

## Powódź Tysiąclecia z 1997 roku. Wymiar społeczny oraz instytucjonalny

**Bartosz Włodarczyk**

ORCID: 0000-0002-5556-0481

Uniwersytet Łódzki\*

**Streszczenie:** Celem artykułu jest pogłębiona analiza wydarzeń związanych z powodzią, która w 1997 roku dotknęła południowo-zachodnią część Polski. Warto zaznaczyć, że całość zdarzenia była zjawiskiem o szczególnym znaczeniu. Przedstawiona klęska naturalna wykazywała szerokie oddziaływania, szczególnie na płaszczyźnie społecznej oraz instytucjonalnej. Choć omawiane zagadnienie dotyczy wydarzenia, które miało miejsce ponad 20 lat temu, to jednak Powódź Tysiąclecia w znaczący sposób przyczyniła się do procesu kształtowania bezpieczeństwa wewnętrznego kraju. Bazę materiałową stanowi bogata literatura oraz liczne przekazy świadków tamtych zdarzeń.

**Słowa kluczowe:** powódź, bezpieczeństwo wewnętrzne, społeczeństwo, administracja publiczna, Odra.

Zagrożenia dotyczące klęsk naturalnych to wydarzenia powszechnie znane oraz spotykane. Huragany, intensywne opady, silne mrozy, susze oraz powodzie stanowią zjawiska natury meteorologicznej, które co pewien czas stają się źródłem niszczycielskiego potencjału w kontekście powstającego niebezpieczeństwa. Powódź, która w 1997 roku opanowała południowo-zachodnią część Polski, była zjawiskiem o szczególnym znaczeniu dla kreowania struktur bezpieczeństwa kraju. Co więcej, skala powstałych strat materialnych, a także zakres oddziaływania na społeczeństwo sprawiły, że obejmująca w głównej mierze obszar dorzecza Odry powódź otrzymała miano Powodzi Tysiąclecia (Franczak, Działek, 2017, s. 54). Obecne reagowanie kryzysowe w zakresie klęsk naturalnych swoje podwaliny stworzyło na doświadczeniach wynikających właśnie z Powodzi Tysiąclecia.

---

\* wlodarczyk\_bartosz@yahoo.com

Prowadzona narracja w obszarze nauk o bezpieczeństwie nie upowszechniła klarownego stanowiska wobec szczególnych zagrożeń powstałych w obrębie doliny Odry. Opisane w ramach artykułu wydarzenia stanowią próbę zrozumienia ówczesnej rzeczywistości oraz przedstawienia hipotezy, która wskazuje, że państwo polskie w przeciwieństwie do społeczeństwa nie sprostało zagrożeniom wynikającym z Powodzi Tysiąclecia. Poruszany zakres wiedzy bazuje na analizie przebiegu powodzi oraz uwypukla tematykę związaną z aspektem społecznym oraz instytucjonalnym.

Powódź z lipca 1997 roku zalicza się do naukowej definicji kataklizmu przyrodniczego. Ma to związek z nieoczekiwanym, żywiołowym i nagłym zalaniem terenów wraz z całą infrastrukturą przez wody opadowe przepelnionych rzek, jezior i zbiorników retencyjnych. Przyczyną tego nieszczęśliwego wydarzenia była wyjątkowa intensywność opadów na początku oraz w połowie miesiąca. Dwie fale obfito deszczu były spowodowane niezwykle rzadką sytuacją meteorologiczną. Wędrujący w kierunku centralnej części Europy niż geneński był zbudowany z ciepłego i wilgotnego powietrza (Degirmendzić, Kożuchowski, 2016, s. 6). Charakterystyka opisywanego frontu sprawiła, że zaczął on kumulować potężne ilości wody. Intensyfikacja zagrożenia wiązała się również z zatrzymaniem mas powietrza w wyniku starcia dwóch układów barycznych. W opisywanej sytuacji niż nawet przez kilka dni był w stanie rozpościerać się nad danym terytorium, sprzyjając obfitym deszczom.

Początek anomalii pogodowej należy wskazać na 5 lipca. Okres intensywności opadów atmosferycznych trwał od 60 do 70 godzin. W obszarze Odry czas występowania skrajnych warunków był wydłużony nawet o 24 godziny. Na szlaku ekstrema pogodowego stworzył się obszar niskiego ciśnienia, co spowodowało przedostanie się wilgotnych mas powietrza. W połączeniu z chłodnym powietrzem znad Morza Bałtyckiego utworzyła się skrajna różnica temperatur, czego rezultatem był intensywny deszcz w południowo-zachodniej części Polski. Chmury deszczowe, które piętrzyły się w wyniku kontrastu termicznego przyniosły największe opady w górnych partiach Odry, na stacjach Sance i Łysa Hora. Opady skoncentrowały się głównie w południowych częściach Odry, Warty, Nysy Kłodzkiej oraz Wisły. Deszcz swoimi rozmiarami przekroczył wszelkie wcześniejsze wartości graniczne, jakie miały miejsce w obrębie obecnego Dolnego Śląska. Wrocław, Opole, Kłodzko, Nysa, Racibórz i wiele innych miejscowości znalazło się w strefie niebezpiecznej wody, która nie ustępowała. Cały zakres intensywnych opadów został oszacowany na obszar 12 tys. km<sup>2</sup>. Skupiona w punkcie geograficznym strefa opadów utrzymywała się do 9 lipca.

Druga fala opadów wystąpiła dwa tygodnie później, kiedy to nad Czechami pojawił się następny obszar niskiego ciśnienia znad Włoch, który objął swoim zasięgiem również Słowację oraz Austrię. Od 18 do 22 lipca zbudował się identycz-

ny stan pogodowy, jak ten z początku miesiąca. Rozległy niż spowodował długotrwałe i obfite opady atmosferyczne, które tylko pogorszyły złą sytuację meteorologiczną. Ten krótki czas przyniósł ponowny wzrost stanu wody, przekraczając poziom alarmowy o 2, 3 metry na Nysie Kłodzkiej, Bystrzycy, Kaczawie, Bobrze, Nysie Łużyckiej (Bobiński, Żelaziński, 1997). Wzrósł również stan Odry, jednak nie osiągnął on wartości pierwszego zagrożenia. Opady atmosferyczne były przyczyną powstania drugiej fali powodziowej oraz wydłużyły czas trwania powodzi.

### **Rzeczywistość legislacyjna w przededniu powodzi**

Charakterystyka stanu prawnego podczas omawianego zdarzenia wskazywała na znaczne rozdrobnienie legislacyjne w kontekście określonych kompetencji na potrzeby reagowania kryzysowego. Wśród aktów prawnych należy wyszczególnić rolę ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1980 Nr 3, poz. 6). Ustawa wprowadzała obowiązek ochrony środowiska wodnego, między innymi w obszarze wód śródlądowych. Zakres prowadzonej gospodarki wodnej w ramach ogólnokrajowego systemu cieków wodnych regulowała ustawa z dnia 24 października 1974 r. określana mianem prawa wodnego (Dz. U. 1974 Nr 38, poz. 230). Zapisy legislacyjne dotyczące prawa wodnego wyszczególniły formę działań zapobiegawczych, a w sytuacji zagrożenia powodziowego formę działań interwencyjnych i ratowniczych. Na podstawie przedstawionej ustawy określającej prawo wodne Rada Ministrów ustanowiła rozporządzenie z dnia 3 czerwca 1977 r. w sprawie nadzoru i kontroli gospodarki wodnej (Dz. U. 1977 Nr 19, poz. 78). Rozporządzenie skupiało się na wskazaniu elementów zapobiegawczych, które należało utożsamiać z planowaniem i realizowaniem inwestycji urządzeń wodnych.

Innym dokumentem legislacyjnym wydanym na podstawie prawa wodnego było rozporządzenie z dnia 11 marca 1977 r. (Dz. U. 1977 Nr 10, poz. 39). W tym zakresie należy dostrzec ówczesne założenia w kwestii organizacji Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego oraz wojewódzkich, gminnych, zakładowych komitetów przeciwpowodziowych. Warto także zaznaczyć, że w przypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego na obszarze kilku gmin wojewodowie uzyskiwali możliwość powoływania rejonowych komitetów przeciwpowodziowych. Pomimo wypracowania mechanizmów zapobiegania oraz przeciwdziałania zagrożeniom powodziowym późniejsze istnienie powyższych rozporządzeń uzyskało wątpliwą skuteczność w wyniku przeprowadzenia w 1990 roku licznych reform w obszarze struktur administracji państwowej. Kształt oraz treść powyższych rozporządzeń nie uwzględniały nowej rzeczywistości, którą należy utożsamiać z powstaniem samorządu terytorialnego.

Przepisy rozporządzenia w sprawie ochrony przed powodzią formułowały możliwość powołania gminnych i rejonowych komitetów przeciwpowodziowych. Zdezaktualizowane zapisy dotyczące struktury administracyjnej powodowały, że przewodniczącymi przedstawianych komitetów stawali się naczelnicy gmin. Stosowana terminologia wskazywała także na istnienie terenowych organów administracji państwowych stopnia podstawowego. Treść przytoczonego dokumentu legislacyjnego nie uwzględniała także samodzielności gmin, którą określono w nowej strukturze administracyjnej. Należy również dostrzec fundamentalną rozbieżność w ramach ustanowionego podziału i kompetencji zadań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej między administracją centralną a organami gmin.

W dalszym etapie prowadzonej charakterystyki stanu prawnego warto także przedstawić rolę dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. 1953 Nr 23, poz. 93). W ramach ówczesnej rzeczywistości prawnej dokument ten ustanawiał definicję klęsk żywiołowych, formułując, że są to wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej ilości osób albo też mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej, dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna (art. 1 ust. 1). Ponadto dokument uszczegóławiał zakres kierowania zorganizowaną akcją społeczną oraz tryb i zasady nakładania na osoby fizyczne i prawne obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych (art. 3 ust. 1).

Innymi aktami prawnymi, które przedstawiają zagadnienia w obszarze zagrożeń powodziowych, są ustawy powołujące służby ratunkowe oraz porządkowe. W tym zakresie należy wymienić ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. 1991 Nr 88, poz. 400). Zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja należy do grupy podstawowych podmiotów przeznaczonych do walki z klęskami żywiołowymi. Dodatkowo Państwowa Straż Pożarna przewodniczy w strukturze Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, powstałego w celu usprawnienia działań zmierzających do ochrony życia, zdrowia, mienia oraz środowiska. Uruchomienie na podstawie rozporządzenia z dnia 28 grudnia 1994 r. Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego przyczyniło się do stworzenia fundamentalnej części bezpieczeństwa wewnętrznego Polski (Dz. U. 1994 Nr 140, poz. 799). Wśród służb porządkowych należy wskazać nadrzędną rolę Policji, która funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. 1990 Nr 30, poz. 179). Założenia aktu prawnego nie odnoszą się bezpośrednio do zagadnień klęsk żywiołowych. Niemniej jednak intencją ustawodawcy było utworzenie umundurowanej formacji, której podstawowym celem jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Potencjalna możliwość zaangażowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w działania przeciwpowodziowe nie była oparta na jednoznacznych zapisach

prawnych. Skala powstałego problemu sprawiła, że podjęto starania zmierzające do nowelizacji ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1967 Nr 44, poz. 220). Ustanowiona w trakcie trwania Powodzi Tysiąclecia nowelizacja rozszerzyła oraz uszczegółowiła zakres kompetencji Sił Zbrojnych RP. Wojsko Polskie uzyskało możliwość rozdyponowania dostępnych sił i środków w celu zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ewentualnych niepożądaných skutków.

### Przebieg powodzi

„To może być największa powódź w tym stuleciu...” (Łoziński, Tarnowski, 1997, s. 21). Te słowa wypowiedział Bolesław Pawłowski z Okręgowej Dyrekcji Gospodarki Wodnej w Opolu na widok tonącego miasta. W kilku miejscach woda zaczęła zakrywać całe wskaźniki pomiarów, w wyniku czego trudno było oszacować poziom wody. Tak sytuacja wyglądała między innymi w miejscowości Głubczyce w województwie opolskim, gdzie oprócz potężnego deszczu problemem stały się spływające potoki z czeskich gór. Ogłoszony 6 lipca 1997 roku stan alarmowy w województwie opolskim dał początek pierwszym akcjom przeciwpowodziowym. Prezydium Wrocławskiego Komitetu Przeciwpowodziowego zebrało się dopiero 7 lipca, trzy dni po pierwszych alarmujących komunikatach Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW). Wśród członków prezydium znalazł się między innymi doc. Alfred Dubicki, ówczesny dyrektor oddziału IMGW we Wrocławiu (Roman, 2017, s. 13). Dubicki wyraził swoje obawy na temat zbliżającego się zagrożenia. Podczas kolejnych posiedzeń przedstawił spodziewaną wysokość fali kulminacyjnej we Wrocławiu na wartość przekraczającą 7 metrów. Dyrektor IMGW spotkał się z niezrozumieniem. Ironizowano, że w swoich szacunkach pomylił się o metr (Sobota, 2012, s. 22). Brak wczucia się przedstawicieli gremium w zagadnienie przerodziło się w rażącą opieszałość, a w konsekwencji w spóźnioną reakcję w kwestii wprowadzenia alarmu przeciwpowodziowego.

Zaangażowani strażacy w wielu zalanych miejscach zaczęli wypompowywać wodę. W samym Opolu została zamknięta miejska infrastruktura. Przejście podziemne na dworcu PKP w wyniku wysokiego stanu wody stało się wyłączone z użytku. Już 7 lipca „Dziennik Zachodni” podał pierwsze informacje o licznych gospodarstwach, które znalazły się pod wezbraną taflą wody. Rozpoczęła się ewakuacja, którą poprowadziły lokalne służby ratunkowe. Odra przykrywała już kolejne miejscowości. Wodowskaz w Krzyżanowicach osiągnął wartość 9 metrów, czyli 400 cm powyżej stanu alarmowego (Sobota, 2012, s. 22). Jednak największa fala miała jeszcze nadejść. Władze Opolu zakładały, że pułap, jaki osiągnie woda, może znaleźć się na poziomie 6 metrów powyżej dopuszczalnej wartości. Warunki panujące w południowej części Polski były bardzo dynamiczne. Rejonowy Kom-

tet Przeciwpowodziowy we Wrocławiu od 9 lipca 1997 roku analizował wiele scenariuszy rozwiązań. Jeden z nich zakładał realizację przygotowanej w 1993 roku instrukcji przeciwpowodziowej. Artykuł 7 planu działania zakładał zatopienie pobliskich polderów oraz uruchomienie kanału przerzutowego wody Odra – Widawa (Roman, 2017, s. 20). O powyższych zagrożeniach były zawiadamiane prywatne przedsiębiorstwa oraz inne instytucje, które swoją działalność prowadziły w obrębie zagrożenia powodziowego.

Niestety powolne działania głównych organów decyzyjnych w związku z zamiarem wprowadzenia alarmu przeciwpowodziowego przyczyniły się do zbyt późnej reakcji wielu lokalnych firm oraz instytucji, które nie miały czasu na odpowiednie procedowanie w ramach zabezpieczenia swojego dobytku. Zalane zostały po kolei wszystkie miejscowości oraz większe miasta w dolinie Odry. Podobnie było w dorzeczu Nysy Kłodzkiej. Wyjątkowo duży spadek terenu w tym obszarze spowodował ogromny przybór wody. Opady od 10 do 27 mm/h spotęgowały skalę strat (Słota, 1999, s. 64). Woda piętrzyła się w bardzo silnym natężeniu. Zasklepiły się prądy, w wyniku czego o wiele trudniej było przewidzieć ewentualne dalsze losy wody. Odpływ ze zbiornika w Nysie spowodował nałożenie się nadmiaru rzeki na falę Odry. Uformował się nowy, wyjątkowo wysoki szczyt fali, który kulminował na terenie Opola o wiele szybciej niż zakładana fala powodziowa. Połączenie się wód przyspieszyło zalanie większych arterii miejskich, między innymi Wrocławia. Wybudowany po 1903 roku system przeciwpowodziowy nie spełnił swojego zadania. Rozlana wokół miasta Odra bez żadnego problemu dostała się w głąb Wrocławia (Słota, 1999, s. 68).

Oficjalne komunikaty sygnalizowały o pierwszych ofiarach śmiertelnych. Stan na 9 lipca 1997 roku to 20 osób pochłoniętych przez wodę. Dla tych żyjących zaczęło brakować produktów, które zapewniałyby niezbędne potrzeby bytowe. Nie było wody pitnej, żywności ani suchych ubrań. Trudno było również o tak potrzebne do walki z żywiołem paliwo, które musiało zasilać pracujące dzień i noc agregaty (Łoziński, Tarnowski, 1997, s. 58). Racibórz stał się jednym z najbardziej poszkodowanych miast w obrębie zalanego Śląska. Zostały zalane mosty, nieprzejezdne były drogi. Mieszkańcy z trudem radzili sobie z zaistniałą sytuacją. Oczekiwali na pomoc, która często do nich nie docierała. W wielu miejscach brakowało fachowego sprzętu, który byłby w stanie pomóc w transportowaniu poszkodowanych. Wzmocnione workami z piaskiem wały zaczynały tracić swoje właściwości. Pod naporem wody pękały, jeden po drugim. Obfite opady tworzyły z mniejszych rzek groźne wezbrania. Rzeka Rawa stanowiła niebezpieczeństwo dla licznych domostw oraz budynków miejskich, które znajdowały się w Katowicach. Ta niepozorna rzeka w trakcie szczególnej sytuacji powodziowej zalewała piwnice i średniej wysokości kondygnacje. Ciągłe blokowana przez różnego rodzaju „śmieci” zaczęła nabierać na sile (Łoziński, Tarnowski, 1997, s. 27, 35, 58).

Lekki odwrót wody był widoczny 14 lipca 1997 roku. Wodowskazy pokazywały systematyczny spadek poziomu rzek o kilka centymetrów. W kilku miejscowościach i województwach zostały zniesione alarmy przeciwpowodziowe. W województwie bielskim wartość rzek osiągnęła stan niezagrażający mieszkańcom (Łoziński, Tarnowski, 1997, s. 61, 64). Mimo wszystko obawy wśród ludzi nadal występowały. Problemem nie była już potężna fala wody, a to co po niej zostało. Woda zaczęła odkrywać zgliszcza, które do niedawna znajdowały się na dnie rzek. W okolicy Raciborza służby naliczyły blisko 150 padłych zwierząt, które w zastanych warunkach zaczęły się szybko rozkładać (Łoziński, Tarnowski, 1997, s. 63). Wszyscy obawiali się epidemii. Zostały zalane szamba i wysypiska. Mieszkańcom zatopionych obszarów groził tężec, czerwonka, zatrucie salmonellą oraz dur brzuszny. Kierownik opolskiego Sanepidu Stanisław Serafin zapowiedział masowe szczepienia młodzieży oraz ludzi uczestniczących w akcjach ratunkowych. Choć służby starały się przekazać informację o braku zagrożenia epidemiologicznego, ludzie oczekiwali szerszej dostępności do szczepionek. Trudno było opanować szaleńczy strach oraz obawy.

Sytuacji nie pomagał ciągły „bałagan informacyjny”. Społeczeństwo miało do czynienia z wieloma czasem wykluczającymi się przekazami, które dalekie były od oficjalnych wersji. Po wielu dniach przywrócono łączność. W Opolu pojawił się prezydent Aleksander Kwaśniewski. Dla mieszkańców był to znak normalizowania się sytuacji. Cały czas była utylizowana padlina, którą woda odkrywała w kolejnych miejscach, wśród szlamu i brudu. Wodę pitną stale dostarczano beczkowozami. Powszechnie niewskazane było spożywanie innej wody niż tej, którą dostarczały służby. W Raciborzu zaczęła funkcjonować kolej, a na drogi powróciły autobusy. Miasto wróciło do życia. Dopiero wtedy było możliwe wysłanie pomocy humanitarnej z innych obszarów kraju. Paczki z najpotrzebniejszymi rzeczami dotarły do tych najbardziej dotkniętych żywiołem. Piątek, 18 lipca 1997 roku został ogłoszony dniem żałoby narodowej. Opuszczono flagi, a w telewizji i radio zrezygnowano z programów rozrywkowych. Był to czas zadumy, refleksji oraz powagi, którą należało oddać ofiarom powodzi.

Ponowne opady atmosferyczne w okresie 18–21 lipca 1997 roku stały się złązką drugiej fali powodziowej (Słota, 1999, s. 17). Dorzecze górne i środkowe Odry na nowo zalał deszcz w wyniku pojawienia się analogicznego niżu. Potężne, wodniste chmury osiadły nad Karkonoszami, gdzie powstał największy obszar opadów (Słota, 1999, s. 74). Niedawno przekroczone wskaźniki na poziomie maksimum zostały przewyższone na kilku punktach pomiaru, między innymi w Bystrzycy i Kaczawie. Mimo wszystko opady nie były tak wymagające jak na początku lipca. Druga fala najbardziej doskwierała województwu wałbrzyskiemu, jeleniogórskiemu oraz opolskiemu. W Legnicy woda doprowadziła do podziału miasta na dwie części, wobec czego komunikacja była bardzo utrudniona.

Sytuacja związana z powstałym zagrożeniem, która panowała w Niemczech również wykazywała duże obawy. Polska Agencja Prasowa informowała, że mimo nowoczesnego sprzętu oraz dobrze funkcjonującego mechanizmu przeciwpowodziowego nie udało się opanować żywiołu. Przez zniszczone obwałowania woda dotarła między innymi do Frankfurtu i zalała 18 miejscowości Meklemburgii. W wyniku zniszczeń fala powodziowa przedarła się przez granicę z Polską i uderzyła w Szczecin. Zagrożenie nie stanowiło jednak dużego wyzwania, dzięki czemu miasto uporało się z konsekwencjami przedostania się wody.

Po akcji ratowania ludzi oraz próbie zabezpieczania licznych własności prywatnych przyszedł czas na sprzątanie i szacowanie strat. Ulice pełne były mułu, błota i innych niepożądanych zanieczyszczeń. Mieszkańcy miast i wsi dalej domagali się szczepień. Pomimo uzasadnionych obaw na płaszczyźnie epidemiologicznej kluczem do uniknięcia zachorowania była przede wszystkim odpowiednia higiena. Według służb porządkowych należało zachować reżim sanitarny, który stanowił najlepszy środek zapobiegawczy (Łoziński, Tarnowski, 1997, s. 66). Po ustąpieniu wielkiej wody przyszedł czas na liczenie strat oraz sukcesywną odbudowę nadszarpniętego bezpieczeństwa. Jednak do pełni szczęścia i spokoju jeszcze wiele brakowało. Na pewno z końcem wielkiej wody została przywrócona nadzieja. Pierwszy krok ku normalności.

### **Zakres działań służb ratunkowych oraz charakterystyka obszarów objętych zniszczeniem**

Powódź, jak każda inna klęska żywiołowa, zajmuje swoim zniszczeniem odpowiedni dla swojej siły obszar. W Polsce najczęściej występujące katastrofy naturalne swoje źródło czerpią właśnie z powodzi. Nie inaczej było w lipcu 1997 roku. Opisywane wydarzenie zajęło wszystkie dopływy górnej Odry, dorzecza i dopływy Wisły oraz Nysy Kłodzkiej. Rozdysponowane zasoby Sił Zbrojnych RP zostały zaangażowane do udzielania specjalistycznej pomocy, która opierała się między innymi na odbudowywaniu infrastruktury technicznej. Działania wojsk dotyczyły także ochrony obiektów kluczowych w kontekście prowadzonych akcji przeciwpowodziowych. Zakres podjętych interwencji obejmował wykorzystanie ciężkiego sprzętu wojskowego oraz zagwarantowanie stałej łączności teleinformatycznej (Ciszewski, 2011, s. 374).

Rozbudowaną formę dbania o przywrócenie bezpieczeństwa podczas omawianej sytuacji kryzysowej wyrażały również jednostki policyjne. Czynności wyznaczone jako pierwsze polegały na patrolowaniu zagrożonych terenów i informowaniu mieszkańców o wprowadzanych zaleceniach, a także potencjalnym niebezpieczeństwie. W dalszym etapie intensyfikacji zagrożenia policjanci wykonywali prace związaną z zabezpieczaniem mienia pozostawionego przez obywateli, ewakuacją powodziaków, zabezpieczaniem budynków uszkodzonych w trakcie



postępującej powodzi oraz poszukiwaniem osób zaginionych. Rozdysponowane siły i środki Policji były angażowane także do zabezpieczania transportów z pomocą humanitarną, którą przekazywano potrzebującym.

Państwowa Straż Pożarna oraz Ochotnicza Straż Pożarna realizowały najbardziej rozbudowany zakres działań w kontekście podjętych akcji przeciwpowodziowych. W krótkim czasie tworzone shtaby dowodzenia oraz organizowano łączność, która w początkowym etapie reagowania kryzysowego nie była kompatybilna z częstotliwością wojskową oraz policyjną (Dymus, Kozłowski, 1998, s. 131). W momencie intensywnego wezbrania cieków wodnych zaangażowani strażacy starali się zabezpieczać lokalną infrastrukturę użytkową. Działania polegały między innymi na wypompowywaniu nadmiaru wody oraz uszczelnianiu obwałowań workami z piaskiem. Inne ważne przedsięwzięcia dotyczyły organizacji licznych ewakuacji z miejsc zagrożonych, np. szpitali (Pasztelańska, Pasztelański, 2018, s. 148). Udzielana pomoc obejmowała także dystrybuowanie żywności poszkodowanym. Strażacy docierali do powodziń przy użyciu amfibii, łódek, a nawet rowerów wodnych. Ze względu na niewystarczający zakres dostępnego sprzętu część wykorzystywanych środków pochodziła z prywatnych zasobów.

Pod wodą znalazły się pola, wsie i miasta o łącznej powierzchni bliskiej 5 tys. km<sup>2</sup>. Było to aż 38 województw. Siedemnaście z nich znajdowało się w obrębie dorzecza Odry (Słota, 1999, s. 177). Najgorsza sytuacja miała miejsce na ziemiach województwa opolskiego, wałbrzyskiego, katowickiego oraz wrocławskiego. Obszar ten stanowił około 12 tys. firm oraz instytucji. Według szacunków blisko 243 miejscowości było bez możliwości wykonywania połączeń telefonicznych (Łoziński, Tarnowski, 1997, s. 157). Ilość zniszczonych przez wodę budynków szacowano na niemal 47 tys. (Riegert, 2012, s. 29). Osiedle Kozanów w północno-zachodniej części Wrocławia zewsząd zostało opanowane przez wodę. Ogromne blokowiska znajdujące się na obniżonym terenie podtopiła woda, która wlewała się we wszystkie możliwe zakamarki. Poziom wody w szczytowym momencie powodzi dochodził do pierwszego piętra mieszkań. Urząd Miasta podsumował zaangażowanie mieszkańców i przebieg akcji ratunkowej na blisko 400 tys. ułożonych worków z piaskiem. Zagrożenie przybrało taką siłę, że łatwiej było wymienić cieciki wodne, które nie przyniosły zniszczeń, niż te, które omawiane zagrożenie spowodowały. Ponad 7 tys. ludzi straciło dach nad głową, a około 40 tys. obywatelom woda odebrała cały dobytek. Żywiół uszkodził blisko 850 szkół, zniszczył ponad 14,4 tys. kilometrów dróg lokalnych oraz około 2 tys. kilometrów torów. Ministerstwo Kultury i Sztuki podało informację o 127 zabytkowych kamienicach, 20 kościołach, 10 pałacach i 13 muzeach, które zostały zniszczone. W samym Opolu oraz Wrocławiu pod wodą znalazło się 200 bibliotek (Strona internetowa Urzędu Miasta Wrocław). Ucierpiał również Uniwersytet Wrocławski, w którym znajdowało się wiele zbiorów specjalnych. Uwzględniając dobra ruchome w postaci

starodruków, muzykaliów oraz rękopisów, zatopionych zostało blisko 7 tys. tomów (Jasińska, 2017). Woda zalała ponad 2% powierzchni Polski (Riegert, 2012, s. 29).

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej oszacował straty związane z powodzią na 12000 mln zł (Lorenc, 2012, s. 16). Również lasy stanowiły obszar niezwykle dotknięty przez powódź. W dolinie Odry woda dosięgnęła teren o powierzchni 233,7 km<sup>2</sup>. Łączne szkody w wyniku niszczycielskiej siły powodzi zajęły obszar o rozmiarze ok. 1160 km<sup>2</sup> lasu (Lorenc, 2012, s. 276).

### **Spoleczna percepcja katastrofy**

Zachowanie społeczeństwa jest wykładnią rzeczywistości, jaka nas otacza. Społeczeństwo można przedstawić jako swoisty papierek lakmusowy polityki, kultury, sportu czy też wydarzeń ogólnie przyjętych jako ważne. Rzeczywistość lipca i sierpnia 1997 roku była epizodem niezwykle istotnym, nie tylko dla mieszkańców Wrocławia, Opola czy Raciborza. Wydarzenia te śledzili Polacy z całego kraju. Należy więc pochylić się nad losem uczestników, osób w różnym stopniu zaangażowanych w działania przeciwpowodziowe.

Powódź takich rozmiarów była czymś nowym i niespodziewanym. Okres wakacyjny jeszcze bardziej spotęgował element zaskoczenia. Wielu mieszkańców przebywających na urloпах szybko powróciło do domów, aby ratować swój dobytek przed rosnącą wodą. Zbliżająca się powódź wydawała się nie do zatrzymania. Jednak ludzie nie poddawali się. Wychodzili na ulicę, angażowali się w pomoc w przygotowaniach, zabezpieczeniach ulic i budynków. Bez specjalistycznej wiedzy sami inicjowali realizowanie zadań przeciwpowodziowych, wzmacnianie wałów, ewakuację osób starszych, zapewnianie jedzenia i wody pitnej. Dla wielu mieszkańców doliny Odry czynności ratownicze oraz zapobiegawcze stały się codziennością. Stosunkowo szybko doszło do wyraźnej destrukcji ładu instytucjonalnego. Stary porządek, definiowany poprzez hierarchię oraz status racjonalności zbiorowej, został wyparty przez ład wspólnoty (Sitek, 1997, s. 31). Nową rzeczywistość określał znaczący brak efektywności, przede wszystkim na płaszczyźnie komunikacji. W dynamicznym obiegu informacji upowszechniły się plotki i niesprawdzone lub nieaktualne informacje. Ten specyficzny tryb funkcjonowania niezwykle nadwyręzał wspólnotowy charakter działań.

Mimo wielu trudności wspólnota dalej funkcjonowała. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyjątkowo silne zaangażowanie jej członków. Niewystarczające siły i środki służb ratowniczych spowodowały, że wójt Czernicy swój apel o pomoc obwieszczał w trakcie trwania kościelnych liturgii. Odzew mieszkańców był szczególny, czego dowodem była duża frekwencja osób uczestniczących w działaniach przeciwpowodziowych (Czekański, 2017, s. 35). Powszechne było poczucie ogromnej solidarności i bezinteresownego wsparcia. Ludzie w sposób heroiczny angażowali się w akcje porządkowe. Niemniej jednak nie zawsze można

było dostrzec pełną i bezwarunkową zgodność. Warto w tym miejscu przedłożyć historię trzech wiosek. Łany, Kamieniec Wrocławski i Jeszkowice to niewielkie podwrocławskie miejscowości na łuku Odry. W celu ochrony Wrocławia przed falą kulminacyjną Wojewódzki Sztab Przeciwpowodziowy w pierwszych dniach powodzi zdecydował się na kontrolowany upust wody, niszcząc wał w Łanach. Konsekwencją takiego działania miało być zalanie niewielkich podwrocławskich miejscowości oraz odpowiednie zabezpieczenie Wrocławia. Mieszkańcy nie zgodzili się na taki scenariusz. Zbierając swoje siły i potencjał obronny, weszli na wał i nie pozwalali na przeprowadzenie detonacji. Interweniowało wojsko oraz policja, jednak bez rezultatu. Zrzeszający się w obronie wału mieszkańcy nie pozwolili na jakiegokolwiek zmniejszenie naporu wody w celu uratowania Wrocławia („Powódź Tysiąclecia: Historia Katastrofy”, 1997). To wydarzenie stało się jednym ze źródeł powstania „mitu o powodzi”. Jak każdy inny mit również ten ma swoich bohaterów, antybohaterów, kluczowe elementy i wydarzenia. W kontekście tej historii doszło do walki dwóch wartości. Dobro jednych zostało postawione na szali z dobrem drugich. W konsekwencji doszło do pewnej antagonizacji. Od tamtego momentu dla każdego mieszkańca Wrocławia waleczny obywatel wsi Łany to ten, który zatopił miasto. Określenia, które powstały dzięki opinii publicznej, utrwaliły się, tworząc przy tym pewien kanon omawianych wydarzeń. Popularne zagadnienie kontrolowanego wysadzenia wału było szeroko omawiane przez hydrologów, polityków, etyków, a nawet Najwyższą Izbę Kontroli. Jeden z dziennikarzy „Gazety Wyborczej” postanowił zwięźle ocenić postawę niesubordynowanych mieszkańców: „Łany stały się symbolem. Dla jednych mniejszego zła, czyli próby ocalenia wielkiego miasta kosztem zatopienia kilkuset gospodarstw i domów w piętnastu wioskach; dla innych determinacji zwykłych ludzi z bezduszną, arogancką władzą gotową użyć policji i wojska, by zniszczyć dobytek ich życia w imię ratowania wrocławskich zabytków” (Antczak, 2017). Mimo że ostatecznie wał nie został zniszczony, to jednak napierająca woda przedostała się przez zabudowania ochronne i zalała pobliskie miejscowości.

Społeczeństwo w trakcie wielkich tragedii można zatem przedstawiać w sposób zróżnicowany. Z jednej strony ogromny heroizm, społeczne uniesienie, solidarność. Natomiast z drugiej strony nieszczęście jednostek, zapomnienie oraz niezauważona, cicha śmierć. Relacje wielu świadków, opowiadania o dramacie bezbronnych ludzi nie ominęły również tych wydarzeń. Podczas jednej z fal została zatopiona kamienica, w której przebywali mieszkańcy. Szybka ewakuacja domowników pozwoliła na ratunek. Niestety w budynku zostały dwie osoby. Małżeństwo starszych ludzi znajdowało się w pomieszczeniu, gdzie przybierała woda. Mężczyzna był sparaliżowany, leżał na łóżku bez możliwości ucieczki przed pojawiającą się wodą. Żona starała się ocalić męża, krzyczała o pomoc. Budynek został odcięty przez rwącą rzekę, w wyniku czego jakiegokolwiek dojście do kamienicy

stało się niemożliwe. Kobieta trzymając się żyrandola, patrzyła jak sparaliżowany mąż umiera. Nikt nie był w stanie pomóc („Powódź Tysiąclecia: Historia Katastrofy”, 1997). Powyższe zdarzenie przedstawia historię 56 ofiar, które zabrała wielka woda. Choć wtedy nie było czasu na chwilę nostalgii i zadumy, to niewątpliwie udzielają się one po latach, kiedy wspomnienia wracają, już w innej i spokojniejszej rzeczywistości.

Długoterminowe obserwacje, a także liczne badania społeczne wskazują, że po przebytych traumach związanych z przebiegiem sytuacji kryzysowych wielokrotnie zachodzą procesy powstawania ukrytych ran emocjonalnych, które przez długi czas zakorzeniają się u osób uczestniczących w danym wydarzeniu. Prowadzone analizy wśród społeczności dotkniętej Powodzią Tysiąclecia, które miały miejsce po roku od wystąpienia omawianych zdarzeń, wskazują na liczne przypadki ludzi zmagających się z zespołem stresu pourazowego (PTSD). Szczegółowe szacunki wskazują na ok. 25% osób z rozpoznaniem PTSD, którego przyczyny należy utożsamiać ze szczególnymi doświadczeniami powodzi z 1997 roku (Skowrońska, 2014, s. 58).

Można stwierdzić, że powódź przejawiałaaby znacznie większe konsekwencje, gdyby nie opór, odwaga oraz zaangażowanie mieszkańców wsi oraz miast. Tam, gdzie trudno było o zorganizowanie odpowiednich służb, tworzyły się wspólnoty sąsiedzkie.

Wprawdzie przedstawiony przykład wsi Łany stanowi kwestię sporną w dyskusji na temat ewentualnych zagrożeń dla Wrocławia, tak w 2021 roku, po 24 latach od wydarzeń można stwierdzić, że opór, który stawili mieszkańcy, miał poważne i uzasadnione podstawy. Choć Wrocławia nie oszczędziła woda, tak wzajemne wsparcie mieszkańców oraz pomoc z zewnątrz przyniosły pozytywny efekt i obecnie miasto funkcjonuje jako prężnie rozwijająca się i dynamiczna stolica Dolnego Śląska.

W historii naszego narodu można zauważyć pewną zależność. W sytuacji ekstremalnych wydarzeń Polacy są w stanie stworzyć jedność i wspólnie zwalczać zagrożenie. Powódź z 1997 roku z całą stanowczością potwierdza tę tezę. Chociaż ciężko mówić o pozytywnym aspekcie przytaczanych wydarzeń, to jednak pozytywne konotacje znajdziemy w zachowaniu wspólnoty. Warto jednak zaznaczyć, że omawiana spontaniczna jedność nie powinna zniekształcać całościowego obrazu zbiorowej tragedii. Stres związany z przebytymi doświadczeniami stał się źródłem przemian, a niekiedy zubożenia relacji międzyludzkich (Kaniasty, 2003, s. 255). Stopniowa przemiana klęski żywiołowej w katastrofę społeczną uwypukliła szeroki zakres psychospołecznych konsekwencji, które mogą się utrzymywać przez wiele lat.

## Rola oraz zaangażowanie struktur administracji publicznej podczas powodzi

W świetle przedstawionych wydarzeń wielokrotnie dochodziło do społecznych dyskusji w kwestii odpowiedzialności za brak przygotowania, dezorganizację, zniszczenia oraz straty. Warto na wstępie zauważyć, że nie tylko w tym przypadku, ale również w trakcie innych nieszczęść na skalę całego kraju bardzo często mieliśmy do czynienia z napędzającą się negatywną narracją wśród opinii publicznej.

Jedną z form przekroczenia granicy przyzwoitości było pismo sekcji NSZZ „Solidarność” do premiera Włodzimierza Cimoszewicza. W treści został przedstawiony pogląd na temat braku reakcji ze strony rządu na dotknięte powodzią regiony. Pismo prezentowało działania rządu jako „odwet postkomuny na mieszkańcach południowej Polski, skutecznie głoszących przeciwko SLD i SdRP” (Fragment wystąpienia Prezesa Rady Ministrów, Sejm RP, 16 lipca 1997). Mimo tego, jak i innych nieracjonalnych osądów, w tak uzasadnionym przypadku opinia publiczna ma obowiązek w rzetelny sposób prześledzić poczynania osób, które w momencie próby stają na czele działań i pełnią funkcję decyzyjną w realizacji zadań skupionych w zakresie ogólnego bezpieczeństwa oraz niesienia pomocy.

Sprawowanie urzędu w administracji publicznej wiąże się z pewnego rodzaju odpowiedzialnością. Politycy, którzy piastują wysokie stanowiska w rządzie dysponują odpowiednimi narzędziami do realizacji obowiązków nałożonych przez przepisy prawa. Jednak odpowiedzialność za kraj nie wynika wyłącznie ze stanowisk, które sprawują urzędnicy. Jeden z pierwszych zapisów w konstytucji RP mówi, że: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483). Punkt, który znajduje się w ustawie zasadniczej jest istotnym wskazaniem, czym tak naprawdę jest państwo. W momencie bezprecedensowego kryzysu w mniemaniu konstytucji każdy w jakimś stopniu odpowiada za stan, w jakim znajduje się kraj, niezależnie od swoich kompetencji.

Ponadto należy zauważyć, że jest to zagadnienie związane z naszą własną moralnością oraz z odpowiedzialnością wobec siebie na pytanie, czym dla każdego z nas jest kraj, w którym mieszkamy. Taka narracja pozwala na inne spojrzenie w kierunku jednostek sprawujących władzę lokalną bądź centralną w momencie panującego zagrożenia. Powódź, z którą państwo polskie miało do czynienia w 1997 roku, nosiła znamiona wydarzenia o charakterze patowym. Śledząc materiały archiwalne, pozycje naukowe, które omawiają przedstawione zagadnienie, można dojść do wniosku, że woda o takiej sile i o takich rozmiarach byłaby faktycznym zagrożeniem dla jakiegokolwiek innego kraju, niezależnie od ustroju, zamożności, przygotowania czy innych czynników. Fatalizm tamtego czasu przyniósł również zagrożenie dla Czech, Niemiec, Austrii oraz Słowacji. Powodzie w tym obszarze stanowiły największe straty ekonomiczne spośród wszystkich klęsk naturalnych w 1997 roku (Jasińska, 2017).

O wielkości zniszczeń świadczyła przede wszystkim uboga infrastruktura techniczna o stosunkowo niskiej jakości, brak modernizacji hydrotechnicznych oraz brak alternatywnych sieci łączności. Przytaczany problem wynikał z wielu lat zaniedbań, nie jednej, a kilku ekip rządzących, które nie wykazywały odpowiedniej przeczności oraz bogatej wyobraźni. Warto również wspomnieć o chaotycznym i nieaktualnym zakresie ówczesnie obowiązującego prawa. Przytoczone w treści artykułu ustawodawstwo wyrażało wątpliwą skuteczność w momencie powstania tak dynamicznego niebezpieczeństwa. Brak prawidłowo wypracowanych mechanizmów działania na podstawie obowiązujących aktów prawnych doprowadził do zubożenia skuteczności wykorzystania dostępnych sił i środków.

Oburzone społeczeństwo wyrażało rozczarowanie przyjętym przez przedstawicieli władzy kierunkiem decyzyjnym. Krytycznie odebrano słowa premiera Włodzimierza Cimoszewicza pod adresem rolników, którym woda przyniosła ogromne straty w gospodarstwach oraz w uprawach<sup>1</sup>. Prezes Rady Ministrów zauważył, że w wśród obywateli zabrakło zapobiegliwości, która nakazywałaby ubezpieczyć swój dobytek od zniszczeń. Stanowisko premiera pokazało, że ci, którzy tego nie zrobili, nie powinni liczyć w tamtym czasie na odszkodowania płynące z rezerw państwa. Zgorszenie oraz bunt, jaki zapanował wśród społeczeństwa, doprowadził do tego, że premier po dwóch tygodniach przeprosił za swoją wypowiedź, nazywając ją niefortunną. Polityczna poprawność nakierowana społecznym oburzeniem zwyciężyła, choć niesmak pozostał.

Aby w odpowiedni sposób wyjaśnić znaczenie wypowiedzi byłego premiera, należy ponownie odwołać się do punktu zapisanego w Konstytucji. Rzeczpospolita Polska jako integracja wszystkich obywateli w myśl ustawy zasadniczej istnieje w założeniu przyjętej wspólnoty, gdzie obywatelom są stawiane pewne wymagania. Natomiast zadaniem państwa jest dbanie o dobro swoich obywateli oraz stanie na czele zbiorowych działań obywatelskich, których celem jest dobro wspólne. Jakakolwiek forma traktowania państwa wyłącznie jako towarzystwa ubezpieczeniowego było swoistym naginaniem stosunku między społeczeństwem a państwem jako instytucją. W relacji społeczeństwo a państwo wszyscy powinniśmy dążyć do zachowania bezpiecznej równowagi między tym, czym jest pomoc oraz interwencja administracji publicznej, a tym, czym są przedsięwzięcia zrzeszające obywateli.

Telewizyjne wystąpienie premiera Cimoszewicza z dnia 18 lipca przyniosło konkretne rozwiązania. Stanowisko rządu przedstawiało pomoc, która w wyniku zmiany zapisów ustaw i innych kroków prawnych miała trafić do poszkodowanych. Była to pula 27 rozwiązań na poczet realizacji poprawy ogólnej sytuacji

---

<sup>1</sup> Wypowiedź Włodzimierza Cimoszewicza, „Potwierdza się, że trzeba być przezornym i trzeba się ubezpieczać, a ta prawda jest ciągle mało powszechna”, lipiec 1997.

w kraju (Łoziński, Tarnowski, 1997, s. 143). Najważniejsze punkty opierały się na jednorazowej, pieniężnej zapomnodze, bezpłatnym leczeniu oraz dostępie do lekarstw. Rząd przedstawił również uproszczony mechanizm pobierania pożyczek na odbudowę mienia prywatnego.

Pozostałe wystąpienia premiera opierały się na mobilizacji obywateli, stworzeniu poczucia, że realizowane są działania, które starają się zniwelować skutki żywiołu. W dniu 1 sierpnia 1997 roku, podczas przedstawionej parlamentarzystom informacji o podjętych i planowanych sposobach przeciwdziałania skutkom powodzi oraz pomocy poszkodowanym Włodzimierz Cimoszewicz zaprezentował długofalowy projekt o nazwie „Narodowy program odbudowy i modernizacji” (Łoziński, Tarnowski, 1997, s. 147). Prace związane z tą inicjatywą polegały na stworzeniu przystępnej oraz bezproblemowej drogi prawnej do realizacji pomocy poszkodowanym.

Polityczne przedsięwzięcia o większej skali pomocy wiązały się w głównej mierze z pracą oraz decyzjami rządu. Wszyscy ministrowie odpowiedzialni za swoje resorty brali udział w działaniach przeciwpowodziowych. Począwszy od ministra edukacji, który tworzył w swoim gremium specjalne poradniki dla pedagogów do pracy z dziećmi po rozpoczęciu roku szkolnego, aż po działania ministerstwa spraw zagranicznych, które opierały się na przyjmowaniu dobrowolnej pomocy z zagranicy (Łoziński, Tarnowski, 1997, s. 154).

Polityczne aspekty powodzi z 1997 roku zawsze były przedstawiane w sposób dwutorowy. Z jednej strony uwypukla się obraz powszechnego ruchu społecznego, który wspierała administracja centralna. Z drugiej strony wiele osób cały czas ma w pamięci stwierdzenie Włodzimierza Cimoszewicza o ubezpieczeniu się, które dalekie było od politycznej poprawności. Nie jest to jednak wymierny rezultat polityki centralnej, który w sposób rażący i negatywny świadczyłby o rządzie. Zdarza się, że prezentowana przez opinię publiczną nieudolność władzy często stanowi wymiar populistyczny, a rzadko merytoryczny. Tak jak obwiniany był rząd koalicji PSL i SdRP, tak powinno się obwiniać całą resztę gabinetów rady ministrów po 1989 roku. Pod względem politycznym wydarzenia związane z Powodzią Tysiąclecia można interpretować jako tragiczny początek drogi do ustanowienia prawa związanego z zarządzaniem w kryzysie oraz wspólnymi działaniami służb ratunkowych.

### **Zmiany wprowadzone po powodzi**

W działaniach klęsk żywiołowych, obok katastrofalnej natury można doszukać się innego, bardziej pozytywnego charakteru. Wszystko, co jest związane ze zniszczeniem oraz degradacją, daje sygnał do nowych rozwiązań, które w przyszłości mają zapobiec podobnym zjawiskom. To w głównej mierze określa mądrość, którą wielokrotnie wykazywał się człowiek. W związku z tym cel przetrwania oraz dbanie

o własny dobytek przyświecał nam od samego początku budowania cywilizacji. Dlatego też dysponując odpowiednimi narzędziami, możemy sprawić, że dotychczasowe zagrożenia w pewnym odstępnie czasowym przestają stanowić potencjalne niebezpieczeństwo. Patrząc na wydarzenia, które miały miejsce latem 1997 roku nasuwa się jednak odwrotne pytanie. Czy potrafilismy wyciągnąć odpowiednie wnioski z przykrych wydarzeń 1997 roku? Próba zrozumienia błędów lub niedopatrzeń przejawia się w różnych działaniach. W związku z tym priorytetem stało się wskazanie wielu aspektów, którymi należało się zająć.

Jednym z nich była sprawa ubezpieczeń, o których społeczeństwo nie miało wystarczającej wiedzy oraz nie znało wagi ich stosowania. Wydarzenia związane z przedstawionym zagadnieniem pokazują, że w trakcie powodzi udział ubezpieczeń w ramach majątku prywatnego nie przekraczał 25%, w kwestii majątku przedsiębiorstw stanowiło to niespełna 50% (Listwan-Franczak, Działek, Biernacki, 2016, s. 185). Ta nietechniczna forma zabezpieczenia dobytku rozszerzyła swoją popularność w wyniku zaobserwowanych zniszczeń. Mieszkańcy wielu miejscowości zrozumieli, że do pełnego poczucia bezpieczeństwa, nawet w rezultacie zniszczonego mienia, ubezpieczenia od klęsk naturalnych funkcjonują jako potrzebne działania zapobiegawcze. Zrozumieli również, że nieszczęśliwe zjawiska mogą zdarzać się stosunkowo często, a Polska w wyniku uwarunkowań hydrologicznych i klimatycznych jest narażona na ponowne, niespodziewane powodzie. W tym zakresie mentalność społeczeństwa wzbogaciła się o przykre, ale jakże cenne doświadczenia.

W wymiarze samorządowym oraz ogólnokrajowym również nadszedł czas na przemyślenia. Przede wszystkim należało naprawić błędy i zaniechania, które za sprawą powodzi uwypukliły się w zakresie wysoce zaawansowanym. W tej materii kluczowe były plany w związku z inwestycjami przeciwpowodziowymi. Po powodzi samorząd miasta Wrocławia oraz Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych postanowił zmodernizować wszystkie uszkodzone wały w obrębie miasta. Zrealizowano również unowocześnienia jazów Szczytniki, Bartoszowice, przeprowadzono remont Śluzy Bartoszowice, Śluzy Miejskiej i Śluzy Mieszkańskiej. Inwestycję nadzorował Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Wrocławia). Urząd miasta w dalszym etapie postanowił wybudować w najbardziej newralgicznych miejscach punkty magazynujące piasek. Miejsce składające się z ok. 20 000 m<sup>3</sup> piasku mogło zaopatrzyć potrzebujących w milion sztuk worków z piaskiem. Na potrzeby wyjaśnień dotyczących zaniechań oraz błędów powstawały liczne raporty, między innymi Najwyższej Izby Kontroli czy też ekspertyzy opracowywane dla sejmowych komisji. Kiedy woda ustąpiła, ważne było profesjonalne oraz chłodne, wyparte z emocji podejście do zagadnień związanych z niebezpieczeństwem powodziowym.



Reakcja władz centralnych w wyniku palących potrzeb była stosunkowo szybka. Już na początku sierpnia premier Cimoszewicz ogłosił projekt związany z likwidacją skutków powodzi. Plan miał funkcjonować w ramach Narodowego Programu Odbudowy i Modernizacji. Finansowany z kredytów udzielonych przez Bank Światowy opierał się na trzech głównych punktach (Jarzębińska, 2006, s. 191):

- odbudowa podstawowej infrastruktury miejskiej i wiejskiej,
- osłona przeciwpowodziowa i ograniczenie zagrożenia,
- administracja projektu i pomoc techniczna.

W ramach drugiego punktu przedłożono takie zagadnienia, jak planowanie osłony przeciwpowodziowej, monitorowanie, prognozowanie, ostrzeganie, inwestycje w infrastrukturę przeciwpowodziową oraz prewencja i ograniczenie ryzyka powodzi. Ważną rolę w planie stanowiły nietechniczne środki ochrony przeciwpowodziowej polegające na działaniach organizacyjnych i administracyjnych. W dużym stopniu uwypuklono koncepcje zasad dotyczących ograniczenia zabudowy na terenach zalewowych, realizację ostrzeżeń przeciwpowodziowych, stworzenie systemów ratowniczych oraz planów ewakuacji, a także prowadzenie edukacji w wymiarze ochrony przeciwpowodziowej.

Doświadczenia powodzi z 1997 roku w wymiarze społecznym zwróciły uwagę na pilną potrzebę zwiększenia wiedzy w kontekście ogólnego zapewniania wsparcia w sytuacjach kryzysowych. W tym zakresie pojęciowym należy przedstawić płaszczyznę psychologiczną, finansową oraz rzeczową w ramach rozbudowanych procesów organizacyjnych. Pierwszym przedsięwzięciem materializującym powyższe założenia było powstanie, z inicjatywy oddziału warszawskiego Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych, grupy „Organizatorów wsparcia społecznego w sytuacji kryzysu”. Od 2002 roku grono profesjonalnie wyszkolonych pracowników socjalnych stało się istotnym elementem zarządzania kryzysowego w obszarze województwa mazowieckiego (Skowrońska, 2014, s. 174).

Skala oraz charakter powodzi z 1997 roku sprawiły, że na pewien czas podejmowane zagadnienia w obszarze poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego stały się istotnym elementem prowadzonych działań administracyjnych. Długofalowa realizacja projektów pozwoliła na uruchomienie w 2001 roku programu o nazwie „Program dla Odry – 2006” (Nachlik, Zaleski, 2010, s. 11). Inicjatywa zakładała pełną modernizację Odrzańskiego Systemu Wodnego. Zakres przedsięwzięcia dotyczył przede wszystkim zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego w obszarze dorzecza Odry. Równoległy projekt miał dotyczyć także obszaru Wisły.

Niemniej jednak brak woli politycznej, którą wyrażały kolejne ośrodki decyzyjne, sprawiły, że planowane działania nie zakończyły się realizacją początkowych koncepcji. Próba dalszego skorygowania rozwiązań prawnych w gospodarce

wodnej stała się inicjatywa legislacyjna zmierzająca do nowelizacji ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. o prawie wodnym (Dz. U. 2001 Nr 115, poz. 1229, z późn. zm.). Dzięki uchwaleniu nowelizacji wprowadzono niewielki zakres tworzenia powszechnej ochrony przeciwpowodziowej na podstawie kreowania ocen potencjalnych zagrożeń.

Następne prace rządowe oraz parlamentarne pozwoliły na przedstawienie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym. Mimo że projekt wyrażał merytoryczny i istotny dla działań kryzysowych charakter, ówczesny prezydent Aleksander Kwaśniewski postanowił zablokować ustawę w wyniku zgłoszonego weta prezydenckiego. Natomiast udanym działaniem legislacyjnym stało się przyjęcie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.). Ustawa o stanie kłęski żywiolowej funkcjonuje jako szczegółowa charakterystyka jednego z trzech konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych.

Czas po powodzi z 1997 roku można scharakteryzować jako okres zróżnicowanej intensywności prowadzonych działań, zmierzających do prawnego ustanowienia mechanizmów reagowania w sytuacji wystąpienia kłęsk żywiolowych (Nachlik, Zaleski, 2010, s. 15). Lata 1998–2002 były okresem wielu inicjatyw rządowych oraz parlamentarnych, dzięki czemu udało się wypracować istotne mechanizmy postępowania na wypadek pojawienia się kłęsk żywiolowych. Lata 2003–2006 stanowiły moment wyraźnego osłabienia prac legislacyjnych w obszarze poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego Polski oraz zmniejszonego finansowania działań prewencyjnych. Czas pomiędzy latami 2007–2010 należy utożsamiać z pewnym powrotem do zwiększonej intensywności w prowadzonych działaniach. Rezultatem ożywienia inicjatyw ustawodawczych było uchwalenie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, którą opublikowano 26 kwietnia 2007 roku (Dz. U. 2007 Nr 89, poz. 590).

Niemniej jednak tak długi czas procedowania na poziomie prawa zaburzał rozwój bezpieczeństwa związanego z reagowaniem na zagrożenia w ramach kłęsk naturalnych. Potwierdzeniem powyższej tezy mogą być liczne kontrole oraz sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli, która za każdym razem po 1997 roku dopatrywała się nieprawidłowości w realizowaniu planów dotyczących rozwoju mechanizmów przeciwpowodziowych (Najwyższa Izba Kontroli, 2013). W 2017 roku Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła raport, w którym wprost zaznaczyła, że Wrocław po 20 latach nadal nie jest przygotowany na tak niszczycielski żywioł, jakim była Powódź Tysiąclecia (Najwyższa Izba Kontroli, 2017, s. 1).

Rola bezpieczeństwa jako ważnego elementu w rozwoju państwa w tym zakresie była w pewien sposób ignorowana. Liczne struktury związane z tą tematyką, struktury kontrolujące stan państwa, przedstawiały zrozumiałą niepokój, którym alarmowały administrację centralną. Drogę, której celem była poprawa

działań przeciwpowodziowych, należy określić mianem szczególnie krętej oraz wyboistej, czego konsekwencją była niezwykle niebezpieczna powódź z 2010 roku. Warto zaznaczyć, że największa skala zagrożenia w momencie wystąpienia powodzi z 2010 roku przypadła na obszar górnej i środkowej części Wisły (Sasim, 2010, s. 30).

## Podsumowanie

Problem powodzi w szerszym zakresie wiedzy bądź zainteresowań pojawia się w publicznej debacie wyjątkowo rzadko. Często jest to związane z przykrymi wydarzeniami w kwestii dotkniętego podtopieniami obszaru. Zostają wtedy rozpowszechnione pojęcia dotyczące działań przeciwpowodziowych oraz zachodzi ogólne podsumowanie zdarzeń. Następnie temat znika z ogólnego zainteresowania do momentu kolejnej powodzi. Tak w lapidarny sposób można przedstawić działania związane z szerzeniem wiedzy na temat elementów powodziowych, wpisujących się w szersze pojęcie klęsk naturalnych.

W zakresie państwa polskiego wypracowanie pozytywnych mechanizmów reagowania kryzysowego zajęło wiele lat i nastąpiło długo po zdarzeniach związanych z Powodzią Tysiąclecia. To właśnie wydarzenia z 1997 roku były impulsem do realizacji modernizacji, naprawy oraz wzbogacenia działań o szerokim spektrum zapewniania bezpieczeństwa. Przedstawione wnioski potwierdzają przyjętą hipotezę. Państwo polskie w przeciwieństwie do społeczeństwa nie sprostało wyzwaniom powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 roku. Analizując społeczne oraz związane z instytucją władzy aspekty, można było zauważyć przede wszystkim dojrzałość społeczeństwa oraz niedojrzałość elementów administracji samorządowej i centralnej. Z uwagi na rozwijającą się w omawianym czasie strukturę samorządową istotne było wypracowanie jednolitego oraz skutecznego stanowiska.

W kontekście uwarunkowań psychospołecznych przedstawiona klęska żywiołowa zwraca uwagę na powstanie wielu zależności oraz wielowarstwowych procesów, które należy utożsamiać z negatywnymi konsekwencjami powodzi. Niewyobrazalny zakres tragedii przyczynił się do długotrwałego zaburzenia zdrowia psychicznego wielu ludzi.

Chciałbym, aby przedstawione rozważania na temat zebranych doświadczeń związanych z powodzią, która opanowała w 1997 roku południowo-zachodnią Polskę, choć na chwilę uwypukliły w ogólnym myśleniu rolę bezpieczeństwa, wspólnoty obywatelskiej oraz sprawiły, że nigdy w obliczu klęski naturalnej nie będziemy lekceważyć nadchodzących zagrożeń.

## Bibliografia

- Antczak, J. (2017, 6 lipca). Powódź 1997. Dramatyczne starcie mieszkańców z saperami i policją o wysadzenie wału pod Wrocławiem, *Gazeta Wyborcza*. <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,142076,22056103,powodz-1997-dramatyczne-startcie-mieszkanow-z-saperami-i-policja.html>
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Wrocławia, dot. informacji nt. planu ochrony Miasta Wrocław przed powodzią – załącznik nr 3b. Wrocław 2012.
- Bobiński, E., Żelaziński, J. (1997). *Ekspertyza opracowana dla Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa*. Warszawa.
- Ciszewski, T. (2011). Udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej w zapobieganiu oraz usuwaniu skutków zagrożeń niemilitarnych. *Żeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych*, 2, 363–383.
- Czekański, G. (2017). *Dolny Śląsk. Pamiętam Powódź*. Fundacja im. Tymoteusza Karpowicza, Ośrodek Pamięć i Przyszłość.
- Degirmendzić, J., Koźuchowski, K. (2016). Aktywność Niżów Śródziemnomorskich nad Polską a cyrkulacja w górnej i środkowej troposferze. *Przegląd Geofizyczny*, 1–2, 3–31.
- Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. 1953 Nr 23, poz. 93).
- Dymus, K., Kozłowski, Z. (1998). Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r. Najwyższa Izba Kontroli.
- Franczak, P., Działek, J. (2017). Przebieg powodzi w badanych obszarach i ich konsekwencje. W: J. Działek, W. Biernacki, R. Konieczny, Ł. Fiedeń, P. Franczak, K. Grzeszna, K. Listwan-Franczak (red.), *Zanim nadejdzie powódź. Wpływ wyobrażeń przestrzennych, wrażliwości społecznej na klęski żywiołowe oraz komunikowania ryzyka na przygotowanie społeczności lokalnych do powodzi* (s. 37–122). Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jarzębińska, T. (2006). Strefy zagrożenia powodziowego. W: S. Bednarczyk, T. Jarzębińska, S. Mackiewicz, E. Wołoszyn (red.), *Vademecum Ochrony Przeciwpowodziowej* (s. 191–202). Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej.
- Jasińska, K. (2017). *Wielka woda, czyli o powodzi z 1997 r.* Uniwersytet Wrocławski. <https://uni.wroc.pl/wielka-woda-czyli-o-powodzi-w-1997-r>
- Kaniasty, K. (2003). *Klęska żywiołowa czy katastrofa społeczna? Psychospołeczne konsekwencje polskiej powodzi 1997 roku*. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483).

- Listwan-Franczak, K., Działek, J., Biernacki, W. (2016). Szanse i bariery wykorzystania ubezpieczenia od katastrof naturalnych jako nietechnicznego środka ochrony przed powodzią w Polsce. W: P. Franczak, P. Krąż, J. Liro, M. Liro, K. Listwan-Franczak (red.), *Współczesne problemy i kierunki badawcze w geografii* (s. 183–206). Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Lorenc, H. (red.). (2012). *Kłęski żywiołowe a bezpieczeństwo wewnętrzne kraju*. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.
- Łoziński, W., Tarnowski, J. (1997). *Raport z potopu '97: fakty – dramaty ludzi*. Atla 2.
- Nachlik, E., Zaleski, J. (2010). *Działania rządu i parlamentu po 1997 r. w sferze ochrony przeciwpowodziowej*. Kancelaria Senatu – Biuro Analiz i Dokumentacji.
- Najwyższa Izba Kontroli (2013). NIK o powodziach 1994–2012. Warszawa. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-powodziach.html>
- Najwyższa Izba Kontroli (2017). NIK o realizacji ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczach Odry i Wisły w 2016 roku. Warszawa. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-ochrony-przeciwpowodziowej-w-dorzeczach-odry-i-wisly-w-2016-roku.html>
- Pasztelańska, J., Pasztelański, R. (2018). *Strażacy. Tam, gdzie zaczyna się bohaterstwo*. Znak Horyzont.
- Polskie Radio i Telewizja. Oddział we Wrocławiu (1997). Film pt. *Powódź tysiąclecia: Historia Katastrofy*. <https://www.youtube.com/watch?v=GODEhe3A2TM&t=631s>
- Riegert, D. (2012). Powódzie historyczne w Polsce. W: D. Riegert (red.), *Doraźne metody ochrony stosowanej podczas powodzi ze szczególnym uwzględnieniem rękawów przeciwpowodziowych* (s. 23–36). Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodziowej im. Józefa Tuliszkowskiego Państwowy Instytut Badawczy.
- Roman, G. (2017). *Wielka powódź – Siechnice 1997*. Gajt.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. 1994 Nr 140, poz. 799).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977 r. w sprawie ochrony przed powodzią (Dz. U. 1977 Nr 10, poz. 39).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1977 r. w sprawie nadzoru i kontroli gospodarki wodnej (Dz. U. 1977 Nr 19, poz. 78).
- Sasim, M. (2010). Charakterystyka hydrometeorologicznych przyczyn i rozmiarów powodzi w dorzeczu Wisły, Odry oraz zlewni Warty w maju i czerwcu 2010. Forum Naukowo-Techniczne – Powódź 2010, IMGW-PIB.

- Sitek, W. (1997). *Wspólnota i zagrożenie. Socjologiczny przyczynek do analizy krótkotrwałej wspólnoty*. Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Skowrońska, A. (2014). *Pomoc społeczna w obliczu katastrof i kryzysów złożonych*. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Słota, H. (1999). *Dorzecze Odry. Monografia powodzi lipiec 1997*. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy. Warszawa.
- Sobota, J. (red.). (2012). *15 lat po powodzi 1997 na Dolnym Śląsku. Monografia*. Wydział Inżynierii, Kształtowania Środowiska i Geodezji Uniwersytetu Przyrodniczego. Wrocław.
- Strona internetowa Urzędu Miasta Wrocław. <https://www.wroclaw.pl/urząd-miejski-wroclawia>
- Ustawa dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1967 Nr 44, poz. 220).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2002 Nr 62, poz. 558).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. 2001 Nr 115, poz. 1229, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz. U. 1974 Nr 38, poz. 230).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. 1991 Nr 88, poz. 400).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007 Nr 89, poz. 590).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1980 Nr 3, poz. 6).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 1990 Nr 30, poz. 179).

\*\*\*

### **The flood of 1997. The social and institutional dimension**

**Abstract:** The aim of the article is an in-depth analysis of the events related to the flood that affected the south-western part of Poland in 1997. It is worth noting that the entire undertaking was a phenomenon of special importance. The presented natural disaster showed a wide impact, especially on the social and institutional level. Although the discussed issue concerns an event that took place more than 20 years ago, the Millennium Flood significantly contributed to the process of shaping the internal security of the country. The material base is rich literature and numerous accounts of witnesses of those events.

**Keywords:** flood, internal security, society, public administration, Odra.