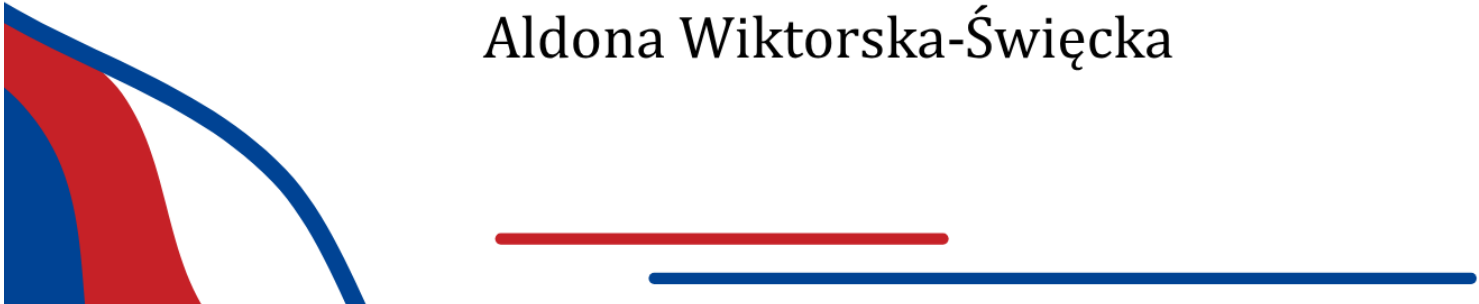




WSZYSTKIE RĘCE NA POKŁAD!

Model TRATWY w działaniach na rzecz wzmacniania systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych.



Aldona Wiktorska-Święcka

© Copyright by Aldona Wiktorska-Święcka, Wrocław 2026

© Copyright by Stowarzyszenie TRATWA, Wrocław 2026

O Autorce:

prof. dr hab. Aldona Wiktorska-Święcka

kierownik Zakładu Zarządzania Publicznego i Administracji

Instytut Studiów Europejskich, Uniwersytet Wrocławski

kontakt: aldona.wiktorska-swiecka@uwr.edu.pl

Raport „WSZYSTKIE RĘCE NA POKŁAD! Model TRATWY w działaniach na rzecz wzmacniania systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych” powstał z inicjatywy i na zamówienie Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA.

Publikacja została opracowana dzięki finansowaniu Fundacji Orlen w ramach projektu „Wzmocnienie potencjału funkcjonowania Korpusu Wolontariatu Kryzysowego wraz z opisaniem i upowszechnieniem modelu działań pomocowych Stowarzyszenia TRATWA”.

www.tratwa.org

kontakt: biuro@tratwa.org



ORLEN
FUNDACJA

Spis treści

Wprowadzenie

Rozdział 1. Polski system zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej – perspektywa organizacji pozarządowych

- 1.1. Unijny system zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej ze szczególnym uwzględnieniem organizacji pozarządowych – ujęcie strategiczne
- 1.2. Umieszczenie i rola organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce – ujęcie pragmatyczne
- 1.3. Systemy zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce oraz w wybranych państwach europejskich – ujęcie porównawcze

Rozdział 2. Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA – od spontaniczności po unikalność

- 2.1. Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA – profil organizacji
- 2.2. Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA w polskim systemie zarządzania publicznego – otoczenie instytucjonalne i warunki działania
- 2.3. Model TRATWY - unikalne zasoby dla systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce

Rozdział 3. Model TRATWY - od teorii do działania

- 3.1. Model TRATWY - przydatność i zastosowanie w kryzysie
- 3.2. Model TRATWY *in actu* - przykłady (tylko) dwóch praktyk
- 3.3. Analiza SWOT i krytyczna analiza modelu TRATWY

Rozdział 4. Wnioski: ocena systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych

Rozdział 5. Rekomendacje dla optymalizacji systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce w dążeniu do najlepszych rozwiązań w Europie

5.1. Skalowalność modelu TRATWY - rekomendacje dla poziomu lokalnego, wojewódzkiego i krajowego

5.2. Replikowalność modelu TRATWY – rekomendacje dla „lokalnych TRATW”

5.3. Analiza porównawcza TRATWY z fińskimi i norweskimi organizacjami pozarządowymi o podobnym profilu działania – rekomendacje dla wzmacniania polskiej architektury bezpieczeństwa cywilnego

Podsumowanie: od refleksji na koniec po scenariusze przyszłości

Bibliografia

Literatura

Akty prawne

Źródła internetowe

Wprowadzenie

Niniejszy raport został przygotowany na zamówienie Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA (określanego dalej jako TRATWA) w ramach prowadzonej współpracy z partnerami biznesowymi. Działania związane z pracami analitycznymi na potrzeby tego opracowania są elementem wsparcia udzielonego TRATWIE przez Fundację ORLEN. Stanowiły one odpowiedź na potrzebę uporządkowania i udokumentowania modelu działania tej organizacji pozarządowej, specjalizującej się w kwestiach zarządzania kryzysowego. Wypracowany przez TRATWĘ autorski model działania doskonalony jest w praktyce od blisko 30 lat. Ostatnie lata w sposób szczególny zaowocowały różnego rodzaju wyzwaniami, zagrożeniami i kryzysami (m.in. sytuacją uchodźczą po wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie, kryzysem humanitarnym na granicy polsko-białoruskiej, klęskami żywiołowymi, pandemią COVID-19). Dlatego pojawiła się konieczność, aby w odpowiedni sposób opisać *know-how* TRATWY ze szczególnym uwzględnieniem praktycznych aspektów działań w ramach zrealizowanych interwencji. Podjęta w raporcie problematyka jest ważna i aktualna. Dotyczy wprost kwestii bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa cywilnego: dobrostanu i życia ludzi. Dlatego niezbędne jest przełożenie doświadczeń TRATWY na język polityk publicznych i rekomendacji systemowych. Raport ma wesprzeć administrację publiczną, partnerów biznesowych i inne organizacje pozarządowe oraz wszystkich interesariuszy w zakresie bezpieczeństwa w zakresie oddziaływania na ulepszanie rozwiązań, które są obecne w rzeczywistości, ale nie zawsze mają odpowiednie odzwierciedlenie w przepisach, procedurach i finansowaniu oraz instytucjonalnemu zakorzenieniu w polskich regulacjach.

Tym samym raport realizuje dwa komplementarne cele. Po pierwsze, prezentuje model TRATWY i możliwości jego zastosowania, gdy trzeba pilnie reagować w sytuacji kryzysowej. Opisuje system działania (m.in. zasoby, kompetencje, procesy, partnerstwa, infrastrukturę), sposób uruchamiania modelu w zależności od faz zarządzania kryzysowego oraz przedstawia wybrane studia przypadków, które ilustrują praktyczne aspekty stosowania i jego mierzalne efekty. W tej części ważne są zarówno warstwa opisowa, jak i logika replikacji: co, w jakich warunkach, przy jakich nakładach można odtworzyć w innych kontekstach. Po drugie, raport ma na celu usprawnienie systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce. W tym zakresie

proponuje syntetyczne wnioski i konkretne rekomendacje dotyczące zmian prawa, procesów zarządczych oraz aspektów finansowych. Czyni to w taki sposób, by – wykorzystując doświadczenia TRATWY – inspirować i motywować do dalszych usprawnień i wzmocnienia polskiego systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz po to, by stawał się on zbliżonym do najlepszych standardów znanych i wdrażanych w innych państwach europejskich.

Raport skierowany jest do kilku grup odbiorców, którym przypisano odrębne potrzeby informacyjne i role wdrożeniowe. Są nimi:

- decydenci publiczni (w szczególności reprezentujący administrację rządową i samorządową), którzy odpowiadają za ostateczny kształt rozwiązań i instytucjonalizację systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej od poziomu krajowego poprzez wojewódzki aż po szczebel lokalny. Ponoszą też odpowiedzialność za jego jakość. Dla tej grupy istotne są przejrzyste, trafne i użyteczne rekomendacje, gotowe zapisy do dokumentów planistycznych oraz ścieżki formalnego włączenia sprawdzonych rozwiązań pozarządowych do systemu;
- eksperci i praktycy (m.in. analitycy i badacze, specjaliści i koordynatorzy, liderzy i zespoły operacyjne). W raporcie zwrócono uwagę na ważną dla tej grupy warstwę metodologiczną modelu, opisy procesów, wymogi kompetencyjne oraz pakiet narzędzi ułatwiający adaptację modelu TRATWY w instytucjonalnych kontekstach systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce;
- przedstawiciele organizacji pozarządowych działających w obszarze zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej. Są to odbiorcy poszukujący wiarygodnego wzorca operacyjnego, dobrych praktyk, w tym szczególnie w zakresie współpracy na liniach: organizacje pozarządowe – organizacje pozarządowe, organizacje pozarządowe – samorząd lokalny, organizacje pozarządowe – służby, organizacje pozarządowe – biznes, sponsorzy, darczyńcy;
- przedstawiciele biznesu i instytucji finansujących (w tym firmy prywatne od małych do dużych, działających lokalnie i globalnie oraz fundacje korporacyjne, podmioty prowadzące działalność gospodarczą podległe agendom państwa, w tym spółki Skarbu Państwa i spółki komunalne, a także darczyńcy i filantropi indywidualni). To ważni interesariusze, którzy już obecnie realnie wspierają działania kryzysowe. Jednak potrzebują oni czytelných ram współpracy (np. w

ramach polityk CSR/ESG, wolontariatu pracowniczego, darowizn rzeczowych i finansowych, czy gotowości do współpracy międzysektorowej z organizacją pozarządową), mechanizmów przejrzystości i rozliczalności oraz szybkich ścieżek uruchamiania wsparcia w pierwszych godzinach/dniach zdarzenia kryzysowego. W raporcie znajdą informację na temat specyfiki funkcjonowania organizacji działającej w innym sektorze (pozarządowym), o specyficznym ładzie korporacyjnym. Będzie to im przydatne dla zrozumienia odmienności kultur organizacyjnych, co pomoże bardziej trafnie i adekwatnie projektować ramy współpracy. Dodatkowo, w najlepiej zorganizowanych systemach zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Europie, biznes stanowi integralną część tego systemu. Treści raportu mogą tym samym posłużyć jako inspiracja dla określenia strategicznych kierunków, w których środowisko biznesu będzie rozwijać swoje dalsze aktywności w tym zakresie;

- osoby i środowiska zainteresowane problematyką zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej. To odbiorcy szukający wiarygodnej i syntetycznej wiedzy o tym, jak działa zintegrowana architektura bezpieczeństwa cywilnego i jaką rolę realnie odgrywają w niej organizacje pozarządowe, obywatele, liderzy lokalni, wspólnoty wyznaniowe i ruchy nieformalne. Zapoznając się z ustaleniami zaprezentowanymi w raporcie dowiedzą się, jakie są obecnie rozwiązania w tym zakresie, jakie potrzeby i luki, a także, gdzie można odnaleźć lepiej zabezpieczone, bardziej trafne i efektywne wzorce rozwiązań niż te, które obecnie funkcjonują w polskich uwarunkowaniach instytucjonalnych;
- przedstawiciele mediów, w tym tradycyjnych i społecznych, a także kreatorzy i liderzy opinii (influencerzy). Są oni uzasadnionymi odbiorcami raportu, ponieważ w każdej architekturze bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa cywilnego, pełnią oni rolę kanału szybkiego przekazu, umożliwiającego dotarcie z informacją (i z dezinformacją) do społeczeństwa. Media stanowią istotny kanał komunikacji w kryzysach, będąc ważnym aktorem systemowym. Tym samym oddziałują na poziom odporności społecznej, świadomość obywateli i wspierają (lub nie) społeczny mandat dla działań instytucji. Mają bezpośredni wpływ na jakość informacji i przeciwdziałanie dezinformacji. Są siewcami prawdy i/lub kłamstwa. Dlatego włączenie mediów do dialogu na temat bezpieczeństwa jest warunkiem

kluczowym dla skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej.

Dodatkowo raport skierowany jest do ludzi świata edukacji i kultury. Pomimo że działają oni w ramach instytucji wyodrębnionych w grupach powyżej, wyróżniono ich tutaj ze względu na szczególną rolę, jaką im przypisano w gronie odbiorców raportu. Polskie społeczeństwo, w warunkach i w czasie, gdy powstaje ten raport, potrzebuje wiedzy, kompetencji i umiejętności w zakresie bezpieczeństwa. Muszą one być przełożone na konkretne działania edukacyjne i zwiększające świadomość obywatelską. W tym wypadku liczy się czas, jakość i efekt skali. Stąd szczególne oczekiwanie, jakie tu sformułowano, dotyczy wykorzystania treści raportu do przełożenia ich na konkretne programy, projekty i narzędzia edukacyjne (szkolenia, warsztaty, platformy edukacyjne, aplikacje). Jest to o tyle istotne, że nawet jeśli wprowadzone zostaną niezbędne korekty na poziomie prawnych regulacji, a nie zostaną one zinternalizowane przez obywateli (nie staną się ich nawykiem i elementem tożsamości), nie znajdą one odpowiedniego i efektywnego zastosowania w praktyce.

Podstawą dalej prowadzonych rozważań jest założenie, że najskuteczniejsze systemy zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej łączą: a) silną, przewidywalną architekturę instytucjonalną państwa w zakresie bezpieczeństwa cywilnego, w tym samorządu wraz z jasno określoną kompetencją koordynacyjną; b) elastyczność i mobilność organizacji pozarządowych; c) sprawną logistykę i łączność; d) zaufanie społeczne oraz kapitał lokalny (tj. ludzie, miejsca, sieci). Doświadczenia ostatnich lat pokazały, że organizacje pozarządowe potrafią uruchamiać zasoby w trybie natychmiastowym, podejmować dyżury 24/7, koordynować sieci organizacji i liderów, pozyskiwać środki z biznesu i od darczyńców oraz utrzymać obecność „między kryzysami”, pracując nad odpornością społeczną, obywatelską i lokalną. Jednocześnie, jak pokazują wyniki dotychczasowych ustaleń, rola organizacji pozarządowych w Polsce pozostaje systemowo niedoszacowana. Nadal brakuje stabilnych mechanizmów włączenia, finansowania kosztów stałych i ujednoliconych standardów współpracy (*Lekcje z kryzysu*, 2026). Ten rozdzwięk między normatywnym modelem a pragmatyką jego stosowania jest jednym z kluczowych wyzwań, które adresuje niniejszy raport.

Został on przygotowany w zgodzie z logiką badań stosowanych. Początkowo – we współpracy z Zamawiającym – opracowano cele raportu oraz określono zestaw kluczowych pytań badawczych, na które poszukiwano odpowiedzi w ramach

postępowania badawczego w oparciu o przyjęte ramy teoretyczne. Analiza przeprowadzona została z uwzględnieniem zintegrowanych paradygmatów współzarządzania (ang. *governance*), w tym szczególnie w ich adaptacjach lokalnych i wieloszczeblowych (ang. *local and multilevel governance*), pięcioramiennej helisy innowacyjności (ang. *quintuple innovation helix*) oraz odporności (lokalnej, społecznej, obywatelskiej) (ang. *resilience*). Dodatkowo uwzględniono – fundamentalne w przestrzeni Unii Europejskiej – normatywne standardy zarządzania publicznego dotyczące europejskiego współzarządzania dobrego, partycypacyjnego (ang. *European, good, participatory governance*) oraz współtworzenia (ang. *co-creation*) polityk, interwencji i usług publicznych. Bazę pragmatyczną dla przyjętego fundamentu instytucjonalnego stanowią kluczowe zalecenia i instrumenty polityczno-koordynacyjne Unii Europejskiej odnoszące się do krajowych systemów zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej ze szczególnym uwzględnieniem włączania organizacji pozarządowych. Wskazują one, jakie obowiązki lub dobre praktyki wynikają dla państw członkowskich i gdzie wprost mowa o podejściu „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*), tj. zaangażowanie wszystkich (tj. przedstawicieli wszystkich sektorów, wszystkich organizacji i wszystkich, którzy chcą się zaangażować indywidualnie), „obrony totalnej” (ang. *total defence*), „bezpieczeństwa kompleksowego” (ang. *comprehensive security*) oraz „totalnej gotowości” (ang. *total preparedness*) oznaczające zorganizowanie w system i uruchomienie w momencie potrzeby wszystkich zasobów i możliwości – zarówno tych istniejących, jak i tych potencjalnych (Niinistö, 2024). Oznacza to, że modelowo skonstruowane i zabezpieczone architektury bezpieczeństwa cywilnego powinny integrować zarówno siły i środki będące w dyspozycji sektora publicznego i podmiotów działających na jego rzecz, jak i uwzględniać oraz systemowo włączać podmioty społeczeństwa obywatelskiego i biznesu.

Poza analizą danych zastanych (w tym literatury przedmiotu i opracowań instytucjonalnych), kluczowym źródłem danych były opinie przedstawicieli TRATWY, z którymi przeprowadzono cykl pogłębionych wywiadów indywidualnych. Dodatkowo – w ramach obserwacji uczestniczącej – wykorzystano ustalenia związane z opracowaniem raportu „Mądrzejsi po wodzie”, którego powstanie zainicjowała TRATWA w związku z realizowanym projektem „Wzmocnienie odporności społeczności lokalnych w gminach Stronie Śląskie i Łądek-Zdrój na sytuacje kryzysowe – etap I – rozpoznawczo-wdrożeniowy” wspieranym przez Fundację PKO Banku Polskiego (finał w

2026 roku). Wyniki analizy, uzyskane poprzez triangulację metod, wykorzystano do opracowania wniosków. W celu ich zaprezentowania skonstruowano ramę analityczną, posługując się wybranymi kryteriami ewaluacji jakości zarządzania publicznego. Ostatecznie wnioski przełożono na rekomendacje dla praktyki instytucjonalnej.

Raport składa się z pięciu części. Rozdział pierwszy wprowadza ramy systemowe. Opisano tu unijne wytyczne dla krajowych systemów zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej. Następnie zaprezentowano aktualny stan systemu w Polsce w ujęciu praktyczno-funkcjonalnym. W tej części szczególna uwaga skupiła się na roli oraz miejscu organizacji pozarządowych w tym systemie. Podjęto też próbę syntetycznego zestawienia polskiego systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej z kilkoma innymi wybranymi systemami, które uchodzą w Europie za najlepsze. Rozdział drugi ma za zadanie przedstawić specyfikę TRATWY. Zaprezentowano tu historię organizacji oraz omówiono warunki funkcjonowania TRATWY jako organizacji pozarządowej w polskim systemie zarządzania publicznego, w tym szczególnie kryzysowego. Dodatkowo omówiono architekturę modelu TRATWY, w tym zasoby, procesy, partnerstwa oraz ramy dla ładu organizacyjnego (ang. *corporate governance*). Rozdział trzeci to pokazanie, jak model TRATWY funkcjonuje w praktyce. W tej części omówiono specyfikę działania TRATWY z uwzględnieniem cech charakterystycznych dla poszczególnych faz zarządzania kryzysowego. Zaprezentowano też konkretne przykłady zrealizowanych działań „między kryzysami” i „w kryzysie”. Następnie przeprowadzono analizę SWOT oraz analizę krytyczną modelu TRATWY. Kolejne dwa rozdziały raportu zawierają wnioski z przeprowadzonej analizy oraz sformułowane na jej podstawie rekomendacje wdrożeniowe. Mają one nie tylko pomóc w identyfikacji luk do domknięcia w ramach systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, ale również przedstawić „gotowce decyzyjne”, tj. propozycje zmian w dokumentach planistycznych, procedurach, a także zmian legislacyjnych. Ma to wspomóc doskonalenie polskich rozwiązań w dążeniu do stawania się najlepszymi w Europie w zakresie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej.

Na zakończenie warto podkreślić, że raport celowo unika nadmiernej objętości i żargonu akademickiego. Koncentruje się na tym, co jest potrzebne decydentom i praktykom do działania tu i teraz. Świadomie ograniczono rozbudowanie tła teoretycznego i szczegółowych opisów kontekstowych. Pragniemy, aby raport stał się narzędziem zmiany. Dlatego założeniem narracyjnym było napisanie go w sposób „krótki i na temat”.

Głównym przekonaniem, wokół którego toczyła się argumentacja, było spostrzeżenie, że polski system zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej ma (lub będzie mieć w przyszłości) potencjalne zasoby, by znaleźć się w gronie tych państw w Europie, które spełniają kryteria specyficzne dla „najlepszych”. Posiada wyspecjalizowane służby, zaangażowane samorządy, zmotywowany sektor obywatelski, rozwijające się partnerstwa z odpowiedzialnym biznesem oraz niezawodną mobilizację społeczną w obliczu zagrożenia. Brakuje mu jednak łącznika pomiędzy poszczególnymi wyspami efektywności. Model TRATWY – udokumentowany w praktyce i przełożony na język polityk publicznych – może być zatem traktowany jako jedno z kluczowych spoidła systemu oraz istotnym przęsłem mostu, który powinien łączyć administrację publiczną, obywateli, mieszkańców i biznes w dążeniu do uzyskania optymalnej architektury bezpieczeństwa cywilnego bazującej na podejściu „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*). Niniejszy raport pokazuje, jak można taki most zbudować w oparciu o istniejące przęsło: szybko, odpowiedzialnie i na trwałe.

Rozdział 1. Polski system zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej – perspektywa organizacji pozarządowych

1.1. Unijny system zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej ze szczególnym uwzględnieniem organizacji pozarządowych – ujęcie strategiczne

System zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej nie jest scentralizowany. Bazuje na zapisach art. 196 TFUE (Skonsolidowana wersja *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, 2016). To podstawowy przepis prawa unijnego dotyczący ochrony ludności i współpracy w zakresie reagowania na klęski żywiołowe oraz katastrofy. Zapis ten upoważnia Unię Europejską do wspierania, uzupełniania i koordynowania działań państw członkowskich w dziedzinie ochrony ludności, z naciskiem na skuteczność systemów zapobiegania, przygotowania i reagowania. Ten przepis jest filarem dla całego unijnego dorobku w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej. Dodatkowo art. 222 TFUE (klauzula solidarności) przewiduje wspólne działanie Unii Europejskiej i państw członkowskich w razie ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej/katastrofy. Warto podkreślić, że przywołane przepisy traktatowe wprawdzie nie wymieniają wprost organizacji pozarządowych (jak i innych podmiotów, np. samorządów), ale ustanawiają ramę, w której państwa członkowskie mają kształtować własne systemy w duchu współpracy wielopodmiotowej i wielopoziomowej (ang. *participatory and multilevel governance*), co w praktyce obejmuje włączanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego do planowania, przygotowania i reagowania. Oznacza to w praktyce, że podejmowane przez Unię Europejską działania (tj. wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w zakresie zapobiegania zagrożeniom, przygotowania personelu ochrony ludności, reagowania na klęski na terenie Unii Europejskiej, wspieranie szybkiej i skutecznej współpracy operacyjnej służb ochrony ludności oraz wspieranie spójności międzynarodowych działań w tym zakresie), każdorazowo respektować powinny odpowiednie łączenie podmiotów publicznych i niepublicznych, w tym organizacji pozarządowych.

W unijnych strukturach bezpieczeństwa organizacje pozarządowe współpracują również w ramach EU Civil Protection Mechanism (Decision No 1313/2013/EU), biorą udział w programach wzmacniania odporności, współpracują na rzecz działań humanitarnych (np. monitoringu konfliktów, pomocy w państwach trzecich) oraz uczestniczą w opracowywaniu standardów bezpieczeństwa i etycznej pracy w kryzysach. W najpoważniejszych, wielosektorowych kryzysach Unia Europejska uruchamia IPCR (ang. *Integrated Political Crisis Response*), czyli mechanizm wspierający szybkie, skoordynowane decyzje polityczne (okrągłe stoły, raporty, platforma informacyjna, punkt 24/7). IPCR może działać w trybie monitorowania, dzielenia się informacjami lub pełnej aktywacji (Council of the European Union, 2026). Unia Europejska posiada również opracowane standardy prewencji, m.in. europejskie cele odporności na katastrofy. Wyznaczają one niezobowiązujące, wspólne cele dla państw UE w pięciu obszarach: przeciwdziałanie – przygotowanie – alarmowanie – działanie – zabezpieczenie (ang. *anticipate-prepare-alert-respond-secure*) (tamże). Wspierają wspólne planowanie, ćwiczenia, wzajemne sprawdzanie i monitorowanie, a także edukację i przygotowanie ludności zgodnie z podejściem „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*). Obejmuje to w sposób oczywisty włączenie organizacji pozarządowych w rolę kluczowych podmiotów zarządzania kryzysowego i multiplikatorów odporności (Niinistö, 2024).

W ujęciu operacyjnym i politycznym Unia Europejska konsekwentnie promuje zatem zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji pozarządowych, w architekturę bezpieczeństwa cywilnego. Dodatkowymi przykładami w tym zakresie są m.in. wytyczne „DG ECHO – Disaster Preparedness”, które przewidują, że projekty gotowości (logistyka, plany, szkolenia) realizują wspólnie rządy, samorządy i NGO, z naciskiem na budowę zdolności lokalnych (ECHO, 2024), czy Rekomendacja KE 2023/2836 (pakiet „Obrona Demokracji”, ang. *Defence of Democracy*), która promuje ustrukturyzowane, inkluzywne ramy dla udziału obywateli i organizacji pozarządowych w politykach publicznych, które powinny być stosowane w zakresie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej na poziomie krajowym i lokalnym (Commission Recommendation, 2023).

Unijne opracowania wskazują, że współczesne kryzysy – od pandemii po katastrofy klimatyczne i wojnę w Ukrainie – mają charakter hybrydowy, a więc niemożliwy do rozwiązania wyłącznie przez wojsko czy służby państwowe (European Commission,

2026). Dlatego w 2025 roku Unia Europejska przyjęła strategię „W gotowości” (ang. *Preparedness Union*) (European Commission, 2025). Jej celem jest zbudowanie zdolności całej Unii Europejskiej do przewidywania, zapobiegania, przygotowania i reagowania na przyszłe kryzysy w sposób skoordynowany, zintegrowany i obejmujący całość społeczeństwa. Strategia ta rozszerza tradycyjne działania w ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności i tworzy spójną, ogólnoeuropejską architekturę przygotowania na zagrożenia. Strategia wzmacnia filary gotowości przez: kompleksową ocenę ryzyk i zagrożeń, wzmocnienie unijnego systemu reagowania kryzysowego, katalog szkoleń i platformę wymiany praktyk, określenie minimalnych wymogów gotowości, przyjęcie ram kompetencyjnych w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. Całość bazuje na logice „każde ryzyko wchodzi w grę i potencjalnie jest możliwe” (ang. *all hazards*) oraz podejściu „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*). Gwarantuje to włączanie organizacji pozarządowych do standardów gotowości i reagowania w kryzysie w całej Unii Europejskiej. Co więcej, to jedno z najważniejszych, wręcz przełomowych odejść od wcześniejszych praktyk, gdzie odpowiedzialność za opracowanie i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego była wyłączną domeną państw (tamże). Tym samym strategia „Preparedness Union 2025+” jednoznacznie wskazuje, że państwa członkowskie muszą przejść od reaktywności do proaktywnego systemowego przygotowania na kryzys, które obejmuje całe społeczeństwo. Zaangażowanie w przygotowanie powinno objąć obywateli, sektor prywatny, pozarządowy i instytucje publiczne. Stanowi to bowiem fundament europejskiej odporności.

Biorąc powyższe pod uwagę, aktualna architektura bezpieczeństwa cywilnego w Polsce, będzie wymagała modyfikacji, wzmocnienia i uzupełnienia w zakresie istniejących ram. Wprawdzie obecny system zarządzania kryzysowego w Polsce jest stabilny, profesjonalny i dobrze ugruntowany instytucjonalnie, szczególnie w obszarze działań służb ratowniczych oraz w strukturach administracji, jednak nie wykorzystuje w pełni potencjału społeczeństwa obywatelskiego. Ponieważ system wykazuje niedostatki integracyjne między sektorami, wymaga modernizacji, aby skutecznie odpowiadać na zagrożenia nowej generacji. Potrzebuje też mocniejszego osadzenia organizacji pozarządowych w procesach planowania, ćwiczeń i reagowania. Polska – podobnie jak pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej - będzie zobowiązana w najbliższym czasie do dostosowania swojej architektury bezpieczeństwa cywilnego do nowych

unijnych standardów. Może to oznaczać konieczność, np. aktualizacji planów wojewódzkich, powiatowych i gminnych, nowych obowiązków raportowania, czy zmian w finansowaniu gotowości lokalnej. Dodatkowo, jednym z najsłabszych ogniw w systemie jest brak powszechnej edukacji na rzecz bezpieczeństwa. Dlatego Polska będzie musiała stworzyć system kształcenia i odpowiednio go oprzyrządzić (np. platformy, materiały dla szkół, uczelni, osób z grup wrażliwych, np. seniorów i migrantów). To obszar, w którym zgromadzone przez organizacje pozarządowe *know-how* będzie szczególnie cenne i niezastąpione, gdy liczy się czas i sprawdzony w działaniu dorobek.

1.2. Umiejscowienie i rola organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce – ujęcie pragmatyczne

Rdzeniem organizacyjnym obowiązującej w Polsce architektury bezpieczeństwa cywilnego pozostaje system zarządzania kryzysowego oparty na ustawie z 26 kwietnia 2007 roku. Wyróżnia on cztery fazy związane z reagowaniem w kryzysie: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie oraz usuwanie skutków kryzysu. Dodatkowo ustawa określa też architekturę decyzyjno-koordynacyjną oraz podstawowe instrumenty planistyczne (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590). Kolejny element architektury bezpieczeństwa cywilnego bazuje na ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej z 5 grudnia 2024 r., obowiązującej od 1 stycznia 2025 roku. Regulacja ta scala ochronę ludności i obronę cywilną w jeden system, budowany na istniejących strukturach. Ustawa zakłada działanie całodobowe, na każdym szczeblu administracji publicznej oraz zapewnienie ciągłości kierowania bezpieczeństwem państwa również w czasie wojny. Tym samym ochrona ludności i obrona cywilna stają się ramą nadrzędną dla przygotowania i ochrony ludności w całym cyklu zarządzania kryzysowego (Dz.U. 2024 poz. 1907). Wszystkie wspomniane elementy architektury bezpieczeństwa cywilnego korzystają z tych samych kluczowych podmiotów podejmujących interwencję w kryzysie. Należą do nich: Państwowa Straż Pożarna, Ochotnicze Straże Pożarne, Policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne, System Powiadamiania Ratunkowego oraz organizacje pozarządowe. W praktyce oznacza to, że reakcja na kryzys, ochrona ludności i zadania obrony cywilnej są realizowane przez te same służby, tylko w różnych reżimach prawnych.

W tym miejscu warto zauważyć, że w świetle przywoływanej organizacji pozarządowej zostały wskazane jako podmioty wykonujące zadania w systemie ochrony ludności i obrony cywilnej. Ustawa zakłada integrację w system działań wskazanych podmiotów, co w ujęciu normatywno-deklaratywnym przesądza, że organizacje pozarządowe nie są partnerami zewnętrznymi, lecz elementami systemu w zakresie realizacji zadań. W konsekwencji:

- mogą być włączane do planów i procedur ochrony ludności i obrony cywilnej, jak i zarządzania kryzysowego (pełniąc rolę wykonawczą, oferując wsparcie logistyczne, zabezpieczając łączność, opiekę społeczną, dystrybucję oraz działania edukacyjne);
- uczestniczyć w ćwiczeniach i zespołach zarządzania kryzysowego na poziomie JST;
- stanowić jednego z adresatów dotacji, szkoleń i wsparcia wynikających z programów ochrony ludności i obrony cywilnej (w tym w zakresie inwestycji w budowlę ochronną i miejsca doraźnego schronienia zgodnie z zasadami rozdziału finansowania określonymi w przepisach wykonawczych i programach rządowych) (Dz.U. 2024 poz. 1907).

Tym samym ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej z 5 grudnia 2024 r. stanowi ważny i pożądany krok w kierunku doskonalenia architektury bezpieczeństwa cywilnego w Polsce. Wprowadza długo oczekiwaną spójność regulacyjną. Scała system, porządkuje zadania i integruje służby. Pomimo tych pozytywnych aspektów jednocześnie nie usuwa istotnych strukturalnych deficytów. Powoduje to, że w dalszym ciągu nie spełnia warunku „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*), a wiele istotnych elementów nadal nie zostało uwzględnionych lub odpowiednio zabezpieczonych.

Do kwestii wymagających wzmocnienia i dalszego rozwijania oraz doskonalenia należą m.in.: rozproszenie kompetencji, słabo rozwinięty system budowli ochronnych, niski poziom wiedzy obywateli na temat zachowań w kryzysach, kultury bezpieczeństwa czy powszechnego przeszkolenia, niewystarczające zasoby na poziomie lokalnym, a także brak pełnej interoperacyjności systemów informacyjnych (Lenartowicz, 2024). Słabości ustawowe w istotnym zakresie dotyczą również zaproponowanego sposobu włączenia do systemu organizacji pozarządowych. W świetle analiz, ustawodawca nie określił bowiem szczegółowo ich roli, pozostawiając szeroki zakres interpretacji i przyszłych regulacji wykonawczych (*Lekcje z kryzysu*, 2026). Chociaż ustawa integruje organizacje

pozarządowe do systemu, czyni to wyłącznie na poziomie deklaratywnym. Zostały one zaprogramowane wyłącznie jako „podmioty wykonujące zadania” i uwzględniono je wyłącznie w ramach ogólnego katalogu podmiotów ochrony ludności, bez operacyjnych procedur ich rzeczywistego i podmiotowego włączania. To „niesystemowe włączanie do systemu” organizacji pozarządowych, w tym brak stabilnego finansowania gotowości, brak jednolitej akredytacji/certyfikacji wolontariatu kryzysowego i wspólnych standardów BHP/łączności/logistyki dla wszystkich instytucji wpiętych w system, stanowi istotną barierę, wpływając na ograniczenie możliwych zasobów i potencjałów możliwych do uruchomienia w momencie kryzysu (tamże).

Podsumowując, należy stwierdzić, że pomimo możliwości uczestniczenia w działaniach ratowniczych, humanitarnych, edukacyjnych i wspierających odporność społeczną, obywatelską i lokalną, a także współpracy z administracją na poziomie lokalnym i krajowym, organizacje pozarządowe nadal nie stanowią pełnoprawnego podmiotu w systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce. Brak szczegółowych zapisów ustawowych oznacza, że ich rola jest zależna od personalnych decyzji, lokalnych uwarunkowań (w tym politycznych) oraz jakości współpracy z samorządami. Nie zabezpieczono instytucjonalnie kwestii związanych z zasobami, kompetencjami i możliwościami oferowanymi przez organizacje pozarządowe, co oznacza pomniejszenie potencjału architektury bezpieczeństwa cywilnego w Polsce. Dodatkowo nie dostrzeżono zdolności mobilizacyjnych organizacji pozarządowych, które działają z ludźmi i na rzecz ludzi, oraz ich możliwości w zakresie lokalnego przywództwa.

1.3. Systemy zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce i wybranych państwach europejskich – ujęcie porównawcze

Aktualnie w Europie obserwować można trend w zakresie kształtowania całościowych systemów zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej budujących na podejściach „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*), „obrony totalnej” (ang. *total defence*), „bezpieczeństwa kompleksowego” (ang. *comprehensive security*) oraz „totalnej gotowości” (ang. *total preparedness*), które łączą zasoby militarne, cywilne, samorządowe, biznesowe i obywatelskie w jedną spójną architekturę bezpieczeństwa

cywilnego (Niinistö, 2024). W tym podejściu rośnie rola organizacji pozarządowych w systemach poszczególnych państw. Dlatego w tej części opracowania w sposób syntetyczny zaprezentowane zostaną wybrane rozwiązania w zakresie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w wybranych państwach w Europie, które uznawane są za najlepsze. Przegląd ma służyć jako inspiracja dla poszukiwania możliwych ulepszeń w polskim systemie. Ma również uwrażliwić na istniejące deficyty z perspektywy ewentualnych konsekwencji dla ograniczonej efektywności rodzimych rozwiązań.

W tym miejscu warto podkreślić, że wyniki badań wskazują, że „najlepsze” systemy bezpieczeństwa nie oznaczają pojedynczych państw, ale odnoszą się do określonych modeli organizacyjnych. I tak np. w szerokiej analizie porównawczej systemów bezpieczeństwa cywilnego w 22 krajach Unii Europejskiej w zakresie struktur, praktyk, ról rządu, sposobów koordynacji wykazano, że poszczególne systemy różnią się bardzo silnie historycznie i nie można spośród nich wyodrębnić jednego „najlepszego”. Jednakże najskuteczniejszymi okazują się systemy o wysokiej centralnej koordynacji ze zdecentralizowanym podejściem wdrożeniowym („góra koordynuje – dół działa”, „wszystkie ręce na pokład”), o jasnych procedurach, a także silnym zapleczu eksperckim. Za wzorcowe uznano m.in. takie cechy jak przejrzystość, silne centrum koordynacji na każdym szczeblu: od krajowego poprzez wojewódzki aż po lokalny, jasne ramy prawne, zdolność do współpracy na każdym poziomie z uwzględnieniem współpracy transgranicznej, silną rolę sieci i partnerstw, w tym współpracę z aktywnym społeczeństwem obywatelskim, organizacjami pozarządowymi i biznesem (Kuipers et al., 2015). Na podstawie kryteriów zawartych w literaturze (tj. silna centralna koordynacja, wysoka kultura administracyjna, jasny podział zadań, interoperacyjność, zaufanie instytucjonalne, współpraca między podmiotami i sektorami) za najsilniejsze europejskie systemy uznać należy te specyficzne dla krajów nordyckich (Szwecja, Dania, Norwegia, Finlandia) (por. Parker, Persson, Widmalm, 2019). Słyną one z wysokiego poziomu kultury administracyjnej, przejrzystości, jasno zdefiniowanych ról instytucji i silnych systemów edukacji obywatelskiej, w tym ćwiczeń, przy jednoczesnym szacunku dla autonomii lokalnej. Taki układ sprzyja szybkiej koordynacji i wysokiej gotowości społecznej. Finlandia jest europejskim liderem w zakresie „obrony totalnej” (ang. *total defence*). W modelu tym organizacje pozarządowe są integralnym elementem struktury bezpieczeństwa, nie dodatkiem. Są one formalnie włączone w planowanie i realizację

działań obronnych oraz cywilnych; państwo prowadzi regularne ćwiczenia obejmujące sektor pozarządowy, a organizacje uczestniczą zarówno w edukacji ludności i wzmacnianiu odporności społecznej, jak i wsparciu operacyjnym – np. w logistyce, przygotowaniu społeczeństwa, pomocy psychologicznej. Dodatkowo posiadają zabezpieczony dostęp do sieci telekomunikacyjnych i systemów komunikacji kryzysowej (<https://vapepa.fi/en/>). W Norwegii organizacje pozarządowe uczestniczą w działaniach poszukiwawczych, ratowniczych, ewakuacyjnych, w zakresie ochrony ludności i wsparcia w kryzysie, a system zakłada ścisłe partnerstwo administracji lokalnej, wojska i organizacji pozarządowych. Organizacje pozarządowe stanowią kluczowy filar odporności lokalnej. Mają dostęp do państwowych programów szkoleniowych i finansowych. Duży nacisk kładzie się także na wysoką gotowość mieszkańców i lokalnych społeczności, a powszechna służba zasadnicza wzmacnia relacje i więzi cywilno-wojskowe. System norweski uwzględnia, że pełna odporność wymaga włączenia organizacji pozarządowych, edukacji obywateli i aktywnej sieci wolontariuszy, a bezpieczeństwo nie może być gwarantowane wyłącznie przez instytucje państwowe (<https://www.dsb.no/en/risk-vulnerability-and-preparedness/Total-Defence/>).

Przywołane wyżej kryteria najlepszych systemów są również typowe dla państw niemieckojęzycznego kręgu kulturowego: Niemiec, Austrii i Szwajcarii. Wymienione przykłady rozwiązań pokazują, że uznawane za najlepsze w Europie systemy wykazują najwyższy poziom ze względu na komplementarność, kompatybilność, stabilność, zdolność współpracy i ciągłe doskonalenie. To, co je łączy, to budowanie na podejściu „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society i whole-of-government*): wszyscy aktorzy, na wszystkich poziomach, pracują według wspólnych standardów i scenariuszy, a państwo zapewnia stałe finansowanie gotowości (w tym także organizacjom pozarządowym). Wysokie standardy – jednak w mniejszym zakresie, lub nie wszystkie - obecne są także w innych systemach europejskich, m.in. niderlandzkim, estońskim, islandzkim. Pomimo iż stanowią ważne odniesienie ze względu na jakość oferowanych rozwiązań i praktyk, nie omówiono ich tutaj szczegółowo ze względu na ograniczenia wynikające z założeń przyjętych na potrzeby opracowania raportu. Jednak wspominamy o nich w tym miejscu i rekomendujemy jako wskazówkę, gdzie można i warto szukać dodatkowych inspiracji i przykładów praktycznych rozwiązań, optymalnych dla architektury bezpieczeństwa cywilnego.

Niezależnie od wyborów i preferencji, we wszystkich przywołanych przykładach najlepszych rozwiązań systemowych w Europie, organizacje pozarządowe stanowią część systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej. Nie są jedynie i wyłącznie partnerami zewnętrznymi i opcjonalnymi. Przyjęte w nich standardy nie wpisują się w podejście do współpracy z nimi podejmowanej *ad hoc*. Organizacje pozarządowe nie są opcją, podmiotem zewnętrznym. Wskazane rozwiązania nadają organizacjom pozarządowym formalną, strukturalną rolę w systemie. Wspólną cechą omówionych rozwiązań jest też jednolita architektura współpracy pomiędzy państwem a organizacjami pozarządowymi (np. wspólne planowanie, stałe kanały wymiany informacji, wspólne centra zarządzania kryzysowego). Dodatkową wartością jest prowadzenie cyklicznych ćwiczeń obejmujących administrację, społeczeństwo i organizacje pozarządowe. Zabezpieczone są tu profesjonalizacja sektora pozarządowego i dostęp do zasobów, w tym certyfikacja, szkolenia, zintegrowane procedury oraz współpraca z sektorem prywatnym.

Dojrzałość wskazanych rozwiązań polega także na ich ciągłym doskonaleniu i systematycznym ćwiczeniu. Polska znajduje się na początku drogi, dlatego warto „podglądać najlepszych”. Ponieważ modele skandynawskie i państw kręgu niemieckojęzycznego mają długoletni staż, co pozwoliło im zabezpieczyć dojrzałość systemów, szukanie w nich odniesienia pozwoli na „uczenie się na błędach”, ale nie własnych, a tych, którzy popełnili je wcześniej i wyciągnęli z tego odpowiednie wnioski. Zatem czym różnią się przyjęte rozwiązania rodzime od tych „najlepszych”? W modelach skandynawskich i niemieckim kluczowa jest duża decentralizacja przy jednoczesnym uwzględnieniu i włączeniu do systemu organizacji pozarządowych wraz z jasnym określeniem ich ról, procedur i obowiązków. To odróżnia je od nieprecyzyjnych polskich ram prawnych. Z perspektywy tych rozbieżności wyłaniają się liczne i istotne różnice w obowiązujących rozwiązaniach systemowych, np. Finlandia, która działa na podstawie założeń „kompleksowego bezpieczeństwa” (ang. *comprehensive security*), opiera system bezpieczeństwa na współtworzeniu rozwiązań przez administrację, sektor prywatny, społeczeństwo obywatelskie, sektor nauki, mediów oraz poszczególne wyznania religijne. Stanowi to wyróżniającą cechę fundamentu odporności państwa (Angstrom, Ljungkvist, 2023). Tymczasem rozwiązania ustawowe w Polsce wprowadzają ramę integracji (organ + podmiot), ale nie określają szczegółowo roli aktorów pozapaństwowych i zakładają konieczność doprecyzowania i uszczegółowienia na

poziomie wykonawczym. W Norwegii współpraca policji i organizacji pozarządowych jest instytucjonalnie utrwalona, oparta na współtworzeniu zarówno na poziomie indywidualnym, jak i zbiorowym. W polskim systemie współpraca służb i organizacji pozarządowych jest możliwa, ale nie został jednoznacznie wskazany standard współpracy. Także Niemcy posiadają formalny system regulujący włączenie w działania kryzysowe organizacjami o specyficznym statusie, np. Technische Hilfswerk, które działa w oparciu o tysiące wyspecjalizowanych wolontariuszy, z jasno określonymi polami działania (telekomunikacja awaryjna, logistyka, technika). (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement/organisation/krisenmanagement-organisation-node.html>). Tymczasem polskie rozwiązania nie uwzględniają statusu pomocniczego dla organizacji pozarządowych specjalizujących się w zarządzaniu kryzysowym i w zakresie wolontariatu kryzysowego.

Trend europejski jednoznacznie wskazuje na konieczność uwzględnienia podejścia „obrony totalnej” (ang. *total defence*), które podkreśla konieczność pełnej mobilizacji całego społeczeństwa na rzecz umiejętnego i właściwego reagowania w kryzysie (Niinistö, 2024). Dlatego konieczne jest doprecyzowanie roli organizacji pozarządowych i zakotwiczenie ich w rodzimych przepisach, wprowadzenie systemowego finansowania oraz włączenie do obowiązkowych ćwiczeń i planowania. Polska architektura bezpieczeństwa cywilnego znajduje się w fazie intensywnej modernizacji i standaryzacji. Dlatego w kolejnych krokach doskonalenia systemu kluczowe pozostają: stworzenie ram współpracy na poziomie systemowym, zwiększenie interoperacyjności procedur i danych, rozwój edukacji obywatelskiej, inwestycje w infrastrukturę ochronną oraz budowa silnego, ustandaryzowanego wolontariatu kryzysowego. Odpowiednie zabezpieczenie tych kluczowych obszarów może przybliżyć Polskę do standardów tych państw europejskich, które już teraz spełniają kryteria najlepszych systemów zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej.

Rozdział 2. Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA – od spontaniczności po unikalność

2.1. Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA – profil organizacji

Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA to wrocławska organizacja pozarządowa działająca od blisko 30 lat, która pełni ważną i wielowymiarową rolę operacyjną, pomocową i koordynacyjną w sytuacjach kryzysowych. Realizując funkcję społecznego centrum reagowania kryzysowego, Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA jest jednym z najbardziej aktywnych i wielofunkcyjnych organizacji pozarządowych w Polsce w obszarze zarządzania kryzysowego, zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym, dzięki doświadczeniu, zasobom, sieci wolontariuszy i zdolności do szybkiej mobilizacji.

Historia TRATWY rozpoczyna się w przełomowym dla Polski roku 1997 – roku wielkiej powodzi, a wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej rozpoczął się tym samym nowy etap rozwoju organizacji. TRATWA wygrała wówczas konkurs na realizację europejskiego projektu „Cyber-Ręka Lidera” w ramach inicjatywy wspólnotowej „EQUAL”. Dzięki temu w latach 2004–2008 wyszkoliła grupę ok. 150 liderów organizacji pozarządowych Wrocławia i Dolnego Śląska. Był to jeden z największych projektów profesjonalizacji trzeciego sektora w regionie. Uczestnicy zdobywali wiedzę o projektach europejskich, finansowaniu i zarządzaniu, a część uczestników projektu stała się współpracownikiem i działaczem TRATWY. Dodatkowo należy wspomnieć, że realizowany program był kompleksowy i umożliwiał uczestnikom subsydiowane zatrudnienie, w tym w ramach założonych przez nich fundacji i stowarzyszeń. Absolwenci podejmowali też aktywność na rzecz lokalnych wspólnot i wielu z nich nadal działa w sektorze pozarządowym i publicznym. Kolejnym ważnym krokiem w rozwoju organizacyjnym TRATWY było uruchomienie – we współpracy z Dolnośląską Federacją Organizacji Pozarządowych – kilkunastu inkubatorów organizacji pozarządowych

działających w regionie – najpierw finansowanych z funduszy unijnych, później z dotacji regionalnych samorządu województwa. Przez kilka lat, w okresie 2011 – 2013, 16 lokalnych inkubatorów, m.in. w Zgorzelcu, Miliczu, Oławie, Wołowie, Ząbkowicach Śląskich, Kłodzku, Bolesławcu, wspierało setki lokalnych stowarzyszeń i fundacji w wystartowaniu i rozwijaniu działalności pozarządowej.

Jednym z przełomowych i najbardziej symbolicznych przedsięwzięć TRATWY była odbudowa zrujnowanej zajezdni przy ul. Legnickiej we Wrocławiu – jednego z kluczowych obiektów, który TRATWA przejęła w zarząd od samorządu miejskiego Wrocławia i przez lata „ucywilniła” jako otwartą infrastrukturę społeczno-kulturową (dziś również „zasób kryzysowy”). Brak dostępu do środków finansowych nie powstrzymał wówczas zespołu TRATWY – rozpoczęto prace remontowo-budowlane własnymi siłami i z pomocą międzynarodowych wolontariuszy. Przez ponad pięć lat w okresie 2007–2012 podczas letnich workcampów ochotnicy z wielu krajów odnawiali przestrzeń, tworząc pracownię projektów międzykulturowych oraz klub młodzieżowy „Moje Miejsce”, który działa do dziś.

Rok 2016 oznaczał kolejną ważną cezurę w rozwoju TRATWY, ponieważ w ramach realizowanego europejskiego cyklu Europejskiej Stolicy Kultury Wrocław 2016 otrzymała od miasta Wrocław propozycję objęcia opieką i zarządem dawnej zajezdni Dąbie. W taki sposób powstała „Czasoprzestrzeń”, jeden z największych ośrodków kultury, aktywności obywatelskiej i wolontariatu we Wrocławiu.

Kolejna cezura w rozwoju TRATWY to rok 2019, który istotnie wpłynął na jej profil i specjalizację, jednocześnie przywracając pamięć instytucjonalną i powrót do korzeni. Okres kryzysów, które zapoczątkowała wówczas pandemia COVID-19, zaczęły ogarniać świat, Europę, Polskę, Dolny Śląsk i Wrocław. Pandemia zmieniła wszystko. Zmieniła też TRATWĘ, otwierając jej nowe pole działania. W okresie 2020-2021 (kolejne fale zachorowań) TRATWY zorganizowała jeden z kluczowych hubów w zakresie dystrybucji żywności, środków medycznych i higienicznych, a także wsparcia osób objętych kwarantanną i organizacji wolontariuszy, odciążając tym samym instytucje pomocowe i jednocześnie wspierając działania służb w kryzysie.

W 2021 r. nadciągnęła kolejna fala nowego kryzysu: kryzys humanitarny przy granicy polsko-białoruskiej. TRATWA zaangażowała się w działania humanitarne, w tym w transporty i wsparcie dla organizacji działających na miejscu.

W lutym 2022, gdy wybuchła wojna w Ukrainie, była już przygotowana na największy kryzys humanitarny, jakim miała stawić czoła. Wybuch wojny otworzył zupełnie nowy etap w rozwoju dotychczasowej działalności ze względu na zakres i skalę interwencji. TRATWA przekształciła „Czasoprzestrzeń” w największy na Dolnym Śląsku hub pomocowy, czyli miejsce, w którym uchodźcy mogli otrzymać żywność, odzież, sprzęt AGD i pomoc specjalistyczną. Dziennie notowano wówczas do 9 tysięcy odwiedzin oraz zaangażowano około 4 tysiące wolontariuszy w trakcie działania punktu. Zabezpieczano też noclegi i oferowano wsparcie psychologiczne. Dodatkowo organizowano regularne transporty humanitarne w głąb Ukrainy. Ten okres stał się „akceleratorem” kompetencji TRATWY.

TRATWA potwierdziła je 2 lata później, wykorzystując podczas powodzi jesienią 2024 roku. Gdy we wrześniu 2024 r. doszło do katastrofy hydrotechnicznej na Morawce TRATWA rozpoczęła działania pomocowe w Stroniu Śląskim.

W roku 2026 TRATWA jest organizacją o unikalnych kompetencjach logistycznych i koordynacyjnych, zrzeszającą około 4 tys. wolontariuszy w skali całego kraju, z ponadprzeciętnym portfolio realizowanych działań, zarządzającą dużymi przestrzeniami magazynowymi i eventowymi oraz posiadającą istotne rezultaty i udokumentowany wpływ oraz model działania, który można replikować w gminach całej Polski.

2.2. Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA w polskim systemie zarządzania publicznego – otoczenie instytucjonalne i warunki działania

TRATWA — jako organizacja o blisko 30-letniej historii, wyspecjalizowana w działaniach kryzysowych, społecznych i animacyjnych — wnosi unikalny dorobek jako świadek kształtowania instytucjonalnych fundamentów zakorzeniania się w Polsce społeczeństwa obywatelskiego, organizacji je reprezentujących, a także rozwiązań instytucjonalnych, które regulowały i regulują działalność organizacji pozarządowych w polskich warunkach. Podstawowy akt prawny regulujący działanie organizacji pozarządowych, ich współpracę z administracją publiczną oraz zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego, stanowi ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1338). Zgodnie z jej art. 1, ustawa określa m.in.: a)

zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego, b) formy współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi, c) status organizacji pożytku publicznego (OPP) oraz d) zasady korzystania z pracy wolontariuszy. Ustawa umieszcza organizacje pozarządowe w szeroko rozumianej sferze polityk publicznych jako partnerów władz publicznych — podmioty mogące realizować zadania publiczne poprzez zlecenie, współpracę programową, konsultacje, inicjatywy lokalne czy partnerstwa projektowe. Warto podkreślić, że wprowadzony w ustawie obowiązek współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi tworzy formalną przestrzeń dla działań takich organizacji jak TRATWA. W świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1338) TRATWA działa w sferach zadań publicznych, takich jak pomoc społeczna, działalność charytatywna, ochrona i promocja zdrowia, ratownictwo i pomoc ofiarom katastrof, działalność na rzecz integracji społecznej, edukacja, działalność na rzecz osób w trudnej sytuacji życiowej. To sprawia, że TRATWA może formalnie realizować zadania na zlecenie administracji.

TRATWA wyróżnia się kilkoma cechami. Z jednej strony prowadzi działalność społeczną i animacyjną charakterystyczną dla organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego. Z drugiej jednak realizuje usługi o profilu quasi-publiczne (np. pomoc w kryzysach, łączność, logistyka, punkty recepcyjne). Dodatkowo działa jako interfejs między instytucjami publicznymi, wolontariatem, biznesem, innymi organizacjami pozarządowymi, mediami i społecznościami lokalnymi. Jednocześnie organizacja wykonuje liczne zadania o charakterze publicznym, m.in. w zakresie: tworzenia i utrzymywania punktów logistycznych w czasie kryzysu i „między kryzysami”, zapewniania łączności awaryjnej i wsparcia ludności, koordynacji wolontariatu na masową skalę, szkoleń z pierwszej pomocy psychologicznej czy komunikacji kryzysowej, uzupełnia prace służb publicznych (np. policji czy wojska) w momentach przeciążenia systemu. Taka pozycja odpowiada współczesnemu trendowi opisywanemu w literaturze jako governmentalizacja i profesjonalizacja sektora pozarządowego, w którym NGO przejmują funkcje publiczne, zwłaszcza tam, gdzie system administracyjny działa wolniej lub jest przeciążony (Belina, 2024).

TRATWA nie zastępuje instytucji publicznych, lecz uzupełnia ich działania tam, gdzie system nie nadąża, wypełnia luki systemowe (np. łączność, logistyka, koordynacja wolontariatu) oraz wspiera odporność społeczną, obywatelską i lokalną. Jednocześnie taka rola zwiększa oczekiwania wobec samej TRATWY, ponieważ bez stabilnego

finansowania narażona jest na rosnące ryzyko przeciążenia. Wzmacnia to tym samym zaobserwowany aktualnie trend specyfiki i kontekst działania sektora pozarządowego w Polsce jako całości (Klon/Jawor, 2025).

Dlatego – w obliczu słabości istniejących ograniczeń na poziomie regulacyjnym w zakresie możliwości systemowej współpracy z administracją publiczną – TRATWA rozwija współpracę z sektorem prywatnym. Finansowanie działań TRATWY w kryzysie, a także działania operacyjne „między kryzysami” opierają się w coraz większym zakresie na wolontariacie pracowniczym oraz darowiznach rzeczowych przekazywanych przez korporacje, kompetencjach firm (IT, logistyka, prawo), użyczeniach sprzętu, finansowaniu. Przykładem takiej współpracy w ramach interwencji podczas powodzi w 2024 roku była sieć relacji z około 60 firmami, dużymi i małymi, lokalnymi, ogólnopolskimi i globalnymi, w tym spółkami komunalnymi i Skarbu Państwa oraz filantropami i darczyńcami, m.in. w zakresie transportu, wywozu odpadów, sprzętu i usług. Oferowane przez biznes wsparcie obejmowało także wypożyczenie samochodów, busów, aut terenowych, zapewnienie noclegów wolontariuszom i koordynatorom, wsparcie prac remontowo-budowlanych „na adresie” oraz wyposażenie w sprzęt AGD, meble oraz prowadzenie wypożyczalni narzędzi. W ten sposób w ramach działań społecznie odpowiedzialnych podejmowanych w ramach współpracy TRATWY z biznesem powstaje substytut brakujących elementów, które powinno gwarantować państwo, ale z drugiej strony wzmacnia jeden z filarów nowego, docelowego paradygmatu architektury bezpieczeństwa cywilnego: podejścia „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*), w ramach którego uznaje się równouprawnioną partycypację wszystkich podmiotów i wszystkich sektorów w działaniach na rzecz bezpieczeństwa za kluczowy element efektywności i skuteczności (Niinistö, 2024).

Tym samym TRATWA jest organizacją pozarządową o szczególnym profilu. Od pierwszych dni działania, jej zadania i rola powstawały nie z nadania systemu, lecz z realnych potrzeb, które państwowe instytucje nie były w stanie samodzielnie wypełnić. TRATWA funkcjonowała w zawieszeniu pomiędzy systemem publicznym a pozarządowym, wykonując realne zadania państwa, ale pozostając podmiotem pozarządowym. Ta cecha towarzyszy jej do dziś: organizacja ma zdolność wykonywania zadań specyficznych dla sektora publicznego, ale nie znajduje formalnego miejsca w strukturze zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim ani krajowym. Wyzwaniem zatem pozostaje fakt, że polski system zarządzania kryzysowego, ochrony

ludności i obrony cywilnej nie przewiduje dla takich podmiotów jak TRATWA trwałych ról w jego ramach oraz związanych z tym odpowiednich narzędzi do działania, w tym finansowania. Jest to warunek funkcjonowania, który w praktyce wymusza na TRATWIE działanie „pomimo systemu”, jaki został zinstytucjonalizowany, a nie dzięki niemu.

WARTOŚCI TRATWY

Fundament ładu organizacyjnego (ang. *corporate governance*)

Interfejs międzysektorowy - *Synergia*

TRATWA wspiera samorząd, służby, organizacje pozarządowe, biznes, różne podmioty, mieszkańców, łącząc w jeden mechanizm sprawczy, porządkuje przepływy i decyzje, niweluje „szumy” i konflikty zadań.

Pierwsze 72 godziny - *Natychmiastowość*

TRATWA posiada zdolność szybkiego przechodzenia w tryb kryzysowy: magazyny, żywnienie, transport, „praca na adresie”, zasoby uruchamiane „od ręki”.

Redundancja łączności - *Ciągłość*

TRATWA zabezpiecza VHF/UHF + Starlink + rytuały *check-in*, PIK.

Punkt Informacji i Koordynacji (PIK) - *W punkt*

W ramach podejmowanych działań TRATWA organizuje jeden adres dla mieszkańców i partnerów: zgłoszenia, komunikaty, zasoby i decyzje: wszystko w jednym miejscu jako element działań wspierających pracę służb.

„Praca na adresie” - *Na miarę*

TRATWA diagnozuje konkretne potrzeby i dostarcza zindywidualizowaną pomoc.

Oddziaływanie „na miękko” - *Ukojenie*

TRATWA animuje lokalną społeczność i oferuje wsparcie psychologiczne. Zmniejszając napięcia, wzmacnia wspólnotę. To warunek konieczny odbudowy po kryzysie.

Długotrwała obecność - *Zakorzenie*

TRATWA zostaje na miejscu po kulminacji kryzysu, dzięki czemu dostrzega jego skutki odłożone w czasie. Domyka procesy wsparcia. Działa na rzecz odporności, gdy inni niosący pomoc opuścili już społeczność dotkniętą kryzysem.

Miejsca - *Kotwica*

„Czasoprzestrzeń”, „Legnicka”, „Baza Tama” – infrastruktura społeczno-logistyczna TRATWY to huby lokalnej odporności gotowe do natychmiastowej mobilizacji.

Wolontariat - *Profesjonalizacja*

TRATWA przekształca zapal w kompetencję: rekrutuje, zabezpiecza, szkoli, przypisuje role i odpowiedzialność.

Procedury w kryzysie - *Powtarzalność*

TRATWA zamienia chaos w kryzysie w procedury wspomagające właściwe reagowanie: kto, co, gdzie, kiedy, jak – tworzy mapy organizacji. Porządkuje działania w kryzysie - mniej błędów, mniej duplikacji, szybsze efekty.

Uczenie się w działaniu - *Doskonalenie*

Każda akcja to dla TRATWY kolejna lekcja z usprawnień i podnoszenia jakości: przejście od „raz się udało” do „zawsze działa”. W kierunku zabezpieczania jakości i utrwalania profesjonalizmu.

Partnerstwa „między kryzysami” – *Gotowość*

TRATWA współpracuje z sektorem publicznym, pozarządowym i biznesem, aby – gdy nadejdzie kryzys – zasoby „na telefon” zamieniać w zasoby „na umowę”.

Pomoc „na wyciągnięcie ręki” – *Przydatność*

Miarą sukcesu TRATWY jest dostarczenie niezbędnej pomocy potrzebującym: odciążenie ich „tu i teraz”: jasne komunikaty, ciepły posiłek, bezpieczne schronienie, ciepła kurtka, koc, przytulanka – każdemu na miarę potrzeb.

Kapitał społeczny – *Zaufanie*

Sieć lokalnych osób i instytucji skrac dystans do decyzji, przyspiesza mobilizację i łagodzi konflikty. TRATWA bazuje na zaufaniu. Dlatego musi być wiarygodna.

Trwałość efektów – *Konsekwencja*

TRATWA utrzymuje efekty wsparcia w kryzysie dzięki hubom, standardom i sieciom.

Wpływ systemowy – *Standaryzacja*

Od praktyki do polityki: TRATWA współtworzy publiczne standardy lokalnej gotowości i odbudowy. Aktywnie uczestniczy w działaniach na rzecz podnoszenia jakości publicznych polityk.

Etyka komplementarności – *Zrównoważenie*

TRATWA nie zastępuje, tylko uzupełnia działania instytucji publicznych. Unika efektu substytucji i wzmacnia współodpowiedzialność.

Przejrzystość i rozliczalność – *Wiarygodność*

TRATWA wdraża jasne zasady działania i komunikacji. Posiada udokumentowane procedury i efekty. Wzmacnia mandat społeczny i zaufanie partnerów.

Odporność lokalna – *Współsprawstwo*

TRATWA dba o sieci i buduje relacje. Przestrzega zasady „Z nami, a nie za nas”.

Kluczowe filary ładu organizacyjnego (ang. *corporate governance*) TRATWY

- **Wiarygodność i przejrzystość:** TRATWA jako stowarzyszenie pożytku publicznego realizuje zadania publiczne we współpracy instytucjonalnej z partnerami. Podstawy prawne umożliwiają zawieranie umów i porozumień. TRATWA ma jasne zasady współpracy. Rozlicza się z zobowiązań, w tym środków publicznych i prywatnych, których jest dysponentem. Jest rzetelna w działaniach.
- **Przywództwo i odpowiedzialność:** silne, rozpoznawalne przywództwo operacyjne oraz zespół są zdolni do natychmiastowej mobilizacji. Są przygotowani, uważni i doskonałą kompetencje. Nie mogą zawieść w potrzebie.
- **W gotowości:** TRATWA szkoli i doskonali model działania, przestrzega standardów bezpieczeństwa, posiada rozpisane role i zasady pracy wolontariuszy, dba o procedury. Gotowość to respektowanie jakości, ograniczanie ryzyka i czujność. To odpowiedzialność.
- **Łączność, komunikacja i informacja:** TRATWA zabezpiecza redundancję łączności i ciągle ją testuje. Bez łączności i komunikacji to podstawa reagowania w kryzysie. Spójny obieg informacji i eliminacja szumów oraz dezinformacji to kręgosłup ładu operacyjnego. Także „między kryzysami”.

- **Huby lokalnej odporności:** TRATWA utrzymuje i dba o rozwój baz, którymi dysponuje. Gdy nadejdzie potrzeba, stanowią aktywa krytyczne uruchamiane w 24–72 h.
- **Wolontariat i kompetencje:** TRATWA podnosi jakość polityki bezpieczeństwa i jakości pracy z wolontariuszami;
- **Wspieranie w potrzebie:** TRATWA niesie pomoc – natychmiast, profesjonalnie, każdemu. Współpracuje z innymi niosącymi pomoc. Daje przykład innym w działaniach.
- **Obecność, uważność i wczesne ostrzeganie:** TRATWA jest aktywna „między kryzysami”. Prowadzi animacje i działania integracyjne. Oferuje wsparcie psychospołeczne. Dbą o słabszych i mniej samodzielnych.

2.3. Model TRATWY - unikalne zasoby dla systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce

TRATWA – jako specyficzny typ organizacji pozarządowej działającej na styku pomocy humanitarnej, pracy socjalnej, animacji, edukacji i zarządzania kryzysowego – wnosi do systemu ochrony ludności i obrony cywilnej zasoby, których ani administracja publiczna, ani służby mundurowe, ani sektor komercyjny nie są w stanie wygenerować samodzielnie. Jej potencjał wynika z modelu operacyjnego wypracowanego przez blisko trzy dekady działania „na pierwszej linii” kryzysów, w tym klęsk żywiołowych. Podstawą tego modelu jest zestaw unikalnych cech, które składają się na model TRATWY. Na podstawie historii i doświadczeń lidera oraz organizacji, którą stworzył, a także portfolio zrealizowanych projektów i działań oraz ich efektów, można zidentyfikować pakiet elementów składających się na ten unikatowy model operacyjny.

Oto one:

- **Interfejs międzysektorowy:** TRATWA jako „organizacja-łącznik”. Element ten jest kluczowy i stanowi DNA organizacji oraz fundament jej ładu organizacyjnego. TRATWA wspiera działania na styku pomiędzy samorządem, służbami (PSP, Policją, wojskiem), instytucjami pomocy społecznej, biznesem, społecznościami lokalnymi, w tym innymi organizacjami pozarządowymi, mediami i liderami opinii, wolontariuszami i aktywistami. W literaturze takie działanie określane jest mianem „przekraczania granic” (ang. *boundary spanning*): organizacja łączy aktorów, którzy w normalnych warunkach działają w odseparowanych silosach

(Agranoff, 2007). W tym kontekście TRATWA w praktyce realizuje funkcję, którą w systemach skandynawskich pełnią organizacje pozarządowe o specjalnym statusie „podmiotu pomocniczego władz publicznych” (ang. *auxiliary to public authorities*). Polskie regulacje prawne takiego statusu nie uwzględniają.

- **Działania na rzecz zwiększania odporności społecznej, obywatelskiej i lokalnej:** TRATWA prowadzi liczne projekty z zakresu edukacji oraz przygotowania społeczności lokalnych na sytuacje kryzysowe, m.in.: szkolenia z zakresu udzielania pomocy, projekty integracji społecznej, działania wspierające grupy wrażliwe, mniej samodzielne i szczególnie narażone. Działania na rzecz wzmacniania odporności obejmują również działania długoterminowe, np. w ramach edukacji międzykulturowej i międzypokoleniowej.
- **Infrastruktura społeczno-logistyczna w gotowości i dostępna od ręki:** prowadzone przez TRATWĘ „Czasoprzestrzeń” i „Legnicka” nie są wyłącznie obiektami kultury i przestrzeniami eventowymi. To w kryzysie huby, tj. węzły odporności, które zostały przetestowane i sprawdzone w setkach zrealizowanych wydarzeń oraz w kilku dużych kryzysach. Są zdolne do obsługi tysięcy ludzi. Posiadają zaplecze noclegowe i kuchenne, magazyny. Obsługują wolontariuszy z kompetencjami do organizacji przestrzeni w kryzysie. W literaturze taką infrastrukturę określa się mianem „lokalnych hubów” (ang. *community hubs*), czyli kluczowych i odpowiednio zabezpieczonych miejsc dla reagowania w kryzysie (Aldrich, 2012).
- **System pracy z wolontariuszami i liderami:** TRATWA rozwija wolontariat od blisko 30 lat. Jej ekspertyza obejmuje: wolontariat kryzysowy, wolontariat długoterminowy, wolontariat pracowniczy (biznes), wolontariat międzynarodowy, wolontariat kompetencyjny (IT, prawo, medycyna, logistyka) oraz kształcenie liderów.
- **Działania na rzecz integracji sektora pozarządowego:** stałą aktywnością TRATWY, aktywnie realizowaną od dekad, jest współpraca międzysektorowa i aktywne podejmowanie działań na rzecz integracji sektora pozarządowego. TRATWA jest też inicjatorem integracji podmiotów specjalizujących się w obszarze zarządzania kryzysowego. W 2026 r. TRATWA współorganizowała regularne spotkania Pozarządowej Grupy Kryzysowej (PGK), zrzeszającej wrocławskie organizacje zaangażowane w kwestie zarządzania kryzysowego. Jej

rola obejmuje: budowanie współpracy między uczestniczącymi podmiotami, wymianę informacji, zasobów i dobrych praktyk, wspólne przygotowanie do potencjalnych zagrożeń, lokalną koordynację działań w czasie kryzysów. TRATWA odgrywa tu rolę lokalnego centrum integracji i synergii działań sektora pozarządowego z działaniami sektora publicznego i biznesu.

- **Kompetencje animacyjne i psychospołeczne:** w kryzysach TRATWA oferuje profesjonalną animację w miejscach zbiorowego zakwaterowania, opiekę nad seniorami, opiekę nad dziećmi, zindywidualizowaną opiekę nad potrzebującymi, w tym z grup narażonych na wykluczenie społeczne. Oferuje nie tylko wsparcie logistyczne, ale również emocjonalne i edukacyjne. W literaturze takie działania są kluczowe dla społecznej odporności postkryzysowej (Mayer, 2019; Patel et al., 2017). Od nich zależy nie tylko przetrwanie, ale przede wszystkim powrót do funkcjonowania w warunkach normalności w fazie odbudowy.
- **Zdolność do natychmiastowego działania w kryzysie:** TRATWA pełni kluczową rolę „zasobnika rezerw” (ang. *surge capacity*), tj. posiada zdolność szybkiej mobilizacji zasobów. W pierwszych 72 godzinach kryzysu jest w stanie uruchamiać kaskadową odpowiednią liczbę wolontariuszy, dostarczyć łączność alternatywną, zabezpieczyć miejsca noclegowe, oferować gotowość do działania 24/7, gwarantować magazyn i zaplecze logistyczne. W literaturze zdolność społeczności do „natychmiastowego zwiększenia mocy operacyjnej” uznawana jest za kluczowy element odporności społecznej (Norris et al., 2008; UNDRR, 2019). Dodatkowo posiada *know-how* do natychmiastowego działania w chaosie i przy braku informacji, w warunkach *blackoutu*, w przypadku braku łączności, dezinformacji, braku danych, przeciążenia służb, braku koordynacji. To element, który literatura przedmiotu określa jako „nadawanie sensu”, sensotwórstwa (ang. *sensemaking*) w kryzysie (Boin et al., 2016).
- **Kapitał relacyjny i przywódczy:** to jeden z jej najbardziej charakterystycznych i kluczowych zasobów TRATWY. W praktyce oznacza on specyficzny sposób budowania, utrzymywania i używania relacji, który sprawia, że organizacja może działać szybciej, szerzej i skuteczniej. TRATWA ma nie tylko charyzmatycznego i kompetentnego lidera, ale również współpracowników - kadrę liderską, która koordynuje bieżące działania oraz działania w kryzysie, a także rzeszę wysoko wykwalifikowanych i doświadczonych wolontariuszy. Są oni w dyspozycji

natychmiast i wszędzie. To oni organizują lokalną społeczność, zanim na miejsce dotrą służby.

- **Zdolność do „domykania dziur w systemie”:** TRATWA realizuje działania, które „nie mają właściciela w systemie”, czyli są przekrojowe, niestandardowe, wykraczają poza zapisy formalne, albo pojawiają się dopiero po tygodniach od kryzysu. To istotny element przedsiębiorczości publicznej, który wypełnia luki instytucjonalne tam, gdzie państwo działa wolniej (schemat poniżej).

Model TRATWY spełnia warunki w zakresie zgodności ze standardami odporności i zarządzania kryzysowego. Na odporność społeczności lokalnych składają się: kapitał społeczny, kompetencje, komunikacja, przywództwo, zasoby materialne, zdolność adaptacji i uczenia się (Patel et al., 2017, Norris et al. 2008). TRATWA realizuje każdy z tych elementów. Dodatkowo w literaturze wskazuje się, że zarządzanie kryzysowe nie może opierać się wyłącznie na państwie – potrzebne jest współzarządzanie (*governance*), w którym sektor publiczny, społeczny i prywatny współdziałają (Kickert, Klijn, Koppenjan, 1997; Wiktorska-Święcka, 2014). TRATWA ucieleśnia właśnie ten model: jest podmiotem sieciowym, który potrafi łączyć różne poziomy i sektory. Dodatkowo, w badaniach (Kovács, Spens, 2007) podkreśla się, że logistyka humanitarna wymaga elastyczności, a organizacje pozarządowe są skuteczniejsze w pierwszych godzinach niż systemy publiczne oraz kluczowa jest decentralizacja i spontaniczna mobilizacja zasobów. TRATWA odpowiada tym założeniom, ponieważ łączy zarządzanie wolontariatem kryzysowym, logistykę masową, wsparcie psychospołeczne, animację, edukację, łączność, międzynarodową współpracę, infrastrukturę gotową do działania 24/7. Jest jednocześnie operatorem pierwszego reagowania, organizacją humanitarną, centrum kultury i animacji, szkołą liderów, instytucją dialogu obywatelskiego oraz miejscem infrastrukturalnym dla działań społecznych.

Rozdział 3. Model TRATWY - od teorii do działania

3.1. Model TRATWY - przydatność i zastosowanie w kryzysie

Model TRATWY wyrósł z doświadczeń kryzysowych, społecznych i organizacyjnych gromadzonych od powodzi 1997 roku, a następnie rozwijanych poprzez praktykę pomocy humanitarnej, animację lokalną, zarządzanie wolontariatem i współpracę międzysektorową. Nie powstał przy biurku – jest wytworem praktyki, eksperymentowania, uczenia się na błędach oraz świadomego kreowania rozwiązań, gdy państwo, samorządy lub służby nie dysponowały zasobami, procedurami lub ludźmi, aby działać skutecznie. Model TRATWY odnosi się do tego, jak organizacja działa w praktyce, a nie tylko na poziomie założeń. Model TRATWY uwzględnia niezbędne elementy pozwalające jej działać we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. W polskich warunkach taki standard nie jest powszechny. To wyróżnia TRATWĘ, czyniąc ją wyjątkową organizacją z unikatowymi zasobami. W ujęciu praktycznym TRATWA przechodzi od edukacji i animacji (zapobieganie), przez rozwój infrastruktury i systemu wolontariatu (przygotowanie), do masowych operacji humanitarnych i logistycznych (reagowanie), a następnie długotrwałej integracji i odbudowy społecznej (odbudowa). Podejście to jest zgodne z nowoczesnymi modelami odporności i zarządzania kryzysowego wskazywanymi w literaturze (UNDRR, 2019).

Poniżej prezentowane są poszczególne elementy składające się na model TRATWY w ujęciu funkcjonalnym w kontekście faz kryzysu z uwzględnieniem konkretnych przykładów podczas podejmowanych przez TRATWĘ działań.

FAZA 1: ZAPOBIEGANIE

Cel: ograniczenie podatności i zmniejszenie ryzyka wystąpienia kryzysu

W literaturze (UNDRR, 2019; Patel et al., 2017) zapobieganie obejmuje działania edukacyjne, budowanie kultury bezpieczeństwa, rozwój infrastruktury społecznej oraz

pracę opartą na relacjach. To obszar, w którym TRATWA działa w sposób ciągły – „między kryzysami”.

Elementy modelu TRATWY wykorzystywane w tej fazie:

- **Działania animacyjne i psychospołeczne oraz budowanie więzi społecznych:** TRATWA prowadzi działania animacyjne wzmacniające kapitał społeczny, który stanowi fundament odporności zbiorowej. Przykładami podejmowanych działań są m.in. corocznie organizowana „Wigilia Pełna Ciepła” dla około 600 osób. Tak duża impreza o charakterze integracyjnym to test organizacji, logistyki, wolontariatu i komunikacji. Innym przykładem są projekty integracyjne i edukacyjne dla młodzieży i seniorów oraz działania międzykulturowe, ważne w kontekście kryzysów migracyjnych. W tej fazie TRATWA buduje zasoby, które potem można uruchomić w kryzysie (np. kształci lokalnych liderów, łączników, animatorów, integruje ekspertów i specjalistów).
- **Wczesne wykrywanie problemów w społecznościach lokalnych:** TRATWA, dzięki stałej pracy w społecznościach, monitoruje i potrafi wykrywać narastające problemy społeczne, niepokoje i konflikty, słabości infrastruktury, braki w przygotowaniu. Takie działanie jest zgodne z zalecanym podejściem w zakresie przewidywania przyszłych zagrożeń i ryzyk (ang. *risk anticipation*) w nowoczesnych modelach odporności (Aldrich, 2012).
- **Modernizacja i rozwój infrastruktury:** TRATWA stale doposaża swoje przestrzenie (magazyny, zaplecze, sprzęt techniczny), co redukuje podatność na słabości i deficyty w przyszłych kryzysach. „Działania na rzecz doskonalenia infrastruktury i uczenia się na niedoskonałościach” to jedno z kluczowych postulatów po powodzi 2024 w Stroniu Śląskim, uwzględniane przez TRATWĘ w zakresie wzmacniania lokalnej odporności (*Mądrzejsi po wodzie*, 2026).
- **Podnoszenie kwalifikacji zespołu i wolontariuszy:** TRATWA szkoli swoich współpracowników (kadrę i wolontariuszy) w zakresie m.in.: obsługi sprzętu (np. wózków widłowych, agregatów prądotwórczych), BHP, komunikacji kryzysowej, logistyki, dbając o poziom kwalifikacji i kompetencji, ich podnoszenie i doskonalenie.

FAZA 2: PRZYGOTOWANIE

Cel: rozwój zdolności do skutecznej reakcji

To obszar, w którym TRATWA jest szczególnie silna i kompetentna dzięki unikalnym zasobom logistycznym i organizacyjnym.

Elementy modelu TRATWY wykorzystywane w tej fazie:

- **Infrastruktura logistyczna i społeczna:** TRATWA dysponuje: dużymi przestrzeniami, zapleciami kuchennymi, bazami wolontariatu, miejscami szkoleń i odpraw. W praktyce są to lokalne centra odporności, zdolne do natychmiastowej adaptacji w sytuacji kryzysowej. W Stroniu Śląskim takim centrum była „Baza Tama” służąc jako centrum koordynacji, magazyn i miejsce animacji (*Mądrzejsi po wodzie*, 2026).
- **Ćwiczenia, testy i szkolenia:** TRATWA prowadzi szkolenia z łączności (radio, Starlink), szkolenia BHP, warsztaty pierwszej pomocy psychologicznej, szkolenia liderów i wolontariuszy, ćwiczenia wolontariatu pracowniczego.
- **Pozarządowa Grupa Kryzysowa (PGK):** TRATWA jest koordynatorem PGK we Wrocławiu – sieci integrującej organizacje pozarządowe działające w obszarze zarządzania kryzysowego. Celem PGK jest budowanie wspólnych standardów, testowanie łączności, wzmacnianie gotowości organizacji lokalnych. To dokładnie rola, którą literatura określa jako „hub pozarządowy” (ang. *NGO hub*) (Boin et al., 2016).
- **Włączenie do lokalnych systemów zarządzania kryzysowego:** TRATWA prowadzi działania rzecznicze na rzecz włączenia organizacji pozarządowych w system zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej, np. w roli: operatora wolontariatu, partnera w planowaniu, operatora punktów recepcyjnych.

FAZA 3: REAGOWANIE

Cel: ograniczenie skutków kryzysu dzięki natychmiastowemu działaniu

To faza, w której TRATWA jest najbardziej rozpoznawalna — dzięki szybkości i elastyczności działania oraz praktycznym kompetencjom.

Elementy modelu TRATWY wykorzystywane w tej fazie:

- **Zdolność natychmiastowego działania:** TRATWA pojawia się jako jedna z pierwszych organizacji w miejscu kryzysu, ponieważ posiada przygotowane zasoby, odpowiednie relacje, nie jest skrzepowana biurokracją, jest mobilna. TRATWA wkroczyła do działań interwencyjnych w Stroniu Śląskim podczas powodzi 2024 roku, gdy system publiczny był sparaliżowany brakiem łączności. Obrała funkcje koordynacji wolontariatu, łączności, logistyki, dystrybucji zasobów oraz organizacji jadalni (*Mądrzejsi po wodzie*, 2026).
- **Interfejs międzysektorowy (hub operacyjny):** podczas interwencji w Stroniu Śląskim TRATWA wspierała działania: gminy, OSP i służb państwowych, biznesu, wolontariuszy, organizacji oraz mieszkańców.
- **Logistyka i infrastruktura operacyjna:** w trakcie interwencji w Stroniu Śląskim TRATWA uruchomiła 3 magazyny (w tym z żywnością i AGD), wypożyczalnię narzędzi, udostępniła 9 pojazdów, w tym samochody terenowe, organizowała transporty wolontariuszy. W literaturze to klasyczny przykład logistyki humanitarnej (ang. *humanitarian logistics*), w której TRATWA posiada profesjonalne przygotowanie.
- **Współpraca z biznesem:** TRATWA posiada unikalny model współpracy z firmami. Dzięki temu możliwe było pozyskanie i przekazanie potrzebującym w Stroniu Śląskim środków finansowych w formie bonów, darowizn rzeczowych (meble, AGD, narzędzia), zorganizowanie wolontariatu pracowniczego (specjaliści IT, logistyka) oraz zabezpieczenie usług (transport, specjalistyczne naprawy). Partnerstwo TRATWY z biznesem oparte jest na zaufaniu i przejrzystości — mechanizm wskazywany w literaturze przedmiotu jako kluczowy element efektywnego reagowania w kryzysie (Agranoff, 2007).
- **Praca „na adresie” i domykanie luk systemowych:** TRATWA realizowała w Stroniu Śląskim zadania, które: nie miały „właściciela instytucjonalnego”, wymagały szybkiej decyzji i szybkiego dopasowania, były kluczowe dla mieszkańców, np. 47 wyspecjalizowanych interwencji (hydraulicy, elektrycy), 8 pełnych remontów (łazienki, kuchnie), instalacja sprzętu AGD, pomoc przy przeprowadzkach, opieka nad dziećmi, punkt szczepień (*Mądrzejsi po wodzie*, 2026) w ponad 300 lokalizacjach.
- **Wsparcie społeczne i psychospołeczne:** TRATWA prowadziła w Stroniu Śląskim indywidualne konsultacje psychologiczne, zabezpieczała wsparcie grupowe

młodzieży, animację oraz działania integracyjne. To zgodne z ustaleniami, które podkreślają wagę działań na rzecz odporności psychospołecznej dotkniętej katastrofą społeczności (Mayer, 2019).

FAZA 4: ODBUDOWA

Cel: powrót do normalności – i transformacja społeczności na bardziej odporną

To faza, którą TRATWA realizuje szczególnie dobrze — jako organizacja „pozostająca na miejscu”.

Elementy modelu TRATWY wykorzystywane w tej fazie:

- **Długotrwała obecność i wsparcie „po kryzysie”:** w Stroniu Śląskim TRATWA działa do dziś (ok. 16 miesięcy po kryzysie powodzi w 2024 r.). W tym czasie udzielała specjalistycznego wsparcia, pomagała w odbudowie domów, podejmowała działania animacyjne, oferowała wsparcie psychospołeczne. Dodatkowo zabezpieczała transfer darowizn i wsparcie finansowe (*Mądrzejsi po wodzie*, 2026).
- **Łączenie ofiarodawców z potrzebującymi:** każdorazowo TRATWA pełni rolę łącznika pomiędzy mieszkańcami, firmami, organizacjami, grupami społecznymi oraz służbami i instytucjami publicznymi.
- **Animacja i odbudowa więzi społecznych:** podczas interwencji w Stroniu Śląskim TRATWA prowadziła działania dla młodzieży, organizowała sąsiedzkie wydarzenia, oferowała zajęcia edukacyjne oraz prowadziła pracę z rodzinami. Dodatkowo zadbała o trafną odpowiedź na potrzeby psychospołeczne. Raport *Mądrzejsi po wodzie* wymienia m.in. traumę informacyjną, wypalenie liderów, konflikty i napięcia, „roszczeniowość”, potrzebę długotrwałego wsparcia. TRATWA odpowiadała na te potrzeby poprzez prowadzone na miejscu działania.

Powyższa prezentacja pozwala stwierdzić, że model TRATWY jest kompletny, dojrzały i zgodny z międzynarodowymi standardami. Wyróżnia go zabezpieczenie wszystkich faz cyklu kryzysowego, sieciowe współzarządzanie i interfejs międzysektorowy, długotrwała obecność i wspieranie odbudowy oraz realne wzmacnianie odporności społecznej, obywatelskiej i lokalnej.

3.2. Model TRATWY *in actu*: przykłady (tylko) dwóch praktyk

Podczas opracowania raportu oczywiste było, że należy pokazać, czy i jak model TRATWY funkcjonuje w praktyce. To proste w swej logice podejście okazało się jednak prawdziwym wyzwaniem, ponieważ bogate portfolio, zgromadzone przez TRATWĘ podczas jej długiej działalności, nie pozwoliło na przedstawienie reprezentatywnej próby przykładowych praktyk w ramach przyjętych ograniczeń. Dlatego w tej części zaprezentowano – i to był zupełnie subiektywny wybór – opis dwóch wybranych praktyk TRATWY: jednej sprzed blisko 20 lat oraz drugiej, najbardziej aktualnej. Pierwsza to przykład zaangażowania TRATWY na rzecz lokalnej społeczności w dużym mieście, centralnie ulokowanym w regionie, z dużą dostępnością i rozbudowaną infrastrukturą (Wrocław). Druga natomiast pokazuje działania TRATWY w warunkach mniejszego ośrodka miejskiego, peryferyjnego, ulokowanego w regionie, z ograniczoną dostępnością ze względu na lokalizację w górach i w obszarze przygranicznym oraz stosunkowo słabo rozwiniętą (Stronie Śląskie). Pierwsza praktyka koncentruje się bardziej na działaniach TRATWY „między kryzysami”, a druga „w kryzysie”.

Praktyka 1: „Czy komuś odjechał tramwaj?” – czyli rzecz o tym, jak TRATWA przekształciła zajezdnię w hub odporności we Wrocławiu

Z dzisiejszej perspektywy Pracownia Projektów Międzykulturowych „Zajezdnia” (to skrótowe określenie dla obiektu starej zajezdni tramwajowej zlokalizowanej przy ul. Legnickiej, określanej w raporcie jako „Legnicka”) to rozpoznawalne miejsce we Wrocławiu. Ożywione i przywrócone do aktywności dzięki m.in. TRATWIE. Ale zanim tak się stało, musiało upłynąć wiele lat i musiało być wykonanych wiele pracy i działań. Poniżej wykaz najważniejszych z nich w ujęciu chronologiczno-ewolucyjnym.

Po powodzi 1997 roku TRATWA zaczęła budować rozpoznawalność i sieci zaufania (samorząd, organizacje pozarządowe, media, partnerzy zagraniczni). To okres, w którym rodzi się późniejsze *modus operandi* TRATWY budujące na przekonaniu: „My [TRATWA]

dostarczamy efekt – oni [wówczas: przede wszystkim Miasto Wrocław, a później: wszyscy partnerzy] widzą sprawczość”. To także początek pracy na własnej, dopiero powstającej infrastrukturze.

Lata 2004 – 2010 to szczególny czas budowania partnerstw. Wejście w programy partnerskie (m.in. w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL) uczy TRATWĘ pracy w koalicjach i dostarczania infrastruktury „dla i z” innymi podmiotami. W tym czasie krystalizuje się idea długoterminowego zarządzania obiektami miejskimi przez organizacje pozarządowe. Po stronie Miasta Wrocław rośnie zaufanie do TRATWY jako operatora.

W tym czasie TRATWA uczy się i doskonali. Korzysta z otwarcia na inne kraje Unii Europejskiej. Rozwija współpracę z partnerami międzynarodowymi. Ma na koncie szereg wizyt studyjnych, czerpie inspiracje z różnych miejsc w Europie. Dla idei „Legnickiej” taką inspiracją staje się Bad Muskau (Mużaków), przy granicy polsko-niemieckiej. Kluczowa w tym zakresie okazuje się współpraca Roberta z Wojtkiem Staniewskim, późniejszym współpracownikiem TRATWY, który posiadał doświadczenie związane z rozwiązaniami niemieckimi w zakresie tworzenia lokalnej infrastruktury społecznej, tzn. miejsc współpracy samorządu, organizacji pozarządowych, wolontariuszy jako miejsc zabezpieczających lokalny ekosystem społeczny. Takie wzorce (ang. *benchmark*) uwiarygodniły pomysł na zagospodarowanie „Legnickiej”.

TRATWA pokazała samorządowi Wrocławia, że przekazanie obiektu organizacji pozarządowej ma sens i potencjał miastotwórczy. Moment przekazania zajezdni TRATWIE stanowił kamień milowy w jej dalszym rozwoju organizacyjnym, chociaż bazował na zasadzie „ograniczonego zaufania”. „Legnicka” była wówczas jednym z pierwszych dużych obiektów powierzonych organizacjom pozarządowym we Wrocławiu (i wtedy w Polsce), jednak na starcie miasto Wrocław nie gwarantowało stabilnego finansowania. TRATWA musiała przejąć odpowiedzialność i przez około 2 lata prowadziła miejsce, zabiegając o środki zewnętrzne i wolontariat. Z sukcesem. Udowodniła, że potrafi. Zasada: „My dostarczamy efekt – oni widzą sprawczość” została tym samym potwierdzona w działaniu. Moment ten oznaczał punkt zwrotny w relacjach TRATWY z lokalną administracją. Gdy TRATWA udowodniła wiarygodność, standard i jakość, możliwe okazało się wejście w kontrakty i umowy długoterminowe (np. najmu/zarządzania) z miastem Wrocław. Zostały one rozpisane na kolejne lata, co pozwoliło na ustabilizowanie „Legnickiej” jako stałego zasobu publicznopozarządowego.

Od tej pory „Legnicka” stanowi „kotwicę” TRATWY i miejskiego ekosystemu społeczno-kulturowego. Na co dzień jest centrum lokalnej społeczności, przestrzenią integracyjną i kulturalno-eventową. Jednak „Legnicka” to również strategicznie przygotowany i zabezpieczony hub lokalnej odporności pozostający w ciągłej gotowości. To sieć liderów i wolontariuszy, miejsce odpraw koordynatorów i stałych dyżurów. To potencjalny hub w kryzysie, który oferuje magazyny, kuchnie, noclegi wolontariatu i łączność. To również nowy i innowacyjny efekt zarządzania mieniem publicznym. To miejsce rozpoznawalne dla mediów i mieszkańców. „Wszystkie ręce na pokład” w działaniu „między kryzysami”.

Praktyka 2: „Mądrzejsi po wodzie” – wkład TRATWY we wzmacnianie lokalnej infrastruktury odporności w Stroniu Śląskim

W ramach prezentacji drugiej praktyki z zastosowaniem modelu TRATWY w działaniu przedstawione zostaną wybrane fragmenty raportu „Mądrzejsi po wodzie”, który podsumowuje cykl spotkań zorganizowanych jako element budowania systemu lokalnej odporności po kryzysie powodzi 2024 roku w Stroniu Śląskim. W spotkaniach tych uczestniczyli przedstawiciele kluczowych dla Stronia Śląskiego sektorów: władze samorządowe (burmistrz, radni, sołtysi), służby i formacje ratownicze (m.in. OSP), przedstawiciele jednostek gminnych (w tym przedstawiciele instytucji kultury i edukacji, OPS oraz spółdzielni mieszkaniowej, wodociągów), przedsiębiorcy lokalni (m.in. zarządcy obiektów noclegowych, usługodawcy), przedstawiciele lokalnego społeczeństwa obywatelskiego: organizacji pozarządowych (m.in. Fundusz Lokalny Masywu Śnieżnika, Fundacja Kordon) i liderzy społeczności, w tym proboszcz lokalnej parafii oraz aktywni mieszkańcy Stronia Śląskiego. Brali w nich również udział badacze (zarządzania publicznego, komunikacji i zarządzania kryzysowego) oraz zarząd i przedstawiciele stowarzyszenia TRATWA.

W tej części zaprezentowano wybrane fragmenty wspomnianego raportu, które pozwalają zrozumieć *modus operandi* TRATWY w działaniach w kryzysie. Dodatkowo wskazano na kluczowe wyzwania instytucjonalne, jakim organizacja musi stawić czoła. Cennym elementem są tu wypowiedzi i opinie mieszkańców i mieszkanki Stronia Śląskiego, którzy kontaktowali się i współpracowali z TRATWĄ na miejscu i w czasie

klęski żywiołowej. Wśród nich znajdowali się również bezpośredni beneficjenci działań TRATWY.

O pierwszych godzinach powodzi

„Rano był przekaz..., że zbiornik w Stroniu jest stabilny i ‘po co panika’ – to był bardzo zły komunikat.” (Uczestnik – lokalny lider)

„Służby ‘wiedziały, że fala idzie’, a jednak nie rozstawiono łączności i wsparcia przed [uderzeniem].” (Uczestnik – lokalny lider)

„W pierwszych 48 godzinach nie zadziałało nic. Zabrakło worków już o 12:00, powódź ruszyła o 15:30, amfibią do ewakuacji musieliśmy organizować sami.” (Uczestnik – przedstawiciel miejskiej jednostki samorządowej)

„Brak łączności przez dwie - trzy doby to była największa trauma – nie mogliśmy nawet wysłać SMS-a: ‘żyję, jestem bezpieczny’.” (Uczestnik – przedsiębiorca)

„Ludzie nie zawiedli. Od mieszkańców po samorząd – stworzyliśmy awaryjny system komunikacji, wożąc informacje między punktami.” (Uczestnik – koordynujący lokalne działania)

„TRATWA przyjęła rolę węzła koordynacyjnego – zasoby ludzkie i doświadczenie pozwoliły zagospodarować fale ochotników i realne potrzeby.” (Uczestnik – przedstawiciel gminy)

„Procedury nie działały, decyzyjność blokowały formalności: ‘brak kolorowej pieczętki’, błędne formularze, oczekujące w pobliżu siły nieprzekierowane do działań.” (Uczestnik – przedstawiciel gminy)

„Wzrosła roszczeniowość i kryzys psychiczny – krótkie interwencje nie wystarczą; potrzebna długofalowa pomoc dla rodzin.” (Uczestniczka – przedstawicielka samorządowej jednostki miejskiej)

Jaką rolę pełniła TRATWA w czasie powodzi?

TRATWA pełniła rolę „organizacyjnego pomostu” łączącego spontaniczną falę pomocy napływającej z zewnątrz z realnymi, zweryfikowanymi potrzebami w kryzysie. W pierwszej dobie gotowość zgłosiło ok. 400 osób z „kręgu TRATWowego”. Uczestnicy spotkania podkreślali, że organizacja „wniosła zasoby ludzkie i doświadczenie w zarządzaniu dużymi grupami”, dzięki czemu urealniała dopasowanie podaży ochotników do zgłoszonych potrzeb (np. „Nie wiedziałem, co zrobić z 26 strażakami – TRATWA miała doświadczenie”). Organizacja dysponowała bazą tysięcy wolontariuszy oraz liderów i *know-how* we włączaniu wolontariatu pracowniczego (np. w ramach współpracy z licznymi firmami, jak Castorama, BNP, NOKIA, Allegro) do działań kryzysowych. TRATWA dysponuje dwoma dużymi obiektami we Wrocławiu (zasoby magazynowe, warsztatowe, organizacyjne), a w Stroniu Śląskim utrzymywała sprzęt i łączność awaryjną, co wzmacniało ciągłość działań po najostrzejszej fazie kryzysu. Ponadto wykazała się doświadczeniem koordynacyjnym (dystrybucja zadań, narzędzi, wsparcia rzeczowego) oraz zdolnością „wchodzenia w adres”, czyli świadczenia

profesjonalnej i adekwatnej pomocy dopasowanej do zindywidualizowanych i specyficznych potrzeb gospodarstwa domowego (np. remont łazienki). TRATWA odciążała gminę w zadaniach, które wymagały skali i elastyczności, niedostępnych „od ręki” w administracji, oraz wspierała odtwarzanie łączności (Starlinki, szkolenia z obsługi radiostacji) i usprzętowania (quady, narzędzia). W okresie powodzi TRATWA stała się dysponentem darowizn przekazywanych na cele niezbędne w zabezpieczaniu Stronia Śląskiego i jego mieszkańców. Oferowała też wsparcie korporacyjne, pokrywając m.in. koszty noclegów, co pozwoliło utrzymać tempo działań i zachować elastyczność operacyjną. W sytuacji „zalewu” ofert pomocy z całej Polski, TRATWA pełniła też rolę operatora informacji (zbieranie potrzeb, przypisywanie zespołów, dystrybucja sprzętu — od narzędzi po sprzęt AGD), co odciążało administrację i zapełniało lukę w sytuacji braku centralnego punktu informacji w pierwszej fazie.

Co wyróżnia TRATWĘ jako lokalnego lidera?

Doświadczenie i know-how „kryzysowe” – operacyjne kompetencje, które sprawiają, że pomoc jest użyteczna, a nie uciążliwa (koordynacja zamiast chaosu).

Organizacja wolontariatu na skalę niemożliwą do uzyskania „od ręki” przez administrację (rekrutacja, podział zadań, standardy pracy i BHP).

Dostępność i elastyczność – zdolność szybkiego „wejścia w adres” i zmian funkcji (magazyn, opieka, dystrybucja sprzętu) zgodnie z dynamiką potrzeb.

Siatka połączeń i wiarygodność – rozległe relacje z partnerami publicznymi, społecznymi i biznesowymi, które umożliwiają pozyskanie zasobów (ludzie, sprzęt, finansowanie) i sprawczość działania.

Transparentność i „dobry szyld” – rozpoznawalność, komunikacja i standard pracy, które obniżają koszty transakcyjne współpracy i ułatwiają legitymizację.

3.3. Analiza SWOT i krytyczna analiza modelu TRATWY

SWOT to jedno z najbardziej klasycznych narzędzi analitycznych wykorzystywanych w zarządzaniu strategicznym, politykach publicznych, planowaniu rozwoju lub projektowaniu interwencji oraz ocenie instytucjonalnej. Analiza mocnych i słabych stron oraz sprzyjających i zagrażających elementów obecnych w otoczeniu organizacji (ang. *Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats*) pozwala: uchwycić realny obraz organizacji, rozpoznać, na czym warto budować strategię, zidentyfikować bariery, którymi trzeba zarządzać, zaprojektować działania rozwojowe oraz połączyć diagnozę z planowaniem. Prowadzona tu analiza przez przedstawicieli TRATWY na wspomóc diagnozowanie aktualnego stanu organizacji, pomóc w podejmowaniu decyzji, wspomagać proces budowania strategii, ułatwiać komunikację z partnerami oraz pomóc

w odczytaniu realnej pozycji organizacji w systemie. W przypadku TRATWY przeprowadzenie wspomnianej analizy jest istotne z kilku powodów. TRATWA działa w obszarach o wysokiej złożoności (kryzysy, pomoc humanitarna) w otoczeniu często niestabilnym (zmienność polityczna, brak stałych procedur), w środowisku hybrydowym (samorząd–organizacje pozarządowe–biznes–służby) i przy ograniczonych zasobach formalnych, a przy wysokich oczekiwaniach społecznych. Ponieważ TRATWA przejęła kluczową rolę w kryzysach ostatnich lat (2024, 2022, 2021, 2020), SWOT pozwoli uporządkować doświadczenia. Dzięki temu można będzie opisać, co zadziało, ale też zrozumieć, dlaczego zadziało. TRATWA działa w warunkach deficytów systemowych („mimo systemu”, a nie „dzięki systemowi”). Dlatego analiza SWOT pozwoli opisać mocne strony, które umożliwiają działanie modelu TRATWY (relacje, wolontariat, infrastruktura), wskazać słabe strony wynikające z braku ram prawnych (finansowanie, procedury, łączność), określić szanse wynikające z nowych ustaw i trendów Unii Europejskiej oraz wymienić zagrożenia wynikające z opóźnień legislacyjnych czy braku politycznej ciągłości. Bez tej analizy utrudnione będzie planowanie „wejścia TRATWY do systemu”. Dodatkowo TRATWA posiada potencjał modelowy. Ponieważ model TRATWY jest replikowalny i może służyć jako wzorzec lokalnej odporności, SWOT pozwoli uchwycić, co dokładnie jest replikowalne, co wymaga standaryzacji, co trzeba zabezpieczyć formalnie i gdzie są granice skalowalności. To kluczowe podczas uruchamiania „lokalnych TRATW” w innych gminach. Wreszcie TRATWA jest partnerem zarówno dla samorządu, jak i biznesu. Aby budować trwałe umowy określające ramy współpracy, trzeba jasno określić mocne strony (np. organizacja wolontariatu), wskazać słabości (np. niestabilne finansowanie), pokazać szanse (np. formalizacja PGK) oraz uświadomić zagrożenia (np. wypalenie liderów). To obowiązkowy element rzetelnej współpracy instytucjonalnej. Włączenie TRATWY do architektury bezpieczeństwa cywilnego wymaga twardych argumentów. SWOT może pomóc w ich dostarczeniu: jest narzędziem powszechnie akceptowanym w administracji, jest językiem zrozumiałym dla polityków, urzędników, decydentów oraz porządkuje diagnozę i wnioski. Tym samym analiza ta może wzmocnić postulaty TRATWY o systemowe umocowanie. Jest ustrojowo ważnym elementem, ponieważ stanowi pomost między opisem doświadczeń a projektowaniem zmian systemowych.

Poniżej wyniki analizy SWOT TRATWY:

S — Mocne strony TRATWY

- **Bardzo wysoka zdolność mobilizacyjna (zasobnik rezerw):** TRATWA potrafi uruchomić duże zasoby ludzkie i rzeczowe w ciągu godzin.
W Stroniu Śląskim zabezpieczyła działanie około 2000 wolontariuszy, przeprowadziła prace w 250 lokalizacjach, zorganizowała bazę noclegową dla 1500 wolontariuszy, prowadziła 3 magazyny i wypożyczalnię sprzętu dla 140 gospodarstw, udostępniła 9 pojazdów.
- **Interfejs międzysektorowy, czyli umiejętność łączenia administracji, służb, NGO, wolontariuszy i biznesu:** TRATWA jest w stanie pracować razem z instytucjami publicznymi, wypełnia luki komunikacyjne, wspiera służby w działaniach technicznych i społecznych, tłumaczy „języki sektorów”.
- **Silna infrastruktura społeczna i logistyczna:** TRATWA posiada unikalne zasoby lokalowe, niedostępne dla większości innych organizacji, w tym: magazyny, przestrzenie operacyjne, zaplecze szkoleniowe, obiekty adaptowalne w czasie kryzysu, łączność alternatywną (radiową, satelitarną). W kryzysie powodzi w Stroniu Śląskim, „Baza Tama” pełniła rolę centrum koordynacji, spotkań, animacji i dystrybucji.
- **System pracy z wolontariuszami, w tym kompetencyjny, masowy, pracowniczy:** TRATWA posiada model wolontariatu: z podziałem ról, z procesami BHP, z rejestracją, odprawami i szkoleniami, zdolny do działania 24/7, zawierający wolontariat kompetencyjny (IT, prawo, logistyka). To dowód wysokiego poziomu profesjonalizacji organizacji pozarządowej.
- **Zdolność do domykania luk systemowych:** jedna z najważniejszych mocnych stron TRATWY. Kompetencja ta obejmuje: opiekę nad seniorami i dziećmi, szybką łączność, organizowanie jadłodajni, specjalistyczne interwencje, prowadzenie pełnych remontów, dystrybucję darów i wsparcia finansowego, obsługę odpadów, sprzętu, AGD.
- **Kompetencje psychospołeczne i animacyjne:** TRATWA łączy pomoc humanitarną ze wsparciem psychologicznym, pracą z młodzieżą, organizacją zajęć i warsztatów oraz redukcją napięć i konfliktów społecznych. To element zgodny z literaturą dotyczącą efektywności w osiąganiu odporności społecznej, obywatelskiej i lokalnej (Mayer, 2019).

- **Kapitał relacyjny i przywódczy:** TRATWA cieszy się zaufaniem instytucji i mieszkańców. Świadczą o tym ich wypowiedzi: „Oni wiedzą, kto co może zrobić i w czym może im TRATWA pomóc”, „Dzwonimy do TRATWY, bo TRATWA odbiera [telefony] i działa”, „Biznes z nami współpracuje, bo ma do nas zaufanie” (*Mądrzejsi po wodzie*, 2026). To zasób budowany przez blisko 30 lat i fundament *modus operandi* TRATWY.
- **Doświadczenie w wielu różnych kryzysach:** portfolio operacyjne TRATWY podczas kryzysów od powodzi w 1997 roku do kryzysów ostatnich lat. Szerokie spektrum doświadczeń i jego skala są unikatowe.

W — Słabe strony TRATWY

- **Brak formalnego wpięcia w system zarządzania kryzysowego:** TRATWA nie ma formalnej roli w systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej („Nie ma na nas paragrafu [przepisu]”), zatem jej udział w strukturach i architekturze bezpieczeństwa cywilnego zależy od dobrej woli władzy lokalnej. Łączy się to z brakiem stabilnych mechanizmów finansowania gotowości.
- **Niestabilne finansowanie, zależność od darczyńców:** W systemie brakuje finansowania gotowości, stałych umów ramowych oraz zabezpieczeń finansowych na start interwencji.
- **Ryzyko przeciążenia liderów i kluczowych osób:** ciężar decyzji spoczywa na niewielkim zespole, co grozi wypaleniem, a trudne sytuacje kryzysowe wzmacniają obciążenie psychospołeczne.
- **Kosztochłonna infrastruktura:** utrzymanie obiektów, floty, łączności, magazynów i sprzętu wymaga napraw, serwisowania, testów, rotacji zapasów, co jest finansowo trudne i wymagające bez stałego zabezpieczenia.
- **Ryzyka komunikacyjne i w zakresie cyberbezpieczeństwa:** TRATWA doświadczyła ataków dezinformacyjnych, fałszywych zgłoszeń oraz ryzykownych incydentów podczas obsługi mas ludzi. Musi być przygotowana na takie sytuacje, jednak – ponownie – jest pozostawiona sama sobie.
- **Ograniczone zasoby kadrowe między kryzysami:** TRATWA nie posiada zabezpieczonego finansowania gotowości (ang. *stand-by*), nie utrzymuje dużego

zespołu etatowego, polega na sieciach współpracy. Utrudnia to realizację długofalowych projektów instytucjonalnych oraz rozwój organizacyjny.

O — Szanse rozwojowe TRATWY

- **Potencjalnie możliwe włączenie organizacji pozarządowych do systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej:** w debacie publicznej coraz częściej pojawiają się głosy dotyczące konieczności włączania organizacji pozarządowych do systemu zarządzania kryzysowego (*Lekcje z kryzysu*, 2026). Dodatkowo, podejście „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*) jest elementem unijnej strategii w zakresie architektury bezpieczeństwa cywilnego (Komisja Europejska, 2025), co oznacza konieczność modyfikacji rodzimych regulacji w tym zakresie.
- **Rosnąca rola i znaczenie odporności w Unii Europejskiej i w Polsce:** nowe rozwiązania ustawowe oraz kierunki działań podejmowane na szczeblu unijnym wzmacniają rolę organizacji pozarządowych, podkreślają znaczenie lokalnej odporności, zwiększają znaczenie rozwijających się systemów komunikacyjnych i informacyjnych. To przestrzeń do zauważenia i potencjalnego uwzględnienia modelu TRATWY.
- **Potencjalna możliwość replikacji modelu TRATWY:** szczególnie w innych gminach ze względu na ogólnopolski profil działania organizacji, jej staż i rozpoznawalność oraz zwiększone zapotrzebowanie na rynku, szczególnie ze strony lokalnych samorządów.
- **Współpraca TRATWY z biznesem:** to obszar szczególnie atrakcyjny ze względu na rosnącą świadomość dużych organizacji rynkowych (korporacje, spółki Skarbu Państwa) oraz obowiązujące je standardy w zakresie społecznej odpowiedzialności, zrównoważonego rozwoju i obowiązków wynikających z ich ładu korporacyjnego. Firmy szukają profesjonalnie przygotowanych organizacji pozarządowych jako partnerów do wspólnych działań. TRATWA spełnia ich oczekiwania w tym zakresie.
- **Rozwój Pozarządowej Grupy Kryzysowej (PGK) we Wrocławiu i lokalnych grup kryzysowych:** PGK może zostać formalnym elementem systemu miejskiego, hubem pozarządowym oraz platformą szkoleniową. To wpłynie na zwiększanie

zarówno lokalnej odporności, jak i odporności na poziomie ponadlokalnym i wojewódzkim.

- **Cyfryzacja i łączność alternatywna:** TRATWA wykorzystuje łączność radiową, Starlinki, narzędzia IT. Doskonalenie i rozwój w tym zakresie mogą poprawić zarządzanie wolontariatem, komunikację kryzysową oraz bezpieczeństwo danych.

T — Zagrożenia

- **Brak zrozumienia ze strony decydentów oraz woli politycznej:** problemem codzienności w ramach relacji z przedstawicielami administracji publicznej pozostaje słaba jakość relacji. Towarzyszą im brak konsultowania, opóźnienia w realizacji zobowiązań, brak synchronizacji działań służb, problemy proceduralne. Dodatkowo brak umocowania organizacji pozarządowych w systemie może hamować współpracę. TRATWA odczuwa wskazane niedoskonałości jako przedstawiciel sektora pozarządowego, który cierpi na ustrojowe i strukturalne deficyty posttransformacji polskiego systemu zarządzania publicznego.
- **Brak szacunku dla wiedzy oraz umiejętności jej transferowania do systemu zarządzania publicznego oraz niski poziom jakości standardów polityk publicznych:** Polska pozostaje państwem o stosunkowo niskiej jakości standardów zarządzania publicznego (European Commission, 2024). Na słabości składają się m.in. niedostateczna zdolność instytucjonalna administracji lokalnej, nadmierna biurokracja i złożoność procedur, ograniczona partycypacja (zwłaszcza społeczna) oraz elementy współzarządzania (dialog, współpraca międzysektorowa). Wskazane deficyty ograniczają i są wyzwaniem dla wprowadzania zmian wymagających wysokich standardów zarządzania publicznego.
- **Erozja zaufania publicznego i napięcia społeczne:** niski poziom zaufania publicznego, słabość sektora pozarządowego, rosnące zagrożenia w otoczeniu, dynamika zmian w przestrzeni publicznej, pogarszające się warunki życia to tylko nieliczne zmiany zachodzące w otoczeniu, które mają wpływ na zachowania ludzi. W sposób szczególny zjawiska te przekładają się na określone zachowania, gdy są dodatkowo konfrontowane z sytuacją kryzysową. Po powodzi 2024 pojawiły się konflikty o zasoby, agresja w punktach pomocy, wypalenie liderów lokalnych.

TRATWA często „gasi konflikty”, ale nie ma pełnej kontroli nad procesami ze względu na brak formalnych umocowań do działania.

- **Dezinformacja i zagrożenia informacyjne:** brak stabilnej łączności i niespójna komunikacja stanowią ryzyko fałszywych informacji, zwiększają chaos decyzyjny oraz powodują trudności w utrzymaniu jednolitego przekazu. TRATWA musi kompensować te braki, ale nie zastąpi systemu publicznego.
- **Przeciążenie operacyjne przy bardzo dużych kryzysach:** skala niektórych kryzysów (np. wojna 2022) jest tak duża, że wymaga współpracy wielu partnerów, ogromnych zasobów, długoterminowego finansowania. Bez formalnego wsparcia TRATWA ryzykuje nadmierne przeciążenie.
- **Niestabilność finansowania:** brak finansowania gotowości może opóźniać wejście w kryzys, ograniczać zasoby i hamować rozwój organizacji

Unikalność modelu TRATWY wynika z holistycznego podejścia obejmującego infrastrukturę, logistykę, wolontariat, interfejs międzysektorowy, animację społeczną i wsparcie psychospołeczne, kompetencje operacyjne, długotrwałą obecność w społeczności dotkniętej kryzysem, domykanie luk systemowych. Jednocześnie — jak każdy model — ma swoje ograniczenia i napięcia strukturalne, które należy zbadać, aby zwiększyć jego wiarygodność. Wyniki analizy krytycznej zaprezentowano poniżej. Oto one:

TRATWA jako podmiot działający „ponad systemem”	
Siła	Słabość
Elastyczność i brak biurokracji: TRATWA działa szybciej niż instytucje publiczne i wykonuje zadania, których nikt inny nie bierze na siebie. „Organizacje pozarządowe są skuteczne, gdy są elastyczne i nie zabija się ich procedurami” (Agranoff, 2007; Aldrich, 2012).	Brak formalnego umocowania, czyli brak stabilności: „Brakuje paragrafu na TRATWE”, co oznacza: brak finansowania gotowości, brak udziału w planowaniu, brak wiedzy służb, jak na stałe korzystać z potencjału TRATWY, nadmierną zależność od dobrej woli władz lokalnych (lub jej braku), brak ochrony prawnej i systemowej w kryzysach politycznie wrażliwych (np. działania w kryzysie humanitarnym na granicy polsko-białoruskiej). Model TRATWY jest skuteczny, ale pozostaje „niewidzialny” w systemie.

Model oparty na kapitale relacyjnym	
Sila	Słabość
Relacje są kluczem do mobilizacji: Zaufanie biznesu, szybkie kanały komunikacji z gminami, obecność liderów nieformalnych, aktywizacja wolontariuszy to elementy „przewagi kapitału społecznego” (ang. <i>social capital advantage</i>) oferowane w modelu TRATWY, rekomendowane m.in. przez Aldricha (2012) jako niezbędne dla lokalnych systemów odporności.	Relacje mają charakter osobisty, nie instytucjonalny: Zagrożeniem pozostają: wymiana kadr w samorządzie, rotacja urzędników, zmiany polityczne, spersonalizowanie współpracy. Model TRATWY działa, bo ludzie się znają i sobie ufają. Jednak w dalszym ciągu nie ma on formalnego umocowania i stabilnych ram instytucjonalnych, by ta współpraca przetrwała zmianę ludzi. Tę słabość badacze wyróżniają jako element wrażliwości architektury bezpieczeństwa cywilnego (m.in. Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997): sieci relacyjne są skuteczne, lecz kruche.
Logistyka i infrastruktura — imponujący zasób, ale bardzo kosztowny	
Sila	Słabość
Infrastruktura jako „węzeł odporności”: TRATWA posiada trwale zasoby, rzadkie w sektorze pozarządowym. Spełnia to jednak požądany dla lokalnych systemów odporności warunek hubu pozarządowego (ang. <i>community hub</i>).	Wysoki koszt utrzymania: Finansowanie infrastruktury jest nieciągłe, sprzęty psują się po intensywnym użyciu, flota wymaga ciągłych napraw, magazyny generują stałe koszty. Oznacza to, że model jest zbyt drogi, by utrzymać go wyłącznie poprzez darowizny i granty przeznaczone dla organizacji pozarządowych. Wymaga on systematycznego finansowania w ramach systemu.
Zdolność natychmiastowego działania — przewaga i potencjalna pułapka	
Sila	Słabość
Wejście w „pierwszej godzinie”: TRATWA pojawiła się w Stroniu Śląskim, gdy służby traciły łączność i zdolność operacyjną. Natychmiast tworzyła magazyny, jadłodajnię, system wolontariatu. Działała w warunkach braku danych i chaosu informacyjnego. W pełni odpowiada to konieczności reagowania w kryzysie (ang. <i>sensemaking</i>) (Weick, 1995, Kuiken, 2026).	Ryzyko przeciążenia i operacyjnego „zastępowania służb”: Tam, gdzie służby nie były przygotowane lub ich zabrakło, TRATWA przejmuje zadania, wykonując niezbędne działania. Jest w wielu miejscach jednocześnie. To rodzi napięcia, zwiększa możliwość błędów przy przeciążeniu, bazuje na braku jasnych procedur w zakresie podziału odpowiedzialności. W literaturze określa się to mianem ryzyka „nadmiernego rozciągnięcia zasobów” (ang. <i>overextension risk</i>) (McCarthy, Milner, 2020).
Działania psychospołeczne i animacyjne — ogromna wartość, ale słabo dostrzegana przez system	
Sila	Słabość

TRATWA rozumie „drugie oblicze kryzysu” i zostaje w miejscu dotkniętym kryzysem: Gdy kryzys mija, trzeba wrócić do normalności. TRATWA oferuje wtedy wsparcie psychologiczne, organizuje młodzieżowe grupy wsparcia, prowadzi szkolenia i działalność edukacyjną, a także podejmuje działania animacyjne i integracyjne, wpływając na zapobieganie eskalacji konfliktów. W literaturze określa się to mianem „psychospołecznej odbudowy” (ang. <i>psychosocial recovery</i>), kluczowej dla długotrwałej odporności (Mayer, 2019).	Brak finansowania i uznania: System zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce nie przewiduje finansowania animacji, nie uznaje wsparcia psychospołecznego jako działania pierwszej potrzeby, nie docenia kompetencji społecznych i ich znaczenia dla wzmacniania lokalnej odporności. Model TRATWY w tej części działa bez systemowego wsparcia.
Domykanie luk systemowych — kluczowy element modelu i... to dobrze, ale źle	
Sila	Słabość
TRATWA robi to, czego nie robi nikt inny: Dostarcza zintegrowany pakiet wsparcia: od rozwiązań logistyczno-aprowizacyjnych, poprzez odbudowę przestrzeni i dostarczanie kluczowych zasobów i usług, po wsparcie społeczności: grupowe i indywidualne: opieka nad seniorami, opieka nad dziećmi, usługi techniczne (hydraulik, elektryk), transporty i przeprowadzki, wywóz śmieci z hubów pomocowych, mapowanie potrzeb „na adresie” – to tylko nieliczne z możliwych działań w miejscu objętym kryzysem. Takie działania są krytyczne dla ludzi, ale nie mieszczą się w zakresie kompetencji jednej tylko instytucji publicznej.	TRATWA „maskuje” luki systemowe, co utrudnia ich naprawę: Gdy oferowane są konkretne działania w miejscu objętym kryzysem, władze mogą założyć, że „TRATWA załatwi sprawę i rozwiąże problem”. To istotne zagrożenie, ponieważ system publiczny nie będzie wówczas budował własnych kompetencji, a organizacje pozarządowe w dalszym ciągu będą „gasić pożary”, zamiast stawać się partnerami strategicznymi w zarządzaniu kryzysowym. Takie ryzyko opisane zostało w literaturze jako „efekt substytucji” (ang. <i>substitution effect</i>) (Andrews, Boyne, Walker, 2011).
Wieloletnie doświadczenie i profesjonalizacja — nadal w cieniu braku formalizacji	
Sila	Słabość
TRATWA posiada: Doświadczenie, ustabilizowane partnerstwa, w tym międzynarodowe, zasoby materialne, profesjonalnie przygotowany zespół, umiejętności i kompetencje, ponadprzeciętne portfolio zrealizowanych działań.	Dorobek TRATWY nie przekłada się na: Instytucjonalną pozycję, finansowanie, formalne miejsce w systemie. Model TRATWY działa dzięki ludziom, a nie dzięki gwarancjom systemu.

Powyższe ustalenia pozwalają na stwierdzenie, że TRATWA jest organizacją wysoce profesjonalną, logistycznie sprawną, osadzoną w realnych działaniach kryzysowych, posiadającą unikalne zasoby (ludzkie, infrastrukturalne, relacyjne), zdolną działać w czterech fazach zarządzania kryzysowego, pełniącą rolę interfejsu, integratora i

wzmacniać lokalnej odporności. Jeśli system zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce ma (i powinien) z tego korzystać dla zwiększania swojej efektywności, musi się zmienić, otwierając na włączenie TRATWY (i innych organizacji pozarządowych o podobnym profilu) w architekturę bezpieczeństwa cywilnego. TRATWA oferuje model efektywny, dojrzały, skuteczny i unikalny. Odpowiada on na wszystkie fazy cyklu kryzysowego, spełnia międzynarodowe standardy w zakresie odporności i współzarządzania, może być replikowany w innych gminach. Jednak jego krytyczne ograniczenie polega na tym, że systemowo pozostaje nieosadzony. Działa „mimo systemu”, a nie „dzięki systemowi”.

Rozdział 4. Wnioski: ocena systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych

W tej części raportu, w celu zaprezentowania wniosków z analizy, przyjęto perspektywę ewaluacji jakości zarządzania publicznego.

Ewaluacja jakości zarządzania publicznego to uporządkowana i obiektywna ocena polityk, programów, instytucji i działań w zakresie zarządzania publicznego, która porównuje cele z wynikami oraz mierzy wartość publiczną w oparciu o uznane kryteria. Celem ewaluacji jest rozliczalność, uczenie się organizacyjne i lepsze decyzje publiczne, a więc poprawa jakości rządzenia (*ang. good governance*) (por. Van Dooren, Bouckaert, Halligan, 2015).

Ocena systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych opiera się tu na trzech klasycznych kryteriach ewaluacyjnych. Oto one:

- **Skuteczność** (*ang. effectiveness*): stopień osiągania zakładanych celów systemu: ochrony życia, zdrowia i mienia, utrzymania ciągłości działania i szybkiego powrotu do równowagi po kryzysie; w praktyce weryfikuje, „czy system realnie dowodzi to, co deklaruje” w czterech fazach cyklu (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa).
- **Efektywność** (*ang. efficiency*): relacja rezultatów do nakładów (finansowych, organizacyjnych, czasowych), interoperacyjność procedur, ograniczanie

duplikacji, sprawność koordynacji i logistyki; w praktyce weryfikuje „czy system robi to dobrze i bez zbędnych strat”.

- **Użyteczność** (ang. *utility*): adekwatność działań do realnych potrzeb mieszkańców, służb i partnerów (w tym organizacji pozarządowych i biznesu), dostępność i inkluzywność wsparcia, „przydatność” rezultatów na poziomie jednostki i wspólnoty; w praktyce weryfikuje „czy to, co robimy, jest potrzebne i użyteczne dla odbiorców”.

Takie podejście jest spójne z logiką przyjętych ram analitycznych w prezentowanym raporcie: z jednej strony odwołuje się do paradygmatu współzarządzania (ang. *governance*) i europejskiego wezwania do uwzględnienia podejścia „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*), a z drugiej – konfrontuje ujęcie normatywne z praktyką: doświadczeniami TRATWY oraz obserwacją w działaniu. Dzięki temu trzy kryteria pozwalają porównać „jak jest” z „jak powinno być”, wykazać luki oraz dźwignie poprawy.

Lp.	Kryterium	Wniosek ogólny
1	Skuteczność	Polska architektura bezpieczeństwa cywilnego – po zmianach regulacyjnych (zarządzanie kryzysowe; ochrona ludności + obrona cywilna od 2025 r.) – ma solidny fundament instytucjonalny i spełnia wiele wymogów skuteczności na poziomie dokumentów, struktur i ról służb; jednocześnie nie osiąga pełnej skuteczności operacyjnej, ponieważ rola organizacji pozarządowych pozostaje niewystarczająco sformalizowana i zoperacjonalizowana, co zmniejsza moc systemu w pierwszych 24–72 h oraz w fazie odbudowy.
2	Efektywność	Na poziomie struktur i prawa efektywność jest umiarkowana – wprowadzono wskazano określone kompetencje, modele sztabowe i instrumenty planistyczne, ale bariery efektywności pojawiają się jednak w interoperacyjności sektorów, logistyce i finansowaniu gotowości: to tu organizacje pozarządowe dostarczają realnych oszczędności czasu i kosztów, chociaż działają bez stałych i zabezpieczonych instytucjonalnie ram współpracy.
3	Użyteczność	Użyteczność systemu – rozumiana jako dopasowanie wsparcia do realnych, zróżnicowanych potrzeb i łatwość skorzystania z pomocy – jest najsilniej wzmacniana przez organizacje pozarządowe. To właśnie one zapewniają „szytą na miarę” pomoc (praca „na adresie”), wsparcie psychospołeczne i trwałą animację – elementy, które mieszkańcy uznają za szczególnie wartościowe w pierwszych tygodniach i miesiącach po kryzysie.

Lp.	Kryterium	Dowody z praktyki
1	Skuteczność	Stronie Śląskie: włączenie TRATWY (wolontariat, logistyka, interfejs sektorów) zwiększyło skuteczność reakcji. To pokazuje, że organizacje pozarządowe realnie podnoszą wskaźniki skuteczności systemu, ale czynią to „mimo”, nie „dzięki” ramom formalnym. Skuteczność w fazie odbudowy wzrosła dzięki długotrwałej obecności i „miękkim” standardom TRATWY (animacja, wsparcie psychologiczne, praca z młodzieżą). Obszar ten nie ma dziś jednak wystarczającego umocownia systemowego, chociaż jest krytyczny z perspektywy powrotu do normalności po kryzysie.
2	Efektywność	Interfejs międzysektorowy – ograniczanie „szumów informacyjnych”, lepsze dopasowanie w zakresie „potrzeba–zasób”, koordynacja wolontariatu kompetencyjnego i pracowniczego – to mniej duplikacji i szybsze domykanie luk; dostępne „od ręki” huby („Czasoprzestrzeń”, „Baza Tama”) oraz flota i sprzęt obniżają koszty transakcyjne i skracają czas dotarcia pomocy; standaryzacja czynności „na adresie”, opisanie ról zabezpieczają przełożenie chaosu na procedury. Oznacza to mniej błędów i mniejsze obciążenie administracji. Jak pokazuje TRATWA, organizacje pozarządowe efektywnie dostarczają pomoc w kryzysie. Mimo iż system tego nie zauważa.
3	Użyteczność	Konkretna pomoc „na adresie”: remont łazienki, montaż AGD, dystrybucja niezbędnych, organizacja transportu/wywozu – „pomoc trafiała, gdzie była potrzebna”; opieka i animacja: wsparcie psychologiczne, zajęcia dla młodzieży, wydarzenia sąsiedzkie – redukcja napięć, odbudowa relacji i poczucia bezpieczeństwa; zdolność bycia „na miejscu” długo po kulminacji – użyteczność rośnie, gdy ktoś zostaje, dostrzega i odpowiednio traktuje i zabezpiecza skutki odłożone w czasie. Jak pokazuje TRATWA, organizacje pozarządowe są użyteczne także w kryzysie i fazie odbudowy, gdy ustąpi. Mimo iż system tego nie zauważa.

Lp.	Kryterium	Słabości w spełnieniu kryterium
1	Skuteczność	Słabe sformalizowanie roli organizacji pozarządowych (brak jasnych ról operacyjnych, brak finansowania gotowości, niewpisanie do planów i ćwiczeń z góry) ogranicza ich automatyczne uruchamianie w kryzysie i obniża zdolności działania i potencjał reagowania „pierwszych 72 godzin”.
2	Efektywność	Finansowanie doraźne zamiast gotowości, co wymusza każdorazową odbudowę zasobów; to strukturalnie nieefektywne; brak wspólnych ćwiczeń z organizacjami pozarządowymi – skutkuje to „uczeniem się w ogniu”, droższym i ryzykowniejszym; efekt substytucyjny – organizacje pozarządowe „łataniem dziur” mogą nieintencjonalnie

		utrwaląc bierność systemu; potrzebne są ramy komplementarności (nie „zastępstwa”) i kontraktowanie funkcji.
3	Użyteczność	Brak formalnego umocowania Punktu Informacji Kryzysowej (PIK) i stabilnej łączności utrudnia mieszkańcom zgłoszenia i dostęp do informacji; niedoszacowanie „miękkich” potrzeb – pomoc psychospołeczna i animacyjna nadal nie są traktowane jako „pierwsza potrzeba”, mimo że decydują o powrocie do normalności po kryzysie.

Powyższe wnioski funkcjonalne oznaczają zatem, że organizacje pozarządowe są współwarunkiem skuteczności w pierwszych 72 godzinach i w odbudowie: przyspieszają mobilizację, poprawiają łączność i koordynację, zapewniają „użyteczność odczuwaną”. Bez nich system traci tempo i precyzję. Ponadto efektywność rośnie, gdy organizacje pozarządowe mają sparymetryzowane role (operator wolontariatu, pozarządowy PIK, łączność) i kontrakty gotowości – w przeciwnym razie koszty narastają po obu stronach. Użyteczność (dla mieszkańców, gminy, służb) jest najwyższa tam, gdzie organizacje pozarządowe mogą zostać „na miejscu” i kontynuować pracę na rzecz społeczności dotkniętej kryzysem (wsparcie psychospołeczne oraz animacyjne to obszar najslabiej osadzony systemowo). Dodatkowo możliwe jest wystąpienie zjawiska „rozciągnięcia zasobów” (ang. *overextension*) organizacji pozarządowych i efektu substytucji. To poważne ryzyko, potencjalnie występujące, gdy bez formalizacji roli i finansowania gotowości organizacje „łatają system”, co paradoksalnie utrwała jego słabości. Potrzebne są zatem ramy wspierające komplementarność sektorów i włączenie organizacji pozarządowych do planów, ćwiczeń i budżetów gotowości.

Tym samym polski system zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej jest solidny w ujęciu normatywnym, ale niedostatecznie oprzyrządowany i usieciowiony operacyjnie. W świetle kryteriów skuteczności, efektywności i użyteczności – oraz na tle praktyki udokumentowanej w raporcie – organizacje pozarządowe (w tym TRATWA) nie zostały formalnie włączone do jego ram jako stałe moduły systemu (np. operator wolontariatu, pozarządowy PIK, łączność awaryjna, domykanie luk). Poprawa tego deficytu natychmiast podniesie: a) skuteczność (szybsze osiągnięcie celów w 4 fazach), b) efektywność (mniej duplikacji, lepsza koordynacja i logistyka, niższe koszty transakcyjne) oraz c) użyteczność (dopasowanie do potrzeb, trwała obecność, psychospołeczna odbudowa). Innymi słowy, podejście „wszystkie ręce na pokład” musi

stać się systemową praktyką, a nie wyłącznie deklaracją. Inaczej nie zostanie wykorzystany w pełni potencjał architektury bezpieczeństwa cywilnego.

Z perspektywy ewaluacji jakości zarządzania publicznego uwzględnienie powyższych kryteriów (skuteczność – efektywność – użyteczność) pozwala zrozumieć „jak system działa tu i teraz”. Jednak nie pozwala to w pełni ująć strategicznego sensu i długofalowych konsekwencji włączania organizacji pozarządowych, w tym TRATWY, do architektury bezpieczeństwa cywilnego. Dlatego analizę pogłębiono, uzupełniając ją o kolejne kryteria ewaluacyjne pozwalające poddać ocenie jakość aktualnych rozwiązań w ramach systemu zarządzania kryzysowego, ochrony cywilnej i obrony ludności w kontekście umocowania w nim organizacji pozarządowych. Na tym etapie dodatkowo uwzględniono:

- Trafność (ang. *relevance*): na ile rozwiązania odpowiadają rzeczywistym, priorytetowym potrzebom (społeczności, w tym organizacjom pozarządowym, służbom, samorządom, pozostałym interesariuszom), w miejscu i w czasie kryzysu.
- Trwałość (ang. *sustainability*): na ile rozwiązania są utrzymywalne w czasie (organizacyjnie, finansowo, kompetencyjnie), także „między kryzysami” i w kolejnych falach kryzysu.
- Wpływ (ang. *impact*): na ile i jak rozwiązania oddziałują na zmiany systemowe i społeczne: od lepszych praktyk i procedur po wzmacnianie kapitału społecznego, standardów, polityk i zarządzania publicznego.

Chcąc lepiej zinterpretować, w tej części analizy skoncentrowano się na specyficznym modelu TRATWY.

Lp.	Kryterium	Wniosek ogólny
1	Trafność	Model TRATWY jest wysoko trafny wobec realnych potrzeb w każdej z czterech faz cyklu kryzysowego, bo powstał i był doskonalony „w działaniu”, a nie „przy biurku”. Najlepiej widać to w Stroniu Śląskim (2024): deficyty łączności, koordynacji, rola PIK, a także potrzeba pracy „na adresie” i wsparcia psychospołecznego zostały zidentyfikowane przez mieszkańców i samorząd – i właśnie te luki TRATWA realnie domknęła (huby, magazyny, wypożyczalnia, interwencje specjalistów, animacja, młodzież). To pełna trafność w stosunku do potrzeb.
2	Trwałość	Trwałość efektów TRATWY (obecność przez 16 miesięcy po powodzi; ciągłość pracy hubów; budowane standardy i sieci) jest

		wysoka – ale trwałość instytucjonalna (stałe miejsce w systemie, finansowanie gotowości, akredytacja ról, ujęcie w planach i ćwiczeniach) – niewystarczająca, bo zależna od doraźnych decyzji i relacji, a nie ram systemowych.
3	Wpływ	Model TRATWY generuje wpływ systemowy i społeczny, który wykracza poza pojedynczą interwencję.

Lp.	Kryterium	Dowody z praktyki
1	Trafność	Pełnienie roli PIK i podejmowane działania w obszarze łączności to bezpośrednia odpowiedź na „traumę informacyjną” pierwszych dób (brak GSM, opóźnienia decyzji); animacja, wsparcie psychologiczne, opieka nad dziećmi i seniorami to odpowiedź na napięcia społeczne i „koszty psychiczne”, czyli główny warunek skutecznej odbudowy; „praca na adresie” i logistyka dopinania spraw to odpowiedź na mikropotrzeby gospodarstw domowych, których „nikt nie ma w katalogu”.
2	Trwałość	Długotrwała obecność („zostajemy po akcji”) oraz powtarzalność procedur, rozwój wolontariatu kompetencyjnego, utrwalanie praktyk; infrastruktura społeczno-logistyczna („Czasoprzestrzeń”, „Baza Tama”) gotowa do ponownego użycia.
3	Wpływ	Oddziaływanie modelu TRATWY w ujęciu systemowym: tworzy standardy (np. mapy łączności, wzorce współpracy z biznesem), przynosi dowody działania do polityk publicznych (np. raport „Mądrzejsi po wodzie”, rekomendacje dla integracji pozarządowych ze sztabami i planami), zachęca do replikacji („lokalne TRATWY”); w ujęciu społecznym: wzmacnia kapitał społeczny (zaufanie, więzi, młodzieżowe grupy wsparcia, „Rzeczpospolita sąsiedzka”), podnosi kompetencje obywateli (łączność, samoorganizacja), redukuje koszty psychospołeczne kryzysu.

Lp.	Kryterium	Słabości w spełnieniu kryterium
1	Trafność	Nie zidentyfikowano
2	Trwałość	Brak finansowania gotowości, brak wpięcia ustawowego w role operacyjne i brak kontraktów „w gotowości” (ang. <i>stand-by</i>) – podcinają stabilność zespołu, sprzętu i ćwiczeń „między kryzysami”
3	Wpływ	Nie zidentyfikowano

Tym samym model TRATWY pozytywnie przechodzi test trafności, skuteczności, efektywności i użyteczności, a jego trwałość i wpływ będą rosnąć, gdy państwo i samorządy usankcjonują jego stałe moduły w systemie. Tak właśnie powinno zostać urzeczywistnione podejście „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*): w

planach, ćwiczeniach i budżetach gotowości. W tym zakresie niezbędna jest modyfikacja dotychczasowych rozwiązań w systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych.

Podsumowując, ogólna ocena jakości systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych przedstawia się następująco:

Skuteczność	
Mocne strony	Słabe strony
Jasna, wielopoziomowa struktura decyzyjna System opiera się na logicznej konstrukcji od Rządu RP i RCB po wojewodów, starostów i wójtów oraz ich zespoły zarządzania kryzysowego. Prezentacja RCB pokazuje spójny, formalnie określony podział kompetencji. Kompleksowość Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK) KPZK obejmuje wszystkie fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę, wskazując systemy monitorowania zagrożeń oraz modułowe procedury działania. Silna rola jednostek ratowniczych i samorządów W Polsce jakość lokalnych struktur (PSP, OSP, GOPR, WOPR, PCK itd.) jest wysoka i opis literatury wskazuje, że ich potencjał może być wykorzystywany w każdym etapie cyklu kryzysowego.	Niedookreślona rola organizacji pozarządowych Mimo dużych możliwości, rola organizacji pozarządowych nie jest formalnie spójna ani jednoznacznie wpisana w system. Badania wskazują, że system nie wykorzystuje ich pełnego potencjału (<i>Lekcje z kryzysu</i>, 2025). Braki w integracji między poziomami administracji Analizy wskazują na luki komunikacyjne oraz niejednorodność procedur między gminami, powiatami i województwami – szczególnie w fazie reagowania (tamże).
Efektywność	
Mocne strony	Słabe strony
Zdolność do szybkiej mobilizacji służb Zespół RCB i służby ratownicze działają według jasno określonych procedur i potrafią	Fragmentacja współpracy międzysektorowej

szybko reagować na zagrożenia. KPZK jako narzędzie planowania i koordynacji KPZK zapewnia gotowy katalog procedur i mechanizmów reagowania, co zwiększa przewidywalność działania instytucji.	Według analiz, efektywność reagowania była obniżana przez brak koordynacji i formalizacji współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi (także). Brak pełnej interoperacyjności systemów i procedur Brakuje ujednoliconych kanałów komunikacji z sektorem pozarządowym i prywatnym.
Użyteczność	
Mocne strony	Słabe strony
Praktyczna struktura operacyjna – od gminy po rząd System stanowi użyteczne narzędzie pracy dla administracji lokalnej i krajowej. Skuteczne narzędzia ostrzegania (Alert RCB, monitoring zagrożeń) KPZK wskazuje liczne systemy monitorowania, które są wykorzystywane w praktyce.	Ograniczona dostępność procesowa dla podmiotów społecznych Brak standaryzowanych procedur włączania organizacji pozarządowych, co zmniejsza użyteczność systemu dla trzeciego sektora. Niska użyteczność systemu dla obywateli Raporty wskazują potrzebę lepszego informowania, edukacji i narzędzi włączających mieszkańców (tamże).
Trafność	
Mocne strony	Słabe strony
System oparty na czterech fazach (zgodnie z praktyką UE i ONZ) Polska implementuje uniwersalny model zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Możliwość dostosowywania KPZK KPZK podlega obowiązkowej aktualizacji co dwa lata, co pozwala dostosować procedury do nowych zagrożeń.	System nie nadąża za nowymi typami zagrożeń Zagrożenia hybrydowe, masowa migracja, kryzysy społeczne wymagają większej integracji partnerów społecznych (organizacje pozarządowe, sieci wolontariackie, organizacje humanitarne). Niewystarczająca adaptacja do rosnącej roli społeczeństwa obywatelskiego Badania podkreślają, że system nie w pełni rozpoznaje wartość organizacji pozarządowych jako aktorów w zapobieganiu i odbudowie (tamże).
Trwałość	
Mocne strony	Słabe strony
Solidny trzon normatywny i instytucjonalny System ma jasno opisane role, kompetencje i procesy formalne służb oraz struktur sztabowych – to „szkielet”, który zapewnia stabilność niezależnie od zmian kadrowych czy politycznych. Stabilne struktury służb ratowniczych Państwowa Straż Pożarna, OSP, Policja, PRM – to instytucje z trwałą kulturą organizacyjną,	Brak finansowania gotowości Po każdej akcji „zostaje zero”: sprzęt, paliwo, logistyka, ludzie – wszystko musi być odbudowywane doraźnie przy kolejnym kryzysie. Polska nie posiada stabilnego modelu budżetów gotowości na wzór skandynawski. Brak stałego wpięcia organizacji pozarządowych w system

szkołami, szkoleniem i procedurami. Zapewnia to ciągłą zdolność reagowania nawet w warunkach presji.	Choć organizacje pozarządowe często przesądzają o skuteczności reakcji (pierwsze 24–72h), ich rola nie jest zinstytucjonalizowana. Ogranicza to trwałość spójnej architektury bezpieczeństwa cywilnego. Luka w trwałości lokalnych kompetencji Bez cyklicznych ćwiczeń, powtarzalnych szkoleń i jasnych modułów operacyjnych kompetencje lokalne rozmywają się „między kryzysami”. Skutkuje to powtarzaniem tych samych błędów (łączność, pozarządowy PIK, koordynacja, praca „na adresie”). Niedoszacowanie komponentu psychospołecznego i długofalowej pracy w społecznościach Wsparcie psychospołeczne oraz animacja – oceniane w raporcie jako kluczowe dla odbudowy – nie są ujęte systemowo, nie mają finansowania ani przypisanych ról. Trwałość tej funkcji zależy wyłącznie od NGO.
Wpływ	
Mocne strony	Słabe strony
Systemowe wpływy normatywne Polska przyjęła nowe regulacje dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej, co stanowi szansę na uporządkowanie architektury bezpieczeństwa cywilnego i poprawę jej spójności. Generowanie standardów i powtarzalnych praktyk Pozarządowy PIK, SOP-y ról, procedury check-in łączności, modele współpracy międzysektorowej, standardy <i>soft response</i> – to wszystko ma potencjał stać się własnością systemu, jeśli zostanie formalnie wdrożone	Brak mechanizmu uczenia się i doskonalenia i przenoszenia do systemu dobrych praktyk Wnioski z akcji – zarówno te dotyczące organizacji pozarządowych, jak i służb – nie są systemowo wykorzystywane. W efekcie system „nie uczy się” z każdego kolejnego kryzysu.

Rozdział 5. Rekomendacje dla optymalizacji systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce w dążeniu do najlepszego w Europie

5.1. Skalowalność modelu TRATWY - rekomendacje wdrożeniowe dla poziomu lokalnego, wojewódzkiego i krajowego

Model TRATWY jest skalowalny – potwierdziły to zarówno doświadczenia Wrocławia (hub miejski, grupy branżowe, współpraca z biznesem), jak i Stronia Śląskiego (pełne wdrożenie komponentów modelu TRATWY w małej gminie dotkniętej powodzią). Aby jego skalowanie, tj., zakotwiczenie na poziomie lokalnym w innych miejscach w regionie, na poziomie wojewódzkim Dolnego Śląska i w innych częściach Polski, a także na poziomie ogólnokrajowym okazało się stabilne, co jest warunkiem koniecznym i niezbędnym dla dalszego rozwoju TRATWY, w kontekście wzmacniania architektury bezpieczeństwa cywilnego w Polsce, potrzebne są zmiany systemowe, organizacyjne i finansowe. Poniższe rekomendacje uwzględniają wyżej sformułowane wnioski płynące z przeprowadzonej analizy.

Oto one:

Rekomendacje do wdrożenia na poziomie lokalnym (gmina/powiat)
Cel

TRATWA jako stały operator lokalnej gotowości (Punkt Informacji Kryzysowej, wolontariat, łączność, praca „na adresie”, wsparcie psychospołeczne)	
Co trzeba zrobić?	Jak trzeba to zrobić?
Wzmocnić silne strony aktualnie obowiązujących rozwiązań instytucjonalno-prawnych	1. Wpisać do lokalnego planu zarządzania kryzysowego (Wrocław, Stronie Śląskie). 2. Ustanowić TRATWĘ formalnym operatorem PIK i wolontariatu kryzysowego. 3. Wzmocnić lokalne huby odporności („Czasoprzestrzeń”, „Legnicka”, „Baza Tama”) poprzez zabezpieczenie stałego finansowania utrzymania infrastruktury, podpisanie umów na wykorzystanie hubów w sytuacjach kryzysowych – jako kluczowe aktywo stanowią „kotwice”, ale wymagają nakładów na utrzymanie. 4. Ustabilizować system wolontariatu jako korpus wolontariatu miejskiego poprzez wspólne dyżury samorządu, organizacji pozarządowych i wolontariatu pracowniczego (np. zmiany 4h, weekendy akcyjne), certyfikowanie ról wolontariuszy (BHP, łączność, PIK, psychospołeczne), co zmniejsza ryzyko przeciążenia kluczowych osób. 5. W sposób ciągle prowadzić cykliczny (kwartalny) system ćwiczeń lokalnych – np. w warunkach <i>blackoutu</i> 48 h, testy łączności, PIK, pracy kurierów terenowych, co odpowiada na główną potrzebę gmin, tj. brak łączności.
Ograniczyć i wyeliminować bariery i ograniczenia aktualnie obowiązujących rozwiązań instytucjonalno-prawnych	1. Wprowadzić lokalny „budżet gotowości” poprzez uwzględnienie kosztów stałych (paliwo, serwis floty, magazyny, sprzęt, łączność, testy). 2. Ustanowić minigranty roczne „W gotowości+” dla organizacji pozarządowych, co zabezpieczy istnienie organizacji po interwencji w kryzysie („Po kryzysie zostaje zero”). 3. Sformalizować partnerstwa z biznesem poprzez umowy <i>stand-by</i> obejmujące transport (busy, auta terenowe), odpady, noclegi, AGD/sprzęt, IT/łączność, usługi specjalistyczne, co pozwoli na przejście od logiki „na telefon” do logiki „na umowę”. 4. Zabezpieczyć stałą obecność TRATWY w gminnych zespołach zarządzania kryzysowego poprzez zaproszenia stałe, a nie „według uznania”, ujęcie ról TRATWY w scenariuszach alarmowych, co rozwiąże barierę braku formalnego miejsca organizacji pozarządowych w lokalnym systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej. 5. Wprowadzić i zabezpieczyć program wsparcia psychospołecznego i animacji, w tym finansowanie opieki nad dziećmi, seniorami, animacji w miejscach zbiorowego zakwaterowania w miejscach objętych kryzysem, co wypełni lukę, którą samorządy nie są w stanie obsłużyć.

Rekomendacje do wdrożenia na poziomie wojewódzkim	
Cel	
Przejście od „Nie ma na was paragrafu” do stałej, systemowej obecności organizacji pozarządowej w architekturze bezpieczeństwa cywilnego na poziomie wojewódzkim	
Co trzeba zrobić?	Jak to trzeba zrobić?
Wzmocnić silne strony aktualnie obowiązujących rozwiązań instytucjonalno-prawnych	1. Powołać przy Wojewódzkim Zespole Zarządzania Kryzysowego „Panelu organizacji pozarządowych w gotowości”, umożliwiającego wymianę meldunków, testy łączności ze służbami, współtworzenie procedur ewakuacji i komunikacji, co stanowi najszybszy sposób formalizacji relacji. 2. Zorganizować i przeprowadzić ćwiczenia na poziomie wojewódzkim zgodnie z podejściem „wszystkie ręce na pokład” (ang. <i>whole-of-society</i>) z udziałem PSP, OSP, Policji, PRM, kluczowych organizacji pozarządowych działających w regionie, PGK oraz firm. Uwzględnić moduły dotyczące organizacji PIK, łączności, logistyki, wsparcia psychospołecznego, pracy „na adresie”, co może wzmocnić standardy zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej. 3. Ustanowić regionalną sieć hubów lokalnych odporności, tj. zabezpieczyć jako standard minimum 1 hub prowadzony przez organizację pozarządową w powiecie. W tym zakresie zidentyfikować lokalne przestrzenie, które mogą pełnić rolę hubów, co zwiększy odporność w regionie na wypadek przerwania łączności i izolację poszczególnych gmin.
Ograniczyć i wyeliminować bariery i ograniczenia aktualnie obowiązujących rozwiązań instytucjonalno-prawnych	1. Zabezpieczyć stałe finansowanie gotowości na poziomie województwa w ramach programów dotacyjnych na zabezpieczenie łączności, serwisu sprzętu, infrastruktury, a we współpracy z samorządem województwa ustanowić mini-granty dla organizacji pozarządowych na prowadzenie testów i ćwiczeń, co przerwie aktualnie obowiązującą instytucjonalną spiralę relacji międzysektorowej bazującą na schemacie „reakcja tak – gotowość nie” (sektor publiczny wspiera projekty i interwencje, ale działania systemowe, „między kryzysami” już nie). 2. Wprowadzić umowy ramowe na finansowanie gotowości przez stworzenie listy operatorów transportu, noclegów, łączności, wywozu odpadów, co zmniejszy koszty reakcji i czas aktywacji. 3. Zabezpieczyć stały system wymiany informacji między Wojewódzkim Sztabem Zarządzania Kryzysowego, samorządami i organizacjami pozarządowymi w zakresie mapowania zasobów (ludzie, sprzęt, flota, magazyny) i ujednoliconego formatu meldunków, co wspierać będzie współdziałanie i ograniczy/wyeliminuje szum informacyjny. 4. Ograniczyć (docelowo: wyeliminować) uznaniowość decyzji o włączeniu organizacji pozarządowych w system zarządzania

	kryzysowego na szczeblu wojewódzkim poprzez regulacje wewnętrzne wojewody określające minimalny udział organizacji pozarządowych w planowaniu, odprawach i ćwiczeniach, co odpowie na aktualnie obowiązujący, niepożądany standard współpracy: „System zależy od osoby pełnomocnika, nie od procedury”.
--	---

Rekomendacje do wdrożenia na poziomie krajowym/ogólnopolskim	
Cel	
Systemowe umocowanie organizacji pozarządowych jako stałego elementu systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej, a nie jako podmiotu „opcjonalnego”	
Co trzeba zrobić?	Jak to trzeba zrobić?
Wzmocnić silne strony aktualnie obowiązujących rozwiązań instytucjonalno-prawnych	1. Wprowadzić standard krajowy dla „Operatora wolontariatu i Punktu Informacji Kryzysowej” poprzez określenie certyfikacji, listę ról i kompetencji, zasad BHP, procedur; precyzyjnie wskazać rolę organizacji pozarządowych w komunikacji kryzysowej, co umożliwi transfer kompetencji między województwami/regionami. 2. Zaprogramować i przeprowadzić krajowy cykl ćwiczeń z modułami dla organizacji pozarządowych poprzez włączenie scenariuszy „wszystkie ryzyka są możliwe” (ang. <i>all-hazards</i>), czyli ewakuacje, powódzie, kryzys humanitarny, <i>blackout</i>, co wzmocni współdziałanie całego systemu reagowania w kryzysie. 3. Stworzyć ogólnopolskie repozytorium (ang. <i>toolbox</i>), oferujące checklista, scenariusze, wzory komunikatów, procedury łączności, co stanowić będzie narzędzie edukacyjne dla kluczowych interesariuszy
Ograniczyć i wyeliminować bariery i ograniczenia aktualnie obowiązujących rozwiązań instytucjonalno-prawnych	1. Dokonać niezbędnych zmian w istniejących przepisach i procedurach poprzez uwzględnienie wytycznych zawartych w strategii „W gotowości” („Preparedness Union 2025+”) i uwzględnienie podejścia „wszystkie ręce na pokład” (ang. <i>whole-of-society</i>). Dodatkowo uwzględnić standardy i kryteria specyficzne dla najlepszych europejskich systemów zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej (np. skandynawskie) w zakresie „obrony totalnej” (ang. <i>total defence</i>) i „bezpieczeństwa kompleksowego” (ang. <i>comprehensive security</i>)

	2. Wprowadzić „Fundusz Gotowości Organizacji Pozarządowych” poprzez zabezpieczenie finansowania kosztów stałych, a nie wyłącznie działania w kryzysie oraz zagwarantowanie systemu raportowania gotowości wraz z oprzyrządowaniem. Nie tylko wyeliminuje to problem zabezpieczenia kluczowych zasobów, ale zabezpieczy zasadę równości: podczas gdy w kryzysie zarówno służby państwa, jak i organizacje pozarządowe działają na tych samych zasadach, „między kryzysami” nie są traktowane przez państwo równo. 3. Wprowadzić system akredytacji organizacji pozarządowych w zakresie ról systemowych poprzez uwzględnienie i postawienie wymogów w zakresie kompetencji, przejrzystości, doświadczenia, infrastruktury i umożliwienie formalnego wpięcia organizacji pozarządowych do architektury bezpieczeństwa cywilnego, co rozwiąże problem uznaniowości, wzmocni system, zabezpieczy jego doskonalenie i podnoszenie jakości. 4. Stworzyć system edukacji na rzecz bezpieczeństwa dla obywateli poprzez kształcenie i ćwiczenie 72-godzinnej samowystarczalności, szkolenia i trening, dostarczanie materiałów, w tym aplikacji, oraz współpracę państwa z organizacjami pozarządowymi jako operatorami edukacji. Zmniejszy to obciążenie służb i organizacji niosących pomoc w pierwszych dobach kryzysu.
--	--

Organizacje pozarządowe potrafią działać skutecznie także w sytuacjach kryzysowych. TRATWA to udowodniła: ma ludzi, *know-how* i huby odporności „między kryzysami” i „w kryzysach”. Jednak aby organizacje pozarządowe działające w obszarze bezpieczeństwa cywilnego stawały się coraz bardziej profesjonalne, muszą – podobnie jak sektor publiczny – działać systemowo. Wyżej proponowane rekomendacje zabezpieczają ten wymóg z uwzględnieniem wieloszczeblowego współzarządzania (ang. *multi-level governance*). Wdrożenie pozwoli zminimalizować ryzyka, obniżyć koszty reakcji, przyspieszyć reagowanie w kryzysie w pierwszych 72 h, zapewnić stabilność i przygotowanie w gotowości, zbudować ogólnopolski system odporności w duchu „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*). Dążenie do osiągnięcia tego oznacza przejście z doraźnej mobilizacji do trwałej gotowości całego ekosystemu – państwa, samorządów, organizacji pozarządowych, biznesu i społeczności. To również optymalizacja kosztów: stałe, przewidywalne nakłady na gotowość (procedury, ćwiczenia, łączność, huby) redukują chaotyczne koszty interwencji i „nietrafionej”

pomocy w szczycie kryzysu. Wreszcie, taki standard wzmacnia legitymizację i zaufanie: obywatele dostrzegają, że system działa nie tylko „dla nich”, ale z nimi, co czyni z nich lokalnych liderów oraz organizacji pozarządowych, które wspierają ich w kryzysie, realnymi filarami bezpieczeństwa.

5.2. Replikowalność modelu TRATWY – rekomendacje dla „lokalnych TRATW”

Poniżej przedstawiono rekomendacje dla replikacji modelu TRATWY w gminach i powiatach („lokalne TRATWY”). Proponowany pakiet bazuje na komponentach sprawdzonych w działaniach TRATWY opisanych w raporcie, jak również na europejskich standardach („wszystkie ręce na pokład”, „obrona totalna”, „bezpieczeństwo kompleksowe”) oraz polskich rekomendacjach systemowych (*Lekcje z kryzysu*, 2026). Celem jest utworzenie (docelowo) w każdym powiecie (lub subregionie) w Polsce hubu pozarządowego o profilu zbliżonym do TRATWY w formule na trwale zakorzenionego lokalnie centrum, które w ramach cykliczności zarządzania kryzysowego:

- zapobiega (ang. *prevention, mitigation*): prowadzi działania integracyjne, animacyjne, monitorujące, sieciujące;
- przygotowuje (ang. *preparedness*): prowadzi szkolenia, edukuje, prowadzi i uczestniczy w ćwiczeniach, zawiera partnerstwa i zawiera umowy;
- reaguje (ang. *response*): oferuje natychmiastową pomoc, zabezpiecza logistykę, koordynację wolontariatu, wsparcie humanitarne;
- odbudowuje (ang. *recovery*): oferuje wsparcie psychologiczne i animacyjne, realizuje długofalowe projekty lokalne.

Na replikowalny rdzeń modelu TRATWY jako „minimum operacyjnego” składają się:

- Pozarządowy Punkt Informacji i Koordynacji (PIK) jako węzeł lokalny (fizyczny i cyfrowy), do którego „można dojść pieszo” i który porządkuje przepływy potrzeb oraz zasobów.
- Redundancja łączności (VHF/UHF, Starlink, check-in, dyżury), aby zniwelować „traumę informacyjną” pierwszych dób i przywrócić sterowność.
- Hub społeczno-logistyczny (lokal/magazyn, kuchnia, noclegi), gotowy do użycia 24/7, z procedurami magazynowymi i dystrybucyjnymi.
- System wolontariatu (rekrutacja, BHP, przypisanie ról wraz z odpowiedzialnością, odprawy), z możliwością „wpięcia” do lokalnego systemu wolontariatu pracowniczego i kompetencyjnego.
- „Miękkie wsparcie” (ang. *soft response*), tj. zabezpieczenia psychologiczno-społeczne, animacja, integracja, opieka nad dziećmi/seniorami i innymi z grup narażonych na wykluczenie, to warunek konieczny ograniczania napięć społecznych i powrotu do normalności.
- „Praca na adresie” i interwencje techniczne, czyli dopasowanie pomocy do indywidualnych potrzeb poszkodowanych, w konkretnym miejscu i czasie.

Warunki brzegowe replikacji modelu TRATWY w standardzie optymalnym obejmują dodatkowo (wraz z wymogami minimum operacyjnego):

- Wpisanie organizacji pozarządowych do lokalnych planów zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej z precyzyjnie opisanymi rolami: operator wolontariatu, pozarządowy PIK, łączność, *soft response*, logistyka i „domykanie luk”.
- Zabezpieczenie umów i budżetów gotowości uwzględniające finansowanie łączności, paliwa, magazynów, ubezpieczeń, dobrostanu zespołu, aby po akcji pozostawały środki na odtworzenie i przygotowanie sprzętu i zdolności.
- Organizacja i prowadzenie cyklicznych ćwiczeń (łącznie: gmina–służby–organizacje pozarządowe–biznes), z testami łączności, check-in i scenariuszem uruchomienia PIK.

Replikowalność modelu TRATWY jest wysoka. Jednak warunkiem pozostaje konieczność formalnego usankcjonowania roli organizacji pozarządowych w lokalnym systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej. Gmina/powiat

powinna/powinien też zapewnić budżet gotowości i zagwarantować ćwiczenia z udziałem partnerów. To praktyka, która w Stroniu Śląskim i we Wrocławiu przyniosła wymierne efekty – od szybszej reakcji, przez mniejsze koszty społeczne i logistyczne, po trwalszą odbudowę. „Lokalne TRATWY” to najkrótsza droga do realnej odporności lokalnej. Rekomendowany system oferuje sprawdzone moduły, jasne role, ćwiczoną łączność oraz huby gotowe do użycia. Zamiast każdorazowo wymyślać nowe rozwiązania, warto skorzystać z już istniejących. W tym wypadku liczy się czas. Warto uczyć się też na doświadczeniach (i błędach) innych. W ten sposób można uniknąć własnych.

5.3. Analiza porównawcza TRATWY z fińskimi i norweskimi organizacjami pozarządowymi o podobnym profilu działania – rekomendacje dla wzmacniania polskiej architektury bezpieczeństwa cywilnego

Poniżej zaprezentowano analizę porównawczą TRATWY z wybranymi w tym celu fińskimi i norweskimi organizacjami kryzysowymi, ze szczególnym uwzględnieniem modelu działania, miejsca w systemie, zasobów, operacyjności, ćwiczeń, finansowania i współpracy z państwem. Wymienione elementy są kluczowe dla replikowania modelu TRATWY w Polsce w standardzie nordyckim, tj. o najlepszych standardach w zakresie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej.

Wybrane do analizy porównawczej organizacje to: fińska organizacja Vapepa (Voluntary Rescue Service) i norweska Norwegian Red Cross Search and Rescue Corps (Hjelpecorps, NRK-H).

TRATWA wyrosła z lokalnych doświadczeń, działa ponadlokalnie i ponadregionalnie. Będąc organizacją pozarządową, jest mobilna w wymiarze ogólnopolskim. W swojej aktywności łączy doraźną pomoc kryzysową, oferuje zaplecze magazynowo-logistyczne, korpus wolontariatu kryzysowego, koordynację środowisk pozarządowych oraz prowadzi działania w zakresie odporności społecznej, obywatelskiej i lokalnej.

Vapepa nie jest jedną organizacją, lecz koalicją ponad 50 organizacji pozarządowych, które współpracują jako jeden system alarmowy i operacyjny. Integruje organizacje pozarządowe (od ratowniczych po harcerskie czy radioamatorskie) (vapepa.fi). To

dokładnie odpowiada roli TRATWY jako pełni, czyli interfejsu międzysektorowego integrującego wolontariat, zasoby i partnerów. Vapepa działa na podstawie porozumień z policją, służbami ratowniczymi i ministerstwami w ramach systemowego podejścia „bezpieczeństwa kompleksowego” (ang. *comprehensive security*), integrującego współdziałanie władz, biznesu, organizacji pozarządowych i obywateli w kryzysie. Powyższe podejście potwierdzone zostało rządową „Strategią dla Bezpieczeństwa Cywilnego 2025” Finlandii („Security Strategy for Society 2025”, por. Security Committee, 2025), praktyką ćwiczeń wielosektorowych i włączeniem organizacji pozarządowych w architekturę bezpieczeństwa cywilnego. To ten sam typ roli, do której dąży TRATWA i jaką powinna pełnić w ramach rozwiązań instytucjonalnych obowiązujących w Polsce, czyli formalnie wpisana do systemu, a nie „na telefon”. Vapepa operuje w oparciu o system alarmowy OHTO, lokalne numery alarmowe, integrację z centrami kryzysowymi, regionalne struktury koordynacji (Veikkolainen, 2022). TRATWA wdrożyła także własne moduły łączności (Starlink, VHF/UHF) i PIK, jednak nie działają one w systemie. Vapepa pokazuje, jak takie rozwiązania instytucjonalizować. W Vapepa działają zespoły ratownictwa lądowego, ratownictwo wodne, ratownictwo powietrzne, zespoły poszukiwawcze z psami, grupy wsparcia psychospołecznego (tamże). Koresponduje to z modelem TRATWY, której portfolio działań obejmuje logistykę, PIK, łączność, magazyny, *soft response*, wypożyczalnie sprzętu opierające się na wielofunkcyjnym wolontariacie.

Drugim modelem odniesienia dla modelu TRATWY jest norweska organizacja Norwegian Red Cross Search and Rescue Corps (Hjelpecorps, NRK-H). To bazujący na wolontariacie korpus osób działający w sieci ponad 300 lokalnych oddziałów i zrzeszający około 6000 przeszkolonych członków. Organizacja stanowi filar norweskiej architektury bezpieczeństwa cywilnego i działa jako „podmiot pomocniczy władz publicznych” (ang. *auxiliary to public authorities*). Pozostaje w ścisłej współpracy z JRCC (ang. *Joint Rescue Coordination Centres*, zintegrowanymi centrami koordynacji ratownictwa) i policją, w ramach jednego zintegrowanego systemu ratowniczego (ląd–morze–powietrze). Model TRATWY opiera się na około 4000 wolontariuszach działających w skali ogólnopolskiej. Norweskie podejście obejmuje „gotowość totalną” (ang. *total preparedness*) jako filar narodowego systemu SAR (ang. *Search and Rescue*, „odnajdź i uratuj”) (Strus, 2016). NRK-H, podobnie jak TRATWA, pozostaje w gotowości na wypadek wystąpienia kryzysów i katastrof, a lokalne zasoby mobilizowane są „w

minutach”, natychmiast, gdy potrzebna jest reakcja. Oferuje pierwszą pomoc, wsparcie psychospołeczne, ewakuację, logistykę. Pracuje jako partner władz lokalnych i krajowych (rodekors.no).

Pomimo podobnego profilu i portfolio działań, to, co różni trzy organizacje, to pozycja w systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz mandat współpracy zabezpieczony w regulacjach poszczególnych państw.

TRATWA jest organizacją pozarządową działającą lokalnie i ponadlokalnie. Pełni rolę hubu pozarządowego, który łączy organizacje pozarządowe, samorząd, służby i biznes oraz koordynuje działania w środowisku pozarządowym. To rola systemowa, choć nie jest umocowana prawnie (tj. nie znajduje jednoznacznych zapisów w ustawach/procedurach). Tymczasem Vapepa jest stałym komponentem państwowego systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej. Ramy jej współdziałania określone są umowami i wytycznymi z policją, służbami ratowniczymi i ministerstwami. Vapepa posiada długoterminowe kontrakty i jasny system alokacji zadań. Jej przygotowanie i działanie opierają się na systemie OHTO oraz umowach centralnych/regionalnych (crispro.eu). Podobnie funkcjonuje Norwegian Red Cross Search and Rescue Corps (Hjelpecorps). Podstawą funkcjonowania organizacji są trwałe umowy strategiczne i finansowanie wieloletnie, ponieważ organizacje pozarządowe funkcjonują w norweskim systemie jako wolontariacki filar gotowości i operacyjnie wspierają władze. Wpisuje się to we wdrażanie zapisów Białej Księgi „Total Preparedness”, która wymaga włączania wolontariatu i biznesu w zarządzanie kryzysowe na każdym poziomie w ramach rad ds. gotowości). To warunek konieczny i obowiązkowy (regjeringen.no).

Pomimo różnic w zakresie zasobów i skali działania, porównywalne są sposoby działania wszystkich trzech organizacji w zakresie m.in. ćwiczeń, standardów i interoperacyjności. TRATWA prowadzi szkolenia odpornościowe (np. w ramach „Bazy Tama” w Stroniu Śląskim), integruje organizacje pozarządowe podczas cyklicznych spotkań i w ramach wspólnych projektów. Praktykę współdziałania buduje oddolnie. Jednak ćwiczenia pełnoskalowe międzysektorowe nie zależą od TRATWY, a od woli samorządów/służb i nie są sformalizowane. Tymczasem w Finlandii prowadzone są stałe ćwiczenia wielkoskalowe (np. Rescue Borealis 2025) z udziałem organizacji pozarządowych, w tym Vapepa. Podobnie norweskie podejście „totalnej gotowości” (ang. *total preparedness*)

wymaga praktykowania cyklicznych ćwiczeń. NRK-H jest stale zaangażowane w zadania z tym związane.

Istotne różnice uwidocznione są w zakresie finansowania i trwałości. TRATWA dywersyfikuje sposoby finansowania działalności (np. 1,5% PIT, projekty, granty, CSR), lecz brakuje jej długoterminowych umów ramowych na działania „między kryzysami” i finansowanie gotowości. Pozwala to na minimalne zabezpieczenie utrzymania stałych zasobów (magazyny, kadra, wolontariat) i realizację programów.

Vapepa nie ma jednej podstawy prawnej, na mocy której ma gwarantowane finansowanie. Posiada jednak zabezpieczone kontrakty współpracy z policją i służbami ratowniczymi, a gotowość i ćwiczenia są współfinansowane ze środków publicznych (crispro.eu).

NRK-H ma zabezpieczone finansowanie w ramach porozumień z rządem zawieranych na okres 5 lat (NOK 1,9 mld/rok 2025–2029), co pozwala na przewidywalne finansowanie gotowości i reagowania i wzmacnia tym samym profesjonalizację i czas reakcji w kryzysie (regjeringen.no).

TRATWA (PL)	Vapepa (FI)	NRK-H (NO)
Mandat w systemie		
Lokalno-regionalny hub pozarządowy; brak ogólnokrajowego umocowania instytucjonalnego; brak jasnego paradygmatu w systemie. (Czyją własnością jest bezpieczeństwo cywilne w Polsce?)	Sieć organizacji pozarządowych działających w obszarze zarządzania kryzysowego i ratownictwa, umowy z policją i służbami ratownictwa; część strategicznego systemu państwa w ramach „bezpieczeństwa kompleksowego” (ang. <i>comprehensive security</i>)	Sieć organizacji pozarządowych działających w obszarze zarządzania kryzysowego i ratownictwa; największa organizacja pozarządowa w gotowości; część strategicznego systemu państwa w ramach „totalnego przygotowania” (ang. <i>total preparedness</i>)
Skala wolontariatu		
Okolo 4 tys. wolontariuszy (w regionie i w kraju), korpus kryzysowy, kompetencyjny, pracowniczy, międzynarodowy, liderek	Okolo 12 tys. wolontariuszy, 1000+ grup alarmowych	Ogólnokrajowa sieć oddziałów wolontariackich
Zdolności		
Magazyny, dystrybucja, ewakuacje lokalne, logistyka, zasoby, łączność, animacje,	Ląd/morze/powietrze; S&R, ewakuacje, wsparcie	S&R, pierwsza pomoc (także psychospołeczna), ewakuacje, logistyka

wsparcie psychospołeczne, edukacja	psychospołeczne; szpital polowy	
Ćwiczenia		
Szkolenia i koordynacja organizacji pozarządowych; brak stałych ćwiczeń krajowych	Ćwiczenia ogólnokrajowe (Chain of Help), Rescue Borealis (rescEU)	Kultura ćwiczeń i rady gotowości gmin
Finansowanie		
1,5% PIT, granty, CSR; brak umów ramowych	Kontrakty z władzami; środki państwowe/rescEU; strategia państwowa	Umowy ramowe z rządem (NOK 1,9 mld/rok 2025–2029)

Podsumowując, należy stwierdzić, że w ujęciu operacyjnym TRATWA realizuje działania tożsame ze swoimi odpowiednikami w Finlandii i Norwegii, chociaż czyni to w skali adekwatnej do warunków, w jakich działa. Szybka mobilizacja wolontariatu, logistyka, wsparcie poszkodowanych i realizacja zadań z zakresu polityki społecznej (żywność, wsparcie psychologiczne, seniorzy) to klasyczne przykłady interwencji podejmowanych przez omawiane organizacje w Polsce, Finlandii i Norwegii. Jednak tu podobieństwa się kończą, ponieważ TRATWA, podobnie jak inne organizacje pozarządowe o zbliżonym profilu działające w Polsce, pozostaje – w odróżnieniu od nordyckich – bez pełnej integracji z ramami prawnymi/finansowymi państwa.

Vapepa (FI) i NRK-H (NO) przewyższają TRATWĘ (PL) skalą, sformalizowaniem i długoterminowym finansowaniem, a także kulturą ćwiczeń pełnoskalowych, interoperacyjnością i włączeniem do strategii. TRATWA jest modelowym hubem odporności lokalnej, który – po dołączeniu elementów nordyckich (umowy ramowe, SOPy, ćwiczenia, integracja z planami, finansowanie na 3–5 lat) – może stać się standardem regionalnym w Polsce oraz równoprawnym partnerem wśród najlepszych w Europie, o ile wdrożone zostaną proponowane modyfikacje systemowe i usprawnienia w zakresie istniejących rozwiązań prawnych i instytucjonalnych.

Podsumowanie: od refleksji na koniec po scenariusze przyszłości

Z perspektywy normatywnej ostatnie lata pokazały, że architektura bezpieczeństwa cywilnego musi przejść od modelu państwocentrycznego do podejścia współzarządzanego, w którym państwo, samorządy, organizacje pozarządowe, biznes i społeczności lokalne funkcjonują jako jeden system odporności i jedna sieć odpowiedzialności. Doświadczenie pandemii, kryzysów po wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie i na granicy polsko-białoruskiej i powodzi uświadomiło, że kapitał społeczny, zaufanie i zdolność szybkiej mobilizacji przez organizacje pozarządowe stanowią równorzędny — a w pierwszych godzinach często kluczowy — zasób bezpieczeństwa cywilnego, co pozostaje zgodne z ustaleniami badań nad odpornością lokalną i rolą organizacji obywatelskich (Aldrich, 2012; Norris et al., 2008). Wreszcie, kolejne kryzysy dowiodły, że skuteczność systemu zależy nie tylko od siły instytucji, lecz od jakości „połączeń” między nimi. Efektywna architektura bezpieczeństwa cywilnego wymaga współzarządzania, a więc takiego układu instytucjonalnego, w którym państwo, samorząd i organizacje pozarządowe działają zgodnie z europejskimi standardami. Interoperacyjność, łączność, wspólne procedury i obecność organizacji pozarządowych w planowaniu i ćwiczeniach to siła nowego paradygmatu bezpieczeństwa cywilnego. Znajduje to potwierdzenie w analizach europejskich modeli bazujących na podejściu

„wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*) (Kuipers et al., 2015). Z perspektywy zarządzania publicznego oznacza to konieczność wzmocnienia koordynacji, ale także uznania, że odporność publiczna zależy od aktywnego włączenia podmiotów spoza sektora publicznego, w tym obywateli, biznesu, mediów, podmiotów społecznych i lokalnych. Dla samorządów doświadczenia ostatnich kryzysów podkreśliły wagę bliskości, relacyjności i lokalnej mobilizacji, które literatura opisuje jako fundament odporności społecznej (Norris et al., 2008; Aldrich, 2012). Dlatego tak ważna, kluczowa i niezbędna jest konieczność trwałego partnerstwa z organizacjami pozarządowymi, a nie jedynie współpracy doraźnej. Natomiast dla organizacji pozarządowych pojawiło się potwierdzenie, że ich rola nie jest pomocnicza, lecz systemowa: są nośnikiem kapitału społecznego, zdolności absorpcyjnych i „miękkiej odpowiedzi”, która decyduje o jakości odbudowy — a więc powinny być traktowane jako integralne moduły bezpieczeństwa, nie jako wolontaryjny zryw „na marginesie” instytucji publicznych.

W tym kontekście, jednym z kluczowych wyzwań dla polskiej architektury bezpieczeństwa cywilnego pozostaje konieczność przejścia od modelu reaktywnego do podejścia włączającego, które funkcjonuje w najbardziej dojrzałych systemach skandynawskich i niemieckojęzycznych, gdzie organizacje pozarządowe, biznes i społeczności lokalne są formalnie włączone w planowanie, ćwiczenia i finansowanie gotowości — a nie jedynie dopuszczane w trybie uznaniowym (Kuipers et al., 2015; Parker, Persson, Widmalm, 2019). Drugim wyzwaniem jest potrzeba wzmocnienia interoperacyjności i łączności, ponieważ doświadczenia kryzysów ostatnich lat pokazują, że bez redundantnych systemów komunikacji i jasnych interfejsów współpracy nawet dobrze zaprojektowane instytucje tracą skuteczność operacyjną (Boin et al., 2016). Trzecim wyzwaniem pozostaje instytucjonalizacja roli organizacji pozarządowych, które w praktyce pełnią funkcje opisane w europejskich standardach ochrony ludności (np. unijny „Mechanizm Ochrony Ludności”, strategia „Preparedness Union”), lecz w Polsce wciąż nie mają ustabilizowanych ról, budżetów gotowości ani mechanizmów akredytacji (Norris et al., 2008; Aldrich, 2012). Wreszcie, potrzebne jest systemowe uczenie się — mechanizm AAR (ang. *after-action review*), aktualizacja SOP i ćwiczeń, ponieważ większość dojrzałych systemów europejskich opiera odporność na cyklu ciągłego doskonalenia, a nie na doraźnym reagowaniu, co nadal stanowi słaby punkt polskiej architektury bezpieczeństwa cywilnego.

W ramach prac prowadzonych w związku z opracowaniem raportu, ewaluacja jakości systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej prowadzona była z wykorzystaniem analizy modelu TRATWY, organizacji pozarządowej z blisko 30-letnim doświadczeniem. Jego opis i ustandaryzowanie posłużyły jako studium przypadku pozwalające zrozumieć, jakie zasoby, kompetencje, procesy, partnerstwa i infrastrukturę wnoszą organizacje do architektury bezpieczeństwa cywilnego w Polsce. Jak pokazały ustalenia, wyzwaniem pozostaje jednak fakt, że – mimo iż system z tego korzysta, organizacje pozarządowe, w tym TRATWA, pozostają poza nim. Dlatego analizę poprowadzono w taki sposób, aby przyczynić się do wzmocnienia istniejących rozwiązań poprzez zaproponowanie zestawu wniosków i rekomendacji (organizacyjnych, prawnych, finansowych i operacyjnych), które umożliwią trwałe włączenie organizacji pozarządowych – z TRATWĄ w roli wzorca – do systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce.

Z perspektywy normatywnej analiza ujawniła, że model TRATWY spełnia kryteria dojrzałego modułu bazującego na podejściu „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*): łączy sektory (JST–służby–NGO–biznes), gwarantuje szybkość mobilizacji i redundancję łączności, oferuje wsparcie psychospołeczne, animację oraz długotrwałą obecność po kulminacji kryzysu. Jednocześnie analiza wykazała, że słabością systemową nie jest operacyjność TRATWY, lecz brak jej formalnego osadzenia, czyli nieokreślenie stałych ról w planach, brak akredytacji i finansowania gotowości, co sprawia, że działa „mimo” zamiast „dzięki” systemowi, maskując luki zamiast je trwale domykać. Jednocześnie, w wymiarze użyteczności analiza potwierdziła, że „praca na adresie”, PIK i huby logistyczne oferowane przez TRATWE, przekładają się na trafność i szybkość pomocy (szczególnie w pierwszych 72 godzinach), a standardyzacja tych praktyk (SOP, ćwiczenia, AAR) mogłaby stać się matrycą replikacji „lokalnych TRATW”.

W konsekwencji okazało się, że TRATWA – mimo że nie stanowi stałego modułu w systemie – dzięki pełnieniu wyspecjalizowanych ról (pozarządowy operator PIK, łączność, wolontariat, logistyka, *soft response*) pozytywnie wpływa na podniesienie skuteczności, efektywności i społecznej legitymizacji architektury bezpieczeństwa cywilnego.

Na podstawie uzyskanych wniosków można sformułować ostatnią myśl związaną z problematyką poruszaną w tym raporcie.

Zastanówmy się wspólnie i spróbujmy odpowiedzieć na pytanie: Czyją własnością jest bezpieczeństwo cywilne w Polsce?

Państwa? Czy tylko państwa? A może jego niektórych przedstawicieli? Na przykład jednego z ministrów?

Czy rzeczywiście?

A czyją własnością jest bezpieczeństwo cywilne na Dolnym Śląsku? Kto za nie odpowiada? Wojewoda?

Kto przyniesie Ci wsparcie w kryzysie? W potrzebie? W żywiole?

Urzędnik? Żołnierz? Policjant?

Czy tylko?

I czyją własnością jest bezpieczeństwo cywilne w Twojej miejscowości? Na Twojej ulicy? W Twoim domu?

Kto Ci pomoże w klęsce powodzi czy pandemii?

W dalszym ciągu minister? Nadal wojewoda? Nadal wyłącznie urzędnik? Żołnierz? Policjant?

Nie otrzymałeś/Nie otrzymałaś maseczki od sąsiada? A sam nie uszyłeś/Nie uszyłaś ich dla kogoś w potrzebie? Nie zajrzałeś/Nie zajrzałaś do sąsiadów z pytaniem, czy trzeba im pomóc? I nie przekazałeś/nie przekazałaś dodatkowych zakupów spożywczych w ramach zbiórki żywności? I nie dorzucałeś/Nie dorzuciłaś się do zrzutki w potrzebie?

Teraz już wiesz, czyją własnością jest bezpieczeństwo cywilne.

Odpowiadając na te pytania, lepiej rozumiesz, że bezpieczeństwo cywilne nie ma jednego, ściśle określonego właściciela. Ma współgospodarzy. To wspólna odpowiedzialność nas wszystkich: polskiego państwa, samorządów, służb, organizacje pozarządowych, biznesu i mieszkańców. Każdy ma wprowadzić inny mandat do działania, ale każdy z nich – razem i osobno – w kryzysie walczy o to samo: o życie i godność ludzi.

Dlatego państwo nie jest monopolistą, a administracja publiczna nie jest jedynym dysponentem architektury bezpieczeństwa cywilnego. Musi się otworzyć i zaprosić pozostałych współgospodarzy do współpracy. Im szybciej to zrobi, tym lepiej dla wszystkich. Gdy bezpieczeństwo ma jednego właściciela, system się spóźnia; gdy ma wielu współtwórców, działa na czas.

Tym samym refleksja dotycząca dysponowania „własnością bezpieczeństwa cywilnego” pozwoliła na określenie możliwych scenariuszy przyszłości w zakresie umiejscowienia

organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz przypisania im konkretnych ról. Oto one:

Scenariusz 1 „Inercja monopolisty i zaproszenia <i>ad hoc</i>” (najbardziej ryzykowny)		
Co się dzieje:	Skutek:	Jak rozpoznać:
Miejsce i role organizacji pozarządowych w systemie pozostają niedookreślone i uznaniowe; brakuje finansowania gotowości; ćwiczenia z udziałem organizacji pozarządowych odbywają się sporadycznie lub się nie odbywają; łączność alternatywna nie jest zabezpieczona.	„Okno chaosu” w pierwszych 48–72 h wydłuża się, a koszty odtworzenia zdolności są wyższe, rosną i nawracają napięcia społeczne, problemem stają się zmęczenie i wypalenie kluczowych zespołów i osób. Efektywność jest niska i maleje.	Po każdej akcji reagowania w kryzysie trzeba budować system od początku; brakuje wskaźników gotowości i procesów doskonalenia systemu (ang. <i>after-action review</i>).
Scenariusz 2 „Współwłaścicielstwo kroczące” (realistyczny, umiarkowanie dobry)		
Co się dzieje:	Skutek:	Jak rozpoznać:
Część województw i miast wpisuje organizacje pozarządowe do planów i procedur; pojawiają się pilotaże PIK i umowy ramowe oraz budżety gotowości; ćwiczenia z organizacjami pozarządowymi co najmniej raz w roku.	Skrócenie czasu reakcji, lepsza „trafność” pomocy, stopniowy spadek kosztów transakcyjnych. Jednak pozostaje mozaikowość rozwiązań („liderzy i maruderzy”).	Coraz więcej dobrych praktyk, ale bez pełnego standardu ogólnopolskiego. Uznaniowość pozostaje.
Scenariusz 3 „Współgospodarze w akcji - skok systemowy i „wszystkie ręce na pokład” (ambitny, pożądany)		
Co się dzieje:	Skutek:	Jak rozpoznać:
Mandaty i role organizacji pozarządowych określone ustawowo; budżety gotowości w JST i województwach; coroczne ćwiczenia wielkoskalowe z modułami organizacji pozarządowych, stałe repozytorium SOP; PIK i mapy redundancji łączności w	Skrócenie czasu aktywacji PIK i łączności do minut, szybka dystrybucja zadań, niższe koszty społeczne i finansowe, wyższe zaufanie i spójność.	Pojawia się krajowa mapa odporności i zestaw KPI (KPIK, testy łączności, wskaźniki psychospołeczne, NPS pomocy), które żyją w cyklu AAR – aktualizacja SOP – ćwiczenia.

każdym powiecie; certyfikacja wolontariatu.		
--	--	--

Analiza praktyk pokazała, że w polskim kontekście najsilniej reprezentowane są aktualnie cechy charakterystyczne dla scenariusza 1. Można w nim jednak zauważyć elementy wariantów hybrydowych, w których sektor publiczny szybko wdraża PIK i łączność, ale *soft response* i budżety gotowości pozostają w tyle. W efekcie reakcja w kryzysie jest szybsza, lecz powrót do normalności – droższy i dłuższy.

Warto zatem zastanowić się nad przyszłością. Co czeka architekturę bezpieczeństwa cywilnego w Polsce w kontekście włączenia organizacji pozarządowych? Stagnacja (scenariusz 1), ewolucja (scenariusz 2) czy rewolucja (scenariusz 3)?

Z perspektywy normatywnej, Polska może — i powinna — wykonać skok systemowy ku paradygmatowi „wszystkie ręce na pokład”, bo to właśnie modele współzarządzania z formalnie włączonymi aktorami społecznymi i biznesem zapewniają najwyższą skuteczność w europejskich systemach ochrony ludności. Doświadczenia komparatywne wskazują, że centralna koordynacja połączona z decentralizacją wdrożeniową oraz stałą rolą organizacji pozarządowych w systemie to najbardziej efektywny, skuteczny i użyteczny wzorzec.

Czy Polskę stać na skok systemowy i zmianę paradygmatu w kierunku podejścia „wszystkie ręce na pokład” (ang. *whole-of-society*)?

Hipotetycznie tak. Polskę stać na ambitny scenariusz. Największą barierą nie są jednak pieniądze, lecz inercja procedur i brak utrwalonej logiki „gotowości”. Jeśli stałe moduły organizacji pozarządowych (model TRATWY i podobne) zostaną wpisane w plany, ćwiczone i finansowane „z góry”, zyskiem będą minuty w łączności, godziny w decyzjach i miesiące w odbudowie. A to przekłada się na niższy łączny koszt kryzysu. W modelach nordyckich i niemieckojęzycznych – o czym wspomniano w raporcie – organizacje pozarządowe posiadają status podmiotów pomocniczych władz publicznych i są zawczasu wpisane w planowanie, ćwiczenia oraz budżety. Nie chodzi w ich przypadku wyłącznie o uznanie normatywne, lecz o matematyczną opłacalność: każda minuta szybciej uruchomionej łączności, każdy procent mniej „nietrafionych” świadczeń i każda para rąk przesunięta z dublowanych zadań na cele krytyczne obniżają koszt kryzysu i skrócą powrót do normalności. Scenariusz ambitny jest więc ekonomią połączeń: to nakład stały na gotowość, który redukuje koszty zmienne chaosu. Zatem, czy Polskę stać

na scenariusz 3, to decyzja zarządcza i planistyczna, nie luksus. W scenariuszu ambitnym organizacje pozarządowe przestają być „tymczasowymi bohaterami” i stają się stałymi modułami odporności — nie tyle „przydatnymi”, co konstytucyjnymi nowoczesną architekturę bezpieczeństwa cywilnego. Wynika to z trzech, dobrze opisanych w literaturze (por. Boin et al., 2016) przesunięć: po pierwsze, od państwocentrycznej reaktywności do współzarządzania (ang. *governance*) opartego na sieciach; po drugie, od incydentalnej pomocy do trwałej gotowości w cyklu 24/7/365; po trzecie, od „twardego” reagowania do integrowanej odpowiedzi, w której „miękkie” komponenty — relacje, zaufanie, wsparcie psychospołeczne, animacja — decydują o długofalowym powrocie do równowagi. W tym ujęciu organizacje pozarządowe są nośnikami kapitału społecznego i zdolności absorpcyjnych, które stanowią rdzeń odporności lokalnej. Przejście od „mimo systemu” do „dzięki systemowi” wymaga przeformatowania roli organizacji pozarządowych w ujęciu instytucjonalnym: z incydentalnego partnera do modułu w systemie, ujętego w siatkach bezpieczeństwa, załącznikach funkcjonalnych i procedurach alarmowania. Wariant ambitny nie polega więc na „większej ilości pieniędzy”, lecz spójności, partycypacji, współpracy, koordynacji, przejrzystości oraz trwałej integracji: wspólnych ćwiczeniach, repozytorium SOP, akredytacji ról i finansowaniu gotowości zamiast finansowania wyłącznie akcji.

Wreszcie, na poziomie kultury administracyjnej, rola organizacji pozarządowych w scenariuszu ambitnym to przedstawienie zwrotnicy: od myślenia o organizacjach jako „zrywie” do myślenia o nich jako infrastrukturze zaufania — równoległej do infrastruktury technicznej. Model TRATWY jest tu mocnym „dowodem z praktyki”, ale też „testem dojrzałości” systemu: dopóki działa „mimo”, a nie „dzięki” rozwiązaniom, potencjał podejścia „wszystkie ręce na pokład” pozostanie niewykorzystany. Ambitny wariant wymaga zatem odwagi, by standardyzować to, co już działa — ujęcia w planach, finansowania w gotowości i wspólnych ćwiczeń, zanim nadejdzie następny kryzys.

Podsumowując, polska architektura bezpieczeństwa cywilnego posiada podstawy, by znaleźć się w europejskiej czołówce: służby, samorządy, kapitał społeczny, kompetentne organizacje pozarządowe. Brakuje jej jednak istotnych elementów, które spinają system odporności. Zostały one szczegółowo wskazane w raporcie wraz ze szczegółowym omówieniem i uzasadnieniem. Gdy elementy te włączymy do systemu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności i obrony cywilnej, podejście „wszystkie ręce na pokład” stanie się praktyką – mierzalną w minutach, procentach i oszczędzonych ludzkich

tragediach. To jest możliwe – tu i teraz – jeśli system będzie działał nie „mimo”, a „dzięki”. Czas na wybór scenariusza. W czasach, warunkach i okolicznościach, w jakich żyjemy, może on być tylko jeden. Wybierzmy mądrze.

Bibliografia

Literatura

- Agranoff, R. (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Georgetown University Press.
- Aldrich, D. P. (2012). *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. University of Chicago Press.
- Ångström, J., & Ljungkvist, K. (2023). Unpacking the varying strategic logics of total defence. *Journal of Strategic Studies*.
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2011). The Impact of Management on Administrative and Organizational Performance: Substitution and Complementarity Effects. *Public Administration*, 89(3), 833–854.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Kovács, G., & Spens, K. (2007). Humanitarian logistics in disaster relief operations. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 37(2), 99–114.
- Kuiken, B. (2026). From sensemaking into sensemaking as organizing. In *Rethinking Sensemaking* (pp. 23–66). Springer.
- Kuipers, S., Boin, A., Bossong, R., & Hegemann, H. (2015). Building joint crisis management capacity? Comparing civil security systems in 22 European countries. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 6(1).
- Mayer, B. (2019). A review of literature on community resilience and disaster recovery. *Current Environmental Health Reports*, 6(3), 167–173.
- McCarthy, D., & Milner, E. (2020). The burnout challenge in nonprofit leadership. *Nonprofit Management & Leadership*, 30(4), 587–604.
- Niinistö, S. (2024). *Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*. European Commission.

Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy. *American Journal of Community Psychology*, 41(1–2), 127–150.

Patel, S., Rogers, M., Amlôt, R., & Rubin, G. (2017). What do we mean by “community resilience”? *PLOS Currents Disasters*.

Parker, C. F., Persson, T., & Widmalm, S. (2019). The effectiveness of civil protection systems. *Journal of European Public Policy*, 26(9), 1312–1334.

Strus, D. (2016). Relacje między sektorem publicznym i pozarządowym. *Teka Komisji Politologii*, 11(3), 221–233.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2019). *Words into Action: Local Disaster Risk Reduction and Resilience Strategies*.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Routledge.

Veikkolainen, A. (2022). *The Finnish Voluntary Rescue Service (Vapepa)*. CRISPRO / Finnish Red Cross.

Weick, K. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication

Wiktorska-Świńska, A. (2014). *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem*. Uniwersytet Wrocławski.

Akty prawne

Commission Recommendation (EU) 2023/2836 of 12 December 2023 on promoting the engagement of citizens and civil society.

Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism. *OJ L 347/924*.

Skonsolidowana wersja Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. (2016). *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, C 202, 7 czerwca 2016, s. 47–390. europa.eu

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1338).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2023 poz. 122).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907).

Źródła internetowe

Belina A. (2024). *Od formalizmu do aktywizmu? Skutki społeczne komercjalizacji i governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce (na przykładzie Warszawy i Wrocławia)*. Narodowy Instytut Wolności. Warszawa. https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2024/12/Od_formalizmu_do_aktywizmu.pdf.

Bundesministerium fuer Inneres. Bevölkerungsschutz und Krisenmanagement. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement/organisation/krisenmanagement-organisation-node.html>.

CultureLab / Mapuj Pomoc. (2026). *Lekcje z kryzysu*. https://mapujpomoc.pl/wp-content/uploads/2026/02/Lekcje_z_kryzysu_poradnik_www.pdf

Council of the European Union. (2018–2026). *Integrated Political Crisis Response (IPCR) arrangements — factsheet/overview*.

EARTO. (2025). *Dual Approach for Civil & Defence Resilience*.

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO). (2024). *Civil protection at a glance*. <https://op.europa.eu/>

European Commission. (2024). *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en

European Commission. (2025). *Joint Communication on the European Preparedness Union Strategy (JOIN/2025/130)*.

European Commission. (2026). *Civil protection*. https://commission.europa.eu/topics/civil-protection_en

Finnish Government / Ministry of Defence. (2025). *Finland's Comprehensive Security Reinforced Through New Security Strategy for Society*.

Lenartowicz, G. (2024). *Sprawozdanie posła sprawozdawcy z prac nad ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej* (Druk nr 512, 10. kadencja, 15. posiedzenie). Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. <https://sejm.gov.pl/>

Norwegian Directorate for Civil Protection, Total Defence (nd.) <https://www.dsb.no/en/risk-vulnerability-and-preparedness/Total-Defence/>.

Norwegian Ministry of Foreign Affairs. (2026). *Norway's Humanitarian Strategy 2024–2029*. <https://www.regjeringen.no/>

Norwegian Red Cross. (n.d.). *Disaster preparedness and volunteers*. <https://www.rodekors.no/en/>

Security Committee (Turvallisuukskomitea). (2025). *Security Strategy for Society*. <https://turvallisuukskomitea.fi/en/security-strategy-for-society/>

Stowarzyszenie Klon/Jawor. (2025). *Kondycja organizacji pozarządowych 2024*. <https://fakty.ngo.pl>

Vapepa. (n.d.). *A network that saves human lives*. <https://vapepa.fi/en/>

Veikkolainen, A. (2022). *The Finnish Voluntary Rescue Service (Vapepa)*. https://crispro.eu/wp-content/uploads/2022/04/20220329-Voluntary-Rescue-Service_2021.pdf

Wiktorska-Święcka, A. (2026), *Mądrzejsi po wodzie. Wzmocnienie odporności społeczności lokalnych w gminach Stronie Śląskie i Łądek-Zdrój na sytuacje kryzysowe – etap I (raport)*. TRATWA – Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych. <https://tratwa.org/>

Dostęp do źródeł: stan na dzień 21.03.2026