

Jacek Kalinko

ORCID 0000-0003-4634-3968

Akademia Pożarnicza

Marcin Łapicz

ORCID 0000-0002-1890-9410

Akademia Pożarnicza

Rola Państwowej Straży Pożarnej w zarządzaniu kryzysowym w trakcie działań przeciwpowodziowych w 2024 roku

Wstęp

W ramach ewolucji cywilizacji dochodzi do rozwoju osiągnięć społeczeństwa w kolejnych epokach historycznych. W wyniku zachodzących zmian doszło do wzrostu m.in. poziomu wiedzy ścisłej i techniki. Równolegle wraz z rozwojem technicznym, powstaje coraz więcej czynników antropogenicznych wpływających na globalne zmiany klimatyczne. W ramach przedmiotowych zmian bardzo często dochodzi o zwiększenia natężenia charakteru działania sił natury (m.in. powodzi). Należy również podkreślić, iż zjawisko powodzi „istnieje tylko w odbiorze człowieka – jest to sytuacja, w której gwałtowne wezbranie wody powoduje zniszczenia w majątku, infrastrukturze a także zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi”¹.

¹ *Dlaczego pomimo susz, ciągle zdarzają się powodzie (2024).* <https://www.wwf.pl/dlaczego-pomimo-susz-ciagle-zdarzaja-sie-powodzie>. [dostęp: 26.03.2025 r.].

W ramach planowania i organizacji przeciwdziałania m.in. takim zjawiskom jak powódź, opracowano założenia dla organów administracji publicznej, w których określono zakres ich działania w ramach zapobiegania, przygotowania, reagowania, usuwaniu skutków oraz odtwarzania zasobów i infrastruktury krytycznej². Od 2007 w Polsce funkcjonuje dedykowana podstawa prawna³ funkcjonowania decydentów z administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego. W ramach przygotowanego aktu normatywnego zebrano i skonsolidowano szereg pojęć, zadań, ról, zagadnień i okoliczności związanych z funkcjonowaniem aparatu zarządczego systemu zarządzania kryzysowego, który się składa z 3 elementów. W ramach przedmiotowych elementów występują organy decyzyjne, opiniodawczo-doradcze i organy pomocnicze⁴. W ramach procesu zarządczego organ decyzyjny ma do dyspozycji m.in. potencjał Państwowej Straży Pożarnej (PSP). Instytucja ta pełni swoje standardowe funkcje wykonawcze woli i potrzeb organu decyzyjnego (podmiotów zarządzania kryzysowego). Natomiast w ramach powodzi, która wystąpiła w Polsce w 2024 r. doszło do niespotykanej dotychczas sytuacji. Na mocy decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wybrani oficerowie, zostali pełnomocnikami, którzy przejęli obowiązki od lokalnych (powiatowych) organów administracji publicznej (burmistrzów m.in. Stronia Śląskiego i Łódka-Zdroju). Doszło więc do bardzo ciekawej sytuacji, w której przedstawiciele instytucji wykonawczej w ramach działalności zarządzania kryzysowego, na mocny nadanych ponadstandardowych uprawnień, stają się decydentami w systemie zarządzania kryzysowego.

Metody

Inspiracją do niniejszego opracowania były cykliczne rozważania autorów na temat roli i zastosowania zawodowej służby pożarniczej (Państwowej Straży Pożarnej) w ramach walki z klęskami żywiołowymi⁵. W ramach wspomnianych rozważań, autorzy dokonali analizy dostępnych publikacji z zakresu zarządzania kryzysowego i działań Państwowej Straży Pożarnej, w których poruszane są zagadnienia z obszaru roli Państwowej Straży Pożarnej w zarządzaniu kryzysowym podczas wystąpienia klęski żywiołowej

² Art. 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Dz.U. z 2007 r., poz. 590 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Dz.U. z 2007 r., poz. 590 z późn. zm.

⁴ P. Gromek (2017). *Państwowa Straż Pożarna a Zarządzanie Kryzysowe. Ujęcie strukturalne*, Zeszyty Naukowe SGSP 2017. Nr 63/3/2017, s. 28.

⁵ Art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400 z późn. zm.

w postaci powodzi. Na podstawie wstępnych badań autorzy stwierdzili, że wielu autorów odnosi się do standardowej roli PSP jako organu wykonawczego kierowanego przez organy administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego⁶. Na podstawie porównania swoich doświadczeń z trzech ostatnich powodzi (w 2009, 2010 i 2024 r.), postawili pytanie: jaka jest standardowa rola Państwowej Straży Pożarnej w zarządzaniu kryzysowym i jaką nową rolę pełniła PSP w trakcie powodzi w 2024 roku?

Przy tak skonstruowanym problemie, autorzy prowadząc swoje badania, oparli je na metodach teoretycznych, w szczególności stosując metodę analizy⁷ aktów prawnych oraz dostępnej literatury odnoszących się do roli PSP w zarządzaniu kryzysowym. Autorzy zastosowali również inne metody teoretyczne m.in. syntezę, która umożliwiła łączenie w całość wyodrębnionych i zbadanych w czasie analizy faktów⁸. W doborze materiałów poddanych badaniom teoretycznym (aktów prawnych, publikacji zwartych, artykułów) autorzy wyselekcjonowali je zgodnie z zasadami zgodnymi z doborem celowym próby⁹.

Głównym celem utylitarnym niniejszego wysiłku badawczego jest uwytklenie standardowej roli PSP w omawianych zagadnieniach oraz weryfikacja jej nowej roli w ramach powodzi w 2024 r. Biorąc pod uwagę złożoność obszaru, autorzy wstępnie nie formułują hipotezy definiującej jednoznacznie jaka była rola PSP w zarządzaniu kryzysowym w trakcie działań przeciwpowodziowych w 2024 r.

Podstawowe zadania PSP w ramach wystąpienia powodzi

Rozpoczynając rozważania nad rolą Państwowej Straży Pożarnej w zarządzaniu kryzysowym w trakcie działań przeciwpowodziowych w 2024 r. należy rozpocząć od skupienia się na zastosowanym pojęciu działań przeciwpowodziowych. Należy zaznaczyć, iż zastosowane pojęcie nie posiada precyzyjnej definicji literaturowej i normatywnej. Natomiast zgodnie z założeniem autorów, w kontekście przedmiotowego opracowania, działaniami przeciwpowodziowymi nazywamy reagowanie (np. ratownicze przez PSP) na powstałe skutki powodzi (np. monitorowanie, uszczelnianie i wzmacnianie wałów, ewakuację ludności).

⁶ Art. 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Dz.U. z 2007 r., poz. 590 z późn. zm.

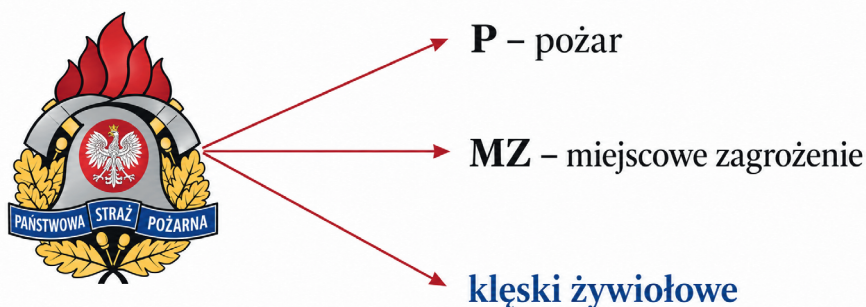
⁷ M. Cieślarczyk (red.). (2006). *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*. AON, Warszawa, s. 45–60.

⁸ M. Pelc (2011). *Elementy metodologii badań naukowych*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa, s. 67

⁹ J. Apanowicz (2002). *Metodologia ogólna*. wyd. Bernardinum, Gdynia, s. 109.

W myśl powyższego założenia pojęcie to związane jest z podejmowaniem czynnych działań przez zasoby ludzkie np. z podmiotów ratowniczych. Należy nadmienić, iż w ramach przedmiotowych rozważań autorzy nie utożsamiają tego pojęcia z pojęciem ochrony przeciwpowodziowej, która jest rozumiana jako „zespół środków technicznych i pozatechnicznych zapobiegających powodziom lub ograniczających ich rozmiary i skutki”¹⁰. Przedmiotowa ochrona przeciwpowodziowa ma charakter środków administracyjnych, ekonomicznych lub technicznych (ochrona czynna np. w postaci zbiorników retencyjnych i ochrona bierna np. wały przeciwpowodziowe).

Przed przeniesieniem rozważań na grunt zarządzania kryzysowego, jego poziomów i elementów, należy nakreślić podstawy funkcjonowania PSP w trakcie zjawisk typu powódź. W ramach aktu normującego istnienie i funkcjonowanie PSP¹¹ ustanowiono użyteczne przeznaczenie tejże formacji, jako zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formację, przeznaczoną do walki z pożarami (P), klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami (MZ)¹². Jak zobrazowano na rysunku 1, w wymiarze ogólnym, PSP realizuje 3 podstawowe zadania, w tym walkę z klęskami żywiołowymi. W ramach uszczegółowienia, klęskami żywiołowymi nazywamy m.in. katastrofy naturalne np. w postaci powodzi¹³.



Rys. 1. Podstawowe kierunki działań ratowniczych PSP

Źródło: opracowanie własne.

¹⁰ Encyklopedia PWN (2025). <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ochrona-przeciwpowodziowa;3949669.html>, [dostęp: 26.03.2025 r.].

¹¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400 z późn. zm.

¹² Ibidem. art. 1.

¹³ Art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej Dz.U. 2002 Nr 62 poz. 558 z późn. zm.

Należy również dodać, iż w wymiarze szczegółowym PSP narzucono zadania w ramach działań przeciwpowodziowych¹⁴:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w obliczu wymienionych powyżej okoliczności,
- wykonywanie pomocniczych, specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne podmioty ratownictwa,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych,
- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności,
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych),
- współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów,
- realizacja innych zadań wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polskę umów międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

Po przeanalizowaniu przytoczonych ustawowych zapisów wynika fakt, iż PSP jest dedykowaną formacją ratowniczą do działań na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych, w tym zwalczania skutków powodzi.

Standardowa rola PSP w zarządzaniu kryzysowym

W dalszych rozważaniach nad rolą PSP w zarządzaniu kryzysowym (w tym w jej strukturach) należy się skupić na prawnej definicji zarządzania kryzysowego. Z analizy treści właściwej ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która to określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz m.in. ich zadania, wynika, że zarządzanie kryzysowe to „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”¹⁵. Z przy-

¹⁴ Art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400 z późn. zm.

¹⁵ Art. 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Dz.U. z 2007 r., poz. 590 z późn. zm.

wołanej definicji jednoznacznie należy odczytać, iż podmiotami zarządzania kryzysowego są wyłącznie organy administracji publicznej. „To one zostały wyznaczone do zarządzania (kierowania) bezpieczeństwem państwa w analizowanym kontekście. One tylko budują system zarządzania kryzysowego”¹⁶.

Rozwijając temat zarządzania kryzysowego warto nakreślić jego poziomy i odpowiednie organy. Wyniki analizy zapisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym wskazują, że w Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanie kryzysowe funkcjonuje na czterech poziomach (szczeblach administracyjnych):

- krajowym,
- wojewódzkim,
- powiatowym,
- gminnym.

W powyższym podziale można wyodrębnić poziomy realizujące funkcję koordynującą lub funkcję wykonawczą. „Poziom powiatowy i gminny zalicza się do poziomu lokalnego, który spełnia funkcję wykonawczą. Natomiast pozostałe poziomy spełniają przede wszystkim funkcję koordynującą”¹⁷. Ze względu na cechy i rozmiar sytuacji kryzysowych, mogą one wpłynąć na ludność danych gmin, powiatów, województw i kraju. Zasadnym więc jest oczekiwać, iż poszczególne struktury zarządzania kryzysowego (na danym poziomie) będą budowane w oparciu o odpowiednie organy administracji publicznej.

Organizacja systemu zarządzania kryzysowego opiera się o kilka zasad, jedna z nich odnosi się do organu kierowania (decydenta): zasada prymatu jednoosobowego kierownictwa¹⁸, która zakłada powierzenie kompetencji decyzyjnych jednej osobie funkcyjnej. Zgodnie z powyższą zasadą jedną z części (organu) aparatu zarządczego systemu zarządzania kryzysowego jest organ decyzyjny. Ponadto można wymienić organ opiniodawczo-doradczy oraz organ pomocniczy. Każdy z tych trzech organów pełni odpowiednią funkcję w strukturze zarządzania kryzysowego w państwie:

- organ decyzyjny decydenta właściwego danemu poziomowi podziału administracji państwa (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, premier),
- organ opiniodawczo-doradczy w postaci zespołów zarządzania kryzysowego,

¹⁶ P. Gromek (2017). *Państwowa Straż Pożarna a Zarządzanie Kryzysowe. Ujęcie strukturalne. Zeszyty Naukowe SGSP 2017, Nr 63/3/2017, s. 26.*

¹⁷ W. Otwinowski (2015). *Podstawy zarządzania kryzysowego i systemu obronnego. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlu i Usług, Poznań, s.26.*

¹⁸ J. Gryz, W. Kitler (red.). (2007). *System reagowania kryzysowego. Wyd. A. Marszałek, Toruń 2007, s. 203.*

- organ pomocniczy w postaci centrów zarządzania kryzysowego wspieranego przez komórkę odpowiedzialną za zarządzanie kryzysowe w danym poziomie urzędu administracji publicznej.

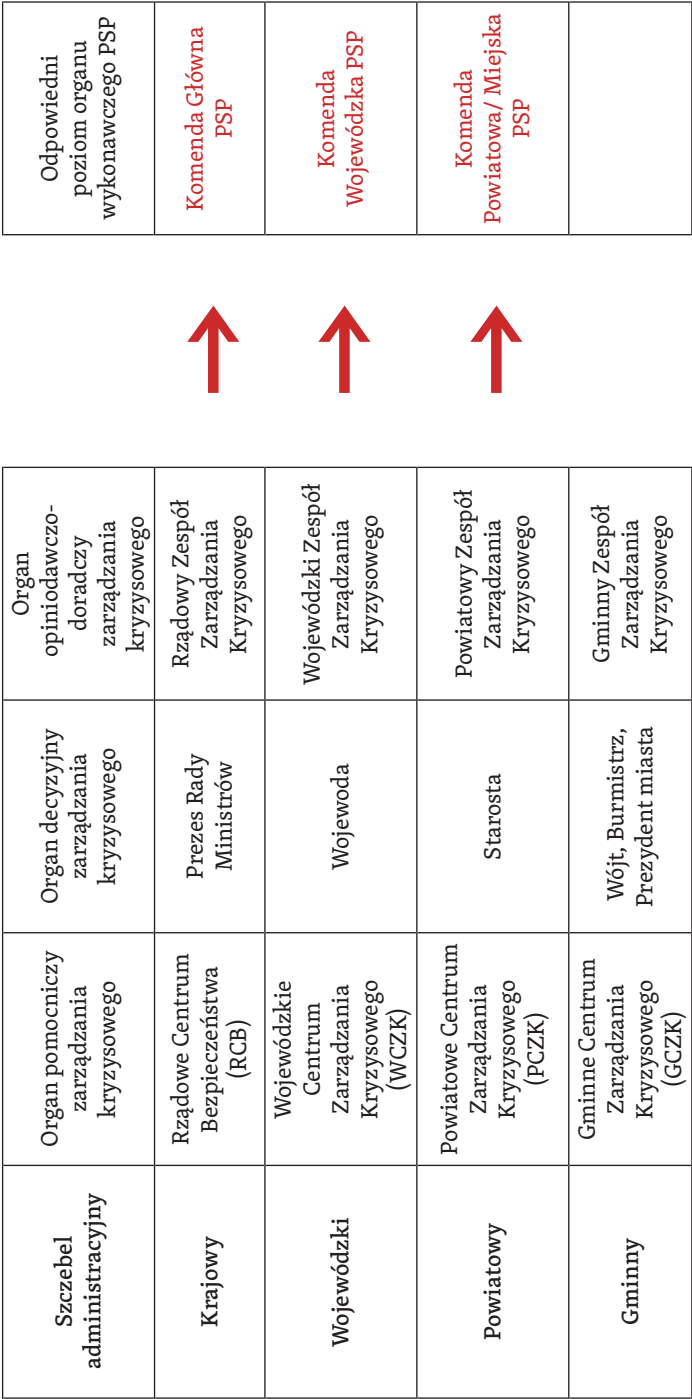
Zespoły zarządzania kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy w strukturze zarządzania kryzysowego stanowi wsparcie merytoryczne decydenta (organu decyzyjnego) i funkcjonuje w formie kolegialnej, czyli składa się z założenia z wielu osób piastujących różne funkcje¹⁹. Zgodnie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym stały skład poszczególnych zespołów zarządzania kryzysowego jest określony i nie przewidziano w nich przedstawicieli PSP. Jednocześnie przedmiotowe przepisy umożliwiają decydentowi włączenie, w zależności od potrzeb, przedstawicieli PSP:

- Komendanta Głównego PSP jako członka w posiedzeniach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- Komendantów Wojewódzkich PSP jako członków w posiedzeniach Wojewódzkich Zespołów Zarządzania Kryzysowego,
- Komendantów Powiatowych PSP jako członków w posiedzeniach Powiatowych Zespołów Zarządzania Kryzysowego,
- ekspertów reprezentujących PSP jako członków w posiedzeniach zespołów zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli.

Należy również dodać, iż włączenie danego „niestałego” członka z PSP (w postaci odpowiedniego komendanta) do zespołów zarządzania kryzysowego (na poziomie krajowym, wojewódzkim lub powiatowym), wiąże się ze wzmocnieniem relacji organu decyzyjnego z organem wykonawczym z PSP (rysunek 2, str. 138). Dzięki takiemu zabiegowi możliwe jest efektywniejsze wykorzystanie potencjału ratowniczego podlegającego komendantom z danego poziomu (krajowy, wojewódzki i powiatowy).

W ramach syntezy przeanalizowanych zagadnień należy podkreślić, że ustawowe podstawy funkcjonowania PSP i zarządzania kryzysowego jasno definiują rolę PSP w strukturze i systemie zarządzania kryzysowego. Ustawowy akt normalizujący PSP jednoznacznie określa, że PSP powinna m.in. w ramach powodzi prowadzić działania (wykonawcze) przeciwpowodziowe (walka z klęskami żywiołowymi i wykonywanie pomocniczych czynności ratowniczych). W ramach kolejnego dokumentu normalizującego zarządzanie kryzysowe, precyzyjnie określono, że w strukturze zarządzania kryzysowego, tylko niektórzy przedstawiciele PSP, w przypadku zaistnienia potrzeby, mogą być włączeni w skład zespołów zarządzania kryzysowego. W związku z powyższym można wydedukować tezę, że instytucja ta jako podmiot ratowniczy nie jest nakreślona do zarządzania w sytuacjach

¹⁹ P. Gromek, R. Wróbel (2018). *Ochrona obiektów kluczowych: zarządzanie kryzysowe, ryzykiem i ciągłością działania. Szkoła Główna Służby Pożarniczej*, s. 20.



Rys. 2. Elementy systemu zarządzania kryzysowego w Polsce wraz z odpowiednim poziomem organu wykonawczego z PSP.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Art.6–14, ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. (Dz.U. z 2007 r., poz. 590 z późn. zm.) oraz P. Gromek (2017), Państwowa Straż Pożarna a Zarządzanie Kryzysowe. Ujęcie strukturalne, Zeszyty Naukowe SGSP 2017, Nr 63/3/2017, str. 21–33.

kryzysowych, „a pełni jedynie funkcje wykonawcze względem podmiotów zarządzania kryzysowego”²⁰.

Zadania PSP w trakcie powodzi w 2024 r.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na zakres działań przeciwpowodziowych PSP jako organu wykonawczego zarządzania kryzysowego w ramach powodzi w 2024 r. W ramach działań PSP w okresie 11.09–04.10.2024 r. (okres obowiązywania zagrożenia powodziowego) odnotowano²¹:

- 29000 interwencji jednostek PSP,
- ewakuowano blisko 4500 osób z terenów bezpośredniego zagrożenia (w tym około 100 osób ewakuowanych przy pomocy śmigłowców technikami linowymi),
- ze wszystkich jednostek ochrony przeciwpożarowej Krajowego Sytemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) z województw objętych działaniami przeciwpowodziowymi zaangażowano prawie 24000 pojazdów i 98000 ratowników,
- w ramach Centralnego Odwołu Operacyjnego (COO) z innych województw zadysponowano 385 pojazdów i 1315 ratowników do wsparcia sił w województwach objętych działaniami przeciwpowodziowymi.

W ramach blisko 30 tysięcy interwencji jednostek PSP zakres realizowanych zadań podejmowanych przez siły PSP w czasie powodzi obejmował m.in.:

1. Monitorowanie sytuacji powodziowej, w tym wałów przeciwpowodziowych przy pomocy zespołów dronowych PSP. Budowanie nowych obwałowań i umacnianie istniejących wałów przeciwpowodziowych (rysunek 3), likwidacja podsiaków. Podwyższanie korony wałów za pomocą rękawów przeciwpowodziowych. Zabezpieczanie workami obiektów budowlanych, w tym komunalnych, przemysłowych, mieszkalnych, gospodarstw, a także zabezpieczanie studzienek kanalizacyjnych przed niekontrolowanym odsunięciem się płyt zabezpieczających włazy;
2. Ewakuacja prewencyjna i ratownicza ludzi (rysunek 4), zwierząt i mienia. Działania ratownicze związane z ewakuacją ludzi np. z zalanych samochodów. Udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom potrzebującym;

²⁰ P. Gromek (2017). *Państwowa Straż Pożarna a Zarządzanie Kryzysowe. Ujęcie strukturalne. Zeszyty Naukowe SGSP 2017, Nr 63/3/2017, s. 27.*

²¹ Raport z działań przeciwpowodziowych jednostek ochrony przeciwpożarowej w dn. 11.09–4.10.2024 r., KCKR KG PSP, Październik 2024, s.16.



Rys. 3. Umacnianie istniejących wałów przeciwpowodziowych w trakcie powodzi w 2024 r.

Źródło: <https://apoz.edu.pl/wp-content/uploads/2024/09/Powodz-2024-11.jpg> [dostęp: 26.03.2025 r.].



Rys. 4. Ewakuacja osób z zagrożonych terenów w trakcie powodzi w 2024 r.

Źródło: <https://apoz.edu.pl/wp-content/uploads/2024/09/Powodz-2024-14.jpg> [dostęp: 26.03.2025 r.].

3. Zapewnienie obsad śmigłowców przez strażaków posiadających uprawnienia do współpracy ze śmigłowcem w celu wykonywania lotów ratowniczych (w tym ewakuacja z wykorzystaniem statków powietrznych). Przygotowywanie worków typu Big-Bag z gruzem/piaskiem do podbiegania przez śmigłowce (rysunek 6);
4. Wypompowywanie wody z zalanych obiektów i terenów – prowadzone w szerokim zakresie, głównie z budynków, posesji i rozlewisk. Na rozległych rozlewiskach działania prowadzone z użyciem pomp wysokiej wydajności, rzędu kilkudziesięciu m³/min (rysunek 7);
5. Udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom potrzebującym. Zapewnienie wsparcia psychologicznego dla mieszkańców, miejscowych urzędników, którzy nierzadko byli zarówno poszkodowani, jak i zaangażowani w niesienie pomocy oraz przedstawicieli innych służb i instytucji obecnych na miejscu;
6. Akcje poszukiwawcze osób, które utonęły;
7. Dodatkowo realizowano działania humanitarne oraz wg możliwości wsparcie techniczne dla samorządów i mieszkańców stanowiące pomoc, a nie będące działaniami ratowniczymi. Zaliczyć do nich można: transport i dostarczanie środków do życia dla ludności przebywającej na zalanych terenach, pomoc w porządkowaniu posesji po przejściu fali powodziowej czy wypompowywanie zanieczyszczonych studni, udrażnianie szlaków komunikacyjnych (usuwanie odpadów popowodziowych).

Oficerowie PSP jako pełnomocnicy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Dnia 16 września 2024 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów, w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego na okres 30 dni²². Obszary w danych województwach obejmowały²³:

- w województwie dolnośląskim – powiaty kamiennogórski, karkonoski, kłodzki, lwówecki, wałbrzyski i ząbkowicki oraz miasta na prawach powiatu Wałbrzych i Jelenią Górę;
- w województwie opolskim – powiaty głubczycki, nyski i prudnicki oraz gminę Strzeleczy w powiecie krapkowickim;

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego Dz.U. 2024 poz. 1365.

²³ Ibidem, par. 1 ust. 2.



Rys. 5. Ewakuacja osoby przy pomocy śmigłowca technikami linowymi.

Źródło: <https://zycie.pl/artukul/powodz-2024-pomaga-n1287145> [dostęp: 26.03.2025 r.].



Rys. 6. Śmigłowiec w trakcie zrzutu worków typu Big-Bag z piaskiem i gruzem.

Źródło: <https://tvn24.pl/opole/powodz-2024-nysa-sytuacja-dramatyczna-akcja-ratowania-miasta-st8091117> [dostęp: 26.03.2025 r.].



Rys. 7. Wypompowywanie wody z zalanych obszarów przy pomocy pompy o wydajności 45000 l/min.

Źródło: <https://strazacki.pl/technika/strazacki-potwor-usuwa-skutki-powodzi-jego-wydajnosc-to-45-000-l-min/> [dostęp: 26.03.2025 r.].

- w województwie śląskim – powiaty bielski, cieszyński, pszczyński i raciborski oraz miasto na prawach powiatu Bielsko-Biała.
- Jednocześnie rozporządzenie to dopuściło stosowanie następujących ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela²⁴:
- obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń;
 - nakazu ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;
 - nakazu lub zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
 - nakazu lub zakazu określonego sposobu przemieszczania się.

²⁴ Ibidem, par. 2.

Był to trzeci raz w historii powojennej Polski (po stanie wojennym z 13 grudnia 1981 r. i stanie wyjątkowym z 2 września 2021 r. na części terytorium kraju wzdłuż granicy polsko-białoruskiej).

Opisywane rozporządzenie zostało zmienione w dniu 20 września 2024 r. W ramach wprowadzonych zapisów rozszerzono zapisy o następujące zagadnienia²⁵:

- wprowadzono stan klęski żywiołowej w kolejnych powiatach w województwie dolnośląskim (powiaty bolesławiecki, jaworski, legnicki i złotoryjski),
- rozszerzono stosowanie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela o obowiązek stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska – w zakresie zbierania, transportu lub przetwarzania odpadów pochodzących z obszarów objętych stanem klęski żywiołowej.

Opisywany zabieg wprowadzenia tego stanu w wybranych obszarach uruchomił jednocześnie szereg możliwości i kompetencji umocowanych w Ustawie o stanie klęski żywiołowej²⁶. Wprowadzenie w życie tejże ustawy niesie ze sobą możliwość wprowadzenia zmian w zasadach działania organów władzy publicznej, w tym z zakresu zarządzania kryzysowego: „W czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy”²⁷.

W dniu 18 września 2025 r. doszło do niespotykanej dotąd sytuacji. W związku z zaistniałymi problemami w prowadzeniu działań zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia w niektórych miastach i gminach, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zawiesił uprawnienia Burmistrza Miasta i Gminy Łądek-Zdrój oraz Burmistrza Miasta i Gminy Stonie Śląskie²⁸ w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom powodzi z września 2024 r. oraz ich usunięcia, a jednocześnie wyznaczył nadbryg. Michała Kamienieckiego, który w tym czasie koordynował działania sił i środków Warmińsko-Mazurskiej Brygady Odwodowej w województwie Opolskim, do kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia oraz usunięcia skutków powodzi we wskazanych gminach.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego Dz.U. 2024 poz. 1392, par. 1.

²⁶ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej Dz.U. 2002 Nr 62 poz. 558 z późn. zm.

²⁷ Ibidem, art. 7.

²⁸ Na mocy Art. 13 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej Dz.U. 2002 Nr 62 poz. 558 z późn. zm.

- Podstawowym zadaniem pełnomocnika było podjęcie działań zmierzających do efektywnej organizacji pracy żołnierzy, funkcjonariuszy PSP, Policji Straży Granicznej, strażaków OSP, wolontariuszy i ustabilizowanie sytuacji poprzez m.in.²⁹:
- zaewidencjonowanie potrzeb i określenie priorytetów działań;
- skoordynowanie prac i zapewnienie współpracy wszystkich uczestników niosących pomoc poszkodowanej ludności (każdego dnia zadania realizowało łącznie ponad 3000 żołnierzy, funkcjonariuszy, wolontariuszy i samych mieszkańców);
- zapewnienie warunków techniczno-logistycznych dla zachowania ciągłości prac (m.in. zapewnienie materiałów do odbudowy, sprzętu, zaplecza sanitarnego);
- zapewnienie szeroko-pojętej logistyki (m.in. nocleg i wyżywienie dla funkcjonariuszy i pomocników);
- stworzenie systemu komunikacji ze społeczeństwem, którego celem było zarówno zapewnienie możliwości zbierania informacji o potrzebach mieszkańców, jak również przekazywanie informacji o realizowanych zadaniach, komunikatów związanych z bezpieczeństwem, sposobach postępowania i wszelkich innych informacjach istotnych dla mieszkańców zalanych terenów.

Pełnomocnik swoim zarządzeniem powołał Zespoły Zarządzania Kryzysowego (ZZK) w Łądku Zdroju, oraz w Stroniu Śląskim. W skład zespołów powołane zostały m.in., osoby zatrudnione w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych (nie pomocniczych), pracownicy zespolejnych służb, przedstawiciele Wojsk Lądowych, Wojsk Obrony Terytorialnej, Policji, Straży Miejskiej i Państwowej Straży Pożarnej. Zespoły zostały ulokowane w siedzibach urzędów, w salach posiedzeń Urzędów Miasta i Gminy oraz pomieszczeniach pomocniczych, tak by mieć szybki dostęp do burmistrza, urzędników urzędu oraz niezbędnych danych i informacji dotyczących zarówno mieszkańców jak i kluczowych zasobów gminnych³⁰.

Następnie w dniu 20 września 2024 r. Minister SWiA wyznaczył kolejnych dwóch pełnomocników spośród oficerów PSP:

- zastępcą opolskiego Komendanta Wojewódzkiego Pan st. bryg. Arkadiusz Kuśmierski PSP przejął zarządzanie kryzysowe w mieście i gminie Głucholazy (woj. opolskie),
- komendant powiatowy PSP z Brzegu Pan bryg. Dariusz Kulawinek przejął zarządzanie kryzysowe w mieście i gminie Lewin Brzeski (woj. opolskie).

²⁹ Kamieniecki M., Grelak T. (2024). *PSP lekarstwem na kryzys? Przegląd Pożarniczy*, Warszawa grudzień 2024 r.

³⁰ *Ibidem*.

Zaistniała sytuacja ma charakter precedensu, ponieważ pierwszy raz w historii Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w miejsce zawieszonego organu decyzyjnego zarządzania kryzysowego, wyznaczył pełnomocnika z formacji, która w standardowych warunkach jest podmiotem wykonawczym w ramach procesu zarządzania kryzysowego. Należy jednak podkreślić, iż ustanowienie pełnomocników spośród oficerów PSP nie zmienia standardowej roli tejże formacji w zarządzaniu kryzysowym. Dalej należy postrzegać zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej będącej elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Natomiast na mocy ustawy odnoszącej się do stanu klęski żywiołowej, w odpowiednich okolicznościach, możliwe jest nadanie kompetencji organu władzy publicznej wybranemu pełnomocnikowi, który może pochodzić z innego organu władzy publicznej czy przykładowo z podmiotu ratowniczego. Powstaje więc pytanie: dlaczego na pełnomocników wybrano oficerów PSP. Zdaniem Autorów skierowanie do zarządzania procesem reagowania funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej z innych województw wynikało z faktu, że posiadają odpowiednie doświadczenie w kierowaniu dużymi akcjami ratowniczymi (działaniami ratowniczymi) oraz pracy sztabowej. Dodatkowo otrzymali stosowne przygotowanie w ramach mechanizmów pomocy międzynarodowej, co przyczyniło się całościowo do sprawnego zarządzania siłami i środkami wielu podmiotów, przy zdarzeniu o bardzo skomplikowanym charakterze.

Podsumowanie i wnioski

Podkreślenia wymaga fakt, iż sprawnie działające zarządzanie kryzysowe umożliwia prawidłową realizację procesu zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy po kryzysie. Jego nadrzędnym celem jest zminimalizowanie szkód i przywrócenie normalnego funkcjonowania społeczeństwa. System na potrzeby zarządzania kryzysowego powinien posiadać unormowaną strukturę, zdefiniowane dedykowane organy oraz zdefiniowane relacje między nimi. W Polsce ustawowo unormowano, iż za zarządzanie kryzysowe odpowiadają organy administracji publicznej, które to pełnią 3 podstawowe funkcje (decydenta, opiniodawczo-doradczą i pomocniczą).

W myśl ustawodawcy, PSP jako formacja nie jest podmiotem zarządzania kryzysowego, natomiast odpowiedni przedstawiciele z PSP mogą być włączani do składów organów opiniodawczo-doradczych (zespołów zarządzania kryzysowego). W ramach wystąpienia katastrof naturalnych, podstawowym zadaniem PSP jest walka ze skutkami jej wystąpienia. Natomiast w kontekście procesu zarządczego sytuacją kryzysową w trakcie klęsk żywiołowych (np. powodzi), PSP realizuje swoje zadania jako wykonawca decyzji organów

administracji publicznej, które pełnią funkcję kierowniczą w przedmiotowej strukturze zarządzania.

W ramach działań w trakcie powodzi w 2024 roku doszło do ponadstandardowej sytuacji związanej z rolą przedstawicieli PSP w strukturze zarządzania kryzysowego. Szef MSWiA na wniosek wojewody dolnośląskiego i po konsultacji z premierem – podjął decyzję o zawieszeniu części uprawnień burmistrzów m.in. Stronia Śląskiego i Łódka-Zdroju oraz wyznaczył przedstawicieli z PSP do zarządzania kryzysowego w tych gminach. Przedmiotowy zabieg był podyktowany potrzebą radykalnego usprawnienia działania administracyjnego na tych terenach. Zaistniała więc sytuacja, w której przedstawiciel PSP na mocy pełnomocnictwa MSWiA zmienił swoją rolę w działaniach z części wykonawczej na wiodącą (decydującą i kierującą) włączoną jednocześnie w strukturę zarządzania kryzysowego jako organ administracji publicznej.

Autorzy niniejszego opracowania, odpowiadając na postawione pytanie problemowe (Jaka jest standardowa rola Państwowej Straży Pożarnej w zarządzaniu kryzysowym i jaką nową rolę pełniła PSP w trakcie powodzi w 2024 roku?) w ramach przedstawionych rozważań doszli do wniosku, iż do 2024 r. PSP pełniło swoją standardową funkcję organu wykonującego decyzję dedykowanych organów administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego. Natomiast w związku z zaistniałym zjawiskiem wyznaczania oficerów PSP na pełnomocników MSWiA w wybranych gminach, dokonała się zmiana skutkująca przejęciem przez pełnomocników zarządzania kryzysowego. W związku z zaistniałą sytuacją można stwierdzić, iż rola całej formacji się nie zmieniała, natomiast wybrani przedstawiciele mieli znaczący wpływ na efektywne reagowanie, usuwanie skutków oraz odtwarzania zasobów i infrastruktury krytycznej w czasie i po powodzi w 2024 r.

Bibliografia

- Apanowicz J. (2002). *Metodologia ogólna*. wyd. Bernardinum, Gdynia.
- Cieślarczyk M. (red.) (2006). *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*. AON, Warszawa.
- Dlaczego pomimo susz, ciągle zdarzają się powodzie (2024). <https://www.wwf.pl/dlaczego-pomimo-susz-ciagle-zdarzaja-sie-powodzie>. [dostęp: 26.03.2025 r.].
- Encyklopedia PWN 2025. <https://encyklopedia.pwn.pl>. [dostęp: 26.03.2025 r.].
- Gromek P. (2017). *Państwowa Straż Pożarna a Zarządzanie Kryzysowe. Ujęcie strukturalne*. Zeszyty Naukowe SGSP 2017, Nr 63/3/2017.
- Gromek P., Wróbel R. (2018). *Ochrona obiektów kluczowych: zarządzanie kryzysowe, ryzykiem i ciągłością działania*. Szkoła Główna Służby Pożarniczej.
- Gryz J., Kitler W. (red.) (2007). *System reagowania kryzysowego*, Wyd. A. Marszałek, Toruń.

- Kamieniecki M., Grelak T. (2024), *PSP lekarstwem na kryzys?*. Przegląd Pożarniczy, Warszawa grudzień 2024 r.
- Otwinowski W. (2015). *Podstawy zarządzania kryzysowego i systemu obronnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlu i Usług, Poznań.
- Pelc M. (2011). *Elementy metodologii badań naukowych*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
- Raport z działań przeciwpowodziowych jednostek ochrony przeciwpożarowej w dn. 11.09–4.10.2024 r., KCKR KG PSP, październik 2024.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego Dz.U. 2024 poz. 1365.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego Dz.U. 2024 poz. 1392.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Dz.U. z 2007 r., poz. 590 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej Dz.U. 2002 Nr 62 poz. 558 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej Dz.U. 2024 poz. 1907.

Streszczenie

Rola Państwowej Straży Pożarnej (PSP) w zarządzaniu kryzysowym podczas działań przeciwpowodziowych w 2024 r. była kluczowa. PSP w ramach szerokiego wachlarza zadań, obejmujących nie tylko interwencje w przypadku bezpośrednich zagrożeń powodziowych, ale także działania prewencyjne i koordynacyjne w ramach systemu zarządzania kryzysowego. We współpracy z innymi służbami, monitorowała poziom wód w rzekach, stan zbiorników wodnych oraz inne zmienne meteorologiczne i hydrologiczne. W ramach swoich działań PSP była także odpowiedzialna za przeprowadzenie ewakuacji z terenów zagrożonych zalaniem. W razie potrzeby, strażacy organizowali transport osób, zwłaszcza osób starszych, niepełnosprawnych i dzieci, z zagrożonych do bezpiecznych miejsc. W trakcie powodzi PSP jednocześnie prowadziła działania ratunkowe, takie jak udzielanie pomocy poszkodowanym, ratowanie osób uwięzionych w budynkach, na dachach czy w innych miejscach. Strażacy wykorzystywali do tego specjalistyczny sprzęt, np. łodzie, pontony, desanty powietrzne, a także odpowiednie techniki ratownicze. PSP również podejmowała działania mające na celu usuwanie zniszczeń powodziowych, takie jak wypompowywanie wody z zalanych obiektów, zabezpieczanie infrastruktury przed dalszymi uszkodzeniami oraz wspieranie innych służb w odbudowie i porządkowaniu terenów dotkniętych powodzią. W ramach działań przeciwpowodziowych PSP oprócz wykonywania standardowych zadań jako podmiot wykonawczy realizujący stawiane zadania organów zarządzania kryzysowego, pełniło również rolę zarządczą. Warmińsko-Mazurski Komendant Wojewódzki PSP decyzją szefa MSWiA został

pełnomocnikiem, który przejął obowiązki od lokalnych władz – burmistrzów Stronia Śląskiego i Łądek-Zdroju – w zakresie organu zarządzania kryzysowego. W ramach realizacji działań likwidacyjnych skutków powodzi Warmińsko-Mazurski Komendant Wojewódzki PSP skoordynował pracę strażaków z działaniami wojska, policji, a także Polskiego Czerwonego Krzyża, który wspierał służby w niesieniu pomocy mieszkańcom. W ramach operacji naprawczych, podjął działania w obszarze zniszczonej infrastruktury komunalnej i drogowej, odbudowy systemu wywozu nieczystości, zapewnieniu wody pitnej. Zarządził ocenę bezpieczeństwa budynków po kątem ich stabilności i możliwego dalszego użytkowania. Historia powodzi z 2024 roku wskazuje, że PSP odgrywa kluczową rolę w zarządzaniu kryzysowym podczas tego typu zdarzeń, zarówno w zakresie przygotowań, jak i reagowania oraz minimalizowania skutków kryzysu. Dzięki wykorzystaniu jej potencjału ludzkiego i sprzętowego, PSP skutecznie wspierała mieszkańców Polski w walce z zagrożeniami powodziowymi oraz w usuwaniu skutków powodzi.

The Role of the State Fire Service in Crisis Management during Flood Response Operations in 2024

Abstract

The role of the State Fire Service (Państwowa Straż Pożarna, PSP) in crisis management during the 2024 flood response in Poland proved to be pivotal. Within its broad mandate, the PSP undertook not only direct emergency interventions related to flood hazards but also preventive and coordination activities as part of the national crisis management system. In cooperation with other services, it monitored river water levels, the condition of water reservoirs, and key meteorological and hydrological variables. The PSP was also responsible for organizing and conducting evacuations from flood-threatened areas. When necessary, firefighters arranged the transport of affected populations—particularly the elderly, persons with disabilities, and children—from endangered zones to safe locations. During the flooding, the PSP simultaneously carried out rescue operations, including providing assistance to victims and evacuating individuals trapped in buildings, on rooftops, or in other hazardous locations. These activities were supported by the use of specialized equipment such as boats, pontoons, and aerial deployment, as well as advanced rescue techniques. The PSP also engaged in post-flood recovery operations, including pumping water from inundated facilities, securing infrastructure against further damage, and supporting other services in restoring and cleaning affected areas. Notably, beyond performing its standard executive functions as an operational component of the crisis management system, the PSP assumed a managerial role. By decision of the Minister of the Interior and Administration, the Warmian-Masurian Voivodeship Commander of the PSP was appointed as a plenipotentiary, temporarily assuming the crisis management responsibilities of local authorities—the mayors of Stronie Śląskie and Łądek-Zdrój. In the course of recovery operations, the Voivodeship Commander coordinated firefighting units alongside the activities of the military, the police, and the Polish Red Cross, which supported relief efforts for the affected population. These coordinated actions included restoring damaged municipal and road infrastructure, re-establishing waste management systems, and ensuring access to potable water. Furthermore, safety assessments of buildings were conducted to determine

their structural integrity and suitability for continued use. The experience of the 2024 floods demonstrates that the PSP plays a central role in crisis management, encompassing preparedness, response, and recovery phases. Through the effective deployment of its human and technical resources, the PSP provided substantial support to the population of Poland in mitigating flood risks and addressing the consequences of the disaster.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, powódź, Państwowa Straż Pożarna, organ decyzyjny zarządzania kryzysowego, zespół zarządzania kryzysowego, sztab kryzysowy, stan klęski żywiołowej.

Keywords: crisis management, flood, State Fire Service, decision-making authority in crisis management, crisis management team, crisis staff, state of natural disaster.