

Zbigniew Piepiora

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PROBLEMY POLITYKI PRZECIWDZIAŁANIA KATASTROFOM NATURALNYM – *CASE STUDY* – KOWARY

1. Wstęp

W ostatnim czasie jesteśmy świadkami intensyfikacji występowania różnego rodzaju anomalii pogodowych. Powodowane są przez siły natury, a także przez niszczycielską działalność gospodarczą człowieka związaną z nadmierną eksploatacją zasobów naturalnych. Gdy zjawiska pogodowe przybierają na sile, mogą powodować katastrofy naturalne.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych zagadnień problematyki katastrof naturalnych na poziomie lokalnym oraz zdefiniowanie kategorii polityki przeciwdziałania katastrofom naturalnym – pojęcia nie do końca rozpoznanego w naszym kraju.

2. Polityka przeciwdziałania katastrofom naturalnym i zagadnienia z nią związane

Powszechnie uważa się, że twórcą teorii katastrof jest francuski matematyk R. Thom. Związana jest ona z matematycznym nurtem dążącym do całościowego podejścia przy badaniu zjawisk. Teoria katastrof, zwana również teorią osobliwości [Janeczko 2005, s. 8], opisuje nagłe zmiany funkcji czy ogólnie zjawisk obserwowanych w przyrodzie. Według niej „przez katastrofę rozumie się nagłe przejście układu z jednego stanu stabilnego do drugiego, przy jednoczesnej ciągłej, powolnej zmianie parametrów, od których zależy zjawisko”. W definicji tej podkreślono

zmianę spowodowaną wystąpieniem katastrofy, co w naukach matematycznych czy fizycznych może być odpowiednie, nie zaakcentowano natomiast nieszczęścia i zniszczeń związanych z wystąpieniem katastrofy [Biły, Drwał, Grzymkowski 2004, s. 5-7].

Jeśli przyjmiemy za Encyklopedią popularnonaukową PWN, że pojęcie katastrofy jest tożsame z pojęciem kataklizmu [*Encyklopedia...* 1996, s. 363], możemy odwołać się do teorii kataklizmów stworzonej przez G. Cuviera. Stwierdza on w niej, że katastrofy to gwałtowne zaburzenia występujące w historii Ziemi, zmieniające jej budowę i niszczące świat organiczny, którego nowe formy były następnie nowo tworzone. Zdaniem autora definicja ta odpowiednio przedstawia pojęcie katastrofy (kataklizmu) dzięki zaakcentowaniu zmian, zniszczeń i nieszczęść związanych z wystąpieniem kataklizmu.

Katastrofy są zjawiskami, które trudno przewidzieć, a co dopiero zwalczać, jednakże zdaniem autora można wyodrębnić dziedzinę polityki ekonomicznej obejmującą zwalczanie katastrof (tab. 1) (por. [*Polityka...* 2006, s. 63]).

Tabela 1. Schemat podsystemów polityki ekonomicznej

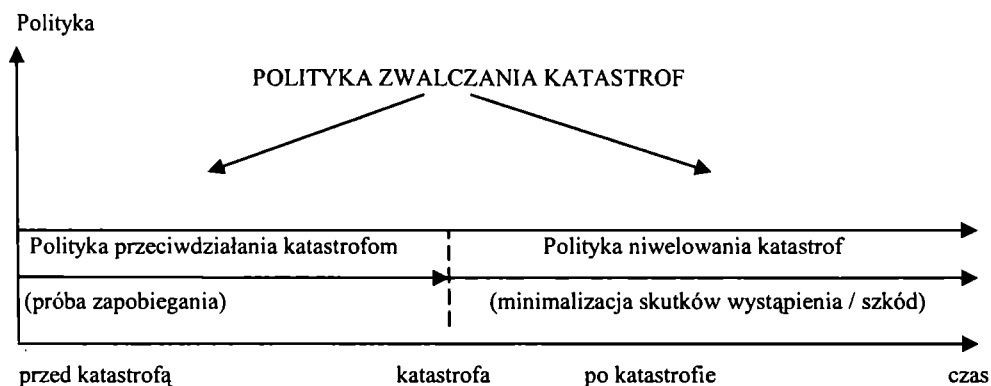
Polityka rozwoju społeczno-gospodarczego (polityka wzrostu, polityka strukturalna, polityka regionalna)									
instrumentalna	sektorowa								
	przemysłowa	rolna	handlowa	komunikacyjna	komunalna	turystyczna	mieszkalniowa	zwalczania katastrof	
Pieniężna	x11	x12	x13	x14	x15	x16	x17	x18	x1n
Budżetowa	x21	x22	x23	x24	x25	x26	x27	x28	x2n
Inwestycyjna	x31	x32	x33	x34	x35	x36	x37	x38	x3n
Zatrudnienia	x41	x42	x43	x44	x45	x46	x47	x48	x4n
Naukowo-innowacyjna	x51	x52	x53	x54	x55	x56	x57	x58	x5n
...	xn1	xn2	xn3	xn4	xn5	xn6	xn7	xn8	xnn

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Polityka...* 2006, s. 63].

Politykę zwalczania katastrof naturalnych można więc zdefiniować jako „świadomą działalność władz ponadkrajowych, państwowych, samorządowych oraz instytucji wyspecjalizowanych prowadzoną w celu zapobiegania występowaniu katastrof naturalnych oraz minimalizowaniu szkód powstałych w wyniku ich wystąpienia”. Jest ona wyrazem interwencjonizmu państwowego. W jej ramach można wyodrębnić dwie funkcje (rys. 1) [*Polityka...* 2006, s. 18]:

- **przeciwdziałania (polityka przeciwdziałania katastrofom naturalnym) – obejmująca działania prewencyjne, zapobiegawcze dotyczące określonego obszaru (terytorium);**

- niwelowania (polityka niwelowania katastrof) – składająca się z działalności operacyjnej wynikającej z zaistniałej katastrofy, mająca na celu zminimalizowanie szkód wywołanych przez kataklizm.



Rys. 1. Funkcje polityki zwalczania katastrof

Źródło: opracowanie własne.

Polityka przeciwdziałania katastrofom naturalnym jest realizowana w ramach polityki zwalczania katastrof w celu poprawy poziomu bezpieczeństwa obywateli w skali [*Polityka...* 2006, s. 284]:

- inter, czyli przez Unię Europejską i poszczególne kraje;
- intra, czyli przez regiony oraz **na szczeblu lokalnym**.

3. Zagrożenie katastrofami naturalnymi w gminie Kowary

Kowary położone są w powiecie jeleniogórskim w regionie dolnośląskim (rys. 2). Są miastem przygranicznym zamieszkanym przez 12 800 mieszkańców. Rozciągają się na obszarze 37 283 ha, wzdłuż rzeki Jedlicy i Kuźniczego Potoku, od dolnych Kowar (428 m n.p.m.), przez Przełęcz Kowarską (727 m n.p.m.) łączącą dwa pasma górskie – Karkonosze z Rudawami Janowickimi, aż do Przełęczy Okraj (1050 m n.p.m.), gdzie znajduje się drogowe i piesze przejście graniczne z Czechami.

Poprzecznie Kowary rozciągają się od Przełęczy Gruszkowskiej za Wojkowem do mostku na potoku „Malina” w Krzaczyne w kierunku oddalonego o 6 km Karpacza. Centrum miasta znajduje się w jego dolnej części, dookoła urzędu miejskiego (440 m n.p.m.).

konsekwencji – niebezpieczeństwa lawinowego. Oprócz tych katastrof na terenie powiatu mogą wystąpić [*Procedury informowania...* 2004, s. 2]:

- powódzie;
- pożary;
- epidemie.

Powódzie należą do katastrof naturalnych powodujących największe szkody w majątku indywidualnym i publicznym [Mitek 2006, s. 8], o czym świadczy np. wielka powódź z 1997 r. [Kaleta 2006, s. 13]. Warto przypomnieć, że huragany, trzęsienia ziemi i susze są pod tym względem mniej dotkliwe. Na obszarze Kowar zagrożenie powodziowe może wystąpić w wypadku gwałtownego spiętrzenia się kry lodowej, w czasie wiosennego spływu wód, podczas wystąpienia w krótkim czasie obfitych opadów deszczu oraz po uszkodzeniu wałów przeciwpowodziowych na rzece Jedlica [*Plan reagowania...* 2003, s. 21].

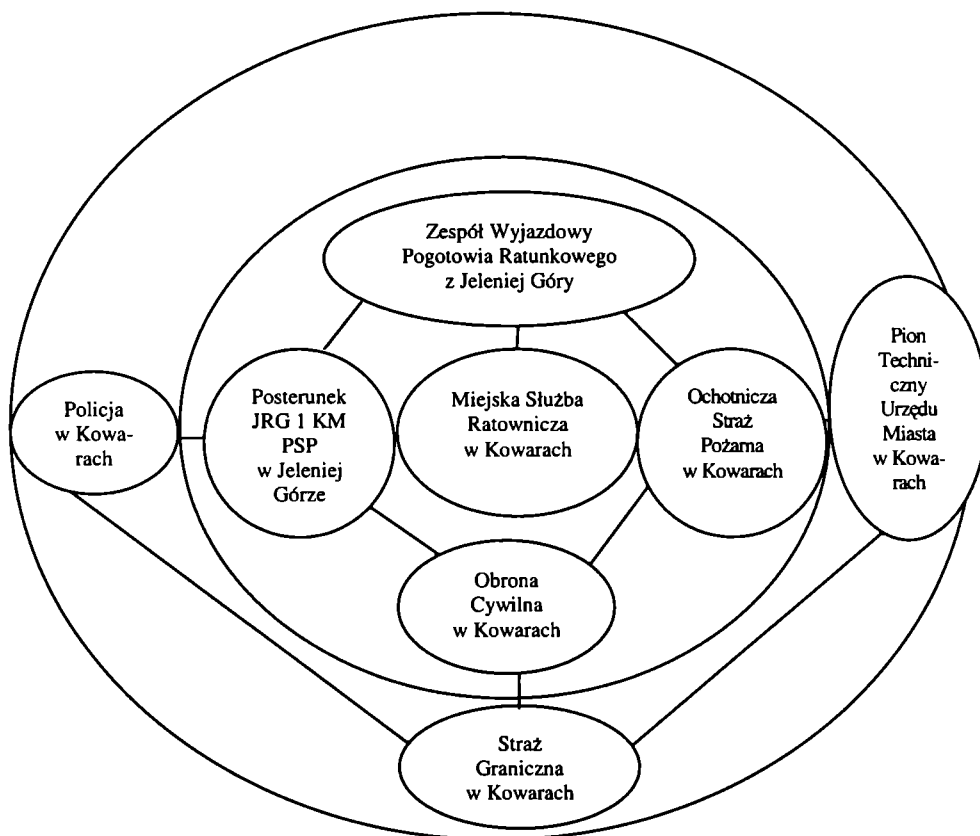
Pożary są uwarunkowane różnymi przyczynami zarówno naturalnymi (w czasie burz lasy zapalają się od piorunów), jak i w wyniku podpaień [Grocki 2003, s. 40]. Na zwiększenie zagrożenia pożarowego obszarów leśnych mają wpływ m.in. penetracja terenów leśnych przez mieszkańców miasta w celach rekreacyjnych (nieostrożności i celowe podpalenia), a także duża ilość nieużytków przylegających do obszarów leśnych [*Plan reagowania...* 2003, s. 22].

Epidemie mogą być skutkiem m.in. katastrof (powódzie, susze) i rozpowszechniania się chorób w określonych przedziałach czasowych (grypa) lub wynikających z niezachowania ostrożności czy wymogów higienicznych [Lewandowski 2006, s. 25]. W zależności od rodzaju epidemii i jej rozległości mogą być podjęte różne działania, począwszy od obowiązkowych szczepień, ma izolacji dużych grup ludzkich czy obszarów na określony czas skończywszy. W szczególnych przypadkach mogą być określone zasady zachowania się lub ograniczenia w przebywaniu w zagrożonych rejonach. W roku 2007 Kowary były zagrożone epidemią ptasiej grypy, której ognisko wykryto w Czechach, tuż przy granicy z Polską. Oprócz tego głównymi przyczynami epidemii mogą być choroby „okresowe” (np. corocznie grypa) [Grocki 2003, s. 38-39].

4. Przeciwdziałanie katastrofom naturalnym – studium przypadku gminy Kowary

Występowanie katastrof powoduje konieczność funkcjonowania odpowiednich instytucji im przeciwdziałających. Na obszarze omawianej gminy instytucją odpowiedzialną za to jest Miejska Służba Ratownicza w Kowarach, która powstała zgodnie z uchwałą nr XL/261/02 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 27.06.2002 r. o przekształceniu Miejskiej Zawodowej Straży Pożarnej w Kowarach. Następnie zarządzeniem nr 79/2003 burmistrza miasta Kowary z dnia 1.12.2003 r. w sprawie nadania statutu i regulaminu organizacyjnego Miejskiej Służby Ratowniczej w

Kowarach wprowadzono regulamin zasad funkcjonowania jednostki uzgodniony z zastępcą komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej bryg. mgr inż. Andrzejem Chmielewskim. 30 marca 2004 r. zarządzeniem nr 15/2004 w sprawie powołania dyrektora Miejskiej Służby Ratowniczej w Kowarach burmistrz miasta Kowary powołał z dniem 1 kwietnia 2004 r. dyrektora MSR [Piepiora 2005, s. 1].



Rys. 3. Miejski Zespół Reagowania Kryzysowego w Kowarach

Źródło: opracowanie własne.

Statut Miejskiej Służby Ratowniczej w Kowarach powstał na podstawie art. 18 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (DzU 1991 nr 81, poz. 351). Określono w nim zasady działania jednostki, siedzibę, rejon operacyjny oraz zasady użycia sił i środków poza terenem działania [Więdołcha 2004, s. 3]. Zasady użycia sił i środków jednostki poza terenem działania, w tym również udział w ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, ustala burmistrz miasta w drodze porozumienia z komendantem miejskim Państwowej Straży Pożarnej w Jeleniej Górze [Statut Miejskiej...2005, par. 1].

Miejska Służba Ratownicza jest jednostką budżetową powołaną do realizacji ustawowych zadań nałożonych na gminę w zakresie: ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej, ochrony przed powodzią, ochrony przed innymi zagrożeniami lokalnymi, klęskami żywiołowymi, katastrofami, niektórych zadań gospodarki komunalnej dotyczących profilaktyki, organizacji wykonywania kar ograniczenia wolności na rzecz prac społecznie użytecznych orzeczonych przez sądy, innych działań przewidzianych przez ustawy, a należących do zakresu działania gminy [*Statut Miejskiej...2005*, par. 2].

Na bazie Miejskiej Służby Ratowniczej w Kowarach powstał Miejski Zespół Reagowania Kryzysowego (MZRK) w Kowarach, w skład którego także wchodzi Ochotnicza Straż Pożarna, posterunek Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej nr 1 Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Jeleniej Górze, [*Porozumienie o utworzeniu...2007*, s. 1] Zespół Wyjazdowy Pogotowia Ratunkowego w Jeleniej Górze, obrona cywilna, Pion Techniczny Urzędu Miasta w Kowarach, policja, straż graniczna (rys. 3). MZRK działa na podstawie planów pracy. Pracami zespołu kieruje burmistrz, jego siedzibą jest Urząd Miejski Kowary oraz Miejska Służba Ratownicza w Kowarach.

W celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej, ich usunięcia, ograniczenia strat ludzkich i materialnych powodowanych przez katastrofy naturalne i techniczne oraz inne potencjalne zagrożenia MZRK funkcjonuje w sposób ciągły w czasie stanu klęski żywiołowej, realizując programy w zakresie zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy [*Zarządzenie nr 75/2004...*, załącznik nr 1].

5. Zakończenie

Polityka przeciwdziałania katastrofom naturalnym rozumiana jako „świadoma działalność władz ponadkrajowych, państwowych, samorządowych oraz instytucji wyspecjalizowanych prowadzona w celu zapobiegania występowaniu katastrof naturalnych oraz minimalizowania szkód powstałych w wyniku ich wystąpienia” jest realizowana na obszarze gminy Kowary. Instytucjami odpowiedzialnymi za nią są Miejska Służba Ratownicza w Kowarach i Urząd Miasta Kowary, a przede wszystkim Miejski Zespół Reagowania Kryzysowego w Kowarach. Realizowana jest przede wszystkim na podstawie zarządzeń wydawanych przez burmistrza miasta, a finansowana jest przez UM.

Zdaniem autora gmina Kowary może posłużyć jako przykład odpowiedniego prowadzenia polityki przeciwdziałania katastrofom naturalnym na poziomie lokalnym. Jednakże wymaga ona ciągłego doskonalenia, m.in. przez wspólne planowanie działań oraz lepszą koordynację łączności między policją, strażą graniczną i Pionem Technicznym Urzędu Miasta w Kowarach a resztą zespołu, która ma siedzibę w jednym budynku. Umożliwić to powinna przyjęta niedawno ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

Literatura

- Biły B., Drwał G., Grzymkowski R., *Elementy teorii katastrof i wnioskowania w warunkach niepewności. Wykłady z modelowania matematycznego 4*, Wydawnictwo Pracowni Komputerowej Jacka Skalmierskiego, Gliwice 2004.
- Encyklopedia popularna PWN*, red. B. Petrozolin-Skowrońska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Grocki R., *Vademecum zagrożeń*, Wydawnictwo Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003.
- Janeczko S., *Wybrane zagadnienia teorii katastrof*, Wydawnictwo Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2005.
- Kaleta W., *Szła wielka woda*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 2006 nr 4, Wydawnictwo Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa.
- Kędziński W., *Informacje ogólne o obiekcie, w którym znajduje się Miejska Zawodowa Straż Pożarna w Kowarach*, MSR, Kowary, 19.03.2002.
- Lewandowski L., *Kuszenie demonów*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 2006 nr 3, Wydawnictwo Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa.
- Mitek T., *Czekanie na wiosenne wody*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 2006 nr 1, Wydawnictwo Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa.
- Piepiora J., *Informacja o funkcjonowaniu Miejskiej Służby Ratowniczej w Kowarach*, MSR, Kowary, 20.04.2005.
- Plan reagowania kryzysowego powiatu jeleniogórskiego*, Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze, Wydział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych, Jelenia Góra, listopad 2003.
- Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Porozumienie o utworzeniu posterunku JRG I KM PSP w Jeleniej Górze w MSR Kowary*, Jelenia Góra, 31.05.2007.
- Powszechna multimedialna encyklopedia PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Procedury informowania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach w powiecie jeleniogórskim*, Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze, Wydział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych, Jelenia Góra, sierpień 2004.
- Statut Miejskiej Służby Ratowniczej*, Wrocław, 8.08.2005.
- Więdłocha A., *System organizacyjno-prawny Miejskiej Służby Ratowniczej w Kowarach*, KM PSP Jelenia Góra JRG II, 2004.
- Zarządzenie nr 75/2004 Burmistrza Miasta Kowary z dnia 26.11.2004 r. w sprawie powołania i organizacji Miejskiego Zespołu Reagowania przy Burmistrzu Kowar.

PROBLEMS OF THE POLICY OF COUNTERACTING THE NATURAL CATASTROPHES – CASE STUDY – KOWARY

Summary

The aim of this article is to present some aspects of the problems of the natural catastrophes on a local level. The main task of the publication is an attempt to define the notion of the Policy of counteracting the natural disasters which according to the author is not quite recognized category in Poland. The case study of the Kowary municipal (NUTS 5) as an example of executing this policy on the local level is presented.