

**Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Wydział Zamiejscowy w Chorzowie**

Zarządzanie kryzysowe

Wybrane problemy gminnego zarządzania kryzysowego w czasie
powodzi i usuwania jej skutków

mgr inż. Jan Czech

PRACA PODYPLOMOWA

PROMOTOR

mgr Adrian Cierpiot

Podyplomowe Studia Akademia Liderów Samorządowych
Chorzów 2011/2012

Spis treści

Wstęp.....	5
I. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej.....	6
1.1 Bezpieczeństwo, sytuacja kryzysowa, istota zarządzania kryzysowego	6
1.2 Podstawy prawne zarządzania kryzysowego.....	9
1.3 System zarządzania kryzysowego	11
1.4 Rola obrony cywilnej i ludności w zarządzaniu kryzysowym	17
1.5 Zadania gminy i jej organów w zakresie zarządzania kryzysowego.....	21
1.6 Zadania gminy i jej organów w zakresie ochrony przeciwpowodziowej.....	25
II. Zarządzanie kryzysowe w gminie w czasie powodzi.....	29
2.1 Zadania organów gminy w czasie powodzi.....	29
2.2 Przebieg powodzi w roku 2010 w Gminie Gorzyce.....	35
2.3 Siły i środki zaangażowane w zapobieganie skutkom powodzi na terenie Gminy Gorzyce.	40
III. Skutki powodzi.....	43
3.1 Zakres strat w infrastrukturze publicznej	43
3.2 Zakres strat w gospodarstwach domowych i rolnych oraz w przedsiębiorstwach	45
3.3 Synteza strat powodziowych	51
IV. Usuwanie skutków powodzi.....	53
V. Podsumowanie.....	56
VI. Literatura oraz wykaz aktów prawnych	57
6.1 Literatura	57
6.2 Wykaz aktów prawnych	58

Wykaz skrótów

Akty prawne

d.ś.z.k.ż. - dekret o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych
u.f.p. - ustawa o finansach publicznych
u.d.p.p.w. - o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
u.p.e.a. - ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji
u.p.o.o. - ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej
u.p.s - ustawa o pomocy społecznej
u.p.w. - ustawa Prawo wodne
u.p.z.p. - ustawa Prawo zamówień publicznych
u.s.g. - ustawa o samorządzie gminnym
u.s.k.ż - o stanie klęski żywiołowej
u.s.p. - ustawa o samorządzie powiatowym
u.s.w. - ustawa o samorządzie województwa
u.sz.r. - ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi
u.w.rz.a.w. - ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie
u.z.k - ustawa o zarządzaniu kryzysowym

Inne

ABW - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW - Agencja Wywiadu
CBA - Centralne Biuro Antykorupcyjne
IK - infrastruktura krytyczna
j.s.t. - jednostka samorządu terytorialnego
KPZK - Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego
NPOIK - Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej
OPS - ośrodek pomocy społecznej (także konkretny OPS)
OSP - ochotnicze straże pożarne
RCB - Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
RM - Rada Ministrów

RP - Rzeczpospolita Polska

RZZK - Rządowe Zespół Zarządzania Kryzysowego

SG - Straż Graniczna

SKO - Samorządowe Kolegium Odwoławcze

SZ - Siły Zbrojne

WKU - Wojskowa Komenda Uzupełnień

WSzW - Wojewódzki Sztab Wojskowy

Wstęp

Jednym z podstawowych motywów działalności ludzkiej było i jest dążenie do uniezależnienia się od zmienności zjawisk naturalnych. Normalne funkcjonowanie współczesnych społeczeństw w coraz to większym stopniu staje się zależne od wielu złożonych systemów (infrastruktur) technicznych i organizacyjnych. Liczba powiązań pomiędzy naszym codziennym życiem a tymi systemami jest ogromna i często nie uświadamiamy sobie ich znaczenia. Rozwój techniki i różnorodnych technologii sprawił, że całe społeczeństwa uzyskały określone i wydawałoby się, że stabilne, warunki życia. Jednakże coraz częściej dostrzegamy, że współczesny człowiek, uzależniony od wytworzonych przez siebie systemów, jest coraz bardziej nieodporny, czy wręcz wrażliwy, na zakłócenia w ich działaniu.

Zjawiska naturalne, występujące w znacznej skali, są przyczyną zagrożeń, poprzez ich bezpośrednie oddziaływanie na człowieka i jego środowisko lub na systemy przez niego wytworzone. Także awarie i katastrofy, które wynikają z niedoskonałości zastosowanych rozwiązań technicznych lub organizacyjnych, mogą generować zagrożenia na ogromną skalę. Można więc mówić o niechcianych i niezamierzonych skutkach ubocznych rozwoju cywilizacyjnego.

We współczesnym świecie obserwuje się coraz częściej zagrożenia złożone. Przyczyną tych zjawisk może być natura, działalność człowieka, lub jedno i drugie - natomiast oddziaływanie i skutki mogą się multiplikować. Obecna przez lata, w nauce i w polityce, wiara w nieograniczone możliwości człowieka oraz afirmacja techniki, muszą ustępować bardziej wyważonym poglądom, szczególnie w obliczu wielu katastrof jakie miały miejsce w ostatnich latach. Rodzi się więc na naszych oczach swoisty postulat pokory. Jednakże człowiek nie zrezygnuje nigdy z działań mających go obronić przed nieprzyjaznym oddziaływaniem natury lub cywilizacji.

Wykrywanie zagrożeń bezpieczeństwa, budowanie nowych systemów ograniczających lub nawet niwelujących zagrożenia, jest procesem permanentnie realizowanym, chociaż w różnym stopniu, w skali globalnej i lokalnej.

Każde państwo tworzy systemy bezpieczeństwa, przypisując swoim wewnętrznym strukturom określone zadania w tym zakresie.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ w art. 5 stwierdza, m. in., że Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli. Ponadto z norm konstytucyjnych wynikają prawa

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

każdego do bezpiecznych warunków pracy². Każdy obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego³ a z kolei władze publiczne zobowiązane są do prowadzenia polityki bezpieczeństwa ekologicznego.

Konstytucja RP nadaje Radzie Ministrów ogólny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach⁴. Konstytucja przewiduje także możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w sytuacji gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające⁵.

Tak więc zadania z zakresu szeroko rozumianego zapewnienia bezpieczeństwa, dla organów władzy poszczególnych szczebli, jednostek organizacyjnych czy instytucji, określają odpowiednie ustawy i rozporządzenia. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym⁶ określa zadania i zasady działania organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego.

Celem niniejszej pracy jest głównie problematyka zarządzania kryzysowego w gminie, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z ochroną przeciwpowodziową i usuwaniem skutków powodzi. W roku 2010 wiele gmin w południowych województwach Polski dotkniętych zostało katastrofalnymi powodziami; ponadto w wielu rejonach, także wskutek intensywnych opadów, wystąpiły osuwiska. W takich sytuacjach oczywistą koniecznością staje się kompetentne współdziałanie wielu organów administracji publicznej i optymalne wykorzystanie dysponowanych sił i środków oraz lokalnych zasobów.

I. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej

1.1 Bezpieczeństwo, sytuacja kryzysowa, istota zarządzania kryzysowego

Termin „bezpieczeństwo” nie jest jednoznacznie zdefiniowany ponieważ dotyczy praktycznie wszystkich dziedzin życia. Dlatego też można spotkać próby podziału bezpieczeństwa na kategorie (rodzaje)⁷:

1) ze względu na obszar jakiego dotyczy (obejmuje):

- globalne, międzynarodowe,
- regionalne,
- narodowe;

2) ze względu na relację do państwa:

² Tamże, art. 66

³ Tamże, art. 67

⁴ Tamże, art. 146

⁵ Tamże, art. 228

⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.)

⁷ Andrzej Szymonik, Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa, Difin, Warszawa 2011, s. 16

- zewnętrzne,
- wewnętrzne;

3) ze względu na dziedzinę, której dotyczy:

- militarne,
- polityczne,
- ekologiczne,
- pożarowe,
- powodziowe,
- energetyczne,
- informatyczne,
- społeczne,
- socjalne,
- personalne,
- żywności,
- pracy.

W skali państwa, zasadniczym celem systemu (lub systemów) bezpieczeństwa jest zapewnianie korzystnych warunków dla realizacji interesów narodowych. Osiąga się to przez eliminowanie zagrożeń, ograniczanie poziomu ryzyka wystąpienia tych zagrożeń i wykorzystywanie pojawiających się szans.

Określenie kryzys lub sytuacja kryzysowa są powszechnie znane i używane. Ustawodawca w u.z.k wprowadził definicję sytuacji kryzysowej jako sytuacji wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującej znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków⁸. W definicji tej połączone są dwa elementy: zagrożenie bezpieczeństwa oraz jednocześnie występujące ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej. Nie każde więc zagrożenie bezpieczeństwa będzie, zgodnie z ustawową definicją, sytuacją kryzysową. Jeśli więc zagrożenie będzie usunięte przez właściwe organy i nie spowoduje to zakłóceń (ograniczeń) w ich funkcjonowaniu, należałoby mówić, że sytuacja kryzysowa nie wystąpiła. Doniesienia medialne często przeczą takiemu rozumieniu sytuacji kryzysowej. Informacja o tym, że zbiera się właściwy zespół zarządzania kryzysowego, jest dość powszechnie utożsamiana z wystąpieniem sytuacji kryzysowej. Jeśli właściwe organy

⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), art. 3

dysponują wystarczającymi siłami i środkami do likwidacji zagrożenia oraz nie wywoła to ograniczeń w ich funkcjonowaniu, to trudno jest taką sytuację kwalifikować do sytuacji kryzysowej - oczywiście w rozumieniu u.z.k.

Sens zarządzania kryzysowego polega na podejmowaniu takich działań, których celem jest niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowych⁹. Dlatego tak ważne jest przygotowanie na wypadek wystąpienia potencjalnych zdarzeń. Przygotowanie takie powinno obejmować, w szczególności:

- planowanie i przygotowanie organizacyjne a w tym właściwy podział kompetencji,
- tworzenie technicznych i organizacyjnych systemów zabezpieczeń,
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

Jednakże działania wyprzedzające nie wyczerpują całości zagadnienia zarządzania kryzysowego. Obejmuje ono także działania w czasie trwania sytuacji kryzysowej oraz wiele aspektów związanych z usuwaniem jej skutków. Analizując proces zarządzania kryzysowego można więc wydzielić kilka charakterystycznych etapów:

- 1) przygotowanie;
- 2) zapobieganie;
- 3) reagowanie;
- 4) odtwarzanie¹⁰.

Etap reagowania jest tym najbardziej widocznym i w nim skupiają się wszystkie niedociągnięcia z etapu przygotowania i etapu zapobiegania. Może dochodzić do sytuacji, że podejmowane działania są nieskoordynowane lub nawet sprzeczne z sobą.

Podstawowymi zasadami zarządzania kryzysowego są¹¹:

- 1) zasada prymatu jednoosobowego kierownictwa, która polega na powierzeniu kompetencji decyzyjnych jednoosobowym organom sprawującym władzę ogólną (wójt, starosta, wojewoda, premier);
- 2) zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej wynikającą z ich obowiązków dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa i usuwania skutków zagrożeń;
- 3) zasada prymatu właściwości terytorialnej;

⁹ Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek, Franciszek R. Krynojewski, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej, Difin, Warszawa 2010, s. 15

¹⁰ Romuald Grodzki, Zarządzanie kryzysowe, Difin, Warszawa 2012, s. 41

¹¹ Tamże, s. 15

- 4) zasada powszechności, która oznacza, że wszystkie podmioty prawa państwowego zobowiązane są do uczestnictwa w działaniach związanych z zarządzaniem kryzysowym w granicach określonych przez przepisy prawa;
- 5) zasada funkcjonalnego podejścia, która określa i wyodrębnia funkcjonalnie (rodzajowo) typowe działania potrzebne do realizacji celów bezpieczeństwa a także nadaje tym działaniom formalny i proceduralny charakter;
- 6) zasada zespolenia oznaczająca nadanie władztwa organom administracji ogólnej nad innymi pozostałymi formami administracji - według zasad określonych ustawami;
- 7) zasada ciągłości funkcjonowania państwa, która oznacza, że wszystkie organy realizują swoje funkcje zarówno w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Zgodnie z definicją ustawową zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, planowaniu odpowiednich działań, reagowaniu, usuwaniu skutków sytuacji kryzysowych i odtwarzaniu zasobów¹².

Zarządzanie kryzysowe jest procesem bardzo złożonym, wymagającym współdziałania wielu organów, instytucji, służb oraz społeczeństwa. Zarządzanie to dotyczy przede wszystkim ludzi oraz musi być wyraźnie skierowane na określony i najważniejszy cel. Oparte powinno być na prostych i zrozumiałych wartościach, osadzonych w kulturze i jednoczących uczestników.

1.2 Podstawy prawne zarządzania kryzysowego

W Polsce w roku 1989 zapoczątkowany został proces demokratycznych przemian ustrojowych. Do historii odchodziła tzw. „demokracja ludowa” będąca faktyczną dyktaturą jednej partii - partii komunistycznej, która kreowała się na „przewodnią siłę polityczną społeczeństwa”¹³. Przemiany ustrojowe pociągały za sobą konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych w wielu obszarach funkcjonowania państwa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: wojenny, wyjątkowy oraz klęski żywiołowej¹⁴ oraz ponadto, co ma bardzo istotne znaczenie, ustala, że w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Ponadto w czasie stanu nadzwyczajnego

¹² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), art. 2

¹³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36), art. 3 ust. 1

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 228

oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane 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 nie został wprowadzony stan nadzwyczajny¹⁵.

W zasadzie do roku 1997 jedynymi normami prawnymi regulującymi problematykę zarządzania kryzysowego były przepisy dotyczące obrony cywilnej zawarte w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ oraz przepisy wykonawcze. Dopiero ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁷ określono organy odpowiedzialne, struktury decyzyjne oraz zadania organizacyjne, logistyczne i finansowe dotyczące przedmiotowego zakresu ustawy. Ustawy: o stanie wojennym¹⁸, o stanie wyjątkowym¹⁹ i o stanie klęski żywiołowej²⁰ dopełniają systemowe podstawy zarządzania kryzysowego.

Zadania organów administracji rządowej i samorządowej z zakresu zarządzania kryzysowego, zawarte są w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²¹ oraz w ustawach określających ustrój samorządu województwa²², samorządu powiatowego²³ i samorządu gminnego²⁴.

Zadania wojewody określa u.w.a.rz.w. odwołując się do ustaw o stanach nadzwyczajnych oraz do u.z.k.

¹⁵ Tamże, art. 228 ust. 6 i 7

¹⁶ Ustawa z dnia 21 kwietnia 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (na przykład: Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16)

¹⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.)

¹⁸ 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.)

¹⁹ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.)

²⁰ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.)

²¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.)

²² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)

²³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)

²⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

1.3 System zarządzania kryzysowego

System to zespół (układ) wzajemnie powiązanych elementów, spełniający określoną funkcję i traktowany jako wyodrębniony z otoczenia w określonym celu²⁵.

System zarządzania kryzysowego jest bardzo złożonym układem, którego celem jest zapewnienie wymaganego poziomu bezpieczeństwa, przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom, wychodzenie ze stanu zagrożeń z zastosowaniem adekwatnych i dostępnych sił i środków - w ramach obowiązującego prawa. System zarządzania kryzysowego tworzą władze publiczne wszystkich szczebli, jednostki sektora publicznego i prywatnego oraz obywatele. W zarządzaniu kryzysowym (i nie tylko), elementy całego systemu wzajemnie na siebie oddziałują, są wzajemnie powiązane, także w dużym zakresie wzajemnie i przy dobrze funkcjonującym zarządzaniu (podsystemie zarządzania) są zdolne do generowania efektu synergii.

Głównymi elementami systemu zarządzania kryzysowego są:

- organy administracji państwowej i samorządowej oraz ich jednostki wykonawcze (np. urzędy);
- straże pożarne, policja, wojsko, straże graniczne, ratownictwo medyczne, zakłady opieki zdrowotnej, zakłady opieki weterynaryjnej, inne państwowe agencje, straże i służby,
- organizacje pozarządowe w ramach swoich zadań statutowych związanych z ratownictwem, działalnością charytatywną, opiekuńczą itp.,
- społeczeństwo (obywatele) - ochotniczy lub przymusowy udział w działaniach związanych z sytuacjami kryzysowymi, w tym samoewakuacja, pomoc sąsiedzka, pomoc dla poszkodowanych,
- media - jako środek komunikacji, przekazywanie informacji związanych z zarządzaniem kryzysowym, w tym komunikatów i zarządzeń właściwych organów administracji.

Systemową zasadą u.z.k jest wspieranie działań tego organu, którego siły i środki są nieadekwatne do zaistniałej sytuacji kryzysowej.

Na szczeblu centralnym w pierwszej kolejności zadania zarządzania kryzysowego podejmują ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów

²⁵ Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek, Franciszek R. Krynojewski, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej, Difin, Warszawa 2010, s. 71

centralnych. Jeśli jednak możliwości danego ministra (kierownika urzędu centralnego) nie zapewniają właściwej realizacji zadań, zarządzanie powinna przejąć RM²⁶.

Na terytorium RP zarządzanie kryzysowe sprawuje RM. W sytuacjach pilnych zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, powiadamiając niezwłocznie Prezesa RM o swoich działaniach. Również ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy centralnych urzędów realizują, zgodnie ze swą właściwością, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego²⁷.

Na szczeblu centralnym funkcjonuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które tworzy się na mocy u.z.k.²⁸ RCB zapewnia obsługę RM i Prezesa RM, ministra do spraw wewnętrznych oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, który tworzy się przy RM. RCB pełni rolę typowo funkcjonalną i nie posiada jednoznacznej pozycji w systemie administracji rządowej²⁹.

RZZK jest organem opiniodawczo-doradczym właściwym do inicjowania i koordynowania działań zarządzania kryzysowego. W skład RZZK wchodzi:

- 1) Prezes Rady Ministrów - przewodniczący;
- 2) Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych - zastępcy przewodniczącego;
- 3) minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 4) Minister Spraw Zagranicznych;
- 5) Minister Koordynator Służb Specjalnych - jeżeli został powołany.

Ponadto w posiedzeniach tego organu, na prawach członka, biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego inne organy administracji rządowej: ministrowie i kierownicy centralnych służb i urzędów. Prezydent RP może kierować do prac w zespole swojego przedstawiciela - na prawach członka.

Dla szczebla centralnego tworzy się, zgodnie z zapisami u.z.k., Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, będący narzędziem do realizacji zarządzania kryzysowego. Ministrowie kierujący działami administracji rządowej i kierownicy urzędów centralnych opracowują plany zarządzania kryzysowego, które są funkcjonalnymi załącznikami do KPZK.

²⁶ Witold Skomra, Zarządzanie kryzysowe - praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy, Presscom, Wrocław 2010, s. 125

²⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), art. 7 i 12

²⁸ Tamże, art. 10

²⁹ Witold Skomra, Zarządzanie kryzysowe - praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy, Presscom, Wrocław 2010, s. 125

Przepisy u.z.k. określają obligatoryjne elementy tych planów (charakterystyki zagrożeń, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego, zestawienie sił i środków, zadania krótkoterminowe z zakresu skażenia powietrza), zespół przedsięwzięć (zadania monitorowania, procedury reagowania, tryb uruchamiania sił i środków oraz zasady ich współdziałania), oraz załączniki funkcjonalne (m. in.: organizacja łączności, zasady informowania ludności, procedury uruchamiania rezerw państwowych, zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód, ...). Ustawa precyzuje także, że cykl planowania i aktualizacji nie może być dłuższy niż dwa lata.

RM uchwała Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej i określa, w drodze rozporządzenia, sposób realizacji określonych w ustawie obowiązków i współpracy w zakresie NPOIK³⁰.

Przez infrastrukturę krytyczną, zgodnie z u.z.k., rozumie się systemy energetyczne, łączności i sieci teleinformatycznych, transportu, finansów, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej oraz produkcji substancji chemicznych i promieniotwórczych. Ochrona IK oznacza zapobieganie wszelkim zagrożeniom i ryzykom, zapewnienie jej funkcjonalności i ciągłego działania oraz szybkie odtworzenie. Sprawa ochrony fizycznej IK została uregulowana w ustawie o ochronie osób i mienia³¹. Nałożenie obowiązku ochrony obiektu lub obszaru wynika z faktu włączenia do poufnej ewidencji prowadzonej właściwego miejscowo wojewodę. Wykazy obiektów sporządzają odpowiedzialne za nie organy. Włączenie do wykazu następuje w drodze decyzji administracyjnej. Jednym z interesujących elementów ochrony IK jest ochrona prawna mająca na celu uniemożliwienie wrogiego biznesowego przejęcia a w tym i likwidacji. Zgodnie z u.z.k. ochrona IK obciąża przede wszystkim jej właścicieli i posiadaczy. Sposób tworzenia i realizacji planów ochrony IK określa rozporządzenie RM³².

Szczególnym rodzajem zagrożeń, godzących w najistotniejsze interesy bezpieczeństwa narodowego, mogą być sytuacje spowodowane działaniami terrorystycznymi³³. Ataki terrorystyczne mogą być kierowane w najistotniejsze systemy IK ale również w bezbronnych ludzi. Może to wywoływać powszechne poczucie zagrożenia i może to wywoływać groźne

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 541)

³¹ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.)

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 542)

³³ Witold Skomra, Zarządzanie kryzysowe - praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy, Presscom, Wrocław 2010, s. 107

implikacje społeczne, gospodarcze a nawet militarne. U.z.k. określa zadania organów administracji publicznej i posiadaczy IK³⁴. Ważną rolę ma przy tym odgrywać Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego³⁵. Szef ABW podlega bezpośrednio Prezesowi RM, podobnie też Szef Agencji Wywiadu. W polskim systemie zabezpieczenia antyterrorystycznego funkcjonują dwa poziomy: strategiczny i wykonawczy³⁶. Na poziomie strategicznym funkcjonuje ciało doradcze Prezesa RM, którym jest Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych³⁷. Ważną rolę w tym zakresie odgrywa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych³⁸, które jest organem opiniotwórczo doradczym w zakresie programowania, współdziałania i nadzorowania służb specjalnych.

Na szczeblu wojewódzkim, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wojewoda. Wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie 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 odrębnych ustawach³⁹. Istotnym uprawnieniem wojewody jest możliwość wydawania poleceń obowiązujących organy administracji rządowej w województwie a w powyższych sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące także organy samorządu terytorialnego. Takie uprawnienie, szczególnie w stosunku do organów j.s.t., może w praktyce budzić wiele wątpliwości chociażby z powodu, że zdecydowana większość działań w sytuacjach nadzwyczajnych wiąże się z potrzebą uruchomienia określonych sił i środków.

Minister Obrony Narodowej może, na wniosek wojewody i do jego dyspozycji, przekazać pododdziały Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań zarządzania kryzysowego w sytuacjach, w których użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się

³⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), art. 12a i 23

³⁵ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.)

³⁶ Witold Skomra, Zarządzanie kryzysowe - praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy, Presscom, Wrocław 2010, s. 112

³⁷ Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, (z późn. zm.), <http://bip.kprm.gov.pl>

³⁸ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.), Rozdział 2

³⁹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.), art. 22 pkt 2

niewystarczające. SZ mogą być wykorzystane stosownie do ich przygotowania specjalistycznego oraz zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego.

Do zadań, o których mowa powyżej, należy⁴⁰:

- 1) współdziałanie w monitorowaniu zagrożeń;
- 2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- 3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- 4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;
- 5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- 6) współdziałanie w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- 7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- 8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- 9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach SZ RP;
- 10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu SZ RP;
- 11) likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
- 12) usuwanie skażeń promieniotwórczych;
- 13) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
- 14) współdziałanie w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;
- 15) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych.

Terenowymi organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespolonej są:

- szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych,
- wojskowi komendanci uzupełnień.⁴¹

Zadania spoczywające na szefach WSzW polegają na koordynowaniu użycia oddziałów i pododdziałów w zwalczaniu klęsk żywiołowych i usuwania ich skutków, akcjach

⁴⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), art. 25 ust. 2 i 3

⁴¹ Ustawa z dnia 21 kwietnia 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012, poz. 461 z późn. zm.)

poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego poprzez współdziałanie z wojewodą.⁴² Wojskowi komendanci uzupełnień nie mają wprost sformułowanych zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym. Można wnioskować jedynie z rozporządzenia w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień, że do zadań WKU należy współpraca w sprawach związanych z obronnością, w szczególności z:

- terenowymi organami administracji rządowej,
- organami samorządu terytorialnego,
- przedsiębiorcami,
- stowarzyszeniami mającymi cele statutowe związane z obronnością⁴³.

Na szczeblu powiatowym organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. Do jego zadań wynikających z u.z.k. należy⁴⁴:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego,
 - b) realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
 - d) zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego;
- 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
- 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu;
- 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

⁴² Grzegorz Pietrek, Współdziałanie terenowych organów w systemie zarządzania kryzysowego w państwie. Terenowa administracja wojskowa we współpracy z administracją rządową i samorządową, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 50 i 51

⁴³ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (Dz. U. Nr 41, poz. 242 z późn. zm.)

⁴⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), art. 17

6) współdziałanie z Szefem ABW w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

7) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Powyższe zadania starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej, jednostek organizacyjnych powiatu oraz powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego.

Kompetencje starosty w stosunku do wójta jest określona tylko do spraw zatwierdzania gminnego planu zarządzania kryzysowego i wydawania zaleceń do tego planu. W konkretnej sytuacji kryzysowej a nawet w czasie stanu klęski żywiołowej, który jest ogłoszony na terenie jednej gminy, starosta nie będzie posiadał kompetencji zwierzchnich w stosunku do wójta. Oczywiście wszystkie organy administracji są w takich sytuacjach zobowiązane do współpracy. Z istoty sytuacji kryzysowej wynika, że zachodzić będzie potrzeba adekwatnego wsparcia gminy (wójta gminy) w przeciwdziałaniu zagrożeniom. Konstytucyjna ochrona samodzielności j.s.t.⁴⁵ zapewne była przyczyną takich uregulowań w u.z.k.

Istotnym rozwiązaniem ustrojowym jest możliwość udzielania sobie przez j.s.t. pomocy. W wielu sytuacjach kryzysowych ostatnich lat samorządy wszystkich szczebli i z różnych stron kraju, udzielały pomocy poszkodowanym gminom i powiatom.

1.4 Rola obrony cywilnej i ludności w zarządzaniu kryzysowym

Międzynarodowe prawo wojenne określa podstawowe zasady i funkcjonowania obrony cywilnej⁴⁶. Protokół dodatkowy o ochronie ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych ratyfikowany został przez Polskę dopiero 19 września 1991 r. Powyższe unormowania określają, że obrona cywilna realizuje zadania humanitarne, w szczególności to:

- obrona ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych,
- przewyższanie następstw działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych,
- zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania⁴⁷.

Struktura i zadania obrony cywilnej, na gruncie prawa polskiego, zostały uregulowane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP⁴⁸. Centralnym organem obrony cywilnej

⁴⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 164 i 165

⁴⁶ Konwencji o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 roku (Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171 z późn. zm.)

⁴⁷ Andrzej Szymonik, Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa, Difin, Warszawa 2011, s. 137

⁴⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.) Dział I PZEPISY OGÓLNE, Dział IV ORRONA CYWILNA

jest Szef Obrony Cywilnej Kraju. Szefa powołuje Prezes RM na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast).

Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej składające się z oddziałów przeznaczonych do zadań ogólnych lub specjalnych. Formacje obrony cywilnej tworzą, w drodze rozporządzenia, ministrowie, a wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) - w drodze zarządzenia, uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich przeznaczenie oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną. Formacje obrony cywilnej mogą być tworzone także przez pracodawców.

Obrona cywilna finansowana jest w zasadzie z budżetu państwa. Jednak na jej funkcjonowanie przeznaczają się stosunkowo niewielkie środki: w roku 2009 - 605 tys. zł., w roku 2012 - 116 tys. zł. a w roku 2011 - 7 842 tys. zł.⁴⁹

Obrona cywilna mogłaby odgrywać znacznie większą rolę w zarządzaniu kryzysowym w sytuacjach wystąpienia klęsk żywiołowych. Powinny zostać wprowadzone proste regulacje dotyczące udziału ludności w zwalczaniu zagrożeń i usuwaniu skutków klęsk żywiołowych, a w szczególności powodzi. W 2010 r. doraźnie uregulowano sprawę usprawiedliwiania nieobecności pracowników, którzy nie mogli świadczyć pracy w związku z powodzią oraz dano pracodawcy możliwość powierzenia innej pracy, jeśli było to konieczne z usuwaniem skutków powodzi⁵⁰. To rozwiązanie zostało powtórzone w ustawie z 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁵¹. Powodzie z 2010 r. były pewnego rodzaju poligonem, wiele doświadczeń z tego trudnego okresu znalazło rozwiązania systemowe - nie wszystkie jednak.

Mający moc ustawy, dekret o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych⁵², znowelizowany nieco w roku 2007 przez u.z.k., daje uprawnienie wojewodzie lub właściwemu organowi j.s.t. do wprowadzenia obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych na cele zorganizowanej akcji społecznej - w sytuacji gdy środki jakimi te organy dysponują są niewystarczające. O nałożeniu takiego obowiązku wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiadamia niezwłocznie starostę i wojewodę. Obowiązek świadczeń następuje z chwilą

⁴⁹ Andrzej Szymonik, Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa, Difin, Warszawa 2011, s. 139

⁵⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 835 z późn. zm.), art. 8

⁵¹ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 z późn. zm.), art. 8

⁵² Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. Nr 23, poz. 93 z późn. zm.)

ogłoszenia. Przepisy wykonawcze⁵³ do ww. dekretu, aczkolwiek zrozumiałe, są jednak archaiczne do obecnego ustroju państwa. Zgodnie z nimi obowiązek świadczeń może zostać wprowadzony wyłącznie do celów zwalczania klęsk żywiołowych a wprowadzenie tych świadczeń w jakichkolwiek innych okolicznościach jest niedopuszczalne. Powołanie może nastąpić w formie zarządzenia ogłaszanego w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości lub w formie wezwania skierowanego do określonej osoby. W zarządzeniu (wezwanie) należy podać:

- 1) podstawę prawną powołania;
- 2) określenie rodzaju świadczeń;
- 3) miejsce, dzień i godzinę osobistego stawiennictwa (dostarczenia, udostępnienia przedmiotu świadczeń itp.);
- 4) przypuszczalny czas trwania świadczeń;
- 5) skutki prawne niedopełnienia obowiązku świadczeń.

Wezwanie może być doręczone na piśmie lub ustnie, w sytuacjach grożących niebezpieczeństwem. Takie zarządzenia i wezwania podlegają natychmiastowej wykonalności, a w razie niewykonania stosuje się przepisy o egzekucji administracyjnej⁵⁴.

Ważną regulacją d.ś.z.k.ż. jest zapewnienie prawa do odszkodowania za utratę zdrowia lub życia oraz za straty w mieniu, które nastąpiły w czasie zorganizowanej akcji społecznej.

Pojęcie „zorganizowanej akcji społecznej” w rozumieniu przepisów d.ś.z.k.ż. może budzić duże wątpliwości.

Czy taką akcją jest praca, np. przy wzmacnianiu bądź naprawie urządzeń przeciwpowodziowych, wykonywana przez mieszkańców, na wezwanie publiczne wójta (burmistrza, prezydenta miasta)?

Czy taką akcją będzie działanie (praca) zorganizowanych grup lub jednostek, tylko za milczącym lub faktycznym przyzwoleniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), bez uprzedniego wezwania lub zarządzenia?

Odpowiedź na powyższe pytania nie jest prosta, także ze względu na brak orzecznictwa.

Doświadczenia wielu klęsk żywiołowych ostatnich lat, szczególnie powodzi z lat: 1997, 2001 i 2010, pokazują, że bez masowego udziału społeczności lokalnych, nie udałoby się uratować określonych obszarów przed zalaniem, przeprowadzić sprawnie ewakuacji ludzi i mienia, udzielić pomocy poszkodowanym na obszarach dotkniętych klęską żywiołową

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. Nr 37, poz. 158)

⁵⁴ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015)

i w ośrodkach ewakuacji a także usuwać skutków tych klęsk. Udział społeczeństwa w przeciwdziałaniu zagrożeniom i w usuwaniu ich skutków jest nie do przecenienia.

Z pomocą poszkodowanym przychodzą osoby spoza terenu gminy dotkniętej klęską, czasami są to zorganizowane grupy mające określony plan działania a czasami jest to spontaniczna akcja grup lub pojedynczych osób. Wójt danej gminy nie jest właściwym organem do nałożenia na nich obowiązku świadczeń na rzecz walki z klęską żywnościową lub katastrofą. Również wójt gminy gdzie zamieszkują, nie może nałożyć na te osoby takiego obowiązku, ponieważ nie jest organem właściwym miejscowo. W związku z tym nasuwa się jeden możliwy wniosek, że osoby takie podejmują działania na własne ryzyko - ryzyko utraty zdrowia lub życia, a nawet ryzyko odpowiedzialności cywilnej. Przepisy d.ś.z.k.ż. nie regulują tej kwestii, podobnie też u.z.k.

W czasie stanu klęski żywnościowej, kiedy ze względu na większy (przekraczający granice gminy, powiatu lub województwa) zasięg wystąpienia zjawiska, organem właściwym do kierowania akcją będzie starosta, wojewoda lub minister do spraw administracji publicznej⁵⁵, wtedy ten organ mógłby kierować swoje zarządzenie lub wezwanie do osób spoza obszaru danej gminy. Nie wynika to jednak wprost z d.ś.z.k.ż.

Problemy powyżej zasygnalizowane powinien ustawodawca rozwiązać wprowadzając odpowiednie zapisy do u.z.k., uchylając jednocześnie d.ś.z.k.ż.

W pewnym stopniu sprawy te można rozwiązać korzystając z przepisów o wolontariacie⁵⁶. Sfera zadań publicznych, które mogą być realizowane przez organizacje pozarządowe, obejmuje wiele zadań, które w związku z wystąpieniem klęski żywnościowej mogą być realizowane, w tym wprost w zakresie ratownictwa i ochrony ludności oraz pomocy ofiarom katastrof i klęsk żywiołowych.

Wolontariusze mogą wykonywać świadczenia na rzecz organizacji pozarządowych lub wprost na rzecz organów administracji publicznej. Świadczenia wolontariuszy są wykonywane w zakresie, w sposób i w czasie określonych w porozumieniu z korzystającym. Jeżeli świadczenie wolontariusza wykonywane jest przez okres dłuższy niż 30 dni, porozumienie powinno być sporządzone na piśmie. Porozumienie powinno zawierać postanowienie o możliwości jego rozwiązania. Korzystający ma obowiązek informowania wolontariusza o ryzyku dla zdrowia i bezpieczeństwa związanym z wykonywanym świadczeniem oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniem. Ponadto wolontariuszom mogą

⁵⁵ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywnościowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.), art. 8

⁵⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 34, poz. 1536 z późn. zm.)

przysługiwać świadczenia zdrowotne oraz zaopatrzenie z tytułu wypadku przy pracy. Obowiązkiem korzystającego jest zapewnienie ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków Wolontariuszowi, który wykonuje świadczenia przez okres nie dłuższy niż 30 dni. Korzystający może zapewnić wolontariuszowi ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, w zakresie wykonywanych świadczeń. Do porozumień zawieranych między korzystającym a wolontariuszem w zakresie nieuregulowanym u.d.p.p.w. stosuje się przepisy ustawy - Kodeks cywilny⁵⁷.

1.5 Zadania gminy i jej organów w zakresie zarządzania kryzysowego

Organy gminy realizują zadania wynikające z u.s.g oraz z innych ustaw. W gminie funkcjonują dwa organy: rada gminy jako organ stanowiący oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy. W sprawach zarządzania kryzysowego organem właściwym jest wójt i do jego zadań, zgodnie z u.z.k., należy⁵⁸:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
 - b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego;
- 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
- 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin (w tym gmin o statusie miasta);
- 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 6) współdziałanie z Szefem ABW w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 7) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony IK.

Ww. zadania wójt wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. W praktyce małych gmin, najczęściej jest to jednoosobowe stanowisko merytoryczne.

⁵⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)

⁵⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), art. 19

Organem pomocniczym wójta jest gminny zespół zarządzania kryzysowego (zespół gminny). Skład zespołu gminnego i jego organizację, siedzibę i tryb pracy ustala wójt. Na terenie gminy zespół gminny wykonuje zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. W skład tego zespołu wchodzi osoby powołane przez wójta spośród:

- pracowników zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych,
- pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowani przez przełożonych do wykonywania zadań w zespole gminnym na wniosek wójta,
- przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych.

Wójt ma prawo poszerzyć skład zespołu gminnego o inne zaproszone osoby.

Wójtowi przysługuje prawo wydawania poleceń kierownikom (komendantom) służb, inspekcji i straży, oczywiście zgodnie z ich właściwością, w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej^{59 60 61 62}.

W zakresie ochrony przeciwpożarowej wójt koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy, w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego związku OSP lub zatrudnionego przez wójta komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej⁶³.

Gmina ma prawo utworzyć gminną straż pożarną, za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Kompetencję utworzenia gminnej straży pożarnej posiada rada gminy, co wynika z u.s.g⁶⁴.

Gmina może więc poprzez swoją jednostkę organizacyjną lub OSP działające jako stowarzyszenia, realizować zadania własne z zakresu bezpieczeństwa pożarowego. Realizacja tych zadań jest jednym z elementów kierowania bezpieczeństwem narodowym, oczywiście na szczeblu lokalnym (gminnym).

W przypadku użycia pododdziałów lub oddziałów SZ RP, wykonują one zadania określone przez wojewodę, pozostawiając jednocześnie pod dowództwem swoich przełożonych służbowych. Zadaniem wójta jest koordynowanie udziału SZ RP w działaniach

⁵⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.), art. 11

⁶⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.), art. 14 ust 3

⁶¹ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.) art. 12a ust 3b

⁶² Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287, z późn. zm.) art. 8a ust 3

⁶³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.), art. 14 ust 5

⁶⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h

zapobiegawczych i ratowniczych na obszarze gminy⁶⁵. Uprawnienie wójta wynika z przepisów u.z.k. (jak również z u.s.k.ż.).

Wójt posiada uprawnienie do nakazania ewakuacji. Takiego uprawnienia nie posiada starosta. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych⁶⁶. Uprawnienie to należy rozumieć w taki sposób, że w sytuacji wyczerpania innych możliwości, wójt zobowiązany jest zarządzić ewakuację. W przeciwnym przypadku może ponosić odpowiedzialność za skutki zaniechania. Również należy pamiętać o konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności⁶⁷, więc zastosowanie środka ewakuacji, jako bardzo uciążliwego, powinno być uzasadnione faktycznym istnieniem poważnego niebezpieczeństwa⁶⁸.

Z wydaniem zarządzenia o ewakuacji wiąże się problem możliwości jego wyegzekwowania. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁹ reguluje postępowanie w tej sytuacji, chociaż nie wskazuje (nie nazywa) bezpośrednio omawianego obowiązku ewakuacji. Zgodnie z u.p.e.a. są to obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego⁷⁰. Przepisy tej ustawy wskazują organy uprawnione do egzekucji oraz dają podstawę do zastosowania przymusu bezpośredniego wobec osób uchylających się od wykonania nałożonego (zarządzeniem) obowiązku. Przymus bezpośredni może zostać zastosowany w sytuacjach, w których zwłoka w wykonaniu obowiązku może zagrozić życiu lub zdrowiu albo spowodować niemożność bądź znaczne utrudnienie wykonania obowiązku przez zobowiązanego, albo w sytuacjach wynikających z przepisów odrębnych⁷¹. Stosuje się wówczas uproszczony tryb zastosowania przymusu bezpośredniego, po ustnym wezwaniu organu egzekucyjnego, bez doręczania upomnienia ani odpisu tytułu wykonawczego⁷².

Sprawa egzekwowania zarządzenia o ewakuacji jest wielce złożona. Wiele osób znajdujących się na obszarze objętym ewakuacją zawsze będzie się uchylać od wykonania obowiązku ewakuacji, argumentując to np. potrzebą ochrony swojego dobytku. Ponadto

⁶⁵ Tomasz Serafin, Sergiusz Parszowski, Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa, Diffin, Warszawa 2011, s. 61

⁶⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 31b ust. 1

⁶⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 31 ust 3

⁶⁸ Andrzej Szewc, Komentarz do art.31(b) ustawy o samorządzie gminnym, System Informacji Prawnej LEX, 2012

⁶⁹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. Poz. 1015)

⁷⁰ Tamże, art. 2 §1 pkt. 10

⁷¹ Tamże, art. 150 §3

⁷² Joanna Radwanowicz-Wanczewska, Komentarz do art. 150 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, System Informacji Prawnej LEX, 2012

przepisy nie wskazują jednoznacznie, czy możliwe jest zastosowanie przymusu bezpośredniego w stosunku do osób, które nie chcą ewakuować swojego mienia (często znacznej wartości), np. zwierząt gospodarskich.

Aby ewakuacja została skutecznie przeprowadzona, niezależnie od tego czy odbywa się dobrowolnie, czy przymusowo, powinna odbywać się przy wsparciu policji lub także SZ. Prawidłowo prowadzona operacja ewakuacji wymaga wskazania i przygotowania miejsc ewakuacji: dla ludzi, dla zwierząt, a nawet dla mienia oraz zapewnienia odpowiednich środków transportu. W wielu sytuacjach kryzysowych, konieczna jest w tym zakresie współpraca z innymi j.s.t., które mogą udostępnić na ten cel odpowiednie obiekty oraz zorganizować pomoc dla ewakuowanych. Istotną rolę w organizowaniu pobytu osób ewakuowanych, a również i zwierząt, mogą odgrywać organizacje pozarządowe. Zadaniem wójta jest więc wskazanie takich ośrodków ewakuacji w gminnym planie zarządzania kryzysowego. Nie oznacza to jednak, że zmienność i dynamika sytuacji kryzysowej nie wymusi wskazania innych (lub dodatkowych) ośrodków ewakuacji. Oczywistym wymaganiami wobec wójta będzie więc bieżąca ocena sytuacji, dokonywanie bieżących uzgodnień i podejmowanie odpowiednich decyzji.

Zapewnienie środków finansowych na realizację spraw związanych z ewakuacją należy uznać za zadanie gminy, która może otrzymywać wsparcie w formie dotacji udzielanych z budżetu państwa za pośrednictwem budżetu wojewody.

W czasie sytuacji kryzysowej udzielanie różnego rodzaju pomocy poszkodowanym, nabiera szczególnego znaczenia. Zadaniem własnym gminy (samorządu gminnego) są sprawy z zakresu pomocy społecznej. Gmina, zgodnie z u.p.s.⁷³, tworzy ośrodek pomocy społecznej, który wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kieruje się ustaleniami wójta. Wójt upoważnia kierownika OPS do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej. Na wniosek kierownika OPS, wójt może upoważnić także inną osobę - zazwyczaj jest to pracownik pomocy społecznej. Przepis ten⁷⁴ ma charakter obligatoryjny - wójt nie może bezpośrednio wydawać decyzji z zakresu pomocy społecznej.

Jednymi z licznych przesłanek udzielenia pomocy osobom i rodzinom są: sytuacje kryzysowe, klęski żywiołowe lub ekologiczne oraz zdarzenia losowe mogące im towarzyszyć. W zakres pomocy wchodzi, m. in.:

⁷³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.), art. 110 ust. 1

⁷⁴ Tamże, art. 110 ust. 7 i 8

- zapewnienie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli osoba lub rodzina jest tego pozbawiona,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej⁷⁵.

Przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej realizowanym przez gminę. Budżet państwa zapewnia środki na realizację i obsługę tego zadania⁷⁶. Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁷⁷ reguluje, m. in. wysokość i sposób wypłacania doraźnego zasiłku na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej (**patrz. rozdz. 2.1**).

1.6 Zadania gminy i jej organów w zakresie ochrony przeciwpowodziowej

Koncentrując się na zadaniach gminy i jej organów w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, należy przywołać tutaj jedną z fundamentalnych podstaw ustrojowych samorządu terytorialnego - zasadę subsydiarności. Każda jednostka (osoba ludzka) jest odpowiedzialna za zaspokojenie swoich potrzeb ale mogą występować takie obszary tych potrzeb, lub sytuacje, w których potrzebna jest interwencja społeczności lub wspólnoty⁷⁸. Rozszerzając zakres tej zasady, także gmina odpowiada za realizację swoich zadań jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Jednak w sytuacjach kryzysowych z reguły zachodzi potrzeba wsparcia gminy (powiatu, a nawet województwa) - w celu eliminacji zagrożeń i usuwania ich skutków. W tym zakresie potrzebne są stabilne rozwiązania prawne. Dotychczasowa praktyka podejmowania ustaw „okazjonalnych” nie była najlepszą metodą rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Aktualnie wyciągnięto pewne wnioski z powodzi jakie nawiedziły Polskę w 2010 r. i wprowadzono u.sz.r.

Wśród zadań własnych gminy, określonych w u.s.g., wymieniona jest sprawa ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu

⁷⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.), art. 40

⁷⁶ Tamże, art. 18 ust. 1 pkt 4 i ust. 2

⁷⁷ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 z późn. zm.)

⁷⁸ Hubert Izdebski, Samorząd terytorialny, Podstawy ustroju i działalności, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 131

przeciwpowodziowego⁷⁹. Z treści tego przepisu nie wynika więc zakres ww. ochrony przeciwpowodziowej. Ustawa Prawo wodne⁸⁰ reguluje całokształt spraw związanych z gospodarowaniem wodami, w tym sprawy ochrony przed powodzią, które są zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Jednak główne obowiązki z tego zakresu przypisane są Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Ten organ administracji rządowej przygotowuje wstępną ocenę ryzyka powodziowego a następnie opracowuje mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego. Dokładna zawartość map zostanie określona w rozporządzeniu ministrów właściwych: do spraw gospodarki wodnej, gospodarki morskiej, administracji publicznej oraz do spraw wewnętrznych. Mapy mają być dostępne od 22 grudnia 2013 r. a plany zarządzania ryzykiem powodziowym w grudniu 2015 r. Wkrótce (na koniec roku 2012) ma być zakończona „Metodyka opracowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych”⁸¹.

Mapy te przekazywane są, m. in., właściwym wójtom (burmistrzom, prezydentom miast). Omawiane przepisy u.p.w. zastąpiły, od 18 marca 2011 r., dotychczasowe regulacje dotyczące studium ochrony przeciwpowodziowej. Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawia się, m. in., obszary szczególnego zagrożenia powodzią, obszary narażone na zalanie w przypadku przelania się wód przez korony wałów lub zniszczenia wałów a także zasięg powodzi, głębokość wody (lub poziom zwierciadła wody), a w uzasadnionych przypadkach szybkość lub natężenie przepływu wody. Na mapach ryzyka powodziowego przedstawia się:

- 1) szacunkową liczbę mieszkańców, którzy mogą być dotknięci powodzią;
- 2) rodzaje działalności gospodarczej wykonywanej na obszarach narażonych;
- 3) instalacje mogące, w razie wystąpienia powodzi, spowodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości;
- 4) występowanie:
 - ujęć wody, stref ochronnych ujęć wody lub obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych,
 - kąpielisk,
 - obszarów Natura 2000, parków narodowych oraz rezerwatów przyrody;

⁷⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 7 ust. 1 pkt. 14

⁸⁰ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Poz. 145)

⁸¹ Plan zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych, broszura informacyjna Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Warszawa 2012

5) uzasadnionych przypadkach:

- obszary, na których mogą wystąpić powodzie, którym towarzyszy transport dużej ilości osadów i rumowiska,
- potencjalne ogniska zanieczyszczeń wody⁸².

Na podstawie ww. map sporządzane będą plany zarządzania ryzykiem powodziowym opracowywane dla dorzeczy przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej a dla regionów wodnych przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym zawierać będą cele (priorytety), które należy osiągnąć. Te nowe regulacje wprowadzone do u.p.w. będą miały zasadnicze znaczenie dla ochrony przeciwpowodziowej w konkretnej gminie. Z treści tych przepisów literalnie nie wynika możliwość podjęcia działań w celu zalania jakiegoś obszaru aby ochronić inny, np. bardziej zagospodarowany teren - jednak takie sytuacje mogą być koniecznością. W związku z tym w planach ma być uwzględniony, oprócz innych, czynnik ekonomiczny, czyli koszty oraz korzyści działań podejmowanych dla osiągnięcia celów zarządzania ryzykiem powodziowym⁸³.

Powyższe informacje przytacza się z uwagi na ich znaczenie dla gminy i jej organów w zakresie prowadzenia polityki rozwoju oraz zarządzania kryzysowego, a w tym ochrony przeciwpowodziowej.

Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz na mapach ryzyka powodziowego granice obszarów zagrożonych powodzią uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub w decyzji o warunkach zabudowy. Organy gminy są zobowiązane do wprowadzenia odpowiednich zmian w ww. planach oraz decyzjach, w terminie 18 miesięcy od daty otrzymania przedmiotowych map i sfinansowania ich z budżetu gminy⁸⁴.

Te nowe regulacje wprowadzone w

Zadaniem wójta jest opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią⁸⁵. U.p.w. zawiera ogólny zapis, że ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym⁸⁶. Z tej regulacji wypływa obowiązek opracowywania ww. planu

⁸² Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Poz. 145), art. 88e ust. 2

⁸³ Tamże, art. 88g ust. 3 pkt. 1

⁸⁴ Tamże, art. 88f

⁸⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 31a

⁸⁶ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Poz. 145), art. 88a ust 3

operacyjnego, w taki sposób, aby zachodziła koherentność pomiędzy tymi dokumentami. Ponadto sprawa opracowywania planów operacyjnych ochrony przed powodzią jest zadaniem starostów i marszałków województw. Oczywistą rzeczą jest więc to aby plany operacyjne ochrony przed powodzią dla wszystkich szczebli j.s.t były z sobą co najmniej niesprzeczne. W związku z tym, że słusznym jest postulat, aby wójtowie, starostowie i marszałkowie podejmowali współpracę i w tym zakresie. Również sąsiadujące z sobą gminy, gdzie występuje wspólne (jednoczesne) ryzyko powodzi, powinny z sobą uzgadniać działania operacyjne w zakresie ochrony przed powodzią.

Plan operacyjny ochrony przed powodzią powinien zawierać, co najmniej, następujące elementy:

- 1) mapę obszaru gminy z zaznaczeniem:
 - potencjalnych obszarów zalewowych i poziomów wody powodziowej,
 - wałów przeciwpowodziowych i ich współrzędnych wysokościowych;
 - miejsc możliwej utraty szczelności wałów: śluz i innych miejsc wrażliwych (stwierdzone uszkodzenia lub zły stan techniczny),
 - miejsc skoncentrowanego (zorganizowanego) pobytu ludzi: szpitale, domy opieki, żłobki, szkoły, zakłady pracy, itp.,
 - punktów koncentracji mieszkańców na wypadek ogłoszenia ewakuacji, wraz z liczbą mieszkańców przewidzianych do gromadzenia się w tych punktach,
 - miejsc usytuowania obiektów, urządzeń lub instalacji wymagających szczególnego zabezpieczenia,
 - dróg (kierunków) ewakuacji dla ludzi, zwierząt gospodarskich oraz mienia,
 - miejsca usytuowania magazynu przeciwpowodziowego,
 - miejsc poboru piasku na potrzeby akcji ratowniczej.
- 2) zwięzły opis możliwych przebiegów powodzi;
- 3) zasady (przesłanki) ogłaszania i odwoływania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego;
- 4) opis zabezpieczeń i ochrony ważnych obiektów, urządzeń i instalacji;
- 5) wykaz miejsc ewakuacji wraz z liczbą miejsc dla ewakuowanych;
- 6) wykaz środków transportu dla ewakuacji ludności;
- 7) wykaz środków transportu dla ewakuacji zwierząt gospodarskich;
- 8) wykaz sprzętu budowlanego i transportowego potrzebnego do akcji ratowniczej;

- 9) wykaz sił i środków OSP;
- 10) wzory zarządzeń o ewakuacji;
- 11) wzory zarządzeń o ogłoszeniu stanu pogotowie i alarmu przeciwpowodziowego;
- 12) wzory zarządzeń i wezwań dla zorganizowania akcji społecznej (na podstawie d.ś.z.k.ż.) wraz z wykazami osób;
- 13) procedury powiadamiania ludności;
- 14) procedury łączności z innymi organami administracji publicznej, w tym ze służbami, strażami i inspekcjami.

Przytoczone powyżej elementy planu operacyjnego ochrony przed powodzią wynikają z faktycznego zakresu potrzeb jakie występują w czasie powodzi, chociażby tych z roku 2010. Niemniej jednak szczegółowa zawartość planu zawsze będzie wynikać z uwarunkowań lokalnych: są gminy, które mogą być w całości zalane wodami powodziowymi oraz takie, gdzie zjawisko powodzi może wystąpić tylko w bardzo ograniczonym zakresie.

Planowanie operacyjne związane z ochroną przeciwpowodziową powinno być elementem planu zarządzania kryzysowego, który obejmuje wszystkie obszary zagrożeń i możliwych sytuacji kryzysowych. Nie wynika to jednak z przepisów u.z.k., u.p.w. i u.s.g. (także u.s.p. i u.s.w.). Brak takich uregulowań może skutkować rozbieżnościami czy nawet sprzecznościami pomiędzy ww. planami.

Obowiązkiem i uprawnieniem wójta jest ogłaszanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. W operacyjnym planie ochrony przeciwpowodziowej należy zawrzeć przesłanki ogłaszania pogotowia lub alarmu, którymi mogą być faktyczne i prognozowane stany wód w rzekach, sytuacja meteorologiczna oraz inne okoliczności, np. aktualny stan techniczny urządzeń (uszkodzenia, trwające roboty budowlane, itd.). Najczęściej ogłoszenie alarmu poprzedzone zostanie ogłoszeniem stanu pogotowia. Jednak mogą wystąpić zjawiska o gwałtownym przebiegu (np. deszcz nawalny lub katastrofa budowlana budowli piętrzącej wodę), że konieczne będzie natychmiastowe ogłoszenie alarmu, jak również zarządzenie ewakuacji.

II. Zarządzanie kryzysowe w gminie w czasie powodzi

2.1 Zadania organów gminy w czasie powodzi

Zasadniczo rozróżnić będzie można dwa charakterystyczne rodzaje przebiegu powodzi:

- gwałtowny,

- etapowy.

Gwałtowny (szybki) przebieg zjawiska powodzi może być skutkiem nawalnego deszczu, szczególnie na terenach o intensywnej rzeźbie lub może być skutkiem katastrofy budowli piętrzącej wodę.

Etapowy przebieg będzie miały powodzie na terenach równinnych, w sąsiedztwie głównych rzek lub ich dopływów. Równocześnie z prognozowanym i faktycznym podnoszeniem się poziomu wód w rzekach, podejmowane będą działania o charakterze prewencyjnym:

- ogłaszanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego,
- informowanie ludności o bieżącej sytuacji,
- wprowadzenie całodobowych dyżurów członków gminny zespół zarządzania kryzysowego,
- patrolowanie wałów przeciwpowodziowych,
- przeciwdziałanie pojawiającym się przesiąkom wód,
- wykonywanie (doraźnych) zabezpieczeń i umocnień,
- wstępne przygotowania do ewentualnej ewakuacji.

W tych wszystkich działaniach istotną rolę musi pełnić gminny zespół zarządzania kryzysowego, jako organ pomocniczy wójta.

Pierwszy wstępny etap przebiegu zjawiska wcale nie musi być kwalifikowany jako sytuacja kryzysowa. W działaniach, które zostały w nieco skróconej i uproszczonej formie przedstawione, powinny brać udział jednostki OSP. Dla wsparcia różnego rodzaju działań zabezpieczających, np. na wałach, można także zorganizować akcję społeczną (zgodnie z d.ś.z.k.ż.). Policja musi natomiast podjąć wzmożone działania patrolowe przeciwdziałające możliwym zdarzeniom o charakterze przestępczym oraz ponadto wspomagać wójta w zakresie informowaniu ludności o zagrożeniu. Niezależnie od zapisów operacyjnego planu ochrony przed powodzią oraz gminnego planu zarządzania kryzysowego, należy zawsze mieć świadomość, że mogą wystąpić sytuacje wymagające zastosowania „nietypowych” rozwiązań i działań.

Zalanie terenów wodami śródlądowymi następuje wskutek przerwania wałów przeciwpowodziowych, przelania się wody przez koronę wałów lub wystąpienia wód z koryt rzecznych, rzadziej ze zbiorników wodnych. W tej fazie najbardziej niebezpiecznym jest moment przerwania wałów lub przelania się wody przez ich koronę. W rejonie powstającej wyrwy szybkość przepływu będzie na tyle wysoka, że może zniszczyć znajdujące się tym rejonie budynki i budowle i zawsze będzie stanowić duże zagrożenie dla ludzi, w tym dla

jednostek ratowniczych (np. OSP czy SZ). W tym okresie istotne jest podjęcie natychmiastowej ewakuacji, jeśli nie zarządzono jej wcześniej. Mogą wystąpić sytuacje, że koniecznością stanie się użycie np. śmigłowców do ewakuacji osób, które znalazły się w najbardziej zagrożonym rejonie. Zadaniem wójta w takiej sytuacji jest koordynowanie i kierowanie akcją ratowniczą, w pierwszej kolejności skierowaną na ochronę ludzi. Ważne będzie także ustalenie obszaru, który zostanie zalany oraz poziomu zalania. Na terenach płaskich, szybkość podnoszenia się poziomu wód powodziowych i szybkości przepływów, nie będą wysokie. Zalewanie terenów, do czasu określonej stabilizacji zjawiska, będzie trwać od kilku do kilkunastu godzin - a czasami nawet ponad dobę. W niektórych miejscach zalewanego terenu szybkości przepływów mogą być większe, np. fragmenty starorzeczy lub cieków wodne. W tych rejonach możliwe jest wystąpienie większych zagrożeń dla ludzi i dla budowli i budynków.

Doświadczenia wielu powodzi wskazują na to, że pomimo ogłoszonych ewakuacji, dużo ludzi pozostaje w swoich domostwach, na wyższych kondygnacjach lub na strychach i poddaszach. Zasadniczo nie występuje bezpośrednio zagrożenie dla ich życia, jednak z upływem czasu powstaje potrzeba zapewnienia wody, żywności, odzieży, lekarstw i pomocy medycznej. Powstaje więc problem w jaki sposób dostarczyć tym osobom określonej pomocy lub w jaki sposób ich ewakuować. Konieczne staje się wykorzystanie sprzętu pływającego: transporterów i łodzi. Wójt wraz pomagającym mu gminnym zespołem zarządzania kryzysowego, muszą podejmować działania w celu zabezpieczenia adekwatnych sił i środków do prowadzenia całości spraw związanych z akcją pomocową i ratowniczą. W zasadzie w każdym przypadku takiej powodzi, będziemy mieli do czynienia z sytuacją kryzysową, czyli taką, w której potencjał danej gminy nie będzie wystarczający aby we właściwy sposób rozwiązywać powstające problemy. Zadaniem wójta będzie więc występowanie do starosty i do wojewody za pośrednictwem starosty o określoną pomoc, w tym o użycie SZ.

Ważnym zadaniem wójta będzie zapewnienie właściwych warunków dla osób przebywających w ośrodkach ewakuacji. Nie sposób tego uczynić bez współdziałania z innymi j.s.t. oraz innymi organami administracji.

Większość dotychczasowych powodzi występowała w Polsce w porze wiosennej i letniej. Wysokie temperatury dodatnie ułatwiają, w wielu aspektach, prowadzenie akcji ratowniczych, stwarzają jednocześnie znacznie większe zagrożenie sanitarne. Powodzie, które mogą występować w porach niskich temperatur, będą z sobą niosły bezpośrednio znacznie większe zagrożenie bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi, także i dla zwierząt. Problem

szybkości działania służb ratowniczych będzie w takich sytuacjach priorytetowym zagadnieniem a ponadto wzrośnie znacznie ryzyko ich działania. Niskie temperatury będą również przyczyniać się do powstawania większych szkód w obiektach. Będą czynnikiem utrudniającym, lub nawet okresowo uniemożliwiającym, szybkie wykonanie prac przywracających funkcjonowanie systemów infrastruktury. W takiej sytuacji działanie wójta i gminnego zespołu zarządzania kryzysowego będzie musiało być pierwszoplanowo ukierunkowane na przeprowadzenie pełnej, i możliwie najszybszej, ewakuacji ludzi i zwierząt z terenów zalanych.

Zawsze, już od pierwszych godzin wystąpienia powodzi, a czasami nawet wcześniej, konieczne staje się uruchomienie znacznych środków finansowych. Przepisy u.z.k. nakładają obowiązek, aby w budżecie j.s.t. utworzyć rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5 % wydatków budżetu, pomniejszonych o wydatki na inwestycje, wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu⁸⁷. Rezerwa w tak określonej wysokości (w gminie średniej wielkości może być to kwota 70 tys. zł⁸⁸), może zostać rozdysponowana w ciągu kilku pierwszych godzin powodzi. Powstaje więc problem finansowania kolejnych niezbędnych wydatków, problem zaciągania przez wójta kolejnych zobowiązań. W toku wykonywania budżetu, wójt może dokonywać zmian, które enumeratywnie wymienione są w u.f.p.⁸⁹ Zakres upoważnienia ustawowego wójta, jako organu wykonawczego gminy, nie jest szeroki. W konkretnej sytuacji, kiedy konieczne jest podejmowanie prawie natychmiastowych decyzji, może to być istotnym ograniczeniem. Pewną szansą jest szybkie przekazanie gminie dotacji celowej z budżetu państwa. Wójt ma uprawnienie do przyjęcia tej dotacji i dokonywania stosownych wydatków; podobnie może uczynić z pomocą finansową udzieloną przez inne j.s.t. Sytuacja kryzysowa, praktycznie w każdym przypadku, wymuszać będzie wprowadzenie szerszych zmian w budżecie gminy, co jest kompetencją organu stanowiącego. W takim przypadku najczęstszą koniecznością staje się zwołanie sesji rady gminy. Wójt posiada uprawnienie do złożenia wniosku o zwołanie sesji rady gminy. Przewodniczący rady obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku⁹⁰. Procedura ta, w określonych sytuacjach, może okazać się zbyt długotrwałą.

⁸⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), art. 26 ust.4

⁸⁸ Uchwała budżetowa na rok 2012 Gminy Gorzyce (podkarpackie) nr XIX/97/12 z dnia 27 stycznia 2012, www.gminagorzyce.pl

⁸⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), art. 257

⁹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 20 ust. 3

W u.sz.r. wprowadzono możliwość przyznawania jednorazowych zasiłków powodziowych na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej. Rodzina lub osoba samotnie gospodarująca może otrzymać jednorazowo do 2 tys. zł.⁹¹ Zasiłek ten jest przyznawany na sformalizowany wniosek⁹² i nie może przekraczać wartości szkody; może natomiast być równy szkodzie o wartości poniżej 2 tys. zł. Organem właściwym do przyznania omawianego zasiłku jest wójt gminy, na terenie której wnioskodawca poniósł szkodę, albo wójt gminy sąsiadującej, na terenie której wnioskodawca przebywa w wyniku przeprowadzenia ewakuacji albo z konieczności opuszczenia zagrożonego miejsca zamieszkania. Użycie w przepisie⁹³ słów „gminy sąsiadującej” może stwarzać problemy interpretacyjne. W wyniku przeprowadzonej ewakuacji (lub samoewakuacji), nie zawsze jest tak, że poszkodowani znajdują się na terenie gmin ościennych (sąsiadujących).

W związku z tym, że zasiłek na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej ma w pełni cechy świadczenia socjalnego, zasadnym może być upoważnienie kierownika OPS do wydawania ww. decyzji. Upoważnienia takiego może dokonać rada gminy, podejmując odpowiednią uchwałę w oparciu o przepisy u.s.g.⁹⁴

Ponadto ustawodawca nałożył na wójta obowiązek wydania decyzji o przyznaniu zasiłku w terminie 2 dni od dnia złożenia wniosku do organu oraz obowiązek wypłaty zasiłku niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 2 dni od dnia wydania decyzji. Oznaczać to może oznaczać potrzebę pracy urzędu gminy w niektóre dni wolne od pracy. Dotrzymanie ww. terminów, w konkretnej sytuacji, może nie być sprawą łatwą z kilku podstawowych powodów:

- skala zjawiska powodzi w stosunku do obszaru danej gminy,
- wśród poszkodowanych mogą być pracownicy organu,
- może ulec uszkodzeniom lub zniszczeniom infrastruktura administracyjna (budynki, urządzenia).

W jaki sposób można wesprzeć lub nawet zastąpić konkretną gminę w realizacji tego ustawowego obowiązku?

⁹¹ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 z późn. zm.), art. 5

⁹² Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie trybu wypłaty i szczegółowego trybu zwrotu zasiłku powodziowego oraz wzoru formularza wniosku o zasiłek powodziowy (Dz. U. z 2011 r. Nr 247, poz. 1477 z późn. zm.), załącznik: Wzór wniosku

⁹³ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 z późn. zm.), art. 5 ust 3

⁹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 39 ust. 4

W obecnym stanie prawnym nie ma systemowego rozwiązania, w którym wójt poszkodowanej gminy mógłby skutecznie wnioskować o wsparcie osobowe dla urzędu gminy lub OPS. Możliwe jest udzielanie pomocy osobowej⁹⁵ pomiędzy j.s.t., ale na zasadach dobrowolności. Wojewoda, sprawując nadzór nad realizacją zadań związanych z pomocą poszkodowanym, w uzasadnionych przypadkach i w celu przyspieszenia realizacji wypłaty zasiłku, może powierzyć to zadanie podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 2 i 3 u.d.p.p.w., z pominięciem otwartego konkursu ofert. Wprowadzone rozwiązanie na pewno wynika z doświadczeń powodzi z 2010 r. i generalnie można uznać, że wpisuje się w ideę budowania społeczeństwa obywatelskiego (good governance)⁹⁶. W sytuacji ogłoszenia stanu klęski żywiołowej (u.s.k.ż), działaniami zapobiegawczymi i naprawczymi kierują odpowiednio: wójt, starosta, wojewoda lub minister właściwy ds. administracji publicznej - w zależności od obszaru, na którym wprowadzono stan klęski żywiołowej. Wójt może wydawać wiążące polecenia organom jednostek pomocniczych, kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. W stanie klęski żywiołowej wojewoda uzyskuje szczególne uprawnienie wobec wójta (odpowiednio, także wobec starosty), zgodnie z którym może zawiesić jego uprawnienia w razie niezdolności lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia i wyznaczyć pełnomocnika⁹⁷.

W czasie powodzi ulega zakłóceniu lub przerwaniu wiele procesów i zadań. Rolą organów gminy jest podjęcie takich działań, aby w optymalny sposób doprowadzić do ich przywrócenia. Do takich zadań własnych należy organizacja nauki w szkołach. Przerwa w pracy szkoły może mieć dla uczniów bardzo niekorzystne i długookresowe skutki. Zadanie organizacji nauki w warunkach powodzi jest niezmiernie trudne. W takich sytuacjach nie do przecenienia jest współpraca i pomoc ze strony innych j.s.t. oraz współdziałanie z właściwym miejscowo kuratorem oświaty. Przerwany proces nauczania może być podjęty w obiektach innej szkoły, może być także zorganizowany w formie wyjazdowej - poza terenem gminy.

⁹⁵ Renata Cybulska, Komentarz do art. 10 ustawy o samorządzie gminnym, System Informacji Prawnej LEX, 2012 r.

⁹⁶ Hubert Izdebski, Samorząd terytorialny, Podstawy ustroju i działalności, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 34

⁹⁷ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.), art. 9 ust. 2 i 5

2.2 Przebieg powodzi w roku 2010 w Gminie Gorzyce

Gmina Gorzyce położona jest w północnej części województwa podkarpackiego, w widłach Wisły i Sanu. Przez teren gminy przepływają ponadto jeszcze dwie rzeki: Łęg i Trześniówka, będące prawymi dopływami Wisły. Teren gminy jest płaski przecinany ciekami wodnymi i fragmentami starorzeczy; tylko oprócz niewielkiego wzniesienia na prawym brzegi rzeki Łęg, nieopodal ujścia tej rzeki do Wisły. Gmina liczy niespełna 14 tysięcy mieszkańców i obejmuje swym zasięgiem obszar 69,36 km².

Intensywne i długotrwałe opady na południu Polski na początku drugiej połowy maja 2010 r. spowodowały wzrost poziomu wody rzeki Wisły i jej dopływów. Rejestrowane poziomy okazały się być rekordowe - dotychczas nienotowane.

Stan pogotowia przeciwpowodziowego został ogłoszony w dniu 17 maja. Już wtedy istniały poważne obawy o stan obwałowań rzeki Trześniówki z powodu trwających robót modernizacyjnych. Śluza wałowa w miejscowości Trześń był w trakcie wymiany a wykonany w tym miejscu wał opaskowy był jednym ze słabych punktów. Rozpoczęto intensywne prace w celu wzmocnienia tej „opaski”. W dniu 18 maja ogłoszono stan pogotowia przeciwpowodziowego oraz zarządzono przygotowanie do ewakuacji. W zarządzeniu w sprawie ewakuacji⁹⁸ wójt gminy określił:

- zasady przekazania dla ludności sygnału do ewakuacji (środki nagłaśniające policji i straży pożarnej),
- punkty zbiorcze (załadowcze) dla wszystkich miejscowości Gminy Gorzyce,
- miejsca przyjęcia ewakuowanych na terenie Grębowa, Stalowej Woli i Tarnobrzega,
- dodatkowe miejsca tymczasowego pobytu (zgromadzenia) ludności,
- sprawę ewakuacji zwierząt,
- środki transportu,
- osoby odpowiedzialne za poszczególne sprawy związane z ewakuacją.

Zagrożenie przyszło jednak z innego kierunku. W środę 19 maja o godz. 5.00 Wisła osiągnęła nienotowany dotychczas poziom 839 cm, a o godz. 6.40, wody przelały się przez koronę wału przeciwpowodziowego Wisły w Koćmierzowie (osiedlu wiejskim miasta Sandomierza) powodując jego przerwanie. To miejsce położone jest w kierunku zachodnim od centrum gminy Gorzyce i znajduje się powyżej ujścia rzeki Trześniówki (patrząc na bieg

⁹⁸ Zarządzenie nr 33/2010 Wójta Gminy Gorzyce z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie ewakuacji ludności.

Wisły). Ponadto to miejsce ma wyższą współrzędną wysokościową o ok. 1,5m od terenu Gminy Gorzyce.

W pierwszej kolejności wody powodziowe zaczęły zalewać tereny prawobrzeżnej części Sandomierza i północne osiedla wiejskie Tarnobrzega (Koćmierzów, Wielowieś, część Sobowa oraz część Sielca, Zakrzowa i Dzikowa). W pierwszych godzinach oceniano, że woda zatrzyma się na wale Trześniówki. Około godziny 11.30 zamknięto most na Wiśle w Sandomierzu. Poziom wody na zalanym obszarze w widłach Wisły i Trześniówki osiągnął poziom koron wałów przeciwpowodziowych Trześniówki i zaczął się przelewać przez koronę lewego wału do międzywala. O godzinie 17.15 woda zaczęła się przelewać przez prawy wał Trześniówki powodując jego gwałtowne rozmycie i zniszczenie domu, który znajdował się na wprost powstającej wyrwy. Mieszkańcy zniszczonego domu w ostatniej chwili zdolali go opuścić i zostali ewakuowani śmigłowcem z dachu budynku gospodarczego. W pierwszej kolejności woda zalewa miejscowości Trześń i Sokolniki, Zalesie Gorzyckie a następnie Orliśka oraz Furmany. Jest to obszar znajdujący się pomiędzy Trześniówką, Wisłą i Łęgiem. Na terenie Gminy Gorzyce pod wodą znalazło 4070ha (ok. 60% obszaru gminy), około 1200 zabudowań i poszkodowanych jest około 4500 osób.

Nie wszyscy mieszkańcy ewakuowali się z zalanego terenu. Wiele osób pozostało w swoich domostwach, nawet z małymi dziećmi. W jednym z domów uwięzieni zostali jego mieszkańcy, nie mając możliwości wyjścia na strych, stali na stołach w wodzie. Udało się im zawiadomić pracowników urzędu gminy i zostali ewakuowani przez strażaków, którzy na ochotnika podjęli się wypłynąć w środku nocy na zalany obszar.

Poziom wody na zalanym terenie osiąga w wielu miejscach wysokość 3-4 metrów. W większości budynków mieszkalnych praktycznie w całej wysokości zalane są pierwsze kondygnacje, są też przypadki, że woda znajduje się na drugiej kondygnacji lub na poddaszu.

Jednocześnie w tym samym czasie rozpoczyna się dramatyczne walka mieszkańców wspomaganych przez strażaków i żołnierzy o utrzymanie prawego wału rzeki Łęgu w miejscowości Gorzyce oraz odcinka prawego wału Wisły w miejscowości Wrzawy - od ujścia Łęgu do ujścia Sanu. Zabezpieczane są workami z piaskiem liczne przesiąki. Poważnie jest zagrożony prawy wał Łęgu. Na dużym odcinku, powyżej miejscowości Orliśka, woda osiąga koronę wału, w Gorzycach - na wysokości zakładów przemysłowych, do korony brakuje ok. 20 cm. W dniu 20 maja około godz. 11.00 woda przerywa lewy wał Łęgu w Orliśkach. Powstaje sytuacja, w której wody Wisły, przepływają przez zalane tereny i wracają do jej międzywala: częściowo rzeką Trześniówką, częściowo rzeką Łęgu oraz

w miejscowości Zalesie Gorzyckie, prawie przy ujściu Łęgu, przelewają się przez koronę prawego wału Wisły wracając do Wisły.

W tych dramatycznych okolicznościach wójt Gminy Gorzyce podejmuje decyzję o ewakuacji Gorzyc i pozostałych miejscowości gminy, Wrzaw i Motycza Poduchownego. Ewakuacja jest możliwa tylko w kierunku Stalowej Woli drogą krajową nr 77. W krótkim czasie od ogłoszenia ewakuacji na tej drodze formułuje się wielokilometrowy sznur samochodów. Dzięki sprawnemu wsparciu policji ewakuacja przebiega bez większych problemów. Jednocześnie, co może pozornie wydawać się sprzeczne z decyzją o ewakuacji, płyną do mieszkańców apele o pomoc przy wzmacnianiu prawego wału Łęgu i Wisły. Mieszkańcy Gorzyc i Wrzaw a także Motycza Poduchownego masowo uczestniczą w pracach zabezpieczających. Trudno zliczyć liczbę pracujących, na pewno pracuje jednocześnie około dwóch tysięcy osób⁹⁹. Pracują także żołnierze, strażacy ochotnicy i strażacy zawodowi. Tysiące worków, ręcznie napełnionych piaskiem, są transportowane z rąk do rąk, wzdłuż zagrożonych obwałowań. Piasek jest dostarczany głównie z terenu sąsiadującej gminy Zaleszany, ale także z gminy Radomyśl nad Sanem. Całością akcji kieruje wójt Gminy, wspierają go pracownicy urzędu gminy i gospodarki komunalnej.

Trzeba pamiętać, że w tym samym czasie trwa akcja ratownicza na terenach zalanych. Systematycznie na te tereny wypływają wojskowe transportery pływające (7 jednostek) i towarzyszące im strażackie łodzie motorowe. Strażaków wspierają ratownicy z wodnego pogotowia ratunkowego. Transportery poruszają się wzdłuż głównych ulic zalanych miejscowości, w taki sposób aby nie spowodować szkód w zalanych gospodarstwach. Małe łodzie ze strażakami i ratownikami dopływają do budynków gdzie znajdują się ludzie. Trwa ewakuacja oraz zaopatrywanie osób które decydują się pozostawać na terenie zalanym. Dostarcza się wodę do picia, żywność, lekarstwa, odzież, koce, telefony, itp.

Organizowana jest opieka i pomoc dla osób ewakuowanych, część z nich przebywa w budynkach szkolnych w Gorzycach i we Wrzawach. W budynkach tych kwaterują także żołnierze i strażacy. Wiele osób, w tym nauczyciele, angażuje się do udzielania pomocy poszkodowanym, w tym zapewnienia posiłków dla wszystkich zakwaterowanych. Część osób ewakuowanych przebywa na terenie Stalowej Woli, Tarnobrzega, Zaleszan i Grębowa. Pracownicy OPS kontaktują się z poszkodowanymi we wszystkich miejscach ewakuacji i jednocześnie rozpoczynają przygotowania do wypłaty doraźnych zasiłków socjalnych.

⁹⁹ Urząd Gminy Gorzyce - informacje i wyjaśnienia składane w czasie kontroli prowadzonej przez NIK w 2011 r.

Bieżące informacje hydrologiczne są nadal bardzo niepokojące. Fala powodziowa na Wiśle ma ponad 150 km długości i zachodzą poważne obawy, że wały powodziowe mogą nie wytrzymać naporu wody. Poziom wody na zalanym terenie Gminy Gorzyce był pochodną poziomu wody w Wiśle oraz rzędnej wysokościowej miejsca powstałej wyrwy w prawym wale Wisły (w Sandomierzu - Koćmierzowie). Woda nadal przelewa się przez koronę prawego wału Wisły w Zalesiu Gorzyckim. W tym miejscu woda w Wiśle ma poziom niższy o ok. 1,5m od poziomu wałów (od poziomu zalania). Powstaje więc dylemat, który w dniu 21 maja jest przedmiotem wielu sztabowych rozmów, czy przerwanie wału w Zalesiu Gorzyckim może przyczynić się do obniżenia poziomu wody na zalanym terenie Gminy Gorzyce. Dla obniżenia zagrożenia przerwania prawego wału rzeki Łęgu, każde obniżenie tego poziomu, nawet o kilka lub kilkanaście centymetrów, może mieć bardzo wielkie znaczenie. Okazuje się jednak, że z ogólnego uprawnienia wójta do kierowania akcją przeciwpowodziową nie można wprost wyprowadzić uprawnienia do podjęcia takiej decyzji. W tej opisywanej sytuacji kryzysowej nie ogłoszono stanu klęski żywiołowej więc właściwym organem w sprawach zarządzania kryzysowego był wójt. Czy wystarczające byłoby uzasadnienie działania w stanie wyższej konieczności^{100, 101}? Naprawdę, nawet z perspektywy czasu, trudno udzielić odpowiedzi na to pytanie. Ewentualna decyzja o przerwaniu wału przeciwpowodziowego byłaby spowodowaniem katastrofy budowlanej w celu odwrócenia lub zmniejszenia niebezpieczeństwa. Jednak, aby takie działanie było dopuszczalne, musiałoby to być poprzedzone, co najmniej, odpowiednią analizą wykonaną przez np. przez służbę hydrologiczną¹⁰² lub przez jednostkę zarządzającą wałami: właściwy wojewódzki zarząd melioracji i urządzeń wodnych. 22 maja powyższy dylemat rozwiązuje się niejako naturalnie. Woda przelewając się od wielu godzin przez koronę wału Wisły w Zalesiu Gorzyckim dokonuje w nim wyrwy. Skutkuje to zmniejszeniem poziomu wody przy prawym wale Łęgu w Gorzycach, wzrastają szanse i nadzieja na utrzymanie tego wału.

Po kilku dniach poziom wody spada. Okazuje się, że powstało kilka wyrw w obwałowaniach Trześniówki, kilka wyrw w lewym wale Łęgu, oraz wyżej opisana wyrwa w prawym wale Wisły w Zalesiu Gorzyckim. Rozpoczyna się wielkie sprzątnięcie: usuwane są zwłoki padłych zwierząt i inny dobytek mieszkańców, który stał się odpadami popowodziowymi. I sprawa najważniejsza, nie ma ofiar śmiertelnych wśród mieszkańców

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.), art. 26

¹⁰¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), art. 142 i 424

¹⁰² Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Poz. 145), art. 100

Gminy Gorzyce, także wśród żołnierzy, strażaków i wolontariuszy. Nikt też nie doznał poważniejszych obrażeń.

W ostatnich dniach maja znów pogarsza się sytuacja meteorologiczna. Ponownie pojawia się zagrożenie powodziowe. Wstępnie prognozuje się, że poziom Wisły na punkcie pomiarowym w Sandomierzu będzie niższy o 1,5m od pierwszej fali. Daje to szansę na doraźną zabudowę wyrw i zapobieżenie powtórnej powodzi. Rozpoczyna się dramatyczny wyścig z czasem i podnoszącym się poziomem wody. Przedsiębiorcy, wojsko, strażacy, więźniowie oraz mieszkańcy pracują bez wytchnienia. W Koćmierzowie powstaje wał opaskowy, zabezpiecza się miejsca wyrw w wałach Łęgu i Trześniówki. Do zabudowy wyrwy w Zalesiu Gorzyckim materiały dowozi się drezyną kolejową po uszkodzonych torach; transport po drogach jest niemożliwy ze względu na utrzymujące się zalewisko. Strażacy na barkach przenoszą tysiące worków, pracujący z trudem utrzymują niewielką przewagę nad podnoszącym się poziomem wody. W dniu 3 czerwca, w Święto Bożego Ciała nikt nie przestaje pracować, ocenia się, że jeszcze jest szansa na obronę przed drugą powodzią, jednak w godzinach popołudniowych przychodzi intensywna ulewa, ludzie są załamani. Wójt gminy zarządza kolejną ewakuację¹⁰³. O świcie w dniu 4 czerwca wał opaskowy w Koćmierzowie nie wytrzymuje, woda zalewa powtórnie wszystkie miejscowości. Zniszczeniu ulegają wszystkie zabudowy wyrw. Poziom wody na terenie zalany jest tylko o ok. 20 cm niższy w stosunku do pierwszej fali powodziowej. Całą noc trwa ewakuacja i samoewakuacja mieszkańców.

W niedzielę 6 czerwca nadchodzą niepokojące informacje z miejscowości Wrzawy. Podnosi się niebezpiecznie poziom Wisły w miejscu ujścia Sanu. W godzinach południowych woda równa się z koroną wałów. Sytuacja jest zaskoczeniem dla osób kierujących akcją - nie było prognoz dotyczących takiego rozwoju sytuacji. Natychmiast podjęte zostają działania w celu podniesienia korony wałów w miejscu zagrożonym. Mieszkańcy włączają się do walki z żywiołem. Na apel wójta, podstawionymi autokarami do Wrzaw udaje się wielu mieszkańców Gorzyc; pracują także żołnierze i strażacy. Dobrze zorganizowana zostaje strona logistyczna tej operacji. Worki i piasek są dostarczane ciągle i w potrzebnych ilościach. Wysiłek koncentruje się na kilometrowym, najbardziej zagrożonym, odcinku wału Wisły przy ujściu Sanu. Podjęte działania przynoszą oczekiwany rezultat: udaje się nie dopuścić do przelania się wód przez korony obwałowań. Jednak noc z 6 na 7 czerwca należy do najbardziej dramatycznych, zagrożenie jest bardzo wysokie. Na terenie Gminy Dwikozy (woj.

¹⁰³ Zarządzenie nr 46/2010 Wójta Gminy Gorzyce z dnia 3 czerwca 2010 r. w sprawie ewakuacji ludności.

Świętokrzyskie) przerwany zostaje wał rzeki Opatówki, lewego dopływu Wisły - ok. dwa kilometry w dół od ujścia Sanu. We Wrzawach poziom Wisły opada o 8cm, by po niedługim czasie podnieść się o 5cm. Jeszcze w poniedziałek w godzinach porannych i przedpołudniowych utrzymuje się stan najwyższego zagrożenia.

Woda powoli opada, odsłaniają się natomiast zniszczenia jakie przyniósł żywioł.

2.3 Siły i środki zaangażowane w zapobieganie skutkom powodzi na terenie Gminy Gorzyce

Na teren gminy skierowane zostały pododdziały SZ. W pierwszym dniu powodzi, tj. 19 maja 2010 r. stan początkowy zgrupowania ratowniczego liczył 198 żołnierzy, w tym 13 oficerów, 77 podoficerów, 108 szeregowych. Żołnierze mieli do dyspozycji następujący sprzęt:

- 7 pływających transporterów PTS,
- 4 zestawy niskopodwoziowe,
- 13 samochodów ciężarowo-terenowych,
- 4 samochody osobowo-terenowe,
- 5 łodzi desantowych,
- 2 silniki zaburtowe,
- 14 radiostacji.

Całością zgrupowania na terenie Gminy Gorzyce dowodził jeden oficer kierunkowy w stopniu kapitana¹⁰⁴. W rejonie objętym akcją operowały także śmigłowce straży granicznej.

Jednostki PSP i OSP były wykorzystane do wzmocnienia wałów, całodobowego patrolowania obwałowań, które podzielono operacyjnie na odcinki. W dniu 23 maja w akcji brało udział 261 strażaków (w tym: 89 strażaków PSP, pozostali OSP) wyposażonych w:

- 16 łodzi,
- 4 pontony,
- agregaty prądotwórcze oraz stojaki z lampami do oświetlania terenu,
- samochody gaśnicze (jako środki transportu),
- samochody terenowe¹⁰⁵.

W dramatycznych dniach 6 i 7 czerwca w akcji ratowniczej brało udział około 150 strażaków¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Dane z WKU Nisko

¹⁰⁵ Dane z Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Tarnobrzegu

¹⁰⁶ Tamże

Nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym czuwali policjanci z posterunku w Gorzycach oraz z Komendy Miejskiej w Tarnobrzegu. Prowadzono patrole drogowe oraz patrolowano teren zalany, w tym współpracując z strażą graniczną w zakresie wykorzystywania śmigłowców. Istotną rolę w przekazywaniu komunikatów dla ludności odegrały urządzenia nagłaśniające policji. Kierownik posterunku w Gorzycach oraz Komendant Miejski z Tarnobrzega utrzymywali stały kontakt z wójtem oraz uczestniczyli w naradach sztabowych.

Zapewnienie pomocy medycznej należało do jednych z najważniejszych zadań. W związku z tym, we współdziałaniu ze starostą, zorganizowano stałe dyżury medycznego zespołu ratowniczego¹⁰⁷ w miejscowości Gorzyce. Zespół ten mógł podejmować działania na terenie zalany, korzystając z łodzi straży lub wojska, jak również mógł udzielać pomocy w ośrodkach ewakuacji.

Zorganizowano także pomoc psychologiczną dla powodziarzy w oparciu o współdziałanie z powiatami: tarnobrzeskim, stalowowolskim i niżańskim. Główną rolę organizatora i koordynatora tej pomocy pełniła specjalistyczna jednostka organizacyjna powiatu tarnobrzeskiego: Centrum Wsparcia i Rehabilitacji Społecznej w Gorzycach. Pomocy udzielali psychologowie oraz studenci ostatniego roku psychologii. W udzielanie tej pomocy zaangażowanych było około 40 osób, z tego co najmniej 20 osób pracowało przez systematycznie przez cały okres, tj. przez czerwiec, lipiec i sierpień¹⁰⁸. Pomoc udzielana była bezpośrednio na terenie zalany oraz w ośrodkach ewakuacji. Występowały przypadki udzielania pomocy także dla osób uczestniczących w akcji ratowniczej.

Nadzór nad stanem sanitarnym oraz w ośrodkach ewakuacji na terenie zalany sprawował Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Tarnobrzegu, który jest organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej należącym do struktur administracji zespolonej. Podejmowano liczne działania zapobiegawcze ograniczające ryzyko wystąpienia zachorowań, w tym o charakterze epidemiologicznym. We współpracy ze służbą zdrowia prowadzono szczepienia przeciwężcowe powodziarzy i ratowników (żołnierzy, strażaków, wolontariuszy).

¹⁰⁷ Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Nowej Dębie (pow. tarnobrzeki)

¹⁰⁸ Beata Wasiuta, Referat dotyczący pomocy psychologicznej dla powodziarzy z terenu Gminy Gorzyce, Konferencja w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Tarnobrzegu: System pomocy psychologicznej ofiarom sytuacji kryzysowej na przykładzie powodzi w gminie Gorzyce w 2010 roku, 14.12.2010 r.

Mieszkańcom terenów zalanych, po ustąpieniu wody powodziowej udostępniano środki do dezynfekcji.

Powiatowy Lekarz Weterynarii podejmował działania wspierające wójta w zakresie ewakuacji zwierząt gospodarskich oraz koordynował sprawy związane z leczeniem zwierząt, które pozostały na terenie ogarniętym powodzią lub znajdowały się w miejscach ewakuacji.

W akcji ratowniczej i podczas usuwania skutków powodzi ważną rolę spełnili przedsiębiorcy z terenu gminy jak również spoza. Kilka, a okresowo kilkanaście samochodów ciężarowych oraz ładowarek wykorzystywanych było w sposób ciągły do celów akcji przeciwpowodziowej. Praktycznie wszystkie usługi były kontraktowane, ale były też sytuacje nieodpłatnego świadczenia usług lub przekazania materiałów: np. piasku.

Należy podkreślić, że wielu mieszkańców gminy posiadających ciągniki rolnicze nieodpłatnie świadczyło usługi transportowe, szczególnie w miejscach trudnodostępnych dla większych środków transportu.

Ewakuacja ludności odbywała się przy wykorzystaniu autokarów z PKS Stalowa Wola i MZK Stalowa Wola.

Niezmiernie ważną rolę w akcji ratowniczej odegrali mieszkańcy. Bez masowego ich udziału nie udało by się zapobiec zalaniu pozostałej części gminy. Jak wspomniano już wyżej przy opisywaniu przebiegu powodzi, w najbardziej krytycznych godzinach przy umacnianiu wałów pracowało jednocześnie nawet dwa tysiące osób.

Minister Gospodarki w dniu 21 maja podjął decyzję¹⁰⁹ o zwolnieniu z rezerw państwowych trzech maszyn budowlanych – ładowarek kołowych typu 534E¹¹⁰ i przekazaniu ich Gminie Gorzyce, na czas określony i na potrzeby związane z akcją ratowniczą i usuwaniem skutków powodzi. Ładowarki rozpoczęły niezwłocznie pracę już w dniu 21 maja. Całodobowy serwis i obsługę operatorską zapewnił producent - Huta Stalowa Wola.. Należy zaznaczyć, że maszyny te okazały się bardzo przydatne, zarówno do prac załadunkowych jak również do transportu piasku i worków z piaskiem.

Również Gmina Gorzyce w całości wykorzystywała swoje jednostki organizacyjne. Ważną rolę spełniał Zakład Gospodarki Komunalnej. Zapewniał całodobowe funkcjonowanie magazynu przeciwpowodziowego, dystrybucję worków na piasek, łopat oraz pochodni. Ocenia się, że w akcji na terenie gminy zużyto ponad pół miliona worków. Doświadczenia

¹⁰⁹ Decyzja Ministra Gospodarki, znak: 10/R/10, z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie zwolnienia produktów z rezerw państwowych mobilizacyjnych

¹¹⁰ ładowarka HSW (Huta Stalowa Wola), masa eksploatacyjna 21 000 kg, pojemność łyżki 3,4m³

pracowników tej jednostki wyniesione z powodzi w 2001 r. oraz znajomość terenu były ważnymi atutami w prawidłowym rozpoznawaniu zagrożeń.

Do sił i środków zaangażowanych w sprawy zarządzania kryzysowego w czasie powodzi zaliczyć należy także ośrodki ewakuacji wraz z pracującymi w nich zawodowo lub społecznie osobami. W tych ośrodkach przebywało w czasie powodzi i długo po jej ustąpieniu wielu poszkodowanych mieszkańców gminy:

- 21 maja - 597 osób,
- 24 maja - 766 osób,
- 7 czerwca - 595 osób,
- 30 czerwca - 221 osób.¹¹¹

Ewakuowani korzystali z tych ośrodków jeszcze na początku roku 2011, chociaż w znacznie mniejszej liczbie. Koszty pobytu pokrywane były przez gminę z otrzymywanych dotacji.

III. Skutki powodzi

3.1 Zakres strat w infrastrukturze publicznej

W Gminie Gorzyce niezwłocznie przystąpiono do wyceny szkód popowodziowych w infrastrukturze gminnej. Procedurę wyceny oparto o zasady¹¹² wprowadzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wójt gminy bezpośrednio po pierwszej fali powodziowej powołał komisję do spraw szacowania strat w infrastrukturze komunalnej powstałych wskutek powodzi w maju 2010 r.¹¹³ Podobnie też i inne organy, według swej właściwości, rozpoczęły szacowanie strat by sukcesywnie przystępować do odbudowy.

Na terenie zalanym Gminy Gorzyce dotkniętym powodzią znacznym zniszczeniom uległy obwałowania Trześniówki, Łęgu i Wisły. Łącznie powstało kilkanaście wyrw oraz wiele częściowych uszkodzeń, np. osunięcia skarp wałów. Uszkodzeniom uległo wyposażenie przepompowni wałowej na potoku Strug w Gorzycach. Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych przystąpił niezwłocznie do opracowania dokumentacji niezbędnej do podjęcia prac odtworzeniowych. Cały obszar dotknięty powodzią obejmujący części terenów

¹¹¹ Dane OPS w Gorzycach

¹¹² Zasady i procedury ustalania szkód i szacowania strat spowodowanych klęskami żywiołowymi oraz ubiegania się o dofinansowanie zadań własnych samorządów w dziedzinie remontów i odbudowy uszkodzonych i zniszczonych obiektów. www.mswia.gov.pl

¹¹³ Zarządzenie nr 37/2010 Wójta Gminy Gorzyce z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji do spraw szacowania strat w infrastrukturze komunalnej powstałych wskutek powodzi w maju 2010 r. w Gminie Gorzyce.

miast Tarnobrzeg i Sandomierz oraz Gminy Gorzyce był pozbawiony ochrony przeciwpowodziowej. Niezwłoczne podjęcie robót było oczywistą koniecznością czego dowiodły kolejne fale na Wiśle, w sierpniu i we wrześniu. Naprawdę niewiele brakowało, aby doszło do trzeciej i czwartej powodzi.

Wartość poszczególnych robót odtworzeniowych na terenie Gminy Gorzyce¹¹⁴, wyniosła:

- prawy wał Wisły w Zalesiu Gorzyckim – 2 191 tys. zł,
- prawy wał Wisły w miejscowości Wrzawy – 261 tys. zł,
- prawy wał Trześniówki – 8 419 tys. zł,
- lewy wał rzeki Łęg – 10 674 tys. zł,
- przepompownia wałowa w Gorzycach – 528 tys. zł.

Łączne koszty remontów infrastruktury przeciwpowodziowej na terenie Gminy Gorzyce wyniosły więc **22 073 tys. zł**. Do tego należy także dołączyć straty w urządzeniach melioracji szczegółowej (rowy, przepusty) na kwotę **755 tys. zł**.

Poważnym uszkodzeniom uległa infrastruktura drogowa. Naprawy infrastruktury drogowej zamknęły się następującymi kwotami¹¹⁵:

- droga krajowa nr 77 – 3 950 tys. zł,
- droga wojewódzka nr 854 (remont przeprawy promowej na rzece San we Wrzawach) – 16 tys. zł,
- drogi powiatowe – 6 595 tys. zł,
- drogi gminne – 3 857 tys. zł.

Łączne straty w sieci dróg publicznych na terenie Gminy Gorzyce wyniosły **14 418 tys. zł**.

Pod działaniem wód powodziowych znalazły się obiekty przedszkoli i szkół, obiekty kultury i biblioteki, remizy OSP i świetlice wiejskie, boiska sportowe a także ośrodki zdrowia, i tak:

- w Sokolnikach: przedszkole, szkoła podstawowa i gimnazjum, dom kultury z biblioteką i ośrodkiem zdrowia, remiza OSP, boisko sportowe,
- w Trześni: przedszkole i szkoła podstawowa, remiza OSP ze świetlicą, ośrodek zdrowia, biblioteka, remiza OSP ze świetlicą, boisko sportowe,
- w Furmanach - szkoła podstawowa, remiza OSP ze świetlicą, boisko sportowe,
- w Orłiskach - przedszkole, remiza OSP ze świetlicą,

¹¹⁴ Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, pismo IM.520.2.2012 z dnia 13 listopada 2012 r.

¹¹⁵ Urząd Gminy Gorzyce, wg danych uzyskanych od zarządców dróg publicznych.

- w Zalesiu Gorzyckim - świetlica.

Straty w wymienionych obiektach wyniosły **6 966 tys. zł.**

W miejscowościach Trześć i Sokolniki znacznym uszkodzeniom uległy urządzenia kanalizacji sanitarnej ciśnieniowej oraz wodociągi we wszystkich miejscowościach na terenie zalanim. Wartość strat w infrastrukturze kanalizacyjnej wyniosła **1 976 tys. zł**, a w wodociągowej **54 tys. zł.**

3.2 Zakres strat w gospodarstwach domowych i rolnych oraz w przedsiębiorstwach

Dwie fale powodziowe, które wystąpiły w kilkunastodniowym odstępie czasu, spowodowały prawdziwe spustoszenie w budynkach mieszkalnych oraz gospodarczych. Dorobek życia mieszkańców na terenie zalanim uległ znacznemu lub nawet całkowitemu zniszczeniu. Tylko w ograniczonym zakresie udało się części mieszkańców uratować coś z wyposażenia mieszkań. W zalanych miejscowościach, bezpośrednio po zejściu pierwszej fali powodziowej, zaczął ukazywać się przynębiający widok: ulice pełne zniszczonych mebli i innego wyposażenia. W związku z ogłoszoną przez rząd możliwością przyznania poszkodowanym zasiłków socjalnych na remont lub odbudowę domów i mieszkań, rozpoczęto zbieranie stosownych wniosków. W urzędzie gminy opracowano prosty formularz takiego wniosku i jeszcze przed wystąpieniem drugiej fali powodziowej, zdecydowana większość powodzian takie wnioski złożyła. Fakt ten dobrze świadczył o wójtce gminy i pracownikach urzędu, że skutecznie przekazane zostały informacje dla powodzian oraz sprawnie obsłużono tak dużą liczbę klientów. Już w dniu 2 czerwca 2010 r. do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego przekazano z Urzędu Gminy Gorzyce około 1200 wniosków. Do dnia 11 sierpnia 2010 r. wniosków tych było łącznie 1302, z czego 240 dotyczyło strat do 20 tys. zł a 1062 dotyczyło strat do 100 tys. zł. W tym czasie nie było jeszcze wiadomo, że będzie możliwość ubiegania się o zasiłek do 300 tys. zł na odbudowę domów całkowicie zniszczonych lub zakwalifikowanych do rozbiórki decyzjami właściwego organu nadzoru budowlanego¹¹⁶.

Przekazywanie tych wniosków do urzędu wojewódzkiego nie było zasadne. Przyznawanie pomocy odbywało się na podstawie ustawy u.p.s. gdzie właściwym organem jest wójt (upoważniony kierownik OPS). Przekazywanie tych wniosków poza organ wydłużało procedurę i nie znajdują logicznego uzasadnienia dla takiego działania.

¹¹⁶ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Tarnobrzegu

Wykonywano zbędne czynności porównywania tych wniosków z ankietami sporządzonymi przez inspektorów nadzoru budowlanego, a następnie po takiej „weryfikacji” przekazywano te wnioski razem z kopiami ankiet do urzędu gminy. Wystarczającym byłoby informowanie wojewody lub podległych mu struktur administracyjnych w formie zestawień zbiorczych. Zarówno ankietą, jak również sam wniosek nie mogły przecież stanowić wystarczających dowodów do wydania decyzji przyznającej zasiłek celowy.

Zgodnie z przepisami u.p.s., zasiłek celowy może być przyznany osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej, bez względu na dochód oraz może nie podlegać zwrotowi¹¹⁷. Ta ogólna regulacja prawna, w omawianej sytuacji, wymagała dodatkowych uściśleń. Ustawodawca nie skorzystał z możliwości wprowadzenia *lex specialis*, chociażby w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.¹¹⁸ Aby w ramach uznania administracyjnego ujednoczyć zasady przyznawania tych zasiłków, aby sprawy powodzi z różnych gmin mogłyby być rozpatrywane wg jednolitych kryteriów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wystosował odpowiednie pisma do wojewodów^{119,120}. Należy przyznać, że stosowanie tych zaleceń w postępowaniach administracyjnych dotyczących spraw powodziowych zasiłków celowych na remont i odbudowę, okazało się mechanizmem skutecznym i broniło się w postępowaniach odwoławczych przed SKO oraz skargowych przed sądami administracyjnymi.

W Gminie Gorzyce niezwłocznie przystąpiono do weryfikacji złożonych wniosków. Wnioski do 20 tys. zł weryfikowano w trybie uproszczonym przez komisję gminną powołaną zarządzeniem wójta¹²¹. Natomiast wnioski powyżej tej kwoty weryfikowane były przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane oraz przez rzeczoznawców majątkowych. Wojewoda opublikował listę takich osób, które mogłyby wykonywać takie wyceny. W zdecydowanej większości przypadków wyceny kosztów remontów wykonywane były metodą uproszczoną, gdzie podstawą wyceny była jednostka (m²) powierzchni użytkowej

¹¹⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.), art. 40 ust. 2 i 3

¹¹⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 835 z późn. zm.)

¹¹⁹ Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2010 r., znak: SVS-1744/2010 (dotyczące zasad przyznawania zasiłków celowych na remont domów i mieszkań w przedziałach kwotowych do 20 tys. zł i do 100 tys. zł)

¹²⁰ Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 września 2010 r., znak: BUSKŻ-III-5941-46/10, (dotyczące programu specjalnego - zasiłki celowe na odbudowę do 300 tys. zł)

¹²¹ Zarządzenie nr 51/2010 Wójta Gminy Gorzyce z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie powołania Gminnych Komisji do spraw weryfikacji oświadczeń dotyczących wysokości strat w budynkach mieszkalnych lub lokalach mieszkalnych wskutek powodzi w maju i czerwcu 2010 r., z późn. zm.

pomieszczeń mieszkalnych i tych związanych z funkcjonowaniem domu: kotłownia i hydrofornia. Natomiast w przypadku rozbiórek podstawą wyceny była powierzchnia i kubatura budynku. Zasiłek na remont przyznawano w kwocie wyceny jeżeli wycena nie przekraczała kwoty progowej 100 tys. zł oraz w kwocie 100 tys. zł przy wycenach wyższych. Na odbudowę przyznawano zasiłki w kwotach do 300 tys. zł, wg powyższego mechanizmu. Zasiłki do 100 tys. zł przyznawano właścicielom i najemcom a zasiłki na odbudowę do 300 tys. zł przyznawano tylko właścicielom. W sytuacji gdy dom nie nadawał się do remontu i musiał zostać rozebrany, najemca mógł otrzymać zasiłek w kwocie do 100 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2011 r. przyznano zasiłki celowe na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (remont i odbudowę) w kwocie łącznej 98 362 tys. zł, zgodnie z zestawieniem w tabeli:¹²²

Miejscowość	Liczba zasiłków na remonty w przedziałach kwot:		Liczba zasiłków w programie specjalnym: zasiłki na odbudowę	Łączne kwoty zasiłków (tys. zł)
	do 20 tys. zł	20 - 100 tys. zł	do 300 tys. zł	
Sokolniki	10	437	18	41 552
Trześć	14	366	22	36 121
Furmany	45	108	8	9 424
Zalesie G.	0	57	5	5 918
Orliska	3	51	5	5 203
Wrzawy	16	0	0	140
Gorzyce	1	0	0	4
Razem:	89	1019	58	98 362

Przyznane zasiłki w miejscowościach Wrzawy i Gorzyce wynikały z wystąpienia licznych podtopień bezpośrednio związanych z powodzią. Ponadto jak wynika z zestawienia, liczba przyznanych zasiłków (1166) jest mniejsza od liczby złożonych wniosków (ponad 1300). Wynika to faktu, że nie wszystkie wnioski rozpatrzone zostały pozytywnie a także w pewnej niewielkiej liczbie wnioski dotyczące tego samego domu dublowały się. Podkreślić należy także to, że praktycznie wszystkie wnioski powodzian zostały rozpatrzone w roku 2010 r. W roku 2011, szczególnie po okresie zimowym, ujawniały się dodatkowe uszkodzenia budynków i poszkodowani wnioskowali o zwiększenie uprzednio przyznanej pomocy.

¹²² Dane z Ośrodka Pomocy Społecznej w Gorzycach

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Tarnobrzegu nakazał rozbiórkę 125 budynków mieszkalnych, czyli znacznie więcej niż przyznano zasiłków na odbudowę. Różnica wynika z dwóch zasadniczych przyczyn:

- nie wszystkie budynki były zamieszkałe lub nie zaspokajały potrzeb mieszkaniowych właścicieli;
- budynki były wynajmowane - najemca mógł otrzymać zasiłek do 100 tys. zł.

Straty w wyposażeniu mieszkań nie były przedmiotem powyżej opisanych wycen. Zastosowany został mechanizm szybkiej i doraźnej pomocy polegający na tym, że każda rodzina lub osoba samotnie gospodarująca otrzymała zasiłek na zaspokojenie niezbędnej potrzeby życiowej w wysokości do 6 tys. zł. Ponadto po drugiej fali powodziowej, w sytuacjach szczególnie uzasadnionych, przyznano taką pomoc po raz drugi. 1147 takich zasiłków wypłacono już w terminie od 2 do 30 czerwca 2010 r. Do końca 2010 r. wypłacono 1850 zasiłków. Do dnia 30 czerwca 2011 r. wypłacono łącznie 1860 zasiłków na kwotę **8 063 tys. zł.**¹²³

Do strat należy zaliczyć także koszty pobytu powodzian w ośrodkach ewakuacji, zasiłki celowe na wynajem mieszkań dla powodzian, także koszty wynajmu lub zakupu kontenerów mieszkalnych. Ponadto w Gminie Gorzyce przekazano dla powodzian budynek z dwudziestoma lokalami. Powyższe koszty wyniosły:

- **369 tys. zł** - wynajem kontenerów (wraz z kosztami towarzyszącymi) oraz wynajem mieszkań zastępczych,¹²⁴
- **1 326 tys. zł** - budowa mieszkań dla powodzian.¹²⁵

Specjalną finansową pomocą doraźną objęci zostali uczniowie z rodzin poszkodowanych powodzią. Wójt wypłacił rodzicom ucznia (prawnym opiekunom, rodzicom zastępczym) lub pełnoletnim uczniom zasiłek powodziowy na cele edukacyjne w wysokości 1 tys. zł. Szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania tego zasiłku uregulowane zostały rozporządzeniem RM.¹²⁶ W Gminie Gorzyce z tej pomocy skorzystało 816 uczniów (wypłacono **816 tys. zł.**)¹²⁷

¹²³ Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Rzeszowie, Wystąpienie pokontrolne i Protokół kontroli, LRZ-4114-8-14-2010 I/10/44, Rzeszów, dnia 30 września 2011 r.

¹²⁴ Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Rzeszowie, Protokół kontroli, LRZ-4114-8-12-2010 I/10/44, Rzeszów, dnia 15 września 2011 r.

¹²⁵ Dane, Urząd Gminy Gorzyce

¹²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników oraz wypłaty uczniom zasiłku powodziowego na cele edukacyjne (Dz. U. Nr 95, poz. 612 z późn. zm.)

¹²⁷ Dane, Urząd Gminy Gorzyce

Straty w gospodarstwach rolnych na terenie Gminy Gorzyce obejmowały w całości uprawy rolne na terenach zalanych (2 384 ha) oraz na terenach podtopionych w Gorzycach i we Wrzawach (543 ha).¹²⁸ Zniszczeniu uległo wiele sprzętu rolniczego i budynków a także nie wszyscy rolnicy zdołali ewakuować zwierzęta gospodarskie. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał 172 nakazy rozbiórki budynków gospodarczych. Ze względu na postępujące przemiany strukturalne w rolnictwie, część tych budynków nie spełniała już swych funkcji rolniczych lub spełniała je w ograniczonym zakresie. Niemniej jednak straty te były dla rolników bardzo dotkliwe.

Na podstawie delegacji zawartej w u.p.s.¹²⁹ Rada Ministrów przyjęła rządowy program pomocy społecznej skierowany do rodzin rolniczych poszkodowanych klęskami żywiołowymi w 2010 r. i ustaliła szczegółowe warunki jego realizacji.¹³⁰ Z kolei wojewoda zarządzeniem¹³¹ powołał Gminne Komisje do szacowania zakresu i wysokości strat w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej. W Gminie Gorzyce, w wyniku prac Komisji przyznano 247 zasiłków socjalnych na łączną kwotę 323 tys. zł.¹³²

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 uruchomione zostało działanie (126) mające na celu przywrócenie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku powodzi.¹³³ Z terenu Gminy Gorzyce pomoc przyznano 92 rolnikom. Łączna wysokość strat powstałych w tych 92 gospodarstwach rolnych wynosiła **10 435 tys. zł.** Łączna wysokość kosztów poniesionych na realizację operacji wyniosła 10 381 tys. zł., a w tym rolnicy otrzymali dofinansowanie w wysokości **7 403 tys. zł.**¹³⁴ Nie wszyscy rolnicy skorzystali z tej formy pomocy, m.in. ze względu na kryteria wyboru oraz zasadność ekonomiczną przedsięwzięcia (operacji).

¹²⁸ Dane, Urząd Gminy Gorzyce

¹²⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.), art. 24 ust. 2

¹³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r., (Dz. U. Nr 132, poz. 889)

¹³¹ Zarządzenie Wojewody Podkarpackiego nr 105/10 z dnia 12 maja 2010 r. w sprawie powołania Gminnych Komisji do spraw szacowania zakresu i wysokości strat poniesionych na terenie województwa podkarpackiego w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej

¹³² Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Rzeszowie, Wystąpienie pokontrolne i Protokół kontroli, LRZ-4114-8-14-2010 I/10/44, Rzeszów, dnia 30 września 2011 r.

¹³³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 września 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, (Dz. U. Nr 169, poz. 1141 z późn. zm.)

¹³⁴ Dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Podkarpacki Oddział Regionalny, pismo z dnia 15 października 2012 r., znak: BW109-075-4/12

Dodatkową pomocą dla rolników było zwolnienie gruntów z podatku rolnego za okres II półrocza 2010 r. w ramach pomocy *de minimis*¹³⁵. Łączna kwota tego zwolnienia wynosiła **257 tys. zł.**¹³⁶

Przedsiębiorcy z terenu objętego powodzią, bezpośrednio po pierwszej fali powodziowej, wystąpili do wójta z apelem o udzielenie pomocy. W wyniku przeprowadzonych konsultacji uzgodniono, że przedsiębiorcy złożą ankiety dotyczące strat i rodzaju wnioskowanej pomocy, wg wzoru opracowanego w urzędzie gminy. W 73 złożonych ankietach przedsiębiorcy wskazali zakres i wysokość strat:

- w budynkach, budowlach i lokalach – 10 300 tys. zł,
- w wyposażeniu – 5 750 tys. zł,
- w środkach transportu i sprzęcie – 5 500 tys. zł,
- utrata dochodu – 2 500 tys. zł,
- utrata zysku – 1 900 tys. zł.

Jak wynika z powyższego zestawienia, straty przedsiębiorców wyniosły ponad **20 mln** zł. Ponadto wykazano, że zagrożonych likwidacją jest 359 miejsc pracy. W ankietach przedsiębiorcy wskazali różne rodzaje oczekiwanej pomocy, wśród których przeważały oczekiwania ulg w podatkach i składkach na ubezpieczenie społeczne (ZUS) oraz oczekiwanie szybkiej pomocy finansowej.

Wójt gminy, na podstawie ww. badania ankietowego oraz w uzgodnieniu z przedstawicielami przedsiębiorców, wystosował stosowne pisma, m. in. do Ministra Gospodarki (pismo z 25.06.2010 r.) oraz do posłów i senatorów z regionu.

Sprawa pomocy dla przedsiębiorców została w części uregulowana w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. Jednak z zaproponowanych rozwiązań niewielu przedsiębiorców mogło skorzystać, zwłaszcza tych działających w skali mikro. Zapewne dlatego też wprowadzono dodatkowe rozwiązanie¹³⁷, zgodne z głównymi postulatami przedsiębiorców. Wprowadzono system pomocy oparty na bezzwrotnej pożyczce w kwocie do 50 tys. zł. W Gminie Gorzyce taką pomoc uzyskało 139-ciu przedsiębiorców na łączną kwotę **6 446 tys. zł.**¹³⁸ Należy podkreślić, że wójt gminy oraz

¹³⁵ Uchwała nr XLVIII/320/10 Rady Gminy Gorzyce z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie zwolnienia od podatku rolnego gruntów, które zostały dotknięte skutkami powodzi w 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Podk. Nr 84, poz. 1572)

¹³⁶ Gmina Gorzyce, Sprawozdanie Rb-275 z wykonania planu dochodów budżetowych za okres do 31.12.1010r.

¹³⁷ Ustawa z dnia 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 148, poz. 992 z późn. zm.)

¹³⁸ Dane: Poręczenia Kredytowe Spółka z o.o. Warszawa, ul Miedziana 3A, (listopad 2012)

pracownicy urzędu byli mocno zaangażowani w sprawy organizacyjne i informacyjne związane z tą pomocą.

Dodatkowym wsparciem dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi był program pomocy *de minimis* w formie zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów i budynków na terenach zalanych, za okres II półrocza 2010 r.¹³⁹ Łączna kwota tych zwolnień w ww. podatkach lokalnych wyniosła **51 tys. zł.**¹⁴⁰

Odrębną grupę strat stanowią koszty usuwania odpadów popowodziowych. W Gminie Gorzyce usunięto około 13 tys. Mg takich odpadów. Kosztowało to ponad **2 027 tys. zł.**

3.3 Synteza strat powodziowych

Syntetyczne ujęcie przedstawionych strat może pozwolić na całościową ocenę zjawiska powodzi w Gminie Gorzyce i wyciągnięcie stosownych wniosków, być może nawet o charakterze ogólnym. Wielkość potencjalnych strat będzie zawarta w opracowywanych mapach zarządzania ryzykiem powodziowym, a opracowanie tych map ma być poprzedzone opracowaniem metodologii. Doświadczenia z powodzi z 2010 r. będą miały w tym kluczowe znaczenie.

Przedstawione powyżej (rozd. 3.1 i 3.2) straty wywołane powodzią niejako zamiennie występują z konkretnymi kwotami udzielonej pomocy. Koszty usuwania skutków powodzi oraz udzielona pomoc są wydatkami budżetu państwa i budżetów j.s.t., które nie musiałyby być poniesione gdyby nie wystąpiła klęska żywiołowa. W tym więc znaczeniu takie ujęcie jest poprawne. Pamiętać należy jednak, że nie obejmuje to wielu obszarów strat. Wielu powodziom poniosło straty w domach i mieszkaniach w kwotach przekraczających progi udzielonej pomocy. Ponadto, jak wcześniej wspomniano, w wycenach nie uwzględniano strat w wyposażeniu. Częściowo straty te mieszkańcy mieli rekompensowane odszkodowaniami ubezpieczeniowymi.

Pokazane kwoty strat, liczby wydanych decyzji oraz różnorodność problematyki wskazują z jakim zakresem spraw musiał się zmierzyć samorząd lokalny, szczególnie zaś wójt gminy wraz z pracownikami urzędu i jednostek pomocniczych, w szczególności OPS.

¹³⁹ Uchwała nr XLVIII/321/10 Rady Gminy Gorzyce z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów i budynków, które zostały dotknięte skutkami powodzi w 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Podk. Nr 84, poz. 1573)

¹⁴⁰ Gmina Gorzyce, Sprawozdanie Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres do 31.12.1010r.

Straty łączne (zgodnie z rozdz. 3.1 i 3.2) w ujęciu budżetowym kształtują się na poziomie:

- **46 242 tys. zł** - infrastruktura publiczna,
- **126 125 tys. zł** – straty osób fizycznych i przedsiębiorców,
- **2 027 tys. zł** - koszty usuwania odpadów.

Łącznie daje to kwotę **174 394 tys. zł**.

Odnosząc powyższe dane do wielkości obszaru zalanego obejmującego 40,7 km² (4070 ha), straty przypadające na jednostkę powierzchni zalanego obszaru Gminy Gorzyce wyniosły: **4 285 tys. zł /km²**.

Możliwe jest także ujmowanie problemu wielkości strat w odniesieniu do jednej posesji lub przeciętnego budynku mieszkalnego jednorodzinny lub nawet w odniesieniu do bloków mieszkalnych, przyjmując za cechę charakterystyczną np. powierzchnię zabudowy.

Wykonując podobne analizy można pokazać potencjalne koszty wystąpienia powodzi na określonym obszarze. Oczywiście poszczególne obszary zagrożone powodzią będą miały nieco inną charakterystykę, ale stosując właściwą metodologię można stosunkowo dokładnie obliczyć skutki finansowe przyszłej powodzi.

Możliwe jest także opracowanie i zastosowanie do tego celu narzędzi informatycznych. Wdrażane obecnie systemy informacji przestrzennej mogłyby być wyposażone nie tylko w funkcje określające obszar zalania i liczbę ludności zamieszkałej (zameldowanej) na tym obszarze, ale również o funkcję prognozowania poziomu strat. Wprowadzenie do baz takich danych jak: obszary i rodzaje upraw rolnych, dane charakterystyczne budynków, dane dotyczące infrastruktury i odpowiednie przypisanie im wskaźników jednostkowymi prognozowanych strat, nie powinno stanowić większego problemu. Jednakże w tym celu potrzebne by było opracowanie cenowych wskaźników jednostkowych (zagregowanych cen jednostkowych) dla budynków, budowli i infrastruktury dla potrzeb takich systemów.

Plany zarządzania ryzykiem powodziowym, o których mowa w przepisach u.p.w., powinny właśnie pokazywać i ten aspekt powodzi. Treść tych przepisów¹⁴¹ nie wskazuje literalnie na obowiązek wyliczania takich kosztów. Zapis ustawowy o treści, że przy ustalaniu działań służących osiągnięciu celów zarządzania ryzykiem powodziowym uwzględnia się, m. in. „koszty oraz korzyści działań podejmowanych dla osiągnięcia celów zarządzania ryzykiem powodziowym”, nie odnosi się wprost do bezpośrednich skutków finansowych. Analizując problem skutków klęsk żywiołowych, należy mówić także o aspekcie ekonomicznym, czyli

¹⁴¹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Poz. 145), art. 88g

odpowiedzi na pytanie: jakie będą długookresowe skutki powodzi (klęski żywiołowej) dla gospodarki kraju, regionu lub gminy?

IV. Usuwanie skutków powodzi

Sytuacja kryzysowa i problemy zarządzania kryzysowego spowodowane powodzią rozciągają się na stosunkowo długi okres, co najmniej wielomiesięczny. W u.z.k. sprawa ta jest uregulowana zapisem, że do zadań wójta w sprawach zarządzania kryzysowego należy kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy¹⁴². Podejmowane działania po ustąpieniu zjawiska wywołującego sytuację kryzysową, a obejmujące usuwanie jego skutków, zaliczać należy do zarządzania kryzysowego. Trudno też będzie wskazać konkretny moment zakończenia tej fazy zarządzania kryzysowego - będzie to proces niejako naturalnie zanikający.

Sprawne i szybkie przystąpienie do usuwania skutków powodzi ma istotne znaczenie, w szczególności z następujących powodów:

- przywrócenie normalnych warunków życia mieszkańców,
- zmniejszenie problemów (napięć) społecznych występujących wskutek traumatycznych przeżyć ludzi,
- budowanie atmosfery nadziei na szybki powrót do stanu sprzed klęski (do stanu normalności),
- zmniejszenie (ograniczenie) negatywnych oddziaływań sytuacji kryzysowej na zdrowie ludzi,
- zmniejszenie ryzyka wystąpienia negatywnych długofalowych skutków o charakterze ekonomicznym i społecznym (np. utrata miejsc pracy),
- ograniczenie poziomu strat, które mogą się nasilać przy nadmiernej zwłóce w podjęciu działań (np. postępujące uszkodzenia budynków lub obiektów wskutek opóźnień w wykonywaniu zabezpieczeń).

Dlatego też w Gminie Gorzyce przystąpiono niezwłocznie do usuwania skutków powodzi podejmując jednoczesne działania na wielu odcinkach. Już pierwsze działania podjęto po ustąpieniu pierwszej fali, dotyczyło to usuwania zwłok padłych zwierząt oraz usuwania zalegających odpadów powodziowych. Działania te miały na celu ograniczenie ryzyka wystąpienia zachorowań spowodowanych pogorszeniem się stanu sanitarnego.

¹⁴² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), art. 19 ust. pkt 1

Usuwanie odpadów okazało się zadaniem trudnym z następujących powodów:

- ograniczone możliwości przyjęcia tych odpadów przez najbliższe składowisko zarządzane przez Miejski Zakład Komunalny w Stalowej Woli,
- wzrost cen odbioru odpadów na innych składowiskach,
- problemy logistyczne związane z odbiorem odpadów od mieszkańców,
- ilości tych odpadów.

Podjęto decyzję, aby zbierane odpady mogły być przejściowo gromadzone w jednym miejscu, a następnie z tego miejsca odbierane przez uprawnione podmioty z wykorzystaniem wydajnych metod załadunku i transportu. Dzięki takiemu rozwiązaniu względnie szybko oczyszczone zostały ulice i posesje z odpadów popowodziowych. Niektórzy mieszkańcy własnymi środkami transportu przewozili odpady do miejsca gromadzenia. Z tymczasowego miejsca gromadzenia odpady zostały całkowicie usunięte przed końcem roku 2010. Badania kontrolne wykonane na tym terenie nie wykazały pogorszenia stanu środowiska.¹⁴³

W obiektach użyteczności publicznej w pierwszej kolejności rozpoczęły się prace porządkowe. Osoby zarządzające tymi obiektami, przy współdziałaniu z wójtem i pracownikami urzędu gminy, organizowały prace porządkowe i zabezpieczające. Prace te wykonywali wolontariusze, strażacy (szczególnie z OSP), żołnierze, więźniowie (kobiety i mężczyźni) oraz pracownicy.

Równocześnie od pierwszych dni szacowano straty zgodnie z obowiązującą procedurą¹⁴⁴ (rozdz. 3.1). Już w trakcie tych prac prowadzone były analizy dotyczące możliwości zabezpieczenia środków finansowych na poszczególne remonty. Ze względu na zakres strat, wiadomym było od początku, że Gmina Gorzyce nie będzie w stanie samodzielnie podolać tym wyzwaniom.

Głównymi źródłami finansowania zadań z zakresu usuwania skutków powodzi były:

- środki z rezerwy subwencji oświatowej,
- dotacje z rezerw celowych budżetu państwa przyznawane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w formie promes na usuwanie skutków powodzi,
- dotacja z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- dotacje z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 w ramach indykatywnego wykazu indywidualnych projektów kluczowych oraz aktywizacji wsparcia terenów zniszczonych przez powódź,

¹⁴³ Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie, Sprawozdanie z badań nr Ł.6210-461-2/10

¹⁴⁴ Zasady i procedury ustalania szkód i szacowania strat spowodowanych klęskami żywiołowymi oraz ubiegania się o dofinansowanie zadań własnych samorządów w dziedzinie remontów i odbudowy uszkodzonych i zniszczonych obiektów. www.mswia.gov.pl

– pomoc finansowa z j.s.t.

Również należy pamiętać o tym, że wiele samorządów udzieliło pomocy finansowej i rzeczowej poszkodowanym mieszkańcom. Pomocy udzielali także przedsiębiorcy, osoby fizyczne, organizacje pozarządowe, w tym również z zagranicy. Pomoc dla mieszkańców obejmowała sprzęt gospodarstwa domowego, meble, materiały budowlane, środki czystości, odzież i żywność.

Na wszystkie roboty remontowe w obiektach użyteczności publicznej ogłoszono zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami u.p.z.p.¹⁴⁵. W dwóch przypadkach, z powodu braku ofert, unieważniono postępowanie o udzielenie zamówienia a następnie udzielono zamówienia z wolnej ręki. Dotyczyło to remontu obiektów szkolnych w Sokolnikach i we Furmanach. Remonty obiektów szkolnych przebiegały bardzo sprawnie, jednak ze względu na ich zakres i złożoność nie mogłyby być zakończone przed rozpoczęciem nauki. Dzięki dobrej organizacji udało się dla wszystkich uczniów zapewnić nauczanie. Zakłócenia remontowe w pracy szkół trwały około dwóch miesięcy.

W okresie sierpień - grudzień 2010 r. wykonano duży zakres remontów infrastruktury. Przywrócono w pełni funkcjonowanie sieci kanalizacyjnej, wykonano naprawy sieci wodociągowej. Także wykonany został duży zakres robót remontowych na drogach.

Należy zaznaczyć, że wszystkie roboty remontowe wykonywane były w trudnych warunkach jesiennych a budynki wymagały dobrego usunięcia wilgoci. Z tego też powodu, po kilku miesiącach, ujawniły się usterki. Wykonawcy w ramach udzielonych gwarancji wykonali stosowne poprawki.

Również mieszkańcy przystąpili do remontów swoich mieszkań i domów. W niektórych przypadkach rozpoczęli także odbudowę zniszczonych domów. Pewnym problemem okazały się w tym przypadku przepisy u.f.p.¹⁴⁶ Zgodnie z tymi regulacjami termin wykorzystania dotacji nie może być dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego. Otrzymująca dotację gmina musiała w tym terminie rozliczyć się i w związku z tym przyjęto, zbyt daleko idącą interpretację, że także poszkodowany otrzymujący zasiłek celowy na remont lub odbudowę domu, musi się także przed tym terminem rozliczyć lub zwrócić niewykorzystaną część zasiłku. Taka interpretacja tego przepisu powodowała wiele napięć, a powodzianie przyspieszali wykonywanie remontów. Dopiero w grudniu (2010 r.) przyjęto, że gmina (OPS) realizując wypłatę zasiłku celowego ma podstawę do rozliczenia tej kwoty jako kwoty

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.)

¹⁴⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), art. 150

wykorzystanej dotacji. Powyżej opisany problem miał istotne znaczenie dla prawidłowego wykorzystania środków publicznych.

Po klęsce powodzi w 2010 r. okazjonalnymi ustawami, niejako na gorąco, rozwiązywano powstające problemy. Chociaż należy przyznać, że podjęte wtedy ustawy, tj.:

- o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.,
- o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych¹⁴⁷,
- o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r.,

generalnie dobrze sprawdziły się w praktyce realizacyjnej.

V. Podsumowanie

Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej jest złożonym zagadnieniem interdyscyplinarnym. Wymaga od poszczególnych organów administracji faktycznych kompetencji w zakresie prawidłowego uruchamiania wielu działań mających na celu realizację postawionych priorytetów. Kompetencje takie mogą być, chociaż nigdy w pełni, nabyte w czasie prac nad planami zarządzania kryzysowego, planami ochrony przeciwpowodziowej, oraz w czasie różnego rodzaju szkoleń i ćwiczeń. Dobre zarządzanie w czasie sytuacji kryzysowej jest podstawą ograniczenia potencjalnych strat. Tak było też, w podanym przykładzie Gminy Gorzyce, gdzie udało się obronić pozostały obszar gminy oraz gminę Zaleszany przed zalaniem. Udało się obronić zakłady przemysłowe z ponad dwoma tysiącami miejsc pracy.

Wielkość strat jakie spowodowały powódzie w 2010 r., chociażby na przykładzie Gminy Gorzyce, pokazuje jak zasadne jest inwestowanie w systemy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

Zasadne jest także formułowanie wniosków odnośnie doskonalenia prawa dotyczącego obszaru zarządzania kryzysowego. W pracy przytoczono kilka przykładów, gdzie takie zmiany powinny być wprowadzone.

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963 z późn. zm.)

VI. Literatura oraz wykaz aktów prawnych

6.1 Literatura

1. Cybulska Renata, Komentarz do art. 10 ustawy o samorządzie gminnym, System Informacji Prawnej LEX, 2012 r.
2. Grodzki Romuald, Zarządzanie kryzysowe, Difin, Warszawa 2012.
3. Izdebski Hubert, Samorząd terytorialny, Podstawy ustroju i działalności, LexisNexis, Warszawa 2009.
4. Pietrek Grzegorz, Współdziałanie terenowych organów w systemie zarządzania kryzysowego w państwie. Terenowa administracja wojskowa we współpracy z administracją rządową i samorządową, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
5. Serafin Tomasz, Parszowski Sergiusz, Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa, Difin, Warszawa 2011.
6. Sienkiewicz-Małyjurek Katarzyna, Krynojewski Franciszek R., Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej, Difin, Warszawa 2010.
7. Skomra Witold, Zarządzanie kryzysowe - praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy, Presscom, Wrocław 2010.
8. Szewc Andrzej, Komentarz do art.31(b) ustawy o samorządzie gminnym, System Informacji Prawnej LEX, 2012.
9. Szymonik Andrzej, Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa, Difin, Warszawa 2011.
10. Radwanowicz-Wanczewska Joanna, Komentarz do art. 150 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, System Informacji Prawnej LEX, 2012.
11. Wasiuta Beata, referat: Pomoc psychologiczna dla powodziarzy z terenu Gminy Gorzyce, Konferencja w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Tarnobrzegu, grudzień 2010 r.
12. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych, broszura informacyjna Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Warszawa 2012.

6.2 Wykaz aktów prawnych

Zgodnie z kolejnością przywołania w niniejszej pracy:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 21 kwietnia 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (na przykład: Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16).
4. 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.).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 541).
12. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 542).

14. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (Dz. U. Nr 41, poz. 242 z późn. zm.).
16. Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 roku (Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 835 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 z późn. zm.).
19. Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. Nr 23, poz. 93 z późn. zm.).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. Nr 37, poz. 158).
21. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015).
22. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).
24. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.).
28. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287, z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.).

30. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).
31. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Poz. 145).
32. Uchwała budżetowa na rok 2012 Gminy Gorzyce (podkarpackie) nr XIX/97/12 z dnia 27 stycznia 2012, www.gminagorzyce.pl.
33. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), art. 257.
34. Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie trybu wypłaty i szczegółowego trybu zwrotu zasiłku powodziowego oraz wzoru formularza wniosku o zasiłek powodziowy (Dz. U. z 2011 r. Nr 247, poz. 1477 z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 835 z późn. zm.).
37. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników oraz wypłaty uczniom zasiłku powodziowego na cele edukacyjne (Dz. U. Nr 95, poz. 612 z późn. zm.).
38. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r., (Dz. U. Nr 132, poz. 889).
39. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 września 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, (Dz. U. Nr 169, poz. 1141 z późn. zm.).
40. Uchwała nr XLVIII/320/10 Rady Gminy Gorzyce z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie zwolnienia od podatku rolnego gruntów, które zostały dotknięte skutkami powodzi w 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Podk. Nr 84, poz. 1572).
41. Ustawa z dnia 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 148, poz. 992 z późn. zm.).

42. Uchwała nr XLVIII/321/10 Rady Gminy Gorzyce z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów i budynków, które zostały dotknięte skutkami powodzi w 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Podk. Nr 84, poz. 1573).
43. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963 z późn. zm.).
44. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).