. Difin, Warszawa 2007, s. 23.

zdarzeniem jednostkowym, o wyraźnym początku i końcu. Jest procesem ciągłym, stanowiącym odbicie zmian, które zachodzą w otoczeniu każdej organizacji<sup>24</sup>. Planowanie w wszystkich organizacjach jest procesem ustalania celów działania organizacji, wyboru najskuteczniejszych metod ich osiągnięcia oraz rozdysponowania zasobów w określonej perspektywie czasowej. Bez posiadanych planów menedżerowie nie wiedzieliby, w jaki sposób skutecznie organizować ludzi i zasoby. Planowanie pozwala na przygotowanie przyszłych decyzji. Według Jana Zieleniewskiego, obmyślenie sposobu działania – to projekt tego działania. Projekt uzupełniony decyzją wykonania - to plan<sup>25</sup>. Pojęcie celu planowania oznacza określenie stanu przyszłego, który chcemy osiągnąć. Cele zapewniają poczucie kierunku, wpływają na koncentrację naszych wysiłków, pomagają w ocenie osiągniętych postępów planowania. Nowoczesne planowanie stosowane w praktyce zarządzania staje się czynnikiem kreującym jego ciągły rozwój.

### **Pojęcie zagadnienia organizowania**

Organizowanie samo w sobie polega na tworzeniu zarysów, weryfikowania celowości i projektowania struktur organizacyjnych. Sprowadza się ono do tworzenia działań podstawowych komórek organizacyjnych, które są zdolne do realizacji określonych operacji i zadań. Zorganizowanie organizacji polega na tym, że jej części współprzyczyniają się do powodzenia całości<sup>26</sup>. Celem zorganizowanego działania jest uzyskanie efektu synergicznego w wyniku właściwego połączenia pozyskanych z otoczenia odpowiednich zasobów. Organizowanie jest to kształtowanie założonej struktury organizacyjnej, tworzenie jednostek, komórek i więzi organizacyjnych. Wiąż organizacyjna oznacza każdy jakoś wyróżniony rodzaj stosunków między częściami organizacji (ludźmi i składnikami zespołów), jeżeli stosunek ten wpływa na powodzenie danej organizacji. Wiąż oznacza również całość stosunków i współzależności zachodzących między ludźmi w zbiorowościach. Przez organizowanie należy rozumieć, także ustalanie reguł działania, tworzenie stanowisk pracy, grupowanie zasobów i relacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi. Zmianie ulegają warunki otoczenia i przyjmowane strategie działania, a skuteczność i sprawność rzadko są zgodne z oczekiwaniami menedżerów, którzy modelują organizację dążąc do utworzenia nowej,

---

<sup>24</sup> Stoner J.A.F., Freedman R.E. Gilbert D.R., Kierowanie ... op.cit., s. 262.

<sup>25</sup> Zieleniewski J., Organizacja i zarządzanie, wydanie siódme, PWN, Warszawa 1981, s. 451.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 292.

do poprawienia organizacji już istniejącej lub przez wprowadzenie radykalnych zmian do występującego w niej układu stosunków<sup>27</sup>.

### **Pojęcie zagadnienia kierowania**

Interpretacja terminu kierowanie jest bardzo różnie przyjmowana w literaturze przedmiotu, jednak za W. Kieżunem można zdefiniować kierowanie w organizacji jako powodowanie, ażeby ktoś lub coś zachowywało się zgodnie z celem organizacji<sup>28</sup>. Kierowanie nosi zawsze charakter więzi osobistej między kierownikiem a pracownikami, kojarzy się z bezpośrednim stosunkiem i kontaktem kierownika z kierowanym zespołem lub jego członkami. Kierowanie jest funkcją zarządzania polegającą na sprawowaniu władzy w organizacji, podejmowaniu decyzji i motywowaniu. Kierownicy osiągają cele organizacji powodując wykonanie potrzebnych zadań przez innych, nie zaś drogą wykonania ich przez nich samych. Kluczowym w sprawowaniu funkcji kierowniczych jest podejmowanie decyzji. Proces podejmowania decyzji obejmuje rozpoznanie i zdefiniowanie istoty sytuacji decyzyjnej, zdefiniowanie alternatywnych możliwości, wybór najlepszego wariantu i wprowadzenie go w życie<sup>29</sup>. Decyzje obarczone są zawsze ryzykiem wynikającym z faktu, że warunki podejmowania decyzji mieszczą się pomiędzy pewnością a niepewnością. W warunkach pewności podejmuje się współcześnie niewiele decyzji organizacyjnych, wpływa na to zmienność i burzliwość otoczenia, niepewność warunków prawno-ekonomicznych, zawodność urzędów i samych ludzi. Większość poważnych decyzji jest podejmowana w stanie ryzyka i niepewności<sup>30</sup>, jednak chodzi o to by w wyniku lepszego zarządzania informacjami zmniejszyć obszar warunków niepewności na rzecz ryzyka. Umiejętne zarządzanie ryzykiem zapewnia podejmowanie trafnych decyzji i skuteczne osiągnięcie celów – pod warunkiem, że zostały one właściwie określone. Można jednak określić minimum umiejętności kierowniczych, które stanowią: inteligencja, odporność psychiczna i określony poziom moralny, a także pewien zespół predyspozycji nazywany talentem kierowniczym czy zmysłem organizacyjnym<sup>31</sup>. Należy określić, że sprawne kierowanie zależne jest przede wszystkim od umiejętności nabytych w toku nauki i praktyki, natomiast cechy wrodzone ułatwiają proces uczenia

---

<sup>27</sup> Korzeniowski L., Menedżment... op.cit., s. 97.

<sup>28</sup> Kieżun W., Sprawne zarządzanie organizacją, SGH, Warszawa 1997, s. 138.

<sup>29</sup> Griffin R.W., Podstawy zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 1997, s. 268.

<sup>30</sup> Griffin R.W., Podstawy ... op.cit., s. 271.

<sup>31</sup> Korzeniowski L., Menedżment ... op.cit., s. 115.

i podnoszenia efektywności późniejszego wykorzystywania wiedzy i umiejętności w procesie zarządzania.

### **Pojęcie zagadnienia prakseologii**

Prakseologia jest teoretyczną refleksją nad warunkami skutecznego działania, będącymi następstwem zgromadzonych doświadczeń. Tadeusz Kotarbiński, polski filozof, profesor Uniwersytetu Warszawskiego jest twórcą prakseologii<sup>32</sup>, jako nauki o sprawnym i celowym działaniu ludzkim, teorii skutecznego działania, logiki racjonalnego działania. Skuteczność to wyznaczenie odpowiednich celów, natomiast sprawność to umiejętność robienia rzeczy we właściwy sposób, minimalizowania nakładów dla zapewnienia osiągnięcia celu.

## **1.7. Pojęcia i definicje dotyczące systemu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego**

**Bezpieczeństwo** – w potocznym rozumieniu zaznacza się wieloznaczność tego terminu. Jednak mówiąc o bezpieczeństwie, mamy na myśli działania wyprzedzające, nacechowane rozsądkiem, bez zbędnego ryzyka oparte na wiedzy i zdobytych doświadczeniach. Bezpieczeństwo jawi się więc jako koncepcja uwzględniająca określone założenia, formy przeciwdziałania i zapobiegania zagrożeniom.

Bezpieczeństwo zatem możemy określić jako całokształt działalności praktycznej oraz związanych z nią badań naukowych zmierzających do zmniejszenia zagrożeń dla zdrowia i życia<sup>33</sup>.

**Kryzys** – to sytuacja powstała w wyniku klęski żywiołowej, katastrofy technicznej lub wojny, z którą wiążą się znaczne straty materialne i ludzkie. Mówi się o kryzysie zaufania gospodarczym, moralnym, państwa, w chorobie, w stosunkach międzynarodowych itd. Kryzys nie jest zdarzeniem, ale sytuacją (następstwem zdarzenia), w której ludność może oczekiwać czegoś najgorszego, jest to swoisty stan przesilenia, braku czegoś, zachwiania proporcji, równowagi itp. Kryzys określany jest jako okres wielkich trudności lub niebezpieczeństwa, decydujący moment w chorobie, życiu, historii itp.<sup>34</sup>. Termin „kryzys” pochodzi z greckiego krino i oznacza wybór, decydowanie, zmaganie się, walkę, w której konieczne jest działanie pod presją czasu.

---

<sup>32</sup> Od praxis (gr.), działanie, praxis (łac.), praktyka

<sup>33</sup> Encyklopedia Organizacji i Zarządzania PWE, Warszawa 1982 r.

„Kryzys” (crisis w języku angielskim) poszerza znaczenie o takie cechy jak nagłość, urazowość i subiektywne konsekwencje urazu w postaci przeżyć negatywnych.

Władysław Kopaliński określa kryzys zgodnie z jego greckim pochodzeniem jako okres przełomu, przesilenia, decydujących zmian. Na podstawie wyżej wymienionych ustaleń „kryzys” to:

- punkt zwrotny do zmiany na lepsze lub gorsze,
- znaczące emocjonalne zdarzenie lub radykalna zmiana statusu w życiu człowieka,
- chwila, gdy decyduje się, czy dana sprawa lub działanie będzie postępować dalej, ulegnie modyfikacji czy też zostanie zakończone,
- stan cierpienia z towarzyszącymi uczuciami zagrożenia i lęku, przeżywanymi w związku z wyżej wymienionymi zdarzeniami.

Zachowań człowieka nie można w pełni kontrolować i przewidzieć. Możemy jednak ograniczać sytuacje wywołujące „kryzys” oraz minimalizować jego skutki. Jednakże nie da się ich wyeliminować do końca. Pamiętać należy, że kryzys jest zjawiskiem szczególnym, występującym w ramach ogólnego czasami bardzo długiego procesu zmian występujących wokół nas. Jest on częścią życia dotyczy nas wszystkich, co ważne jest spodziewany, a nawet pożądanym. Wymaga od nas zmian i podejmowania nowych wyzwań oraz zadań.

Do specyficznych zdarzeń krytycznych należy zaliczyć katastrofy cywilizacyjne i klęski żywiołowe. Zmniejszają one poczucie bezpieczeństwa, wiarę w sprawiedliwość, zmniejszają poczucie własnej wartości, wolę życia i optymizm. Różne oblicza tych zdarzeń niszczą bezcenne zasoby przyrodnicze, kultury, materialne i psychologiczne, niezbędne do utrzymania zdrowego, spokojnego i bezpiecznego funkcjonowania człowieka.

**Zagrożenie** – z jednej strony jest to pewien stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne, a z drugiej są to czynniki obiektywne powodujące stany niepewności i obaw<sup>35</sup>. Jest to też szeroki zakres zdarzeń, wywołanych celowo lub losowych, które wywierają negatywny wpływ na funkcjonowanie politycznych

---

<sup>34</sup> Czteroetapowe podejście (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa) do klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Zasady planowania i kierowania działaniami w tym zakresie, AON, Warszawa 1998, s. 8.

<sup>35</sup> S. Korycki, System bezpieczeństwa Polski, AON, Warszawa 1994, s. 54.

i gospodarczych struktur państwa, na warunki bytowania ludności oraz stan środowiska naturalnego<sup>36</sup>.

**Nadzwyczajne zagrożenie** – to nagłe i nieoczekiwane wydarzenie pociągające za sobą konieczność natychmiastowych działań własnymi siłami lub zmobilizowanymi z zewnątrz dla opanowania sytuacji<sup>37</sup>.

**Nadzwyczajne zagrożenie środowiska** – to sytuacja spowodowana gwałtownym zdarzeniem, nie będącym klęską żywiołową, która może wywołać znaczne zniszczenie środowiska lub pogorszenie jego stanu, stwarzając powszechne niebezpieczeństwo dla ludzi i środowiska<sup>38</sup>.

**Klęska żywiołowa** – pod tym pojęciem rozumie się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, 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<sup>39</sup>.  
Określa – **Załącznik Nr 11**.

**Katastrofa** - to nieszczęśliwy wypadek, wydarzenie powodujące tragiczne skutki<sup>40</sup>.

**Katastrofa naturalna** – zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności powódzie, susze, pożary, wyładowanie atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, huragany, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska, zjawiska lodowe na rzekach i zbiornikach wodnych, masowe wystąpienia szkodników, chorób roślin i zwierząt albo ognisk chorób zakaźnych ludzi. Katastrofę określa się jako nagłą klęskę lub nieszczęście o dużej skali, nagłą i straszną klęskę w której wiele ludzi traci życie lub bardzo złą sytuację, która zaistniała i nie można nic zrobić aby jej uniknąć. Zatem jest to zdarzenie lub sytuacja, powodowana zarówno przez siły natury jak i człowieka, pociągająca za sobą znaczne straty materialne i ofiary w ludziach, a społeczność zamieszkująca dotknięte obszary nie ma środków do ich opanowania<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, BBN, Warszawa 2000, s. 89.

<sup>37</sup> Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002, s. 73.

<sup>38</sup> Tamże, s. 73.

<sup>39</sup> Art. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku ... op. cit.

<sup>40</sup> Podręczny słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN Sp. z o.o., Warszawa 1996, s. 319.

<sup>41</sup> Raport o nadzwyczajnych zagrożeniach ludzi i środowiska na terenie kraju, SOCK, Warszawa 1989.

**Awaria techniczna** – to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich własności <sup>42</sup>.

**Powódź** – jest to taki stan wody w rzece, który powoduje zniszczenia i straty materialne, jest zdarzeniem o charakterze żywiołowym, zjawiskiem naturalnym, losowym, spowodowanym topnieniem śniegów i intensywnymi deszczami zlodzeniem rzek, nawałnymi deszczami, krótkotrwałymi i gwałtownymi burzami i silnymi wiatrami. Nie ma możliwości ścisłego określenia czasu, miejsca i wielkości – rozmiarów jej wystąpienia <sup>43</sup>.

### 1.8. Pojęcie bezpieczeństwa powszechnego

W codziennym życiu bardzo często używa się dziś dwóch terminów: bezpieczeństwo i zagrożenie. Obydwa mają wiele znaczeń i służą do opisywania wielu sfer naszego codziennego życia. Bezpieczeństwo tak naprawdę jest obiektem naszych starań i ciągłych dążeń, wiąże się ze spokojem, stabilnością, brakiem zagrożeń. Natomiast pojęcie zagrożenia kojarzy się z niepokojem, niepewnością, obawą na przyszłość. Bezpieczeństwo jest wartością należąca do grona najważniejszych, jeżeli chodzi o egzystencję każdego człowieka. Stało się we współczesnych czasach wartością wprost bezcenną. Można nawet stwierdzić, że wyraża zintegrowany wskaźnik wszystkich cząstkowych wartości, które człowiek najbardziej ceni i potrzebuje. Istotą bezpieczeństwa jest ochrona tego, co wartościowe, co zapewnia przetrwanie i rozwój. Stąd bezpieczeństwo może mieć wymiar globalny, lokalny lub domowy. Jest ono podstawową potrzebą człowieka warunkującą jego byt, decyduje o jakości życia, a także o dobrym samopoczuciu. Będąc dobrem podstawowym powinno ono być przedmiotem najwyższej uwagi na każdym szczeblu organizacji i zarządzania. Do jego osiągnięcia i utrzymania dążą zarówno poszczególne jednostki (bezpieczeństwo personalne) jak i całe narody i państwa (bezpieczeństwo państwowe i międzynarodowe). Bezpieczne funkcjonowanie państwa, bezpieczny byt każdej rodziny, każdego obywatela jest wartością najważniejszą. Dokonując w sposób kompleksowy analizy zagadnień związanych z bezpieczeństwem należy w pierwszej kolejności określić: co kryje się pod tym pojęciem. Współczesne definicje określają bezpieczeństwo jako stan pewności, spokoju, zabezpieczenia oraz jego poczucia i wskazują, że oznacza ono brak

<sup>42</sup> Art. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku ... op. cit.

<sup>43</sup> J. Zarzycki, Powódź – klęska żywiołowa w Polsce i ochrona przed nią, SGSP, Warszawa 2000.

zagrożenia oraz ochronę przed niebezpieczeństwami, a także gwarancję jego zachowania<sup>44</sup>. Wspólnym dobrem i celem każdej zbiorowości (grupy społecznej, państwa) jest to, żeby była ona zawsze gotowa zlikwidować niebezpieczeństwo, a tym samym zapewnić warunki swobodnego bytu i rozwoju. Bez bezpieczeństwa nie mogłyby istnieć inne dobra powszechne, rozwijać się, a nawet powstawać nowe. Bezpieczeństwo stanowi więc podstawową potrzebę każdego człowieka. Potrzeba ta wynika bowiem z wewnętrznej struktury społeczeństwa oraz z funkcjonowania i ewolucji środowiska, w którym powstają zagrożenia i wyzwania. Zagrożenie z jednej strony to pewien stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne, a z drugiej czynniki obiektywne powodujące stany niepewności i obaw, a także sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia<sup>45</sup>. Wyzwanie to sytuacja nowa, która (w zależności od podejścia) może być zagrożeniem lub szansą oraz może być zjawiskiem, potrzebą lub niepewnością<sup>46</sup>.

Spółeczeństwo bowiem może rozwijać swą aktywność ku osiągnięciu dóbr, gdy ma pewność, że nie grozi mu żadne niebezpieczeństwo, może mu zapobiegać i przeciwdziałać. Każda jednostka stara się strzec, ile może swoich własnych dóbr i ochraniać je przed wszelką szkodą. Ale zdana na własne siły nie byłaby w stanie trzymać nad nimi straży bez przerwy. Ta odwieczna dążność człowieka do poczucia bezpieczeństwa sprawiła, że wyróżnić można dwie specyficzne sfery działania. Jedną wyraźnie określoną pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym, której ramy ściśle określa prawo państwowe (międzynarodowe) i jego budżet, za której sprawność odpowiadają władze państwowe. Jest to więc to, co w znanej terminologii określa się mianem systemu bezpieczeństwa państwa. Drugą sferą działalności w dziedzinie bezpieczeństwa, choć na różny sposób podlegającą wpływom państwa jest cały kompleks przedsięwzięć wyprzedzających działania państwa, uzupełniających je, a często warunkujących sprawność jego organów. Tę sferę nazywa się samo organizacją społeczności lokalnych w celu gwarantowania bezpieczeństwa, której mianem jest dbanie i podejmowanie działań w zakresie gotowości cywilnej tzw. własnej ochrony.

---

<sup>44</sup> D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997, s. 3.

<sup>45</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, op. cit., s. 166.

<sup>46</sup> Skrabacz A., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Wiedza Obronna, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Nr 2, Warszawa 2002, s. 20.



Złożoność stosunków współczesnego świata wymusza potrzebę spojrzenia na sprawę bezpieczeństwa w sposób odmienny od tradycyjnego. Bezpieczeństwo jako wyznacznik najważniejszej i pierwotnej potrzeby społecznej zaczyna rozszerzać swoje znaczenie. Obecnie to już nie tylko pewność zabezpieczenie przed agresją militarną, ale także poczucie gotowości do ochrony przed zjawiskami niebezpiecznymi natury nie militarnej – ochrony osób, dóbr i środowiska stanowi o współczesnym wymiarze bezpieczeństwa<sup>47</sup>. Tak więc oprócz bezpieczeństwa politycznego i militarnego dążymy do osiągnięcia bezpieczeństwa ekonomicznego, w tym surowcowego, energetycznego, rolnego, finansowego, a także bezpieczeństwa ideologicznego, informatycznego, ekologicznego, socjalnego, itd.

### **1.9. Pojęcie i istota zarządzania kryzysowego**

Zarządzanie kryzysowe można zdefiniować jako rodzaj specjalistycznego zarządzania, którego celem jest takie zorganizowanie państwa i społeczeństwa, by były one w stanie radzić sobie z sytuacjami kryzysowymi powstałymi na skutek klęsk żywiołowych, katastrof technicznych, wojny i innych niebezpiecznych zdarzeń. Ma ono na celu ograniczenie strat ludzkich i materialnych powodowanych przez różnego rodzaju sytuacje kryzysowe oraz ochronę życia i zdrowia ludzi, a także ich mienia, jak również środowiska, poprzez działania zapobiegawcze, reagowania i odbudowy<sup>48</sup> oznacza to całokształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowanych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, celem zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury, przygotowania systemu reagowania, a w razie wystąpienia zagrożeń – kształtowanie i kontrolowanie ich przebiegu /reagowania/ w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa, a także odbudowy struktur społecznych po katastrofie<sup>49</sup>.

Waga zarządzania kryzysowego i potrzeba wykorzystania wszelkich dostępnych zasobów sił i środków wymaga ścisłej współpracy pomiędzy wszystkimi poziomami zarządzania, a także współdziałania z sektorami publicznym i prywatnym oraz ogółem

---

<sup>47</sup> W. Kitler, Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności, AON, Warszawa 1999, s. 7.

<sup>48</sup> Augustyn A., Zamach Komendy Głównej PSP na obronę cywilną i zarządzanie kryzysowe, Miesięcznik Przegląd Obrony Cywilnej nr 8-9, 2000.

<sup>49</sup> Gołębiowski J., „Zarządzanie kryzysowe”, Wiedza Obronna nr 1/01, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2001, s. 76-92.

ludności na zasadzie partnerstwa. Partnerstwo bowiem w zarządzaniu kryzysowym wynika stąd, że menedżerowie programów kryzysowych, czyli szefowie instytucji zarządzania kryzysowego np. wydziałów, to „generałowie bez armii”. Nie dysponują oni żadnymi siłami, które byłyby im bezpośrednio podporządkowane i na ich polecenie wykonywały zadania związane z tym zarządzaniem. Partnerskie współdziałanie, ma objąć wszystkie instytucje zarządzające, na wszystkich szczeblach zarządzania oraz różnego rodzaju instytucje sektora publicznego i prywatnego, w tym służby reagowania kryzysowego, takie jak policja, straż pożarna, pogotowie ratunkowe, służby komunalne i inne, a także organizacje społeczne i ochotnicze oraz ogół obywateli. W związku z tym realizują oni te zadania dzięki siłom podporządkowanym innym instytucjom zarządzającym, organizacjom publicznym i prywatnym, w tym pozarządowym, a także dzięki działaniom poszczególnych obywateli.

W większości wypadków organizacje, instytucje i poszczególni ludzie radzą sobie z problemami bezpieczeństwa w ramach rutynowych działań. Można powiedzieć, że reagowanie na zagrożenia, podejmowanie wielu wyzwań i wykorzystywanie szans stanowi materię bezpieczeństwa. Organy władzy i podległe im lub nadzorowane przez nie siły zbrojne, służby, inspekcje i straże samodzielnie lub wspólnie realizują zadania z zakresu bezpieczeństwa zgodnie ze standardowymi procedurami zarządzania (kierowania, dowodzenia). Wszystko to dzieje się w ramach normalnego funkcjonowania państwa i innych podmiotów (województwa, powiatu, miasta lub gminy).

Termin zarządzanie kryzysowe jest więc bez wątpienia skrótem od poprawniejszego terminu „zarządzanie w sytuacjach kryzysowych”<sup>50</sup>. Zarządzanie jest ściśle powiązane z funkcjonowaniem organizacji, rozumianej jako grupa ludzi mających wspólny cel, zadania, plan oraz program działania. W istocie jest, także procesem tworzenia i przekształcania organizacji w coraz sprawniej i skuteczniej działający system. W tym miejscu warto przytoczyć jedną z definicji zarządzania (kierowanie ang. Management) to proces planowanie, organizowania, przewodzenia i kontrolowania pracy członków organizacji oraz wykorzystywania wszelkich dostępnych zasobów organizacji do osiągnięcia jej celów<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Termin zarządzanie kryzysowe w znaczeniu podstawowym mógłby oznaczać zarządzanie o charakterze kryzysowym, a więc dysponowaniem zasobami w ramach posiadanej władzy organizacyjnej pod presją, w sytuacji napięcia i pokoju.

<sup>51</sup> Stoner J.A.F., Freedman R.E. Gilbert D.R., Kierowanie, PWN, Warszawa 1999, s. 613.

Atrybutem zarządzania jest posiadanie przez zarządzającego władzy, której źródłem jest prawo do dysponowania zasobami warunkującymi funkcjonowanie organizacji<sup>52</sup>. Głównym zadaniem organu zarządzającego jest wypracowanie takiej strategii oddziaływania na członków organizacji, która w danych warunkach będzie optymalna, czyli zapewni pełny rozwój organizacji bez względu na osobiste strategie realizowane przez poszczególnych jej członków. Zarządzający określa cele, jakie ma osiągnąć dana organizacja, co jest równoczesne z określeniem stanu w jakim powinna się ona znaleźć po ich realizacji. Planując sposób osiągnięcia celów, uwzględnia się możliwość wystąpienia potencjalnych zagrożeń – przeszkód, które mogą uniemożliwić osiągnięcie założonych celów lub wydłużyć czas ich osiągnięcia. Z tego powodu organizacja i jej otoczenie w każdym momencie swojej działalności mogą się znaleźć w innym stanie, niż to przewidywaliśmy. Prawdopodobieństwo wystąpienia tych stanów jest różne, jednakże żadnego z nich nie można wykluczyć.

---

<sup>52</sup> Krzyżanowski L., Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu, PWN, Warszawa 1998, s. 208.

## **R O Z D Z I A Ł II**

### **ZADANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO (WOJEWÓDZTWO, POWIAT, MIASTO, GMINA) ORAZ ZASADY POSTĘPPIWANIA W TYM ZAKRESIE**

#### **2.1. Podstawowe przepisy prawa w zakresie zarządzania kryzysowego.**

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów /na podstawie art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie/ odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności: zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa, kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach, m. in. wymienionych poniżej:

- ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej,
- ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,
- ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej,
- ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym,
- ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe,
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
- ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne,
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane,
- ustawa z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych,
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach,
- ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych,
- ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym regulują zakres zadań dotyczących powiatów

i gmin wykonywany przez organy administracji samorządowej w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Starosta (Prezydent miasta na prawach powiatu) wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Zadania ochrony przeciwpożarowej wykonuje przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, działającego na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) realizuje zadania obejmujące sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli gminy oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych.

W czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, zgodnie z ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:

W powiecie: starosta - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy

do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. Starosta może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim. W zakresie działań podejmowanych w czasie stanu klęski żywiołowej starosta podlega wojewodzie. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

**W gminie:** wójt (burmistrz, prezydent miasta) - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim. W zakresie działań w czasie stanu klęski żywiołowej wójt (burmistrz, prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

## 2.2. Nowy przepis o zarządzaniu kryzysowym

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, oczekiwana od lat, weszła w życie 22 sierpnia 2007 r. Jej uchwalenie jest finałem kilku prób uregulowania tej problematyki w ostatnich latach. Czas pokaże, na ile przyjęte w ustawie rozwiązania pomogą w przygotowaniu do przeciwdziałania skutkom zdarzeń o znacznych rozmiarach, z którymi nie mogą skutecznie radzić sobie pojedyncze podmioty i służby, a wymagane jest działanie skoordynowane. Bez wątpienia jest to jednak ważny krok w kierunku tworzenia skutecznego systemu bezpieczeństwa państwa i lokalnych społeczności oraz poprawy bezpieczeństwa obywateli. Autorzy projektu ustawy (powstał w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji) stwierdzali w jej uzasadnieniu, że tworzy ona system zarządzania kryzysowego na wypadek zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań ze strony organów administracji publicznej. System ten ma jednocześnie stanowić ważny element kierowania bezpieczeństwem narodowym. Ustawa daje podstawy do stworzenia mechanizmów zapewniających skuteczne monitorowanie zagrożeń, umożliwiające podejmowanie działań w celu ich eliminacji lub znacznego ograniczenia. Podstawowe zagadnienia, które obejmuje ustawa, to:

- Organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego.
- Zadania organów administracji rządowej i samorządowej w sprawach zarządzania kryzysowego.
- Zasady działania w dziedzinie zarządzania kryzysowego.
- Zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym<sup>53</sup> tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), a wymagane jest już jednak wdrożenie specjalnych mechanizmów mających na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia /przedstawia załącznik nr 1 – Organy zarządzania kryzysowego/. Wprowadzone w życie zmiany określone w ustawie porządkują

---

<sup>53</sup> Z dniem 22 sierpnia 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym /Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590/.

i jednocześnie usprawniają dotychczas funkcjonującą strukturę zespołów właściwych w sprawach reagowania kryzysowego, utworzonych na podstawie przepisów regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym ustala także powołanie na każdym szczeblu administracji publicznej (województw, starostw, wójtów/burmistrzów/ prezydentów miast) centrów zarządzania kryzysowego. Centra te powstają w ramach jednostek organizacyjnych właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego urzędów obsługujących wyżej wymienione organy.

W sytuacjach zagrożeń ustawa przewiduje wprowadzenie, adekwatnego do zagrożenia, stopnia alarmowego. Przy czym procedura wprowadzenia takiego stopnia ma wyłącznie na celu uruchomienie potencjału, jakim dysponują odpowiednie organy i służby publiczne. Nie rodzi natomiast konsekwencji w postaci bezpośrednich ograniczeń swobód i praw obywatelskich. Zarządzania kryzysowego – określa **Załącznik Nr 1**.

### **2.3. Wprowadzenie do problematyki i pojęć obowiązujących w zarządzaniu kryzysowym**

W działaniach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa naszego kraju, podobnie jak i w odniesieniu do innych państw, zauważyć można stabilny wzrost znaczenia problematyki zarządzania kryzysowego, w szczególności w zakresie ochrony cywilnej, planowania cywilnego, ochrony infrastruktury krytycznej oraz współpracy cywilno – wojskowej. Powyższe znaczenie tej problematyki wiąże się z występującymi we współczesnym świecie zagrożeniami, głównie związanymi ze wzrostem zależności poszczególnych sektorów gospodarki i życia społecznego od zawansowanych technologii, systemów energetycznych, transportowych czy teleinformatycznych.

Wraz ze zmieniającym się stylem życia zmienia się także istota współczesnych zagrożeń przed którymi stoją społeczności całego świata, w tym również społeczeństwo polskie. Współczesne zagrożenie to nie tylko klęski naturalne, ale także zagrożenia technologiczne, a przede wszystkim narastające akty terroru.

Dotychczas wszelkie zagrożenia czy też kryzysy postrzegane były jako klęski żywiołowe, powodzie, huragany, trzęsienia ziemi, rozległe pożary terenu, awarie technologiczne, które aktualnie ustępują miejsca nowym niebezpieczeństwom takim jak działania terrorystyczne zakłócenia w funkcjonowaniu systemów informatycznych i energetycznych. Dlatego bardzo istotne jest ciągle przekształcanie narodowego systemu bezpieczeństwa w kierunku tworzenia wszechstronnych i zintegrowanych



narzędzi zarządzania kryzysowego, które będą umożliwiały jednoczesne wykorzystanie części militarnych i cywilnych, na każdym poziomie reagowania, tj. międzynarodowym, krajowym, regionalnym jak również lokalnym.

Przemiany demokratyczne w Polsce po 1989 roku miały istotny wpływ na kształtowanie się zagadnienia zarządzania kryzysowego. Proces sytuacji geopolitycznej, decentralizacja kraju, wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego czy też wprowadzenie gospodarki wolnorynkowej spowodowały publiczne zainteresowanie zasadami powstawania nowoczesnego systemu jakim jest zarządzanie kryzysowe. Dlatego też budowa i usprawnienie przedmiotowego systemu wymusiły innowacyjne podejście do problematyki zarządzania kryzysowego, który winem zapewnić skuteczne działanie wszystkich organów administracji publicznej, służb inspekcji i straży w sytuacjach różnych zagrożeń.

Merytorycznymi elementami w zarządzaniu kryzysowym z jednej strony są podmioty ratownicze, takie jak państwowa straż pożarna, medyczne zespoły wyjazdowe, służby utrzymania porządku publicznego, czyli policja i straże miejskie, z drugiej zaś strony władze administracji publicznej – wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie, wojewodowie, ministrowie i premier. Istotnymi podmiotami uczestniczącymi w zarządzaniu kryzysowym są także Siły Zbrojne RP oraz prywatni przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe.

Bardzo ważny w organizacji i funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego jest jego zintegrowany charakter, który może przybierać dwie odmienne formy. Pierwsza z nich to integracja pozioma, która polega na zgromadzeniu w jednym miejscu wszelkich koniecznych dla rozwiązania sytuacji kryzysowej sił i środków. Druga forma to integracja pionowa, której ośrodki decyzyjne znajdują się na kolejnych szczeblach podziału administracyjnego państwa, tworząc jedną spójną całość. Opisywana integracja polega w tym przypadku m.in. na przekazywaniu informacji operacyjnych między poszczególnymi poziomami, a w sytuacji gdy zajdzie taka potrzeba wspierania działań podejmowanych na niższych szczeblach – przez szczebel wyższy.

Przedstawiona integracja związana jest ściśle z decentralizacją przejawiającą się zgodnie z zasadą subsydialności. Według tej zasady działania z zakresu zarządzania kryzysowego realizowane są zawsze na możliwie najniższym poziomie administracyjnym. W zakresie zasady subsydialności mieści się także pomocnicza rola wyższego szczebla administracji wobec działań podejmowanych przez władze na

niższym szczeblu, co oznacza duży zakres samodzielności poszczególnych szczebli administracji realizowanej w granicach prawa, przy zachowaniu możliwości ubiegania się o wsparcie ze strony wyższych szczebli dysponujących większymi zasobami i siłami. Bardzo duże znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego jest właściwy przepływ informacji między poszczególnymi szczeblami i ogniwami administracji rządowej i samorządowej. W myśl ustawy<sup>54</sup> celem zarządzania kryzysowego jest działalność organów administracji publicznej skupiająca się na kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, która w istocie polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru. W ustawie zostały sformułowane pojęcia i definicje niestosowane dotychczas w polskim prawie. Należą do nich:

**Zarządzanie kryzysowe** - to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na:

- Zapobieganiu sytuacjom kryzysowym,
- Przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań,
- Reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej,
- Odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru.

Definicja zarządzania kryzysowego potwierdza istnienie czterech jego faz. Są to:

**Faza zapobiegania** - polegająca na realizacji przedsięwzięć mających na celu zredukowanie prawdopodobieństwa lub całkowite wykluczenie możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej albo w znacznym stopniu ograniczających ich skutki.

**Faza przygotowania** - polegająca na podejmowaniu działań planistycznych, na wszystkich szczeblach administracji, dotyczących sposobów reagowania na czas wystąpienia różnego rodzaju sytuacji kryzysowych, umożliwiających wpływ na ich przebieg w celu zmniejszenia negatywnych skutków tych zdarzeń. Faza przygotowania obejmuje również działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania, zarządzanie, organizowanie

---

<sup>54</sup> Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590).

i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia.

**Faza reagowania** - polegająca na podejmowaniu działań w celu udzielania pomocy poszkodowanym, zahamowania rozwoju występujących zagrożeń oraz ograniczeniu zniszczeń.

**Faza odbudowy** - polegająca na realizacji zadań mających na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zapasów służb ratowniczych oraz odtwarzania kluczowej dla funkcjonowania danego obszaru infrastruktury telekomunikacyjnej, energetycznej, paliwowej, transportowej oraz funkcjonowania innych ważnych usług, np. dostarczania wody. Fazy zarządzania kryzysowego określa – **Załącznik Nr 3**.

**Sytuacja kryzysowa** - to sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzi społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (stan klęski żywiołowej, wyjątkowy i wojenny).

Definicja ta wskazuje, że możemy mieć do czynienia z takimi sytuacjami powstałymi w wyniku zagrożenia, których skutki mogą być bardzo niekorzystne, jednak dla których niezbędne środki do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego z możliwych stanów nadzwyczajnych. Przesłanki wymienione w definicji, konieczne do uznania sytuacji za kryzysową, mogą, moim zdaniem, stwarzać problemy interpretacyjne. Nigdzie w ustawie niesprecyzowano pojęcia zerwania lub poważnego naruszenia więzi społecznych.

**Infrastruktura krytyczna** - to system oraz wchodzące w ich skład, powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

- zaopatrzenia w energię i paliwa,
- łączności i sieci teleinformatycznych,
- finansowe,

- zaopatrzenia w żywność i wodę,
- ochrony zdrowia,
- transportowe i komunikacyjne,
- ratownicze,
- zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji. chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

**Ochrona infrastruktury krytycznej** - to zespół przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych w celu zapewnienia funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń, w tym awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

**Planowanie cywilne** - to całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, polegających na opracowywaniu planów, w tym planów reagowania kryzysowego, i programów mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru, planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

**Narodowy System Pogotowia Kryzysowego** - to realizowane przez organy administracji rządowej oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej zadania i procedury mające na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. W ustawie używany jest skrót nazwy NSPK.

#### **2.4. Zadania organów administracji publicznej w sprawach zarządzania kryzysowego.**

##### **Poziom kraju**

Ustawa określa strukturę zarządzania kryzysowego od szczebla centralnego do samorządu terytorialnego najniższego szczebla. Zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów. W przypadkach nie

cierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach prezesa Rady Ministrów. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów.

Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia nie podlegającego ogłoszeniu, określa wykaz zadań i procedur NSPK, w tym sposoby i tryb ich uruchamiania, zwany "wykazem przedsięwzięć NSPK". Przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół „Zarządzania Kryzysowego, zwany dalej "Zespołem", jako organ opiniotwórczy – doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego.

### **Poziom województwa**

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
  - a) wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
  - b) zatwierdzanie powiatowych planów reagowania kryzysowego,
  - c) przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego,
  - d) realizacja wytycznych do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego;
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
- wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie;
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym przygotowywanie i przedkładanie Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa /RCB/ wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej;
- wykonywanie zadań z wykazu przedsięwzięć Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje wojewodom wytyczne do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego i zatwierdza wojewódzkie plany reagowania kryzysowego i ich aktualizacje. Zadania zarządzania kryzysowego wojewoda wykonuje przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz zespolonych służb, inspekcji i straży.

### **Poziom powiatu**

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu /prezydent miasta na prawach powiatu/

Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
  - a) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu reagowania kryzysowego,
  - b) realizacja zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
  - c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego
  - d) zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego;
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu;
- przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Zadania zarządzania kryzysowego starosta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej starostwa powiatowego właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego

### **Poziom gminy**

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
  - a) realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego,
  - b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego;
    - zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
    - wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta;
    - przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
    - realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Zadania zarządzania kryzysowego wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego.

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.

### **2.5. Organizacja, skład i tryb pracy zespołów zarządzania kryzysowego.**

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego,

powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.

Do zadań zespołu wojewódzkiego należy w szczególności:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie reagowania kryzysowego;
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- opiniowanie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego;
- opiniowanie wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej.

W skład zespołu wojewódzkiego wchodzi wojewoda jako przewodniczący, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim jako zastępca przewodniczącego, a także inne osoby wskazane przez przewodniczącego w zależności od potrzeb spośród:

- kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich;
- osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich;
- osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urzędach wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej.
- Przewodniczący może postanowić o włączeniu w skład zespołu wojewódzkiego Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego lub jego przedstawiciela,
- w skład zespołu wojewódzkiego może wchodzić przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa,
- składu zespołu wojewódzkiego.

**Starosta** wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego powołanego przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.



Zespół powiatowy wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. W skład zespołu powiatowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzi osoby powołane spośród:

- osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych;
- przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

W skład zespołu powiatowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę.

Organem pomocniczym **wójta, burmistrza, prezydenta miasta** w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zespół gminny wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.

W skład zespołu gminnego, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, wchodzi osoby powołane spośród:

- osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych;
- pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta;
- przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

W skład zespołu gminnego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

## **2.6. Tworzenie centrów zarządzania kryzysowego.**

Tworzy się wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich.

Do zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego należy:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;

- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności /załącznik nr 2 – Wojewódzki System Ostrzegania i Alarmowania/;
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;
- pełnienie całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, o którym mowa w ustawie<sup>0</sup> z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410).

W powiatach tworzy się powiatowe centra zarządzania kryzysowego, których obsługę zapewniają komórki organizacyjne starostwa. Powiatowe centra zarządzania kryzysowego wykonują odpowiednio zadania w zakresie określonym dla wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;

- realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

W celu realizacji zadań zarządzania kryzysowego wójt, burmistrz, prezydent miasta może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego.

## **2.7. Zasady opracowywania i wdrażania planów reagowania kryzysowego.**

Na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym tworzy się plany reagowania kryzysowego. W skład planów reagowania kryzysowego wchodzi następujące elementy:

- 1) plan główny zawierający:
  - a) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego /jedną z klasyfikacji zagrożeń przedstawia załącznik nr 3 – Katastrofalne zagrożenia/.,
  - b) charakterystykę sił i środków, w tym stan rezerw państwowych, oraz ocenę możliwości ich wykorzystania,
  - c) analizę funkcjonowania administracji publicznej, jej skuteczności i możliwości wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
  - d) przewidywane warianty działań w sytuacjach kryzysowych,
  - e) wskazanie trybu aktualizacji planu oraz poszczególnych załączników funkcjonalnych;
- 2) procedury reagowania kryzysowego określające zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, a w tym:
  - a) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
  - b) bilans i tryb uruchamiania sił i środków niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń,
  - c) uruchamianie działań przewidzianych w planie reagowania kryzysowego oraz zasady współdziałania, a także sposoby ograniczania rozmiarów strat i usuwania skutków zagrożeń;
- 3) załączniki funkcjonalne planu głównego określające:
  - a) standardowe procedury operacyjne, opisujące sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego,
  - b) organizację łączności między ww. podmiotami,

- c) organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
- d) zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,
- e) organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,
- f) organizację opieki społecznej i medycznej, z uwzględnieniem planów zabezpieczenia ratownictwa medycznego,
- g) organizację ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznymi,
- h) wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie reagowania kryzysowego,
- i) zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód.

Załączniki funkcjonalne planu głównego określające organizację ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi zawierają tylko plany reagowania kryzysowego, które są tworzone na poziomie krajowym i wojewódzkim.

Plany reagowania kryzysowego są aktualizowane nie rzadziej niż co dwa lata i powinny być sporządzone w terminie do dnia 23 sierpnia 2008 r. Plany sporządzane w tym terminie mogą nie zawierać mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego.

## **2.8. Opracowywanie i wdrażanie planów ochrony infrastruktury krytycznej.**

**Infrastruktura krytyczna** – należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

- a) zaopatrzenia w energię i paliwa,
- b) łączności i sieci teleinformatycznych,
- c) finansowe,
- d) zaopatrzenia w żywność i wodę,
- e) ochrony zdrowia,
- f) transportowe i komunikacyjne,

- g) ratownicze,
- h) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- i) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych;

**Ochrona infrastruktury krytycznej** – należy przez to rozumieć zespół przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych w celu zapewnienia funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń, w tym awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie;

Zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej obejmują:

- gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej;
- przygotowywanie i aktualizację planów ochrony infrastruktury krytycznej;
- opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej;
- zapewnienie możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej;
- współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony.

Plany ochrony infrastruktury krytycznej tworzy się na poziomie krajowym i wojewódzkim. W skład planów ochrony infrastruktury krytycznej wchodzi następujące elementy:

- wykaz obiektów i systemów infrastruktury krytycznej;
- charakterystyka zagrożeń dla infrastruktury krytycznej oraz ocena ryzyka ich wystąpienia;
- charakterystyka zasobów możliwych do wykorzystania w celu ochrony infrastruktury krytycznej;
- warianty działania w sytuacji zagrożeń lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- warianty odtwarzania infrastruktury krytycznej;
- zasady współpracy administracji publicznej z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony, w tym zasady przekazywania informacji;
- wskazanie terminów i trybu aktualizacji planu.

Plany ochrony infrastruktury krytycznej są aktualizowane nie rzadziej niż co dwa lata.

## **2.9. Zasady użycia oddziałów Sił Zbrojnych RP w sytuacji kryzysowej.**

Jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem reagowania kryzysowego. Do zadań tych należy:

- współudział w monitorowaniu zagrożeń;
- wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;
- wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
- usuwanie skażeń promieniotwórczych;

- wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
- współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;
- udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych;
- wykonywanie zadań ujętych w wojewódzkim planie reagowania kryzysowego.

Koordinowanie udziału oddziałów Sił Zbrojnych w realizacji zadań, o których mowa powyżej, w zależności od obszaru występowania zagrożeń, zapewniają odpowiednio wojewoda, starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta). Obejmuje ono przedsięwzięcia mające na celu sprawne włączenie oddziałów Sił Zbrojnych do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami. Zadania dla oddziałów Sił Zbrojnych ww. organy administracji przekazują wyłącznie ich dowódcom. Użycie oddziałów Sił Zbrojnych w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

## **2.10. Wprowadzanie stopni alarmowych w sytuacji zagrożenia.**

Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy, na wniosek właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody, może wprowadzić na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo jego części, w drodze zarządzenia, następujący stopień alarmowy:

- 1) pierwszy stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, których rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia;
- 2) drugi stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) trzeci stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o osobach lub organizacjach przygotowujących działania terrorystyczne godzące w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub wystąpienia aktów terroru godzących w bezpieczeństwo innych państw albo w przypadku uzyskania

informacji o możliwości wystąpienia innego zdarzenia godzącego w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw;

- 4) czwarty stopień alarmowy – w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw.

Wyższy stopień alarmowy może być wprowadzony z pominięciem niższych stopni. Zadania realizowane w poszczególnych stopniach alarmowych ujmują się w Planie Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej i realizuje zgodnie z procedurami ujętymi w tym Planie. Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, odwołuje albo zmienia stopień alarmowy.

## **2.11. Finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego**

Zgodnie z postanowieniem ustawy<sup>55</sup> szczególne dotyczące zasad finansowania realizacji zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, miejskim, powiatowym i wojewódzkim planują się w ramach budżetów odpowiednio: gmin, miast, powiatów i samorządów województw. Finansowanie wykonania zadań z zakresu problematyki zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, których dysponentami są: wojewodowie, minister właściwy ds. wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej.

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego we własnych budżetach tworzą rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości do 1 % bieżących wydatków budżetu danej jednostki, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Na dofinansowanie zadań w tym zakresie jednostki te mogą otrzymywać z budżetu państwa dotacje celowe, których zasady otrzymywania i rozliczania określają przepisy<sup>56</sup>.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia przez organy państwowe szczególnych działań w sytuacjach, które nie wyczerpują przesłanek do wprowadzenia

---

<sup>55</sup> Tamże art. 26.

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz.2104, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.)



jednego ze stanów nadzwyczajnych czyli stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej. W myśl postanowień tej ustawy system ten obejmuje swoim zakresem wszystkie organy administracji rządowej i samorządowej. System ten ma celu poprawę stanu bezpieczeństwa powszechnego przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Obszar bezpieczeństwa powszechnego obejmuje zarówno ochronę życia i zdrowia obywateli, jak również ochronę infrastruktury krytycznej. Głównym instrumentem służącym osiągnięciu przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do różnorodnych działań w sytuacjach kryzysowych jest całokształt przedsięwzięć planistycznych zdefiniowanych jako planowanie cywilne.

Na mocy przepisów tej ustawy zostały uregulowane zadania administracji publicznej, Sił Zbrojnych oraz właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej realizowane w sytuacjach kryzysowych, poprzez które rozumie się stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, powodujący zagrożenie w szczególności dla integralności terytorialnej życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej w tym wywołane zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, cechujący się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia.

## **2.12. Zasady organizacji ewakuacji ludności w czasie zagrożeń**

**Ewakuacja** - jest jednym z podstawowych działań mających na celu ochronę życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz ratowanie mienia, w tym zabytków oraz ważnej dokumentacji, w przypadku wystąpienia wszelkiego rodzaju zagrożeń. Jej prowadzenie może mieć miejsce w różnych stadiach zdarzeń niebezpiecznych. W praktyce, najczęściej przeprowadza się ewakuację osób poszkodowanych lub bezpośrednio zagrożonych (także zagrożonego mienia) po wystąpieniu zdarzenia niebezpiecznego (np. pożaru, wybuchu lub innego miejscowego zagrożenia) w obiektach lub na terenach. Ewakuacja może mieć również charakter prewencyjny, tzn. być prowadzona z terenów i obiektów, w przypadku zbliżającego się zagrożenia, np. związanego z rozprzestrzenianiem się zaistniałych zdarzeń niebezpiecznych (powódź, katastrofa chemiczna itp.) lub groźbą prowadzenia działań militarnych, w przypadku zagrożeń wojennych. Procedurę prowadzenia ewakuacji określa – **Załącznik Nr 18**.

Zadania w zakresie przygotowania i przeprowadzania ewakuacji oraz przedsięwzięć z nią związanych (np. zapewnienie warunków do przetrwania ewakuowanej ludności, zabezpieczenie ewakuowanego mienia), realizowane są przez wiele podmiotów, których kompetencje określone są w wielu aktach prawnych. Szczegółowe zestawienie w przedmiotowym zakresie zostało przedstawione w dalszej części niniejszej pracy. W przypadku tak skomplikowanych i prowadzonych wielokierunkowo działań ewakuacyjnych konieczna jest ich właściwa koordynacja. Celem tych działań jest ujednoczenie przedsięwzięć koordynacyjnych podejmowanych przez zobowiązane podmioty, m.in. poprzez:

- scharakteryzowanie (zdefiniowanie) rodzaju ewakuacji,
- wskazanie (zestawienie) podmiotów zobowiązanych do udziału w działaniach związanych z ewakuacją oraz ich zadań i kompetencji wraz ze wskazaniem aktów prawnych,
- wskazanie rodzajów działań, które powinny być zrealizowane w przedmiotowym zakresie,
- wskazanie mechanizmów, w ramach których powinna odbywać się koordynacja działań w zakresie przygotowania, prowadzenia oraz zabezpieczenia logistycznego ewakuacji.

W zakresie ewakuacji wydaje się konieczne opracowanie i wydanie założeń do jej sprawnego prowadzenia.

W tym kontekście należy wymienić przede wszystkim:

- reformę administracji publicznej przeprowadzoną w 1999 r., wprowadzającą drugi szczebel samorządu terytorialnego,
- zmniejszenie ryzyka wystąpienia konfliktu zbrojnego, przy jednoczesnym wzroście zagrożenia terrorystycznego, powodującego wzrost ryzyka wystąpienia zagrożeń masowych o charakterze miejscowym,
- występowanie klęsk żywiołowych i katastrof technicznych powodujących konieczność prowadzenia ewakuacji dużych grup osób i mienia.

W związku z powyższym zaistniała potrzeba uwzględnienia wspomnianych okoliczności w planowanych procedurach ewakuacji.

Niniejsze założenia nie wykluczają możliwości wykorzystywania istniejących opracowań dotyczących ewakuacji, w szczególności Instrukcji Ewakuacji Ludności nr SOCK 164/95. Jednakże, zakres wspomnianego wykorzystania należy ograniczyć do kwestii nieuregulowanych w założeniach, z jednoczesnym uwzględnieniem

warunku, że przyjęte na ich podstawie rozwiązania nie mogą być sprzeczne z zasadami określonymi w założeniach.

Adresatami przedmiotowych założeń, wydanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w oparciu o delegację z art. 17 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.) są:

- właściciele, użytkownicy lub zarządcy obiektów i terenów, zobowiązani do przygotowania procedur ewakuacji,
- organy administracji publicznej wszystkich szczebli, odpowiedzialne za ochronę ludności na administrowanym terenie,
- szefowie obrony cywilnej wszystkich szczebli,
- kierownicy służb, inspekcji straży realizujących zadania w zakresie ewakuacji.

### **Rodzaje ewakuacji**

**Ewakuacja I stopnia** - prowadzona po wystąpieniu pożaru lub innego niebezpiecznego zdarzenia miejscowego (wybuchu, awarii technicznej, chemicznej itp.), w celu ratowania życia oraz zdrowia osób poszkodowanych lub znajdujących się w strefie bezpośredniego zagrożenia, ratowania życia zwierząt oraz mienia, w tym zabytków oraz ważnej dokumentacji. Ponieważ ewakuacja I stopnia ma najczęściej związek z działaniami w strefie bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia, do jej prowadzenia należy przewidywać siły i środki podmiotów ratowniczych dysponujących odpowiednim wyposażeniem ochronnym oraz wiedzą niezbędną do wykonywania działań we wspomnianej strefie, przede wszystkim Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego.

**Ewakuacja II stopnia** - prowadzona w związku z groźbą wystąpienia lub wystąpieniem zagrożeń wielkoobszarowych, innych niż zagrożenia militarne (np. powódzie, poważne awarie przemysłowe, awarie w transporcie towarów niebezpiecznych, zagrożenia radiacyjne, pożary obszarów leśnych itp.). Cechą charakterystyczną ewakuacji II stopnia jest sytuacja, w której dostępna na co dzień ilość sił i środków jest niewystarczająca. Ponieważ ewakuacja II stopnia dotyczy obszarów o zagrożeniu potencjalnym, do jej prowadzenia mogą być wykorzystywane podmioty realizujące zadania w zakresie ochrony ludności nie dysponujące specjalistycznym sprzętem ochronnym oraz wiedzą niezbędną do wykonywania działań w strefie

bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia. W ramach ewakuacji II stopnia należy przewidzieć zarówno ewakuację zorganizowaną, jak i samo ewakuację ludności.

**Ewakuacja III stopnia** - prowadzona w związku z zagrożeniami związanymi z zewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa (kryzysem polityczno – militarnym) oraz wojną. W ramach ewakuacji trzeciego stopnia rozróżnia się następujące jej warianty:

- organizację ewakuacji z rejonów (miejsc), które należy opuścić z punktu widzenia interesu prowadzenia działań przez Siły Zbrojne,
- organizację ewakuacji ludności, która wyrazi chęć opuszczenia obszarów potencjalnie zagrożonych prowadzeniem działań militarnych,
- samo ewakuację ludności.

W związku z dynamicznym rozwojem motoryzacji, wiążącym się z posiadaniem własnych samochodów przez coraz większą liczbę rodzin (gospodarstw domowych), w procedurach ewakuacji II i III stopnia należy uwzględniać znaczącą rolę samo ewakuacji. W tym kontekście szczególna uwaga powinna zostać zwrócona na kwestie:

- oszacowania możliwej skali samo ewakuacji,
- rozpoznania potencjalnych kierunków i rejonów samo ewakuacji – w tym powiązania rodzinne, posiadanie działek rekreacyjnych, możliwość zakwaterowania,
- wyznaczenia dróg ewakuacji i kierowania ruchem,
- zapewnienie zaopatrzenia w paliwa oraz pomocy technicznej na trasach ewakuacji.

### **2.13. Ogólne zasady funkcjonowania Krajowego Systemy Ratowniczo - Gaśniczego**

Funkcją państwa jest zapewnienie obywatelom podstawowych warunków ochrony przed niebezpieczeństwami wynikającymi z niedoskonałości postępu cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody. W celu przeciwdziałania skutkom tych zdarzeń został zorganizowany system szeroko rozumianego ratownictwa, którego podstawową cechą jest sprawność ratownictwa życia, zdrowia i mienia bez względu na wielkość i rodzaj zagrożenia.

Od 1995 roku zaczął funkcjonować w Polsce, zorganizowany przez Państwową Straż Pożarną, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, którego podstawowym celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne i od 1997 roku również

poprzez ratownictwo ekologiczne i medyczne. Stworzony jednolity i skuteczny system ratowniczo – gaśniczy jest kluczowym ogniwem w systemie ogólnego bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Organizację oraz zadania Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>57</sup> wydane na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>58</sup>.

Podstawowym założeniem w budowie systemu ratowniczo-gaśniczego było stworzenie jednolitego i spójnego układu, skupiającego powiązane ze sobą różne podmioty ratownicze, tak aby można było podjąć skutecznie każde działanie ratownicze. Konstrukcja systemu zakłada, że zasady realizacji podstawowych zadań ratowniczych są niezmiennie i dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, również zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych, kiedy siły i środki ratownicze są niewystarczające, a organizacja działań ratowniczych wymaga modyfikacji priorytetów oraz dokonania uproszczeń w procedurach działania.

#### **Struktura organizacyjna KSRG**

Zgodnie z właściwością terytorialną, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) tworzą oraz koordynują jego funkcjonowanie, następujące organy władzy:

- **wójt (burmistrz lub prezydent miasta)** w zakresie zadań ustalonych przez wojewodę,
- **starosta**, który określa zadania i kontroluje wykonywanie zadań na obszarze powiatu, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska i mienia kieruje systemem przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego kryzysowego,
- **wojewoda**, który określa zadania i kontroluje ich wykonanie na obszarze województwa, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska i mienia kieruje systemem przy pomocy wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego.

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw

---

<sup>57</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1311).

<sup>58</sup> art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz.1229).

wewnętrznych. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy zorganizowany jest w sposób zapewniający jego ciągłe funkcjonowanie na poszczególnych poziomach, tj.:

- **powiatowym**, jako podstawowym poziomie wykonawczym działań ratowniczych na obszarze gmin i powiatu,
- **wojewódzkim**, jako poziomie wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych na obszarze województwa,
- **centralnym**, jako poziomie wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych na obszarze kraju.

System funkcjonuje w dwóch stanach:

- **stałym czuwaniu i doraźnym reagowaniu**, polegającym na podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły i środki powiatu i gmin,
- **wykonywaniu działań ratowniczych wymagających użycia sił i środków spoza powiatu**, wtedy uruchamiany jest poziom wspomaganie i koordynacji ze szczebla wojewódzkiego, a przy dużych lub złożonych działaniach ratowniczych ze szczebla centralnego (kraju). Działanie KSRG obrazuje - **Załącznik Nr 8**.

#### **2.14. Organizacja systemu przekazywania informacji oraz jego rola w zarządzaniu kryzysowym**

Konstytucyjny obowiązek państwa dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom obejmuje, także ich ochronę przed nadzwyczajnymi zagrożeniami, wynikającymi z klęsk żywiołowych oraz negatywnych skutków postępu cywilizacyjnego. Postęp cywilizacyjny oraz rozwój gospodarczy kraju powodują, że liczba tego rodzaju zagrożeń systematycznie wzrasta. Doświadczenia wykazują, że najskuteczniejszym i często jedynym sposobem ochrony przed zagrożeniami jest szeroko rozumiana prowadzona w tym zakresie profilaktyka. W działaniach profilaktycznych wiodące miejsce i znaczenie należy przypisać procesom:

- informowania i alarmowania ludności o grożących niebezpieczeństwach,
- szkolenia w zakresie przeciwdziałania tego rodzaju zagrożeniom.

Zazwyczaj w przypadkach zaistnienia różnego rodzaju zagrożeń, krótki czas pozostający w dyspozycji służb ratowniczych na realizację działań powoduje, że warunkiem podstawowym staje się proces przekazania informacji. Informowanie to polega na przekazywaniu informacji o zagrożeniu, sposobach zapobiegania

zagrożeniom, sposobach zachowania się, postępowania na wypadek powstania zagrożenia oraz w czasie po jego ustaniu. W ramach tych działań przekazuje się informacje o możliwościach uzyskania pomocy przy usuwaniu skutków zaistniałego zagrożenia. Natomiast proces alarmowania polega na rozpowszechnianiu ustalonych sygnałów i komunikatów o bezpośrednim zagrożeniu i niebezpieczeństwie.

Do informowania i alarmowania ludności wykorzystuje się:

- radiowe, wizyjne i drukowane środki masowego przekazu (krajowe, regionalne, lokalne),
- systemy alarmowe miast i gmin,
- urządzenia nagłaśniające na pojazdach jednostek policji, straży pożarnej, straży gminnych oraz służb komunalnych,
- ogłoszenia, zawiadomienia oraz obwieszczenia na tablicach informacyjnych.

Należy stwierdzić, że środki masowego przekazu są najszybszym i najbardziej skutecznym sposobem informowania ludności o wszelkich rodzajach zagrożeń. Charakterystykę źródeł informacji o zagrożeniach określa - **załącznik nr 9**.

### **Informacja w zarządzaniu kryzysowym**

Sposób wykorzystania regionalnych i lokalnych rozgłośni radiowych oraz ośrodków telewizyjnych ustalany jest na poszczególnych szczeblach kierowania systemem zarządzania kryzysowego, stosownie do możliwości technicznych (zasięgów). Sposoby informowania, rodzaje komunikatów, ostrzeżeń oraz sygnałów alarmowych są indywidualnie określane na każdym poziomie zarządzania kryzysowego w ramach zawartych stosownych umów i porozumień z przedstawicielami poszczególnych środków masowego przekazu. Obecnie radio i telewizja to najpoważniejsze media informacyjne. Stąd istnieje bezwzględna potrzeba aby je w pełni wykorzystać do informowania i ostrzegania ludności w sytuacjach zagrożeń. Każdy obywatel oczekuje od środków masowego przekazu wiarygodnej i pełnej informacji o tym co się wokół niego dzieje lub o tym, co mu grozi. Dlatego bardzo ważnym elementem w zakresie informowania ludności jest konieczność, aby przed wyemitowaniem informacji była ona opracowana w formie i treści przez kompetentnych ludzi, celem wykluczenia nieścisłości lub przekłamań. Niezbędne jest,

aby wraz z komunikatem ostrzegawczym emitowana była informacja, jak należy zachować się w danej sytuacji.

Wprowadzenie zintegrowanego systemu przekazywania informacji na wszystkich szczeblach zapewnia m.in.:

- uzyskanie informacji o zbliżającym się lub zaistniałym na danym terenie, obszarze zdarzeniu niebezpiecznym,
- określenie rodzaju, miejsca i skutków zaistniałego zdarzenia, które może zakłócić normalny tok życia społeczności lokalnej,
- śledzenie występowania zdarzeń niepożądanych w środowisku lokalnym,
- stworzenie systemu monitorowania, ostrzegania i pomocy, który polega na szeregu powiązań organizacyjno - prawnych i technicznych pomiędzy zainteresowanymi uczestnikami, którego wynikiem jest integracja w zakresie bezpieczeństwa.
- opracowanie mapy zagrożeń i przestępczości uwzględniającej infrastrukturę terenu i odczucia społeczne,
- funkcjonowanie systemu powiadamiania wszystkich służb komunalnych, ściśle współpracujących, ze służbami ratowniczymi i policyjnymi,
- opracowanie systemu przyjmowania sygnałów o zjawiskach i tendencjach osłabiających bezpieczeństwo publiczne w mieście, a także o pojawianiu się potrzeb i inicjatyw potrzebujących wsparcia,
- działania profesjonalne prowadzone przez wyspecjalizowane do tego służby posiadające odpowiednie uprawnienia i kwalifikacje takie jak: Policja, Straż Pożarna, Straż Miejska, agencje detektywistyczne, biura ochrony itp. Obieg informacji obrazuje - **Załącznik Nr 5**.



## **R O Z D Z I A Ł III**

### **ORGANIZACJA, ZAKRES, ZADANIA ORAZ STRUKTURA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA SZCZEBLU WOJEWÓDZTWA ORAZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO - MIASTA NOWEGO SACZA**

#### **3.1. Wojewoda jako organ koordynujący działania organów administracji publicznej na obszarze województwa**

Na każdym szczeblu administracji publicznej w państwie określony został jednoznacznie organ administracji ogólnej odpowiedzialny za rezultat działań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Władzę administracji ogólnej mogą wykonywać zarówno organy samorządu terytorialnego jak i administracji rządowej. Organy te powinny również przejmować odpowiedzialność za wyniki działania zespolonej administracji w sytuacjach kryzysowych. Szczególnego znaczenia nabiera jednak w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego pozycja wojewody jako koordynatora wszystkich działań podejmowanych przez organy administracji publicznej na obszarze województwa. Z tego też względu zarówno przepisy ustrojowe, jak i przepisy ustaw szczególnych przewidują stosowanie przez z wojewodę narzędzi koordynacyjnych i nadzorczych, pozwalających na sprawne wykonywanie przez wojewodę na obszarze województwa zadań z zakresu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Kwestie współdziałania wszystkich jednostek administracji publicznej z obszaru województwa w sytuacjach nadzwyczajnych regulowane są przede wszystkim przez postanowienia ustawy<sup>59</sup> zgodnie z którymi wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach. Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rządu, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a wyżej wymienionych sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również

---

<sup>59</sup> Art. 15, pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie ( Dz. U. z 2001 roku Nr 80, poz. 872, z późn. zm.)

organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra. Polecenia te nie mogą dotyczyć jednak rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto w sytuacjach nadzwyczajnych, wojewodzie przysługuje, niezależnie od uprawnień wynikających z odrębnych przepisów, uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika rządowej administracji niezespalonej i pracownika samorządowego, który dopuścił się naruszenia prawa. Szczególne uprawnienia przysługują wojewodzie w czasie stanu klęski żywiołowej. W czasie stanu klęski żywiołowej<sup>60</sup> właściwy wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa. W zakresie tych działań wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

### **3.2. Charakter zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego**

Zadania związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego ustawodawca zaliczył do podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zakres działalności poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego został jednak zróżnicowany. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej<sup>61</sup>. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m. in. w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa

---

<sup>60</sup> Zgodnie z art. 11, ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. Nr 62, poz. 558,

z późn. zm.),

<sup>61</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14, ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 142, z 2001 r., poz. 1591, z późn. zm.)].

obywateli<sup>62</sup>, natomiast samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami m.in. w zakresie bezpieczeństwa publicznego<sup>63</sup>.

Jednocześnie na podstawie art. 3 ustawy o Policji<sup>64</sup> wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach.

Zatem gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego dąży do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, zaś samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim. Istnieją jednak znaczne różnice terminologiczne w określeniu wykonywanych zadań przez poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego. Gmina i powiat wykonują zadania publiczne w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a samorząd województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o samorządzie powiatowym odróżnia zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli od zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi i środowiska, a ustawa o samorządzie województwa zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego od zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.

Zacytowane na początku przepisy ustaw ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadku gmin określają wprost, że gmina wykonuje zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jako zadania własne. Niemniej określenie zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa publicznego jako zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wynika bezpośrednio z Konstytucji RP oraz innych przepisów ustrojowych. Zgodnie z przepisem art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę

---

<sup>62</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 15, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym ( Dz. U. Nr

142 z 2001 roku, poz. 1592, późn. zm.)].

<sup>63</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 14, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590, z późn. zm.)].

<sup>64</sup> Dz. U. z 2002 roku, Nr 7, poz. 58, z późn. zm.

samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Konstytucja wprowadziła więc podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone. Przy czym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, natomiast zadania zlecone jednostki samorządu terytorialnego wykonują jeżeli wynika to wprost z przepisu ustawy. Zatem Konstytucja wprowadziła zasadę wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadań własnych.

Powyższa zasada znajduje swoje odzwierciedlenie również w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego:

- gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Natomiast obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej może być nakładany na gminę jedynie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy,
- powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jednakże ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat,
- samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa.

W związku z powyższym także zadania powiatu w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz zadania samorządu województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego należą do zadań własnych odpowiednio powiatu i samorządu województwa.

### **3.3. Znaczenie jednostki samorządu terytorialnego w zarządzaniu kryzysowym**

Samorząd terytorialny jest obecnie uważany za jeden z podstawowych oraz konstytutywnych elementów współczesnego i demokratycznego państwa prawnego, bez którego istnienia nie można mówić o istnieniu społeczeństwa

obywatelskiego. Obecnie istnienie „Samorządu terytorialnego jest koniecznym składnikiem struktury państwa prawnego. Przyjęte w naszym kraju po 1989 roku zmiany ustrojowe w tym obszarze zmierzały do przekształcenia państwa scentralizowanego w państwo obywatelskie, którego podstawę stanowić miał m. in. samorząd terytorialny”<sup>65</sup>.

Każde zagrożenie, katastrofa, klęska żywiołowa lub nadzwyczajne zdarzenie stwarza powszechne niebezpieczeństwo, które przyczynia się do dezorganizacji normalnego życia ludności, powoduje różnego rodzaju załamania lub przeciążenia działań poszczególnych rodzajów administracji oraz istniejącej infrastruktury krytycznej. Jednoznaczne uznanie różnych zdarzeń, zagrożeń lub katastrof za sytuację kryzysową musi nastąpić w procesie decyzyjnym na poziomie administracyjnym i jest ono związane przede wszystkim możliwością oraz szybkością użycia wszystkich dostępnych i możliwych na danym poziomie sił i środków do jej likwidacji i ograniczenia ujemnych skutków zaistniałych negatywnych zdarzeń.

Zapobieganie sytuacjom kryzysowym, zmniejszanie związanego z nimi ryzyka oraz ograniczenie i likwidacja skutków zaistniałych zagrożeń, stanowią jedną z podstawowych sfer działalności wszystkich służb publicznych. Działania w tym obszarze opierają się o wcześniej już omówione i wymienione 4 fazy zarządzania kryzysowego tj.: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa.

W świetle nieustannego wzrostu i postępu w zakresie powstawania różnych nadzwyczajnych zagrożeń, klęsk, przestępczości, braku poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, istnieje nieustanna potrzeba ciągłego doskonalenia stworzonego systemu współpracy i współdziałania organów samorządu terytorialnego z organami administracji rządowej, inspekcjami, służbami, strażami, stowarzyszeniami oraz organizacjami pozarządowymi. Na dzień dzisiejszy system ten stał się kwestią bezdyskusyjną i fundamentalnym narzędziem, bez którego na dzień dzisiejszy każda jednostka samorządowa – stojąca po stronie swoich mieszkańców nie jest w stanie dobrze i sprawnie funkcjonować.

Od dawna jest wszystkim wiadomym, że na poziom bezpieczeństwa obywateli mają wpływ nie tylko działania prewencyjne policji, czy też innego rodzaju służb, ale

---

<sup>65</sup> P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, Wydawnictwo Prawnicze LEXIS NEXIS, Warszawa 2005, s. 21.

także uspołecznienie tych działań poprzez włączenie w realizację przedsięwzięć profilaktycznych i edukacyjnych wszystkich obywateli, a także instytucji, agend mających wpływ na ogólny poziom i stan bezpieczeństwa publicznego.

### **3.4. Ogólny charakter występujących zagrożeń na terenie miasta Nowego Sącza**

Sposób organizacji systemu zarządzania kryzysowego w tym systemie bezpieczeństwa oraz zapobiegania katastrofom, zagrożeniom i łagodzenia ich skutków wymaga różnorodnych poczynań, które muszą być ze sobą bardzo dobrze skorelowane. Trudno jest przewidzieć, kiedy i gdzie powstanie zagrożenie, wydarzy się katastrofa, dlatego na szczeblu miasta Nowego Sącza dokonano szczegółowej analizy i opracowano siatkę bezpieczeństwa<sup>66</sup> określającą rodzaje zagrożeń, koordynatora działań ratowniczych oraz jednostki wiodące i pomocnicze.

Do określonych oraz zinwentaryzowanych w siatce bezpieczeństwa miasta Nowego Sącza głównych zagrożeń zaliczyć należy:

- skażenia chemiczne związane z przechowywaniem, wykorzystywaniem w procesach produkcyjnych, technologicznych oraz transportowane toksyczne środki przemysłowe oraz inne substancje i związki niebezpieczne w tym wszystkie związki ropopochodne,
- gwałtowne opady deszczu i śniegu,
- powodzie /opadowe, roztopowe/,
- różnego rodzaju osuwiska i potoki błotno – rumowiskowe,
- pożary pojedyncze i przestrzenne,
- skażenia promieniotwórcze,
- skażenia biologiczne i bioterrorystyczne,
- silne wiatry i huragany,
- gwałtowne wahania temperatury,
- katastrofy budowlane,
- epidemie chorób,
- migracje ludności,
- długotrwałe przerwy w zasilaniu w energię elektryczną, gaz, wodę i ciepło oraz przerwy w łączności,
- działania terrorystyczne,

---

<sup>66</sup> Stanowi element składowy „Planu Reagowania Kryzysowego Miasta Nowego Sącza”.

- demonstracje, zamieszki, blokady głównych dróg i ulic,
- niewybuchy, niewypały,
- wojnę i działania zbrojne.

### **3.5. Prezydent Miasta jako zwierzchnik powiatowych służb, inspekcji i straży - koordynator zintegrowanego systemu bezpieczeństwa**

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.) administrację rządową w województwie wykonują m.in. działający pod zwierzchnictwem Prezydenta Miasta, Starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży. Dodatkowo, odnotować należy, że w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym; do określonego w powyższym przepisie zakresu działania należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Istotnym elementem zespolenia na szczeblu powiatowym jest ustawowo określona koncepcja zwierzchnictwa. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego, zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Niemniej podkreślić od razu należy, że zwierzchnictwo nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami nie ma charakteru służbowego. Zakres i charakter tego zwierzchnictwa zawarty jest w ustawach ustrojowych oraz innych aktach normatywnych dotyczących poszczególnych służb, inspekcji i straży.

Należy przy tym wskazać, że zakres zwierzchnictwa starosty oraz zakres zespolenia wyznacza nie tylko ustawa o samorządzie powiatowym, lecz również przepisy poszczególnych ustaw materii szczególnej. A są to:

- 1) ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, z późn. zm.),
- 2) ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230, z późn. zm.),

- 3) ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106 , poz. 1126, późn. zm.).

Stosownie do art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- 1) powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,
- 2) zatwierdza programy ich działania,
- 3) uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu,
- 4) w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,
- 5) zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli.

Za istotny element zwierzchnictwa i zespolenia administracji na szczeblu powiatu należy uznać uzyskanie przez starostę wpływu na obsadę stanowisk powiatowych komendantów (Policji i Państwowej Straży Pożarnej) i inspektora nadzoru budowlanego. Wskazany przepis wprost stanowi o kompetencji starosty do powoływania i odwoływania – w porozumieniu z wojewodą – kierowników tychże jednostek. Niemniej należy zauważyć, że przedmiotowa materia w przepisach szczególnych ulega mniejszym bądź większym modyfikacjom. Zawarte w tych ustawach przepisy wskazują na różne formy wpływu starosty na obsadzenie stanowisk:

- komendanta powiatowego miejskiego (Policji) powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji, po zasięgnięciu opinii starosty. Przepisu art. 35 ust. 3 pkt. 1 ustawy o samorządzie powiatowym nie stosuje się (art. 6c ust. 1 ustawy o Policji),
- komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej powołuje komendant wojewódzki PSP, w porozumieniu ze starostą. Natomiast odwołanie komendanta powiatowego (miejskiego) PSP przez komendanta wojewódzkiego PSP następuje, tak jak w Policji, po zasięgnięciu opinii starosty. Również i w tym przypadku przepisu art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym nie stosuje się (art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej),
- powiatowego inspektora nadzoru budowlanego powołuje starosta spośród co najmniej trzech kandydatów wskazanych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Starosta odwołuje powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w uzgodnieniu z wojewódzkim inspektorem nadzoru budowlanego albo na wniosek



wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (art. 86 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego).

Z uwagi na zmiany jakie wprowadziła ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.) zakres czynności składających się na to uprawnienie uzupełniony został o wykonywanie przez starostę wobec kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży czynności z zakresu prawa pracy (art. 35 ust. 3 pkt 1). Wskazane unormowania nie precyzują treści tego uprawnienia, niemniej wydaje się ono stanowić ogólne domniemanie kompetencji starosty do dokonywania wszelkich czynności związanych z treścią stosunku pracy, uregulowanych szczegółowo przez postanowienia Kodeksu pracy, o ile przepisy ustaw szczególnych nie stanowią inaczej.

Wynikające z ustawy o Policji odrębności w tym zakresie, związane ze szczególnym charakterem danej służby mundurowej, skutkują nie tylko odrębnym trybem powoływania komendantów powiatowych i ich zastępców. Wyłączenie stosowania w tym zakresie przepisu art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym powoduje, iż staroście nie przysługują wobec komendanta powiatowego Policji uprawnienia do podjęcia czynności z zakresu prawa pracy. Podobnie, jak w przypadku powoływania, również w odniesieniu do odwoływania komendanta powiatowego i jego zastępców – uprawnionym pozostaje merytorycznie i hierarchicznie organ nadrzędny, nie zaś sprawujący zwierzchnictwo (ale nie służbowe) nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami.

Ustawa o samorządzie powiatowym - obok dotychczas omówionych kompetencji starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami (dotyczących wpływu na obsadę stanowisk) – przewiduje różnego rodzaju instrumenty służące koordynacji tych służb i okresowej oceny ich działalności.

Do tego rodzaju uprawnień zaliczyć należy, w myśl postanowień art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zatwierdzanie przez starostę programów działania powiatowych służb, inspekcji i straży. Nadto, kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży mają obowiązek przedkładania radzie powiatu i staroście informacji ze swej działalności jak również informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z postanowieniami materii szczególnych informacje takie winny

być przedkładane przynajmniej raz na rok (np. art. 14 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

Z kolei ustawa o Policji stanowi, że komendanci policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności (art. 10 ustawy o Policji), a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), a także radom powiatu i radom gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego, sprawozdania i informacje składa się tym organom na każde ich żądanie. Na podstawie składanych przez kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży informacji rada powiatu określa m.in. istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 10 ust. 3 ustawy o Policji).

Kolejnymi uprawnieniami starosty są: uzgadnianie wspólnych działań tych jednostek na obszarze powiatu (art. 35 ust. 3 pkt 3) oraz kierowanie w sytuacjach szczególnych wspólnymi działaniami tych jednostek (art. 35 ust. 3 pkt 4). Wskazane przepisy są rozwinięciem i uzupełnieniem zwierzchnictwa organu administracji publicznej i znajdują swoje urzeczywistnienie w szczególności w stanach faktycznych regulowanych przez ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.), gdzie starosta wskazany jest wśród podmiotów kierujących działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 8 pkt. 2 i art. 10 ustawy).

Ponadto kompetencją, wynikającą z postanowień ustawy o samorządzie powiatowym, jaka przysługuje staroście, jest zlecenie w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenia kontroli (art. 35 ust. 3 pkt. 5). Uprawnienie to uzupełnia pozostałe kompetencje starosty (wskazane w cyt. art. 35 ust. 3) i służy sprawnej i efektywnej realizacji zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Odnosić się ono może zarówno do działań koordynacyjnych starosty, jak i działań zapobiegających lub usuwających skutki zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Nie sposób także pominąć kompetencji starosty wynikających z postanowień materii szczególnych, a dotyczących w szczególności bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa – uprawnienie do wydania polecenia. W tych bowiem stanach faktycznych – tj. bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa – staroście przysługują uprawnienia do wydania komendantom i powiatowemu inspektorowi polecenia podjęcia działań zmierzających do usunięcia zaistniałych zagrożeń (art. 11 ust. 1 ustawy

o Policji, art. 14 ust. 3 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, art. 89c ust. 1 Prawa budowlanego). Polecenie nie może dotyczyć wykonywania konkretnych czynności służbowych ani określać sposobu wykonania działania. Starosta ponosi wyłączną odpowiedzialność za wydanie polecenia (żądania), z zastrzeżeniem, że za sposób jego wykonania odpowiada właściwy powiatowy komendant lub inspektor. Jest to konsekwencja wyżej wskazanego uprawnienia, stanowi przejaw zwierzchnictwa i w konsekwencji sprawowania władzy administracji publicznej. Polecenie podlega niezwłocznemu wykonaniu. Zawarte w przepisach regulacje wskazują, że polecenie naruszające prawo jest nieważne. O nieważności wydanego polecenia rozstrzyga wojewoda (art. 11 ust. 6 ustawy o Policji, art. 14 ust. 8 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, art. 89c ust. 5 Prawa budowlanego).

Odnotować również należy fakt, że w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, w powiatach tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku.

Odpowiedzialność za realizację i wykonywanie podstawowych funkcji w zakresie bezpieczeństwa obywateli spoczywa na Prezydencie Miasta. Polega to na ponoszeniu odpowiedzialności za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji przede wszystkim w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, przestrzegania prawa, a także w stanach nadzwyczajnych, czy klęsk kryzysowych. Jest to odpowiedzialność za rezultat działania całej administracji, w tym wszystkich służb, inspekcji i straży jako zespolonej administracji rządowej. Koordynację działań w tym obszarze tematycznym dotyczącym bezpieczeństwa określa - **Załącznik Nr 6**.

W ogólnym systemie bezpieczeństwa wewnętrznego miasta funkcjonują:

- **Miejski System Zarządzania Kryzysowego** – jego zadaniem jest zorganizowany proces rozwiązywania napiętych sytuacji w sposób, w którym szereg współzależnych operacji jest planowany, organizowany, kierowany i kontrolowany. W ramach tego systemu wytyczany jest także kierunek procesu decyzyjnego dla osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w celu uzyskania szybkiego, lecz niepochoptego rozwiązania problemu, w obliczu którego znaleźli się mieszkańcy.
- **System Ratowniczy funkcjonujący w ramach Krajowego System Ratowniczo Gaśniczego** - jego zadania to prognozowanie, rozpoznawanie,

zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń miasta. System ten oparty jest na bazie jednostek ochrony przeciwpożarowej, służb, inspekcji, straży, organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów i instytucji, które w drodze porozumień i umów cywilno - prawnych zgodziły się brać udział w akcjach zapobiegawczo – ratowniczych.

- **System Bezpieczeństwa Publicznego**, który zawiera zadania związane z zapewnieniem porządku publicznego i jest oparty o takie służby jak: Policja, Straż Miejska oraz siły służb firm ochroniarskich.
- **System Obrony Cywilnej - Ochrony Ludności**, którego zadaniem jest: zapewnienie dostawy żywności i wody w czasie klęsk żywiołowych, ewakuacja ludności z terenów zagrożonych, przygotowanie miejsc dla osób ewakuowanych oraz zapewnienie im pomocy społecznej.
- **System Ratownictwa Medycznego** – utworzony w ramach państwowego systemu ratownictwa medycznego tworzy Szpitalny Oddział Ratunkowy, który jest głównym ogniwem decydującym o skuteczności całego systemu. Zadaniem tego Oddziału jest natychmiastowe podejmowanie i prowadzenie leczenia w stanach nagłych zagrożeń zdrowia lub życia. Organizacja Ratownictwa Medycznego daje gwarancję ewidentnej poprawy jakości oraz możliwości wypełnienia zadań tzw. "złotej godziny". W ramach tego systemu funkcjonuje telefon alarmowy "112" obowiązującym w państwach Unii Europejskiej.

Wszystkie te systemy ściśle ze sobą współpracują, współdziałają i wzajemnie się uzupełniają. Koordynacja i zapewnienie jednolitego kierownictwa podczas wszystkich zdarzeń kryzysowych (w tym również o charakterze masowym) wymagających udziału wymienionych systemów spoczywa z mocy prawa na Prezydencie Miasta. Narzędziami, które służą Prezydentowi do realizacji powyższych zadań są:

- **Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego** utworzony w mieście na podstawie stosownego Zarządzenia Prezydenta Miasta Nowego Sącza, Zespół jest narzędziem Prezydenta pozwalającym na właściwe wykonywanie obowiązków związanych z zapewnieniem mieszkańcom miasta wymaganego

stanu i poziomu bezpieczeństwa. W sytuacjach nadzwyczajnych i stanach klęski żywiołowej Zespół stanowi organ sztabowo doradczy dla Prezydenta Miasta.

- **Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego**, powołane jest również na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Nowego Sącza, które zapewnia Prezydentowi realizację ustawowych zadań związanych z koordynacją i współdziałaniem wszystkich służb i jednostek organizacyjnych działających na terenie miasta w zakresie reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odpowiednie warunki całodobowego działania wszystkich merytorycznie zaangażowanych osób funkcyjnych w tym, także operatorów kryzysowych.
- **Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności** funkcjonuje w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta, na bazie którego organizowane jest Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego, swoją merytoryczną działalność podporządkowuje przede wszystkim interesom bezpieczeństwa mieszkańców i zapewnienia im warunków do funkcjonowania i przetrwania we wszystkich sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych zdarzeń (w tym powodzi), przy ścisłym współdziałaniu i współpracy z uczestniczącymi w akcji ratunkowej jednostkami, służbami, inspekcjami i strażami.

### **3.6. Organizacja i funkcjonowania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego**

W celu właściwego zorganizowania struktur systemu zarządzania kryzysowego na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym powołano na podstawie zarządzenia <sup>67</sup>, Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego, który podejmuje działania w sytuacjach zagrożeń katastrofą naturalną lub awarią techniczną noszącą znamiona klęski żywiołowej w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia.

#### **Regulamin Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego**

Regulamin określa strukturę organizacyjną, zakres działania i tryb pracy Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego Działaniami prowadzonymi na obszarze

---

<sup>67</sup> Zarządzenie nr 100 /2008 Prezydenta Miasta Nowego Sącza z dnia 27 marca 2008 roku w sprawie utworzenia i funkcjonowania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

Miasta Nowego Sącza w celu zapobieżenia skutkom zagrożeń katastrofą naturalną lub awarią techniczną noszącą znamiona klęski żywiołowej oraz w czasie stanu klęski żywiołowej kieruje Prezydent Miasta.. Działania te w celu zapobieżenia skutkom lub ich usunięcia Prezydent Miasta wykonuje przy pomocy Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Siedzibą Zespołu są pomieszczenia biurowe Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza. W razie potrzeby Zespół może pracować w innym miejscu wyznaczonym przez Przewodniczącego Zespołu.

### **Zakres działania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego**

Pracami Zespołu kieruje Przewodniczący Zespołu – Prezydent Miasta Nowego Sącza. Zespół pracuje w oparciu o Roczny Plan Pracy Zespołu, zatwierdzony przez Przewodniczącego Zespołu, który ustala porządek posiedzeń Zespołu oraz osoby odpowiedzialne za przygotowanie i przedstawienie poszczególnych punktów porządku posiedzenia. W przypadkach wymagających natychmiastowej analizy i oceny zagrożeń oraz koordynacji działań ratowniczych Przewodniczący Zespołu zarządza posiedzenie w trybie natychmiastowym, ustalając jego termin oraz osoby odpowiedzialne za przygotowanie i zreferowanie poszczególnych punktów porządku posiedzenia.

### **Do zadań Zespołu należy w szczególności:**

- Monitorowanie występujących zagrożeń oraz klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji.
- Realizowanie procedur i programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej.
- Opracowywanie i aktualizowanie planu reagowania Kryzysowego Miasta Nowego Sącza.
- Planowanie wsparcia i wnioskowanie o pomoc do organów kierujących działaniami na wyższym szczeblu administracji publicznej.
- Przygotowywanie dogodnych warunków umożliwiających przyjęcie pomocy humanitarnej,
- Realizowanie polityki informacyjnej związanej z zagrożeniem oraz stanem klęski żywiołowej.

**Ponadto zadaniem Zespołu jest:**

- Dokonywanie bieżącej analizy rozwoju sytuacji po zdarzeniu oraz ocena efektywności proponowanych zamierzeń ratowniczych.
- Informowanie sąsiednich Gmin oraz Starosty Powiatu Nowosądeckiego o zagrożeniu w przypadku, gdy zdarzenie może objąć swoim zasięgiem obszar tych Gmin lub Powiatu oraz wnioskowanie i uzgadnianie zakresu współdziałania.
- Określanie sposobu i zakresu informowania społeczeństwa Miasta o zdarzeniu, jego skutkach i sposobie postępowania i zachowania się ludności w celu zminimalizowania skutków zagrożeń.
- Przekazywanie informacji do Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody o sytuacji, podjętych działaniach oraz przedstawianie potrzeb w zakresie sił i środków w przypadku wystąpienia niedoborów.
- Realizacja zadań obrony cywilnej w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny określonych odrębnymi przepisami.

Zespół realizuje swoje zadania nie tylko w czasie trwania stanu klęski żywiołowej, podczas zagrożeń, a także, na co dzień poprzez podejmowanie działań prognostycznych, planistycznych, analitycznych i innych niezbędnych do wypełnienia swoich celów tworząc część składową systemu bezpieczeństwa cywilnego. W stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego realizuje zadania obrony cywilnej, które wynikają z treści i postanowień Planu Obrony Cywilnej Miasta Nowego Sącza oraz odrębnych przepisów prawnych regulujących wykonywanie przez Prezydenta Miasta Nowego Sącza funkcji Szefa Obrony Cywilnej Miasta. W stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego realizuje zadania obrony cywilnej. Szczegółowy zakres działania określają odrębne przepisy<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. z 2002 r. nr 96, poz. 850).

### **Tryb pracy Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego**

Informację o realizacji ustaleń z posiedzeń Przewodniczącemu Zespołu przedstawia Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności – Urzędu Miasta Nowego Sącza. Obsługę Zespołu zapewnia Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza, który w szczególności:

- Powiadamia członków Zespołu i osoby zaproszone na posiedzenie Zespołu o terminie oraz tematyce posiedzenia, sporządza protokół z posiedzenia Zespołu,
- Przekazuje ustalenia Zespołu do realizacji właściwej jednostce organizacyjnej,
- Prowadzi zbiór dokumentacji Zespołu /protokoły, ustalenia i inne/.

Materiały na posiedzenia Zespołu przygotowują każdorazowo osoby odpowiedzialne za przygotowanie i omówienie poszczególnych punktów danego porządku posiedzenia. Zespół może w razie potrzeby korzystać z pomocy ekspertów i biegłych. Materiały, powinny być opracowane w formie syntetycznej, zawierać propozycje rozstrzygnięć, określać sposób realizacji, spodziewane efekty i skutki proponowanych rozwiązań. Opracowane materiały przedkłada się Przewodniczącemu Zespołu, co najmniej na 3 dni przed datą posiedzenia, a następnie doręcza się członkom Zespołu w dniu posiedzenia. Obecność członków Zespołu na posiedzeniu jest obowiązkowa. Posiedzenia Zespołu mają charakter jawny. Przewodniczący Zespołu może zarządzić tajność całości lub części posiedzenia Zespołu ze względu na ochronę wiadomości stanowiących tajemnicę państwową lub służbową. Zespół wyraża swoje opinie w formie ustaleń. Ustalenia powinny zawierać: treść, termin oraz sposób realizacji i podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie. O sposobie realizacji zatwierdzonych przez Przewodniczącego Zespołu ustaleń przez osoby oraz inne podmioty zobowiązane do ich wykonania, kierownicy jednostek organizacyjnych, których te ustalenia dotyczą, w ustalonym terminie informują Przewodniczącego Zespołu. Podstawowymi dokumenty Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego są:

- Roczny plan pracy,
- Plan reagowania kryzysowego,



- Protokoły posiedzeń Zespołu,
- Karty zdarzeń w przypadku prowadzenia działań zapobiegawczo – ratowniczych,
- Siatka bezpieczeństwa,
- Raporty bieżące i okresowe,
- Inne niezbędne dokumenty np. protokoły z wizji lokalnych.

**Roczny plan pracy Zespołu** zawiera przedsięwzięcia i zadania do realizacji przez wykonawców i współwykonawców, terminy realizacji zadań oraz terminy posiedzeń i ćwiczeń Zespołu w danym roku kalendarzowym.

**Plan reagowania kryzysowego** określa zespół przedsięwzięć na wypadek zagrożeń noszących znamiona klęski żywiołowej, a w szczególności:

- Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
- Bilans sił ratowniczych i środków technicznych niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń,
- Procedury uruchamiania działań przewidzianych w planie oraz zasady współdziałania, a także sposoby ograniczania rozmiaru strat i usuwania skutków zagrożeń,
- Plan reagowania kryzysowego jest uzgadniany z kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do użycia w realizacji przedsięwzięć określonych w planie w zakresie dotyczącym tych jednostek, a następnie zatwierdzony przez Wojewodę Małopolskiego.

**Protokoły posiedzeń Zespołu** zawierają tematy omówione w czasie posiedzeń, wnioski i ustalenia do realizacji przez Zespół, służby, inspekcje, straże i jednostki miejskie.

**Raporty bieżące i okresowe** obejmują książkę zdarzeń i meldunków, w której pracownicy Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego ewidencjonują wszystkie przyjmowane informacje i zgłoszenia dotyczące zdarzeń na terenie miasta, ostrzeżenia meteorologiczne oraz komunikaty o innych zagrożeniach.

**Siatka bezpieczeństwa**, która określa zakres współdziałania poszczególnych organów administracji, instytucji i jednostek organizacyjnych oraz służb inspekcji i straży w zależności od rodzaju zagrożenia. Uwzględnia ona wszystkie zinwentaryzowane przyczyny powstawania zagrożeń i kryzysów. Na podstawie siatki

bezpieczeństwa określa się zadania (kompetencje) Zespołu Reagowania Kryzysowego oraz (koordynujących, wiodących i pomocniczych) uczestników działań kryzysowych.

**Skład osobowy Miejskiego Zespołu Reagowania Kryzysowego stanowią:**

- **Przewodniczący Zespołu:** – Prezydent Miasta Nowego Sącza.
- **Zastępcy Przewodniczącego:**
  1. Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza.
  2. Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Nowym Sączu.
- **Członkowie Zespołu:**
  1. Zastępca Komendanta Miejskiego PSP w Nowym Sączu,
  2. Naczelnik Wydziału Operacyjno-Szkoleniowego KM PSP w Nowym Sączu,
  3. Komendant Miejski Policji w Nowym Sączu,
  4. Komendant Straży Miejskiej w Nowym Sączu,
  5. Naczelnik Ochotniczej Straży Pożarnej „Biegonice” w Nowym Sączu,
  6. Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Nowym Sączu,
  7. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Nowym Sączu,
  8. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Nowym Sączu,
  9. Prezes Zarządu Spółki z o. o. „Sądeckie Wodociągi” w Nowym Sączu,
  10. Wiceprezes Zarządu Spółki z o. o. Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Nowym Sączu,
  11. Prezes Zarządu Spółki z o. o. MPK w Nowym Sączu,
  12. Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Nowego Sącza,
  13. Dyrektor Biura Prezydenta Miasta Nowego Sącza,
  14. Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu Miasta Nowego Sącza,
  15. Dyrektor Wydziału Organizacyjnego Urzędu Miasta Nowego Sącza,
  16. Dyrektor Wydziału Zdrowia i Opieki Społecznej Urzędu Miasta Nowego Sącza,
  17. Dyrektor Wydziału Kultury i Sportu Urzędu Miasta Nowego Sącza,
  18. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nowym Sączu,
  19. Dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Nowego Sącza,
  20. Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta Nowego Sącza,
  21. Dyrektor Wydziału Geodezji i Mienia Urzędu Miasta Nowego Sącza,

22. Dyrektor Sądeckiego Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Nowym Sączu.
23. Specjaliści z Zespołu Rzecznika Prasowego Urzędu Miasta Nowego Sącza,
24. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Nowego Sącza,
25. Sekretarz Miasta,
26. Skarbnik Miasta,
27. Inspektorzy/Podinspektorzy w Wydziale Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza, (7 osób),
28. Przedstawiciel Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie – Inspektoratu Rejonowego w Nowym Sączu
29. Przedstawiciele Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie – Zarządu Zlewni Dolnego Dunajca z/s w Nowym Sączu (2 osoby)

W celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia Zespół pracuje w fazach zapobiegania, przygotowywania, reagowania i odbudowy.

- **W fazie zapobiegania** - Zespół podejmuje działania, które redukcją lub eliminują prawdopodobieństwo wystąpienia klęski żywiołowej albo w znacznym stopniu ograniczają jej skutki.
- **W fazie przygotowywania** - Zespół podejmuje działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania w czasie wystąpienia klęski żywiołowej, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania.
- **W fazie reagowania** - Zespół podejmuje działania polegające na dostarczeniu pomocy poszkodowanym, zahamowaniu rozwoju występujących zagrożeń oraz ograniczeniu strat i zniszczeń.
- **W fazie odbudowy** Zespół podejmuje działania mające na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zapasów służb ratowniczych oraz odtworzenie kluczowej dla funkcjonowania Miasta infrastruktury telekomunikacyjnej, transportowej, paliwowej, gazowniczej, energetycznej, kanalizacyjnej i dostarczania wody. Fazy zarządzania kryzysowego obrazuje **-Załącznik Nr 10.**

Działania określone w fazie zapobiegania i przygotowania realizują poszczególni członkowie Zespołu, natomiast działania określone w fazie reagowania i odbudowy realizowane są przez Zespół w pełnym składzie. Zespół realizuje swoje zadania nie tylko w czasie trwania stanu klęski żywiołowej, podczas zagrożeń, a także

na co dzień poprzez podejmowanie działań prognostycznych, planistycznych, analitycznych i innych niezbędnych do wypełnienia swoich celów tworząc część składową systemu bezpieczeństwa cywilnego. Szczegółowy tryb pracy zespołu zarządzania kryzysowego określa - **Załącznik Nr 20**.

**Zadaniem Zespołu jest ponadto:**

- Dokonywanie bieżącej analizy rozwoju sytuacji po zdarzeniu oraz ocena efektywności proponowanych zamierzeń ratowniczych.
- Informowanie sąsiednich Gmin lub Starosty Powiatu Nowosądeckiego o zagrożeniu w przypadku gdy zdarzenie może objąć swoim zasięgiem obszary tych Gmin lub Powiatu oraz wnioskowanie i uzgadnianie zakresu współdziałania.
- Określanie sposobu i zakresu informowania społeczeństwa Miasta o zdarzeniu i jego skutkach, sposobie postępowania ludności w celu zminimalizowania skutków.
- Przekazywanie informacji do Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody o sytuacji, podjętych działaniach oraz przedstawianie potrzeb w zakresie sił i środków w przypadku wystąpienia niedoborów.
- Realizacja zadań obrony cywilnej w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny określonych odrębnymi przepisami.

Warunki techniczne i standardy wyposażenia Zespołu, a w szczególności infrastruktura techniczna i wyposażenie, powinny umożliwić efektywne wypełnianie zadań Zespołu, z zachowaniem ciągłości działania i wymiany informacji podczas pracy oraz możliwości pracy w przypadku braku zasilania zewnętrznego, wystąpienia awarii lub uszkodzenia systemów łączności. Zespół uczestniczy w szkoleniu wewnętrznym, ćwiczeniach i doskonaleniu działań. Prezydent Miasta zarządza, co najmniej raz w roku ćwiczenia realizowane przez Zespół w pełnym składzie, określając główny cel, zakres i przebieg. Po przeprowadzonych ćwiczeniach sporządza się raport, który zatwierdza Prezydent Miasta – jako Przewodniczący Zespołu.

Pragnę zaznaczyć że wszystkie opracowywane i prowadzone dokumenty w systemie zarządzania kryzysowego mają charakter „otwarty i żywy” i podlegają aktualizacji oraz ciągłym modyfikacjom i weryfikacjom, które wprowadzane są po wszelkich wypracowanych lub zdobytych nowych doświadczeniach, wynikających z zaistniałych zdarzeń kryzysowych, prowadzonych

ćwiczeń praktycznych, porad, szkoleń oraz prowadzonej wymiany doświadczeń z różnymi jednostkami i komórkami organizacyjnym działającymi i uczestniczącymi w systemie zarządzania kryzysowego kraju, województwa, powiatu, miasta i gminy.

### **3.7. Organizacja Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza**

Zgodnie Wydanym Zarządzeniem Wewnętrznym Prezydenta Miasta Nowego Sącza<sup>69</sup>, komórką funkcjonującą w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta Nowego Sącza, która jest merytorycznie odpowiedzialna za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie miasta jest Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności zwany dalej „Wydziałem”. Szczegółową organizację Wydziału określa Regulamin Organizacyjny<sup>70</sup>, którą również przedstawiono w załączniku Nr 7. Do zadań Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności należą sprawy związane z wykonywaniem przez Prezydenta Miasta funkcji Szefa Obrony Cywilnej, a także dotyczące ochrony ludności, zarządzania kryzysowego oraz zadań obronnych. Wydział stanowi zaplecze dla obsługi i funkcjonowania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w tym funkcjonującą całodobowo Służbę Dyżurno - Operacyjną Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Głównym celem Wydziału jest realizacja kompleksu przedsięwzięć planistycznych mających za zadanie zapewnienie wysokiego stopnia poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców, minimalizacja zagrożeń, tworzenie i utrzymywanie rezerw sprzętu przeciwpowodziowego i obrony cywilnej, wspieranie sił porządkowo – ratowniczych działających w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego, formacji obrony cywilnej oraz zapewnienie mieszkańcom miasta warunków do przeżycia w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych zdarzeń.

#### **Zakres przedmiotowej działalności Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza:**

Wydział realizuje dwa rodzaje zadań:

1. Własne jako gmina, (powiat),

---

<sup>69</sup> Zarządzenie Nr 10/2006 Prezydenta Miasta Nowego Sącza z dnia 11 grudnia 2006 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Nowego Sącza.

<sup>70</sup> Regulamin został wprowadzony na podstawie zarządzenia wewnętrznego Nr 1/2006 Dyrektora Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Wydziału.

2. Zlecone (z zakresu administracji rządowej nałożone przez ustawy).

**Zakres zadań własnych obejmuje**

- całość zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania kryzysowego miasta w tym Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- zabezpieczenie środków finansowych na utrzymanie, wyposażenie i zapewnienie gotowości bojowej Ochotniczej Straży Pożarnej,
- wyposażenie i utrzymanie w stanie pełnej gotowości miejskiego magazynu przeciwpowodziowego.

**Zakres zadań zleconych obejmuje:**

- planowanie działalności i realizację zadań wynikających ze szczegółowego zakresu działania Prezydenta – jako Szefa Obrony Cywilnej Miasta w tym: prowadzenie gospodarki sprzętem i magazynu obrony cywilnej miasta, planowanie, koordynowanie przygotowań oraz realizacji przedsięwzięć oraz zadań obronnych określonych przez Wojewodę Małopolskiego.

Ze względu na zakres tematyczny niniejszej pracy magisterskiej zostały omówione tylko zadania realizowane oraz związane z problematyką systemu zarządzania kryzysowego miasta. Do zadań Wydział w tym przedmiocie należy w szczególności:

**W zakresie zarządzania kryzysowego**

1. Realizacja zadań wynikających z funkcjonowania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w zakresie planowania cywilnego, monitorowania, prognoz i analiz w tym bezpośredniej ochrony przed powodzią.
2. Prowadzenie obsługi administracyjno biurowej Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
3. Koordynowanie prac związanych z organizacją systemu zarządzania kryzysowego w tym opracowywanie i aktualizowanie Planu Reagowania Kryzysowego, Planu Bezpośredniej Ochrony przed Powodzią Miasta Nowego Sącza.
4. Opracowywanie załączników funkcyjnych i procedur postępowania do Planu Reagowania Kryzysowego Miasta.
5. Zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych uczestniczących w procesie zapobiegania zagrożeniom oraz warunków do koordynacji działań w sytuacji wystąpienia nadzwyczajnych zdarzeń, zagrożeń oraz powodzi, awarii technicznej lub katastrofy naturalnej mającej znamiona klęski żywiołowej.

6. Gromadzenie informacji i aktualizacja baz danych dla potrzeb systemu zarządzania i reagowania kryzysowego Miasta Nowego Sącza.
7. Współdziałanie w przygotowaniu i opracowaniu analizy zagrożeń miasta oraz siatki bezpieczeństwa.
8. Organizacja systemu obiegu informacji, łączności, alarmowania i ostrzegania dla potrzeb zarządzania kryzysowego.
9. Prowadzenie miejskiego magazynu sprzętu przeciwpowodziowego oraz sprawowanie nadzoru nad gospodarką tym sprzętem.
10. Nadzór nad funkcjonowaniem Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz całodobową służby dyżurno – operacyjną tego Centrum

**W zakresie funkcjonowania Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego Nowego Sącza:**

1. Utrzymywanie ciągłej łączności oraz współpracy i współdziałania z wojewódzkim i sąsiednimi centrami zarządzania kryzysowego oraz innymi jednostkami w zakresie przekazywania informacji o występowaniu nadzwyczajnych zagrożeń i zaistniałych stanach i sytuacjach kryzysowych.
2. Gromadzenie i aktualizowanie baz danych zawierających informacje o istotnych zagrożeniach oraz o środkach zapobiegania i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym.
3. Dokumentowanie informacji, podejmowanych decyzji oraz procesu ich powstawania dla potrzeb opracowania wstępnej i kompleksowej analizy występujących zagrożeń.
4. Współpraca z instytucjami realizującymi stały monitoring zagrożeń, w tym również zagrożeń środowiska.
5. Zapewnienie warunków służących koordynacji działań w razie zdarzeń kryzysowych, w tym koordynacji prac związanych z organizacją systemu zarządzania kryzysowego.
6. Bieżące opracowywanie i aktualizacja posiadanej własnej dokumentacji operacyjnej i inicjowanie podejmowania tych działań przez służby współdziałające z systemem zarządzania kryzysowego Miasta Nowego Sącza.
7. Niezwłoczne i niezawodne przekazywanie Prezydentowi Miasta dyspozycji i zaleceń wyższych szczebli zarządzania kryzysowego oraz informacji niezbędnych do ich wykonania.

8. Zapewnienie sprawnej obsługi posiadanych systemów informatycznych i łączności radiowej.
9. Opracowywanie oraz aktualizacja różnych procedur reagowania i zarządzania kryzysowego.
10. Współdziałanie z organami i instytucjami powołanymi do prowadzenia i organizowania akcji ratowniczych oraz koordynacja tych zadań.
11. Informowanie o rozwoju sytuacji centrum zarządzania kryzysowego szczebla wojewódzkiego w przypadku zagrożenia i zaistnienia stanu kryzysowego.
12. Prowadzenie treningów systemu powszechnego ostrzegania ludności o zagrożeniu uderzeniami z powietrza.
13. Podejmowanie działań mających na celu likwidację nagłych skutków powstałych zagrożeń.

**Do zadań służby dyżurno – operacyjnej Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego Nowego Sącza należy:**

1. Przyjmowanie i ewidencjonowanie informacji o stanie bezpieczeństwa i wszelkich zdarzeniach na terenie miasta.
2. Przekazywanie do zainteresowanych jednostek funkcjonujących na obszarze miasta wszelkich komunikatów i ostrzeżeń o zagrożeniach.
3. Współpraca z instytucjami realizującymi stały monitoring środowiska, informowanie Prezydenta Miasta - Przewodniczącego lub zastępców Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego o zaistniałej sytuacji.
4. Dokonywanie analizy zagrożeń i podejmowanie działań zgodnie z posiadanymi uprawnieniami i procedurami w celu minimalizacji i likwidacji zagrożenia.
5. Nadzór nad systemem wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności miasta.
6. Utrzymanie łączności z Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody Małopolskiego, przekazywanie /przyjmowanie/ informacji dotyczących stanu bezpieczeństwa na całym obszarze Miasta oraz przebiegu i koordynacji podejmowanych działań w sytuacji wystąpienia zagrożeń.
7. Przekazywanie do Centrum Wojewody Małopolskiego wymaganych doraźnych i dobowych meldunków z przebiegu służby.
8. Utrzymywanie łączności ze stanowiskami dyżurnymi miejskich – powiatowych służb inspekcji i straży w celu przekazywania poleceń, dyspozycji i decyzji



Prezydenta Miasta oraz Przewodniczącego lub zastępcy Przewodniczącego Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

9. Gromadzenie w bazach danych informacji o istotnych zagrożeniach oraz środkach zapobiegania i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym.
10. Przyjmowanie, kwalifikacja stanów zagrożenia ludzi, środowiska i mienia, wymagających organizacji i prowadzenia działań ratowniczych w trybie natychmiastowym.
11. Dysponowanie sił i środków według procedur wynikających z Planu Reagowania Kryzysowego Miasta Nowego Sącza.
12. Powiadamianie w zależności od występujących potrzeb kadry kierowniczej Urzędu Miasta oraz Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zgodnie z przyjętą procedurą przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków łączności.
13. Gromadzenie danych dotyczących: zdarzeń, dysponowania sił i środków, działań ratowniczych, powstałych skutków, współdziałania z podmiotami spoza systemu oraz innymi organizacjami i służbami.
14. Przekazywanie kierującym działaniami i akcjami ratowniczymi niezbędnych informacji ułatwiających podejmowanie decyzji na miejscu zdarzenia.

### **3.8. Ocena działania Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza w zakresie dotyczącym sposobu realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego**

Do osiągnięcia pełnej realizacji zadań oraz założonego celu podejmowane działania przez Wydział są ukierunkowane i skoncentrowane na:

- Stworzenie sprawnego i mobilnego systemu współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji zespolonej, niezespolonej, służb, inspekcji i straży oraz jednostek komunalnych miasta w zakresie podejmowanych działań na rzecz pełnego zapewnienia bezpieczeństwa, ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwpożarowej na obszarze miasta,
- Wdrożenie w merytorycznym zakresie przyjętych rozwiązań w różnych programach poprawy bezpieczeństwa przyjętych przez Radę Miasta,
- Zorganizowanie stałego systemu łączności, alarmowania i współdziałania pomiędzy wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na terenie miasta,

- Utrzymywanie w sprawności awaryjnego źródła zasilania w energię elektryczną pomieszczeń przeznaczonych do funkcjonowania i pracy Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- Koordynowanie w ramach procesu ciągłego działań niezależnych, merytorycznie odrębnych jednostek organizacyjnych, które uczestniczą w realizacji zadań systemu zarządzania kryzysowego,
- Utrzymywanie systemu informacyjnego zapewniającego otrzymywanie pełnych, aktualnych i wiarygodnych informacji oraz danych, które po przetworzeniu mogą być natychmiastowo przekazywane do odpowiednich szczebli wykonawczych,
- Ciągłe wdrażanie zadań wynikających z opracowanej przez Wydział - Siatki bezpieczeństwa,
- Stworzenie systemu współpracy z Komitetami Osiedlowymi Miasta w zakresie szkolenia, upowszechniania problematyki podstawowych zasad zachowania się na wypadek różnych zagrożeń oraz poprawy ogólnego bezpieczeństwa mieszkańców poszczególnych osiedli.

Szczegółowe zadania realizowane na poszczególnych stanowiskach pracy przewidzianych w strukturze organizacyjnej Wydziału zawarte są w zakresach czynności pracowników tej komórki organizacyjnej.

### **3.9. Ustalone priorytety działań ratowniczych na szczeblu miasta Nowego Sącza**

Celem działania systemu zarządzania kryzysowego Miasta Nowego Sącza jest ochrona ludności, pracowników zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej, udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie różnych zagrożeń oraz współdziałanie w zwalczaniu niebezpiecznych awarii, katastrof i klęsk żywiołowych oraz usuwanie ich skutków. Naczelnym zadaniem władz samorządowych Miasta Nowego Sącza jest zapewnienie bezpieczeństwa jego mieszkańcom. Bezpieczeństwo jest koncepcją opartą na określonych założeniach form przeciwdziałania i zapobiegania zagrożeniom. Proces kształtowania bezpieczeństwa jest ciągle modyfikowany i adoptowany do zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych. Jest to proces, który ma na celu zapobieganie wszelkim zagrożeniom oraz przygotowanie mieszkańców miasta, jego gospodarki, służb specjalistycznych, do działań w warunkach różnych zagrożeń.

Zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony mieszkańców oraz umożliwienie w skali miasta działalności mającej na celu miesienie pomocy w okolicznościach, które

najbardziej zagrażają życiu i zdrowiu jest głównym celem działania Prezydenta Miasta jako Przewodniczącego Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i jego wszystkich służb.

Cel ten jest oparty na skoordynowanym działaniu organizowanych w tym zakresie sił i środków wszystkich jednostek administracji samorządowej, zespolonej, niezespolonej, organizacji społecznych oraz innych jednostek organizacyjnych, a także na powszechnym zaangażowaniu mieszkańców miasta.

Doświadczenia ostatnich lat wykazały, że do szeroko rozumianej walki z żywiołami winny być przygotowane i zaangażowane zarówno władze administracji rządowej, samorządowej, jednostki organizacyjne związane z ochroną ludności, zarządzaniem - reagowaniem kryzysowym, wszystkie podmioty ratownicze, przedsiębiorcy oraz ludność cywilna – jako mieszkańcy miasta.

## **R O Z D Z I A Ł I V**

### **PODSTAWY WIEDZY O ZAGROŻENIU POWODZIOWYM**

#### **4.1. Wprowadzenie do zagadnień związanych z zagrożeniem powodziowym**

Woda jest nieodzowna do życia dla ludzi, roślin i zwierząt, stanowi ważny element działalności gospodarczej. Woda jest również żywiołem, który w jednej chwili może zniszczyć wiele istnień oraz dorobek wieloletniej pracy ludzkiej. Przyjmuje się, że ilość wody w hydrosferze Ziemi pozostaje stała, czyli między ilością wody odparowującej do atmosfery a ilością wody powracającej na Ziemię w postaci opadów atmosferycznych istnieje równowaga. Znajdująca się w przyrodzie woda jest w ciągłym ruchu.

Omawiana tematyka rozdziału dotyczy powodzi, zjawiska znanego od początków ludzkości we wszystkich częściach świata. Powódź jest zjawiskiem naturalnym, losowym, spowodowanym intensywnymi deszczami, gwałtownym topnieniem śniegów, zlodzeniem rzek, krótkotrwałymi burzami lub silnymi wiatrami na wybrzeżu od morza w kierunku lądu. Nie ma możliwości ścisłego określenia czasu, miejsca i wielkości jej wystąpienia.

Ochrona przed powodzią wymaga znajomości praw przyrody, prognozowania zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych, związków tych zjawisk z zagadnieniami ekonomicznymi oraz dużej praktycznej wiedzy i doświadczeń z zakresu hydrotechniki, gospodarki i planowania.

Działania ochronne polegają na takim przygotowaniu się organizacyjno - technicznym, żeby maksymalnie złagodzić skutki splotów wód powodziowych. Całkowita eliminacja zagrożenia powodziowego jest niemożliwa.

W dolinach rzek wraz z rozwojem osadnictwa i infrastruktury komunalnej i przemysłowej zwiększa się zagrożenie oraz straty powodziowe. Ryzyko powodzi jest ceną za gęstą zabudowę i użytkowanie atrakcyjnych pod wieloma względami dolin rzecznych i terenów przybrzeżnych. Ocena ryzyka powinna być połączona z rachunkiem ekonomicznym. Trzeba dokonać wyboru czy budować obwałowania chroniące Miasta przed wodą o prawdopodobieństwie pojawienia się raz na 100, czy 300 czy 1000 lat albo pozostawić wokół miast tereny do zalania, czy też budować zbiorniki retencyjne przechwytyjące falę powodziową zagrażającą miastu.

W ostatnich latach nastąpił wzrost wielkości i częstotliwości występowania powodzi w Europie. W latach 1997-2005 Europę nawiedziło ponad 120 groźnych powodzi, w tym katastrofalne powodzie na Dunaju i Łabie w 2002 r. Zginęło ok. 700 osób, ok. pół miliona straciło swoje domy, a wypłaty ubezpieczeń za poniesione straty wyniosły prawie 25 mld EUR.

Powodzie, jakie wystąpiły w Polsce w ostatnich latach, a zwłaszcza 1997-2001-2002 r., spowodowały szkody i straty rzędu 15 mld zł. Od 1997-2004 r. w wyniku powodzi w Polsce śmierć poniosło 98 osób.

Wzrost częstotliwości i natężenia powodzi oraz fakt, że:

- większość dużych rzek Europy to rzeki międzynarodowe,
- 54% powierzchni Europy to zlewnie międzynarodowe,
- na kontynencie jest 71 dorzeczy międzynarodowych,
- również ilość państw występujących w dorzeczu jednej rzeki jest największa w Europie – Dunaj 19 państw;
- wskazuje na pilną potrzebę działalności nie tylko UE, ale również poszczególnych krajów członkowskich w zintegrowanej ochronie przeciwpowodziowej. Zróżnicowanie doświadczeń państw członkowskich pozwala na pełniejsze określenie zasad zapobiegania, ochrony i zmniejszania skutków oddziaływań powodzi.

#### **4.2. Metody przeciwdziałania zagrożeniu powodziowemu oraz aspekt historycznych uwarunkowań powodzi na terenie Polski**

Ludzkość usiłuje sobie radzić z groźbą powodzi w dwojaki sposób. Z jednej strony nauka wypracowała metody przewidywania nadejścia fali powodziowej, wiążąc je ze zjawiskami meteorologicznymi, z drugiej strony wypracowano techniczne systemy ochrony przeciwpowodziowej, do których należą sztuczne zbiorniki wodne, wały przeciwpowodziowe, poldery, kanały i budowle hydrotechniczne. Mimo tych zabezpieczeń powodzie nadal występują, powodując często śmierć setek osób oraz ogromne straty materialne. W Polsce została bardzo dobrze zapamiętana powódź z 1997 roku, a występujące co roku wezbrania oraz powodzie w różnych częściach świata przypominają nam o istniejącej potencjalnej skali zagrożenia.

Głównym celem działania wszystkich jednostek organizacyjnych i służb zaangażowanych walkę z powodzią jest gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie

wszelkich informacji związanych z ochroną przeciwpowodziową. Szeroko rozumiana problematyka ochrony przed zagrożeniem powodziowym obejmuje w swoim zakresie każde działanie zmniejszające to zagrożenie jak i ograniczające (najlepiej poprzez minimalizację) powstawanie wszelkich strat w czasie występowania zjawiska powodzi. Wyznacza to w sposób naturalny dwa podstawowe okresy, w których występują odrębne zadania stawiane przed służbami merytorycznie odpowiedzialnymi i zajmującymi się problematyką zagrożenia powodziowego. Do przedstawionych okresów działania tych służb zaliczyć należy: okres normalny (występujący między powodziami) oraz okres zagrożenia (występujący w czasie powodzi). Zgodnie z obowiązującymi procedurami postępowania w tym zakresie należy stwierdzić, że oba te okresy generują inne formy prowadzenia postępowania instytucjonalnego, które związane jest z opracowywaniem decyzji różniących się istotnie co do czasu ich wypracowania i wprowadzania w życie. Jednakże, z uwagi na wielkość zagrożenia powodziowego, a także jego skutki oraz występujący i powtarzający się cyklicznie ten rodzaj zjawiska należy stwierdzić, że służby zarządzania kryzysowego odpowiedzialne za ochronę przeciwpowodziową nie są zwolnione od ciągłego oraz bieżącego monitorowania, analizowania skali tego zagrożenia jak również od wykonywania zadań zapobiegawczych w tym zakresie przewidzianych dla okresu normalnego w kontekście zagrożenia powodziowego.

Wielkość i skala zjawiska powodziowego na ziemiach polskich była od dawna przyczyną powstawania bardzo dotkliwych klęsk, które zawsze generowały ogromne straty w ludziach i mieniu, toteż wiadomości o nich i skali ich występowania były przekazywane z pokolenia na pokolenie, podobnie jak o wydarzeniach o dużym i ważnym znaczeniu historycznym. Powódź z 988 roku została zanotowana jako najwcześniejsze zjawisko, które nawiedziło ziemie polskie i uniemożliwiło jesienne zasiewy i spowodowało w roku następnym klęskę głodu. W 1118 roku wystąpiła powódź, która swym zasięgiem objęła znaczne obszary Europy. W wieku XIII odnotowano na ziemiach polskich 4 wielkie powodzie w latach (1221, 1235, 1255, 1270). Szczególnie groźna była powódź w roku 1270 spowodowana wylewami letnimi rzek Wisły i Odry, podczas której zanotowano wiele wypadków utonięć ludzi. Kroniki wspominają o wielkiej powodzi w dorzeczu Odry w 1310 roku, kiedy to w wyniku intensywnych opadów woda zalała wiele miasteczek, wsi i spowodowała śmierć ok. 1500 osób oraz o równie tragicznej powodzi opadowej w 1368 roku.

W XV wieku zanotowano 6 przypadków wielkich powodzi, przy czym w 1459 roku powódź trwała aż 2 miesiące. W wieku XVI odnotowano 13 większych powodzi. W latach 1564 i 1570 na całej długości wylały Wisła i Odra. Zalane zostały miasta Wrocław i Legnica. Podczas powodzi w 1593 roku zerwane zostały wszystkie mosty krakowskie, zaś w 1598 roku wiele osób straciło życie. W XVII wieku kroniki odnotowały 6 większych powodzi, natomiast wiek XVIII przyniósł 4 powodzie letnie oraz 4 katastrofalne wylewy wiosenne.

Szczególnie duży zasięg miały powodzie letnie w 1736 roku w dorzeczu Odry (miasto Wrocław) oraz w 1774 r. w dorzeczu Wisły, która dotknęła Kraków i Warszawę, jak również wielka powódź roztopowa w 1765 roku. W XIX wieku zarejestrowano ponad 20 dużych powodzi. Jedną z największych katastrof w XIX wieku była letnia powódź w 1813 roku, wówczas wielkie szkody wystąpiły w dorzeczu Odry i Wisły, szczególnie w ich dolnym biegu. Powódź letnia 1854 roku uznana jest za najbardziej katastrofalną ze wszystkich powodzi w dorzeczu Odry w XIX wieku. W 1855 roku w wyniku powstania licznych zatorów wały przeciwpowodziowe przerwane zostały w 62 miejscach, zginęły wówczas 162 osoby<sup>71</sup>.

Ze statystyki wezbrań powodziowych wynika, że w XX wieku w dorzeczu Wisły wystąpiło ponad 30 wielkich powodzi letnich i zimowych. Największe z nich wystąpiły w latach: 1903, 1924, 1927, 1934, 1938, 1947, 1960, 1962, 1970, 1972, 1979, 1980, 1982, 1983, 1997. Natomiast w dorzeczu Odry w XX wieku szczególnie dotkliwe powodzie wystąpiły w latach: 1903, 1924, 1930, 1938, 1940, 1941, 1947, 1953, 1965, 1977, 1985 oraz 1997. Można ocenić, że w dorzeczu Wisły większe powodzie wystąpiły przeciętnie co ok. 3 lata, natomiast w dorzeczu Odry co ok. 5 lat<sup>72</sup>.

#### **4.3. Ogólne uwarunkowania powstawania powodzi**

Powodzie należą do katastrof naturalnych powodujących największe szkody w majątku indywidualnym i publicznym. Zgodnie z opisanym znaczeniem pojęciowym powodzi w pierwszym rozdziale niniejszej pracy powódź jest zjawiskiem naturalnym, losowym, spowodowanym gwałtownym topnieniem śniegów wraz z intensywnymi deszczami, zlodzeniem rzek, nawałnymi deszczami, krótkotrwałymi burzami, a także

---

<sup>71</sup> Charakterystyka historycznych uwarunkowań zagrożeń powodziowych pochodzi z materiałów informacyjnych Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie.

<sup>72</sup> Dane statystyczne pochodzą z Ośrodka Informacyjno - Koordynacyjnego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie.

może by spowodowana nawałnym punktowym opadem deszczu. Nie ma możliwości precyzyjnego i ścisłego określenia czasu, miejsca i wielkości jak również rozmiarów jej wystąpienia.

Działania ochronne w tym zakresie polegają na takim przygotowaniu organizacyjno – technicznym, żeby maksymalnie złagodzić skutki spływu wód powodziowych. Całkowita eliminacja zagrożenia powodziowego de facto jest niemożliwa. Nawet dążenie do jej osiągnięcia nie jest celowe. Nie można doprowadzić do sytuacji, w których wartość systemu będzie większa od wartości chronionego majątku.

Urządzeniami wodnymi i różnego rodzaju działaniami ograniczającymi skutki powodzi są przede wszystkim: zbiorniki retencyjne magazynujące nadmierny spływ wód, poldery, lokalna retencja powodziowa poprzez wykorzystanie terenów na obszarze zawała rzek (starorzeczy), suche zbiorniki przeciwpowodziowe, obwałowania, regulacje rzek i potoków górskich, kanały, likwidacja zatorów lodowych, porządkowanie międzywala rzek i terenów zalewowych, lodołamanie, jak i bardzo ważny czynnik tj. prognozowanie i ostrzeżenie przez służby IMiGW o zagrożeniach.

Powódź to czasowe zatopienie znacznych obszarów lądu powodowane obfitymi opadami deszczu, intensywnym topnieniem śniegu, zatorami na rzekach podczas spływania kry lodowej. Ogromne zatopienia występują także w przypadku awarii lub uszkodzenia urządzeń hydrotechnicznych piętrzących wodę. Katastrofalnymi zatopieniami objęte są obszary powierzchni naszego kraju ok. 2900 km<sup>2</sup>, na których mieszka ok. 1,5 miliona ludzi, działa 500 zakładów produkcyjnych, jest 800 mostów, 1300 km dróg i szlaków kolejowych. Częściowemu zatopieniu może ulec ok. 70 miast i setki wsi. Tereny zalewowe pozbawione są lasów i inne roślinności (mało wchłaniają wodę), a wówczas woda dłużej utrzymuje się na tych terenach<sup>73</sup>.

W górach i w Polsce centralnej powodzie występują najczęściej w miesiącach letnich, natomiast na wybrzeżu i w Polsce północnej najgroźniejsze są powodzie występujące wczesną wiosną związane zwłaszcza ze spływem lodów i powstawaniem zatorów lodowych. Małe strumyki (potoki górskie) położone na terenach górskich nagle w ciągu niecałej godziny intensywnych opadów deszczu stają się rwącymi rzekami. Niosą one kamienie, głazy, porwane ciężkie przedmioty np. elementy zerwanych mostów, które mogą uszkodzić lub rozbić nawet betonowe umocnienia brzegów cieków

---

<sup>73</sup> R. Grodzki, R. Eliasiewicz, Ograniczanie skutków powodzi w skali lokalnej – Zagospodarowanie Terenów Zalewowych, Biuro Koordynacji Projektu Banku Świtowego, SAFEGE, Wrocław 2001.



wodnych. Podmywanie brzegów i stoków w bezpośrednim sąsiedztwie koryta strumieni powoduje ich obsunięcie wraz z przylegającą do nich infrastrukturą drogową, mieszkalną, komunalną i gospodarczą. Rzeka może wylewać na dwie strony koryta, aby po kilkunastu kilometrach zalać tylko z jednej strony. Po następnych kilku czy też kilkunastu kilometrach wraca do swojego koryta i wylewa na drugą stronę. Mosty i kładki napotymane po drodze mogą niebezpiecznie spiętrzać wodę i powodować przerwanie wału przeciwpowodziowego lub wylewu rzeki przed jej spiętrzeniem na jakiegokolwiek przeszkodzie.

Powódź jest zjawiskiem naturalnym, któremu nie sposób przeciwdziałać ale można ograniczać jej skutki poprzez racjonalne działania, takie jak prognozowanie, wczesne ostrzeżenie i monitoring oraz rzetelne informowanie ludności zagrożonej o grożących jej niebezpieczeństwach, łącznie z wydawaniem odpowiednich nakazów i zakazów, a także o sposobach postępowania w określonych sytuacjach zagrożenia.

Najtańsze jest zapobieganie, tymczasem zgodnie z danymi UNESCO ponad 90 % środków finansowych kierowanych jest na prowadzone akcje ratunkowe<sup>74</sup>.

W większości przypadków powódzie można przewidzieć i podjąć zawczasu odpowiednie kroki zapobiegające lub znacząco ograniczające ich destrukcyjne skutki.

Rozmiary powodzi wiosennych pochodzących z dużych rzek można prognozować nawet miesiąc wcześniej na podstawie wieloletnich obserwacji. W przypadku powodzi spowodowanej zatorami lodowymi czas jest znacznie krótszy, ale również można przygotować odpowiednie czynności zapobiegawcze poprzez kruszenie i likwidację lodu (kry lodowej) materiałami wybuchowymi (zatory te tworzą się na ogół w tych samych rozpoznanych miejscach). Jeszcze krótszy jest czas przewidywania skutków powodzi sztormowych. Najbardziej gwałtownie przebiegają powódzie tam gdzie silny nurt rzeki powoduje osunięcie gruntu lub skał tworząc niespodziewane zatory i tamy.

Dlatego ważne jest, aby zagrożenie powodziowe szacować dla każdej miejscowości, uwzględniając możliwe wszystkie aspekty rzutujące na skalę zagrożenia, takie jak m.in. wały przeciwpowodziowe (ich brak, ich istnienie, stan techniczny), tamy, śluzy, kanały, odpływy, zbiorniki retencyjne, urządzenia hydrotechniczne i melioracyjne, a także warunki i możliwości prowadzenia akcji zapobiegawczo – ratunkowych w tym ewakuacji ludności.

---

<sup>74</sup> W. Kaleta, Gotowi na powódź, Przegląd OC Nr 11 z 2006 r., s. 26-27.

Należy brać pod uwagę fakt, że jeżeli na którymkolwiek górnym odcinku rzeki zastosuje się skuteczne rozwiązania inżyniersko – techniczne, to oczywiste jest, że nadmiar wody szybciej pojawi się na terenach w jej dolnym biegu. Podejmowanie działań dotyczących problematyki ochrony przeciwpowodziowej musi być uzgodnione i skoordynowane wzdłuż całego biegu rzeki.

O wzrastającej skali zagrożenia powodziowego w Europie zdecydowały zmiany klimatyczne (większa intensywność opadów oraz podnoszące się poziomy mórz i oceanów). Na obszarach zagrożonych powodzią znacznie zwiększyło się zaludnienie, zabudowa mieszkalna i gospodarcza. To z kolei spowodowało znaczący wzrost środków finansowych na zabudowanie i utrzymywanie w ciągłej gotowości całej infrastruktury przeciwpowodziowej i systemów monitorujących.

Według opinii Międzynarodowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) zagrożenie powodzią nadal będzie się utrzymywać z tendencją zdecydowanie wzrostową. Zjawisko występowania powodzi określa **-Załącznik Nr 16.**

#### **4.4. Definicje, pojęcia związane z powodzią**

Powódź jest żywiołowym, samorzutnym i nagłym zalaniem przez wody opadowe lub roztopowe terenów dolin rzecznych wraz z całą znajdującą się na nich infrastrukturą. Powodzie są zjawiskiem naturalnym, związanym z obiegiem wody w przyrodzie, nie można ich zatem w żaden sposób uniknąć. Wywołane przez nie szkody są w głównej mierze skutkiem wkraczania człowieka z osadnictwem i działalnością rolniczą na zalewowe tereny dolin rzecznych<sup>75</sup>.

Pojęcie „powódź” definiuje się w oparciu o pojęcie „wezbranie”. Pod pojęciem wezbrania rozumie się wyraźny wzrost stanów (a zatem i natężenia przepływu) wody w ciekach i jeziorach, spowodowane zwiększonym zasilaniem lub incydentalnym podpiętrzeniem zwierciadła wody, wywołanym szczególnymi zjawiskami naturalnymi.

„Powódź” jest szczególnym przypadkiem wezbrania, tzn. wezbraniem, które przynosi straty gospodarcze i społeczne. Jest to więc zjawisko hydrologiczne o charakterze społeczno - gospodarczym. Wezbrania (a zatem i powodzie) mogą mieć różne przyczyny. Geneza powstawania wezbrań (powodzi) determinuje okres ich występowania oraz lokalizację i zasięg terytorialny. Poszczególne typy genetyczne wezbrań mają ponadto odmienny przebieg. Ze względu na przyczyny powstawania

<sup>75</sup> R. Grodzki, R. Eliasiewicz, Ograniczanie skutków powodzi w skali lokalnej – Zagospodarowanie Terenów Zalewowych, Biuro Koordynacji Projektu Banku Świtowego, SAFEGE, Wrocław 2001, s. 7.

wyróżnia się cztery typy wezbrań (powodzi): opadowe (typ *O*), roztopowe (typ *R*), zimowe (typ *Z*) oraz sztormowe (typ *S*).

### **Wezbrania - opadowe**

Warto zwrócić uwagę na to, że wezbrania (powodzie) wywoływane przez opady deszczu mogą różnić się istotnie przebiegiem i zasięgiem terytorialnym. I tak powodzie:

1. Wywołane przez nawalne opady, związane z lokalnymi burzami termicznymi, występują na potokach górskich i strugach nizinnych, pojawiają się one zazwyczaj w lipcu i sierpniu (choć mogą występować w okresie od kwietnia do października), najczęściej na terenach wysoczyzn, wznoszących się nad płaskimi i podmokłymi obszarami; mają one krótkotrwały ale gwałtowny przebieg; bywają przyczyną znacznych strat w zagospodarowaniu przestrzennym terenu;
2. Wywoływane przez opady rozlewne występują w terenach górskich, podgórskich i na nizinach w okresie od czerwca (czasem już w maju) do września i charakteryzują się największym zasięgiem terytorialnym, obejmując nieraz całe dorzecze; podobnie scharakteryzować można wezbrania wynikające z opadów frontalnych, występujących w strefie frontów atmosferycznych.

### **Wezbrania - roztopowe**

Powstają one wskutek gwałtownego topnienia pokrywy śnieżnej, które bywa niejednokrotnie przyspieszone przez deszcze padające w tym okresie. Wezbrania tego typu mają bardzo rozległy zasięg terytorialny. Najczęściej występują w marcu i kwietniu; mogą się jednak zdarzyć w ciągu całej zimy, podczas tzw. odwilży zimowych.

### **Wezbrania - zimowe**

Ten rodzaj wezbrań jest wynikiem spiętrzania się zwierciadła wody w wyniku nasilonych tzw. zjawisk lodowych, do których zalicza się np. intensywne tworzenie się sryżu lub lodu dennego, powodujące zmniejszenie przekroju przepływu lub spiętrzanie się spływającej kry lodowej na ostrych zakrętach rzeki, w przekrojach mostowych itp. Wezbrania tego typu zdarzają się zwykle w grudniu i styczniu (czasem również w lutym

i marcu). Przykładem wezbrania zatorowego była sytuacja powodziowa, jaka miała miejsce w styczniu 1982 r. na Wiśle pod Płockiem.

### **Wezbrania – sztormowe**

Są one spowodowane wiatrami sztormowymi, wiejącymi na wybrzeżach morskich w kierunku lądu. Wiatry te utrudniają odpływ rzek uchodzących do morza, powodując spiętrzenie wody w korytach rzek i na zalewach przy morskich. Wezbrania te najczęściej zdarzają się zimą w miesiącach grudzień – luty. Zasięg występowania powodzi wiosenno – letnich na terytorium Polski przedstawiono **w załączniku Nr 14**, natomiast okresy występowania poszczególnych rodzajów powodzi zobrazowano **w załączniku Nr 15**.

Mówiąc o powodzi myślimy zazwyczaj o zjawiskach spowodowanych wylaniem się rzek. Nie jest to jednak jedyny rodzaj powodzi, a w każdym razie nie jest to jedyna przyczyna zalania czy podtopienia domów, dróg, obiektów użyteczności publicznej i innych. W praktyce źródłami i rodzajami zagrożenia są:

**Powódzie opadowe** - ten rodzaj powodzi nazywany jest również powodziami letnimi, które spowodowane są intensywnymi opadami deszczu. Ich przebieg skala oraz zasięg zależą od charakteru deszczu. Najgwałtowniejsze lecz jednocześnie o stosunkowo niedużym zasięgu są powódzie wywołane deszczami nawalnymi zwanymi inaczej "oberwaniem chmury". Deszcze te mają charakter lokalny i występują najczęściej w obszarach górskich i podgórskich, rzadziej na obszarach nizinnych, ich nasilenie przypada na miesiące lipiec – sierpień. Zdecydowanie szerszy zakres oraz większe skutki mają powódzie wywołane deszczami frontalnymi lub rozlewnymi. Mogą one obejmować znaczne obszary kraju (nawet całe dorzecza) i to zarówno doliny rzeczne, jak i obszary bezodpływowe.

**Powódzie roztopowe** - powodowane są gwałtownym topnieniem pokrywy śnieżnej, często potęgowanym nagłym ociepleniem połączonym z intensywnymi opadami deszczu. Ich zasięg terytorialny jest duży. Przebieg wezbrania uzależniony jest od grubości pokrywy śnieżnej oraz warunków meteorologicznych w okresie topnienia śniegu. Najgroźniejsze powódzie roztopowe występują w rzekach nizinnych, a szczególnie w dolnym biegu Wisły i Odry oraz Warty.

**Powódzie zatorowe** - tak zwane zimowe spowodowane zablokowaniem koryta rzeki śryżem lub lodem, a w konsekwencji spiętrzenie wody i zalanie okolicznych

terenów. Dzielą się na: zatorowo - lodowe i zatorowe – śryżowe. Różnią się one nie tylko sposobem powstawania, ale lokalizacją, zasięgiem, jak również porą występowania i towarzyszącymi im warunkami. Odmienne są metody oraz sposoby przeciwdziałania i zwalczania zatorów śryżowych i lodowych. Bezwzględną przyczyną powstawania zatorów śryżowych jest wielkie nasilenie tworzenia się lodu dennego i śryżu, który wpływając pod istniejącą pokrywę lodową może tak zmniejszyć przepustowość koryta, że spowoduje spiętrzenie wód dopływających. Nasz kraj położony jest na styku oddziaływania klimatów morskiego i kontynentalnego, co powoduje stosunkowo częste zmiany temperatury w okresie zimowym. To sprawia, że nasze główne rzeki Odra i Wisła należą do rzek bardzo podatnych na tworzenie się śryżu. Natomiast zatory lodowe są powodowane zablokowaniem lub ograniczeniem przekroju przepływu koryta rzeki przez nagromadzoną krę. Te zjawiska występują na rzekach polskich stosunkowo często, sprzyja temu kierunek biegu większości rzek z południa na północ, czyli z obszarów cieplejszych do chłodniejszych, jednakże dzięki odpowiednim akcjom ochronnym (prowadzonym przez administratorów cieków wodnych przy współudziale Wojska Polskiego) nie powodują one na ogół w ostatnich latach większych strat materialnych.

**Powodzie rzeczne** - spowodowane długotrwałymi deszczami lub topiącym się na wiosnę śniegiem, a w konsekwencji zalaniem terenów wzdłuż cieków wodnych.

**Powodzie spływowe** - spowodowane spływającą po zboczach i stokach wodą zmieszaną z błotem i kamieniami w terenie, gdzie nie ma wykształconej bogatej sieci koryt rzek i strumieni, Są one bardzo groźne dla położonych na stokach budynków i pól, które zostają czasami pokryte dość grubą warstwą namulów.

**Powodzie gwałtowne** - spowodowane krótkotrwałymi, silnymi deszczami nawalnymi w terenach górzystych o dużych spadkach, gdzie czas od opadu do sformowania się powodzi jest bardzo krótki (podobnie krótko trwa sama powódź). Ten rodzaj powodzi zasługuje na szczególną uwagę, gdyż jest ona trudna do prognozowania i zwykle jest zbyt mało czasu, by ostrzec przed nią kogokolwiek

**Powodzie sztormowe** - ten rodzaj powodzi występuje na wybrzeżu morskim i ma stosunkowo mały zasięg występowania w Polsce. Wywołane i spowodowane są one spiętrzeniem wód w odcinkach ujściowych rzek przez wiatry wiejące od morza w kierunku lądu. Źródłem większości zagrożeń hydrologicznych na terenach nadmorskich są powodzie sztormowe oraz zatorowe, szczególnie gdy wystąpią

równocześnie z falą powodziową na rzekach, nawałnymi opadami deszczów lub roztopami. Przyczyną powodzi sztormowej jest wiatr o sile przekraczającej 6° w skali Beauforta. W przypadku wybrzeża Polski wiejący najczęściej z kierunków północnych. Spycha on masy wodne ku brzegowi, powodując zalewanie terenu i „wpychanie” wody w ujścia rzek. Zagrożenie powodzią sztormową na południowym wybrzeżu Morza Bałtyckiego występuje dość często, bo kilkanaście razy w ciągu roku.

#### **4.5. Zagrożenie powodziowe i jego skala**

##### **Zrozumieć powódź**

Polska na szczęście nie jest krajem nawiedzanym przez tajfuny, huragany, tsunami czy trzęsienia ziemi. Ale wielu mieszkańcom Polski zagraża powódź. W każdym prawie mieście można znaleźć wmurowane w ściany tabliczki upamiętniające kolejne powodzie: w Krakowie najstarsza pochodzi z roku 1670. Ślady tych wydarzeń znaleźć można w starych kronikach, księgach parafialnych oraz we wspomnieniach.

Od tamtych czasów niewiele się zmieniło - powodzie są wciąż groźne pomimo rozwoju wiedzy, wykwalifikowanych specjalistów, wyrafinowanych modeli komputerowych i techniki. W 1997 roku powódź, jakiej od dawna w naszym kraju nie było spowodowała straty, których naprawa będzie trwała jeszcze przez wiele lat i pokoleń. Zalanych zostało ok. 500 tys. hektarów powierzchni, na której znalazło się prawie 680 tys. mieszkań, kilkanaście tysięcy przedsiębiorstw i instytucji, zniszczonych lub uszkodzonych zostało ok. 70 tys. budynków, zerwanych zostało prawie 3900 mostów. Główny Urząd Statystyczny szacuje, że lipcowa powódź 1997 roku spowodowała straty rzędu 12 miliardów nowych złotych.

##### **Dlaczego straty powodziowe wciąż rosną**

Straty powodziowe na świecie stale rosną jakby na przekór podejmowanym wysiłkom, by temu zapobiec. Powołana przez ONZ Międzynarodowa Dekada Redukcji Katastrof Naturalnych analizując straty wywołane naturalnymi katastrofami (również powodziami) stwierdziła ich gwałtowny i radykalny wzrost w ostatnich 40 latach.

W zasadzie przyczyniamy się do tego sami - wbrew zdrowemu rozsądkowi budujemy na zagrożonych terenach swoje mieszkania, biura, szpitale, szkoły itd.

Powie ktoś, że tak było zawsze i będzie miał rację, historia rozwoju cywilizacji związana jest nierozdzielnie z wodą. Ludzie starali się mieszkać w pobliżu rzeki, jeziora lub choćby strumienia z prostej przyczyny: woda stanowi niezbędny element pożywienia, jest podstawą higieny i tanim środkiem transportu. Jest dla człowieka tak ważna, że w niektórych kulturach stała się wręcz przedmiotem kultu.

Jednak dawniej ludzie byli ostrożniejsi - wystarczy porównać zagospodarowanie terenów wzdłuż rzek na mapach współczesnych i tych sprzed lat kilkudziesięciu. Zaskakuje również to, że centra starych miast, miasteczek i wsi lokalizowano zawsze na wzgórzach. Nie tylko ze względów obronnych. Brak w przeszłości jakichkolwiek zabezpieczeń, nawet przed częstymi, ale małymi powodziami, powodował, że ludzie pamiętali o zagrożeniu, osiedlali się więc w miejscach bezpiecznych, wykorzystując tereny zalewowe głównie do celów rolniczych. Dzisiaj, kiedy wiele rzek jest obwałowanych, straciliśmy instynkt samozachowawczy, zabudowania podchodzą do samej rzeki i wtedy każda powódź większa niż przewidywały to zabezpieczenia, powoduje katastrofę większą niż gdyby tych zabezpieczeń nie było<sup>76</sup>.

Powódź sama w sobie jest zjawiskiem naturalnym, fachowcy nazywają ją też wezbraniem, problemem staje się dopiero wtedy, kiedy na swojej drodze spotyka ludzi, domy, fabryki. Mówiąc krótko: „wezbranie jest aktem Boga, przyczyną strat powodziowych są ludzie”. Porównując statystyki zniszczeń z powodzi w 1997 roku i z powodzi w 1934 roku widać słuszność tego stwierdzenia. Powierzchnia zalanych gruntów ornych przed 60 laty wynosiła ok. 250 tys. hektarów, a w 1997 była dwukrotnie większa ale ilość domów uszkodzonych lub zniszczonych w 1997 roku była trzy i pół razy większa, ilość mostów 38 razy większa, a długość dróg aż 140 razy większa. Te porównania obrazują zmiany struktury zagospodarowania terenów zalewowych w ciągu ostatnich 60 lat.

Jedną z przyczyn tej lekkomyślności jest wiara w „potęgę techniki” jako niezawodnego środka ochrony przed powodzią. Wiara złudna, bo doświadczenie uczy, że budowa zbiorników, wałów czy kanałów ulgi nie rozwiązuje problemu. A w każdym razie nie całkowicie. Stany Zjednoczone przez kilkadziesiąt lat inwestowały w te urządzenia ogromne pieniądze, a mimo to powódź w 1993 roku w dorzeczu Missisipi spowodowała straty rzędu 19 miliardów dolarów. W Polsce w czasie powodzi w roku 1997 uszkodzeniu i zniszczeniu uległo ok. 900 km wałów przeciwpowodziowych.

---

<sup>76</sup> Maciej Maciejewski, *Model kompleksowej ochrony przed powodzią w obszarze dorzecza górnej Wisły na przykładzie województwa małopolskiego*, IMGW, Kraków 2000.

Podsumowując, można powiedzieć, że wzrost strat powodziowych jest spowodowany:

- **zagospodarowaniem terenów zalewowych** - w strefie zagrożonej powodzią jest coraz więcej budynków mieszkalnych, więcej obiektów użyteczności publicznej takich, jak muzea, teatry, szkoły, więcej obiektów usługowych takich, jak stacje paliw oraz obiektów mogących spowodować dodatkowe nieszczęścia: składowisk odpadów komunalnych (również niebezpiecznych), oczyszczalni ścieków, magazynów środków chemicznych i wiele innych
- **zlokalizowaniem na tych terenach obiektów, które mogą spowodować podpiętrzenie wody i w efekcie szersze rozlewiska** - dotyczy to sztucznych zwężeń dolin rzecznych, źle zaprojektowanych mostów itd.
- **stosowaniem do ochrony przed powodzią wyłącznie urządzeń technicznych** wiara w ich niezawodność powoduje, że zagrożeni ludzie nie podejmują żadnych innych działań zabezpieczających.

### **Lokalne, znaczy skuteczne**

Złożoność problemu ograniczania strat powodziowych zrozumieli najwcześniej Amerykanie już w latach sześćdziesiątych zaczęli propagować alternatywne do technicznych sposoby działania. Zakres stosowanych działań jest ogromny i obejmuje: ograniczanie zabudowy terenów zalewowych, zabezpieczenie zlokalizowanych tam obiektów, przeniesienie tych obiektów w bezpieczne miejsce, budowę systemów ostrzeżeń powodziowych i wiele innych. Ten sposób myślenia uznawany jest obecnie na świecie za najbardziej skuteczny i według wielu specjalistów stanowi największą nadzieję na zmniejszenie strat powodziowych w przyszłości.

Ale by móc zrealizować tę ideę, trzeba o ochronie przed rosnącymi skutkami powodzi zacząć myśleć lokalnie - takie działania są najbardziej skuteczne. Tylko lokalne władze są w stanie przygotować prawidłowo działający system ostrzegania ludzi przed nadchodzącym zagrożeniem, tylko lokalnie można przeanalizować, co jest najbardziej zagrożone i zdecydować, jakie przedsięwziąć środki zapobiegawcze. Również tylko lokalnie można próbować ograniczać zabudowę terenów zalewowych i formułować warunki, jakie mają spełniać zlokalizowane tam obiekty.

### **Powódź nie zna granic**

Ale istnieje część działań wspomagających ochronę przed powodzią, której nie da się zorganizować w ramach gminy, powiatu czy województwa. Planowanie ochrony



technicznej - dotyczy to na przykład budowy zbiorników retencyjnych - wymaga analiz prowadzonych nie w granicach administracyjnych, ale w zlewni całej rzeki. Również system pomiaru opadów i stanów wody w rzekach (zwany przez fachowców systemem monitoringu) niezbędny dla systemu ostrzeżeń powodziowych powinien być budowany w ramach zlewni. Tylko takie podejście gwarantuje odpowiednio wczesne zawiadomienie lokalnych służb o zagrożeniu i umożliwi im zawiadomienie zagrożonych ludzi w danej gminie czy powiecie.

W konsekwencji w planowaniu ochrony przeciwpowodziowej i niektórych działaniach operacyjnych niezbędne jest planowanie dla zlewni, a nie tylko gminy czy powiatu. Stąd konieczne jest ściśle powiązanie lokalnych planów ochrony przeciwpowodziowej z planami i strategiami przygotowanymi dla zlewni czy dorzecza danego ciek wodnego.

#### **4.6. Metody ograniczania skutków powodzi**

Obwałowania, zbiorniki retencyjne i poldery, wbrew powszechnym opiniom, nie są jedynymi metodami ograniczania strat powodziowych. Doświadczenie uczy, że ich budowa nie rozwiązuje problemu. A w każdym razie nie całkowicie. Stany Zjednoczone Ameryki przez kilkadziesiąt lat inwestowały w budowę tych urządzeń ogromne kwoty, a mimo to powódź w 1993 roku w dorzeczu Missisipi spowodowała powstanie ponownych poważnych strat. Oczywiście, gdyby nie wspomniane inwestycje, straty byłyby jeszcze większe. Przedstawiciele Korpusu Inżynierskiego Armii Stanów Zjednoczonych twierdzą, że nawet dwukrotnie widać, że technika to nie wszystko. Z tego powodu w latach sześćdziesiątych zaczęto stosować, znane już wcześniej, ale zdominowane dotąd przez technikę, alternatywne sposoby działania. Jeśli nie potrafimy skutecznie ograniczyć powodzi - stwierdzili inżynierowie – zajmijmy się ochroną tego, co powódź może zniszczyć. I skupiono uwagę na wszystkim, co jest źródłem strat lub zagrożenia dla życia ludzi i ich dobytku: budynkach, ich wyposażeniu, sieci kanalizacyjnej oraz na systemach bezpieczeństwa wspomagających ludzi w czasie zagrożenia.

W efekcie, do stosowanych dotąd urządzeń technicznych doszła obecnie cała gama sprawdzonych już metod, które pozwalają zrealizować uzupełniające się nawzajem strategie ograniczania strat powodziowych.

#### **Strategie ograniczenia skutków powodzi**

Praktycy twierdzą, że dobre jest to, co jest skuteczne. Dlatego też społeczności zagrożone powodzią powinny przemyśleć; wszystkie dostępne strategie, zmierzające do

zmniejszenia zagrożenia ludzi i ich własności. W takich krajach, jak USA, Kanada czy Anglia uważa się, że najskuteczniejsze jest stosowanie kilku strategii jednocześnie.

Strategia ta polega na próbie zmodyfikowania samej powodzi - zmniejszenia wysokości kulminacji fali powodziowej, opóźnienia jej lub ograniczenia zasięgu rozlewiska. Do podstawowych środków umożliwiających realizację tej strategii należą:

- zbiorniki retencyjne,
- obwałowania,
- poldery,
- suche zbiorniki przeciwpowodziowe.

Strategia ta uważana jest obecnie za najbardziej skuteczną - polega głównie na ograniczaniu zabudowy terenów zalewowych. Podstawowe środki pozwalające na jej realizację to:

- uwzględnienie linii zalewów w planach zagospodarowania przestrzennego,
- wyznaczenie stref zabudowy na terenach zalewowych,
- określenie warunków, jakie muszą spełniać obiekty dopuszczone do realizacji na terenach zalewowych.

Od właściwego zachowania ludzi przed, w trakcie i po powodzi zależy bardzo wiele. Właściwe zachowania zmniejszają nie tylko ilość ofiar, ale chronią dużą część majątku prywatnego i publicznego. Trzeba jednak pamiętać, że warunkiem sukcesu jest podtrzymywanie pamięci ludzi o zagrożeniu powodziowym oraz ich wiedzy na temat sposobów jego unikania. Do podstawowych środków umożliwiających realizację tej strategii należą:

- lokalne systemy ostrzeżeń powodziowych,
- systemy reagowania na powódź,
- zabezpieczenie istniejących obiektów na wypadek powodzi,
- systemy odwadniające,
- edukacja i informacja.

Realizacja tych zadań wymaga nie tyle powołania i utrzymywania odpowiednich służb, zajmujących się np. ostrzeganiem mieszkańców i ich bezpieczeństwem, ale przede wszystkim wymaga stałej aktywności władz lokalnych oraz stałej aktywności informacyjnej i edukacyjnej.

### **Metody ograniczania skutków powodzi – urządzenia techniczne**

Urządzenia techniczne takie, jak zbiorniki retencyjne, poldery, obwałowania były przez wiele lat praktycznie jedynymi stosowanymi narzędziami ochrony przed powodzią. Okazało się jednak, że inwestowane w nie pieniądze nie przynoszą spodziewanych efektów - straty powodziowe zamiast maleć wciąż rosną.

Można powiedzieć, że urządzenia techniczne obiecują nam więcej niż są w stanie dać w praktyce: stwarzają wrażenie, że ich zastosowanie pozwoli uniknąć nie tylko strat, ale i powodzi. I choć nie jest to teoretycznie dalekie od prawdy, to trzeba pamiętać, że skuteczność tych metod jest ograniczona.

**Po pierwsze**, urządzenia te są projektowane na określoną wielkość powodzi, przed którą mają chronić. Jeśli zdarzy się powódź mniejsza, wszystko jest w porządku, ale jeśli powódź jest większa, to urządzenia nie pracują tak, jak się tego spodziewamy: woda przelewa się przez wały, a zbiorniki i poldery zostają szybko wypełnione nie zmniejszając kulminacji fali ani o jeden centymetr.

**Po drugie**, urządzenia te pracują dobrze pod warunkiem, że są stale konserwowane i naprawiane, co oczywiście kosztuje. Po latach bez powodzi zdarza się, że właściciel tych urządzeń zaczyna uważać, że są ważniejsze sprawy niż ich konserwacja. Konsekwencje są łatwe do przewidzenia. W samym dorzeczu Wisły, jeszcze przed powodzią w 1997 roku, stwierdzono, że w niedostatecznym stanie technicznym lub stanie zagrażającym bezpieczeństwu obiektu jest blisko 70 śluz, zbiorników i jazów.

**Po trzecie**, urządzenia te wywołują tzw. syndrom pozornego bezpieczeństwa: ludzie chronieni przez wały sądzą zwykle, że są całkowicie bezpieczni. I w konsekwencji są na katastrofę zupełnie nieprzygotowani.

Ale niezależnie od wszystkich zastrzeżeń pod adresem rozwiązań technicznych, stwierdzić należy, że stanowią one bardzo ważny, czasem decydujący o sukcesie, element systemu ochrony przed skutkami zagrożenia powodziowego.

### **Zbiorniki retencyjne**

Są to urządzenia zlokalizowane w korycie rzeki, w górnych częściach zlewni. Składają się z zapory zatrzymującej wodę w zbiorniku i urządzeń pozwalających na regulowany odpływ ze zbiornika. Umożliwiają one zatrzymanie wody, gdy w rzece jest jej nadmiar (między innymi dla ochrony terenów znajdujących się poniżej) i zrzut w czasie, kiedy nie ma jej w rzece zbyt wiele (dla zaopatrzenia w wodę, nawodnień

itd.). Koszty i wysiłek inwestycyjny przy projektowaniu i budowie zbiornika jest tak duży, że ten rodzaj inwestycji znajduje się zwykle poza zasięgiem możliwości finansowych nawet kilku gmin. W decyzji o budowie zbiornika i jego finansowaniu musi więc mieć poważny udział budżet państwa i fundusze wojewódzkie. Tym bardziej, że jego zlokalizowanie wymaga przeprowadzenia analizy możliwości retencyjnych w całej zlewni, a decyzja o budowie powinna wynikać z wielu różnych potrzeb wszystkich gmin tego obszaru.

### **Wały przeciwpowodziowe**

Obwałowania są najpopularniejszym w Polsce środkiem ochrony przed powodzią. Ich działanie polega na stworzeniu bariery (najczęściej ziemnej) pomiędzy korytem rzeki a zabudowanymi terenami, które mają być chronione. Poważnym mankamentem jest duża powierzchnia potrzebna do ich budowy i konieczność stałej, kosztownej konserwacji.

W świadomości ludzi dominuje przekonanie, że obwałowania gwarantują pełne bezpieczeństwo mieszkających za nimi ludzi i budowli. Doświadczenia jednak dowodzą, że jest inaczej okazuje się, że w wielu przypadkach budowle hydrotechniczne nie spełniają tych oczekiwań. Podczas ostatniej powodzi w lipcu 1997 roku tylko w dorzeczu Odry woda przelała się przez koronę lub uszkodziła ok. 900 km wałów. Brak dokładnych danych o przyczynach uszkodzenia, wiadomo jednak, że tylko czasami była nią woda przelewająca się przez koronę wałów. Wykonane w latach osiemdziesiątych przez SGGW analizy przyczyn przerwań wałów na terenie naszego kraju wykazały, że przelanie się przez koronę wału to zaledwie 32% przypadków, pozostałe - to awarie spowodowane innymi przyczynami, przy stanie wody niższym niż wysokość wału. Wyniki badań prowadzonych w innych krajach nie różnią się w zasadniczy sposób od cytowanych wcześniej. Oznacza to, że w praktyce wały dość często nie spełniają swojej funkcji. Stwarzany przez nie efekt pozornego bezpieczeństwa powoduje ponadto intensywną zabudowę terenów przez nie chronionych, co powoduje, że przy powodzi wyższej niż ta, na którą projektowano wał, straty są dużo większe niż gdyby go nie było.

### **Poldery**

Poldery są znanymi od dawna urządzeniami chroniącymi przed powodzią. Od zbiorników retencyjnych różnią się tym, że woda gromadzona jest nie za zaporą przecinającą koryto rzeki, ale na odgrodzonych wałem od koryta rzeki, naturalnych

terenach zalewowych, wykorzystywanych na co dzień rolniczo. Wlot wody do polderu to zwykle odpowiednio umocnione obniżenie wału, oddzielającego koryto od zbiornika. Ich podstawowym zadaniem jest lokalne zmniejszenie kulminacji fali powodziowej. Gromadzą one dużo mniejszą ilość wody niż zbiorniki retencyjne i zazwyczaj nie są wyposażone w urządzenia umożliwiające elastyczne regulowanie wlotem wody do polderu i jej zrzutem po przejściu powodzi. Po drugiej wojnie światowej zbudowano ich w Polsce niewiele, a presja rolników i planistów na udostępnienie tych terenów dla potrzeb rolnictwa i budownictwa, spowodowała likwidację części polderów działających jeszcze przed wojną.

#### **4.7. Ograniczanie rozwoju na terenach zalewowych**

Wśród specjalistów zajmujących się ochroną przeciwpowodziową panuje przekonanie, że ograniczanie zabudowy na terenach zalewowych i kształtowanie tej zabudowy, to najlepszy sposób na zmniejszenie w przyszłości strat powodziowych. Wiąże się to przede wszystkim z procesem planowania w skali lokalnej, tworzeniem warunków ograniczania zabudowy terenów zalewowych i sugestii dotyczących wielu rozwiązań, takich jak zabezpieczenie kanalizacji, uszczelnienie budynków oraz wiele innych. Ale podstawą wszystkich działań jest przygotowanie map terenów zalewowych.

##### **Wyznaczenie stref zagrożeń na terenach zalewowych**

W praktyce stosuje się dwa źródła wiedzy na ten temat:

- analizy modelowe pozwalające na ustalenie zasięgu powodzi określonej wielkości. Zwykle się przyjmuje, że taką powodzią miarodajną dla celów planistycznych, jest powódź o prawdopodobieństwie wystąpienia w ciągu roku równym 1 % (tzw. woda stuletnia)
- zasięgi największej, zarejestrowanej na tym terenie powodzi historycznej, szczególnie jeśli była ona większa od powodzi 1 %.

Na przygotowanych na tej podstawie mapach zalewów wkreśla się zwykle jedną lub dwie strefy zagrożeń:

**trasa powodzi** (tzw. korytarz powodzi) - obszar w ramach terenów zalewowych, którym płynie praktycznie cała wielka woda powodziowa, gdzie zarówno głębokość, jak i prędkość wody powoduje, że ma ona wybitnie niszczący charakter

**tereny zalewowe** (zwane również retencyjnymi lub zastoiskowymi) - zaznaczone na rysunku tereny pomiędzy trasą powodzi a zasięgami zalewów dla wody 100-letniej, na

których wody powodziowe tylko się rozlewają tworząc zastoiska, albo płyną nie mając już dużej głębokości ani niszczącej szybkości.

Linie wyznaczające obie strefy powinny zostać wprowadzone do lokalnego planu zagospodarowania przestrzennego. W ramach każdej z nich można wprowadzić odmienne zasady zagospodarowania przestrzennego.

### **Uwzględnienie linii zalewu w lokalnych planach zagospodarowania**

Nie popełnia się wielkiego błędu przyjmując, że plany zagospodarowania przestrzennego to zapisane w postaci prawa lokalnego przemyslenia na temat kierunków rozwoju gminy. Ich wykonanie polega między innymi na wyznaczeniu stref przeznaczonych na różne cele: np stref inwestycyjnych, budowlanych i handlowych. Obejmuje to również ustalenie stref, w których ze względu na zagrożenia, rozwój nie jest w ogóle pożądany lub gdzie jest dopuszczony pod pewnymi warunkami. Różne mogą być przyczyny takich ograniczeń. Jedną z nich jest powódź.

Trzeba sobie zdawać sprawę, że wydzielenie tych obszarów może stwarzać sytuacje konfliktowe.

**Po pierwsze**, tereny przylegające do rzek to zwykle dość atrakcyjne tereny pod inwestycje produkcyjne i usługowe oraz zabudowę mieszkaniową.

**Po drugie**, wprowadzanie ograniczeń i warunków, jakie spełniać muszą obiekty w strefie retencyjnej, będzie miało przeciwników wśród tych mieszkańców, którzy zamierzali inwestować w tej strefie, gdyż zwiększą koszty ich inwestycji.

**Po trzecie**, wyznaczenie stref może budzić obawy o spadek wartości rynkowej znajdujących się na tym terenie obiektów.

Warto jednak podjąć trud rozwiązania tych konfliktów, mając na celu rozwiązanie systemowe, ograniczające wpływ powodzi na rozwój całej społeczności.

### **Warunki zabudowy terenów zalewowych**

Wyznaczenie stref zagrożeń na terenach zalewowych powinno stanowić podstawę do określenia warunków zagospodarowania tych stref. Istniejące obecnie przepisy nie rozwiązują tego problemu, ograniczając się jedynie do:

- wprowadzenia ograniczeń w użytkowaniu terenów przyległych do wałów przeciwpowodziowych

- zakazu wznoszenia jakichkolwiek obiektów oraz zmian ukształtowania terenu i sadzenia drzew i krzewów na terenie międzywali.

Pomimo że można się spodziewać powstania w najbliższych latach uregulowań prawnych w tym zakresie, obecnie nie ma w naszym kraju jednoznacznych przepisów i wytycznych określających, jak wyznaczać strefy zagrożeń, ani jakie rodzaje zabudowy są dopuszczalne na tych terenach.

Nie ma powodu, aby mimo braku takich przepisów nie stosować pewnych ograniczeń, które uznano już za skuteczne i sprawdzone w innych krajach.

**Trasa powodzi** - na trasie powodzi wprowadza się zwykle zakaz jakiegokolwiek zabudowy, zezwalając jednocześnie na użytkowanie tych terenów na potrzeby rolnictwa, leśnictwa, lokalizacji parków i innych form przeznaczonych do rekreacji, wypasu bydła itd.

**Tereny retencyjne (zalewowe)** - na tych terenach, charakteryzujących się mniejszym zagrożeniem powodzią, obowiązują zwykle:

- zakaz budowy obiektów takich, jak np. szpitale, szkoły, przedszkola, domki społecznej i innych o podobnym charakterze, których użytkownicy nie poradzą sobie sami w czasie zagrożenia i wymagać mogą specjalnej opieki,
- zakaz lokalizacji obiektów takich, jak oczyszczalnie ścieków, składowisko odpadów komunalnych, składowiska odpadów toksycznych, magazyny chemiczne, które w przypadku powodzi stwarzają wtórne zagrożenie.

#### 4.8. Działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej

Wzrost częstotliwości i natężenia powodzi oraz fakt, że:

- większość dużych rzek Europy to rzeki międzynarodowe,
- 54% powierzchni Europy to zlewnie międzynarodowe,
- na kontynencie jest 71 dorzeczy międzynarodowych,
- również ilość państw występujących w dorzeczu jednej rzeki jest największa w Europie - Dunaj 19 państw;

wskazuje na pilną potrzebę działalności nie tylko UE, ale również poszczególnych krajów członkowskich w zintegrowanej ochronie przeciwpowodziowej<sup>77</sup>.

<sup>77</sup> Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, Budowa Europejskiej Autonomii Strategicznej, Oficyna Drukarska, Warszawa 2004, s. 45.

Zróżnicowanie doświadczeń państw członkowskich pozwala na pełniejsze określenie zasad zapobiegania, ochrony i zmniejszania skutków oddziaływań powodzi. Polityka wodna Unii Europejskiej ukształtowana jest poprzez kilkanaście dyrektyw szczegółowych, głównie w obszarze jakości wód, ujętych ostatecznie w Ramowej Dyrektywie Wodnej (RDW) 2000/60/WE. Postanowienia Dyrektywy tej w znacznej części zostały przetransponowane do polskiego systemu prawnego, przede wszystkim do ustawy Prawo wodne oraz do ustawy Prawo ochrony środowiska. RDW pominęła natomiast pewne aspekty niezmiernie ważne dla gospodarowania wodami, w tym przede wszystkim kwestię powodzi.

W związku z katastrofalnymi powodziami, które nawiedziły Europę w 2002 r., w listopadzie 2002 r. w Kopenhadze odbyło się nieformalne spotkanie Dyrektorów Wodnych krajów UE oraz Norwegii i Szwajcarii, na którym została podjęta inicjatyw odnośnie przewidywani, zapobiegania oraz minimalizacji ryzyka powodzi. Grupa robocza pod kierownictwem Holandii i Francji opracowała "dokument najlepszych praktyk" dotyczący zapobiegania, ochrony oraz usuwania skutków powodzi, który został uzgodniony w lipcu 2003 r. Inicjatywa ta okazała się jednak niewystarczająca, dlatego też Komisja Europejska postanowiła podjąć dalsze działania związane z zarządzaniem ryzykiem występowania powodzi.

W lipcu 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła Radzie ds. Środowiska projekt działań dotyczących ochrony przed powodziami na skalę europejską, zmierzający do zorganizowania wspólnego działania, którego celem będzie poprawa ochrony przed ryzykiem wystąpienia zjawisk powodziowych. Państwa członkowskie powinny współpracować przy opracowywaniu map zagrożenia i ryzyka oraz wdrażaniu planów zarządzania ryzykiem powodziowym w każdym dorzeczu i na wszystkich obszarach przybrzeżnych, zaś Komisja winna wspomagać koordynację wymiany informacji między wszystkimi państwami Unii Europejskiej i promować najlepsze praktyki w tej dziedzinie. Choć działanie to ma być podjęte w ramach wspólnotowej polityki wodnej, kwestia ta ma również wpływ na inne kierunki polityki europejskiej, takie jak polityka rolna, ochrona środowiska, obrona cywilna, transport <sup>78</sup>.

Wyzwaniem dla większości krajów UE jest w chwili obecnej osiągnięci i utrzymanie bardziej interdyscyplinarnego i kompleksowego podejścia do zarządzania ryzykiem występowania powodzi. Podczas spotkania Rady Unii Europejskiej ds.

---

<sup>78</sup> Tamże, s. 126 – 127.



Środowiska, które odbyło się 14 października 2004 r. uzgodniono, iż jedynym możliwym i wymiernym środkiem umożliwiającym osiągnięcie wyznaczonych celów będzie opracowanie dyrektywy dotyczącej powodzi. Dlatego też w Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej powstał konspekt propozycji prawnej w sprawie niezbędnego zakresu opracowywania map zagrożeń oraz planów zarządzania ryzykiem występowania powodzi.

#### **4.9. System ostrzeżeń o zagrożeniu powodziowym**

Źródła zagrożenia, możliwy zasięg powodzi, zagrożone obiekty, czas niezbędny dla uratowania życia i dobytku oraz słabe punkty istniejącego systemu - to podstawowe informacje, które są potrzebne do zaplanowania systemu ostrzeżeń. Nie ma uniwersalnej recepty, która ułatwiłaby podjęcie decyzji, czy budować system ostrzegania, czy raczej poprzestać na tym, co już istnieje. Jest to uzależnione od zbyt wielu czynników, a w dodatku, jak pokazuje doświadczenie, duże znaczenie w zajęciu stanowiska ma element subiektywny. Warto natomiast odpowiedzieć sobie na kilka pytań, co potem znacznie ułatwi analizę sytuacji i da racjonalne podstawy do podjęcia przyszłej decyzji.

Podstawowe pytania dotyczą: lokalnego zagrożenia powodziowego, potrzeb w zakresie ostrzegania, słabych punktów istniejącego systemu ostrzegania, korzyści, które przyniesie jego modernizacja, i kosztów, jakie będziemy musieli ponieść. Te informacje będą również bezcenne przy prowadzeniu rozmów i w trakcie konsultacji z innymi jednostkami (samorządami lokalnymi, IMGW, RZGW, Strażą Pożarną itd.), których udział w budowie lub eksploatacji systemu ostrzegania jest niezbędny z co najmniej dwóch powodów:

- wymienione grupy mogą wnieść własną wiedzę i doświadczenie w proces planowania systemu (identyfikacji problemów, ocena rozwiązań i inne);
- udział przedstawicieli grup użytkowników i mieszkańców ułatwi akceptację i późniejsze wdrożenie systemu.

Jest konieczne, by wszyscy, którzy mogą być potencjalnie zainteresowani takim systemem, byli już na samym początku włączeni w jego przygotowanie i jeśli to możliwe, brali udział we wszystkich fazach budowania planu. W innym przypadku cała praca może skończyć się porażką lub kłopotami.

### **Charakterystyka zagrożenia powodziowego w kontekście budowy ostrzeżeń w tym zakresie.**

Zakres przygotowanych materiałów wyjściowych do budowy systemu ostrzegania powinien być dość szeroki - ułatwi to zrozumienie przyczyn i rozmiarów zagrożenia oraz umożliwi zidentyfikowanie obszarów, które są najbardziej narażone na straty. Zagrożenie najłatwiej scharakteryzować, odpowiadając na kilka podstawowych pytań:

- Co stanowi zagrożenie – czy tylko woda występująca z brzegów, czy gwałtowny, nawalny opad, czy też może obiekty, jak np. zawodne obwałowania, których awaria może być groźniejsza niż wylanie rzeki ?
- Co jest zagrożone – czy powódź zagraża życiu mieszkańców, czy dobytкови, czy infrastrukturze komunalnej ?
- Gdzie występuje zagrożenie powodziowe – na jakich obszarach, czym może być spowodowane i jaki ma charakter ?

Kompletując odpowiedzi na te pytania, warto pamiętać, że na etapie początkowym są nie tyle szczegóły, bo te pojawią się w trakcie współpracy z mieszkańcami czy innymi partnerami, ile dość ogólne informacje ułatwiające zdefiniowanie, co chcielibyśmy zmienić i co chcemy w efekcie osiągnąć aby chroni życie ludzkie i dobytek społeczny.

### **Źródła zagrożenia**

Przy opracowywaniu systemu ostrzeżeń należy przede wszystkim uwzględnić dwa rodzaje zagrożenia: **szybkie powodie**, w których czas reakcji zlewni jest mniejszy niż 6 godzi, oraz powodie spowodowane wylewem rzek o czasie wyprzedzenia od 6 do 48 godzin. Możliwy do uzyskania czas wyprzedzenia, z jakim jesteśmy w stanie rozpowszechnić ostrzeżenie, narzuca w obu przypadkach inne zadania dla systemu ostrzegania i reagowania. W pierwszym przypadku system ostrzegania powinien być nastawiony głównie na ratowanie życia ludzi, w drugim zaś – można myśleć również o ratowaniu dobytku.

Analizując zagrożenie, warto wziąć pod uwagę również przyczyny inne od standardowego wylewu rzeki, np. wspomniane już wcześniej przerwania wałów lub powódź spowodowana złym sterowaniem zbiornikiem retencyjnym czy awarie takiego zbiornika. Określenie, gdzie takie przerwanie lub przelanie może wystąpić i jakie

obszary zostaną z tego powodu zalane, będzie stanowić dla nas kluczowe informacje, które powinny zostać ocenione i do których, w następstwie, powinniśmy przypisać określone działania.

### **Zasięg zagrożenia**

Zagrożenie może wystąpić na kilku obszarach jednocześnie i dla każdego z nich konieczne jest opracowanie możliwych zalewów powodziowych. Od lokalnej sytuacji zależy, z jakiego źródła te informacje powinny zostać pozyskane. Jeśli w ostatnich kilkudziesięciu latach wystąpiła na tym terenie większa powódź, to można, a nawet trzeba wykorzystać wiedzę i pamięć o tym, co się stało, wrysowując na mapy historyczne zasięg zalewów oraz zapisując informację o przebiegu powodzi. Jeśli takiej powodzi nie było, należy zlecić profesjonalnej firmie analizę zasięgu wód powodziowych i opracowanie na tej podstawie map zalewów.

Ważnym jest, także wyznaczenie, choćby orientacyjnie, stref, w których zagrożone jest życie ludzkie. W publikowanych na ten temat tekstach można znaleźć różne kryteria wyznaczania takich stref. Jedno ze źródeł [Greek i inni, 2000] podaje np., że są to obszary, gdzie woda ma głębokość co najmniej 2 m lub jej prędkość przekracza 2 m/s, a budynki mają słabą konstrukcję, są np. drewniane i nie stanowią bezpiecznego schronienia. Częściej spotykamy się z opiniami, że lepszą miarą zagrożenia jest iloczyn głębokości i prędkości wody, a obszar, gdzie woda o głębokości 1 m porusza się z prędkością 1m/s, jest śmiertelnie niebezpieczny dla człowieka. Strefy te można ustalić, współpracując z mieszkańcami, którzy pamiętają poprzednie powodzie.

### **Kto i co jest zagrożone**

W ramach wyznaczonych wcześniej stref zalewów należy określić, kto i co jest zagrożone. Te informacje potrzebne będą do ustalenia, w jaki sposób należy ostrzegać różne grupy użytkowników, by mieli odpowiednią ilość czasu na właściwą reakcję (ewakuacja osób i zabezpieczenie dobytku). Dla każdej z tych grup należy ustalić indywidualne potrzeby w zakresie ostrzegania: sposób dotarcia z ostrzeżeniem, czas potrzebny na reakcję, niekiedy stosunek do niepewności ostrzeżenia. Standardowo są to następujące grupy:

**Mieszkańcy i użytkownicy terenów zalewowych** – stali i czasowi mieszkańcy, pracownicy biur, zakładów przemysłowych, pracownicy sektora usług. Szczególną

uwagę należy zwrócić na ludzi, których wiek lub stan zdrowia czynią szczególnie wrażliwymi na zagrożenie.

**Właściciele lub administratorzy obiektów produkcyjnych, usługowych i publicznych – osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo** obiektów sektora produkcyjnego, usługowego, budynków użyteczności publicznej, takich jak urzędy, muzea, biblioteki, szkoły, szpitale, pensjonaty, hotele itd.; oraz za bezpieczeństwo obiektów infrastruktury komunalnej (komunikacja, sieci energetyczne, gazowe, telekomunikacyjne i inne).

**Właściciele lub administratorzy obiektów specjalnych** – oczyszczalnia ścieków, składowisk odpadów, stacji paliw, magazynów środków do produkcji rolnej, magazynów środków chemicznych, magazynów leków i innych.

**Osoby bez stałego miejsca zamieszkania** – turyści na oficjalnych lub nieoficjalnych polach namiotowych, osoby bezdomne.

#### **4.10. Susza jako przeciwieństwo zjawiska powodzi**

Nowe problemy niesie ze sobą występowanie długotrwałej suszy, która powoduje spadek kondycji lasów i w rezultacie podwyższenie powstania ich zagrożenia pożarowego. Zjawiska suszy wystąpiły w Polsce z całą gwałtownością w latach 1992 i 1994. Obecnie zagrożenie ekologiczne Polski, znajduje się w grupie czynników wewnętrznych i wynika z bliskiego załamania się bilansu wodnego oraz przekroczenia wszelkich dopuszczalnych norm zanieczyszczenia wód oraz gleby. Objawem ujemnego bilansu wodnego jest ciągle obniżenie się w Polsce średniego poziomu wód gruntowych. W ostatnim okresie stan ten obniżył się o 1,5 m. Wynika to z faktu nierównomierności opadów i braku systemu magazynowania wód powierzchniowych. Polska pod względem zasobów wody obecnie zajmuje ostatnie miejsce w Europie. Niewielkie ilości wód powierzchniowych są zanieczyszczane przez przemysł, rolnictwo, ścieki miejskie <sup>79</sup>.

#### **Rodzaje suszy**

Rozróżnia się trzy rodzaje suszy: atmosferyczną, glebową inaczej rolniczą i hydrologiczną. Jeśli w Polsce w okresie wzrostu wegetacyjnego, przez 20 dni nie

---

<sup>79</sup> Dane pochodzą z opracowania pt. „Zagrożenia naturalne” autorstwa M. Barszczyńska; E. Bogdanowicz, Ł. Chudy, M. Karzyński; R. Konieczny, M. Krawczyk, M. Mierkiewicz, A. Ordak, C. Rataj, M. Sasim, M. Siudak, M. Sztobryn, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2002

występują opady deszczu, uznaje się, że nastąpił początek suszy atmosferycznej. Dalszy i sukcesywny brak opadów powoduje suszę glebową, która wpływa bardzo niekorzystnie na wegetację i wzrost roślin. Nawet jeśli w tym czasie opady są minimalne, efekty suszy glebowej mogą zostać złagodzone, lecz mimo tego faktu susza może przejść w stan suszy hydrologicznej. Susza atmosferyczna i glebowa zanikają stosunkowo w bardzo szybkim czasie, natomiast susza hydrologiczna, której efektem jest tzw. niżówka hydrologiczna (czyli znaczne obniżenie się poziomu wód powierzchniowych i podziemnych) trwa na ogół długo, nawet kilka sezonów, bowiem odbudowa zasobów wodnych wymaga w tym przypadku obfitych oraz długotrwałych opadów deszczu i śniegu. Analizując i rozpatrując zjawisko suszy w kategoriach poza przyrodniczych, możemy mówić również o suszy społeczno-ekonomicznej. Brak wody w ciekach wodnych i obniżenie się poziomu wód gruntowych, będące skutkiem suszy, mają bardzo poważne konsekwencje dla całej gospodarki, szczególnie tych gałęzi przemysłu, które potrzebują do procesów technologicznych większych ilości wody. Bardzo ważne jest uwzględnianie wystąpienia zjawiska suszy w planach reagowania kryzysowego, opracowywanych na różnych szczeblach administracji. Kluczowym i bardzo ważnym elementem takiego planu jest rozwiązanie sposobów oraz opracowanie procedury reglamentowania wody dla występujących różnych stopni zagrożenia suszą. Z reguły nie ogranicza się jednak, nawet w czasie suszy, dostaw wody przeznaczonej na zaspokojenie bezpośrednich potrzeb bytowych ludzi, a także do gaszenia pożarów.

Niekorzystnym efektem występowania suszy jest wzrost zagrożenia ekologicznego, epidemiologicznego i pożarowego. Jeśli przy niskich stanach wody do rzek odprowadzane są duże ilości różnych ścieków, wzrasta znacznie ich stężenie.

Susze spowodowane są długotrwałym ograniczeniem opadów. Różnią się od większości zaistniałych katastrof i zdarzeń kryzysowych, które rozpoczynają się nagle, w ściśle określonym momencie i mają szybki, gwałtowny przebieg tym, że trudno określić dokładnie, jaki jest zasięg terytorialny suszy oraz kiedy się ona zaczyna lub kiedy się kończy.

Susza, w zależności od jej rodzaju oraz miejsca występowania, może przybierać charakter:

- ciągły - na terenach pustynnych, zajmujących 5% powierzchni Ziemi,
- sezonowy - w regionach wyraźnej pory suchej i deszczowej,
- całkowicie nieprzewidywalny - może wystąpić w dowolnym miejscu i czasie.

W Polsce susze występują najczęściej wtedy, gdy w okresie wegetacyjnym napływa bardzo ciepłe i suche powietrze. Jeśli okres ten poprzedzony jest opadami mniejszymi od przeciętnych, zjawisko suszy może się pogłębić. Statystycznie w Polsce taka sytuacja zdarza się raz na 4-7 lat. W minionym stuleciu za najbardziej dotkliwe uważa się susze z 1921 i 1992 r. W tych latach w rolnictwie nastąpił spadek plonów, brak pasz i w konsekwencji wzrost cen żywności. Szacuje się, że w tych latach plony kształtowały się w przedziale 35-65 % potencjalnych możliwości glebowych. Radykalnie mniejszy przepływ wód w rzekach spowodował zagęszczenie substancji chemicznych pochodzących z punktowych źródeł zanieczyszczeń. Wskutek braku opadów został jednak ograniczony dopływ zanieczyszczeń obszarowych, pochodzących z nawozów i środków ochrony roślin. W efekcie nie doprowadziło to do drastycznego pogorszenia stanu wód. Wówczas gwałtownie wzrosła liczba pożarów np. w miesiącu wrześniu 1992 r. pożar strawił 10 tyś. ha lasów w okolicy Kuźni Raciborskiej. W tym czasie podczas akcji gaszenia pożaru zginęło dwóch strażaków<sup>80</sup>.

#### **4.11. Przyczyny wzrostu zagrożenia powodziowego**

W ostatnich latach obserwuje się coraz częściej występujące zjawiska powodziowe, o coraz gwałtowniejszym przebiegu. Wzrost i intensyfikacja zjawisk powodziowych spowodowana jest w głównej mierze przez człowieka, jest logicznym następstwem jego działalności związanej procesami technologicznymi i gospodarczymi. Gospodarka człowieka powodowała, powoduje i nadal powodować będzie istotne zmiany w dorzeczach rzek. Zagospodarowanie terenów wokół cieków wodnych często zaburza naturalne kierunki spływu wód opadowych. Zmiany sposobu użytkowania ziemi polegające na zastępowaniu lasów gruntami ornymi, łąkami czy pastwiskami prowadzą do zaburzenia obiegu wody, a także do przyspieszenia przenoszenia produktów wietrzenia gleb do doliny rzecznej. Następuje przyspieszenie spływu powierzchniowego wód opadowych i roztopowych.

Jednym ze znaczących czynników sprzyjających występowaniu zjawiska powodzi jest nieprawidłowo prowadzona melioracja odwadniająca. Odbudowa

---

<sup>80</sup> Tamże.

zastawek, zainstalowanie na systemach drenarskich urządzeń regulujących odpływ wody oraz budowa zbiorników małej retencji w końcowym przekroju systemu melioracyjnego (przed ujściem do rzeki) umożliwiłyby znaczne zwiększenie retencji gruntowej i powierzchniowej. W przeszłości w wyniku prac melioracyjnych nastąpiło osuszenie wielu bagien, w wyniku czego znacznie zmniejszyła się w dolinach rzek ilość obszarów podmokłych. Zlikwidowano także wiele stawów rybnych, które pełniły funkcję zbiorników małej retencji. Wszystko to przyczyniło się do zmniejszenia zdolności retencyjnej dorzecza, a w konsekwencji doprowadziło do wzrostu zagrożenia powodziowego, które dodatkowo potęgowane jest intensyfikacją procesów urbanizacyjnych. W drugiej połowie XX wieku nastąpił intensywny rozwój budownictwa przemysłowego i mieszkaniowego. Budowa i rozbudowa osiedli, dróg, parkingów i innych elementów infrastruktury wiąże się z pokrywaniem dużych fragmentów terenu betonem i asfaltem.

W przypadku wystąpienia deszczu miarodajnego, na który był projektowany dany system kanalizacyjny, nie powinny występować jego przeciążenia. W praktyce jednak często dokonuje się podłączeń nowych osiedli do istniejącej sieci kanalizacyjnej, co powoduje jej przepełnienie w czasie intensywnych spływów wód deszczowych. W ostatnich czasach zaobserwowano wzrost emisji gazów tzw. cieplarnianych uwalnianych do atmosfery w wyniku działalności człowieka. Efektem spalania paliw jest również emisja dwutlenku siarki. Spaliny samochodowe zawierają także tlenek azotu. Duży wpływ na wahania temperatury i ilości atmosferycznego dwutlenku węgla mają także wulkany, których aktywność po 1963 roku znacznie wzrosła. Ze względu na swoje właściwości fizykochemiczne gazy cieplarniane oddziałują na bilans energetyczny układu ziemia - atmosfera. Przy wzroście koncentracji tych gazów w atmosferze, rośnie temperatura powietrza. Ocieplenia klimatu powoduje zwiększenie w skali globalnej zawartości pary wodnej w atmosferze, a zatem i ilości opadów. Jednocześnie widoczna jest zmiana struktury opadów - przeważają deszcze ulewne. Okresy długotrwałych susz są przerywane okresami gwałtownych ulew, co sprzyja intensyfikacji erozji gleby, powodziom oraz zamulaniu zbiorników i koryt rzecznych.

Obwałowanie odcinka rzeki chroni – w pewnych granicach - tereny do niego przyległe, z drugiej jednak strony, poprzez zmniejszenie retencji dolinowej oraz zmniejszenie przepustowości obwałowanego koryta, powoduje wzrost maksymalnego poziomu fali powodziowej i przyspieszenie jej przebiegu. W rezultacie, przy wielu wezbraniach

woda przerywała wały lub przelewała się nad nimi. Budowano zatem wyższe wały, ale i te nie dawały pewnej ochrony, gdyż przyspieszenie odpływu wód w górnej części zlewni powodowało często wzrost wysokości fal powodziowych na rzece w niższych partiach dorzecza. Budowa wałów i regulacja rzek należały do skutecznych metod ochrony przeciwpowodziowej w czasach, gdy stosowano je z umiarem i na niewielkich obszarach. Współcześnie, przy masowym zastosowaniu, paradoksalnie powodują one często zwiększenie zagrożenia powodziowego.

W celu zwiększenia zabezpieczenia przed powodzią oraz gromadzenia wody na potrzeby ludności, rolnictwa, przemysłu itp., budowane są zaporowe zbiorniki retencyjne. Zbiorniki te powstają przez usytuowanie w dolinie rzeki zapory powodującej spiętrzenie wody na obszarze leżącym powyżej tej sztucznej bariery.

Praktyka pokazała, że zbiorniki retencyjne oraz wały przeciwpowodziowe chronią tereny zurbanizowane w dolinie tylko przed małymi i średnimi wezbraniem. W przypadku dużych wezbrań następuje zalanie terenów zawała, co często powoduje olbrzymie straty. Fakty dowodzą, że im większe są techniczne zabezpieczenia przeciwpowodziowe, tzn. im wyższe są wały, bardziej uregulowana rzeka i więcej zbiorników tym tragiczniejsze skutki przynoszą powodzie. Techniczna zabudowa rzek obraca się przeciwko człowiekowi, nie daje mu spodziewanych efektów i nie zapewnia bezpieczeństwa.

Budowa stopni wodnych, zbiorników na rzekach i innych zabezpieczeń technicznych przed powodzią może także niekorzystnie oddziaływać na koryto rzeczne powodując nasilenie procesów erozji na odcinkach nieuregulowanych, a także bardzo wyraźne procesy erozji wysokich brzegów.

Katastrofalne dla człowieka skutki powodzi wynikają także z braku długofalowej koncepcji zagospodarowania dorzeczy oraz sprawnych mechanizmów, wymuszających właściwe podejście do zagospodarowania przestrzennego.

Panuje błędne przekonanie, że zbiorniki zaporowe, obwałowania i uregulowanie rzek zapewniają całkowite bezpieczeństwo terenom dolinowym. W rezultacie, przy istnieniu budowli ochronnych tereny zawała, nawet te leżące w depresji w stosunku do rzeki, są traktowane jako bezpieczne tereny budowlane, a człowiek zakładając tu swoje osiedla, lokalizując zakłady przemysłowe i pola uprawne, podejmuje ryzyko i naraża się na straty będące następstwem mogących wystąpić powodzi. Z powyższych rozważań



wynika odpowiedź na pytanie, dlaczego mimo wzrostu nakładów na ochronę przed powodziami, systematycznie rosną straty przez nie powodowane.

#### **4.12. Udział społeczności lokalnych w przygotowaniu do powodzi – doświadczenia**

Mieszkając w pobliżu rzeki warto się zastanowić, jaka jest szansa, że powódź zdarzy się za naszego życia. Planiści, inżynierowie i fachowcy od ochrony przeciwpowodziowej zwykli odnosić większość swoich działań do wezbrania wody, którego prawdopodobieństwo wystąpienia wynosi 1% - większość obwałowań chroni nas przed taką właśnie wodą. Z tą wielkością wiąże się wiele nieporozumień, mówi się bowiem czasem, że jest to powódź, która statystycznie może pojawić się raz na sto lat. Czyli bardzo rzadko - myśli wiele osób i traktuje to jako zjawisko, które nie zdarzy się za ich życia. Kiedy jednak pomyślimy, że szansa wystąpienia tej samej powodzi w ciągu roku wynosi 1%, będziemy już mniej skłonni tak uważać. Ale przecież mieszkamy w tym samym miejscu zwykle dużo dłużej niż jeden rok, a im dłuższy czas zamieszkania, tym prawdopodobieństwo pojawienia się powodzi jest większe. Jeśli mieszkamy nad rzeką 10 lat, to wynosi ono już 10%, jeśli dwadzieścia - to 18%, a 26%, jeśli mieszkamy 30 lat. Czyli ryzyko jest niemałe; według statystyk ryzyko pożaru w naszym domu jest mniejsze<sup>81</sup>.

Szybkie powodzie, które występują w terenach górskich i podgórszych, trwają krótko i nie tylko powodują straty materialne, ale także zagrażają życiu ludzi, stanowiąc duży problem w wielu rejonach. Skutki powodzi w ostatnich latach pokazują ponadto, że nie wszystko jesteśmy w stanie ochronić przy pomocy zbiorników retencyjnych i wałów przeciwpowodziowych. Z doświadczeń wynika, że jedną z najbardziej efektywnych niotechnicznych metod ograniczania strat są ostrzeżenia kierowane bezpośrednio do mieszkańców i użytkowników terenów zalewowych i powinny one być ważnym elementem lokalnych systemów ochrony przed skutkami powodzi. Takie zalecenia zostały zawarte m.in. w Katalogu dobrych praktyk w zakresie prewencji, ochrony i ograniczania skutków powodzi tj. oficjalnym dokumencie Komisji Europejskiej opracowanym przez ekspertów z wielu krajów, który też stanowił podstawę opracowanej dyrektywy powodziowej UE. Polska w tym spotkaniu odgrywała szczególną rolę, gdyż właśnie u nas, na skutek doświadczeń po powodziach

---

<sup>81</sup> Praca zbiorowa Zdążyć przed powodzią – Przewodnik Metodyczny, IMGW, Kraków 2005

w 1997 i 2001 roku powstają systemy ostrzegania budowane i administrowane przez samorządy lokalne. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, a zwłaszcza jego Oddział w Krakowie, jest inicjatorem wielu z tych systemów i ma istotny wkład w rozwój metodyki ich budowy<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Seminarium pt Udział społeczności lokalnych w przygotowaniu do szybkich powodzi zorganizowane zostały przez Światową Organizację Meteorologiczną (WMO), Globalne Partnerstwo dla Wody Środkowej i Wschodniej Europy (GWP CEE) oraz Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Krakowie. Patronat nad nimi objął prof. Jacek Majchrowski - Prezydent Miasta Krakowa

## ROZDZIAŁ V

### PROBLEMATYKA ZAGROŻENIA POWODZIOWEGO NA TERENIE WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO ORAZ OBSZARZE MIASTA NOWEGO SĄCZA

#### 5.1 Problemy powodziowe na terenie województwa małopolskiego w latach 1997 – 2007

Teren województwa małopolskiego jest obszarem, na którym wskaźniki opadu i odpływu przewyższają ich średnie wartości dla obszaru Polski – przewyższenia te są znaczne i sięgają odpowiednio od 50 do 80 %. Czynniki te determinowane są przez górski charakter rzek i potoków (szczególnie w obszarze dorzeczu górnej Wisły) i co za tym idzie, występują gwałtowne wezbrania o katastrofalnych skutkach. Są to główne przyczyny wysokiego zagrożenia powodziowego, które jest co najmniej o 15 % większe od przeciętnego w Polsce<sup>83</sup>. Dodatkowymi czynnikami wpływającymi na stopień zagrożenia powodziowego w Małopolsce są położenie i rzeźba terenu, a także na niewystarczającą ilość zbiorników retencyjnych. Powtarzające się kilkunastokrotnie w ostatnim dziesięcioleciu wysokie stany wód stworzyły realne zagrożenie powodziowe oraz spowodowały znaczne straty w stanie cieków wodnych, infrastrukturze przeciwpowodziowej, komunalnej, drogowej oraz w obiektach użyteczności publicznej.

#### **Powódź w 1997 roku**

W wyniku powodzi stulecia, jaka miała miejsce w miesiącu lipcu 1997 roku na terenie Małopolski doszło do uszkodzenia 21% (216 km) wałów przeciwpowodziowych oraz 22% (804 km) rzek i potoków. Szacunkowy koszt likwidacji zinwentaryzowanych szkód powodziowych wyniósł ogółem 294 mln zł.<sup>84</sup> Po tej powodzi przystąpiono do szybkiej likwidacji szkód powodziowych gdzie tempo realizacji jak również poziom finansowania zadań z zakresu usuwania szkód powodziowych stwarzały realne szanse usunięcia wszystkich szkód, gdyby w latach następnych nie wystąpiły kolejne powodzie.

---

<sup>83</sup> Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie – materiał szkoleniowy na temat ochrony przed powodzią na terenie województwa małopolskiego 2007 r.

<sup>84</sup> Tamże.

### **Powódzie w latach 1999 – 2001**

W okresie tym doszło do wystąpienia na terenie województwa małopolskiego 9 powodzi o różnym zasięgu i stopniu zagrożenia, z których najpoważniejsze miały miejsce w następujących dniach:

- 22 - 25 czerwca 1999 – zagrożonych zostało 14 powiatów, pogotowie przeciwpowodziowe ogłoszono na terenie 44 gmin, a w 14 gminach ogłoszono – alarm przeciwpowodziowy,
- 9 – 12 marca 2000 – zagrożonych zostało 7 powiatów, pogotowie przeciwpowodziowe ogłoszono na terenie 18 gmin, a alarm przeciwpowodziowy został ogłoszony na terenie 7 gmin,
- 29 lipca – 08 sierpnia 2000 – zagrożonych 9 powiatów, pogotowie na terenie 18 gmin, natomiast alarm na terenie 28 gmin.
- W lipcu 2001 roku miała miejsce groźna powódź, która swym zasięgiem objęła obszar południowej Polski. Na terenie województwa małopolskiego alarm przeciwpowodziowy trwał nieprzerwanie od 23 do 31 lipca. Wskutek tej powodzi powstało wiele strat powodziowych <sup>85</sup>.

### **Powódzie w latach 2002 – 2007**

W okresie od powodzi „lipiec 2001” do dnia dzisiejszego w Małopolsce miało miejsce 5 powodzi o charakterze lokalnym, które spowodowały różne szkody w infrastrukturze drogowej, komunalnej urządzeniach melioracyjnych, w ciekach wodnych administrowanych i obiektach użyteczności publicznej. Przez cały czas jest kontynuowany proces usuwania szkód powodziowych finansowany jest on ze środków funduszy Unii Europejskiej, programów operacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie. Można zakładać zatem, że gdyby nie pełne zaangażowanie zainteresowanych służb w problematykę powodziową, finansowanie usuwania szkód powodziowych byłoby na zdecydowanie niższym poziomie.

---

<sup>85</sup> Tamże.

## 5.2. Stan techniczny infrastruktury przeciwpowodziowej

Zadania z zakresu utrzymania i konserwacji urządzeń ochrony przeciwpowodziowej realizuje Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie w imieniu Marszałka Województwa Małopolskiego jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywane przez Samorząd Województwa. Urządzenia te stanowią własność Skarbu Państwa i powinny być w 100% finansowane z Budżetu Państwa. Na eksploatację, remonty i konserwację wszystkich urządzeń melioracyjnych przyznawane rokrocznie środki z Budżetu Państwa pokrywają zaledwie około 11,2 % faktycznych potrzeb<sup>86</sup>

Z posiadanych wyników badań geologicznych oraz analiz hydrologicznych, które wykonuje się podczas prowadzonych prac inwestycyjnych, a także z corocznych przeglądów bieżących jednoznacznie wynika, że stan techniczny większości wałów przeciwpowodziowych nie spełnia wymogów Prawa Wodnego i Prawa Budowlanego. Niski poziom finansowania konserwacji urządzeń melioracyjnych uniemożliwia ich prawidłowe utrzymanie. Podczas przepływu wód powodziowych występują miejscami zjawiska filtracji wody przez korpusy obwałowań oraz przez podłoże pod wałami. Problemy pojawiają się w funkcjonowaniu śluz wałowych, których stan techniczny często jest nieodpowiedni. Obecna sytuacja wynikająca z braku możliwości objęcia kompleksową konserwacją bieżącą cieków i urządzeń ochrony przeciwpowodziowych oraz opóźnienia w likwidacji szkód powodziowych powoduje, że prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia powodziowego w województwie małopolskim jest ciągle duże.

Deficyt środków finansowych uniemożliwia wykonywanie prawidłowych, systematycznych, pięcioletnich ocen i badań stanu technicznego wszystkich obwałowań wymaganych przepisami ustawy Prawo Budowlane, które stanowią źródło informacji o rozmiarach istniejącego zagrożenia jak również wyznaczają hierarchię podejmowanych działań inwestycyjnych. Należy dodać, że podobnie jak w przypadku usuwania szkód powodziowych, do finansowania zadań z zakresu utrzymania urządzeń melioracji wodnych wyraźnie włącza się Województwo Małopolskie. Od kilku lat Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego realizuje program aktywacji zawodowej bezrobotnych pn. „Bezpieczny Wał”. Dzięki temu programowi stan techniczny wałów przeciwpowodziowych objętych konserwacją był znacznie lepszy.

---

<sup>86</sup> Tamże.

W ostatnim dziesięcioleciu na terenie Małopolski wystąpiło kilkanaście powodzi z czego dwie zasięgiem objęły całe województwo. Jak wynika z porównania wielkości szkód powodziowych i otrzymanych środków finansowych na ich usuwanie, tylko w wypadku ogólnowojewódzkiego zasięgu powodzi województwo otrzymało zwiększone – choć nadal nie pokrywające potrzeb w 100% – środki finansowe. Do usunięcia pozostaje nadal wiele szkód powodziowych. Stopień zagrożenia powodziowego w Małopolsce jest wysoki, a przy utrzymującym się, niskim poziomie finansowania zadań z zakresu ochrony i zabezpieczenia przeciwpowodziowego można prognozować, że będzie się zwiększał. Dużym problemem w województwie małopolskim jest brak środków na utrzymanie urządzeń odbudowanych w ramach usuwania szkód powodziowych. Nie konserwowane urządzenia ulegają szybkiemu procesowi niszczenia, co wpływa na ich stan techniczny oraz sprawność funkcjonowania.

Aby rozwiązać problem zagrożenia powodziowego w Małopolsce należałoby: zdecydowanie zwiększyć nakłady finansowe na ochronę przeciwpowodziową oraz utrzymanie cieków i urządzeń wodnych do wysokości umożliwiającej przywrócenie im należytego stanu technicznego, a także na wykonywanie corocznej bieżącej konserwacji całego stanu ewidencyjnego i zapewnienie systematycznego finansowanie zadań z zakresu usuwania szkód powodziowych do wysokości umożliwiającej usunięcie szkód w 100%, jak również wdrożyć do realizacji opracowany „Program Ochrony Przeciwpowodziowej Województwa Małopolskiego”<sup>87</sup>.

## **PROBLEMATYKA DOTYCZĄCA ZAGROŻENIA POWODZIOWEGO MIASTA NOWEGO SĄCZA**

### **5.3. Wstęp do zagrożenia powodziowego miasta Nowego Sącza**

Wielka powódź, która miała miejsce w 1997 roku bezlitośnie ukazała i zobrazowała skutki wieloletnich zaniedbań w tak ważnej gałęzi gospodarki narodowej, jaką jest gospodarka wodna. Katastrofalne skutki tej wielkiej powodzi oraz uruchomienie w jej następstwie realizacji programu odbudowy i modernizacji urządzeń ochrony przeciwpowodziowej uświadomiło konieczność szerszego zainteresowania się problematyką zagrożenia powodziowego.

---

<sup>87</sup> Wykorzystano materiał szkoleniowy na temat ochrony przed powodzią na terenie województwa małopolskiego 2007 roku opracowany przez Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie.

Powodzie należą do katastrof naturalnych powodujących największe szkody w majątku indywidualnym i publicznym.

Powódź jest zjawiskiem naturalnym, losowym, spowodowanym gwałtownym topnieniem śniegów i intensywnymi deszczami, zlodzeniem rzek, nawalnymi deszczami, krótkotrwałymi burzami. Nie ma możliwości ścisłego określenia czasu, miejsca i wielkości oraz rozmiarów jej wystąpienia. Działania ochronne polegają na takim przygotowaniu organizacyjno – technicznym, żeby maksymalnie złagodzić skutki spływu wód powodziowych. Całkowita eliminacja zagrożenia powodziowego jest niemożliwa. Nawet dążenie do jej osiągnięcia nie jest celowe. Nie można doprowadzić do sytuacji, w których wartość systemu będzie większa od wartości chronionego majątku. Jednakże oceny ekonomiczne wymagają określenia strat wynikających z ewentualnej zawodności systemu chronionego<sup>88</sup>.

Urządzeniami wodnymi i różnego rodzaju działaniami ograniczającymi skutki powodzi są przede wszystkim: zbiorniki retencyjne magazynujące nadmierny spływ wód, poldery, lokalna retencja powodziowa poprzez wykorzystanie terenów na zawalu rzek (starorzeczy), suche zbiorniki przeciwpowodziowe, obwałowania, regulacje rzek i potoków górskich, kanały, likwidacja zatorów lodowych, porządkowanie międzywali rzek i terenów zalewowych, lodołamanie, jak i bardzo ważny czynnik – prognozowanie i ostrzeganie przez służby Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej o zagrożeniach. Wśród przyczyn stanowiących potencjalne zagrożenie powodziowe dla miasta Nowego Sącza, główną rolę odgrywają rzeki Dunajec, Kamienica, Łubinka oraz małe nieuregulowane potoki, które w wyniku intensywnych opadów zmieniają się w rwące rzeki, powodują powstawanie ogromnych strat na niektórych terenach miasta. Brak częściowej regulacji tych rzek i potoków lub właściwego ich utrzymania powoduje, że suma tych strat daje na przestrzeni lat znaczną wartość. Należy wyciągnąć więc wniosek, że w przygotowywanych strategiach ochrony przeciwpowodziowej, taką samą uwagę należy poświęcić planowaniu nowych inwestycji, jak i utrzymaniu wód i eksploatacji istniejących już urządzeń wodnych<sup>89</sup>

Zagrożenia związane z podtopieniami i zatopieniami terenu stanowią poważny problem. Występuje on w różnym rozmiarze. Wydział Zarządzania Kryzysowego, i Ochrony Ludności (WZKiOL) Urzędu Miasta Nowego Sącza dysponuje mapami z granicami obszarów zalewowych, posiada dobre rozpoznanie

---

<sup>88</sup> Plan Bezpośredniej ochrony przed powodzią Miasta Nowego Sącza – 2006 r.

<sup>89</sup> Tamże.

w zakresie potrzebnych inwestycji oraz niezbędnych działań służących utrzymywaniu wód. Warto podkreślić, że zgłaszanie potrzeby ograniczają się często do spraw drobnych, np. usuwania przeszkód powstających na skutek zdewastowanych lub niewłaściwie eksploatowanych urządzeń wodnych i budowli regulujących funkcjonowanie urządzeń wodnych. W zakresie systemów odwodnieniowych i zabezpieczających zwraca się uwagę na udrożnienie przepustów, rowów, koszenie traw na wałach przeciwpowodziowych itp., czyli ogólnie na działania niewymagające angażowania dużych nakładów finansowych.

#### **5.4. Charakterystyka zagrożenia powodziowego miasta Nowego Sącza**

Największe zagrożenie dla miasta Nowego Sącza, z racji specyficznego położenia geograficznego, stanowi powódź. Miasto położone jest w kotlinie, przez które przepływa najniebezpieczniejsza rzeka Polski - Dunajec, do którego wpływa rzeka Poprad odwadniająca najwyższe partie Tatr Słowackich. Do Dunajca uchodzą największe dwa niebezpieczne dopływy – Kamienica z dopływem Kamionka i Łubinka.

Jak wskazują zgromadzone dane i historyczne uwarunkowania, powódź w Nowym Sączu może zdarzyć się praktycznie w każdym miesiącu roku. Generalnie może ona mieć charakter powodzi opadowej lub roztopowej<sup>90</sup>.

Powodzie opadowe mogą powstać w wyniku deszczów nawalnych, związanych z przechodzeniem lub stagnacją chłodnych frontów atmosferycznych, bądź w wyniku wielkich, z reguły skoncentrowanych opadów typu burzowego. Powodzie opadowe pierwszego typu dotyczą dużego terytorium, natomiast powodzie opadowe typu drugiego są skoncentrowane na małym obszarze, prawie w każdym przypadku ich wystąpienie jest nieprzewidywalne i są wyjątkowo niszczycielskie. Powodzie typu roztopowego związane są z szybkim topnieniem zalegającej pokrywy śnieżnej. Efekty topnienia mogą być spotęgowane jednoczesnym wystąpieniem wiatrów typu fenowego i opadami deszczu. W warunkach miasta Nowego Sącza są to wezbrania mniej niebezpieczne, ponieważ z reguły roztopy są rozłożone w czasie. Do zjawisk mogących spowodować zagrożenia w okresie zimowym zalicza się zjawiska lodowe na rzekach

---

<sup>90</sup> Historia Powodzi Miasta Nowego Sącza, Stacja Hydrologiczno – Meteorologiczna IMGW Nowy Sącz..



mogące w sposób niekontrolowany spiętrzyć poziom rzek. Dotyczy to głównie występowania zatorów lodowych oraz spływu kry lodowej<sup>91</sup>.

Przeływające przez miasto rzeki oraz małe nieuregulowane potoki, które w wyniku intensywnej opadów zmieniają się w rwące rzeki powodują zalewanie zabudowań, zrywanie kładek, podmywanie brzegów, zalewanie pól uprawnych oraz zamulanie i niszczenie indywidualnych oraz publicznych ujęć wody pitnej. Szczególne zagrożenie powodziowe dla miasta może zaistnieć w przypadku uszkodzenia wału przeciwpowodziowego na rzece Dunajec.

Rzeka Dunajec jest czwartym z kolei wielkim karpackim dopływem Wisły. Długość rzeki wynosi 247 km. Dunajec powstaje z połączenia Białego i Czarnego Dunajca w rejonie Nowego Targu. Dunajec przepływa przez Podhale, Pieniny, Beskidy Zachodnie, Pogórze Środkowo beskidzkie i Kotlinę Sandomierską. Na Dunajcu zlokalizowane są dwa zespoły zbiorników retencyjnych: w rejonie Czorsztyna zbiorniki Czorsztyń i Sromowce Wyżne, w rejonie Rożnowa zbiorniki Rożnów i Czchów. Bieg Dunajca można podzielić na trzy odcinki. Pierwszy odcinek od źródeł Białego i Czarnego Dunajca do zbiorników czorsztyńskich. Na tym odcinku do Dunajca uchodzi Białka Tatrzańska. Wszystkie te trzy rzeki prowadzą wody z rejonu Tatr i Podhala. Jest to odcinek Dunajca o jednym z największych w województwie małopolskim potencjale powodziowym. Drugi odcinek Dunajca ograniczony jest kaskadami zbiorników. Na przebieg przepływów na tym odcinku ma oczywiście duży wpływ gospodarka wodna prowadzona na zbiornikach czorsztyńskich. Przepływy na tym odcinku są zaburzane przez potoki spływające z obszarów Gorców, Beskidu Wyspowego i Pienin. W rejonie Starego Sącza do Dunajca uchodzi Poprad. Wielkość tego dopływu w czasie intensywnej opadów deszczu może w sposób znaczący zmienić charakterystykę przepływów wody w rzece Dunajec i spowodować poważne zagrożenie dla Miasta Nowego Sącza.. Poniżej zbiorników wodnych Rożnów - Czchów rzeka Dunajec nie ma już charakteru rzeki górskiej<sup>92</sup>. Zdjęcie rz. Dunajec - **Załącznik Nr 21**.

Z dokonanej analizy oraz prognozowanych wyliczeń, obserwacji i doświadczeń (powódzie z 1997 i 2001 roku) wynika, że rejonami zagrożonymi powodzią są następujące osiedla mieszkaniowe miasta Nowego Sącza: Piątkowa, Chruślice, Westerplatte, Barskie, Grabowa, Przetakówka, Naściszowa, Zabelcze, Zawada,

---

<sup>91</sup> Ocena zagrożenia powodziowego Miasta Nowego Sącza, Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza, 2006 r.

<sup>92</sup> Informacja na temat powodzi – strona internetowa: [www.powodz.pl](http://www.powodz.pl)

Jamnica, Biegonice, Kaduk, Wólki i Helena. Stanowi to około 20% ogólnej powierzchni miasta. Podtopieniem lub zalaniem zagrożonych jest około 850 budynków mieszkalnych i innych obiektów. Ewakuacją objętych może być około 2900 osób (w przypadku awarii zapory wodnej Czorsztyń – Niedzica - Sromowce). Zagrożone są również obiekty infrastruktury technicznej, komunalnej, drogowej, obiekty i sieci energetyczne, telekomunikacyjne, gazowe, wały przeciwpowodziowe oraz budowle i urządzenia hydrotechniczne<sup>93</sup>. Zakres zagrożenia obrazuje – **Załącznik Nr 19**.

W strefie zagrożenia powodziowego znajduje się:

- **Osiedle Helena:** cmentarz wraz z zabytkowym kościołem przy ul. Św. Heleny, sklepy i hurtownie przylegające do cmentarza, obiekty sportowe, gospodarstwa domowe usytuowane przy ul. Starowiejskiej, Dunajcowej, Szewskiej, Św. Heleny i Jagodowej;
- **Osiedle Wólki:** obiekty użyteczności publicznej tj. Zakład Energetyczny „ENION”, Urząd Skarbowy, Spółka z o.o. Sąddeckie Wodociągi, domy akademickie Wyżej Szkoły Biznesu NLU, gospodarstwa domowe przy ulicach: Wincentego Pola, Jadwigi Wolskiej, Ogrodowej i Barbary Agaty Konstanty,
- **Osiedle Gołąbkowice:** najbardziej zagrożony jest kompleks obiektów sportowych (pływalnia, hala widowiskowo sportowa, korty), Polskie Towarzystwo Turystyczno Krajoznawcze (PTTK) – „MAJA”, Szkoła Podstawowa Nr 20 oraz część budynków wielorodzinnych i jednorodzinnych,
- **Osiedle Kochanowskiego:** ul. Kochanowskiego, ul. Barska, ul. Westerplatte: najbardziej zagrożone są budynki wielorodzinne i jednorodzinne przy ul. Kochanowskiego, Zdrojowej, Barskiej i Libratowskiej,
- **Osiedle Przetakówka:** najbardziej zagrożone – Salon Fiata, Okręgowa Spółdzielnia Mleczarska, Stacja paliw, hurtownie spożywcze i przemysłowe, budynki mieszkalne i gospodarcze przy ul. Gen. Galicy, Warzywnej, Leszczynowej i części ul. Tarnowskiej,

---

<sup>93</sup> Ocena zagrożenia powodziowego Miasta Nowego Sącza, Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza, 2006 r

- **Osiedle Zawada:** zagrożenie istnieje dla wielu domów mieszkalnych i budynków gospodarczych przy ulicach: Mała Góra, Kamienna, Zubrzyckiego i Aleje Piłsudskiego<sup>94</sup>.

Cieki wodne przepływające przez miasto mają charakter typowo górski. W przypadku wystąpienia powodzi, przybór wody w rzekach i potokach jest gwałtowny, a wysokość fali kulminacyjnej jest niejednokrotnie trudna lub niemożliwa do przewidzenia. Zagrożenie w okresie powodzi stwarzają nawet najmniejsze potoki i strumienie, które w normalnych warunkach okresowo wysychają. Aby uniknąć poważnych zagrożeń w wyniku przejścia fali powodziowej, budowle wodne jak również koryta cieków wodnych muszą być do jej przyścia odpowiednio przygotowane. Procedurę przyboru wody obrazuje - **Załącznik Nr 13**.

Stan techniczny obwałowań i urządzeń hydrotechnicznych rzeki Dunajec po dokonywanych przeglądach jesiennych i wiosennych wykazuje ciągłą potrzebę wykonywania prac zabezpieczających, naprawczych oraz przeprowadzenia badań szczelności wałów przeciwpowodziowych.

Pod stałym nadzorem Małopolskiego Zarządu Melioracji Urządzeń Wodnych w Krakowie – Inspektoratu Rejonowego w Nowym Sączu, na terenie miasta, znajdują się następujące urządzenia i administrowane cieki wodne:

- obwałowanie rzeki Dunajec,
- potok Dąbrówka, dopływ rzeki Dunajec – 8400 m
- potok Łącznik, dopływ. rzeki Kamienna – 7100 m
- potok Majdan, dopływ potoku Dąbrówka – 5250 m
- potok Szczubanowski, dopływ rzeki Dunajec – 3200 m

Natomiast pod stałym nadzorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie – Zarządu Zlewni Górnego Dunajca z siedzibą w Nowym Sączu, znajdują się następujące cieki wodne:

- rzeka Dunajec w granicach administracyjnych miasta,
- rzeka Kamienna Nawojowska, prawy dopływ rz. Dunajec,
- potok Łubinka, prawy dopływ rz. Dunajec,
- potok Łękawka, prawy dopływ rz. Łubinki,

---

<sup>94</sup> Tamże.

- potok Naściszówka, prawy dopływ rz. Łubinki,
- potok Biczyczanka, prawy dopływ rz. Dunajec,
- potok Kamionka, prawy dopływ rz. Kamienica Nawojowska,
- potok Jamniczanka, prawy dopływ potoku Kamionka.

Do zadań Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie – Zarządu Zlewni Górnego Dunajca z siedzibą w Nowym Sączu jako administratora oraz właściciela wód, należy ich utrzymywanie /art. 21/, które zgodnie z art. 22 Ustawy Prawo wodne „...polega na zachowaniu lub odtworzeniu ich dna lub brzegów oraz na konserwacji lub remoncie istniejących budowli regulacyjnych...” Niewielkie roboty konserwacyjne w korytach rzek i potoków np.: wycinka faszyny, wykaszanie skarp, odmulanie żłobów i koryt itp., które Zarząd wykonuje siłami własnymi /grupa konserwacyjna/. Natomiast większe roboty konserwacyjne i remontowe budowli regulacyjnych (wymagające sprzętu) zlecane są firmom wykonawczym<sup>95</sup>.

Do zadań Małopolskiego Zarządu Melioracji Urządzeń Wodnych w Krakowie – Inspektoratu Rejonowego w Nowym Sączu w zakresie organizacyjnego i technicznego zabezpieczenia przeciwpowodziowego należy:

- ochrona oraz zabezpieczenie wałów przeciwpowodziowych,
- prowadzenie bieżącej analizy sytuacji hydrometeorologicznej dla potrzeb oceny stanu zagrożenia powodziowego,
- sygnalizowanie konieczności ogłoszenia pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego,
- branie udziału w zwalczaniu powodzi i usuwaniu jej skutków oraz współpraca z Miejskim Zespołem Zarządzania Kryzysowego,
- prowadzenie spraw z zakresu usuwania szkód powodziowych powstałych na wodach, urządzeniach melioracyjnych i wodnych w ramach przyznanych funduszy finansowych.

---

<sup>95</sup> Regulamin Organizacyjny Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie – Zarządu Zlewni Górnego Dunajca z siedzibą w Nowym Sączu

- prowadzenie ewidencji szkód powodziowych na ciekach wodnych, urządzeniach wodnych i melioracyjnych<sup>96</sup>.

Miasto Nowy Sącz administruje następującymi urządzeniami wodnymi:

- próg piętrzący ujęcia wody na rzece Dunajec, wskutek wezbrań wód powodziowych następuje częste uszkodzenie przedmiotowego urządzenia,
- umocnienie brzegowe rzeki Kamienica Nawojowska wzdłuż ul. Bulwar Narwiku;
- Wyloty kanalizacji opadowej służące do wprowadzania wód opadowych zlokalizowane na następujących ciekach; rzeka Dunajec – 5 szt., rzeka Kamienica Nawojowska – 16 szt., rzeka Poprad – 1 szt., potok Łącznik – 2 szt., potok Dąbrówka – 4 szt., potok Elektrodney – 1 szt., potok Szczubanowski – 3 szt. oraz potok Szymanowianka – 2 szt.<sup>97</sup>

Niezwykle niebezpiecznym zjawiskiem dla miasta może być opad burzowy o wysokiej wartości, zlokalizowany punktowo nad zlewnią rzeki Kamienicy lub Łubinki powyżej miasta. Z obserwacji specjalistów opad wartości 50 mm/godzinę jest bardzo prawdopodobny. Nie można zapomnieć o skutkach takich nie prognozowanych opadów, jakie miały miejsce w ostatnich latach w Łącku, Limanowej, Krynicy oraz w dniu 15 lipca 2002 r. w Muszynie. Zwłaszcza wielki opad burzowy zwykle połączony z silnym wiatrem, wyładowaniami atmosferycznymi i gradobiciem spowodować może chwilowy paraliż struktur miasta i różną skalę strat i zniszczeń. Sytuacje takie sugerują istnienie niedociągnięć w zakresie funkcjonowania kanalizacji deszczowej. Przede wszystkim w wielu przypadkach głównie kanały burzowe odprowadzające wodę z miasta nie są w stanie przejąć wystarczająco dużej części dopływu wody ze względu na swoją małą przepustowość. Wynika z faktu, że coraz to nowe osiedla są podłączane do starych systemów kanalizacji burzowej bądź z faktu, że nieoszacowany jest prawidłowo miarodajny opad nawalny, będący podstawą projektowania. Obserwacje i doświadczenie wykazują, że najczęściej place i drogi dojazdowe do miasta są wyposażone w wyjątkowo mało sprawne wpusty uliczne do kanalizacji burzowej. W efekcie podczas opadu nawalnego drogi te zamieniają się w rwące potoki, zaś woda

<sup>96</sup> Regulamin Organizacyjny Małopolskiego Zarządu Melioracji Urządzeń Wodnych w Krakowie – Inspektoratu Rejonowego w Nowym Sączu.

<sup>97</sup> Plan bezpośredniej ochrony przed powodzią Miasta Nowego Sącza – 2006.

gromadzi się w nisko położonych obszarach miejskich. Ten fakt znacząco utrudnia komunikację, jest przyczyną wielu lokalnych podtopień oraz utrudnień dla mieszkańców jak również zawsze przynosi duże straty materialne<sup>98</sup>.

### **5.5. Zagrożenia ruchami mas ziemnych - osuwiska**

Osuwisko polega na zsuwaniu się mas skalnych pod wpływem siły ciężkości. Proces ten zachodzi w określonych miejscach na zboczach lub stokach w następstwie zachwiania się równowagi skał. Przyczyną tego zjawiska mogą być:

- zwiększenie stromizny zbocza spowodowane podmyciem go wodą,
- osłabienie trwałości skał pod wpływem zwietrzenia lub przewilgocenia wywołanego opadami deszczu i działaniem wód podziemnych,
- oddziaływanie wstrząsów sejsmicznych,
- budownictwo i działalność gospodarcza nie uwzględniająca lokalnych warunków geologicznych (podcinanie stoków wykopami drogowymi, nadmierne polewanie sadów i ogrodów położonych na zboczach itp.).

Osuwiska powstają najczęściej na zboczach zbudowanych z przeplatanych skał wodoszczelnych (np. piaskowo - żwirowych, porowatych, wapiennych). Do powstawania osuwisk przyczynia się również pochylone ułożenie warstw lub występowanie w nich licznych szczelin biegnących w stronę spadku zbocza. W silnie nawilgoconych skałach ilastych osuwiska przekształcają się w potoki błotno - rumowiskowe. Skutki osuwisk są często katastrofalne i nabierają charakteru klęski żywiołowej.

Osuwiska dzieli się umownie na kilka rodzajów. Ze względu na ich charakter odróżnia się osuwiska dawne i współczesne, pod względem ukształtowania są one drobno – i wielko pagórkowate, pod względem struktury wyróżnia się bloki skalne ześlizgujące się na powierzchniach ślizgu, osuwiska – obrywy skalne, osuwiska wypierające, osuwiska wypierające, osuwiska plastyczne, osuwiska potoki, warstwy gleby ześlizgujące się na powierzchni stoku i inne. O zagrożeniu procesami osuwiskowymi decyduje morfologia i budowa geologiczna terenu. Obszary zagrożone ruchami mas ziemnych znajdują się w północnej i wschodniej części miasta Nowego Sącza i obejmują osiedla: Falkowa, Chruślice, Przetakówka i Zabełcze. Są to tereny

<sup>98</sup> Ocena zagrożenia powodziowego Miasta Nowego Sącza, Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Nowego Sącza, 2006.

położone w obrębie wzniesień otaczających Kotlinę Sądecką. W wyniku naturalnego wietrzenia powierzchniowych warstw gruntu oraz przez intensywną zabudowę tych terenów następuje wzmożenie procesów osuwiskowych. Po nawalnych deszczach, które wystąpiły w Nowym Sączu w miesiącu lipcu 2001 roku, zarejestrowano 53 punkty ruchu mas ziemnych. Osuwiska były zlokalizowane przede wszystkim w ciągu ulic: Barska, Leśna, Zdrojowa, Podgórska, Witosa, Chruślicka, Falkowska. W większości były to lokalne spływy mas ziemnych. Największe osuwisko powstało na osiedlu Falkowa, którego powierzchnia objęła ponad 10 ha<sup>99</sup>.

Najistotniejszymi czynnikami uaktywniającymi ruchy mas ziemnych są nawalne deszcze oraz naruszenie stateczności zboczy przez zabudowę lub przez roboty ziemne. Zmniejszenie zagrożeń powstawania procesów osuwiskowych polega na ograniczeniu zabudowy terenów zagrożonych ruchami mas ziemnych oraz na uregulowaniu w tych miejscach spływu wód opadowych.

#### 5.6. Zarejestrowane osuwiska na terenie miasta Nowego Sącza

Lp.	Lokalizacja	Wstępna inwentaryzacja szkód i zagrożeń	Wstępna klasyfikacja zjawiska	Prognoza rozwoju
1.	Oś. Falkowa	Zniszczone w części ulice: Długoszowskiego, Podwale, Botaniczna; zniszczone 4 budynki mieszkalne, sieć energetyczna i telekomunikacyjna. W strefie powyższego zagrożenia znajduje się 17 budynków mieszkalnych, sieć kanalizacji sanitarnej i sieć wodociągowa. Powierzchnia osuwiska: ok.10 ha	S	P
2.	Wschodni stok od ul. Falkowskiej	Zagrożone 3 budynki mieszkalne, stacja transformatorowa i linia energetyczna, osuwisko na terenach rolnych	S	P
3.	200 m za budynkiem przy ul. Długoszowskiego 67	Spływ mas ziemnych w obrębie terenów leśnych	S	Z
4.	Po lewej i prawej stronie budynku przy ul. Lwowskiej 297	Lokalne spływy mas ziemnych na użytkach, potencjalne zagrożenie dla budynku	S	Z
5.	200 m powyżej budynku przy ul. Lwowskiej 211	Lokalny spływ mas ziemnych w obrębie upraw rolnych	S	Z
6.	powyżej budynku ul. Miodowa 9	Spływ mas ziemnych w obrębie terenów leśnych	S	P

<sup>99</sup> Ocena zagrożenia ruchami mas ziemnych – osuwiskami Miasta Nowego Sącza, Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska UM Nowego Sącza, 2004 r..

7.	Na gruntach przy ul. Jagodowej	Spływ mas ziemnych w obrębie upraw rolnych	S	Z
8.	Za budynkiem ul. Świt 17	Spływ mas ziemnych w obrębie upraw rolnych	S	Z
9.	Powyżej budynku ul. Piątkowska 95	Spływ mas ziemnych w obrębie upraw rolnych	S	Z
10.	Powyżej budynku ul. Nowowiejskiego 8a	Spływ mas ziemnych w obrębie upraw rolnych, oznaki uaktywnienia się osuwiska	S	P
11.	Powyżej budynku ul. Leśna 14	Osuwisko na zboczu, zagrożony budynek mieszkalny i gospodarczy	S	P
12.	Powyżej budynku ul. Leśna 20 i 22a	Spływ mas ziemnych, tendencje do rozwoju osuwiska, zagrożone budynki mieszkalne	S	P
13.	Rejon posesji ul. Leśna 30	Rozwój osuwiska, zniszczony budynek mieszkalny, zagrożony budynek gospodarczy	S	P
14.	Powyżej budynku ul. Grabowa 10	Spływ mas ziemnych na skarpie	S	Z
15.	100 m od budynku ul. Grabowa 33	Rozwój osuwiska na terenie upraw rolnych	S	P
16.	Poniżej budynku ul. Librantowska 1	Spływ mas ziemnych na skarpie poniżej budynku	S	P
17.	Poniżej i obok budynku ul. Librantowska 9	Spływ mas ziemnych na skarpie poniżej budynku, tendencje do kształtowania się osuwiska	S	P
18.	Powyżej budynku ul. Barska 110	Oznaki uaktywnienia się osuwiska	S	P
19.	Powyżej budynku ul. Barska 111	Spływ mas ziemnych na skarpie powyżej budynku w obrębie upraw rolnych	S	Z
20.	Powyżej budynku ul. Barska 121	Osunięcie mas ziemnych na lokalną drogę dojazdową do 4 budynków mieszkalnych	S	Z
21.	Powyżej budynku ul. Barska 131	Spływ mas ziemnych na zboczu powyżej budynku w obrębie terenów leśnych, tendencje do rozwoju osuwiska, zagrożony budynek mieszkalny	S	P
22.	Powyżej budynku ul. Barska 139	Lokalne spływy mas ziemnych na zboczu, tendencje do rozwoju osuwiska	S	P
23.	Powyżej budynku ul. Zdrojowa 70	Lokalny spływ mas ziemnych, zagrożony budynek gospodarczy	S	Z
24.	Powyżej budynku ul. Zdrojowa 93	Spływ mas ziemnych na zboczu powyżej budynku, tendencje do rozwoju osuwiska, zagrożony budynek mieszkalny	S	P
25.	Okolo 10 m. od budynku ul. Zdrojowa 121	Spływ mas ziemnych na skarpie poniżej budynku, zniszczona droga dojazdowa do pól, zasypała studnia gospodarcza, uszkodzony budynek lokalnej hydroforni	S	Z
26.	Okolo 500 m poniżej ul. Zdrojowa 183	Spływ mas ziemnych na zboczu poniżej budynku, zniszczone ujęcie wody dla tego budynku	S	Z



27.	Za stacją paliw "SOWPOL" przy ul. Witosza	Spływ mas ziemnych na zalesionym zboczu, zagrożona linia energetyczna	S	Z
28.	200 m za budynkiem ul. Podgórska 5a	Tendencje do kształtowania się osuwiska, nieużytki	S	P
29.	Powyżej budynku ul. Podgórska 15	Lokalny spływ mas ziemnych, tendencje do kształtowania się osuwisk	S	P
30.	ok. 100 m powyżej budynku ul. Podgórska 29a	Lokalny spływ mas ziemnych, teren upraw rolnych	S	Z
31.	Powyżej budynku ul. Podgórska 31 a	Spływ mas ziemnych na zboczu, nieużytki Tendencje do kształtowania się osuwiska	S	P
32.	Powyżej budynku ul. Podgórska 45	Spływ mas ziemnych na zboczu, nieużytki Tendencje do kształtowania się osuwiska	S	P
33.	Powyżej budynku ul. Witosza 70	Tendencje do kształtowania się osuwiska, pęknięcia i niewielkie osuwy gruntu, teren upraw rolnych	S	P
34.	Ogródki Działkowe „Góra Zabelecka”	Rozmycie gruntu u podstawy zbocza I lokalny spływ mas ziemnych	S	Z
35.	200 m za budynkami ul. Dożynkowa 34 i 36	Spływ mas ziemnych w obrębie upraw rolnych	S	Z
36.	Obok budynku ul. Dożynkowa 8a	Lokalne spływy mas ziemnych w obrębie upraw rolnych	S	Z
37.	Poniżej budynku ul. Dożynkowa 14	Lokalny spływ mas ziemnych na ul. Dożynkową, zagrożona linia energetyczna, zniszczona droga dojazdowa do pól	S	Z
38.	Powyżej budynku ul. Zalesie 16	Lokalne uaktywniające się osuwisko o pow. ok. 0.3 ha na terenie upraw rolnych	S	P
39.	Poniżej budynku ul. Falkowska 17	Lokalny spływ mas ziemnych, teren zalesiony	S	P
40.	Za budynkiem ul. Zdrojowa 105	Osunięcia gruntu wzdłuż lokalnej krawędzi na zboczu, tereny rolne	S	Z
41.	Powyżej budynku ul. Piątkowska 57	Uaktywnienie się osuwiska na gruntach rolnych	S	P
42.	Okolo 1 km od budynku ul. Piątkowska 57	Lokalny spływ mas ziemnych na obszarze leśnym	S	Z

43.	Poniżej budynku ul. Zdrojowa 147	Spływ mas ziemnych w obrębie terenów leśnych i rolnych, zniszczone ujęcie wody do budynku mieszkalnego	S	P
44.	Rejon posesji ul. Leśna 91	Objawy uaktywnienia się osuwiska na terenach rolnych	S	P
45.	Obok budynku ul. Lwowska 253	Lokalne spływy mas ziemnych na zboczu, grunty rolne	S	Z
46.	Powyżej budynku ul. Leśna 30a	Objawy rozwoju osuwiska, teren rolny, potencjalne zagrożenie dla budynku mieszkalnego	S	P
47.	Za budynkiem ul. Falkowska 28	Objawy rozwoju osuwiska na gruntach rolnych	S	P
48.	Powyżej budynku ul. Barska 141	Spływ mas ziemnych, objawy rozwoju osuwiska na terenach rolnych i leśnych	S	P
49.	Obok budynku ul. Chruślicka 40	Lokalne spływy mas ziemnych wzdłuż lokalnej krawędzi na zboczu, tereny rolne	S	Z
50.	Rejon budynku ul. Jamnicka 113	Aktywne osuwisko, zagrożony zniszczeniem budynek mieszkalny	S	P
51.	Poniżej budynku ul. Leśna 83	Lokalne spływy i obrywy mas ziemnych na krawędzi zbocza, tereny rolne i leśne	S	Z
52.	Rejon budynku ul. Falkowska 32	Lokalny spływ mas ziemnych w obrębie terenów leśnych, zniszczone ujęcie wody dla dwóch budynków mieszkalnych	S	Z
53.	Powyżej budynku ul. Podgórska 3a	Tendencja do kształtowania się osuwiska, zniszczony mór oporowy.	S	P

**Tabela stanowi część składową oceny zagrożenia ruchami mas ziemnych – osuwiskami Miasta Nowego Sącza**

Objaśnienia do tabeli:

**S** – zinwentaryzowane osuwisko

**Z** – osuwisko zamknięte obszarowo

**P** – możliwy rozwój osuwiska

### **5.7. Zasady ogłaszania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego<sup>100</sup>.**

<sup>100</sup> Na podstawie art. 31a, ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) Prezydent Miasta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.

- Pogotowie lub alarm przeciwpowodziowy ogłasza i odwołuje Prezydent Miasta, a w razie jego nieobecności Zastępca Prezydenta.
- Podstawą do ogłoszenia pogotowia lub alarmu przeciwpowodziowego jest osiągnięcie na wodowskazach rozmieszczonych w korytach poszczególnych rzek stanu ostrzegawczego (tj. pogotowia) lub alarmowego (tj. alarmu).
  1. Dunajec /stan ostrzegawczy/ 250 cm / stan alarmowy/ 380 cm
  2. Kamienica /stan ostrzegawczy/ 200 cm / stan alarmowy/ 260 cm
  3. Łubinka /stan ostrzegawczy/ 300 cm / stan alarmowy/ 380 cm
- pogotowie lub alarm może być ogłoszony w każdej innej sytuacji jeśli uznano ją za groźną dla miasta, lub gdy zagraża to życiu i mieniu ludności zamieszkałej na terenach zagrożonych powodziowo. Działania MZZK w tym zakresie określa **Załącznik Nr 17.**

#### 5.8. Zabezpieczenie materiałowo – sprzętowe działań przeciwpowodziowych

Urząd Miasta Nowego Sącza na podstawie art. 7, pkt 1, ust. 14<sup>101</sup>, zorganizował Magazyn Sprzętu Przeciwpowodziowego. Zakupu wyposażenia Magazynu dokonano ze środków własnych budżetu Miasta Nowego Sącza.. Sprzęt ten znajduje się w dyspozycji Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności oraz Ochotniczej Straży Pożarnej „Biegonice”, w siedzibie której dotychczas przechowywana jest część sprzęt przeciwpowodziowego. Dyslokacji sprzętu dokonano w oparciu o występujące potrzeby z oceny zagrożenia Miasta Nowego Sącza..

Lp.	Nazwa wyposażenia (urządzeń, sprzętu itp)
<b>SPRZĘT ROBOCZY</b>	
1	Łopaty
2	Łopaty do śniegu
2	Siekiery
3	Piły ręczne długie
4	Wiadra plastikowe
5	Wózek metalowy (taczki)
6	Pompka do materaca

<sup>101</sup> Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

<b>MATERIAŁY ROBOCZE</b>	
1	Worki
2	Drut do wiązania worków
3	Automat do wiązania worków
<b>SPRZĘT OŚWIETLENIOWY</b>	
1	Agregat prądowórczy 3kVT
2	Agregat prądowórczy 220/380 V
3	Latarki elektryczne
4	Latarki dużej mocy - halogen-szperacz
5	Lampa sygnalizacyjna
<b>SPRZĘT RATOWNICZY</b>	
1	Kamizelka asekuracyjna
2	Kamizelka ratunkowa
3	Lina torowa (25 mb)
4	Lina torowa (50 mb)
5	Lina asekuracyjna z kołowrotkiem
6	Przecinarka do stali i betonu
7	Piła do cięcia drewna (łańcuchowa)
8	Ściągacz ładunku - bagażnika
9	Drabina aluminiowa
10	Łódź motorowa „MARINES” 390 SP
11	Kurtka przeciwdeszczowa
12	Piła do cięcia stali i betonu
13	Zapora p. powodziowa
14	Plandeka
<b>ODZIEŻ OCHRONNA</b>	
1	Skafander do pracy w wodzie
2	Kurtka podgumowana
3	Kurtka RESPITEX
4	Buty gumowe
5	Buty skórzane
6	Rękawice brezentowe – skórzane
7	Kask ochronny
8	Łóżka polowe
9	Materace dmuchane
10	Koce
11	Gumofilce
12	Okulary ochronne
13	Ubranie robocze BRIXTON
14	Kurtka ocieplana
15	Czapka bawełniana

<b>SPRZĘT ODWADNIAJĄCY</b>	
1	Pompa szlamowa wydajność 2000-2300 l/min
2	Pompa szlamowa HONDA WTX 20
3	Wąż ssawny do pompy 10 mb
4	Wąż tłoczny W-75
4	Wąż ssący
5	Klucze do węży
6	Osuszacze KT – 210 WILNS
<b>WYPOSAŻENIE OCHOTNICZEJ STRAŻY POŻARNEJ</b>	
1	Samochód pożarniczy
2	Samochód wywrotka „STAR-MAN”
3	Samochód oświetleniowy „Żuk”
4	Samochód ratownictwa wodnego
5	Lewary hydrauliczne B-5, B-10
6	Motopompa
7	Pompa szlamowa wydajność 650 l/min HONDA WTX 20
	Węże tłoczące i ssące W-110, W-75, W-52
8	Pompa pływająca „Niagara”
	Przyczepa do transportu sprzętu
10	Ubrania koszarowe
11	Agregat prądotwórczy
12	Radiotelefon GM 300
13	Kurtki strażackie RESPITEX

#### Wyposażenie Magazynu Przeciwpowodziowego

Miasto Nowy Sącz posiada w stałej rezerwie zabezpieczone 4000 szt. worków z piaskiem do prowadzenia działań zapobiegawczo ratowniczych, które zdeponowane są w Ochotniczej Straży Pożarnej "Biegonice" ul Zakładników 1 oraz ok. 3000 szt. worków z piaskiem zmagazynowanych na placu przy ul. Naściszowskiej 39. Wszelkie inne potrzeby materiałowo sprzętowe (większe ilości piasku, kamienia i innych materiałów) do prowadzenia działań zapobiegawczo ratowniczych (w stosunku do każdego rodzaju zdarzenia i zagrożenia) są ustalane każdorazowo przez Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego.

#### **5.9. Siły ratownicze wykorzystywane w akcjach przeciwpowodziowych**

Wiodącą siłą ratowniczą w akcji przeciwpowodziowej na terenie miasta Nowego Sącza jest Państwowa Straż Pożarna (PSP). W oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej do podstawowych zadań PSP należy między innymi organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych i działań

zapobiegawczo - ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń.

Innymi jednostkami i siłami uczestniczącymi w akcjach przeciwpowodziowych i działaniach zapobiegawczo - ratowniczych na terenie miasta Nowego Sącza są:

- Ochotnicza Straż Pożarna,
- Policja,
- Karpacki Oddział Straży Granicznej
- Straż Miejska,
- Służby komunalne miasta Nowego Sącza,
- Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe,
- Sąddeckie Pogotowie Ratunkowe,
- Organizacje pozarządowe, wolontariusze, ochotnicy,
- Formacje Obrony Cywilnej (w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej),
- Osoby objęte obowiązkiem świadczeń osobistych i rzeczowych,
- Pracownicy pionów technicznych Urzędu Miasta Nowego Sącza,
- Służby weterynaryjne,
- Służby sanitarno – epidemiologiczne i ochrony środowiska,
- Specjaliści Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej - Zarządu Zlewni Górnego Dunajca z siedzibą w Nowym Sączu,
- Specjaliści Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych – Inspektoratu Rejonowego w Nowym Sączu,
- Służba zdrowia,
- Specjaliści Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej wraz pionem pomocy psychologicznej,
- Specjaliści Sąddeckiego Ośrodka Interwencji Kryzysowej,
- Zakładowe służby ratownicze.
- Domy Pomocy Społecznej,
- Placówki Oświatowo – Wychowawcze,
- Pogotowie Energetyczne,
- Pogotowie Ciepłownicze,
- Pogotowie Gazowe,
- Pogotowie Wodno – Kanalizacyjne,

- Pogotowie Dźwigowe,
- Przedsiębiorcy różnych branż.

Szczegóły działania MZZK określa - **Załącznik Nr 17.**

**5.10. Wykaz społecznych i pozarządowych organizacji ratowniczych mogących wykonywać zadania w zakresie ochrony ludności na terenie miasta Nowego Sącza w czasie zagrożenia powodziowego**

Nazwa organizacji	Siedziba	Zakres i możliwości
PCK	Nowy Sącz	Grupa ratowniczo-medyczna, wolontariat
ZHP Komenda Hufca Nowy Sącz	Nowy Sącz	Grupa ratownicza, wolontariat
Związek Strzelecki „Strzelec”	Nowy Sącz	Dwa plutony interwencyjne Nowy Sącz wolontariat
WOPR	Nowy Sącz	Przy zagrożeniach powodziowych, ratownicy, nurkowie
GOPR (grupa krynicka)	Nowy Sącz	Prace wysokościowe, akcje ratownicze

**5.11. Historia powodzi na terenie miasta Nowego Sącza w latach 1452 – 2007**

Rok powodzi	Przyczyny i powstałe straty powodziowe na terenie miasta Nowego Sącza
1452	„Panował w Polsce głód z przyczyn nieurodzaju, na co niewątpliwy wpływ miał niekorzystny stan pogody w lecie i na jesieni poprzedniego roku”
1466	„Przyczyną nieurodzaju był nadmiar opadów w jesieni roku ubiegłego”
1468	„Wielka ilość opadów w porze letniej, co spowodowało nieurodzaj”
1470	„Znowu niekorzystne warunki dla rolnictwa. Ustawiczne deszcze w czasie żniw nie pozwoliły na normalny zbiór zboża, które zległo i wygniło”
1520	„Ustawiczne deszcze poczyniły wielkie szkody w polach”
1534	„Od 29. czerwca i w ciągu trzech następnych dni deszcze spowodowały ogromną powódź. Nawet Wisła w Krakowie wylała, niszcząc mosty i zasiewy. Wróciła do koryta dopiero 12. lipca. Wylał Dunajec i Kamienica (1 lipca). Wielkie szkody. Woda zalała łąki i pola uprawne. Zniszczone

	zostały wszystkie mosty w okolicach Nowego Sącza i Nowego Targu.
1572	„Powódź zabrała most na Dunajcu”
1580	„W tym roku powódź powoduje wielkie zniszczenia w mieście Nowym Sączu”
1651	„Powódź zniszczyła 19 folwarków”
1738	„Wielki nieurodzaj, deszcze, wylewy rzek, gradobicie, tyfus głodowy”
1813	„Dunajec w czasie powodzi podmył fundament zamku, tak że jego część zachodnia o7 frontowych oknach wraz z basztą od strony rzeki zawaliła się. Odtąd Dunajec, zmieniawszy swoje koryto, werznął się głęboko pod samo miasto”
1907	„Powódź Kamienicy i Dunajca”
1913	„Powódź zalewa Wólki – wielka woda w Dunajcu”
1924	„Wylewa Kamienica i Łubinka”
1934	„Wielka powódź Dunajca i Kamienicy”
1954	„Znowu powódź Dunajca i Kamienicy”
1997	„Powódź stulecia”, ogłoszenie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Ogromne straty powodziowe.
2001	„Kolejna powódź” ,ogłoszenie pogotowia alarmu przeciwpowodziowego. Bardzo duże straty powodziowe.
2004	27-31 lipca.2004 roku „Kolejna powódź” zalanie ul. Nadbrzeżnej przez wody rzeki Kamienicy. Lokalne podtopienia, duże straty powodziowe.
2005	Miesiąc marzec zagrożenie powodziowe spowodowane nagłymi roztopami śniegu ogłoszono pogotowie przeciwpowodziowe.
2005	10-12 czerwca zagrożenie powodziowe ogłoszenie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego.
2006	29-31 marzec wody w rzekach przekroczyły stany ostrzegawcze ogłoszono pogotowie przeciwpowodziowe
2006	3-4 czerwca powódź (ogłoszony alarm przeciwpowodziowy) wylała rzeka Kamienica zalewając ul. Bulwary Narwiku oraz wylał potok Łubinka zalewając pobliskie gospodarstwa domowe
2007	Bez zagrożeń powodziowych.

Tabela dotycząca historii powodzi Miasta Nowego Sącza pochodzi z opracowania Stacji Hydrologiczno – Meteorologicznej IMGW Nowy Sącz..

### 5.12. Potoki błotno – rumowiskowe

Pod pojęciem potoku błotno - rumowiskowego rozumiemy kształtujący się nagle w korytach górskich rzek strumień, odznaczający się gwałtownym wzrostem poziomu wody i dużą (od 10 do 75%) zawartością ciał stałych (produktów erozji skał)<sup>102</sup>.

Potok błotno - rumowiskowy powstaje pod wpływem obfitych. i długotrwałych opadów deszczu, burzliwego topnienia lodowców lub sezonowej pokrywy śnieżnej, jak

<sup>102</sup> Plan bezpośredniej ochrony przed powodzią Miasta Nowego Sącza – 2006 r.



również obsunięcia się do koryt rzek znacznych ilości gruzu i bloków skalnych przy znacznym nachyleniu terenu.

Pod względem zawartości odróżnia się potoki błotno - kamieniste, błotne, wodno-kamienne i wodno-zwietrzelinowe, a pod względem typu fizycznego - potoki niespójne i spójne. W niespójnych potokach błotno - rumowiskowych środowiskiem transportującym jest woda z wtrąceniami ciał stałych, w spójnych zaś - mieszanina gruntowa, w której podstawowa masa wodna związana jest z drobno dyspersyjnymi cząstkami gruntu.

W odróżnieniu od potoków zwykłych potok błotno - rumowiskowy nie spływa w sposób ciągły, lecz kolejnymi falami. Jednorazowa objętość rumowiska niesionego przez taki potok dochodzi do setek tysięcy, a czasami nawet milionów metrów sześciennych, przy czym rozmiary przenoszonych bloków skalnych dochodzą do 3 - 4 m (średnicy) i 100 - 200 ton. Ze względu na olbrzymią masę i prędkość, potok błotno - rumowiskowy niszczy drogi, urządzenia, grunty orne itp. Potoki błotno - rumowiskowe powstają w różnych warunkach. Jednakże praktyka wskazuje, że na ich kształtowanie główny wpływ wywierają ulewne opady atmosferyczne, nagromadzenie się rumowisk skalnych oraz intensywny spływ wód powierzchniowych.

Zależnie od wielkości zasobów sypkich odróżnia się dwa typy zlewisk potoków błotno - rumowiskowych: w pierwszym typie występują znaczne zasoby osadów sypkich, wystarczające do ukształtowania się wielu potoków błotno - rumowiskowych, w drugim typie zlewisk osady sypkie gromadzą się dopiero w okresach dzielących spływ kolejnych potoków błotno rumowiskowych.

Stopień gotowości zlewiska do tworzenia potoków błotno -rumowiskowych zależy od stanu ognisk rumowiskowych, czyli ukształtowania zlewisk elementarnych, w obrębie których tworzą się te potoki. Pod względem swej struktury ogniska rumowiskowe dzielą się na: erozyjne, zwałowo - osypiskowe, zsuwowe i ześlizgowe. Znajdująca się w nich masa błotno - rumowiskowa otrzymuje wodę w wyniku kondensacji lub z ukrytych lodowców.

Praktyka walki z potokami błotno - rumowiskowymi wykazuje, że napełnione ognisko rumowiskowe jest trudne do wykrycia, mimo że pod jego powierzchnią już na głębokości 5—10 cm zauważa się wilgoć, głębiej zaś występuje masa błotna o dużej wilgotności.

W ogniskach rumowiskowych produkty erozji skał przekształcają się zazwyczaj w kamienisto - błotną masę, która w dowolnej chwili może ruszyć z miejsca, pokonując

po drodze i porywając różne przeszkody w postaci kamieni, bloków skalnych i piachu. Przeszkody te są już wcześniej nadwyřezane przez ulewy lub inne zjawiska przyrody. Masa błotno - rumowiskowa przebija się przez nie pojedynczymi strumieniami, które następnie zlewają się w jeden główny nurt, płynąc z dużą prędkością na przestrzeni 10 - 20 km.

W obrębie swego zlewiska potoki błotno - rumowiskowe mogą mieć charakter lokalny lub ogólny. Potoki lokalne powstają w korytach rzek lub dużych parowach, a częstotliwość ich spływania zależy od intensywności nagromadzania się gruzu i bloków skalnych na stokach i w korytach. Ogólne potoki spływają w głównych korytach rzek i większość z nich ma strukturę kamienisto - błotną.

Aktywność zlewisk potoków błotno - rumowiskowych jest zróżnicowana. Obok mało aktywnych zlewisk w wielu górskich rejonach istnieją i takie, w których potoki błotno - rumowiskowe kształtują się dość często.

Dla zakładów pracy, miast i osiedli, upraw rolnych, systemów nawadniających, linii kolejowych i dróg szczególnie groźne są strukturalne potoki błotno - rumowiskowe, co jest uwarunkowane wieloma ich właściwościami. Groźną cechą strukturalnego potoku błotno - rumowiskowego jest nagłe kształtowanie się i prostoliniowy spływ, niebezpieczny dla osiedli, ponieważ w takich wypadkach obwałowanie brzegów rzek nie gwarantuje ochrony. Poza tym taki potok niesie znaczne ilości skalnego gruzu, zasypując nim nawadniane pola, sady, winnice, urządzenia hydrotechniczne i osiedla. Niszczącą siłę potoku błotno - rumowiskowego potęguje jego znaczna zdolność transportowa oraz niezwykła wartkość i nieciągłość ruchu. Zazwyczaj potok błotno - rumowiskowy spływa kilkoma falami, przy czym jego prędkość dochodzi do około 15 km/h. Napotykając przeszkody pokonuje je, przy czym jego energia nie maleje, lecz przeciwnie — wzrasta<sup>103</sup>.

Naturalne warunki rejonów górskich sprzyjają znacznemu powierzchniowemu spływowi wód i kształtowaniu się niszczących potoków błotno - rumowiskowych.

---

<sup>103</sup> Ocena zagrożenia ruchami mas ziemnych – osuwiskami Miasta Nowego Sącza, Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska UM Nowego Sącza, 2004 r..

## ZAKOŃCZENIE

Obecnie powszechne i tradycyjne pojmowanie bezpieczeństwa, zaczęło tracić rację bytu w sytuacji, gdy oddaliło i zmniejszyło się widmo oraz ryzyko wybuchu globalnego konfliktu zbrojnego w skali świata, znikły również globalne problemy ideologiczne, a uwaga państw skupiona została przede wszystkim na rozwoju gospodarczym, społecznym, politycznym i kulturalnym. Wyzwania cywilizacyjne początku XXI wieku wymusiły poszukiwanie nowych uwarunkowań i koncepcji bezpieczeństwa, w którego zapewnieniu uczestniczyłyby wszystkie struktury cywilne jak również militarne. Utworzenie systemu zarządzania kryzysowego okazało się pomysłem na rozwiązanie wielu istniejących problemów w dziedzinie bezpieczeństwa naszego kraju. Pomimo prężnie i dynamicznie rozwijającego się stworzonego systemu zarządzania kryzysowego należy stwierdzić, że podlega on ciągłemu procesowi weryfikacji, a także doskonalenia. U podstaw tych procesów leżą nie tylko tworzone nowe uwarunkowania prawne, społeczno – gospodarcze, polityczne i finansowe, ale także doświadczenia wynikające z przebiegu różnych sytuacji i zdarzeń kryzysowych. Zmiany wynikające z tych procesów mają na celu generowanie zwiększenia poczucia bezpieczeństwa mieszkańców oraz przyniesienie oszczędności finansowych dla jednostek tworzących dany system zarządzania kryzysowego. Uwarunkowania dotyczące funkcjonowania tego systemu sprawdziły się wiele razy w różnych zaistniałych sytuacjach i zdarzeniach kryzysowych, które występowały w ciągu ostatnich minionych lat na terenie naszego kraju. Należy podkreślić, że w celu osiągnięcia najlepszych efektów i rezultatów w zakresie tworzenia oraz organizacji systemu zarządzania kryzysowego na terenie naszego kraju przyjęto najbardziej zbliżone rozwiązania do standardów obowiązujących w państwach członkowskich NATO.

Zgodnie z wypracowanymi procedurami oraz obowiązującymi zasadami w zakresie funkcjonowania struktur systemu zarządzania kryzysowego naszego państwa, w niniejszej pracy magisterskiej starałem się przedstawić znaczenie i rolę organu centralnego, który ustala strategię działania tego systemu w skali kraju, a dotyczy ona rozwiązań legislacyjnych, określania ramowych kierunków i zadań oraz procesów koordynacji nimi. To właśnie Rząd naszego kraju, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz wojewoda tworzą warunki ku temu, by władze samorządowe i ich właściwe służby, a także mieszkańcy (jako znajdujący się zawsze

najbliższej potencjalnych zagrożeń) najlepiej znali ich lokalne uwarunkowania oraz mogli jak najszybciej reagować i być w stanie tak działać, aby zagrożenie minimalizować lub by w ogóle nie doszło do jego wystąpienia.

W skład struktur całego systemu zarządzania kryzysowego wchodzi wszystkie organy i jednostki administracji rządowej oraz samorządowej, a także organizacje społeczne i pozarządowe działające na rzecz powszechnego ratownictwa i ochrony ludności. Podstawowymi jednostkami tego systemu są: profesjonalne służby ratownicze z dominującą i wiodącą rolą Państwowej Straży Pożarnej oraz jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych wchodzących w skład Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego wraz z jego korpusem technicznym, służby ochrony ludności, centra zarządzania kryzysowego, szpitalne oddziały ratunkowe, centra koordynacji ratownictwa i monitoringu zagrożeń poszczególnych organów administracji publicznej, wyspecjalizowane struktury ratownicze zaangażowanych organizacji społecznych i pozarządowych, różne instytucje pomocy humanitarnej, a także specjalistyczne jednostki ratownicze funkcjonujące w zakładach pracy.

Należy podkreślić, że uwarunkowania dotyczące konieczności budowy systemu zarządzania kryzysowego w naszym kraju były podyktowane praktyczną realizacją wniosków płynących ze wszystkich szczebli zarządzania państwem i wszystkich środowisk, które uczestniczyły w zwalczaniu skutków katastrofalnej powodzi w 1997 r. Tragiczny przebieg tego ogromnego zagrożenia dowiódł, że potrafimy w skali całego kraju wyciągnąć wiele pozytywnych wniosków i wykorzystać „płynące” z niego doświadczenia, które znalazły pozytywne odzwierciedlenie przy organizacji i budowie w naszym kraju właściwych struktur systemu zarządzania kryzysowego.

W sytuacjach i przypadkach powstania różnych nadzwyczajnych zagrożeń, klęsk żywiołowych dochodzi do powstania kryzysu, który w zależności od skali, rodzaju oraz charakteru zdarzenia może mieć wymiar lokalny, regionalny lub ogólnokrajowy. W ramach stworzonego systemu zarządzania kryzysowego uruchamia się procedury postępowania odpowiednie do zaistniałej sytuacji, a także skali zagrożenia. Zarządzanie w przypadkach powstania różnych zagrożeń powierzone jest jednoosobowemu organowi odpowiedniego szczebla władzy administracji ogólnej, który za efekt tego zarządzania ponosi pełną odpowiedzialność. Organ taki działa przy pomocy właściwego zespołu zarządzania kryzysowego oraz centrum zarządzania kryzysowego - jako zaplecza koordynacyjnego, monitorującego, a także informacyjno – analitycznego wspomagającego pracę wymienionego zespołu.

Należy podkreślić i stwierdzić, że system zarządzania kryzysowego powstał oraz został zbudowany na trwałych fundamentach i uwarunkowaniach wynikających z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa człowiekowi jako najistotniejszej i najważniejszej jednostce życia ludzkiego. Został on stworzony przez ludzi i dla ludzi. System ten nacechowany jest dynamizmem i uwarunkowaniami wynikającymi z relacji naszego codziennego życia. Posiada on swojego stałego i własnego reżysera, któremu na imię jest kryzys.

W pracy tej starałem się wykazać, że zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa jest problemem nas wszystkich jak również, że w jakiejś mierze oraz stopniu wszyscy musimy uczestniczyć w organizacji i sprawnym funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego, a także w różnych działaniach zapobiegawczo – ratowniczych. Działania takie powinny być podejmowane w sytuacjach gdy zagrożenia nie występują i możliwe jest dokonywanie wyborów zmierzających do minimalizacji wszelkiego rodzaju ryzyka. Gdy jednak dochodzi do stanu zagrożenia, a sytuacja kryzysowa staje się bardzo trudna i od podjętych decyzji zależy nie tylko wynik i efekt działań zapobiegawczo - ratowniczych, ale życie i zdrowie wielu ludzi to wszelkie decyzje muszą zawsze być podejmowane i charakteryzować się największą możliwą skutecznością i efektywnością. Przy podejmowaniu tych decyzji należy uwzględniać zarówno skalę, wielkość istniejącego zagrożenia i ryzyka oraz potencjalne możliwości sił i środków angażowanych do działań ratowniczych.

W chwili zaistnienia zdarzenia niebezpiecznego (kryzysu) ujawniają się wszystkie związki systemu ochrony ludności ze strukturą administracyjną poszczególnych szczebli zarządzania bezpieczeństwem państwa. Dlatego też uważam, że w obecnej chwili priorytetem przy doskonaleniu funkcjonowania i organizacji systemu zarządzania kryzysowego jest wyznaczenie celu, który ukierunkowany jest na pełną ochronę obywateli, mienia i środowiska przed skutkami różnych zdarzeń kryzysowych zakłócających ich normalny tryb życia.

Celem niniejszej pracy było również przedstawienie wybranych problemów oraz rozważań na temat zagadnień dotyczących powstawania zagrożenia powodziowego, które prowadzi do bardzo skomplikowanych sytuacji kryzysowych, a także wskazanie zasadniczych kierunków zapobiegania i przeciwdziałania powstawaniu temu rodzajowi zagrożenia. W treści pracy starałem się wykazać, że wszelkie uwarunkowania powstawania oraz przebiegu zagrożeń (szczególnie zagrożenia powodziowego) powinny być zawsze poddawane dogłębnej analizie

i rozważaniom, gdyż każdy szczegół w tym zakresie ma niezwykle istotne znaczenie. Staralem się pokazać, że pomijanie czegokolwiek może przyczynić się do zmniejszenia skuteczności podejmowanych działań. Również starałem się pokazać, że rozwój cywilizacyjny jest elementem naszego codziennego życia i rzeczywistości, a także że jest on przyczyną powstawania wielu zagrożeń. Dlatego też pragnę stwierdzić, że dostrzeganie różnego rodzaju i charakteru zagrożeń (nawet tych najmniejszych) jest bardzo ważne, gdyż jak potwierdza już wielokrotnie historia - zagrożenia nigdy nie miały i nie będą mieć żadnych granic.

W niniejszej pracy starałem się przedstawić zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawnymi - sposób organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej, ze szczególnym podkreśleniem jego organizacji na terenie miasta Nowego Sącza oraz ukierunkowaniem na problematykę bardzo często występującego w tym mieście zagrożenia powodziowego. Równocześnie chciałem szczególnie podkreślić, że organizacja tego systemu jest bardzo ważnym i istotnym zadaniem dla administracji, ponieważ sprawne jej funkcjonowanie jest podstawą do zapewnienia realizacji wszystkich funkcji państwa w każdej sytuacji. W tym miejscu jeszcze raz pragnę podkreślić fakt ponoszenia głównej odpowiedzialności przez poszczególne poziomy władzy za podejmowane decyzje w kontekście zaistniałych sytuacji kryzysowych, które muszą być zawsze racjonalne i adekwatne do przebiegu oraz rozwoju zdarzenia. Prawidłowo zorganizowany system zarządzania kryzysowego jest bardzo ważny dla każdego szczebla władzy publicznej, aby mogła ona utrzymać właściwy poziom kontroli nad przebiegiem i rozwojem sytuacji oraz sterować najważniejszymi działaniami i procesami w czasie powstałych zagrożeń. Podkreślić i stwierdzić należy, iż zadanie to jest możliwe do pełnej realizacji tylko wówczas, gdy jest właściwie zorganizowany, a także dobrze dopasowany do lokalnych uwarunkowań nowoczesny system zarządzania kryzysowego.

Szczególnie pragnę podkreślić i stanowczo stwierdzić, że organizacja systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu kraju, województwa, powiatu, miasta i gminy stanowi cały zespół różnych specjalistycznych i merytorycznych działań, które zawsze bezwzględnie muszą podlegać procesowi ciągłego weryfikowania oraz właściwego poziomu oceniania, analizowania, jak również trafnego diagnozowania i podejmowania decyzji. Organizacja tego systemu również musi być nastawiona na ciągły dialog, współpracę, współdziałanie i komunikowanie się, a także na niesienie (w różnych

postaciach i formach) pomocy poszkodowanym. Głównym celem i zadaniem strategicznym istniejącego systemu zarządzania kryzysowego jest bezwzględne zapewnienie społeczeństwu akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa na terenie dotkniętym skalą danego zagrożenia lub klęski żywiołowej oraz właściwego poziomu życia socjalnego (w tym opieki psychologicznej) i gospodarczego podczas kryzysu.

Należy tutaj również podkreślić, że w dzisiejszych uwarunkowaniach ekonomicznych każda organizacja (w tym również związana z zarządzaniem kryzysowym) działa w bardzo konkurencyjnym i rynkowym otoczeniu, które wymusza określony sposób jej racjonalnego zachowania się, prowadzenia efektywnych działań, a także myślenia o swojej przyszłości. Organizacja musi działać i prowadzić swoją własną „politykę” opartą na strategii, która jest konglomeratem różnych celów i zasad postępowania do których ona zmierza oraz za pomocą których może te cele osiągać w sposób najbardziej racjonalny, efektywny, sprawny i skuteczny. Organizacja struktury zarządzania kryzysowego winna być tak zorganizowana aby przy budowie własnej strategii działania uzyskiwać jak najlepsze wyniki, pozycje i możliwości jej ciągłego doskonalenia i rozwoju. Należy stwierdzić, że wdrażanie postępu w zakresie organizacji systemu zarządzania kryzysowego oraz wszelkich innych towarzyszących możliwych metod jego dynamicznego rozwoju daje gwarancję osiągnięcia zamierzonych oczekiwań, rezultatów jak również efektów ekonomicznych.

Kadra kierownicza różnych struktur administracji czyli odpowiednich szczebli systemu zarządzania kryzysowego, która w swoich działaniach wyznaczyła sobie cel i priorytet: bycia zawsze dobrą, wiarygodną organizacją, dającą powody do zadowolenia i pełnej satysfakcji społeczeństwu z podejmowanych przez siebie działań na rzecz rozwoju i poprawy poziomu bezpieczeństwa, jak również ze sposobu przekazywania wiarygodnych i profesjonalnych informacji o zagrożeniach oraz sposobach postępowania w tych sytuacjach – będzie zawsze odnosiła sukcesy w swojej działalności.

Najistotniejszym celem działania tych władz oraz całego systemu zarządzania kryzysowego w czasie konkretnych zagrożeń, które generują bardzo trudne sytuacje, będzie dążenie do zrobienia jak najwięcej dla możliwie największej liczby ludności oraz prowadzenie postępowania dającego szansę zmniejszenia ujemnych skutków zaistniałego zagrożenia i nawiązywanie szeroko rozumianej współpracy w tym zakresie z zainteresowanymi służbami, inspekcjami i stażami jak również z różnego rodzaju

organizacjami pożytku publicznego. W podejmowanych działaniach ogromne znaczenie będzie miało motto „**Najcenniejszym kapitałem jest zawsze człowiek**” oraz osiągnięcie celów, które zostaną uznane jako bardzo ważne dla człowieka oraz dla ogólnego dobra publicznego. Mając również na względzie fakt, że bezpieczeństwo odgrywa i spełnia wybitną rolę i znaczenie w życiu każdego człowieka oraz w całym procesie rozwoju cywilizacyjnego, stanowi o rozwoju i jego egzystencji, a także możliwości jego przyszłości należy podejmować wszelkie możliwe działania obejmujące swym zakresem wymiar etyczny i narodowy tego zagadnienia, w taki sposób aby przynosiły one w różnych aspektach i obszarach radykalny spadek utrzymujących się zagrożeń. Przed przystąpieniem do realizacji tych zadań bardzo istotnym jest rozpoznanie przyczyn powstania zagrożenia oraz ustalenie możliwości, czasu i kosztów jego eliminacji. Niezbędna jest analiza danych statystycznych dotyczących wielkości i częstotliwości występowania zagrożeń, a także obecnego stanu środowiska naturalnego.

Przyjęte motto musi być wyznacznikiem i elementem rozwoju oraz doskonalenia pracy nad tym zagadnieniem, które winno posiadać charakter interdyscyplinarny, prakseologiczny, a także ciągle zmierzać do poprawy naszego poziomu bezpieczeństwa i zdrowia.

Na koniec należy stwierdzić, że zajmując określone stanowiska lub pełniąc określone funkcje nie wolno zostawiać świata takim jakim jest, gdyż odpowiedzialność moralna i etyczna jest dziś niepodzielna tak samo, jak niepodzielne są kwestie pokoju, wolności, bezpieczeństwa i zwykłego przetrwania gatunku ludzkiego. Aby dokonać rzeczy wielkich dla poprawy szeroko rozumianego poziomu bezpieczeństwa, odpowiedzialne służby za system zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach jego organizacji muszą efektywnie działać, strategicznie myśleć i planować, a także w pełni wierzyć w efekty podejmowanych i przygotowywanych działań zmierzających do minimalizacji różnych zagrożeń cywilizacyjnych w tym powodzi..

Przyjęty w systemie zarządzania kryzysowego główny wyznacznik „myślenia globalnego i działania lokalnego” musi być elementem rozwoju oraz doskonalenia tego systemu, który ciągle będzie zmierzał do poprawy ogólnego i powszechnego poziomu bezpieczeństwa.



**PODSTAWY PRAWNE DOTYCZĄCE SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA  
I ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO:**

1. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej – tekst jednolity /Dz. U. z 2004 r Nr 241, poz. 2416 z póź. zm./.
2. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym /Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.
3. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej /Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z póź. zm./
4. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym /Dz. U. z 2002 roku. Nr 113, poz. 985, z póź. zm./
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej /Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z póź. zm.
6. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz.1229),
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – tekst jednolity /Dz. U. Nr 42 z 2001 r. poz. 1592 z póź. zm./.
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym – tekst jednolity /Dz.U.Nr.42 z 2001 r. poz. 1591 z póź. zm. /.
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin /Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850/.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie powszechnej samoobrony ludności /Dz. U. z 1993 r. Nr 91, poz. 421/
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie rodzajów szkół, których uczniowie podlegają obowiązkowi odbywania przysposobienia obronnego oraz organizacji jego odbywania /Dz. U. z 2002 r. Nr 113 poz. 987/.
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu oraz Ministra Zdrowia z dnia 2 października 2003 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia przysposobienia obronnego studentów i studentek /Dz. U. z 2003 r. Nr 174 poz. 1686/.
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi) /Dz. U. z 1998 r. Nr 161. poz. 1108/.

14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie gotowości obronnej państwa /Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218/.
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju /Dz. U. z 2004 roku. Nr 181, poz. 1872/.
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 roku w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju /Dz. U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2307/.
17. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 września 2004 r w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym /Dz. U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978/.
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 lutego 2004 roku w sprawie wykonywania przez operatorów zadań na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego /Dz. U. z 2004 r. Nr 24, poz. 216/.
19. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29.12.1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego /Dz. U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1311/.

#### **WYKAZ WYKORZYSTYWANYCH STRON INTERNETOWYCH:**

- [www.powodz.pl](http://www.powodz.pl)
- [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl)
- [www.mos.gov.pl](http://www.mos.gov.pl)
- <http://www.kgpsp.gov.pl>
- [www.imgw.pl](http://www.imgw.pl)
- [www.rinatech.pl](http://www.rinatech.pl)
- <http://www.csp.edu.pl/dydakt/index.html>
- <http://www.katowice.szkolapolicji.gov.pl>
- <http://www.kgp.gov.pl/plicja/szkolenie.html>
- [www.zakopane.pl/topr](http://www.zakopane.pl/topr)
- [www.poznan.uw.gov.pl/czk](http://www.poznan.uw.gov.pl/czk)
- [www.malopolska.gov.pl](http://www.malopolska.gov.pl)
- [www.bezpiecznyzywiol.net](http://www.bezpiecznyzywiol.net)

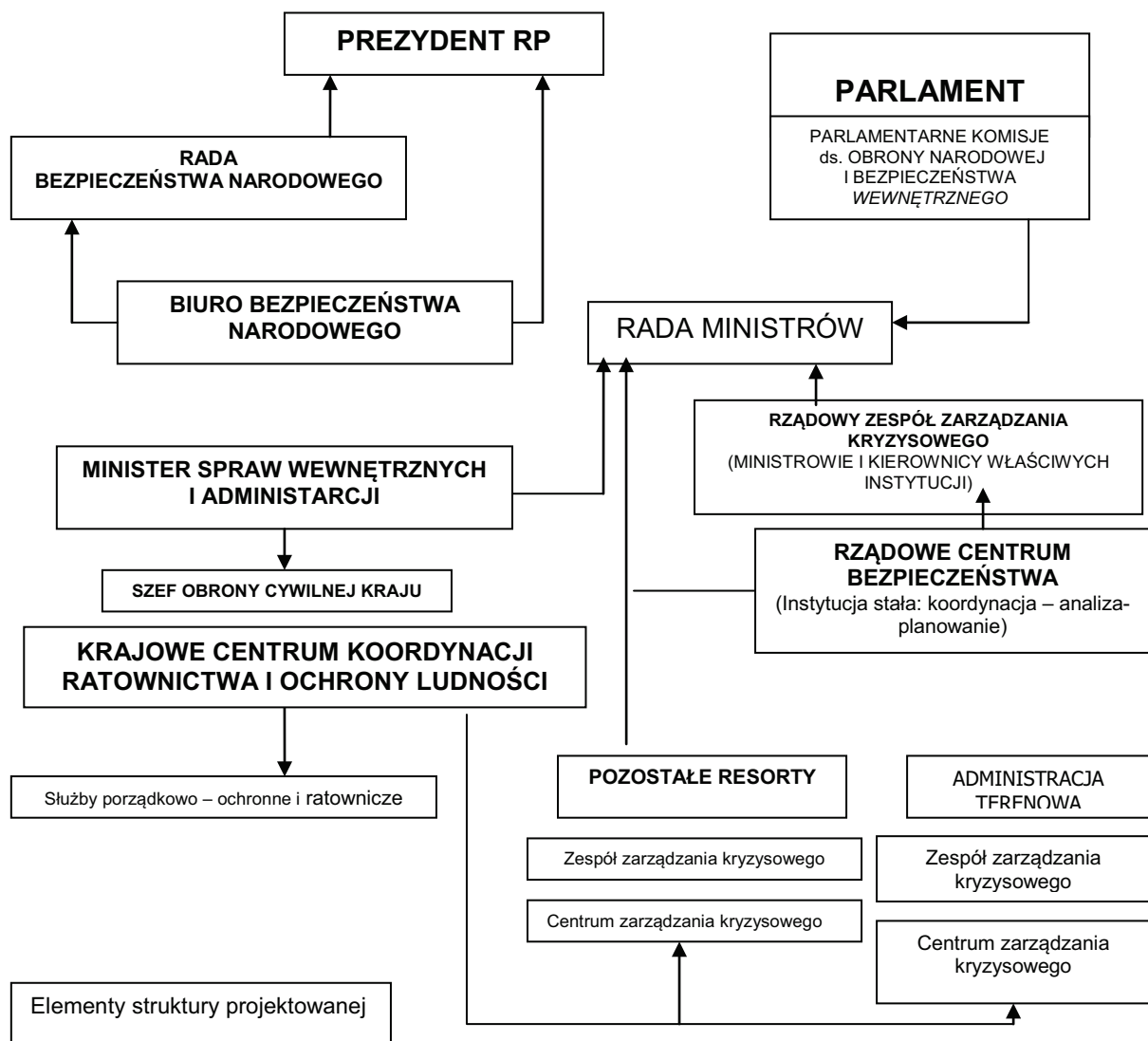
## WYKAZ LITERATURY - BIBLIOGRAFIA

1. Adamczyk G., Breitkopf B., Worwa Z., Przystosowanie obronne, WSiP, Warszawa 1999.
2. CSO, Magazyn Zarządzających Bezpieczeństwem, nr 1, Warszawa 2005.
3. CSO, Magazyn Zarządzających Bezpieczeństwem, nr 2, 3, 4 Warszawa 2006.
4. CSO, Magazyn Zarządzających Bezpieczeństwem, nr 1,2,3, Warszawa 2007.
5. Edukacja dla bezpieczeństwa, pod red. R. Stępnia, Warszawa 1994.
6. Feczko J.S., Zarządzanie marketingowe, Badania, strategie, dystrybucja, komunikacja, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 1996.
7. Fehler W., O pojęciu bezpieczeństwa państwa, Toruń 2002.
8. Galata S., Uwarunkowania procesu zarządzania strategicznego, Krakowska Szkoła Wyższa im. A.F. Modrzewskiego, Kraków 2002.
9. Galata S., Podstawy Zarządzania nowoczesną organizacją. Difin, Warszawa 2007.
10. Galat S., Sztuka Zarządzania organizacjami, zasady, sposoby, perspektywy, Difin, Warszawa 2006
11. Grocki R., Metody ograniczania skutków powodzi w skali lokalnej, Safege, Wrocław 2001.
12. Grodzki R. Organizacja i wdrażanie lokalnych systemów ostrzeżeń powodziowych, Safege, Wrocław 2001.
13. Grodzki R. Zagospodarowanie terenów zalewowych, Safege, Wrocław 2001.
14. Geler R., Krajowe szkolenie Ochrona przed powodzią – Jurata 2001.
15. Griffin R.W., Podstawy zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 1997.
16. Kieżun W., Sprawne zarządzanie organizacją, SGH, Warszawa 1997.
17. Konieczny J. Wprowadzenie do bezpieczeństwa biznesu, Konsalnet, Warszawa 2004.
18. Korzeniowski L., Menedżment – Podstawy Zarządzania, EAS, Kraków 2003.
19. Kotarbiński T., O istocie działania na tle paradoksów bierności poznawczej, Studia z zakresu filozofii, styki i nauk społecznych, Wrocław 1970.
20. Kotarbiński T., Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1975.
21. Kotarbiński T., Traktat o dobrej robocie, wydanie IV, „Ossolineum”, Wrocław – Warszawa - Kraków 1969.
- 22.
23. Koziej S., Globalne i euroatlantyckie uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003.
24. Krzyżanowski L., O podstawach nauki zarządzania, PWN, Warszawa 1999.
25. Krzyżanowski L., Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu, PWN, Warszawa 1998.
26. Krzyżanowski L., Podstawy nauki zarządzania, PWN, Warszawa 1985.
27. Kunikowski J., Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa, Warszawa 2002.
28. Kwartalniki Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Zeszyty Problemowe , TWO Warszawa 2000 – 2006 (różne numery)
29. Mazur S., Zarządzanie Kryzysowe, OC Kraju, Ochrona Informacji Niejawnych, AWF Katowice 2002 r.
30. Materiały ze szkolenia internetowego, Szkoła Główna PSP, Warszawa 2007.
31. Obrona narodowa w tworzeniu Bezpieczeństwa II RP, pod red. R. Jakubczaka, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003.
32. Ochrona przed powodzią, Szkolenie krajowe, Jurata 2001.

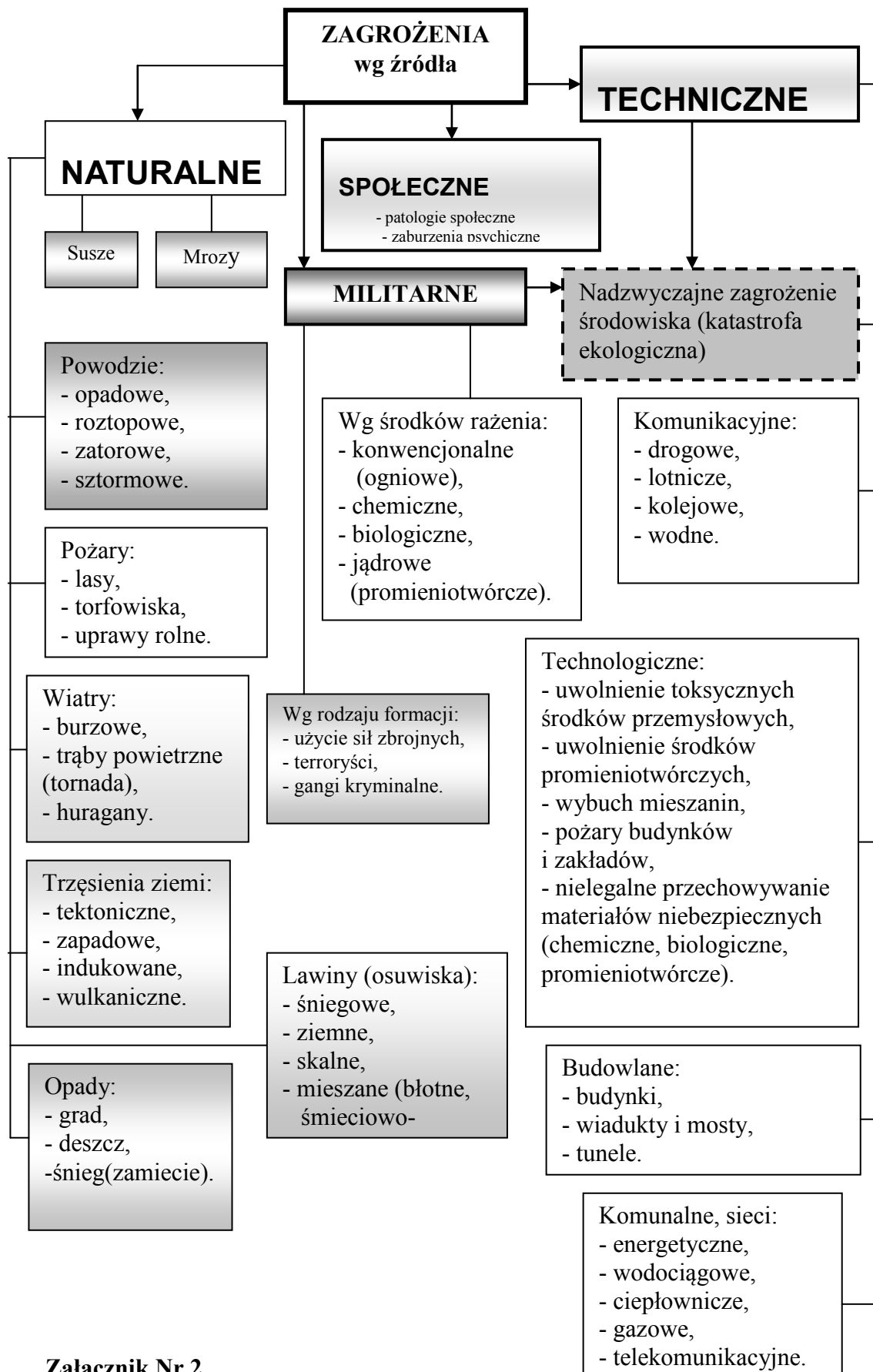
33. P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, Wydawnictwo Prawnicze LEXIS - NEXIS, Warszawa 2005.
34. Planowanie i organizacja ochrony ludności, Małopolski Urząd Wojewódzki, Kraków 2000.
35. Podraza U., Współpraca z mediami – poradnik, IMGW, Warszawa 2003.
36. Przegląd OC, Nr 11/ 2006 Bellona 2006.
37. Przegląd OC, Nr 3, 4, 5, 8, 11/ 2007 Bellona 2007.
38. Przegląd OC, Nr 2, 3/ 2008 Bellona 2008.
39. Powiatowe centrum ratownictwa i reagowania kryzysowego – rozwiązania techniczno – organizacyjne, Ogólnopolskie Sympozjum Naukowe, Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, Kraków 1999
40. Rutkowski C., Kasprzewski A., Siły zbrojne w sytuacjach kryzysowych, Warszawa 1996.
41. Sabak Z., Królikowski J., Ocena zagrożeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
42. Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego, pod kierownictwem J. Marcza, AON Warszawa 2000.
43. Skrabacz. A, Organizacje pozarządowe w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego III RP, Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej 2003 r., nr 2 (33).
44. Skrabacz. A., Bezpieczeństwo społeczne, Zeszyty Naukowe AON, nr 3-4 z 2002.
45. Skuteczne ratownictwo, Fachowy poradnik dla służb ratowniczych, Tom I, pod red. S. Lipińskiego, Wydawnictwo Verlag Dashofer, Warszawa 2005.
46. Skuteczne ratownictwo, Fachowy poradnik dla służb ratowniczych, Tom II, pod red. S. Lipińskiego, Wydawnictwo Verlag Dashofer, Warszawa 2006.
47. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON Warszawa 2002.
48. Stańczyk J., Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, Warszawa 1996.
49. Stoner J.A.F., Freeman R.E Gilbert D.R., Kierowanie, PWE, Warszawa 1997.
50. Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów dnia 23 maja 2000 r.
51. Skoczylas J., Prawo Ratownicze, LexisNexis, Warszawa 2007 r.
52. Szeremietiew R., „Si Vis Pacem Para Bellum” - Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2004.
53. Szeremietiew R., Strategia narodowego bezpieczeństwa, Warszawa 2000.
54. Świniarski J., O naturze bezpieczeństwa, Warszawa 1997.
55. Tyrała P., Edukacja dla ochrony cywilnej, organizacja i zarządzanie systemem, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999.
56. Tyrała P., Zarządzania kryzysowe, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2003.
57. Widacki J., praca pod redakcją „Ustrój i organizacja policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku - program reformy administracji publicznej” (raporty z badań), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa – Kraków 1998.
58. Wróblewski R., Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami, AON, Warszawa 1996.
59. Wybrane zagadnienia z zakresu obrony cywilnej (ochrony ludności), zarządzania – reagowania kryzysowego i spraw obronnych, Małopolski Urząd Wojewódzki, Kraków 2003.

60. Zarządzanie bezpieczeństwem, pod red. P. Tyrały, Profesjonalna Szkoła Biznesu, Kraków 2000.
61. Zarządzenie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych, pod red. S. Mazura, Akademia Wychowania Fizycznego, Katowice 2003.
62. Zieleniewski J., Organizacja i zarządzanie, wydanie siódme, PWN, Warszawa 1981.
63. System szkolenia dla potrzeb ochrony ludności i obrony cywilnej wybrana problematyka w zakresie uwarunkowań dydaktycznych procesu nauczania, opracowanie zbiorcze, Szkoła Aspirantów PSP, Poznań 2005.
64. System szkolenia dla potrzeb ochrony ludności i obrony cywilnej – powszechna samoobrona jej organizacja i formy, opracowanie zbiorcze, Centralna Szkoła PSP, Częstochowa 2005.
65. Kosowski B., Programowanie działań na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych. Poradnik metodyczny, Szkoła Aspirantów PSP, Kraków 2006.
66. Tyrała P. Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – bezpieczeństwo – obronność, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2001.
67. Mazur S., (praca pod red.), Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych, AWF, Katowice 2003.
68. Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie – materiał szkoleniowy na temat ochrony przed powodzią na terenie województwa małopolskiego 2007 r.
69. Pierścionek Z., Strategie rozwoju firmy, PWN, Warszawa 1998.
70. Żukrowska K., Bezpieczeństwo Międzynarodowe Teoria i Praktyka, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006.
71. Współpraca z mediami – Poradnik, IMGW, Warszawa 2003.
72. Maciejewski M. Model kompleksowej ochrony przed powodzią w obszarze dorzecza górnej Wisły na przykładzie woj. Małopolskiego, IMGW Kraków 2000.
73. Konieczny R. Zdążyć przed powodzią – Przewodnik Metodyczny, IMGW Kraków 2005.
74. Krupski R. Zarządzanie Strategiczne, Wydawnictwo AE, Wrocław 2003.
- 75.
76. Kęsy R., Krajowe szkolenie – Ochrona przed powodzią – Szczyrk 2005 r.
77. Sabak Z., Ocena Zagrożeń bezpieczeństwa RP, AON, Warszawa 2002.
78. Bujakowski K., II Ogólnopolskie Sympozjum „Krakowskie Spotkania z INSPIRE”, Kraków 2006.
79. Pajórek L., Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, MON, Warszawa 2004.
80. Rocznik Goematyki 2006, PTIP, Warszawa 2006.
81. Wiedza Obronna TWO Nr 2/2004, Warszawa 2004.
82. Wiedza Obronna TWO Nr 2 i 4 /2006, Warszawa 2006.
83. Wiedza Obronna TWO Nr 1 i 4/2007, Warszawa 2007.
84. Zrozumieć Powódź, RZGW, Kraków 1999.
85. Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego – Zarządzanie Kryzysowe, Nr 36/834 Warszawa 2007

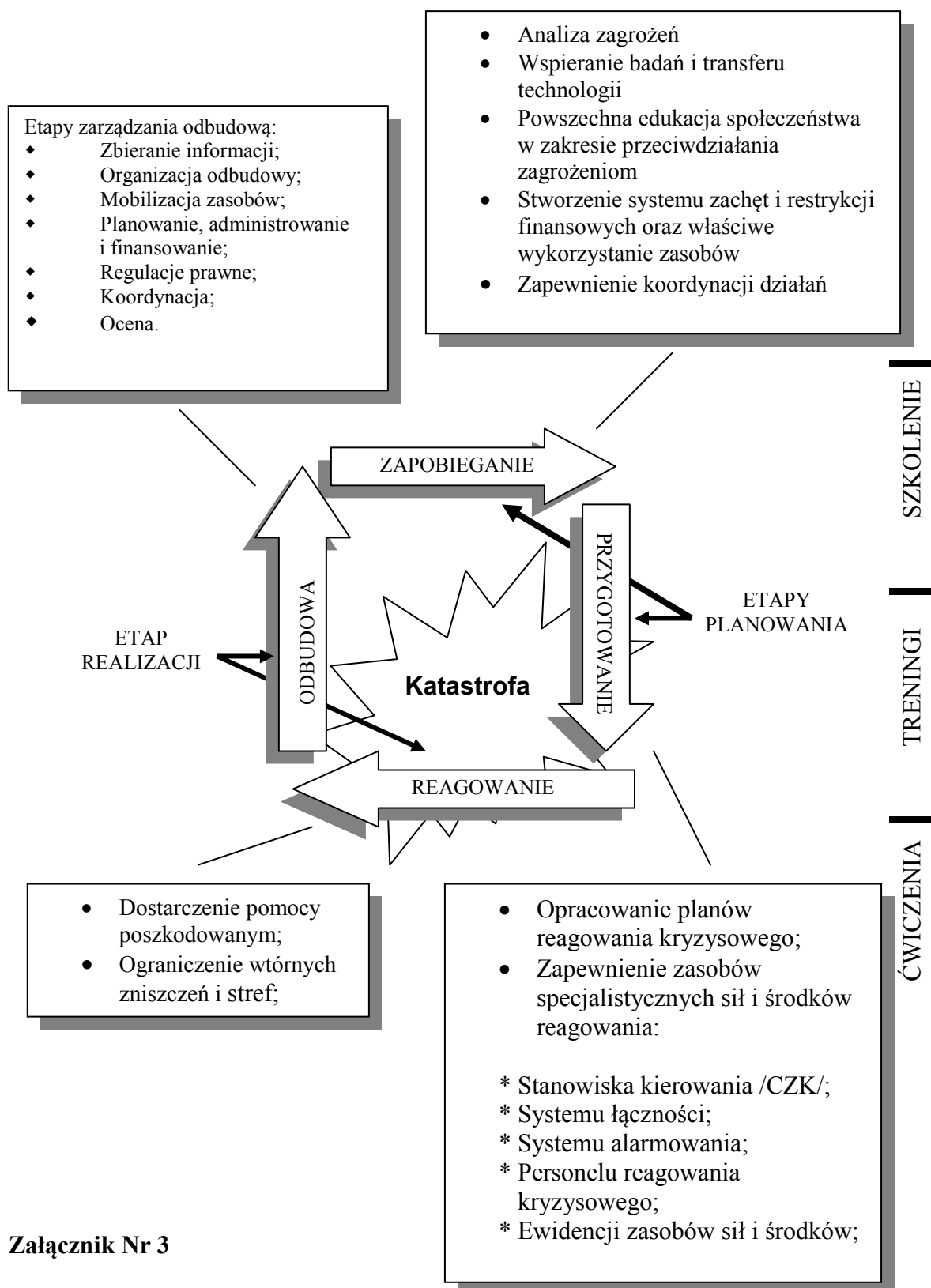
**STRUKTURA**  
**SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO RP**  
**ZGODNIE Z USTAWĄ Z DNIA 26 KWIETNIA 2007 ROKU**



## RODZAJE ZAGROŻEŃ LUDNOŚCI, MIENIA I ŚRODOWISKA

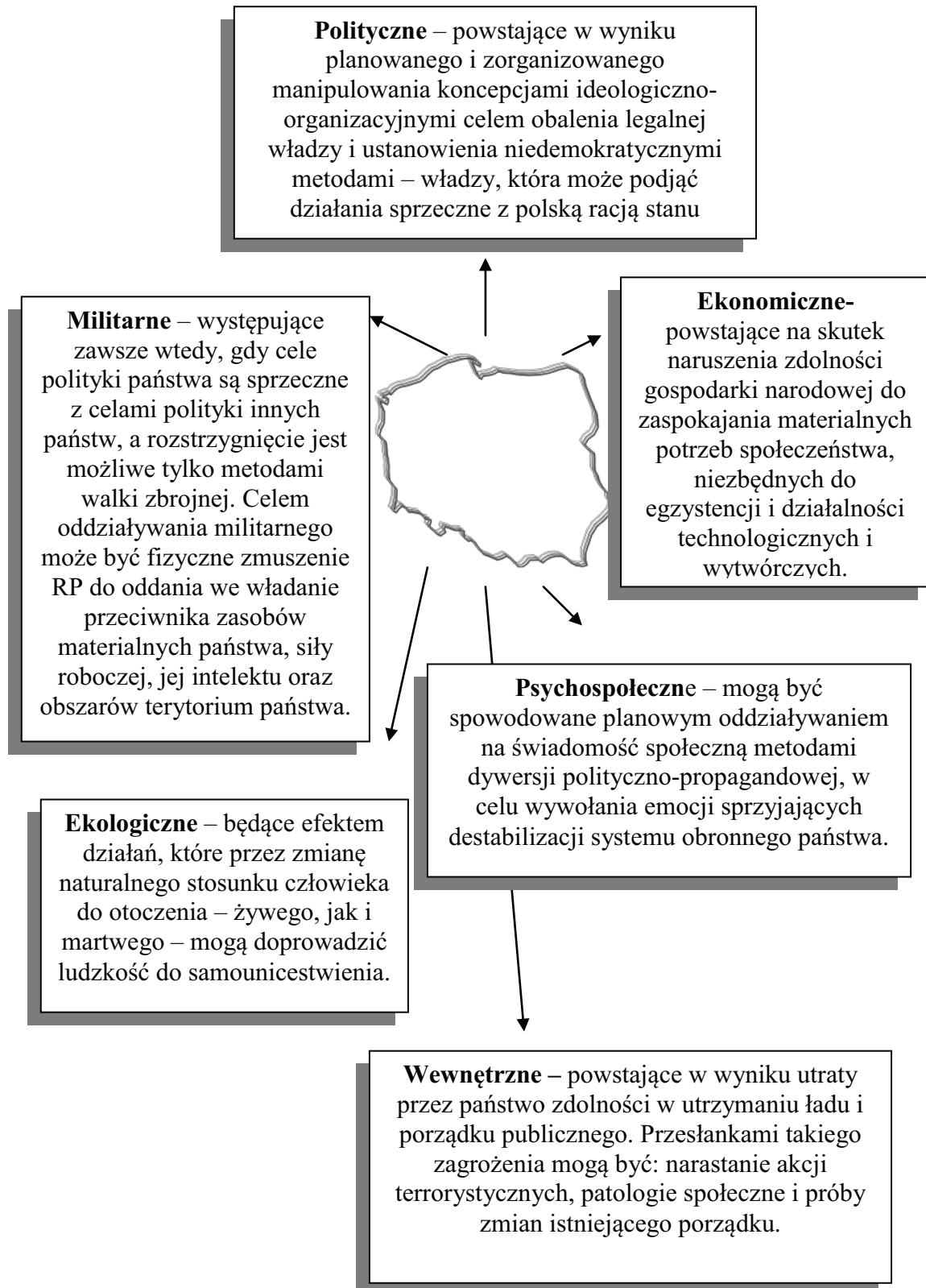


## REALIZACJA ZADAŃ W POSZCZEGÓLNYCH FAZACH ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

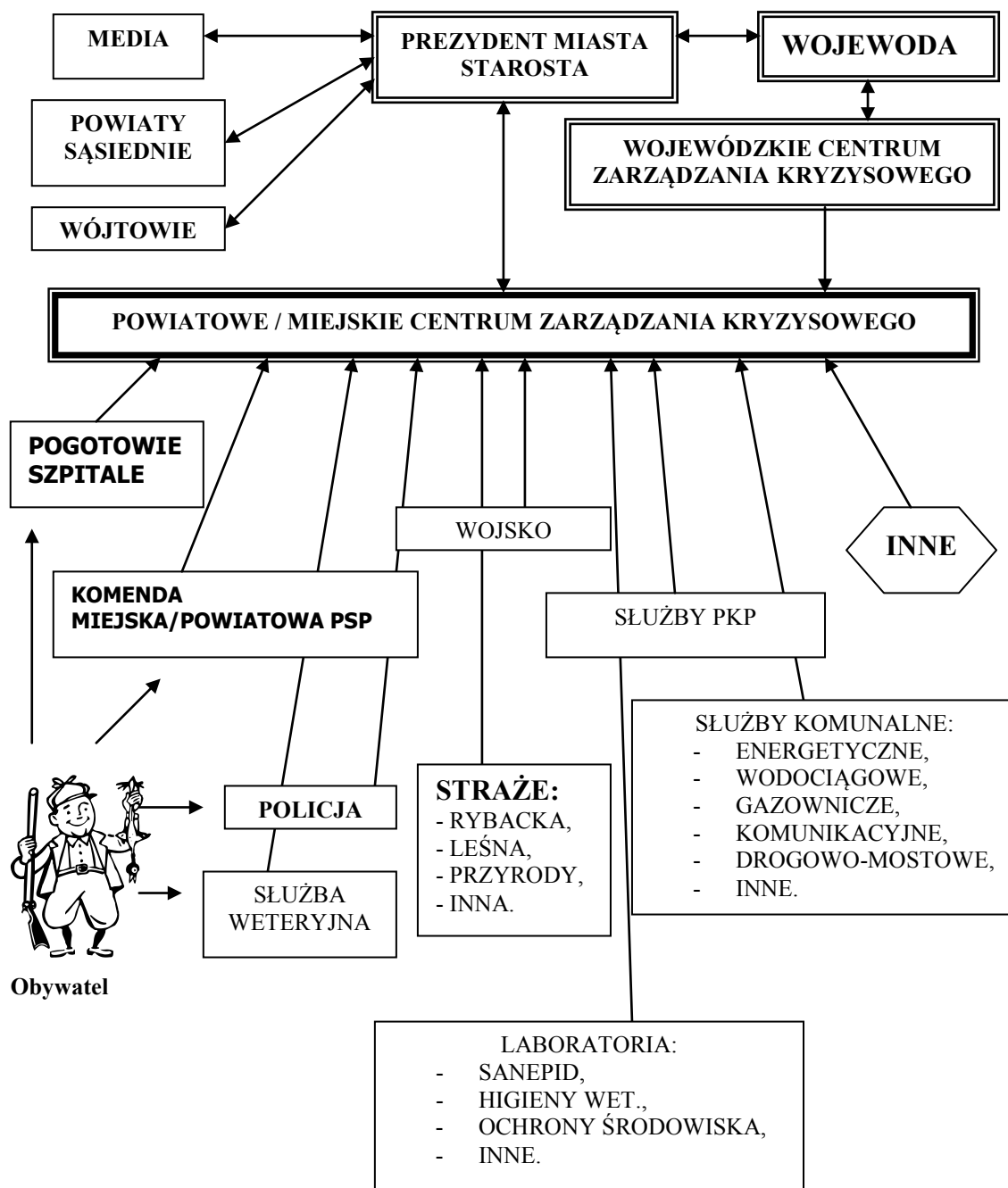




## OGÓLNE RODZAJE ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA



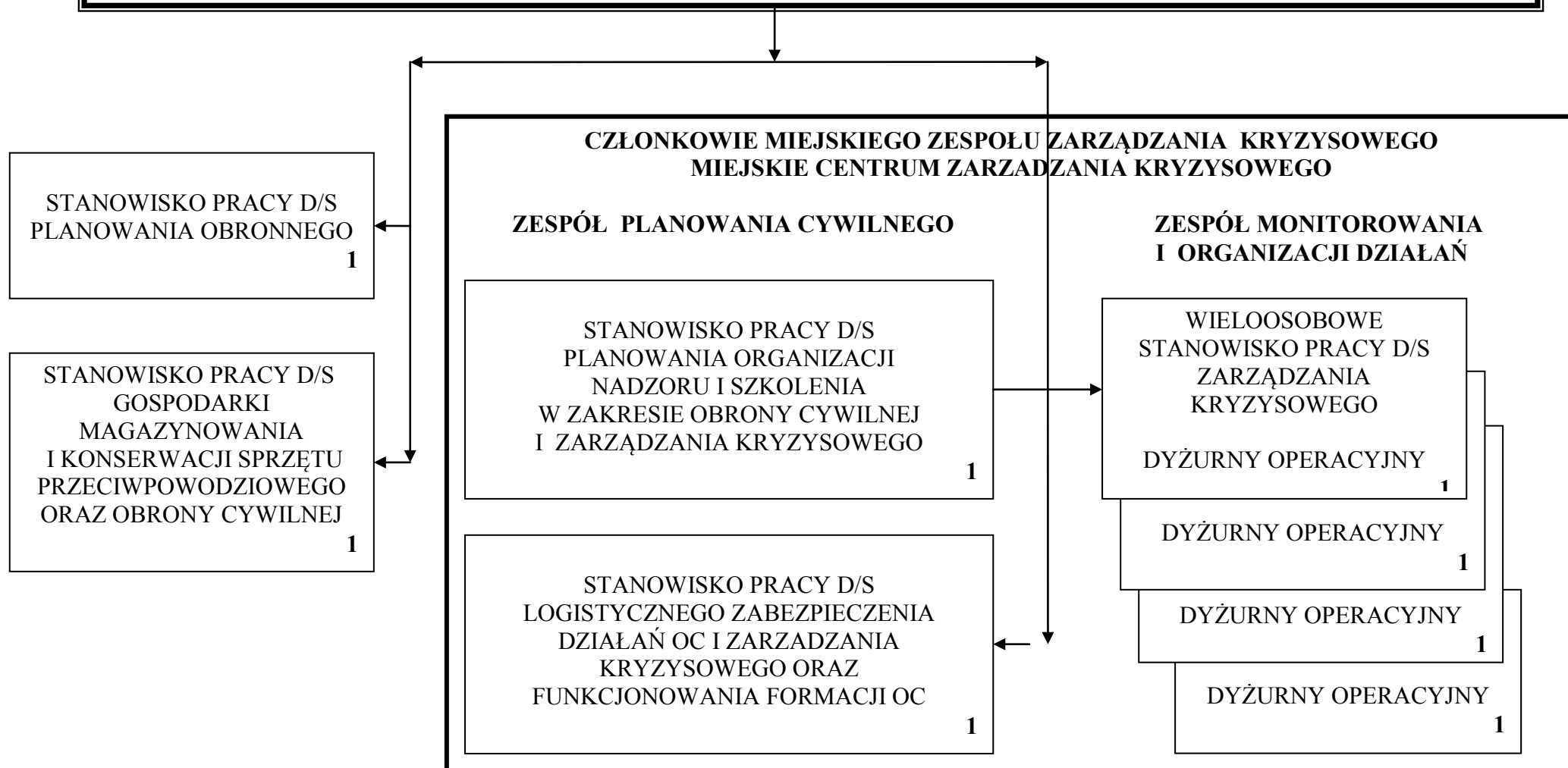
## CHARAKTERYSTYKA ŹRÓDEŁ POZYSKIWIANIA INFORMACJI O ZAGROŻENIACH (na przykładzie powiatu)



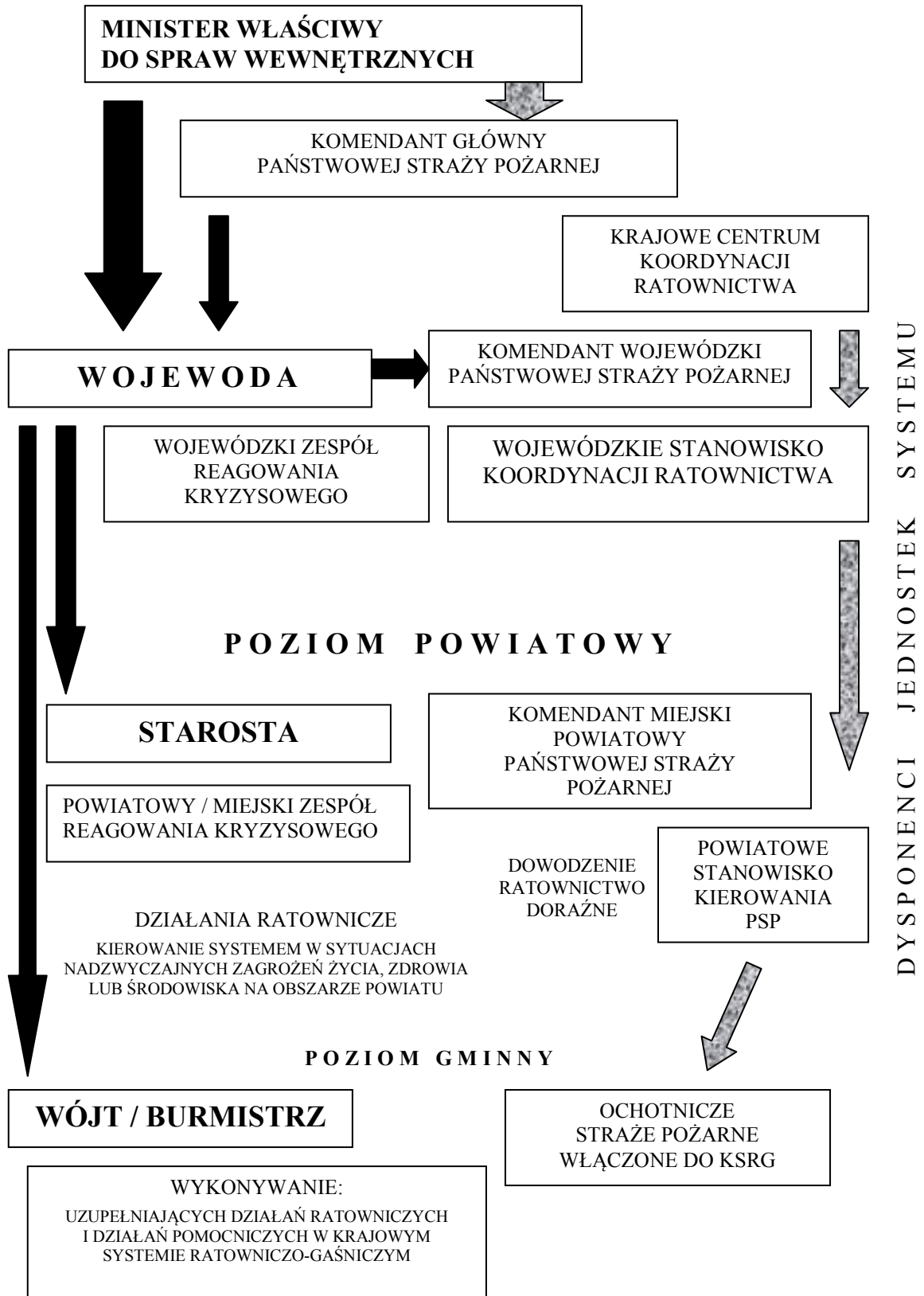


**STRUKTURA ORGANIZACYJNA WYDZIAŁU ZARZĄDZANIA KRZYZYSOWEGO I OCHRONY LUDNOŚCI**

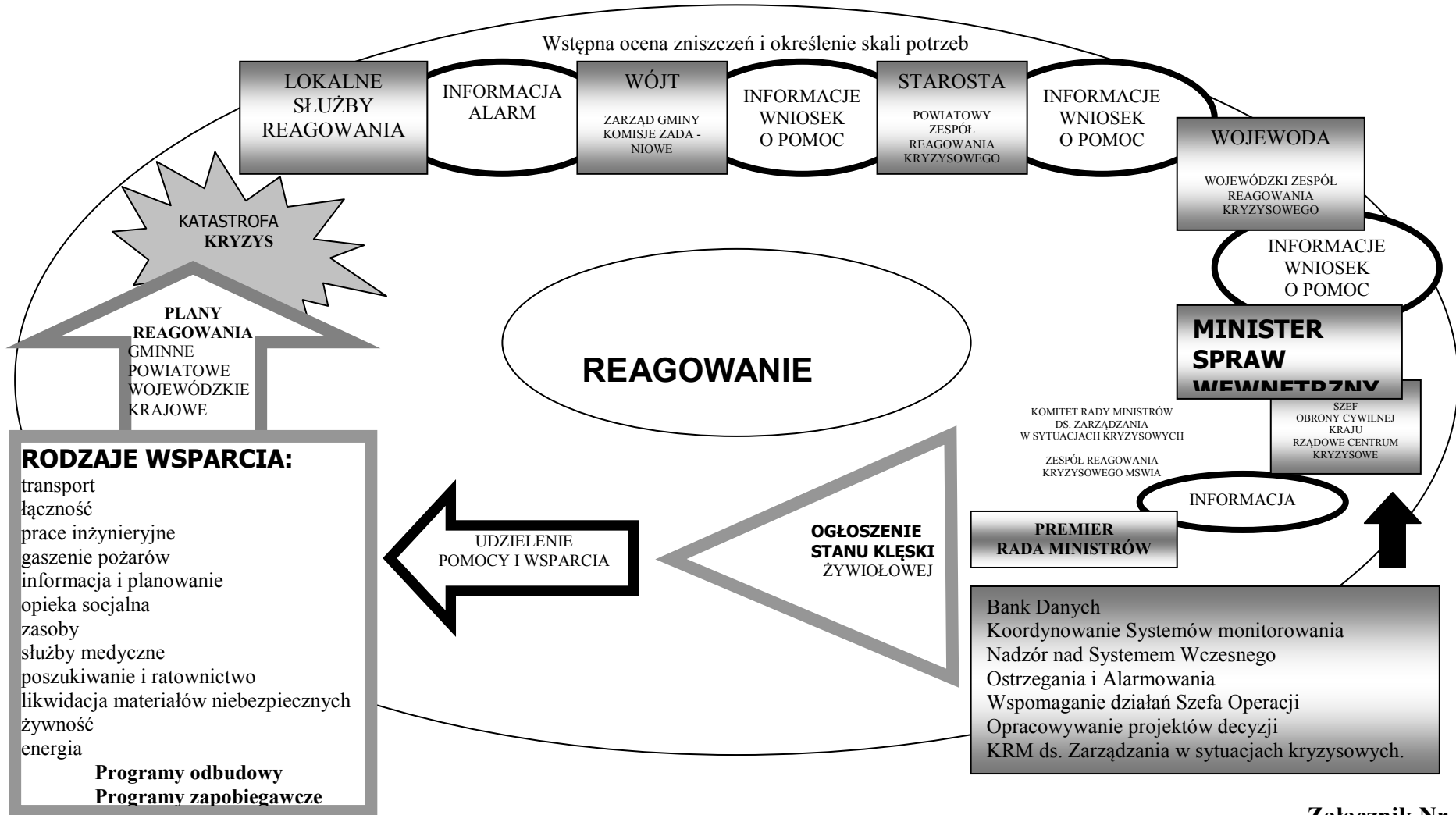
**DYREKTOR WYDZIAŁU ZASTĘPCA PRZEWODNICZĄCEGO MIEJSKIEGO ZESPOŁU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**



## ORGANIZACJA FUNKCJONOWANIA KRAJOWEGO SYSTEMU RATOWNICZO-GAŚNICZEGO



**ORGANIZACJE WCHODZĄCE W SKŁAD BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO**



# ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

**Zarządzanie kryzysowe** – jest to zespół przedsięwzięć mających na celu zapobieżenie sytuacji kryzysowej, przejęcie kontroli nad kryzysem, zarządzanie kryzysem tak, aby skierować kryzys w kierunku powodującym jak najmniejsze straty. Całość zarządzania kryzysowego możemy podzielić na cztery podstawowe etapy:



## ZAPOBIEGANIE

- ▶ stałe monitorowanie zjawisk mogących stanowić źródło zagrożeń,
- ▶ bilansowanie dostępnych zasobów,
- ▶ udział w opracowywaniu i egzekwowaniu przepisów wydanych przez właściwe organy.

## PRZYGOTOWANIE

- ▶ opracowywanie i uzgadnianie planów i procedur reagowania,
- ▶ tworzenie niezbędnych do działania warunków organizacyjnych, kadrowych, logistycznych i finansowych,
- ▶ organizację systemów łączności oraz systemów ostrzegania i alarmowania,
- ▶ zapewnienie ciągłości funkcjonowania systemu kierowania podległymi siłami i środkami,
- ▶ szkolenie i doskonalenie organizacji działań.

## REAGOWANIE

- ▶ wszczęcie odpowiednich procedur przewidzianych w planie reagowania kryzysowego, stosownie do występującego zagrożenia, w tym skierowanie odpowiednich sił i środków,
- ▶ kierowanie i koordynację kryzysową, aż do ustania przyczyn, które spowodowały powstanie zagrożenia.

## ODBUDOWA

- ▶ odtworzenie i uzupełnienie zasobów (sił i środków),
- ▶ sporządzenie analiz i raportów z przeprowadzonych działań i sformułowanie wniosków,
- ▶ ewentualną modyfikację planów i procedur reagowania oraz programów szkolenia.



# STAN KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ

Klęska żywiołowa jest to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, 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.

*Art. 2 Ustawy z dnia 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej*

## KATASTROFA NATURALNA

Zdarzenie związane z działaniem sił natury.

- ♦ Wyładowania atmosferyczne.
- ♦ Wstrząsy sejsmiczne.
- ♦ Silne wiatry.
- ♦ Intensywne opady atmosferyczne.
- ♦ Masowe zjawisko chorób roślin lub zwierząt.
- ♦ Masowe występowanie chorób zakaźnych u ludzi.
- ♦ Powodzie.
- ♦ Zjawiska lodowe na rzekach, jeziorach, morzu i zbiornikach wodnych.
- ♦ Pożary.
- ♦ Masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt.
- ♦ Długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur.
- ♦ Susze.
- ♦ Osuwiska ziemi.
- ♦ Inne żywioły.

## AWARIA TECHNICZNA

Gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

**Katastrofa naturalna lub awaria techniczna może być wywołana działaniem terrorystycznym.**

## WPROWADZENIE STANU KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ

### RADA MINISTRÓW

Z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody wprowadza w drodze rozporządzenia stan klęski żywiołowej.

### ROZPORZĄDZENIE

określa:

- ♦ Przyczyny, datę wprowadzenia i czas trwania, oraz rodzaj ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.
- ♦ Obszar występowania klęski żywiołowej.
- ♦ Obszar na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski.
- ♦ Maksymalny wymiar czasowy - nie dłuższy niż 30 dni.  
(może zostać przedłużony w drodze Rozp. Rady Ministrów po wyrażeniu zgody przez Sejm)

obowiązuje od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i podaje się do publicznej wiadomości poprzez:

Obwieszczenie  
wojewody

Dzienniki

Radio

Telewizję

## ZNIESIENIE STANU KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ

### RADA MINISTRÓW

Znosi stan klęski żywiołowej po ustaniu przyczyn jego wprowadzenia.



# PRAWO NA CZAS ZAGROŻEŃ

## KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Art. 228 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483)**

stanowi, że gdy: w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.

## TRYB WPROWADZENIA STANU NADZWYCZAJNEGO

Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie **ustawy**, w drodze **rozporządzenia**, które podlega obok **publikacji w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej** dodatkowemu podaniu **do publicznej wiadomości**.

## USTAWA ZASADNICZA ZAWIERA DELEGACJĘ DO OKREŚLENIA

- ▶ zasad **działania organów władzy publicznej**,
- ▶ zakresu **ograniczenia wolności i prawa człowieka i obywatela**,
- ▶ trybu wyrównywania **strat majątkowych** wynikających z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, **w czasie stanu nadzwyczajnego**.

## OBOWIĄZUJĄCE USTAWY

- ▶ ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.),
- ▶ ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985),
- ▶ ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.),
- ▶ ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. Nr 233, poz. 1955).

## ZASADY FUNKCJONOWANIA STANU NADZWYCZAJNEGO

Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione; Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzone wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

**MZ  
PRZYBORY WÓD**

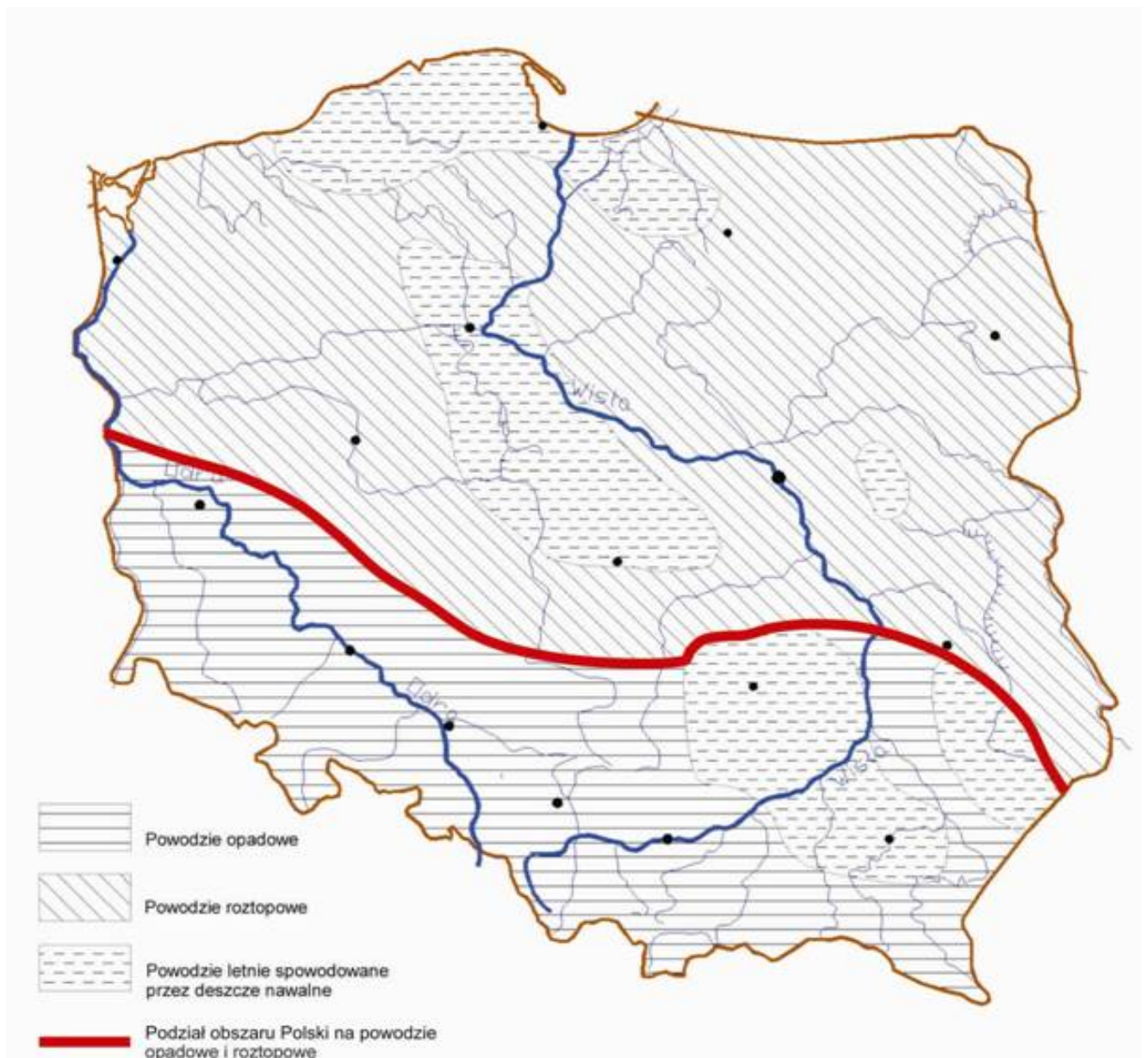
**Związane z gwałtownymi przyborami wód w ciekach lub zbiornikach wodnych, powodzie,  
wylewy i zalewy wód, zatory lodowe**

**PRZYJĘCIE  
ZDARZENIA**

- ❖ **Określenie miejsca zdarzenia,**
- ❖ **Określenie rodzaju zniszczenia wałów, mostu, itp**
- ❖ **Określenie wielkości wylania wody, zalane objekty,  
budowle, urządzenia hydrotechniczne, itp.**
- ❖ **Przybliżona ilość osób poszkodowanych,**
- ❖ **Dodatkowe zagrożenia**
- ❖ **Określ możliwości dojazdu,**
- ❖ **Dane personalne zgłaszającego**

**ALARMOWANIE i DYSPONOWANIE  
SIŁ i ŚRODKÓW JEDNOSTEK KSRG**

MZ – PRZYBORY WÓD	
I wyjazd JRG	Jeśli zachodzi konieczność wykonywania innych zadań, na polecenie KDR należy alarmować i dysponować żądane siły i środki
Sam. ratownictwa technicznego JRG	
OSP włączoną do KSRG	
SR wod JRG II Nowy Sącz	
Porą nocną dysponuj sprzęt oświetl.	



### ZASIĘG WYSTĘPOWANIA POWODZI WIOSENNO - LETNICH W POLSCE



## OKRESY WYSTĘPOWANIA POSZCZEGÓLNYCH RODZAJÓW POWODZI

Typ wezbrania	<i>Pora pojawiania się wezbrań</i>											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Opadowe nawalne												
Opadowe frontalne												
Opadowe rozlewne												
Roztopowe												
Sztormowe												
Zimowe śrężowe												
Zimowe zatorowe												
Zimowe lodowe												



pora najczęstszego pojawiania się wezbrań



pora możliwego pojawiania się wezbrań

# POWÓDŹ

**Powódź** – takie wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenie dla ludności lub mienia.




*(Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne)*

Powodzie w Polsce występują o różnym zasięgu i charakterze. Na obszarze około 2 mln ha (7% powierzchni kraju) występuje stałe zagrożenie zalaniem w wypadku powodzi.

## RODZAJE POWODZI



## ZAGROŻENIA W POSZCZEGÓLNYCH REGIONACH KRAJU

-  Powódzie roztopowe
-  Powódzie letnie – deszcze nawalne
-  Powódzie opadowe

### PODSTAWOWE ŚRODKI OCHRONY PRZED POWODZIĄ

- ▶ Środki administracyjne i ekonomiczne,
- ▶ Środki techniczne
  - \* zbiorniki retencyjne
  - \* retencyjne przysposobienie dorzecza
  - \* regulacja rzek, obwałowania,
- ▶ Doskonalenie sygnałów osłony hydrologiczno-meteorologicznej,
- ▶ Podnoszenie standardu systemów łączności,
- ▶ Usprawnienie systemów powiadamiania i alarmowania ludności,
- ▶ Doskonalenie koordynacji działań – bezpośrednich powiązań operacyjnych na wszystkich szczeblach odpowiedzialności (krajowy, wojewódzki, lokalny),
- ▶ Powszechna edukacja ludności o zagrożeniach, ryzyku, sposobie ratowania siebie i dobytku,
- ▶ Prowadzenie szkoleń i ćwiczeń terenowych w sytuacjach symulowanego zagrożenia.

### PODSTAWOWE PRZEDSIĘWZIĘCIA AKCJI RATUNKOWEJ W CZASIE POWODZI

LUDNOŚCI	DÓBR MATERIALNYCH
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ostrzeżenie przed niebezpieczeństwem powodzi,</li> <li>▶ Ewakuacja z terenów zalanych i zagrożonych zalaniem,</li> <li>▶ Ratowanie tonących,</li> <li>▶ Szczepienia ochronne,</li> <li>▶ Udzielanie pomocy lekarskiej chorym,</li> <li>▶ Przygotowanie kwater zastępczych,</li> <li>▶ Usługi transportowe,</li> <li>▶ Dostarczanie środków żywnościowych dla ludzi znajdujących się na obszarach zalanych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zabezpieczenie przed skutkami powodzi</li> <li>▶ Ewakuacja w przypadkach uzasadnionych</li> <li>▶ Wypompowywanie wody z zalanych obiektów</li> <li>▶ Ochrona dobytku</li> <li>▶ Transport</li> <li>▶ Odwadnianie zalanych terenów</li> <li>▶ Pomoc przy powrocie dóbr materialnych</li> </ul>

**PROCEDURA - HARMONOGRAM DZIAŁAŃ MIEJSKIEGO ZESPOŁU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO  
ORAZ SŁUŻB, INSPEKCJI I STRAŻY W POSZCZEGÓLNYCH  
FAZACH REAGOWANIA KRYZYSOWEGO  
W CZASIE ZAGROŻENIA POWODZIOWEGO NA TERENIE MIASTA NOWEGO SĄCZA**

## ETAP I – FAZA PRZYGOTOWANIA - STAN ZAGROŻENIA POWODZIOWEGO

STAN GOTOWOŚCI	ZADANIA DO REALIZACJI,	SIŁY I ŚRODKI	TERMIN	CZYNNOŚCI
WSKAZANIA WODOWSKAZÓW	SYTUACJA		REALIZACJI	
<b>STAN STAŁEJ GOTOWOŚCI</b>	Aktualizacja Planu Operacyjnego Ochrony Przed Powodzią Miasta Nowego Sącza	WZK	1 raz w kwartale	Aktualizacja danych zawartych w Planie dotyczących obiegu informacji, systemu powiadamiania, ewakuacji oraz logistyki.
<b>STAN OSTRZEGAWCZY:</b>  rz. Dunajec – 250 cm rz. Kamienica – 200 cm rz. Łubinka – 300 cm	1. Ogłoszenie stanu pogotowia przeciwpowodziowego dla MZZK oraz służb dyżurnych.	Dyż. Operacyjny - CZK IMiGW, WZK, Miejski System Ostrzegania i Alarmowania	natychmiast	W zależności od sytuacji oraz prognoz i miejscowych zagrożeń. Wprowadzenie dyżurów domowych dla członków MZZK lub wzmocnienie całodobowej służby dyżurnej. Utrzymywanie łączności z IMiGW oraz CZKW, przyjmowanie i przekazywanie meldunków.
	2. Posiedzenie Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.  Patrolowanie i obserwacja.	Członkowie MZZK, Straż Miejska, RZGW, ZMiUW, Policja, OSP. Dyżurny Operacyjny CZK	w zależności od sytuacji  2 godz. po ogłoszeniu pogotowia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ocena sytuacji i zagrożeń,</li> <li>- podejmowanie decyzji,</li> <li>- wydawanie poleceń i zarządzeń,</li> <li>- ewidencja przyjmowanych, przekazywanych meldunków,</li> <li>- ewidencja zdarzeń, poleceń, decyzji oraz zarządzeń,</li> <li>- patrolowanie i obserwacja stanu wałów, mostów, urządzeń wodnych oraz rejonów podtopień.</li> </ul>
	3. Sprawdzanie gotowości do działania: * MZZK, * OSP „BIEGONICE”, * Zakładów komunalnych i jednostek organizacyjnych UM, * Jednostek organizacyjnych z którymi zawarto porozumienia * Ochotniczych Drużyn Ratowniczych. (WOPR, PCK)	Dyżurny operac. CZK Kier jedn. org. uczestn. w akcji p.powodziowej. Komendant OSP, Kier. jedn. organizacyjnych realizujących świadczenia osobiste i rzeczowe oraz porozumienia	natychmiast	<ul style="list-style-type: none"> <li>- powiadomienie o sytuacji i podjętych decyzjach,</li> <li>- określenie terminów osiągnięcia gotowości do wykonania postawionych zadań.</li> </ul>

STAN GOTOWOŚCI	ZADANIA DO REALIZACJI,	SIŁY I ŚRODKI	TERMIN	CZYNNOŚCI
WSKAZANIA WODOWSKAZÓW	SYTUACJA		REALIZACJI	
	4. Rozpowszechnienie ostrzeżeń o zagrożeniu powodzią.	Rzecznik Prasowy, Służba dyżurna CZK, Policja, Radio, media	natychmiast	Informowanie mieszkańców o: - stopniu zagrożenia oraz jego zasięgu, - lokalnym systemie ochrony przed powodzią, - zasadach działania lokalnego systemu rozpowszechniania ostrzeżeń i systemu reagowania na powódź, - właściwych sposobach zachowania się w czasie powodzi i metodach zabezpieczenia się.
	5. Ewakuacja z bulwarów nadrzecznych.	Właściciele, administratorzy, służby komunalne	niezwłocznie	Ewakuacja punktów gastronomicznych, ogródków zabaw itp. ławek, koszy na śmieci.
	6. Zamknięcie wylotów, kanałów burzowych oraz śluz na dopływach.	Służby RZGW Służby MZMiUW	natychmiast	Zgodnie z obowiązującą procedurami i przyjętymi zasadami.
	7. Zabezpieczenie obiektów mogących skażić środowisko.	Właściciele, administratorzy, hurtownie środków chemicznych	natychmiast	Wykonać prace zabezpieczające oraz przeprowadzić ewakuację środków niebezpiecznych.
<b>STAN ALARMOWY:</b>  rz. Dunajec - 380 cm rz. Kamienica - 260 cm rz. Łubinka - 380 cm	1. Ewidencja zdarzeń, meldunków, poleceń decyzji i zarządzeń.	Służba dyżurno-operacyjna CZK, WZK	bieżąco	Ewidencjonowanie wszelkich zdarzeń, przyjmowanie i przekazywanie meldunków, decyzji poleceń i zarządzeń. Utrzymywanie łączności z CZK Wojewody oraz z IMiGW.
	2. Ogłoszenie stanu alarmu powodziowego.	Wszystkie siły i środki oraz ludność	natychmiast	Uruchomienie procedur działania w zależności od sytuacji. Ostrzeżenie i alarmowanie ludności.
	3. Posiedzenie MZZK..	Członkowie MZZK.	natychmiast	- ocena sytuacji, - ocena gotowości sił i środków, - prognoza rozwoju sytuacji, - postawienie zadań.



<b>STAN GOTOWOŚCI</b>	<b>ZADANIA DO REALIZACJI,</b>	<b>SIŁY I ŚRODKI</b>	<b>TERMIN</b>	<b>CZYNNOŚCI</b>
<b>WSKAZANIA WODOWSKAZÓW</b>	<b>SYTUACJA</b>		<b>REALIZACJI</b>	
	4. Patrowanie i obserwacja.	Straż Miejska, RZGW, MZMiUW, Policja, OSP, Z-d Energetyczny ENION, Rozdzielnia Gazu, Sąddeckie Wodociągi, MPEC.	natychmiast	Patrole trzyosobowe wyposażone w środki łączności /SM, RZGW, MZMiUW/ prowadzą obserwacje wałów, stan urządzeń hydrotechnicznych - śluz/. Policja, OSP stan mostów, rejonów podtopień, ZE, RG, Wodociągi MPEC, prowadzą obserwacje swoich urządzeń i obiektów – usuwanie awarii.
	5. Bilans sił i środków: - pomoc zewnętrzna, - Państwowa Straż Pożarna, - Straż Graniczna, - Świadczenia rzeczowe i osobiste, - Ochotnicze Drużyny Ratownicze, /WOPR, PCK/ - OSP, - Spółki Komunalne, - Wolontariusze.	KM PSP, Straż Graniczna, Świadczeniodawcy, WOPR, OSP, MOPS. Sąddeckie Wodociągi. MPEC MPK SITA Sp. z o.o. MZZK	natychmiast po ogłoszeniu alarmu powodziowego	Dokonanie podziału sił i środków na sektory działań. Pobranie z magazynu sprzętu i materiałów. Przygotowanie produktów żywnościowych dla ludności poszkodowanej.
	6. Osiąganie gotowości przez obiekty przeznaczone do przyjęcia ewakuowanej ludności.	Grupa Opieki Zdrowia i Ewakuacji MZZK	niezwłocznie	Przygotowanie w wyznaczonych miejscach warunków dla przyjęcia ewakuowanych rodzin oraz pozostałej ludności
	7. Rozpowszechnianie ostrzeżeń ludności zagrożonej.	Służba dyżurna CZK Rzecznik Prasowy UM, Media, SM, Policja, Syreny alarmowe.	bieżąco	Szczegółowe ostrzeżenia ludności o tym co może się zdarzyć w najbliższym czasie i jakie działania mają podjąć, jakim poleceniom powinni się podporządkować.

## ETAP II – FAZA REAGOWANIA – STAN POWODZI, PODTOPIEŃ

STAN GOTOWOŚCI	ZADANIA DO REALIZACJI,	SIŁY I ŚRODKI	TERMIN	CZYNNOŚCI
WSKAZANIA WODOWSKAZÓW	SYTUACJA		REALIZACJI	
<b>PRZEKROCZONE STANY ALARMOWE WÓD NA RZEKACH, GWAŁTOWNE WEZBRANIA RZEK I POTOKÓW, WYLANIA RZEK I POTOKÓW</b>	1. Cykliczne posiedzenie całego składu osobowego MZZK.	Członkowie MZZK.	według decyzji Przew. MZZK.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ocena sytuacji,</li> <li>- prognoza rozwoju sytuacji,</li> <li>- podejmowanie decyzji,</li> <li>- przekazywanie zadań wykonawcom,</li> <li>- kontrola realizacji zadań,</li> <li>- przekazywanie wniosków do WZZK – Wojewody o udzielenie pomocy.</li> </ul>
	2. Lokalne podtopienia, zagrożenie wylaniem wód z koryta rzek oraz przerwanie wałów.	Siły i środki działające w rejonach i sektorach.	natychmiast	<ul style="list-style-type: none"> <li>- alarmowanie ludności,</li> <li>- doraźna ewakuacja ludności i zwierząt gospodarskich,</li> <li>- ochrona zagrożonych obiektów, budowli inżynierskich i hydrotechnicznych.</li> </ul>
	3. Wyłączenie energii elektrycznej na terenach zalewowych.	Zakład Energetyczny	wg. decyzji Przew. MZZK.	Zgodnie z planem wyłączeń.
	4. Zagrożenie przelaniem przez koronę wału, wylanie wód z koryt rzek i potoków.	Siły i środki w dyspozycji MZZK	natychmiast	<ul style="list-style-type: none"> <li>- alarmowanie ludności,</li> <li>- planowa ewakuacja,</li> <li>- zabezpieczenie pozostawionego mienia,</li> <li>- ochrona zagrożonych obiektów.</li> </ul>
	5. Organizacja pomocy dla ludności oraz zwierząt gospodarskich ewakuowanych z terenów zalanych.	Siły i środki w dyspozycji MZZK.	niezwłocznie	Kierowanie przebiegiem akcji przeciwpowodziowej. Wykonywanie poleceń, zadań i decyzji Szefa MZZK. Złożenie wniosku o ogłoszenie stanu klęski żywiołowej na obszarze Miasta .

STAN GOTOWOŚCI	ZADANIA DO REALIZACJI,	SIŁY I ŚRODKI	TERMIN	CZYNNOŚCI
WSKAZANIA WODOWSKAZÓW	SYTUACJA		REALIZACJI	
	6. Rozpoznanie terenów zalewowych oznakowanie budynków gdzie pozostali ludzie – dalsza ewakuacja ludzi i zwierząt.	Siły i środki w dyspozycji MZZK. Psycholog.	wg. decyzji Przew. MZZK.	Prowadzenie rozpoznania terenu przez specjalistyczne siły ratownictwa wodnego i przy użyciu sprzętu pływającego.
	7. Dostarczenie zaopatrzenia dla ludzi i zwierząt gospodarskich pozostających na terenach zalanych.	Siły i środki w dyspozycji MZZK Psycholog.	bieżąco wg. zgłoszonego zapotrzebowania	Dostarczenie zapotrzebowanej żywności, wody, lekarstw oraz paszy dla zwierząt.
	8. Zapobieganie grabieży mienia pozostawionego na terenach zalanych.	Policja, Straż Miejska.	niezwłocznie	Dozorowanie, patrolowanie obiektów – rejonów.
<b>ETAP III – FAZA ODBUDOWY – STAN LIKWIDACJI SKUTKÓW POWODZI</b>				
STANY WÓD PONIŻEJ STANU OSTRZEGAWCZEGO	1. Odwołanie alarmu powodziowego oraz pogotowia.	Miejski System Alarmowania Ludności	wg. decyzji Przew. MZZK	Odwołanie całodobowej służby dyżurnej w CZK oraz dla członków MZZK
	2. Udrożnienie rowów i przepustów.	Służby specjalistyczne	wg. decyzji Kierownika AR. MZZK	- otwarcie śluz, - otwarcie kanałów burzowych.
	3. Wywóz i utylizacja padłej zwierzyny.	Wydział Gosp. Kom. i Ochr. Środ. UM, Pow. Insp. Weterynarii	niezwłocznie	- przyjmowanie zgłoszeń, - przygotowanie transporty specjalistycznego, - wywóz i utylizacja wg. obowiązujących procedur.
	4. Odkazanie domów i obiektów gospodarskich, studni przydomowych, likwidacja nanosów.	Siły i środki Sądceckich Wodociągów, KM PSP Właściciele i administratorzy, SITA Sp. z o.o., P.Pow. Insp. Sanit..	wg. Harmonogramu prac	Działania zgodne z obowiązującą procedurą Państwowego Powiatowego Inspektora sanitarnego.

<b>STAN GOTOWOŚCI</b>	<b>ZADANIA DO REALIZACJI,</b>	<b>SIŁY I ŚRODKI</b>	<b>TERMIN</b>	<b>CZYNNOŚCI</b>
<b>WSKAZANIA WODOWSKAZÓW</b>	<b>SYTUACJA</b>		<b>REALIZACJI</b>	
	5. Szacowanie strat i szkód, pomoc finansowa i materialna dla poszkodowanych /powodzian/.	Zespoły szacujące szkody i straty, Komisje powołane przez Prezydenta Miasta oraz kierown. Jedn. organizacyjnych, MZZK, WZK, MOPS.	bieżąco do 14 dni od odwołania alarmu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- szacowanie strat i szkód w indywidualnych nieruchomościach i gospodarstwach,</li> <li>- szacowanie szkód w infrastrukturze drogowej, komunalnej i mieszkaniowej itp.</li> <li>- sporządzanie obowiązujących dokumentów – protokołów i sprawozdań,</li> <li>- dokonywanie wypłat oraz udzielenie pomocy materialnej.</li> </ul>
	6. Odbudowa zniszczonej infrastruktury i mienia.	Zgodnie z obowiązującymi przepisami	wg. przyjętego planu	wg. planu odbudowy i inwestycji.

## PROCEDURA EWAKUACJA LUDNOŚCI

1. *Ewakuacja polega na dobrowolnym przemieszczeniu ludności z rejonów w których przebywanie może zagrażać życiu lub zdrowiu do obszarów bardziej bezpiecznych.*
2. *Organem koordynującym planowanie, przygotowanie i prowadzenie ewakuacji ludności na terenie miasta jest Prezydent.*
3. *Ewakuację ludności realizuje się po otrzymaniu decyzji o jej prze-prowadzeniu.*
4. *Konieczność przeprowadzenia ewakuacji ludności z rejonów zagrożenia powodziowego (katastrofalnymi zatopieniami) określa MZZK /w zakresie „W” SzeF OC Miasta/*
5. *Zarządzający przeprowadzenie ewakuacji określa:*
  - *Obszar objęty obowiązkiem ewakuacji ludności;*
  - *Czas w jakim należy przeprowadzić ewakuację;*
  - *Kolejność ewakuacji (wg. rejonów, wieku ludności itp.);*
  - *Informacje o rzeczach i sprzęcie gospodarstwa domowego, zwierzętach itp. które ewakuowana ludność może zabrać ze sobą (względnie winna zabrać);*
  - *Miejsce i czas zbiórki ludności ewakuowanej oraz sposób ewakuacji osób niepełnosprawnych;*
  - *Srodki transportu oraz sposób ich wykorzystania;*
  - *Służby i osoby odpowiedzialne za*
  - *bezpieczeństwo osób ewakuowanych, ich dobytek, za bezpieczeństwo pozo-stawionego dobytku, za zakwaterowanie osób ewakuowanych, za opiekę socjalno-bytową oraz zdrowotną;*
  - *Łączność oraz sposób przekazywania informacji;*
  - *Adresy, telefony itp. osób i zespołów kierujących ewakuacją.*
6. *Do zakwaterowania ludności ewakuowanej wykorzystuje się internaty i inne pomieszczenia nadające się do tego celu. Jako normę zakwaterowania przyjmuje się 2-3 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na osobę.*
7. *Powiadomienie ludności o ewakuacji powinno nastąpić w formie komunikatu. Do jego ogłoszenia wykorzystywać środki masowego przekazu, środki policji, straży pożarnej, obwieszczenia, ulotki.*

MIEJSCE STAŁEGO  
POBYTU

WŁASNYM ŚRODKIEM  
TRANSPORTU LUB PIESZO

PUNKT ZBIÓRKI  
EWAKUOWANYCH

ZAPASOWY Miejsca  
ZAKWATEROWANIA  
(NP.DOM POMOCY  
SPOŁ ECZNEI

8. *Po powiadomieniu o ewakuacji, ludność podlegająca tej akcji powinna natychmiast przygotować się do wyjazdu lub wymarszu. Powinna zabrać ze sobą niezbędne dokumenty, rzeczy osobiste, ubranie i bieliznę (na dłuższy czas przebywania poza miejscem zamieszkania), podręczną apteczkę oraz żywność na trzy dni. Bagaż powinien być spakowany w sposób umożliwiający łatwe jego prze-noszenie. Ogólna ilość bagażu nie powinna przekraczać 50 kg na osobę dorosłą.*
9. *Opuszczone mieszkanie należy odpowiednio zabezpieczyć - wylączyć gaz, prąd, wygasić piec, zamknąć drzwi, okna itp.*
10. *Głównym organizatorem ochrony pozostawionego mienia jest policja.*
11. *Czas trwania ewakuacji (przebywania w miejscu tymczasowego za-kwaterowania) uzależniony będzie od czasu ustąpienia zagrożenia powodziowego.*
12. *Decyzję o powrocie ludności ewakuowanej do stałych miejsc za-mieszkania podejmują te osoby, które ją zarządziły.*
13. *Decyzja o powrocie ludności ewakuowanej powinna zawierać następujące dane:*
  - *Obszar, którego decyzja dotyczy;*
  - *Służby i osoby odpowiedzialne za przygotowanie opuszczenia obszaru do powrotu ludności ewakuowanej oraz zakres i organizację tych prac;*
  - *kolejność oraz organizację powrotu ludności ewakuowanej z podaniem miejsc i terminu zbiórek, środków transportu i sposobu ich wykorzystania (rozmiszczenie ludzi, transport dobytku);*
  - *Służby i osoby odpowiedzialne za organizację i prze-prowadzenie transportu ,za bezpieczeństwo prze-mieszczanych osób oraz za opiekę zdrowotną i socjalną;*
  - *Punkty i organizacja żywienia;*
  - *Sposoby łączności i sygnalizacji oraz treść, sposób i tryb przekazywania informacji dla ludności;*
  - *Adresy i telefony osób i zespołów kierujących powrotem ludności w miejscach tymczasowego oraz stałego zamieszkania*

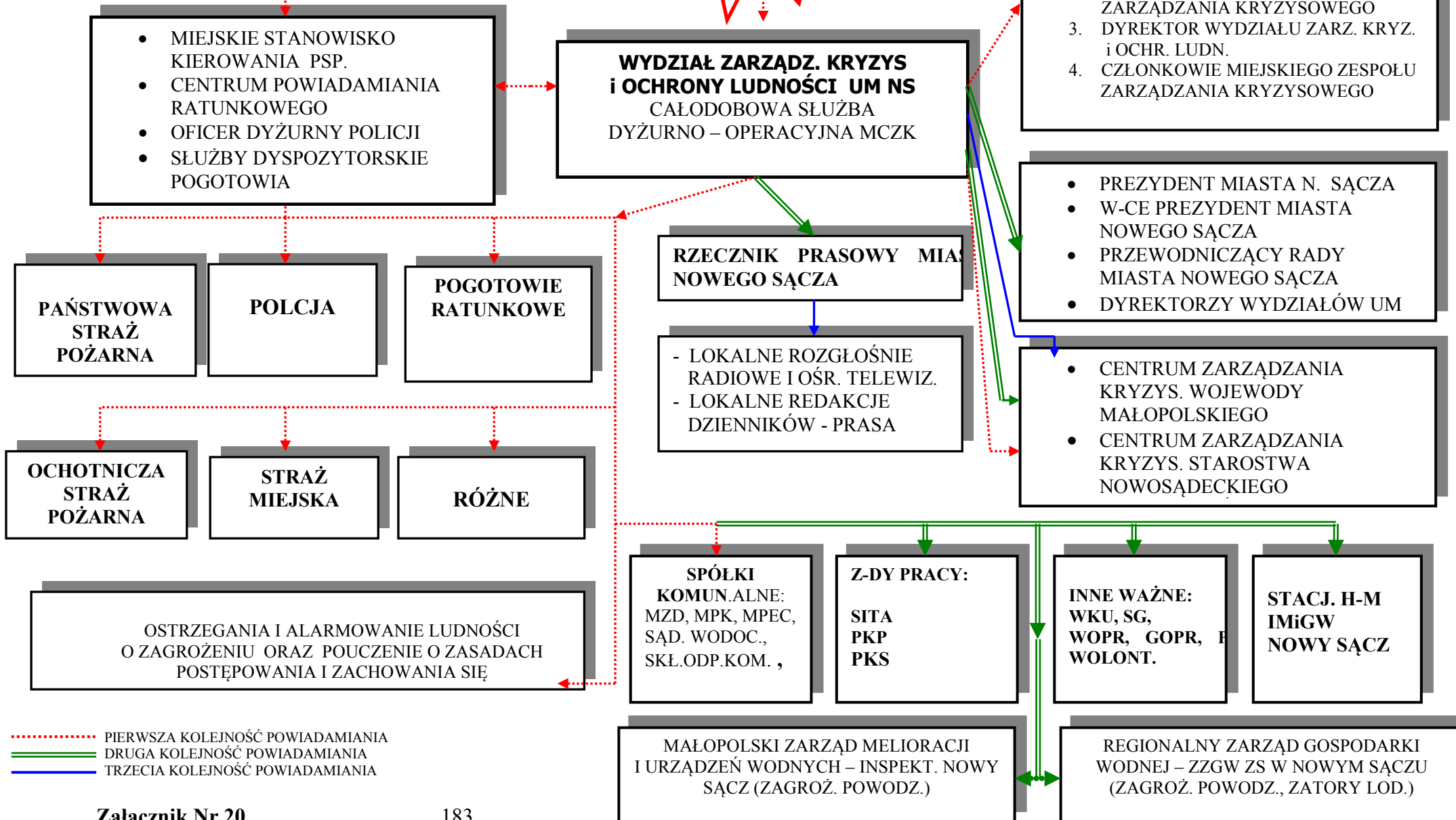
Załącznik Nr 18



# EWAKUACJA LUDNOŚCI Z REJONÓW ZAGROŻONYCH POWODZIĄ

Lp.	NAZWA OSIEDLA ZAGROŻONEGO POWODZIĄ	Ulice	ZAGROŻENIE		EWAKUACJA LUDNOŚCI		Odpowiedzialny
			Ilość budynków	Ilość osób	Ilość osób	Miejsce ewakuacji	
1.	KOCHANOWSKIEGO	Barska, Kochanowskiego, Librantowska, Zdrojowa	160	400	150	Internat Zespołu Szkół Elektryczno - Mechanicznych	Grupa opieki zdrowotnej i ewakuacji
2	PRZETAKÓWKA	Gen. Galicy, Warzywna, Tarnowska, Leszczynowa	70	140	50	Hotel „PANORAMA”	—”—
3.	PIĄTKOWA	Piątkowska, Promienna, Miodowa, Lwowska, Botaniczna,	68	150	100	Szkoła Podstawowa Nr 20	—”—
4.	HELENA	Dunajcowa, Jagodowa, Szewska, Legionów, Św. Heleny, Zabawa	100	500	350	Dom Akademicki Państw .Wyższej Szkoły Zawodowej ul. Długosza Zespół Szkół Samochodowych	—”—
5.	WÓLKI	Ogrodowa, B.A.Konstanty, W.Pola, Wolskiej	208	680	200	Dom Akademicki WSB NLU	—”—
6.	KADUK	Tłoki, Podmłynie	35	175	100	Hotel „ORBIS”	—”—
7.	BIEGONICE	Elektrodowa, Węgierska	14	45	45	Hotel “MAX”	—”—
8.	ZABELCZE	Sosnowa	12	20	20	Szkolne Schronisko Młodzieżowe ul. Rejtana 18	—”—
9.	GOŁĄBKOWICE	Falkowska, Jamnicka, Obłazy	10	45	70	Dom Turysty	—”—
10.	ZAWADA	Mała Góra, Kamienna, Al.Piłsudskiego, Zubrzyckiego	74	220	100	Szkoła Podstawowa Nr 21	—”—
11.	PORĘBA MAŁA	Mała Poręba	10	40	20	Szkoła Podstawowa Nr 17	—”—

OBIEG INFORMACJI W SYSTEMIE POWIADAMIANIA OSÓB FUNKCYJNYCH, MZZK, UM, SIŁ RATOWNICZYCH I INNYCH JEDNOSTEK UCZESTNICZĄCYCH W DZIAŁANIACH KRYZYSOWYCH



..... PIERWSZA KOLEJNOŚĆ POWIADAMIANIA  
 ——— DRUGA KOLEJNOŚĆ POWIADAMIANIA  
 ——— TRZECIA KOLEJNOŚĆ POWIADAMIANIA



**RZEKA DUNAJEC W CZASIE POWODZI - NOWY SĄCZ LIPIEC 2001 ROKU – Fotografia Własna**

**Załącznik Nr 21**



## O Ś W I A D C Z E N I E

Świadom odpowiedzialności oświadczam, że przedkładana praca magisterska pt.: „**Uwarunkowania systemu zarządzania kryzysowego - na przykładzie zagrożenia powodziowego miasta Nowego Sącza**” została napisana przeze mnie samodzielnie. Jednocześnie oświadczam, że ww. praca nie narusza praw autorskich w rozumieniu ustawy z dnia 04 kwietnia 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 24, poz. 83) oraz dóbr osobistych chronionych prawem cywilnym.

Przedłożona praca nie zawiera danych empirycznych ani też informacji, które uzyskałem w sposób niedozwolony. Stwierdzam, iż przedstawiona praca w całości ani też w części nie była wcześniej podstawą żadnej innej urzędowej procedury związanej z nadawaniem dyplomu uczelni ani też tytułów zawodowych.

**Załącznik Nr 22**