Polski system ochrony ludności w zwierciadle Positive Prepping: od instytucjonalnej architektury do społecznej odporności

AUTOR

Fundacja Dobre Państwo

STRESZCZENIE / ABSTRACT

Artykuł analizuje relację między rozbudowaną strukturą instytucjonalną państwa a faktyczną zdolnością operacyjną w obliczu powodzi. Autor zestawia koncepcję Positive Prepping z polskim modelem ochrony ludności, wskazując na różnicę między posiadaniem procedur a ich skutecznym wdrożeniem pod presją czasu. Omówiono wielowarstwowość systemu – od Dyrektywy Powodziowej i zarządzania kryzysowego po wyspecjalizowane służby ratownicze. Kluczowym punktem jest tzw. epistemic scale advantage, czyli przewaga informacyjna państwa nad jednostką, która jednak nie zawsze przekłada się na użyteczny komunikat dla obywatela. Tekst podkreśla przejście od walki z wodą do nowoczesnego zarządzania ryzykiem w duchu socjohydrologii i resilience engineering, gdzie rzeka jest traktowana jako element systemu społeczno-ekologicznego.

The article analyzes the relationship between the state's extensive institutional structure and actual operational capacity in the face of flooding. The author contrasts the concept of Positive Prepping with the Polish model of civil protection, highlighting the difference between having procedures and their effective implementation under time pressure. The multi-layered nature of the system is discussed—from the Floods Directive and crisis management to specialized rescue services. A key point is the so-called epistemic scale advantage, namely the state's informational advantage over the individual, which does not always translate into a useful message for the citizen. The text emphasizes the transition from fighting water to modern risk management in the

spirit of socio-hydrology and resilience engineering, where the river is treated as an element of a socio-ecological system.

Artykuł analizuje krytyczną lukę między formalną architekturą instytucjonalną państwa a realną odpornością operacyjną w obliczu klęsk żywiołowych, posługując się przykładem polskich powodzi i reform ochrony ludności z lat 2024–2026. Autor stawia tezę, że samo posiadanie rozbudowanych procedur, map ryzyka i infrastruktury strategicznej jest niewystarczające, jeśli nie zostanie sprzężone z praktyczną gotowością obywatelską. Rozwiązaniem jest przejście ku policentrycznemu modelowi bezpieczeństwa, w którym państwowe systemy makroskalowe (jak zbiorniki retencyjne czy alerty RCB) współdziałają z mikroodpornością jednostek opartą na filozofii Positive Prepping. Tekst dowodzi, że prawdziwa rezyliencja nie wynika z sumy nakładów finansowych czy liczby wydanych poradników, lecz z przekształcenia wiedzy teoretycznej w nawykowe kompetencje i relacje sąsiedzkie. W ten sposób bezpieczeństwo przestaje być produktem dostarczanym przez państwo, a staje się procesem współprodukcji, w którym obywatel ewoluuje z roli biernego podmiotu chronionego w stronę świadomego i współodpowiedzialnego uczestnika systemu.

SŁOWA KLUCZOWE

Positive Prepping | system ochrony ludności | odporność społeczna | zarządzanie ryzykiem powodziowym | levee effect | safe development paradox | disaster risk management cycle | obywatelstwo rezylientne | adaptive capacity | redundancy illusion | epistemic scale advantage | socjohydrologia | resilience engineering | actionability komunikatu | organizational culture

Instytucjonalna architektura systemu kontra realna odporność operacyjna

Powódź stanowi wyjątkowo wymagający test dla państwa, gdyż łączy w sobie niemal wszystkie problemy, które dotąd analizowano oddzielnie. Jest jednocześnie procesem hydrologicznym i

zdarzeniem meteorologicznym, a także problemem infrastrukturalnym, przestrzennym, informacyjnym, logistycznym, medycznym, ekonomicznym i społecznym. Jej rozwój na dużej rzece może być stosunkowo powolny, podczas gdy w małej górskiej zlewni przebiega gwałtownie; zjawisko to bywa prognozowane z wielodniowym wyprzedzeniem, a jednocześnie w konkretnym miejscu potrafi w ciągu kilkudziesięciu minut przekształcić drogę w potok, odciąć łączność, uszkodzić most i uniemożliwić ewakuację. Dlatego zestawienie koncepcji Positive Prepping z polskim systemem ochrony przed powodzią jest poznawczo szczególnie wartościowe.

Ukazuje ono bowiem różnicę między posiadaniem rozbudowanej architektury instytucjonalnej a zdolnością przekształcenia informacji, zasobów i procedur w skuteczne działanie pod presją czasu. Polskiego modelu nie da się opisać jako jednej hierarchicznej struktury; jest on raczej nałożeniem na siebie kilku reżimów prawnych i organizacyjnych. Pierwszym z nich jest zarządzanie ryzykiem powodziowym wynikające z unijnej Dyrektywy Powodziowej i Prawa wodnego, obejmujące ocenę zagrożenia, mapowanie, planowanie działań technicznych i nietechnicznych oraz gospodarowanie wodami. Drugim jest system zarządzania kryzysowego, w ramach którego funkcjonują Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast wraz z zespołami zarządzania kryzysowego. Trzeci element to system ochrony ludności i obrony cywilnej, znacząco przebudowany po 2024 roku. Czwartą warstwę tworzą wyspecjalizowane służby i podmioty wykonawcze: IMGW-PIB, Wody Polskie, Państwowa Straż Pożarna, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, OSP, Policja, ratownictwo medyczne, Siły Zbrojne oraz administracja techniczna.

To właśnie interfejsy między tymi warstwami, a nie tylko jakość każdej z nich z osobna, decydują o odporności systemu. Prawo wodne ujmuje ochronę przed powodzią znacznie szerzej niż tradycyjna logika "wałów i zbiorników". Ustawa stanowi, że ochrona ta jest zadaniem Wód Polskich oraz administracji rządowej i samorządowej, a jej realizacja ma obejmować zapobieganie, ochronę, przygotowanie, reagowanie, usuwanie skutków, odbudowę oraz wyciąganie wniosków zmniejszających przyszłe konsekwencje. Jest to w istocie pełny disaster risk management cycle: mitigation-preparedness-response-recovery.

Pod względem doktrynalnym polskie prawo nie tkwi zatem w epoce przekonania, że powódź rozwiązuje się poprzez podwyższenie wału. Wbudowano w nie logikę zarządzania ryzykiem, a nie wyłącznie walki z wodą. Służą temu trzy instrumenty poznawcze: wstępna ocena ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia i ryzyka oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym. W trzecim cyklu wdrażania Dyrektywy Powodziowej Wody Polskie zakończyły w marcu 2025 roku aktualizację wstępnej oceny ryzyka, identyfikującej obszary narażone na znaczące zagrożenie. Dla tych terenów sporządza się mapy pokazujące zasięg i głębokość potencjalnego zalania oraz mapy

ryzyka, które odnoszą zagrożenie do ludności, działalności gospodarczej, środowiska i dziedzictwa kulturowego. Oznacza to odejście od abstrakcyjnego stwierdzenia "ta miejscowość jest zagrożona powodzią" na rzecz przestrzennie zróżnicowanej informacji o prawdopodobieństwie i konsekwencjach. Jest to istotna przewaga systemu państwowego nad gospodarstwem domowym.

Positive prepper może znać lokalny teren, historię powodzi i zachowanie potoku, lecz nie dysponuje hydrodynamicznym modelowaniem całego dorzecza, radarami meteorologicznymi, wieloletnimi seriami pomiarowymi ani możliwością sterowania kaskadą zbiorników. Państwo posiada epistemic scale advantage: może obserwować zjawisko ponad granicami gmin, powiatów i województw. Problem zaczyna się jednak w momencie, gdy wiedza makrosystemowa nie zostaje przetłumaczona na komunikat użyteczny dla człowieka znajdującego się przy konkretnej ulicy i konkretnej rzece.

Plany zarządzania ryzykiem powodziowym mają charakter wyraźnie interdyscyplinarny. Wody Polskie opisują ich metodologię jako połączenie modelowania hydraulicznego, analizy wielokryterialnej, analizy kosztów i korzyści oraz ocen prawnych i środowiskowych. Działania obejmują zarówno zbiorniki, wały i przebudowę urządzeń wodnych, jak i retencję, przywracanie naturalniejszych warunków przepływu, systemy ostrzegania oraz dostosowywanie zagospodarowania przestrzennego do ryzyka. To istotna zmiana paradygmatu: rzeka przestaje być przeciwnikiem, którego należy całkowicie ujarzmić, a zaczyna być elementem systemu społeczno-ekologicznego, któremu w określonych miejscach trzeba również pozostawić przestrzeń. Właśnie tutaj pojawia się socjohydrologia, traktująca człowieka i system rzeczny jako układ sprzężony. Powódź zmienia zachowania społeczne, ale działania społeczeństwa wpływają również na przyszłe powodzie. Budowa wału redukuje częstotliwość lokalnych zalewań i zwiększa poczucie bezpieczeństwa, co może zachęcać do intensywniejszej zabudowy terenu chronionego. Gdy następnie dochodzi do awarii obiektu lub występuje zdarzenie przekraczające parametry ochrony, wartość potencjalnych strat jest znacznie większa.

Paradoks bezpiecznego rozwoju i luki w komunikacji ryzyka

Literatura określa to zjawisko jako **levee effect** lub szerzej **safe development paradox**. Najnowszy przegląd systematyczny z 2026 r. wskazuje, że infrastruktura ochronna może paradoksalnie zwiększać ekspozycję na ryzyko, budując fałszywe poczucie bezpieczeństwa i stymulując intensywną zabudowę terenów za wałami. Efekt ten obserwowano również w Polsce.

Badanie mieszkańców terenów zalewowych środkowej Wisły po powodzi z 2010 r. wykazało, że choć pamięć o katastrofie pozostawała żywa nawet dwanaście lat później, u części osób nie przełamywała ona poczucia bezpieczeństwa wynikającego z istnienia wałów. Oznacza to, że samo wspomnienie tragedii nie przekłada się automatycznie na gotowość (preparedness). Między doświadczeniem a konkretnym zachowaniem pojawia się interpretacja infrastruktury: "skoro wybudowano ochronę, problem został rozwiązany". To właśnie w tym miejscu państwowa hydrotechnika może niechcący osłabiać obywatelski prepping. Prawo próbuje ograniczać ten paradoks poprzez wiązanie map ryzyka z planowaniem przestrzennym. Obszary szczególnego zagrożenia powodzią muszą być uwzględniane m.in. w planach ogólnych gmin, miejscowych planach, strategiach i decyzjach lokalizacyjnych. Jest to kluczowe, ponieważ najtańszym budynkiem do ochrony przed powodzią pozostaje ten, którego nie postawiono w miejscu wymagającym ciągłej ochrony. Każda inwestycja dopuszczona na terenie wysokiego ryzyka tworzy bowiem przyszłe zobowiązanie polityczne: po zabudowaniu obszaru państwo i samorząd znajdą się pod presją budowy wału, zbiornika, pompowni czy drogi ewakuacyjnej oraz wypłaty odszkodowań. Decyzja planistyczna podejmowana dziś jest zatem ukrytą decyzją o przyszłych kosztach bezpieczeństwa.

Historia polskiej ochrony przeciwpowodziowej pokazuje jednak, że wiedza o tym mechanizmie powstawała znacznie szybciej niż jego konsekwentne wdrażanie. Po powodzi z 1997 r. NIK wskazywała m.in. na brak kompleksowej koncepcji ochrony kraju, pogarszający się stan części infrastruktury hydrotechnicznej, niedostateczne wykorzystanie planowania przestrzennego oraz niewystarczającą osłonę hydrologiczno-meteorologiczną. W kolejnych latach sytuacja ulegała poprawie: rozbudowano monitoring, wprowadzono regulacje zarządzania kryzysowego, rozwinięto inwestycje i plany. Jednocześnie raporty NIK z późniejszych okresów wciąż wskazywały problemy z utrzymaniem wałów, koordynacją i tempem realizacji prac. Z punktu widzenia teorii organizacyjnego uczenia się jest to przykład **partial learning**: system uczy się, lecz nie wszystkie wnioski przechodzą z raportów do rutyny instytucjonalnej.

Wrześniowa powódź 2024 r. stanowi szczególnie wartościowe studium przypadku, choć wymaga metodologicznej ostrożności. Działań z września 2024 r. nie można oceniać przez pryzmat rozwiązań prawnych uchwalonych później. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej weszła w życie 1 stycznia 2025 r., natomiast głęboka nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym została uchwalona 29 maja 2026 r. i weszła w życie 4 lipca 2026 r. Powódź 2024 testowała zatem **poprzednią architekturę prawną oraz utrwaloną kulturę organizacyjną**, a późniejsze reformy należy traktować częściowo jako odpowiedź na ujawnione słabości. Ten test wypadł niejednoznacznie.

Państwo dysponowało znacznie lepszym systemem prognozowania i ostrzegania niż w 1997 r. W związku z prognozami dotyczącymi niżu genueńskiego już 11 września 2024 r. wysłano Alert RCB do mieszkańców kilku województw, a w kolejnych dniach odbywały się odprawy i posiedzenia struktur zarządzania kryzysowego. Kryzys nie pojawił się więc w całkowitej próżni informacyjnej. Problem dotyczył tego, **jak informację zróżnicowano, lokalizowano i przekładano na reakcję**. Najnowsza kontrola NIK, opublikowana 31 sierpnia 2026 r. i obejmująca lata 2024-2025, jest pod tym względem wyjątkowo istotna. Izba stwierdziła nieprawidłowości na wszystkich kontrolowanych szczeblach zarządzania, choć równocześnie odnotowała prawidłowe działania w wielu obszarach pomocy dla poszkodowanych. Materiał ten nie pozwala na prostą tezę o całkowitym "zawiedzeniu państwa", ale też nie świadczy o jego pełnej sprawności. Pokazuje raczej **nierównomierną odporność instytucjonalną**: niektóre części systemu działały skutecznie, inne ujawniły słabości właśnie na połączeniach pomiędzy monitoringiem, informacją, decyzją i działaniem. Najbardziej znamienne są ustalenia dotyczące Alertu RCB: między 11 a 15 września 2024 r. wysyłano tę samą treść na obszarze jedenastu województw, mimo gwałtownie pogarszającej się sytuacji w powiatach kłodzkim i nyskim.

Z perspektywy teorii komunikacji ryzyka jest to problem **spatial resolution of warning**. Im większy obszar obejmuje identyczny komunikat, tym mniejsza bywa jego zdolność do wywołania konkretnego zachowania u odbiorcy. Mieszkaniec otrzymujący ogólne ostrzeżenie o intensywnym deszczu niekoniecznie interpretuje je tak samo jak polecenie wskazujące, że w jego zlewni istnieje bezpośrednie ryzyko gwałtownego zalania i powinien rozpocząć przygotowania do ewakuacji. Positive Prepping wymaga tutaj czegoś więcej niż samego dotarcia sygnału. Wymaga **actionability** – zdolności komunikatu do uruchomienia określonego działania. Ostrzeżenie powinno odpowiadać nie tylko na pytanie "co się dzieje?", ale także "co mam zrobić teraz?". Różnica między informacją meteorologiczną, alertem hydrologicznym, pogotowiem przeciwpowodziowym, alarmem przeciwpowodziowym a nakazem ewakuacji jest ogromna. Im bardziej system liczy na samoświadomość obywatela, tym bardziej musi dbać o zrozumiałość przejścia pomiędzy tymi poziomami. Kontrola NIK ujawniła też kwestię znacznie głębszą: problemy z przejściem od obserwacji do decyzji.

Kultura organizacyjna decyduje o skuteczności prawa

Według Izby ówczesny wojewoda dolnośląski nie zaktualizował wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego i mimo narastającego zagrożenia nie ogłosił pogotowia ani alarmu przeciwpowodziowego. NIK stwierdziła ponadto, że dyrektor RCB nie otrzymał informacji o przerwaniu zapory w Stroniu Śląskim, co uniemożliwiło przekazanie tego ostrzeżenia mieszkańcom

tym kanałem komunikacji. W województwie opolskim sytuacja wyglądała inaczej: NIK pozytywnie oceniła aktywne monitorowanie, właściwą obsadę, znajomość infrastruktury i przygotowanie logistyczne oraz sprawne występowanie o wsparcie – choć i tam nie ogłoszono formalnie pogotowia ani alarmu przeciwpowodziowego, mimo przekroczenia stanów ostrzegawczych i alarmowych.

Różnica ta ma kluczowe znaczenie. Ta sama struktura prawna może generować odmienne rezultaty w zależności od organizational culture, leadership, staffing i operational routines. Ustawa sama nie działa. Jest skryptem, który musi zostać wykonany przez organizację. Prowadzi to do podstawowej zasady Positive Prepping: plan, którego nie ćwiczono, jest hipotezą o własnej gotowości. W tym kontekście szczególnie istotne są ustalenia dotyczące powiatów.

Iluzja systemu kontra realna zdolność operacyjna

W obu skontrolowanych starostwach – w Kłodzku i Nysie – nie prowadzono ćwiczeń, szkoleń ani treningów z zarządzania kryzysowego, które obejmowałyby m.in. działania przeciwpowodziowe i ewakuację ludności. Starostwo w Nysie w czasie powodzi nie dysponowało aktualnym powiatowym planem zarządzania kryzysowego wraz z planem ewakuacji. Z kolei w Kłodzku NIK stwierdziła brak odpowiedniego wyposażenia oraz zaniedbania w utrzymaniu powiatowego magazynu przeciwpowodziowego. Te niedostatki stoją w całkowitej sprzeczności z filozofią Positive Prepping. W obu przypadkach problemem nie jest brak heroizmu w obliczu katastrofy, lecz niewystarczająca pre-crisis rehearsal capacity.

Szczególnie wymowny przykład stanowi Lokalny System Osłony Przeciwpowodziowej w powiecie kłodzkim. Według NIK nienależyte utrzymanie systemu przyczyniło się do przedwczesnego wyłączenia stacji pomiarowych w Żelaźnie, Stroniu Śląskim i Lądku-Zdroju; stacja w Stroniu Śląskim nie została przywrócona do działania, mimo że o jej awarii wiedziano już od czerwca 2024 roku. Jest to podręcznikowy przykład rozróżnienia między posiadaniem systemu a posiadaniem zdolności. Sieć sensorów na schemacie organizacyjnym sprawia wrażenie redundantnej infrastruktury informacyjnej, jednak jeśli element pozostaje niesprawny przed kryzysem, formalny system przestaje odpowiadać rzeczywistości.

Jeszcze bardziej znamienny okazał się problem łączności. NIK ustaliła, że w jednostkach Wód Polskich na obszarze zlewni Nysy nie zapewniono skutecznych metod komunikacji z obsługą zbiorników na wypadek zaniku telefonii i Internetu. Radiowa łączność DMR, która miała stanowić alternatywę awaryjną, nie działała m.in. na zbiorniku w Stroniu Śląskim. Z perspektywy resilience engineering mamy tu do czynienia z redundancy illusion: system posiada nominalny kanał zapasowy, który w chwili próby nie spełnia swojej funkcji. Właśnie ten przypadek najlepiej obrazuje

przewagę praktycznej filozofii prepperskiej nad proceduralnym samozadowoleniem. Prepper nie powinien pytać „czy mam radio?”, lecz „czy radio działa tam, gdzie będę go potrzebował; czy akumulator jest sprawny; czy druga strona posiada kompatybilny sprzęt; czy znamy częstotliwość; czy próbowaliśmy połączyć się bez Internetu?”. Państwo powinno zadawać te same pytania, tyle że w skali systemowej. Test funkcjonalny jest ważniejszy niż wpis w inwentarzu.

Katastrofa w Stroniu Śląskim obnaża dodatkowo ograniczenia infrastrukturalnego determinizmu. Według raportu Wód Polskich suchy zbiornik na Morawce rozpoczął piętrzenie 13 września, a 15 września zapora została zniszczona po przelaniu wody; oszacowano, że obiekt przygotowany na przepływ rzędu 70–80 m³/s przyjął falę sięgającą około 320 m³/s. Niezależnie od sporów o zarządzanie obiektem, przypadek ten pokazuje różnicę między design event a beyond-design event. Każda budowla projektowana jest w oparciu o pewne założenia, które katastrofa może przekroczyć. Nie oznacza to, że inżynieria zawodzi z definicji.

Synergia infrastruktury strategicznej z indywidualną gotowością

Wrześniowa powódź dostarczyła jednak również dowodów na skuteczność infrastruktury wielkoskalowej. Zbiornik Racibórz Dolny rozpoczął piętrzenie 15 września 2024 r.; według Wód Polskich jego praca ograniczała falę na Odrze i opóźniała kulminację tak, aby zminimalizować ryzyko nałożenia się jej na falę Nysy Kłodzkiej. W późniejszej ocenie operator szacował redukcję fali na Odrze na około 70%. Choć liczbę tę należy traktować jako wewnętrzną estymację Wód Polskich, sam przypadek obrazuje ogromną wartość **regionalnej retencji strategicznej**, której nie sposób zastąpić indywidualnym przygotowaniem mieszkańców. Tutaj ujawnia się kluczowa różnica skali między Positive Prepping a działaniami państwa. Jednostka może przygotować plecak, zapas wody i plan ewakuacji, lecz nie zbuduje polderu o pojemności 185 mln m³ ani nie steruje falą w dorzeczu.

Państwo oraz wyspecjalizowane instytucje budują **collective protective capital** – dobra ochronne dostępne społeczeństwu niezależnie od zasobów poszczególnych rodzin. Positive Prepping nie stanowi więc alternatywy dla infrastruktury publicznej, a jedynie uzupełnia ją na poziomie mikro. Jednocześnie doświadczenia z 2024 roku pokazują, że sama infrastruktura to za mało. Powódź uderza w gospodarstwo domowe na długo przed tym, zanim państwo zdoła dotrzeć do każdego obywatela. Dlatego aktualny polski **Poradnik Bezpieczeństwa** w sekcji dotyczącej powodzi zaleca przygotowanie plecaka, zabezpieczenie domu, przeniesienie cennych przedmiotów i urządzeń elektrycznych na wyższe kondygnacje, przygotowanie zwierząt do ewakuacji, sprawdzenie

sąsiadów, śledzenie stanów wód oraz nieignorowanie wezwań do opuszczenia terenu. W części ogólnej państwo rekomenduje ponadto rodzinny plan kryzysowy, minimum trzydniowy zapas żywności i wody, apteczkę, wyznaczone punkty spotkania, identyfikatory dla dzieci i seniorów oraz współdziałanie z innymi. Pod względem merytorycznym zbieżność tych zaleceń z Positive Prepping jest zatem bardzo duża.

Jeszcze dalej poszła ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Terytorialne organy mają obowiązek utrzymywania zasobów obejmujących m.in. wodę, środki jej magazynowania i uzdatniania, zapasowe źródła energii, paliwo, żywność, środki higieniczne, produkty lecznicze oraz miejsca tymczasowego pobytu. Ustawa przewiduje przy tym, że wójt, starosta i wojewoda muszą zapewniać zasoby pozwalające na realizację zadań przez co najmniej trzy dni zagrożenia. To niezwykle interesujący przypadek **symetrii skalowej**: trzydniowa autonomia zalecana rodzinom została częściowo przeniesiona na poziom instytucjonalny. Ustawa wprowadziła ponadto bardziej szczegółową architekturę planowania ewakuacji. Plany mają obejmować nie tylko liczbę osób, ale i infrastrukturę transportową, miejsca zakwaterowania, niezbędne środki transportu, zabezpieczenie mienia, osoby odpowiedzialne za koordynację oraz system powiadamiania. Wojewoda opracowuje taki plan w oparciu o wkład gmin i powiatów. Teoretycznie jest to konstrukcja bliska policentrycznej odporności: poziom wyższy koordynuje kierunki i skalę, a poziom lokalny wnosi wiedzę o populacji, drogach i zasobach.

Szczególnie istotna reforma nastąpiła w 2026 r. Nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym rozdziela dotychczasowy jeden plan na **plan zarządzania ryzykiem** oraz **plan reagowania kryzysowego**. Koncepcyjnie jest to zmiana kluczowa. Pierwszy dokument ma odpowiadać na pytanie, jakie ryzyka istnieją, co zwiększa ekspozycję i jak ją redukować; drugi – co robić w momencie, gdy zagrożenie materializuje się tu i teraz. To rozdzielenie odzwierciedla różnicę między **preparedness** a **response** i może przeciwdziałać praktyce tworzenia jednego, obszernych dokumentu, który próbuje jednocześnie opisać ryzyka, procedury i wszystkie możliwe scenariusze. Nie należy jednak zbyt pochopnie uznawać tej reformy za rozwiązanie problemu. RCB wyjaśnia, że w okresie przejściowym dotychczasowe plany pozostają w mocy, a nowe dokumenty na poziomie województw, powiatów i gmin mają być opracowywane w 2028 r. Oznacza to, że w październiku 2026 r. polski system znajduje się w stanie **institutional transition**: prawo zmieniło już architekturę docelową, lecz operacyjne narzędzia na poziomie terenowym nie zostały jeszcze w pełni przebudowane. Właśnie dlatego ocena skuteczności reformy musi zostać odłożona; na razie można ocenić jej logikę, a nie finalne rezultaty.

Najciekawszym laboratorium tej transformacji jest zlewnia Nysy Kłodzkiej. Po powodzi 2024 r. Wody Polskie rozpoczęły prace nad wielowariantowym programem redukcji ryzyka. W 2025 r.

odbyła się seria spotkań w Kłodzku, Nysie, Głuchołazach, Lewinie Brzeskim, Stroniu Śląskim, Lądku-Zdroju i kolejnych miejscowościach, a w procesie konsultacji zebrano 425 unikalnych uwag i stanowisk. To nie jest jedynie detal proceduralny.

Od technokracji do portfela odporności i zarządzania ryzykiem

Jest to odejście od czysto technokratycznego modelu, w którym hydrolog i inżynier „wyznaczają rozwiązanie", na rzecz participatory flood risk governance – podejścia, w którym lokalna wiedza i akceptowalność społeczna stają się integralną częścią procesu projektowego. Studium opublikowane w marcu 2026 r., obejmujące całą zlewnię Nysy Kłodzkiej, zakłada dalsze analizy wykonalności, uwzględniające nie tylko koszty, lecz również uwarunkowania środowiskowe i społeczne. W debacie nad przyszłością zlewni podkreślano wagę zarówno rozwiązań infrastrukturalnych, jak i retencji oraz zagospodarowania przestrzennego. Wody Polskie zapowiadają przy tym wdrożenie rozwiązań opartych na naturze, w tym tworzenie przestrzeni dla rzek, obok klasycznej odbudowy wałów, zabezpieczeń i zbiorników.

Właśnie tutaj ujawnia się logika portfolio resilience: nie jeden wielki obiekt, lecz zestaw wielu warstw ograniczających ryzyko. Taka strategia jest bardziej dojrzała niż metafora „ochrony przed wodą". Woda podczas ekstremalnego opadu musi znaleźć miejsce. Można próbować ją zatrzymać w górnej części zlewni, opóźniać spływ, magazynować w zbiorniku, pozwalać na okresowe zalewanie terenów mniej wrażliwych, zwiększać infiltrację, kontrolować zabudowę lub bezpiecznie przeprowadzać falę przez tereny zurbanizowane.

Każdy wybór przenosi jednak część ryzyka – przestrzennie lub czasowo. Wał chroniący jeden obszar może podnieść poziom wody w innym. Zbiornik zabezpieczający dolinę wymaga terenu, a niekiedy ograniczeń własności. Renaturyzacja rzeki może kolidować z istniejącą zabudową lub rolnictwem. Ochrona przeciwpowodziowa jest więc przykładem risk redistribution, a nie całkowitej eliminacji ryzyka. W tym miejscu powraca nieunikniony wątek aksjologiczny: Kto ma przyjąć wodę, aby inni pozostali sucho? Czy właściciel gruntu położonego w potencjalnym polderze powinien ponosić koszt bezpieczeństwa miasta? Czy państwo ma prawo ograniczać zabudowę działki tylko dlatego, że jej przyszłe zalanie wygenerowałoby publiczne koszty ratownictwa? Jak wyceniać krajobraz, dziedzictwo, przesiedlenie i utratę miejsca?

Woda nie rozwiązuje tych dylematów. Hydraulika wskaże, gdzie popłynie; polityka musi natomiast zdecydować, które konsekwencje uzna za społecznie akceptowalne. To jeden z powodów, dla

których konsultacje w Kotlinie Kłodzkiej są ważniejsze niż sama liczba proponowanych zbiorników. Udział mieszkańców nie eliminuje konfliktu interesów, ale może poprawić procedural legitimacy podejmowanych decyzji. Jednocześnie państwo nie może sprowadzić konsultacji do plebiscytu, gdyż pewne rozwiązania wykraczają poza lokalne preferencje. Zlewnia jest systemem: działanie korzystne w jednej gminie może zwiększyć zagrożenie w gminie położonej niżej. Konieczna jest zatem kombinacja local knowledge i basin-wide coordination.

W tym punkcie polski model zaczyna przypominać najlepszą wersję Positive Prepping, lecz w skali makro. Preparedness gospodarstwa domowego buduje redundancję zasobów; państwo buduje redundancję infrastrukturalną. Rodzina ustala alternatywne miejsce spotkania; województwo planuje alternatywne kierunki ewakuacji. Prepper przechowuje zapas wody; system ochrony ludności ma obowiązek utrzymywać zasoby wody i środki jej dystrybucji. Rodzina ćwiczy plan; państwo powinno ćwiczyć struktury. Sąsiad zna osobę wymagającą pomocy; gmina powinna wiedzieć, gdzie znajdują się ludzie zależni. Różnica nie dotyczy więc logiki, lecz skali i formalizacji.

Luka między formalną wydolnością a realną odpornością operacyjną

Największa słabość polskiego systemu, którą obnażyła powódź 2024 r., polegała właśnie na **preparedness-performance gap**. Polska dysponowała mapami ryzyka, prognozami, systemami monitoringu, strukturami zarządzania kryzysowego, zbiornikami, Alertem RCB oraz profesjonalnymi służbami. Mimo to NIK w 2026 r. wykazała istnienie przestarzałych planów, brak ćwiczeń, niewystarczająco utrzymane systemy pomiarowe, nieskuteczną łączność awaryjną i niedostatecznie zróżnicowane alerty. To właśnie różnica między **institutional capacity on paper** a **operational capacity under stress**.

Jest to dokładnie ten sam błąd, który na poziomie indywidualnym popełnia właściciel nieużywanego plecaka ewakuacyjnego. Formalnie jest przygotowany; funkcjonalnie – nie wiadomo.

Z drugiej strony nie byłoby rzetelne wyciąganie z powodzi 2024 r. tezy o ogólnej niewydolności państwa. NIK wskazała również na sprawne pozyskiwanie i dystrybucję części środków pomocowych, aktywny monitoring i zaplecze operacyjne w województwie opolskim oraz istnienie funkcjonalnych struktur w kontrolowanych starostwach, mimo braków planistycznych. Racibórz Dolny spełnił swoją zasadniczą funkcję, a po powodzi rozpoczęto szeroki proces odbudowy i programowania nowych zabezpieczeń. System nie okazał się zatem ani niezawodny, ani bezradny – okazał się **heterogeniczny**. To właśnie jest najbardziej naukowo defensywna charakterystyka

polskiego modelu. Jego problemem nie jest brak instytucji, lecz nierówność jakości między nimi, poziomami terytorialnymi i funkcjami. Polska posiada relatywnie rozwiniętą warstwę **hazard knowledge** – monitoring, mapowanie i planowanie. Dysponuje także znaczącym potencjałem ratowniczym, którego szczególnym zasobem są PSP i rozległa sieć OSP. Słabsze pozostają miejscami interfejsy: aktualizacja planów, ćwiczenia, redundancja łączności, przekład informacji na lokalne decyzje oraz społeczne przygotowanie przed nadejściem zdarzenia.

Właśnie dlatego największa możliwość rozwoju nie leży wyłącznie w kolejnych betonowych inwestycjach, lecz w budowie **distributed preparedness**. Dom przy rzece powinien znać własne ryzyko z map, ale posiadać również plan ewakuacji. Szkoła powinna wiedzieć nie tylko, że znajduje się w strefie zagrożenia, lecz jak rozdzielić dzieci rodzicom w przypadku przerwania łączności. Dom pomocy społecznej powinien mieć opracowany plan transportu osób niesamodzielnych. Gmina powinna ćwiczyć go z powiatem, a powiat z województwem. Operator zbiornika powinien dysponować kanałem zapasowym, który został fizycznie przetestowany. Informacja IMGW powinna opierać się na ustalonych progach przekładających prognozę na konkretne działania lokalne. Dopiero wtedy wiedza hydrologiczna staje się społeczną odpornością.

Można w związku z tym sformułować trzy poziomy dojrzałości ochrony przeciwpowodziowej. Najstarszy model można nazwać **flood control**: celem jest kontrola rzeki za pomocą wału, kanału i zbiornika. Model bardziej współczesny to **flood risk management**: nie zakłada on pełnej kontroli, lecz redukcję prawdopodobieństwa i konsekwencji poprzez technikę, planowanie przestrzenne i monitoring. Najwyższy poziom stanowi **flood resilience**: społeczeństwo zakłada, że część zdarzeń mimo zabezpieczeń wystąpi, i organizuje system tak, aby absorbowanie wstrząsu, ewakuacja, podtrzymywanie funkcji i odbudowa nie prowadziły do trwałej dezintegracji.

Polskie prawo i planowanie coraz wyraźniej przesuwają się z pierwszego modelu w stronę drugiego i trzeciego. Praktyka 2024 r. pokazała jednak, że transformacja doktryny nie oznacza automatycznej transformacji wykonania. W tym właśnie punkcie Positive Prepping może pełnić funkcję użytecznej korekty kultury administracyjnej. Nie chodzi o to, by obywatel zastąpił Wody Polskie, IMGW czy straż pożarną. Jego wartość polega na wymuszeniu pytania charakterystycznego dla praktyka: **czy to naprawdę zadziała w chwili kryzysu?** Czy numer alarmowy jest zapisany także poza telefonem? Czy radio rzeczywiście działa? Czy magazyn zawiera sprzęt? Czy plan był ćwiczony?

Czy senior zostanie zabrany? Czy droga opisana w dokumentacji pozostanie przejezdna po zalaniu? Czy komunikat będzie zrozumiały o trzeciej nad ranem? Administracja ma naturalną skłonność do myślenia kategoriami zgodności proceduralnej. Positive Prepping wprowadza kategorię

operacyjnej wykonalności. Najbardziej odporny model powinien łączyć obie te perspektywy. Jednocześnie polski system wnosi do filozofii preppingu ważną korektę.

Policentryczna odporność jako synergia państwa i obywatela

Autor pokazuje, że jednostkowa autonomia ma swoje granice, wyznaczone przez geografię zlewni i skalę infrastruktury. Mieszkaniec Kłodzka nie może przygotować się na przepływ całej Nysy Kłodzkiej w taki sam sposób, w jaki zabezpiecza się na trzydniową awarię prądu. Nie wybierze sobie retencji dla całej doliny, nie przesunie mostu ani nie zarządzi kaskadą zbiorników. Niektóre ryzyka mogą być racjonalnie zarządzane wyłącznie kolektywnie.

Positive Prepping i państwowa ochrona przeciwpowodziowa nie są więc modelami konkurencyjnymi, lecz stanowią dwa poziomy tego samego problemu: państwo redukuje ryzyko systemowe, a obywatel własną podatność. Państwo obserwuje zlewnię, obywatel – ulicę. Państwo buduje zbiornik, obywatel planuje ewakuację. Państwo wydaje alarm, obywatel musi wiedzieć, co ten sygnał oznacza dla jego rodziny. Państwo zapewnia służby, ale pierwszym człowiekiem przy osobie potrzebującej pomocy może okazać się sąsiad.

Najbardziej interesujący polski model przyszłości nie jest zatem ani paternalistyczny, ani libertariańsko-prepperski. Jest policentryczny: silne państwo, kompetentny samorząd, profesjonalne służby i sprawna infrastruktura współdziałają z przygotowanymi gospodarstwami domowymi jako części jednego systemu. Odpowiedzialność nie jest tu przerzucana z jednego poziomu na drugi, lecz podzielona według realnych możliwości działania.

Powódź obrazuje tę zasadę szczególnie dobitnie. Nie można nakazać rzece, aby respektowała granice gmin, zakres kompetencji urzędu czy zapisy planu kryzysowego. Woda testuje system według jego rzeczywistych połączeń, a nie według schematu organizacyjnego.

Z tej przyczyny najbardziej dojrzałą formą ochrony nie jest mur przeciwko rzece, lecz społeczeństwo, które rozumie własną zlewnię i zna ograniczenia infrastruktury. To wspólnota, która potrafi wcześniej rozpoznać sygnały zagrożenia, ćwiczy reakcje, zachowuje alternatywne kanały komunikacji, nie zabudowuje bezrefleksyjnie przestrzeni potrzebnej wodzie i umie odbudować się po katastrofie bez odtwarzania tych samych błędów. W takim ujęciu Positive Prepping przestaje być amerykańskim poradnikiem gospodarstwa domowego, a staje się mikrospołecznym odpowiednikiem dojrzałej polityki redukcji ryzyka powodziowego. Przejście od

obywatela chronionego do obywatela współodpowiedzialnego to polski system ochrony ludności w zwierciadle Positive Prepping.

Zestawienie polskiego systemu ochrony ludności z filozofią Positive Prepping prowadzi do wniosków bardziej złożonych niż proste przeciwstawienie państwa i obywatela. Oba modele zaczynają się do siebie zbliżać, choć przyjmują inne punkty wyjścia.

Positive Prepping startuje od gospodarstwa domowego, rodziny i sąsiedztwa, budując ku górze sieć zależności. Polski system prawny rozpoczyna od państwa, organów i zasobów, schodząc dopiero później do poziomu ludności i samoorganizacji. W pierwszym przypadku kluczowa jest sprawczość jednostki zanurzonej we wspólnocie, w drugim – odpowiedzialność instytucjonalna państwa wobec ludności. Jednak ustawa z 5 grudnia 2024 r. oraz działania wdrażane w latach 2025–2026 przesuwają polski model w stronę pośrednią: obywatel pozostaje podmiotem chronionym, lecz staje się również współtwórcą społecznej odporności.

Jest to zmiana głębsza niż zwykła modernizacja przepisów o schronach. Jeszcze w marcu 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli surowo oceniała sytuację: po uchyleniu poprzednich regulacji w Polsce nie funkcjonował system obrony cywilnej z właściwą podstawą ustawową, a wieloletnia luka prawna pozostawiała nierozwiązane kwestie kompetencji i struktur. Po wejściu w życie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej 1 stycznia 2025 r. powstała kompleksowa architektura obejmująca organy, wykrywanie zagrożeń, alarmowanie oraz ciągłość działania administracji. Mamy więc do czynienia ze zmianą paradygmatu regulacyjnego.

W tym kontekście znamienne jest ustawowe pojęcie odporności społecznej. Ustawa nie ogranicza bezpieczeństwa wyłącznie do profesjonalnych służb; zadania ochrony ludności obejmują także szkolenia, ćwiczenia i rozwijanie kompetencji obywatelskich. To język znacznie bliższy Positive Prepping niż dawnemu modelowi obrony cywilnej, rozumianej jako zbiór struktur uruchamianych dopiero w stanie nadzwyczajnym. Autor książki **The Emergency Playbook** również przesuwa środek ciężkości z fortyfikacji na pragmatyczne zapasy, relacje sąsiedzkie i zdolność do odbudowy. Najbardziej interesująca jest przy tym symetria między poziomem gospodarstwa domowego a państwa.

Współprodukcja bezpieczeństwa zamiast iluzji wskaźników

Ustawa zobowiązuje wójta, starostę i wojewodę do zapewnienia zasobów niezbędnych do realizacji funkcji ochrony ludności przez co najmniej trzy dni zagrożenia. Dotyczy to m.in. zapasów wody,

żywności, produktów leczniczych i pierwszej pomocy, a także systemów łączności, ostrzegania, wsparcia ratowniczego oraz funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony.

Jest to niemal instytucjonalny odpowiednik domowej reguły 72 godzin. Państwo wymaga od obywatela utrzymania zdolności przetrwania pierwszych dni, ale jednocześnie nakłada analogiczną odpowiedzialność na struktury publiczne. Ta równoległość ma kluczowe znaczenie aksjologiczne, gdyż zapobiega redukowaniu gotowości do prywatyzacji ryzyka. W dojrzałym systemie bezpieczeństwa nie może bowiem obowiązywać formuła: „obywatelu, radź sobie przez trzy dni, bo państwo może nie przyjechać". Trafniejsza jest zasada wzajemności: gospodarstwo buduje bufor autonomii, aby system publiczny mógł w pierwszej kolejności pomóc tym, którzy autonomii posiadać nie mogą; państwo zaś utrzymuje zasoby i infrastrukturę, których pojedyncze gospodarstwo nigdy nie zdoła zastąpić. Ustawa przewiduje nawet tworzenie magazynów przeciwpowodziowych jako jednej z form zabezpieczenia ochrony ludności. W tej konfiguracji preparedness staje się przykładem co-production of security – współprodukcji bezpieczeństwa przez obywatela i instytucję.

Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 materializuje tę filozofię w wymiarze finansowym. Na pierwszy program przeznaczono prawie 34 mld zł, co obejmuje infrastrukturę ochronną, logistykę, zapasy, sprzęt dla służb, szkolenia, łączność, systemy alarmowania oraz tworzenie Korpusu Obrony Cywilnej. Istotne jest jednak nie samo zwiększenie wydatków. Z punktu widzenia resilience engineering pieniądz staje się odpornością dopiero wtedy, gdy zostanie przetworzony w capability: sprawny schron, działający radiotelefon, przeszkolonego człowieka, przećwiczoną procedurę, zapas o znanej lokalizacji, interoperacyjny system łączności i kompetentną organizację.

Historia polskich budowli ochronnych dobitnie pokazuje różnicę między aktywem a zdolnością. Kontrola NIK z 2024 roku wskazała, że według inwentaryzacji PSP w schronach i ukryciach znajdowały się miejsca dla mniej niż 4% mieszkańców kraju, a 68% oglądanych schronów i ponad połowa ukryć nie spełniały wymaganych warunków technicznych. Jeszcze bardziej bulwersująca była kwestia szacowania „miejsc doraźnego schronienia". Upubliczniono informacje sugerujące możliwość ukrycia ponad 49 mln ludzi, podczas gdy NIK uznała te dane za nierzetelne i mogące tworzyć fałszywe poczucie bezpieczeństwa; do spisu trafiały obiekty, których stan lub dostępność nie gwarantowały realnej ochrony. To niemal podręcznikowy przypadek metric illusion – złudzenia wytwarzanego przez wskaźnik.

Można zliczyć 235 tysięcy potencjalnych obiektów i wygenerować imponującą liczbę miejsc, a jednocześnie nie odpowiedzieć na kluczowe pytania: czy obywatel wie, gdzie znajduje się obiekt, czy może do niego wejść i czy budowla posiada sprawną wentylację, drzwi, instalacje, wodę, sanitariaty

oraz procedurę uruchomienia. W języku przedstawionej wcześniej teorii jest to różnica między nominal capacity a effective capacity.

Od informacji do praktycznej zdolności działania

Positive Prepping intuicyjnie wymusza zadanie drugiego pytania: nie „czy coś posiadasz?", lecz „czy rzeczywiście potrafisz z tego skorzystać, gdy otoczenie przestanie działać?". Podobne rozróżnienie dotyczy informacji. Polski model tworzy rozbudowaną architekturę ostrzegania: Alert RCB, syreny, komunikaty administracji oraz kanały radiowe i cyfrowe. W 2026 roku przeprowadzano już zarówno lokalne, jak i ogólnokrajowe ćwiczenia systemu alarmowania; 21 lipca uruchomiono testy syren w całym kraju. Samo sprawdzanie systemów ma ogromną wartość, ponieważ przenosi ochronę ludności z logiki dokumentacyjnej w stronę operational verification. Jednocześnie doświadczenie powodzi z 2024 roku przypomina, że najtrudniejszym problemem nie jest sama transmisja tekstu na telefon, lecz właściwe dopasowanie komunikatu do lokalnej dynamiki zagrożenia i uruchomienie na jego podstawie konkretnego działania. Można zatem wyróżnić trzy warstwy informacji kryzysowej. Pierwsza to hazard detection: dostrzeżenie zjawiska przez sensor, radar, wodowskaz lub analizę wywiadowczą. Druga to situational interpretation: ustalenie, co dane zjawisko oznacza dla konkretnych obszarów i grup. Trzecia to protective action communication: poinformowanie człowieka, co ma zrobić.

Każda z tych warstw może działać lub zawodzić niezależnie. Polska posiada relatywnie rozwinięte możliwości pierwszej warstwy i intensywnie rozwija trzecią. Największe wyzwanie systemowe leży jednak pomiędzy nimi: w zdolności organizacyjnej do konwersji danych w decyzję. Z perspektywy Positive Prepping równie istotna jest czwarta warstwa – household interpretation. Nawet perfekcyjny alert nie pomoże rodzinie, jeśli ta nie ustaliła wcześniej, kto odbierze dziecko, gdzie spotkają się domownicy, kto pomoże seniorowi, gdzie leżą dokumenty i jak szybko odciąć media.

Autor książki wskazuje, że właśnie takie mikroprocedury stanowią rdzeń przygotowania i odróżniają pozytywną gotowość od fantazji o bunkrze. W ten sposób państwowy system ostrzegania staje się skuteczny dopiero po sprzężeniu go z istniejącą mikroorganizacją gospodarstwa domowego. Najbardziej znaczącą zmianą polskiego modelu w latach 2025–2026 może więc okazać się nie budowa schronów, lecz przejście od public information do public training. Powszechne Warsztaty Ochrony Ludności prowadzone od 2026 roku m.in. przez Polski Czerwony Krzyż i Związek Ochotniczych Straży Pożarnych uczą pierwszej pomocy, przygotowania na pierwsze 72 godziny oraz tworzenia rodzinnego planu awaryjnego. Zajęcia są praktyczne i mogą obejmować pełny ośmiogodzinny cykl, co stanowi zasadniczą różnicę względem modelu opartego wyłącznie na

broszurach. Z perspektywy psychologii uczenia się ma to silne uzasadnienie: wiedza deklaratywna („wiem, co należy zrobić”) nie jest równoważna wiedzy proceduralnej („potrafię to zrobić”). Uczenie dorosłych jest skuteczniejsze, gdy łączy instrukcję z doświadczeniem, informacją zwrotną i praktyką. Model Kolba opisuje ten proces jako cykl doświadczenia, refleksji, konceptualizacji i ponownego eksperymentowania.

Edukacja musi przekładać się na realne zachowania

Badania nad **skill decay** dowodzą, że kompetencje niewykorzystywane i niećwiczone ulegają osłabieniu. W kontekście bezpieczeństwa oznacza to, że kurs pierwszej pomocy sprzed ośmiu lat nie jest równoważny z umiejętnościami regularnie odnawianymi, podobnie jak jednorazowe przeczytanie instrukcji ewakuacyjnej nie zastąpi praktycznych ćwiczeń.

Program OLiOC zmierza w tym kierunku. Dokument programowy zakłada wykorzystanie warsztatów praktycznych, rzeczywistych scenariuszy kryzysowych, ćwiczeń decyzyjnych oraz działań w warunkach niedoboru zasobów i zdarzeń masowych; budowanie świadomości społecznej definiuje jako proces ciągły. Teza o ciągłości jest tu kluczowa. Odporności społecznej nie da się "wdrożyć" jednorazową kampanią tak, jak instaluje się urządzenie. Jest ona formą **kapitału kompetencyjnego**, który wymaga stałej reprodukcji. W 2026 roku skala powszechnej edukacji zaczęła wyraźnie rosnąć.

Według danych MSWiA pod koniec maja partnerzy programu przeszkolili blisko 200 tys. osób, a kolejne warsztaty zaplanowano dla ponad 100 tys. uczestników. We wrześniu resort raportował, że w działaniach Akademii OLiOC w 2026 roku uczestniczyło już około 400 tys. osób, a ogólnokrajowy trening reagowania objął około 1500 lokalizacji; późniejsze podsumowanie wskazało na ponad 154 tys. uczestników samego treningu.

Choć liczby te obrazują skalę przedsięwzięcia, nie mogą być utożsamiane z dowodem osiągnięcia gotowości społecznej. Frekwencja mierzy udział. Nie mierzy trwałości wiedzy, transferu kompetencji do domu ani zachowania podczas prawdziwego kryzysu. To rozróżnienie ma znaczenie metodologiczne. W ewaluacji takich programów należy oddzielać **output**, **outcome** i **impact**. Outputem jest liczba warsztatów i uczestników. Outcome oznacza zmianę wiedzy, umiejętności lub zachowań — na przykład wzrost liczby rodzin posiadających plan awaryjny czy zapas wody. Impact natomiast dotyczy skutku w realnym zdarzeniu: mniejszej liczby ofiar, sprawniejszej ewakuacji, odciążenia służb czy szybszej odbudowy. System raportujący jedynie liczbę przeszkolonych osób niewiele mówi o rzeczywistym rezultacie społecznym. Dojrzała polityka preparedness powinna

rozwijać **preparedness metrics** oparte nie tylko na frekwencji, ale przede wszystkim na zachowaniach.

W tym miejscu pomocny jest model COM-B stosowany w naukach behawioralnych. Zachowanie ochronne wymaga jednoczesnego wystąpienia trzech czynników: **capability** (wiedzy i umiejętności), **opportunity** (warunków materialnych i społecznych pozwalających działać) oraz **motivation**. Człowiek może wiedzieć, że powinien gromadzić zapasy wody, lecz nie mieć na to miejsca w małym mieszkaniu. Może dysponować przestrzenią i środkami, lecz nie uznawać zagrożenia za istotne. Może być zmotywowany i przygotowany materialnie, ale opiekować się osobą wymagającą szczególnej pomocy przy ewakuacji. Powszechna edukacja jest zatem tylko jedną z warstw zmiany zachowań.

Z tego powodu szczególnie istotna jest rola Ochotniczych Straży Pożarnych. OSP nie są jedynie tanim rozszerzeniem profesjonalnego ratownictwa; socjologicznie pełnią funkcję **organizacji pomostowej** pomiędzy państwem a wspólnotą lokalną. Strażak ochotnik łączy w sobie wiele ról: jest mieszkańcem wsi lub małego miasta, sąsiadem, przedsiębiorcą, rolnikiem i członkiem rodziny, a jednocześnie uczestnikiem formalnego systemu bezpieczeństwa. Dysponuje zatem zarówno **bonding social capital**, wynikającym z lokalnych więzi, jak i **linking social capital**, dzięki włączeniu w instytucjonalne struktury reagowania.

Policentryczność jako synergia wiedzy systemowej i lokalnej

To niezwykle cenny typ aktora podczas powodzi. Centrala może dysponować mapą hydrauliczną, ale miejscowy strażak wie, przy którym przepuście woda zawsze cofa się na drogę; zna samotnego mieszkańca pozbawionego samochodu; pamięta, którą boczną trasą przejedzie ciągnik; wie, gdzie znajduje się łódź i kto posiada agregat. OSP materializuje zatem koncepcję **embedded expertise** – wiedzy eksperckiej zakorzenionej w lokalnym środowisku.

Nie zastępuje ona hydrologa ani PSP, lecz łączy abstrakcyjną wiedzę systemową z mikrotopografią codzienności. Włączenie OSP i PCK w powszechne warsztaty ochrony ludności ma więc znaczenie wykraczające poza logistyczną wygodę; pozwala na wykorzystanie instytucji posiadających bezpośredni kontakt społeczny z odbiorcą. W naukach o komunikacji ryzyka określa się takie podmioty mianem **trusted messengers**. Ludzie nie oceniają bowiem komunikatu wyłącznie przez pryzmat jego prawdziwości semantycznej – kluczowa jest reputacja źródła, jego bliskość, doświadczenie i wcześniejsza relacja z odbiorcą. Lokalny strażak instruujący mieszkańców, jak

reagować na powódź, może wywołać zupełnie inny efekt behawioralny niż centralna ulotka, nawet jeśli przekazuje tę samą treść.

W tym miejscu polski system uzyskuje potencjalnie policentryczną strukturę. Centrum dostarcza ramy prawne, finansowanie, standardy i systemy ostrzegania. Województwo organizuje działania w szerszej skali, powiat łączy gminy i część zasobów ratowniczych, a gmina zna mieszkańców, przestrzeń i lokalną infrastrukturę.

OSP, PCK i organizacje społeczne tworzą pośrednią warstwę relacyjną, podczas gdy gospodarstwo domowe odpowiada za pierwszy poziom działania. Nie ma jednego centrum, które musiałoby wiedzieć wszystko; istnieją za to liczne węzły, które muszą wymieniać informacje i znać granice własnych kompetencji. Taki model przypomina **polycentric governance** rozwijane przez Elinor Ostrom. Wielość centrów decyzyjnych nie jest w nim wadą, o ile funkcjonują mechanizmy koordynacji, wzajemnego uczenia się i rozwiązywania konfliktów. Przeciwieństwem tego podejścia nie jest centralizacja, lecz fragmentacja. Decentralizacja bez interoperacyjności prowadzi do chaosu, natomiast centralizacja pozbawiona lokalnej adaptacji tworzy ślepotę terenową.

Odporność rodzi się między tymi skrajnościami. Można tu wskazać na głęboką konwergencję polskiego modelu i Positive Prepping. Autor książki ujmuje pozytywną gotowość jako odejście od izolacji na rzecz relacji, praktycznych zasobów i współpracy, wiążąc trwałą odporność ze sprawiedliwością, empatią i udziałem ludzi w decyzjach. Polski model po 2025 r. również przesuwa się w stronę społecznej edukacji, praktycznych ćwiczeń, lokalnej współpracy i odpowiedzialności gospodarstw domowych, choć zachowuje znacznie silniejszy komponent instytucjonalny. Różnica pozostaje szczególnie widoczna w **epistemologii bezpieczeństwa**. Positive Prepping jest z natury bardziej rozproszony: człowiek powinien obserwować środowisko, znać lokalne ryzyka, rozwijać własne kompetencje i nie opierać całego bezpieczeństwa na pojedynczym źródle informacji. Polski system z konieczności zachowuje pionową architekturę komunikatów: Alert RCB, syreny, oficjalne kanały i polecenia służb. Jest to racjonalne w zdarzeniach wymagających masowej koordynacji – podczas ewakuacji miasta nie można prowadzić publicznego seminarium na temat pięciu alternatywnych interpretacji zagrożenia.

Realna odporność wymaga kultury korygowania błędów i adaptacyjności

Właśnie dlatego państwo potrzebuje **wysokiej jakości epistemicznej pokory**. Oficjalny komunikat powinien być traktowany jako najbardziej wiarygodne narzędzie koordynacji, a nie

dowód na nieomylność instytucji. Błąd Hawajów z 2018 roku, powódź z 2024 roku czy wcześniejsze polskie problemy z inwentaryzacją schronów pokazują, że instytucja może wysłać błędną informację, zbyt ogólny komunikat lub stworzyć wskaźnik dający fałszywe poczucie bezpieczeństwa. Odporność wymaga zatem kultury **error correction**, w której szybkie wykrywanie i korygowanie błędów jest ważniejsze niż utrzymanie wizerunku nieomylności.

Pod tym względem praktyka prepperska może stanowić interesującą inspirację dla administracji. Dobry prepper zakłada, że baterie mogą być rozładowane, trasa zablokowana, filtr uszkodzony, a pierwszy plan niewykonalny. Nie traktuje tego jako skandalu ontologicznego, lecz jako powód posiadania planu B. Administracja znacznie częściej jest projektowana według logiki formalnej poprawności: system ma działać tak, jak przewidziano. Resilience engineering stawia inne pytanie: **co zrobimy, gdy system zachowa się inaczej, niż przewidziano?**

To prowadzi do pojęcia **adaptive capacity**. Ustawa może określić strukturę odpowiedzialności, ale nie przewidzi każdej konfiguracji kryzysu. Program może wyposażyć gminę w agregat, lecz nie rozstrzygnie, czy woda odetnie drogę do magazynu. Procedura może opisać ewakuację, ale nie uwzględni jednoczesnej awarii mostu i telefonii. Dlatego największą wartością ćwiczeń nie jest potwierdzenie, że plan działa zgodnie ze scenariuszem, lecz odkrycie, **gdzie scenariusz był błędny**. Ćwiczenie powinno zatem zawierać element kontrolowanego zaskoczenia. Jeśli wszyscy uczestnicy znają dokładnie przebieg symulacji, otrzymujemy demonstrację zgodności, a nie test odporności. W badaniach nad High Reliability Organizations właśnie gotowość do rozpoznawania nieoczekiwanych odchyleń i oddawania decyzyjności osobie posiadającej aktualnie najlepszą wiedzę — **deference to expertise** — stanowi jeden z filarów niezawodności.

W przypadku powodzi może to oznaczać, że formalnie najwyższy rangą urzędnik nie dysponuje najlepszą informacją o lokalnym przepuście, a operator urządzenia wodnego nie ma pełnej wiedzy o ewakuacji mieszkańców. System powinien umieć scalać te perspektywy. Polski model po reformie posiada potencjał do takiej ewolucji, lecz jest jeszcze zbyt młody, by na podstawie samych regulacji stwierdzić, czy ją osiągnął. To kluczowa różnica między **institutional design** a **institutionalization**. Prawo można uchwalić w jeden dzień, ale budowa kultury organizacyjnej zajmuje lata.

Nowe obowiązki szkoleniowe mogą zostać spełnione formalnie poprzez kurs, lecz potrzebują czasu, aby stać się rutyną. Nowe magazyny mogą zostać doposażone, ale dopiero kryzys lub realistyczne ćwiczenia pokażą, czy są właściwie rozmieszczone. Nowe kanały łączności można kupić, jednak muszą być one regularnie testowane. Dlatego imponująca skala wydatków sama w sobie nie powinna zamykać debaty.

Program 2025-2026 przeznacza niemal 34 mld zł na nową architekturę ochrony ludności. Równocześnie punkt startowy był trudny: jeszcze przed wejściem nowej ustawy NIK wskazywała brak systemowej podstawy obrony cywilnej, niewystarczającą liczbę miejsc ochronnych i słabości ewidencji. Ocena systemu powinna więc koncentrować się nie na samych nakładach, lecz na **conversion efficiency from expenditure to preparedness** — zdolności przekształcania wydatków w realną gotowość.

Obywatelstwo rezylientne jako fundament realnego bezpieczeństwa

Podobnie rzecz ma się z kampaniami edukacyjnymi. Rozesłanie **Poradnika Bezpieczeństwa** do ponad 16 mln gospodarstw domowych tworzy bezprecedensową skalę dystrybucji informacji, jednak sama liczba egzemplarzy nie mówi nam, ile osób faktycznie przeczytało dokument, zmieniło swoje zachowanie, spakowało plecak czy ustaliło rodzinny plan. MSWiA słusznie przesuwa więc akcent z broszury ku praktycznym warsztatom. Jest to logiczne, gdyż **information exposure is not behavioural adoption**. Być może właśnie tutaj kryje się najważniejsza lekcja Positive Prepping dla państwa: edukacja kryzysowa nie może być jedynie projektem informacyjnym.

Musi stać się **projektem kulturowym**. Celem nie jest obywatel, który wie, że powinien mieć plan, lecz taki, dla którego posiadanie go jest równie naturalne jak zapinanie pasa bezpieczeństwa. Taka zmiana nie zachodzi podczas jednej kampanii; wymaga habituacji, nowych norm społecznych, ćwiczeń, przykładów i transmisji międzypokoleniowej. Socjologia norm wskazuje, że dane zachowanie upowszechnia się łatwiej, gdy jest postrzegane jako typowe i społecznie aprobowane. Jeśli gromadzenie zapasów wody kojarzy się z paranoicznym prepperem, większość społeczeństwa będzie unikać takiej identyfikacji. Jeśli natomiast szkoła, strażak, gmina i sąsiad traktują rodzinny plan awaryjny jako element zwykłej odpowiedzialności, zmienia się **descriptive norm**. Positive Prepping jest w tym sensie próbą kulturowego rebrandingu preparedness: przejściem od apokaliptycznej subkultury ku codziennej kompetencji obywatelskiej. Polski system wyraźnie zaczyna stosować podobną strategię.

Warsztaty odbywają się nie tylko w obiektach służb, ale także w szkołach, bibliotekach, domach kultury, świetlicach, remizach czy lokalnych salach. Z antropologicznego punktu widzenia ma to kluczowe znaczenie: preparedness zostaje wyprowadzona ze specjalistycznych centrów szkoleniowych i przeniesiona do **zwyczajnej przestrzeni życia społecznego**. Największe pole do rozwoju ujawnia się jednak w sąsiedztwie. Oficjalne programy szkolą jednostkę, system prawny definiuje organy, lecz pomiędzy nimi istnieje mikropoziom bloku, ulicy, osiedla czy wspólnoty

mieszkaniowej. To właśnie tam, podczas powodzi, padają najbardziej konkretne pytania: kto posiada pompę, kto ma łódź, kto wie, jak odłączyć prąd, gdzie mieszka osoba niesamodzielna, kto dysponuje busem lub kluczami do świetlicy i gdzie są worki z piaskiem. Autor książki trafnie rozpoznaje tę skalę jako podstawowy rezerwuar **horizontal resilience**, konsekwentnie przeciwstawiając izolowanemu prepperowi relacje sąsiedzkie, empatię, wymianę umiejętności i wzajemną pomoc.

Polska posiada naturalną bazę instytucjonalną dla takiego modelu w postaci OSP, wspólnot lokalnych, organizacji ratowniczych, PCK, harcerstwa czy struktur samorządowych. Najbardziej obiecującą ewolucją nie byłoby zatem tworzenie nowych organizacji sąsiedzkich od zera, lecz **sieciowanie struktur, które już istnieją**. W ten sposób społeczeństwo odporne różniłoby się zarówno od doomsdayowego świata prywatnych fortec, jak i od paternalistycznego świata oczekującego na przyjazd służb. Jego obywatele nie próbują zastąpić państwa, ale też nie zakładają, że państwo zastąpi ich.

Na poziomie aksjologicznym jest to interesujący kompromis między **wolnością, solidarnością a odpowiedzialnością**. Wolność oznacza zdolność działania bez całkowitej zależności od natychmiastowej interwencji zewnętrznej. Solidarność polega na tym, że ta zdolność jest wykorzystywana również dla innych. Odpowiedzialność zaś to świadomość granic własnej autonomii oraz gotowość do podporządkowania się wspólnej koordynacji tam, gdzie działanie jednostkowe wpływa na bezpieczeństwo całości. Taki model można nazwać **obywatelstwem rezylientnym**. Nie jest ono militaryzacją życia codziennego ani kultem katastrofy. Przeciwnie – zakłada, że przygotowanie staje się zwykłym składnikiem kompetencji obywatelskiej. Człowiek wie, jak zachować się przy powodzi, jak udzielić pierwszej pomocy, jak reagować na alarm, jak funkcjonować przez krótki czas bez infrastruktury i gdzie szukać wiarygodnych informacji. Jednocześnie zna sąsiadów i rozumie, że jego bezpieczeństwo jest produktem współzależności, a nie ucieczki od niej.

Polska reforma ochrony ludności z lat 2025-2026 jawi się z tej perspektywy jako interesujący eksperyment ustrojowy. Wychodzi z trudnego punktu – wieloletniej fragmentacji regulacji, luki w obronie cywilnej i zaniedbań infrastrukturalnych – ale przyjmuje język społecznej odporności, ćwiczeń, trzydniowych zasobów oraz policentrycznej współpracy instytucji. Najważniejsze pytanie nie brzmi już zatem, czy Polska ma ustawę o ochronie ludności (ma ją), ani czy wydaje na system znaczące środki (wydaje). Pytanie właściwe brzmi: **czy regulacje, pieniądze, magazyny, poradniki i ćwiczenia wytworzą trwałą kulturę przygotowania, w której obywatel będzie umiał działać, instytucja będzie umiała współdziałać, a system będzie potrafił przyznać się do własnej zawodności, zanim zrobi to za niego katastrofa**. Warto pójść

jeszcze dalej i potraktować preparedness jako problem **kultury politycznej i antropologii obywatelstwa**: dlaczego społeczeństwa jednocześnie domagają się od państwa pełnego bezpieczeństwa i często nie chcą ponosić kosztów przygotowania, skąd bierze się psychologiczny kontrakt „państwo ma mnie ochronić", jak łączą się paternalizm, wolność, odpowiedzialność, solidarność oraz moral hazard – i dlaczego społeczeństwo naprawdę odporne musi nauczyć się żyć z faktem, że **bezpieczeństwo nigdy nie będzie stanem pełnym, lecz zawsze pozostanie zarządzaniem nieusuwalną niepewnością**.

> Ostatecznie musimy zadać sobie pytanie, czy jesteśmy gotowi porzucić psychologiczny kontrakt, w którym państwo gwarantuje nam absolutną ochronę. Prawdziwa odporność rodzi się bowiem z pokory wobec żywiołu i akceptacji faktu, że bezpieczeństwo nigdy nie będzie stanem pełnym. To nie mury nas uratują, lecz umiejętność życia w permanentnym zarządzaniu nieusuwalną niepewnością.

Inspiracje

[1] 

"The Emergency Playbook" Amy Edelman

Ten Speed Press | ISBN: 9780593837658

Amy Holman Edelman (ur. 1958) jest amerykańską autorką, dziennikarką i specjalistką ds. public relations. Najbardziej znana jest jako założycielka i prezes IndieReader, uznanej platformy recenzji i wyszukiwania książek, uruchomionej w 2009 roku w celu wspierania i promowania autorów publikujących własnym nakładem oraz niezależnych. Przed założeniem IndieReader, Edelman spędziła ponad dwie dekady pracując w public relations i marketingu, reprezentując prestiżowych klientów korporacyjnych, literackich i modowych. Jako pisarka, jest autorką książki „Mała czarna sukienka" (1997), wpływowej historii kultury i mody, śledzącej pochodzenie i symbolikę kultowego stroju, a także książki „Manless in Montclair" (2007), szczerych wspomnień o żałobie, stracie i randkowaniu na przedmieściach. Jej późniejsza działalność rozszerzyła się na gotowość na wypadek sytuacji kryzysowych, współtworząc praktyczne poradniki dotyczące przygotowania na wypadek klęsk żywiołowych.

Amy Holman Edelman (born 1958) is an American author, journalist, and public relations specialist. She is best known as the founder and president of IndieReader, an established book review and discovery platform launched in 2009 to support and elevate self-published and independent authors. Before establishing IndieReader, Edelman spent more than two decades working in public relations and marketing, representing high-profile corporate, literary, and fashion clients. As a writer, she authored The Little Black Dress (1997), an influential cultural and fashion history tracing the origins and symbolism of the iconic garment, as well as Manless in Montclair (2007), a candid memoir addressing grief, loss, and dating in suburbia. Her later work expanded into emergency readiness, co-authoring practical guides to disaster preparedness.

IndieReader

Literatura uzupełniająca

Książki

Książki autorów przywoływanych i literatura pokrewna:



[1] **"Utilizing AI and Machine Learning for Natural Disaster Management"**

Satishkumar, D., Sivaraja, M.

2024 | IGI Global | ISBN: 9798369333631



[2] **"Flood Risk Management: Hazards, Vulnerability and Mitigation Measures"**

Jochen Schanze, Evzen Zeman, Jiri Marsalek

2007 | Springer Science & Business Media | ISBN: 9781402045981



[3] **"Flood Risk Management"**

Edmund C. Penning-Rowsell, Matilda Becker

2019 | Routledge | ISBN: 9781351009980



[4] **"Transboundary Floods: Reducing Risks Through Flood Management"**

Jiri Marsalek, Gheorghe Stancalie, Gabor Balint

2006 | Springer Science & Business Media | ISBN: 9781402049026

Artykuły naukowe

Prace autorów przywoływanych w tekście:

[1] **"Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action"**

Barry C. Field, Elinor Ostrom B

1992 | Land Economics | DOI: 10.2307/3146384

Źródło

[2] **"A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems"**

Elinor Ostrom B

2009 | Science | DOI: 10.1126/science.1172133

Źródło

[3] **"Understanding Institutional Diversity"**

Elinor Ostrom B

2006 | Princeton University Press eBooks | DOI: 10.1515/9781400831739

Źródło

[4] **"Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems"**

Elinor Ostrom B

2010 | Transnational Corporation Review | DOI: 10.1080/19186444.2010.11658229

Źródło

Treść tworzy Fundacja Dobre Państwo.
Redaguje i publikuje APA ONE, autorski system redakcyjny Fundacji oparty na AI.
APA ONE Publishing System
Fundacja Dobre Państwo © 2026
Article ID: 3562cb5b-1ef2-4d6f-b5af-571be06c7b16