



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.1.2.2025¹

Pan
Kordian Kolbiarz
Burmistrz Nysy
Urząd Miejski w Nysie
ul. Kolejowa 15, 48-300 Nysa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej nr KOP-KOR.441.4.2026² z 11
lutego 2026 r., z uwzględnieniem reorganizacji NIK

**D/25/507 – Działania wybranych podmiotów publicznych w związku z powodzią
w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. oraz pomocą poszkodowanym tym
zdarzeniem**

¹ Od 1 stycznia 2026 r. sprawa nr DWP.411.2.2.2026.

² Do 31 grudnia 2025 r. sprawa nr KPK-KPO.441.186.2025.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nysie ³ ul. Kolejowa 15, 48-300 Nysa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kordian Kolbiarz, Burmistrz Nysy od 2014 r. ⁴
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania związane z identyfikowaniem możliwości wystąpienia powodzi w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. oraz reagowaniem na powódź. 2. Działania związane z pomocą finansową i rzeczową poszkodowanym powodzią.
Okres objęty kontrolą	Lata 2024 – 2025 (do 29 sierpnia) ⁵
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1) Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/75/2025 z 13 maja 2025 r. 2) Roman Jarecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/101/2025 z 2 lipca 2025 r. 3) Piotr Kręt, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/106/2025 z 16 lipca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-6)

³ Dalej: UM albo Urząd.

⁴ Dalej: Burmistrz albo Burmistrz Nysy.

⁵ Z uwzględnieniem faktów i dowodów sprzed tego okresu mających znaczenie dla badanej działalności.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

Działania podejmowane przez Gminę Nysa⁸ w zakresie identyfikacji możliwości wystąpienia powodzi w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. oraz reagowania na zaistniałą sytuację kryzysową wywołaną powodzią nie były w pełni prawidłowe, rzetelne i skuteczne. Natomiast działania związane z udzielaniem pomocy poszkodowanym tym zdarzeniem były prowadzone na ogół prawidłowo, w szczególności bez zbędnej zwłoki.

Zarządzona przez Burmistrza ewakuacja miasta Nysy była spóźniona, realizowana po zalaniu części miasta, m.in. przez wodę z rzeki Biała Głuchołaska. Publikowane na stronie internetowej Gminy komunikaty dotyczące zagrożeń były sporządzane nie w pełni rzetelnie, ponieważ nie zawierały kluczowej informacji o przerwaniu wałów na rzece Biała Głuchołaska, a w konsekwencji o zalewaniu miasta Nysy od strony dzielnicy „Zamłynie”, a ponadto nie ujęto w nich części elementów sprzyjających jednoznaczności i kompletności przekazywanych informacji.

Przed wystąpieniem powodzi nie zapewniono uczestnictwa pracowników UM w przeglądach okresowych urządzeń hydrotechnicznych wykonywanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie⁹, co skutkowało brakiem bezpośredniej wiedzy na temat stanu technicznego urządzeń i budowli hydrotechnicznych znajdujących się na terenie Gminy. Nie zapewniono również aktualizacji istotnej części składu osobowego Gminnego Zespołu ds. Ewakuacji i Przyjęcia Ludności¹⁰, co nie sprzyjało prawidłowemu funkcjonowaniu tego podmiotu, kluczowego dla realizacji Planu Ewakuacji (Przyjęcia) Ludności, Zwierząt i Mienia I i II Stopnia na Wypadek Masowego Zagrożenia¹¹. Nie były także realizowane szkolenia i ćwiczenia, wymagane postanowieniami Planu Ewakuacji.

Ponadto, podczas powodzi nie dokumentowano istotnej części podejmowanych działań, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹² oraz postanowieniami uregulowań wewnętrznych UM. Nie prowadzono ewidencji ilościowo-wartościowej dla posiadanego magazynu przeciwpowodziowego oraz nie inwentaryzowano materiałów w nim się znajdujących, co stało w sprzeczności odpowiednio z postanowieniami uregulowań wewnętrznych UM oraz art. 26 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 26 ust. 3 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³. Nie zapewniono również bieżącej weryfikacji obcych zasobów, przewidzianych w Planie Zarządzania Kryzysowego Miasta i Gminy Nysa¹⁴ do wykorzystania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Działania związane z usuwaniem skutków powodzi oraz pomocą finansową były prowadzone w sposób prawidłowy, za wyjątkiem jednego przypadku gdzie doszło do częściowo nieprawidłowego rozliczenia otrzymanej dotacji.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Dalej: Gmina.

⁹ Dalej: PGW WP albo Wody Polskie.

¹⁰ Dalej: Zespół ds. Ewakuacji.

¹¹ Dalej: Plan Ewakuacji.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm. Dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym albo uzk.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. Dalej: ustawa o rachunkowości albo uor.

¹⁴ Przyjęty w grudniu 2022 r. Dalej: GPZK albo Plan ZK.

Postanowienia GPZK nie były w pełni spójne i kompletne, jak również nie zapewniono ich systematycznej aktualizacji oraz nie zachowano cyklu planowania przewidzianego w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Również postanowienia Planu Operacyjnego Ochrony Przed Powodzią Gminy Nysa¹⁵ zawierały częściowo nieaktualne dane. Natomiast w GPZK ujęto elementy wymagane art. 5 ust. 2 uzk oraz spełniono określone przez Starostę Nyskiego¹⁶ wytyczne.

W trakcie trwania powodzi Burmistrz oraz podlegli mu pracownicy Urzędu, służby oraz spółki gminne realizowali kluczowe i przewidziane dla nich zadania w zakresie monitorowania oraz wzmacniania wałów i ewakuacji ludności z zagrożonych terenów. W strukturze UM zapewniono funkcjonowanie wyodrębnionej komórki wykonującej zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz realizację zadań związanych z monitorowaniem i przekazywaniem informacji dotyczących sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej, jak również zapewniono sprawą komunikację za pomocą wykorzystywanej aplikacji – powszechnie dostępnego darmowego komunikatora internetowego na smartfony¹⁷.

Otrzymane środki finansowe Gmina bez zbędnej zwłoki przekazywała poszkodowanym w wyniku powodzi.

¹⁵ Przyjęty w roku 2015. Dalej: Plan Operacyjny.

¹⁶ Dalej: Starosta.

¹⁷ Dalej: aplikacja.

OBSZAR	III. Opis stanu faktycznego 1. Działania związane z identyfikowaniem możliwości wystąpienia powodzi w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. oraz reagowaniem na powódź.
Opis stanu faktycznego	1.1. Działania związane z identyfikowaniem możliwości wystąpienia powodzi w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r.
	1.1.1. Monitoring sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej w Urzędzie odbywał się na podstawie komunikatów meteorologicznych i pogodowych, uzyskiwanych od Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowego Instytutu Badawczego we Wrocławiu¹⁸, który 11 września 2024 r. informował o natężeniu umiarkowanym i silnym opadów deszczu. Komunikaty te były pozyskiwane za pośrednictwem Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego¹⁹ oraz Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Nysie²⁰. (akta kontroli str. 867-889, 1316-1326, 1987-2396) W UM 12 września 2024 r. miało miejsce posiedzenie Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego²¹, w którym uczestniczyli także przedstawiciele: Starosty, jednostek organizacyjnych i spółek komunalnych Gminy oraz PGW WP. W trakcie spotkania zadeklarowano gotowość do podjęcia działań związanych z powodzią oraz pomocą dla osób poszkodowanych. Poinformowano Burmistrza o wyznaczeniu dodatkowych dyżurów w celu monitorowania możliwych zagrożeń powodziowych, a przedstawiciel Wód Polskich podał, że zbiorniki retencyjne mają rezerwę umożliwiającą zmagazynowanie wód płynących ponad stan. Przekazał również dane dotyczące wielkości zapełnienia i możliwej ilości wody do przyjęcia na 11 września 2024 r. (akta kontroli str. 864-866) Starosta ogłosił dla terenu całego powiatu, obowiązujące od godziny 18:00 12 września 2024 r. pogotowie przeciwpowodziowe²², natomiast od godziny 18:00 13 września 2024 r. alarm przeciwpowodziowy²³. Zobowiązał wszystkich burmistrzów gmin Powiatu Nyskiego do składania okresowych meldunków za pośrednictwem PCZK o podjętych działaniach i rozwoju sytuacji powodziowej na terenie zarządzanych przez nich gmin. Z uwagi na fakt utworzenia 15 września wspólnego centrum zarządzania kryzysowego (tzw. sztabu) z: Państwowej Straży Pożarnej²⁴, Policji, Wojsk Obrony Terytorialnej²⁵, Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego²⁶ oraz GZZK, meldunki były składane w sposób

¹⁸ Dalej: IMGW.

¹⁹ Dalej: WCZK.

²⁰ Dalej: PCZK

²¹ Dalej: GZZK.

²² Zarządzenie nr 48/2024 z 12 września 2024 r.

²³ Zarządzenie nr 49/2024 z 13 września 2024 r.

²⁴ Dalej: PSP.

²⁵ Dalej: WOT

²⁶ Dalej: PZZK.

bezpośredni, na bieżąco podczas odpraw z interwencji i działań na terenie, także z wykorzystaniem łączności telefonicznej.

(akta kontroli str. 3131-3132)

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Nysie 13 września 2024 r. o godz. 10:12 utworzył grupę pn. „POWIAT ZK” w aplikacji, na potrzeby koordynacji działań związanych z reagowaniem na zagrożenie powodziowe oraz szybkiej wymiany informacji operacyjnych pomiędzy przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, służb i instytucji zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe.

Na ww. grupie pracownik Wód Polskich 15 września 2024 r. o godz. 13:07 informował o przerwanym wale na Białej Głucholaskiej od strony Przełęku i Białej Nyskiej oraz o zalewaniu Nysy.

(akta kontroli str. 1866-1890)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *monitorowanie aktualnego poziomu wody cieków wodnych i urządzeń hydrotechnicznych było realizowane przez pracowników Urzędu, jak i przez strażaków ochotników, przy pomocy i współpracy przedstawicieli jednostek pomocniczych gminy Nysa – Sołtysów. Dodał, że z prowadzonych monitoringów nie były sporządzane notatki, ze względu na fakt, iż była to sytuacja ekstremalna, która wymagała reagowania natychmiastowego na różnego rodzaju zdarzenia związanego z powodzią.*

(akta kontroli str. 1073-1087)

GZZK oraz pracownicy Biura Bezpieczeństwa²⁷ byli wyposażeni w komunikacyjną infrastrukturę techniczną m.in.: dwa Starlinki²⁸, pięć radiotelefonów, sieć radiową²⁹. Posiadane środki łączności były używane podczas działań związanych z powodzią m.in. do komunikacji pomiędzy gminnym magazynem przeciwpowodziowym a GZZK, natomiast komunikacja sztabu kryzysowego utworzonego przez Starostę, odbywała się w ww. aplikacji.

(akta kontroli str. 12-14, 709-782)

Wskazując powód używania tej aplikacji jako podstawowego kanału komunikowania się pomiędzy podmiotami i osobami zaangażowanymi w działania związane z przeciwdziałaniem powodzi, Burmistrz wyjaśnił m.in., że *decyzja o wykorzystaniu tej formy komunikacji była podyktowana względami praktycznymi. Aplikacja ta jest powszechnie dostępnym i prostym w obsłudze narzędziem, które umożliwiało natychmiastowe przekazywanie informacji nie tylko tekstowych, ale także zdjęć i nagrań wideo, co miało kluczowe znaczenie dla oceny sytuacji. W tamtych warunkach przewagę stanowiła również możliwość komunikacji grupowej w czasie rzeczywistym, bez ryzyka zakłóceń charakterystycznych dla połączeń telefonicznych czy wiadomości SMS. Dodał, że Plany zarządzania*

²⁷ Dalej: BB.

²⁸ Globalny system Internetu satelitarnego, który dostarcza szybkie łącza internetowe w odległych i trudno dostępnych miejscach na Ziemi za pomocą tysięcy satelitów na niskiej orbicie okołozemskiej. System działa jako alternatywa dla tradycyjnych dostawców Internetu, umożliwiając korzystanie z usług takich jak streaming i rozmowy wideo. Użytkownicy potrzebują anteny satelitarnej, która automatycznie śledzi i przełącza się między satelitami, aby zapewnić stabilne połączenie.

²⁹ Na podstawie umowy użyczenia nr OUW/BZK/21/2020 z 15 września 2020 r. Wojewoda Wielkopolski przekazał Gminie radiotelefon.

kryzysowego nie wskazywał wprost na konieczność stosowania tego rodzaju narzędzi, jednak ich użycie w omawianej sytuacji wynikało z potrzeby chwili i okazało się bardzo skutecznym rozwiązaniem operacyjnym. Szybkość obiegu informacji pozwalała podejmować natychmiastowe decyzje – od ewakuacji mieszkańców, po dysponowanie siłami i środkami w newralgiczne miejsca. Należy również podkreślić, że korzystanie z aplikacji nie wykluczało równoległego używania innych dostępnych kanałów komunikacji – w szczególności kontaktów telefonicznych oraz tradycyjnych form wymiany informacji w ramach sztabu. Jednak w obliczu dynamicznie rozwijającego się kryzysu, aplikacja ta sprawdziła się jako uzupełniające, operacyjne narzędzie szybkiej komunikacji, które znacznie usprawniło koordynację działań pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi służbami i instytucjami.

(akta kontroli str. 3774-3789)

Nie podważając skuteczności użytkowania powszechnie dostępnego komunikatora, NIK wskazuje, że aplikacja ta stanowiła oprogramowanie nieautoryzowane, co stwarzało ryzyko niezapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony przekazywanych danych.

1.1.2. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym UM³⁰ w strukturze organizacyjnej znajdowało się BB, do zadań którego należało m.in.: wykonywanie czynności wynikających z ustawy o obronie Ojczyzny oraz realizacja zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej, a w szczególności wykonywanie działań planistycznych dot. sposobu reagowania na czas wystąpienia klęski żywiołowej, monitorowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie Gminy oraz udzielanie pomocy poszkodowanym w przypadku wystąpienia kryzysu.

(akta kontroli str. 18-77)

W 2024 r. w komórce tej zatrudnione były trzy osoby, przy czym jedna od grudnia 2016 r., druga od marca 2024 r. do września 2024 r., a trzecia od lipca 2024 r. do listopada 2024 r. Na miejsce osób, których stosunek pracy ustał, przyjęto w grudniu 2024 r. oraz styczniu 2025 r. dwie nowe osoby. W ich zakresach obowiązków wskazano m.in. zadania związane z: obsługą OSP; zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną; monitorowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; opracowaniem i aktualizacją planów zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, planów ewakuacji, planu operacyjnego ochrony przed powodzią; zarządzaniem, organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; udziałem w komisyjnych przeglądach wałów przeciwpowodziowych, budowli piętrzących i cieków podstawowych.

(akta kontroli str. 10-77, 645-674, 858-863)

1.1.3. Przyjęty w grudniu 2022 r. Plan ZK przekazano 31 grudnia 2022 r. Staroście w celu jego zatwierdzenia. W dokumentacji Starostwa Powiatowego w Nysie³¹ brak było dokumentów potwierdzających zatwierdzenie GPZK przez Starostę. W dokumentacji Urzędu również brak było potwierdzenia ww. zatwierdzenia,

³⁰ Przyjęty zarządzeniem Burmistrza Nysy nr 72/2024 z 27 czerwca 2024 r.

³¹ Dalej: Starostwo.

co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Starosta nie zgłaszał uwag do zatwierdzonego Planu ZK.

(akta kontroli str. 10-14, 172-525, 3010-3020, 3076)

GPZK zawierał wszystkie elementy wymagane art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym i był sporządzony w oparciu o wytyczne Starosty z roku 2015³². Od momentu przyjęcia GPZK nie dokonano jego aktualizacji, w tym nie dokonano w nim zmian w związku z aktualizacją Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego z 3 marca 2022 r., pomimo że, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Plan ZK powinien podlegać systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Zagadnienie to szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 172-525, 1371-1402, 1413-1783)

Wśród zagrożeń zdefiniowanych w Planie ZK wskazano powódź, przy czym wyróżniono m.in. powódź typu opadowego wywołaną przez „opady rozlewne występujące w terenach górskich, podgórskich i na nizinach w okresie od czerwca do września, charakteryzujące się największym zasięgiem terytorialnym obejmującym nieraz całe dorzecze, podobnie scharakteryzować można wezbrania wynikające z opadów frontalnych, występujących w strefie frontów atmosferycznych”. W informacjach szczegółowych podano, że „tereny Gminy, leżą w dorzeczu Odry w zlewni Nysy Kłodzkiej – drugiej co do wielkości i zasobności w wodę rzeki województwa”. Średnioroczny przepływ rzeki na posterunku pomiarowym w Nysie wynosił 30,5 m³/s. Szacuje się, że w czasie powodzi w 1997 r. średni przepływ wynosił 1 500 m³/s. Poza Nysą Kłodzką, przez teren Gminy przepływały stanowiące jej zlewnie rzeki m.in.: Biała Głuchołaska, Mora, Kamienica, Młynówka Niwińska, Cielnica, Ścinawa. Nysa Kłodzka oraz Biała Głuchołaska mają swoje obszary źródłiskowe poza obszarem nie tylko Gminy ale i Polski, na terenach Czech o znacznym stopniu zalesienia. Jednakże w dalszym swoim biegu przepływały przez wylesione użytki rolne Pogórza Sudeckiego, co w połączeniu z konfiguracją terenu stwarzało warunki do gwałtownego spływu powierzchniowego i powstania fali powodziowej. Nysa Kłodzka była zabezpieczona zbiornikami retencyjnymi Kozielno, Otmuchów i Nysa przed gwałtownym wzrostem poziomu wody opadowej lub roztopowej. Zbiornik Nysa³³, zlokalizowany na terenie Gminy, posiadał maksymalną pojemność 123,4 mln m³. Według Planu ZK w sytuacjach ekstremalnych dwa ostatnie z ww. zbiorników stanowiły poważne zagrożenie dla miasta Nysy i sołectw położonych z biegiem Nysy Kłodzkiej poniżej tych zbiorników. Plan ZK wymieniał takie sytuacje jak zatopienia spowodowane awaryjnym zrzutem wody ze Zbiornika Nysa, związanego ze zbyt dużym napływem wody do zbiornika i wynikającym z tego awaryjnym zrzutem nadwyżki zgromadzonej wody, grożącej uszkodzeniem urządzeń hydrotechnicznych. Sporządzono również szczegółowy wykaz zagrożeń. Według ww. Planu, w sytuacji katastrofalnego zatopienia, „zalanych zostanie około 95% zakładów pracy, 96% szkół i przedszkoli, szpital, większość przychodni lekarskich, budynki wszystkich instytucji państwowych i samorządowych, zakład karny, dwie stacje paliw”. W wyniku przejścia fali

³² Zarządzenie Starosty Nr 40/2015 z 28 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania założeń do aktualizacji Gminnych Planów Zarządzania Kryzysowego.

³³ Dalej: Zbiornik Nysa albo Jezioro Nyskie.

czołowej i powstałego rozlewiska sparaliżowany zostałby system kierowania i zarządzania gminą, uszkodzone zostaną mosty przez rzekę Nysę, powodując przerwanie szlaków komunikacyjnych, zerwana zostanie łączność, uszkodzony system przesyłowy energii elektrycznej, gazu i ciepła oraz wystąpi zanieczyszczenie wody. Powódź wymagałaby ewakuacji ludności, zwierząt i mienia organizowanej w szerokim zakresie. W dalszej części GPZK wskazano podmioty odpowiedzialne za prowadzenie monitoringu zagrożenia powodziowego.

(akta kontroli str. 172-525)

W procedurze PRK – 1 Postępowanie w przypadku zagrożenia powodziowego lub wystąpienia powodzi określono zadania: Burmistrza, GZZK, BB, wydziałów Urzędu, PSP, OSP oraz Policji. Do poszczególnych zadań przypisane były Standardowe Procedury Operacyjne³⁴, przy czym nie opracowano ich w przypadku dwóch zadań Burmistrza i GZZK. Ponadto w Planie ZK, w przypadku czterech postanowień, zamiast Burmistrza Nysy wskazany był Burmistrz Głucholaz, a zamiast Urzędu Miejskiego w Nysie – Urząd Miejski w Głucholazach. Zagadnienia te opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 172-525, 1316-1357)

Plan ZK przygotowała była Inspektor w BB³⁵, która oświadczyła, że *tworząc GPZK kierowano się m.in. doświadczeniami z prac Gminnego i Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, gdzie ustalane były procedury mające na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym oraz omawiane były sytuacje jakie wydarzyły się w poszczególnych gminach lub województwie. Opracowując GPZK analizie poddawano wystąpienia pokontrolne organów kontrolnych, artykuły dotyczące zdarzeń o charakterze kryzysowych na terenie Polski na portalach internetowych czy informacje umieszczone na stronach rządowych*.

(akta kontroli str. 172-525, 2943-2954, 2971-2973)

Z GPZK nierozłącznie był związany Plan Ewakuacji³⁶ przyjęty w styczniu 2016 r., który zakładał prowadzenie działań ewakuacyjno-zapobiegawczych w określonych przypadkach³⁷. Plan zakładał podział Nysy na rejony i sektory ewakuacyjne oraz zawierał szczegółowe scenariusze działań oraz osoby odpowiedzialne za jego realizację tzn. Zastępcę Burmistrza, jako kierownika Zespołu ds. Ewakuacji oraz Burmistrza jako kierownika GZZK.

(akta kontroli str. 526-603)

³⁴ Dalej: SPO.

³⁵ Zatrudniona w Urzędzie Miejskim w Nysie do lutego 2024 r.

³⁶ Co wynikało z zapisów na str. 4 GPZK, w części zatytułowanej „Opinia GZZK”.

³⁷ Realizowanego przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu awaryjnego zrzuć wody przekraczającego 660 m³/sek.; uszkodzenia urządzeń hydrotechnicznych na zbiorniku „Otmuchów” lub wyraźnych oznak grożącej awarii na Zbiorniku Nysa; przelewania się wody przez obwałowania Zbiornika Nysa lub gdy awarii nie można już zapobiec, a czas nie pozwala na prowadzenie ewakuacji planowanej.

Skład Zespołu ds. Ewakuacji wynikający z Planu Ewakuacji był nieaktualny, na czas powodzi jaka wystąpiła we wrześniu 2024 r., co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 526-603, 1371-1413, 3149-3205)

Plan Ewakuacji nie przewidywał specjalnych procedur ewakuacji podmiotów, które nie mogły jej samodzielnie dokonać. Ponadto w przypadku Szpitala w Nysie, ośrodków pomocy społecznej oraz Zakładu Karnego w Nysie zakładano, że ich ewakuacja będzie przeprowadzona samodzielnie.

(akta kontroli str. 10-14, 526-603, 2943-2954)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *powyższe jednostki posiadały odrębne, wewnętrzne plany ewakuacji oraz procedury postępowania, opracowane zgodnie z właściwymi dla nich przepisami branżowymi. Dlatego każda z wymienionych instytucji dysponowała własnymi zasobami kadrowymi, technicznymi i logistycznymi, które umożliwiały przeprowadzenie ewakuacji w pierwszej kolejności siłami własnymi.*

(akta kontroli str. 2943-2954)

Plan Ewakuacji nie wskazywał rejestru obiektów użyteczności publicznej oraz nie przewidywał dla nich odrębnych zasad ewakuacji. Nie przewidziano też prowadzenia i nie utworzono baz danych dotyczących podmiotów: podlegających ewakuacji, niemogących samodzielnie się ewakuować (np. szpitali, hospicjów, domów opieki) oraz mogących udzielić pomocy przy powodzi.

(akta kontroli str. 10-14, 526-603, 2943-2954)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *takie dane były zawarte w GPZK w wykazie infrastruktury krytycznej oraz w części pn. „Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych”. Prowadzenie odrębnych baz tego rodzaju podmiotów prawdopodobnie nie wniosłoby niczego wartościowego i w żaden sposób nie zwiększyłoby efektywności działania – przeciwnie, byłby to kolejny dokument, powtarzający w istocie dane, które są zawarte w GPZK.*

(akta kontroli str. 2943-2954)

Plan Ewakuacji zakładał obowiązek przeprowadzania szkoleń dotyczących ewakuacji dla osób funkcyjnych, które będą odbywać się co najmniej raz do roku oraz ćwiczeń okresowych nie rzadziej niż raz na dwa lata. Częstotliwość tych szkoleń oraz ćwiczeń w okresie objętym kontrolą nie została zachowana, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 526-603, 1073-1250, 2943-2954)

W okresie objętym kontrolą obowiązywał również przyjęty w roku 2015 Plan Operacyjny, który zawierał m.in.: charakterystykę zagrożenia powodziowego w Gminie, opis terenów szczególnie zagrożonych, zadania i obowiązki osób odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową oraz skrócony plan prowadzenia akcji przeciwpowodziowej (w przypadku zagrożenia ze strony rzek: Nyska Kłodzka oraz Biała Głuchołaska). Plan Operacyjny nie był aktualizowany od roku 2019 i zawierał niezgodne ze stanem rzeczywistym dane (na czas wystąpienia powodzi) dotyczące osób reprezentujących podmioty istotne

w procesie prowadzenia akcji przeciwpowodziowej, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 604-644, 1371-1412, 1824-1864)

1.1.4. Burmistrz i podlegli mu pracownicy czerpali wiedzę w zakresie możliwych do wykorzystania, w przypadku ziszczenia się ryzyka wystąpienia powodzi, sił i środków m.in. z danych opisanych w cz. I Plan główny, pkt 3 GPZK.

W zakresie weryfikacji własnych sił i środków Burmistrz wyjaśnił m.in., że *były one na bieżąco monitorowane i w razie potrzeby natychmiast uzupełniane tak, by adekwatnie reagować na pojawiające się zagrożenie lub choćby ryzyko wystąpienia tego zagrożenia*.

(akta kontroli str. 172-525, 853-889)

Ujęte w GPZK siły i środki Straży Miejskiej (osobowe i dotyczące posiadanych samochodów i radiotelefonów) były zgodne ze stanem faktycznym według stanu na wrzesień 2024 r. Natomiast w przypadku magazynu przeciwpowodziowego w Urzędzie w latach 2024-2025 (do maja) nie prowadzono ewidencji księgowej ilościowo-wartościowej materiałów, w nim się znajdujących, jak również nie dokonywano ich inwentaryzacji, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 172-525, 680-782, 858-889, 943-955, 1066-1068, 1073-1087, 2943-2963, 3010-3035, 3208-3350)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *na stanie magazynu przeciwpowodziowego w czasie wystąpienia powodzi było 8 tys. worków, a w spółce komunalnej było zdeponowanych 15 ton piasku a 11 września 2024 r. zakupiono dodatkowe 100 ton piasku. W trakcie powodzi do działań przeciwpowodziowych wykorzystano m.in. około: 1 607,75 ton piasku, 264,10 ton kruszywa, 1 605,10 ton kamienia, jak również 8 tys. worków na piasek oraz worki typu big bag w liczbie 1 tys. sztuk*.

(akta kontroli str. 858-889, 1073-1087, 3010-3035)

W zakresie adekwatności stanu magazynu przeciwpowodziowego Burmistrz wyjaśnił m.in., że *we wrześniu 2024 r. stan materiałów przeciwpowodziowych, takich jak worki i piasek, był oceniany jako wystarczający i adekwatny do bieżących potrzeb oraz do reagowania na sytuacje związane z podtopieniami, które do tej pory występowały na terenie gminy. Jednak doświadczenia z września 2024 r., kiedy to skala zagrożenia była niepomiarowo wyższa niż miało to miejsce w poprzednich latach, jak również niż się powszechnie spodziewano, unaocznily potrzebę zwiększenia stanów magazynowych, aby jeszcze skuteczniej przygotować się na potencjalne zagrożenia powodziowe*.

(akta kontroli str. 3149-3205)

W przypadku sił i środków OSP ich weryfikacja była dokonywana przez pracowników BB poprzez weryfikację kart paliwowych sprzętów spalinowych oraz w ramach udziału w przeglądach operacyjno-technicznych jednostek OSP realizowanych przez Komendę Powiatową PSP w Nysie.

Natomiast siły i środki podmiotów zewnętrznych (np. Starostwa, PSP i Policji) były weryfikowane w ramach uzgodnień i zatwierdzania GPZK. Stwierdzone rozbieżności wykazywanego stanu powiatowego magazynu

przeciwpowodziowego wynikającego z GPZK ze stanem rzeczywistym szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 172-525, 1073-1087, 1251-1285, 1866-1890, 3149-3150d, 3206, 1440-1784)

Stan dostępności miejsc, do których mieli zostać ewakuowani mieszkańcy terenów zagrożonych albo objętych powodzią wynikał z treści Planu Ewakuacji oraz pisemnych uzgodnień z roku 2015 pomiędzy Gminą a innymi jednostkami samorządu terytorialnego³⁸ oraz sołtysami Gminy i innymi jednostkami³⁹.

(akta kontroli str. 526-603, 3010-3075)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *bezpośrednio przed wystąpieniem zagrożenia powodziowego pracownik BB kontaktował się telefonicznie (w trybie doraźnym) i potwierdzono wówczas możliwość przyjęcia ewakuowanych mieszkańców zgodnie z ustalonymi w uzgodnieniu warunkami. Rozwój sytuacji powodziowej miał charakter dynamiczny i obejmował znaczną część województwa, w tym także gminy ościenne, co skutkowało tym, że zawarte uzgodnienia nie mogły być w pełni wykorzystane – ze względu na fakt, iż gminy sąsiednie same zmagaly się z podtopieniami i skutkami nawałnych deszczy. Dodał, że podjął decyzję o uruchomieniu punktu ewakuacji na terenie Zespołu Szkół Ekonomicznych w Nysie we współpracy z dyрекcją placówki, a także na terenie Ośrodka AKWA Marina w Skorochowie, który jest własnością spółki gminnej Wodociągi i Kanalizacja „AKWA” sp. z o.o., a następnie również w innych lokalizacjach.*

(akta kontroli str. 3010-3020)

1.1.5. Gmina przed spotkaniem GZZK, które odbyło się 12 września 2024 r. nie dysponowała informacjami na temat maksymalnej dopuszczalnej wielkości zrzutu wody z nyskiego zbiornika retencyjnego w odniesieniu do wytrzymałości wałów przeciwpowodziowych zlokalizowanych w obrębie rzeki Nysa Kłodzka. Na ww. spotkaniu przedstawiciel Wód Polskich poinformował, że budowle zrzutowe są sprawne a wały wyremontowane. Pracownicy BB nie uczestniczyli w kontrolach okresowych, przeprowadzanych przez Wody Polskie Zarządcę Zlewni, pomimo treści ich zakresów obowiązków, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 858-864, 1056-1062, 1069-1072, 2986-2993)

Burmistrz 4 lipca 2025 r. zwrócił się z pismem⁴⁰ do Zarządu Zlewni w Nysie o udzielenie informacji w zakresie stanu technicznego urządzeń i budowli hydrotechnicznych oraz wałów przeciwpowodziowych zlokalizowanych na terenie Gminy, a także wskazania newralgicznych miejsc, w których istnieje ryzyko podtopienia lub zalania terenu Gminy.

(akta kontroli str. 2994)

³⁸ Gminami: Prudnik, Głuchołazy, Korfantów, Paczków, Otmuchów, Kamiennik, Pakosławice, Tułowice, Strzelce Opolskie, Grodków i Ziębice.

³⁹ Ligą Obrony Kraju (Zarząd Powiatowy w Nysie), Państwową Wyższą Szkołą Zawodową w Nysie, Zespołem Szkół Ekonomicznych w Nysie.

⁴⁰ Pismo nr BB.5532.22.2025 z 4 lipca 2025 r.

W uzyskanej odpowiedzi Dyrektor PGW WP Zarządu Zlewni w Nysie wyraził zgodę na przekazywanie informacji związanych z zagrożeniem przeciwpowodziowym, wskazał miejsca w których możliwe jest podtopienie wałów w przypadku odpływu wody ze Zbiornika Nyskiego na poziomie maksymalnym oraz przedłożył wyniki przeprowadzonych kontroli okresowych budowli i urządzeń znajdujących się na terenie Gminy. Z informacji tej wynikało, że dwa odcinki wałów przeciwpowodziowych na rzece Biała Głuchowska⁴¹ były w roku 2024 w nieodpowiednim (złym) stanie technicznym.

(akta kontroli str. 2995-3000)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nadzór Burmistrza nad pracownikami BB nie był w pełni prawidłowy. Nie zapewnił on bowiem uczestnictwa w przeglądach okresowych urządzeń hydrotechnicznych, wykonywanych przez PGW WP, pomimo że należało to do zadań tych pracowników⁴². Powyższe skutkowało brakiem bezpośrednio uzyskanej i pełnej wiedzy na temat stanu technicznego urządzeń i budowli hydrotechnicznych znajdujących się na terenie Gminy, a także nierzetelnym wykonywaniem obowiązków służbowych w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 645-674, 1069-1072, 2986-2993)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *pracownicy BB nie brali udziału w przeglądach, o których mowa powyżej, ponieważ nie byli informowani przez PGW WP o terminie i miejscu przeprowadzenia przedmiotowych kontroli. Dodał, że zwrócił się w dniu 4 lipca 2025 r. do Zarządu Zlewni w Nysie z pismem o udzielenie informacji dotyczących stanu technicznego wszystkich urządzeń i budowli hydrotechnicznych oraz wałów przeciwpowodziowych zlokalizowanych na terenie Gminy oraz wynikach przeprowadzonych kontroli tych obiektów.*

(akta kontroli str. 2991-2993)

Posiadanie ww. wiedzy na temat stanu technicznego urządzeń hydrotechnicznych, w tym m.in. wałów przeciwpowodziowych, stanowiłoby istotny czynnik w zakresie podejmowanych działań, w sytuacji wystąpienia zagrożenia powodziowego.

Burmistrz 29 sierpnia 2025 r. zwrócił się do Zarządu Zlewni w Nysie z prośbą o możliwość uczestniczenia w komisyjnych kontrolach okresowych wałów przeciwpowodziowych, budowli piętrzących i cieków podstawowych prowadzonych przez ten zarząd zlewni.

(akta kontroli str. 3707)

2. Stwierdzono przypadki niepodejmowania rzetelnych działań w celu aktualizacji obowiązujących w UM uregulowań wewnętrznych dotyczących zarządzania kryzysowego oraz zapewnienia realizacji wymogów wynikających

⁴¹ Odcinek wału prawy w km 3+000 – 4+000 w miejscowości Biała Nyska oraz odcinek wału również prawy w km 5+000 – 7+500 w miejscowości Przetęk.

⁴² Zapisy punktu 2 podpunkt 13 części I „Zadania i obowiązki” zakresu czynności: Podinspektora w BB z dnia 18 marca 2024 r., Podinspektora w BB z dnia 29 lipca 2024 r. oraz zapisy punktu 1 lit. f części I „Zadania i obowiązki” zakresu czynności Kierownik BB.

z przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz ww. uregulowań wewnętrznych, tj.:

2.1. Skład Zespołu ds. Ewakuacji wynikający z Planu Ewakuacji był częściowo nieaktualny na czas powodzi jaka wystąpiła we wrześniu 2024 r. W tym okresie, w wyniku nieskutecznych działań mających na celu zapewnienie pełnego składu Zespołu ds. Ewakuacji aż 18 spośród 49 jego członków nie było już pracownikami Urzędu, co nie sprzyjało prawidłowemu funkcjonowaniu tego podmiotu. W przypadku realizacji ewakuacji, w sytuacjach określonych w Planie Ewakuacji, to właśnie Zespół ds. Ewakuacji był podmiotem właściwym do jej realizacji, a jego istotnie niepełny skład mógł stanowić zagrożenie dla prawidłowej realizacji zadań w sytuacji organizacji ewakuacji I i II stopnia. Do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce⁴³ skład Zespołu ds. Ewakuacji nie został uzupełniony.

(akta kontroli str. 526-603, 1371-1413, 3149-3205)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *jeszcze przed wystąpieniem powodzi we wrześniu 2024 r. został otwarty proces aktualizacji gminnych planów ewakuacji, ale z uwagi na bieg wydarzeń koncentracja działań została przekierowana na reagowanie na kryzys powodzi, stąd dynamika działań aktualizujących została zatrzymana. Nie można pominąć faktu, iż w tamtym czasie istniała pewna luka w przepisach poprzez brak przepisów dotyczących Obrony Cywilnej (ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴ utraciła moc 23 kwietnia 2022 roku), jak również nasilające się komunikaty rządowe dotyczące wydania nowych przepisów prawa związanych z kompleksową ustawą o Obronie Cywilnej i Ochronie Ludności, która weszła w życie 1 stycznia 2025 roku - zatem od 23 kwietnia 2022 roku do 1 stycznia 2025 roku nie było przepisów prawnych, które regulowałyby zadania obrony cywilnej. Burmistrz dodał, że dopiero ww. ustawa z 5 grudnia 2024 roku o ochronie ludności i obronie cywilnej⁴⁵, oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja 2025 roku w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia⁴⁶, które weszło w życie 26 czerwca 2025 roku określiły szczegółowy sposób realizacji działań w zakresie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia, nałożyła nowe zadania na burmistrza w przypadku zarządzenia ewakuacji, co wymusiło obowiązek, po stronie gmin, opracowania nowych planów ewakuacji w terminie do 31 grudnia 2025 roku. To był termin, z którego wszystkie gminy musiały się wywiązać i w takim terminie powołany zostanie nowy skład Zespołu ds. Ewakuacji.*

Wskazana przez Burmistrza luka prawna – co należy podkreślić – w zakresie aktów wykonawczych stanowiących podstawę sporządzenia planów ewakuacji, nie stanowi usprawiedliwienia dla nieaktualizowania składu osobowego Zespołu ds. Ewakuacji w już funkcjonującym Planie Ewakuacji. Ponadto, organizacja ewakuacji z obszarów zagrożonych, w myśl art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. e uzk, stanowiła załącznik funkcjonalny do planu głównego zarządzania kryzysowego, który to przepis obowiązywał cały czas w trakcie okresu objętego kontrolą. Natomiast w GPZK w części dotyczącej organizacji ewakuacji z obszarów zagrożonych

⁴³ Do 29 sierpnia 2025 r.

⁴⁴ Dz. U. z 2021 poz. 372, ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2024 poz. 1907.

⁴⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 765.

wskazano m.in., że ewakuacja z terenów zagrożonych obywać się będzie zgodnie z Planem Ewakuacji.

(akta kontroli str. 3149-3150d, 3201-3205)

2.2. Treść procedur ujętych w GPZK, przyjętego przez Burmistrza, dotyczących postępowania na wypadek powodzi była niespójna wewnętrznie i niekompletna:

- a) Procedura PRK-1 Postępowanie w przypadku zagrożenia powodziowego lub wystąpienia powodzi⁴⁷ przewidywała m.in. wdrożenie standardowych procedur operacyjnych: Monitorowanie zagrożenia – SPO-1a oraz Organizacja punktu informacyjnego dla ludności SPO-1b. Natomiast wśród SPO w rzeczywistości występowała jedynie procedura Organizowanie punktu informacyjnego dla ludności SPO-1. Skutkiem tego, brak było wśród SPO procedury monitorowania zagrożeń.

(akta kontroli str. 172-525, 1316-1357)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *SPO-1 nie posiada w istocie rozszerzenia na dwie dodatkowe procedury SPO-1a i SPO-1b, tak jak to zostało omyłkowo wskazane w treści PRK-1, a tytuł tej procedury wskazuje na zdarzenie, które tę procedurę uruchamia: postępowanie w przypadku zagrożenia powodziowego lub wystąpienia powodzi. Samo uruchomienie GZZK powoduje rozpoczęcie stałego monitorowania zagrożenia, na rzecz którego procedurę uruchomiono. Natomiast stosownie do SPO-8 – uruchamianie i działanie zespołu zarządzania kryzysowego – to działania zespołu polegają m.in. na: ocenie występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń. Dlatego sama tego rodzaju ocena, z oczywistych względów, musi zostać poprzedzona monitorowaniem.*

(akta kontroli str. 1316-1357)

Istota przedmiotowej nieprawidłowości polega na braku wskazanych w procedurze PRK-1 stosownych procedur SPO-1a i SPO-1b. Wśród procedur występowała jedynie SPO-1 Organizowanie punktu informacyjnego dla ludności, która nie zawierała postanowień dotyczących monitorowania zagrożeń. Przytoczona przez Burmistrza procedura SPO-8 również nie zawierała takich postanowień, a jedynie sformułowanie dotyczące tego, iż w ramach działania GZZK należało dokonać oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń. Ocena i prognozowanie zagrożeń o jakich mowa w tej procedurze mogły być dokonane dopiero w wyniku ich rozpoznania w procesie monitorowania, co nie zostało opisane w SPO, w tym w wyniku niesporządzenia SPO-1a, która miała wprost regulować to zagadnienie.

- b) Procedura PRK-1 przewidywała m.in. wydanie w razie potrzeby polecenia ewakuacji ludności i zwierząt z terenów objętych powodzią oraz udzielania pomocy medycznej i socjalnej dla ludności w toku trwania zdarzenia kryzysowego, zgodnie z SPO-9I. Natomiast SPO-9I dotyczyła działań Centrum Zarządzania Kryzysowego w przypadku różnych zdarzeń

⁴⁷ Dalej procedura PRK-1

i nie zawierała wytycznych odnoszących się do powyższych działań (pozostałe SPO również ich nie zawierały).

(akta kontroli str. 172-525, 1316-1357)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że w treści PRK-1 zostały przewidziane konkretne działania do realizacji, w tym wydanie w razie potrzeby polecenia ewakuacji ludności i zwierząt z terenów objętych zagrożeniem oraz udzielanie pomocy medycznej i socjalnej dla ludności w toku trwania zdarzenia kryzysowego, zgodnie z procedurą SPO-9I. Uprawnienia do wykonywania tych zadań posiada Burmistrz oraz GZZK, którego jest przewodniczącym. Z procedury PRK-1 wynika, iż jednym z zadań przewidzianych do realizacji jest uruchomienie GZZK. Dlatego, ze względu na zakres działań GZZK i jego członków realizacja zadań wynikająca z procedury SPO-9I wskazanej w treści procedury PRK-1 realizowana była poprzez działania GZZK, polegające m.in. na przeprowadzeniu ewakuacji z terenów zagrożonych oraz udzielania pomocy medycznej i socjalnej dla ludności wykonywanych w ramach zadań ujętych w GPZK.

(akta kontroli str. 1316-1357)

Brak w procedurze SPO-9I postanowień dotyczących ewakuacji ludności i zwierząt z terenów objętych powodzią oraz udzielania pomocy medycznej i socjalnej dla ludności w toku trwania zdarzenia kryzysowego nie może być zastępowany i skutecznie usprawiedliwiany zadaniami przypisanymi GZZK.

- c) W Planie ZK, w przypadku czterech postanowień⁴⁸, zamiast Burmistrza Nysy wskazany był Burmistrz Głuchołaz, a zamiast Urzędu Miejskiego w Nysie - Urząd Miejski w Głuchołazach, co świadczy o nierzetelnym w tym zakresie sporządzeniu GPZK.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że wynikało to z oczywistej omyłki pisarskiej.

(akta kontroli str. 172-525, 1316-1357)

Przekazany 31 lipca 2025 r. do zatwierdzenia Staroście nowy Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy zawierał odmienne postanowienia dotyczące procedur realizowanych na wypadek powodzi zawartych w modułach zadaniowych, co pośrednio skutkowało usunięciem ww. omyłek.

(akta kontroli str. 1316-1332, 1440-1783)

2.3. Nie zapewniono częstotliwości i zakresu szkoleń oraz ćwiczeń wymaganych postanowieniami punktu XI. ĆWICZENIA OKRESOWE Planu Ewakuacji, które zakładały obowiązek przeprowadzania szkoleń dotyczących ewakuacji dla osób funkcyjnych, które miały odbywać się co najmniej raz do roku oraz ćwiczeń okresowych – nie rzadziej niż raz na dwa lata.

W okresie objętym kontrolą nie organizowano szkoleń z zakresu realizacji Planu Ewakuacji dla osób funkcyjnych. Natomiast w przypadku ćwiczeń, 14 marca 2016 r. przeprowadzono szkolenie dla członków zespołów ewakuacyjnych oraz w dniach 6-7 września 2022 r. pracownik Biura Bezpieczeństwa brał udział w ćwiczeniach zorganizowanych przez Starostę, dotyczących wystąpienia alarmu przeciwpowodziowego. Pozostałe ćwiczenia realizowane w latach 2024-

⁴⁸ Postanowienia zawarte na str.: 151, 173, 222, 237 GPZK.

2025 (do zakończenia czynności kontrolnych) nie odnosiły się do realizacji Planu Ewakuacji.

(akta kontroli str. 526-603, 1073-1250, 2943-2954)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że w związku z m.in. obowiązkiem opracowania nowych planów ewakuacji w terminie do 31 grudnia 2025 r. organizacja ćwiczeń praktycznych z zakresu ewakuacji została odłożona do tego czasu. W szczególności dotyczy to konieczności przygotowania wkładu do wojewódzkiego planu ewakuacji w części obejmującej obszar Gminy, co stanowi obecnie priorytet w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną ludności.

(akta kontroli str. 2943-2954)

Nieopracowanie nowych planów ewakuacji nie uniemożliwiało realizacji obligatoryjnych szkoleń i ćwiczeń, wynikających z dotychczasowego Planu Ewakuacji.

2.4. Plan Operacyjny nie był aktualizowany od 2019 roku, pomimo że zawierał niezgodne z rzeczywistością dane (na czas wystąpienia powodzi) dotyczące osób reprezentujących podmioty istotne w zakresie prowadzenia akcji przeciwpowodziowej, co było zachowaniem nierzetelnym. Nieaktualne dane dotyczyły: kierowników 4 z 7 sąsiadujących jednostek samorządu terytorialnego, 2 z 11 prezesów jednostek OSP z terenu Gminy, 10 z 26 sołtysów Gminy oraz 3 z 12 kierowników jednostek organizacyjnych Gminy wskazanych w Planie Operacyjnym⁴⁹. W Planie tym ujęty był również nieaktualny skład GZZK.

(akta kontroli str. 604-644, 1371-1412, 1824-1864)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że osobą odpowiedzialną za opracowanie i aktualizację Planu Operacyjnego Ochrony Przed Powodzią do lutego 2024 roku był inspektor w BB – wieloletni pracownik zajmujący się m.in. zarządzaniem kryzysowym, a od czasu zwolnienia tego stanowiska przez pracownika przechodzącego na emeryturę, rotacja na tym stanowisku była znaczna, a czas obfitował w zdarzenia o dużej intensywności, w szczególności powódź we wrześniu 2024 roku. Pracownicy kolejno obejmujący to stanowisko każdorazowo zapoznawali się z istniejącą dokumentacją i dostrzegali potrzebę jej aktualizacji, a prace nad aktualizacją tego dokumentu rozpoczęto w czerwcu 2024 roku. Pierwotnie planowane działania aktualizacyjne zostały ograniczone przez okres wakacyjny, który ze względu na zwiększoną absencję pracowników znacząco utrudnił przeprowadzenie niezbędnych konsultacji, a bezpośrednio po nim, we wrześniu 2024 roku, wystąpiła sytuacja kryzysowa związana z powodzią, która wymusiła przeorganizowanie pracy Urzędu, koncentrację zasobów kadrowych na działaniach zaradczych i interwencyjnych oraz odłożenie na dalszy plan wszelkich prac koncepcyjnych i porządkujących, w tym również aktualizacji dokumentacji. Dlatego prace te zostały wstrzymane, mimo wcześniejszego zidentyfikowania ich zasadności i potrzeby. Burmistrz dodał m.in., że po wystąpieniu powodzi we wrześniu 2024 roku, przez wiele kolejnych miesięcy wszyscy pracownicy BB – poza realizacją bieżących obowiązków – byli intensywnie angażowani w działania związane z usuwaniem skutków żywiołu, a w odniesieniu do obsady pracowniczej BB, ustabilizowanie sytuacji kadrowej nastąpiło dopiero w listopadzie 2024 roku, kiedy skład biura został skompletowany, przy czym od

⁴⁹ Punkt 16 Planu Operacyjnego.

stycznia 2025 roku został dodatkowo wzmocniony poprzez utworzenie stanowiska Kierownika tej komórki.

Zarządzeniem Burmistrza Nr 942/2025 z 19 sierpnia 2025 r. wprowadzono nowy, zaktualizowany również w ww. zakresie, Plan operacyjny ochrony przed powodzią Gminy Nysa.

(akta kontroli str. 1371-1412)

2.5. Nie weryfikowano na bieżąco danych zawartych w GPZK porównując je z danymi Starostwa dotyczącymi stanu zawartości powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, będącego równocześnie elementem systemu ochrony przeciwpowodziowej Gminy⁵⁰, a stan ten był uzgadniany jedynie w ramach zatwierdzania GPZK. Przed powodzią we wrześniu 2024 r. faktyczne stany magazynu przeciwpowodziowego Starostwa istotnie różniły się od stanów wynikających z GPZK gdzie nie wykazano: worków na piasek 23 tys. szt., plandek 35 szt., geowłókniny 170 m² oraz agregatu prądotwórczego 17 kW. Ponadto w przypadku:

- namiotu ewakuacyjnego pneumatycznego z wyposażeniem w GPZK - wykazano jedną szt., natomiast stan ten bezpośrednio przed powodzią wynosił dwie szt.,
- osuszaczy w GPZK - wykazano 10 szt., natomiast stan ten bezpośrednio przed powodzią wynosił 12 szt.,
- zestawów oświetleniowych w GPZK - wykazano jedną szt., natomiast stan ten bezpośrednio przed powodzią wynosił dwie szt.,
- agregatu prądotwórczego jednofazowego 4,2 kW w GPZK - wykazano jedną szt., natomiast stan ten bezpośrednio przed powodzią wynosił dwie szt.

W konsekwencji niemonitorowania stanu tego magazynu, jego faktyczny stan nie był znany przed powodzią władzom Gminy, pomimo że jego zasób stanowił istotny potencjał przeznaczony do działań przeciwpowodziowych.

(akta kontroli str. 172-525, 1073-1087, 1866-1890, 3149-3150d, 3206)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *Starosta, zatwierdzając GPZK, dokonał weryfikacji tych danych i nie wniósł uwag w tym zakresie. Magazyny przeciwpowodziowe/obrony cywilnej miały charakter wyłącznie interwencyjny i były uruchamiane na potrzeby działań przewidzianych w treści Planu danego podmiotu. Dodał, że od dnia przedłożenia Staroście do zatwierdzenia GPZK Gminy do czasu wystąpienia powodzi we wrześniu 2024 r., Starosta nie przekazał Burmistrzowi Nysy żadnych informacji o zmianach w stanie zaopatrzenia magazynu przeciwpowodziowego GPZK. Monitorowanie stanu magazynu przeciwpowodziowego Starostwa nie należy do zadań Burmistrza Nysy, zasoby tego rodzaju magazynu są wykorzystywane wyłącznie w sytuacjach kryzysowych, a procedury zawarte w planach zarządzania kryzysowego w sposób wystarczający regulują tryb ich uruchamiania i zasady współdziałania poszczególnych podmiotów systemu lokalnego zarządzania kryzysowego.*

(akta kontroli str. 3149-3150d, 3206)

⁵⁰ Stany powiatowego magazynu przeciwpowodziowego było wykazane w punkcie 3 Planu głównego GPZK, tzn. w Zestawieniu sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach Kryzysowych.

Ujęte w GPZK siły i środki możliwe do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych stanowiły istotną informację z perspektywy zarządzania w sytuacjach kryzysowych, w tym w sytuacji wystąpienia powodzi. Brak rzetelnej informacji m.in. w zakresie posiadanych przez Powiat m.in. ponad 20 tys. worków na piasek nie sprzyjał optymalizacji podejmowanych, w tym zakresie działań, w sytuacji wystąpienia powodzi.

W nowym Planie Zarządzania Kryzysowego Miasta i Gminy Nysa, przekazanym do zatwierdzenia Staroście 31 lipca 2025 r. w „Zestawieniu sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych” nie zawarto danych dotyczących stanu powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, natomiast wskazano, że „Podstawowa baza danych dotycząca zasobów materialnych, sił i środków będących w dyspozycji Gminy Nysa, gmin ościennych i powiatu znajduje się w programie „ARCUS 2005”, który jest wykorzystywany w Biurze Bezpieczeństwa i jest aktualizowany co najmniej raz na 90 dni. Z taką samą częstotliwością otrzymujemy dane sąsiadów i szczebla wyższego, które mogą być wykorzystane na naszą rzecz w sytuacji kryzysowej.”.

(akta kontroli str. 1440-1784)

2.6. Nie dokonano aktualizacji przyjętego w grudniu 2022 r. GPZK i nie zachowano dwuletniego cyklu planowania, co było niezgodne z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w myśl którego plany zarządzania kryzysowego powinny podlegać systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie mógł być dłuższy niż dwa lata. Nowy Plan Zarządzania Kryzysowego Miasta i Gminy Nysa został sporządzony i przekazany Staroście do zatwierdzenia dopiero 31 lipca 2025 r.

(akta kontroli str. 172-525, 1371-1402, 1413-1783)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *nie ustalił GPZK bez wytycznych określonych w tym przedmiocie przez Starostę, a przed wrześniową powodzią w 2024 r. obowiązywały wytyczne Starosty Nyskiego z 2015 roku. Warunki zewnętrzne, w tym przede wszystkim kryzys powodziowy we wrześniu 2024 roku, miały kluczowy wpływ na funkcjonowanie Gminy w omawianym okresie. Skala zjawiska oraz jego następstwa wymusiły natychmiastową reorganizację pracy Urzędu, a znaczna część zasobów kadrowych – zarówno merytorycznych, jak i technicznych – została skierowana do bezpośrednich działań zaradczych oraz interwencyjnych, związanych z pomocą świadczoną poszkodowanym mieszkańcom. Intensywność tych działań oraz konieczność ich bieżącej koordynacji nie pozostawiły realnej możliwości prowadzenia równoległych prac planistycznych, w tym aktualizacji GPZK.* Burmistrz dodał, że sytuację skomplikowała również znaczna rotacyjność kadry BB, a opracowując nowy projekt Planu ZK kierował się wytycznymi Starosty, które wpłynęły do Urzędu 28 stycznia 2025 r. Starosta jako podstawę prawną wskazał art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym, określając charakter przedłożonego dokumentu, tj. wydał Burmistrzowi Nysy zalecenia do GPZK. W przekazanych zaleceniach Starosta podkreślił potrzebę dostosowania gminnego planu do zmian opracowanych przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego i zalecił bezpośrednie uwzględnienie tych zmian w nowej wersji GPZK dla Gminy, określając konkretny termin na przedłożenie zaktualizowanego dokumentu – do 31 lipca 2025 roku. Burmistrz wyjaśnił, że respektując ten harmonogram oraz mając na uwadze wagę zagadnień związanych

z bezpieczeństwem publicznym, niezwłocznie przystąpiono do prac nad nową wersją GPZK, realizując przekazane wytyczne.

(akta kontroli str. 1371-1402)

Dostrzegając obiektywne przesłanki jakie miały istotny wpływ na datę sporządzenia i przekazania do zatwierdzenia nowego Planu Zarządzania Kryzysowego Miasta i Gminy Nysa wskazać należy, że z formalno-prawnego punktu widzenia brak systematycznej aktualizacji GPZK i jednoczesnego zachowania dwuletniego cyklu planowania, narusza ustawowe wymogi ujęte w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Ponadto potrzeba realizacji zaleceń Starosty wydanych na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ww. ustawy w ustalonym przez Starostę terminie nie może być interpretowana w ten sposób, iż termin ten może skutkować prolongatą cezur określonych art. 5 ust. 3 uzk, albowiem ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków.

2.7. Na skutek braku właściwych działań pracowników Urzędu nie udokumentowano potwierdzenia faktu zatwierdzenia GPZK przez Starostę, co było zachowaniem nierzetelnym.

GPZK został przyjęty w grudniu 2022 r. przez Burmistrza, a 31 grudnia 2022 r. przekazany Staroście do zatwierdzenia. Wicestarosta Nyski wyjaśnił NIK⁵¹ m.in., że *GPZK został zatwierdzony przez Starostę Nyskiego (z jego upoważnienia przez Naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego) poprzez przybicie pieczęci na jego pierwszej stronie wraz z datą zatwierdzenia.*

(akta kontroli str. 10-14, 172-525, 1866-1890, 3010-3020, 3076)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *biorąc pod uwagę fakt, że w kancelarii (biuro podawcze) Urzędu nie został zarejestrowany wpływ GPZK, przedłożony do zatwierdzenia w Starostwie 31 grudnia 2022 r., należy przyjąć, że ten Plan został odebrany ze Starostwa bezpośrednio przez pracownika Urzędu. Pracownik, który zajmował się opracowaniem tego Planu w grudniu 2022 r., obecnie przebywa na emeryturze, dlatego wyjaśnienia w tym zakresie mogą opierać się wyłącznie na przypuszczeniach wynikających z analizy dostępnej dokumentacji.*

(akta kontroli str. 3010-3020)

Była pracownik Biura Bezpieczeństwa odpowiedzialna za uzgodnienie GPZK ze Starostą oświadczyła, że *ze względu na odległy czas nie jest w stanie wskazać czy osobiście odebrała potwierdzenie zatwierdzenia Planu ZK czy też zostało ono do niej przekazane przez pracowników Starostwa.*

(akta kontroli str. 3076)

W Urzędzie należało zapewnić rzetelne udokumentowanie faktu zatwierdzenia GPZK przez Starostę, z uwagi na obowiązek takiego zatwierdzenia wynikający z art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W przypadku ewentualnego braku zatwierdzenia plan nie może być traktowany jako obowiązujący, a w przypadku braku rzetelnego udokumentowania tego faktu występują w tym zakresie wątpliwości – z oczywistych względów niepożądane. Mając zatem na względzie m.in. ujęty w art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z 21 listopada

⁵¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

2008 r. o pracownikach samorządowych⁵² obowiązek sumiennego i sprawnego wykonywania zadań przez pracowników Urzędu, należało podejmować konsekwentne i skuteczne działania w celu jednoznacznego ustalenia ww. prawnie istotnej okoliczności.

3. Nie zapewniono prowadzenia ewidencji księgowej gminnego magazynu przeciwpowodziowego, jak również nie inwentaryzowano znajdujących się w nim materiałów, a mianowicie:

3.1. W Urzędzie w latach 2024-2025 (do końca kwietnia) nie prowadzono ewidencji księgowej ilościowo-wartościowej materiałów przeciwpowodziowych znajdujących się w ww. magazynie co było niezgodne z § 3 ust. 3 pkt 1 Zasad (polityki) rachunkowości w UM stanowiącej załącznik do zarządzenia Burmistrza Nysy Nr 1600/2018 z 19 lutego 2018 r. Zgodnie z ww. regulacją: „Materiały wycenia się w cenach ewidencyjnych równych cenom nabycia lub zakupu jeśli koszty zakupu nie stanowią istotnej wartości. W jednostce wycenia się je w cenach zakupu. Urząd prowadzi ewidencję materiałów ilościowo-wartościową. Przyjęcie materiałów do magazynu następuje w rzeczywistych cenach zakupu. Na dzień bilansowy zapasy wycenia się według cen zakupu”. Powyższe wynikało również z opisów do kont 310 – „Materiały” oraz 401 – „Zużycie materiałów i energii” wynikających z zarządzenia Burmistrza Nysy nr 1601/2018 z 19 lutego 2018 r. w sprawie zakładowego planu kont.

(akta kontroli str. 172-525, 680-782, 858-889, 943-955, 1066-1068, 1073-1087, 2943-2963, 3010-3035, 3208-3350)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *nie można stwierdzić, iż nie prowadzono ewidencji księgowej dla magazynu przeciwpowodziowego, ponieważ wszystkie materiały, które zasilały zasób magazynu przeciwpowodziowego, były ewidencjonowane w księgach rachunkowych prowadzonych w Urzędzie. Natomiast organizacja samego magazynu przeciwpowodziowego w ujęciu księgowym, na wzór innych magazynów prowadzonych w UM w księgach rachunkowych była na etapie wdrożeniowym.* Burmistrz dodał, że *materiały znajdujące się w magazynie przeciwpowodziowym za rok 2024 r. w momencie zakupu za rok 2024 r. oraz za okres od stycznia 2025 r. do kwietnia 2025 r. były odpisywane bezpośrednio w koszty. Ewidencja materiałów przeciwpowodziowych była zapewniona poprzez dane wykazane w GPZK.*

(akta kontroli str. 2943-2969)

Ujmowanie faktur dotyczących zakupionych materiałów w koszty działalności bieżącej UM nie może być utożsamiane z prowadzeniem ewidencji księgowej ilościowo-wartościowej. Również dane ujęte w GPZK nie mogły stanowić takiej ewidencji, ponieważ nie przedstawiały one zmian stanów magazynowych.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości było nieujęcie w Instrukcji magazynowej w Urzędzie Miejskim w Nysie⁵³ magazynu przeciwpowodziowego, pomimo że magazyn taki był prowadzony i obejmował on materiały przeciwpowodziowe.

Gminny magazyn zasobów ochrony ludności, w tym magazyn przeciwpowodziowy został utworzony zarządzeniem Burmistrza Nysy Nr

⁵² Dz. U. z 2024 r. poz. 1135.

⁵³ Zarządzenie nr 1088/2010 Burmistrza Nysy z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji magazynowej w Urzędzie Miejskim w Nysie ze zmianami.

779/2025 z 25 kwietnia 2025 r. Od miesiąca maja 2025 zaczęto również wprowadzać pierwsze pozycje do ewidencji księgowej tego magazynu. W trakcie trwania czynności kontrolnych ewidencja magazynu przeciwpowodziowego została w pełni zaprowadzona.

(akta kontroli str. 1066-1068, 2949-2962, 3333-3344)

3.2. W latach 2024-2025 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) nie zapewniono przeprowadzenia inwentaryzacji materiałów znajdujących się w magazynie przeciwpowodziowym Gminy, czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 26 ust. 3 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Inwentaryzacji tej nie przeprowadzono według stanu na koniec 2023 r. (spis z natury przeprowadzony w 2024 r.) oraz inwentaryzacji przeprowadzonej według stanu na koniec 2024 r. (spis przeprowadzony w roku 2025). Obowiązek przeprowadzenia spisu tych materiałów w ramach inwentaryzacji za rok 2023 i 2024 wynikał również z treści § 2 ust. 1 pkt 1 lit. e zarządzenia Burmistrza Nysy nr 2092/2023 z 18 września 2023 r. w sprawie przeprowadzenia w 2023 roku inwentaryzacji oraz powołania Komisji Inwentaryzacyjnej i Zespołów Spisowych oraz § 2 ust. 1 pkt 1 lit. e jego zarządzenia nr 186/2024 z 6 września 2024 r. o analogicznej nazwie, dotyczącego 2024 roku.

Brak przeprowadzenia spisu z natury materiałów przeciwpowodziowych, w szczególności w przypadku nieprzewodzenia ich ewidencji oraz wcześniejszego odpisania ich w koszty, uniemożliwiły rzetelną weryfikację stanu prowadzonego magazynu przeciwpowodziowego.

(akta kontroli str. 858-889, 1073-1087, 2943-2963, 3208-3350)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *materiały znajdujące się w magazynie przeciwpowodziowym były ujęte w ewidencji ilościowej, a stan tego magazynu nie ulegał tak częstym zmianom z uwagi na specyfikę i charakter: zawierał w sobie zestawienie środków przeznaczonych do wykorzystania jedynie w sytuacji kryzysowej i był ujęty w GPZK. Niezwłocznie po powodzi we wrześniu 2024 r. przystąpiono do prac związanych z pełną organizacją magazynu i właściwym ujęciem wszystkich jego składników, nie tylko dla zapewnienia najwyższego nadzoru nad stanem tego magazynu, ale także dla zapewnienia spójności przepływu informacji związanych z inwentaryzacją majątku gminy Nysa. Burmistrz zadeklarował, że od najbliższej inwentaryzacji prowadzonej wobec składników majątku gminy Nysa, materiały zgromadzone w magazynie zasobów ochrony ludności będą inwentaryzowane podobnie jak wszystkie inne składniki majątku, we właściwy sposób.*

(akta kontroli str. 2943-2963)

W powyższej sprawie I Zastępca Burmistrza, której powierzono odpowiedzialność za przeprowadzenie inwentaryzacji i nadzór nad jej przeprowadzeniem oraz nadzorowaniem prac całej Komisji Inwentaryzacyjnej oświadczyła m.in., że *odpowiadała za sprawny przebieg prac zgodnie z terminami i harmonogramem inwentaryzacji, dopilnowanie kwestii organizacyjnych i zapewnienie sprawnej komunikacji. Wskazała natomiast, że nie jest członkiem zespołu spisowego, ani komisji inwentaryzacyjnej, a nad rozliczeniem inwentaryzacji nadzór pełni Skarbnik Miasta, zgodnie z zarządzeniem Burmistrza.*

(akta kontroli str. 3225)

Nieprzeprowadzenie inwentaryzacji materiałów przeciwpowodziowych nie jest związane z rozliczeniem inwentaryzacji, ale z nieprawidłowym jej przeprowadzeniem. W związku z tym, iż materiały te były odpisywane bezpośrednio w koszty w momencie ich nabycia, w ewidencji księgowej, na moment przeprowadzenia spisu z natury, materiały te nie występowały więc nie mogły zostać rozliczone.

Przewodnicząca Komisji Inwentaryzacyjnej wyjaśniła natomiast, że *przyczyną nieprzeprowadzenia spisu z natury tych materiałów było ujmowanie materiałów przeciwpowodziowych bezpośrednio w koszty i nieujmowanie ich na koncie 310 – Materiały, co uniemożliwiało lokalizację magazynu w dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia spisu z natury*. Jednocześnie zadeklarowała, że *od najbliższej inwentaryzacji składników majątku Gminy, materiały zgromadzone w magazynie przeciwpowodziowym będą inwentaryzowane podobnie jak wszystkie inne składniki majątku, we właściwy sposób*.

(akta kontroli str. 3208-3222)

1.2. Działania związane z reagowaniem na powódź w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r.

1.2.1. Burmistrz w trakcie powodzi realizował przypisane mu procedurą PRK-1 zadania. Dokonał ogłoszenia stanu pogotowia przeciwpowodziowego⁵⁴, a następnie alarmu przeciwpowodziowego⁵⁵ oraz odwołania alarmu przeciwpowodziowego⁵⁶. Burmistrz nie odwołał stanu pogotowia przeciwpowodziowego, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto Burmistrz uruchomił i zapewnił działanie GZZK oraz kierował realizacją zadań ujętych w GPZK, a w związku z wystąpieniem powodzi wydawał polecenia ewakuacji⁵⁷.

(akta kontroli str. 10-14, 172-525, 783-805, 816-826, 3361-3369)

Realizacja zadań przypisanych procedurą PRK-1 GZZK, BB i innych podmiotom nie była protokołowana ani dokumentowana, co uniemożliwiało pełne ich odtworzenie. Nie prowadzono: map sytuacyjnych powodzi, zestawień w zakresie potrzeb pomocy społecznej, finansowej i materialnej oraz środków i materiałów będących w dyspozycji, w tym wydanych środków i materiałów, jak również nie prowadzono dziennika działań i nie protokołowano posiedzeń GZZK, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Realizowano, co najmniej częściowo, zadania przypisane w procedurze PRK-1 i przypisanych do niej SPO, a mianowicie m.in.: zorganizowano punkt informacyjny dla ludności, realizowano zadania z zakresu ostrzegania i alarmowania ludności oraz zarządzanej przez Burmistrza ewakuacji. Sporządzono również zestawienia strat w rolnictwie i infrastrukturze komunalnej.

⁵⁴ Zarządzenie nr 192 z 12 września 2024 r.

⁵⁵ Zarządzenie nr 198/2024 z 15 września 2024 r.

⁵⁶ Zarządzenie nr 207/2024 z 23 września 2024 r.

⁵⁷ Na podstawie zarządzeń: nr 196/2024 z 13 września 2024 r., nr 197/2024 z 14 września 2024 r., nr 199/2024 z 15 września 2024 r., nr 200/2024 z 15 września 2024 r., nr 201/2024 z 16 września 2024 r.

(akta kontroli str. 10-14, 172-525, 783-805, 816-826, 858-866, 890-933, 973-979, 1316-1357, 1785-1813, 3149-3150d, 3201-3205, 3351-3360, 3790-3833)

Założenia Planu Ewakuacji dotyczyły zagrożenia powodzią związaną z funkcjonowaniem Zbiornika Nysa, co wynikało z doświadczeń powodzi jaka wystąpiła w roku 1997. W konsekwencji tego, przyjęte rozwiązania nie były adekwatne dla sytuacji powodziowej jaka wystąpiła we wrześniu 2024 r., w szczególności w zakresie zagrożenia powodzią ze strony rzeki Biała Głuchołaska.

(akta kontroli str. 526-603)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *Plan Ewakuacji był konstruowany w oparciu o realne scenariusze ryzyka dla Gminy. Historycznie, Biała Głuchołaska stanowiła zagrożenie, a największe udokumentowane zalanie z jej strony w XX wieku miało miejsce w 1903 r., jednak w tamtym czasie nie istniał Zbiornik Nysa, a warunki hydrologiczne były całkowicie odmienne od obecnych. Największe, realnie zidentyfikowane zagrożenie powodziowe wiązało się z potencjalnym uszkodzeniem budowli hydrotechnicznej na Zbiorniku Nysa, dlatego właśnie ten scenariusz został szczegółowo ujęty w GPZK i Planie Ewakuacji.* Burmistrz dodał, że *nie oznacza to jednak, że inne źródła zagrożenia – takie jak wezbrania na rzekach dopływowych – pozostają poza zakresem działań, a w takich przypadkach uruchamiana jest procedura ewakuacji I stopnia, stosowana wobec zdarzeń nieprzewidzianych, prowadzona w trybie natychmiastowym i bezpośrednim. Mimo że Plan Ewakuacji koncentrował się na największym zidentyfikowanym scenariuszu, zapewnił ramy i procedury umożliwiające skuteczne reagowanie również na zagrożenia powodziowe z innych kierunków, a każda z ewakuacji była prowadzona według zasad przewidzianych dla ewakuacji I stopnia, z wykorzystaniem właściwych służb.*

(akta kontroli str. 3774-3787)

Postanowienia Planu ewakuacji nie były realizowane nawet w sytuacji spełnienia zakładanego scenariusza, tzn. realizacji awaryjnego zrzutu wody ze Zbiornika Nysa w ilości przekraczającej 660 m³/sek., a mianowicie nie dokonano uruchomienia Zespołu ds. Ewakuacji, który był właściwym podmiotem do realizacji ewakuacji miasta Nysy, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 526-603, 1371-1382, 3149-3150d, 3201-3205)

1.2.2. W związku z wystąpieniem powodzi w Gminie we wrześniu 2024 r. Burmistrz nie powołał gminnego centrum zarządzania kryzysowego. Burmistrz wyjaśnił m.in., że *nie miał takiego obowiązku, a w związku z powodzią uruchomił działania GZZK.* Realizacja zadań związanych z działaniem systemu całodobowego alarmowania, była wykonywana przez pracowników BB i Straży Miejskiej.

(akta kontroli str. 1073-1087)

Pierwsze posiedzenie GZZK podczas powodzi odbyło się 12 września 2024 r. i zostało udokumentowane notatką sporządzoną przez pracownika BB. W przypadku kolejnych posiedzeń GZZK w dniach od 12-15 ich część oficjalna była rejestrowana przez media ogólnopolskie i lokalne, a brali w nich udział m.in.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji i przedstawiciele służb mundurowych, natomiast ich część robocza i merytoryczna nie była dokumentowana przez Gminę. Po utworzeniu w dniu 15 września 2024 r. wspólnego sztabu: GZZK, PCZK, PSP i Policji w siedzibie Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu Oddział Celny w Nysie, praca tego sztabu również nie była dokumentowana. W dokumentacji Urzędu nie było także innych dokumentów opisujących podejmowane w trakcie powodzi działania, za wyjątkiem m.in. wydanych w tym okresie przez Burmistrza zarządzeń, publikowanych m.in. na stronie internetowej nysa.eu komunikatów oraz postów w serwisie społecznościowym.

(akta kontroli str. 783-805, 858-866, 3149-3150d, 3201-2305)

Zarządzeniem nr 192 z 12 września 2024 r. Burmistrz ogłosił pogotowie przeciwpowodziowe na terenie Gminy. Zostało ono wprowadzone od 12 września 2024 r., od godziny 18:00 – do odwołania. Burmistrz nie odwołał powyższego zarządzenia do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce. W ramach pogotowia przeciwpowodziowego Burmistrz wprowadził całodobowe dyżury pracowników w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz polecił: podać informację mieszkańcom o ogłoszeniu alarmu przeciwpowodziowego; utrzymywać sprzęt i materiały przeciwpowodziowe w bezpośredniej gotowości do użycia; monitorować stan wód w rzekach na terenie gminy i zagrożenia w newralgicznych punktach Gminy; zapewnić gotowość sił i środków do podjęcia działań ratunkowych oraz kierowania i niezwłocznego reagowania, utrzymywać siły i środki niezbędne w przypadku ewakuacji ludzi i zwierząt oraz sprawdzić możliwość pozyskiwania piasku, jego transportu, workowania i pozyskiwania worków lub innego niezbędnego sprzętu. Wykonanie zarządzenia powierzono Zastępcy Burmistrza.

(akta kontroli str. 941, 3774-3789)

Zarządzeniem nr 198/2024 z 15 września 2024 r. Burmistrz wprowadził stan alarmu przeciwpowodziowego, od godziny 00:01 15 września 2024 r. – do odwołania. W związku z wprowadzonym stanem pracownikom BB nakazano: prowadzić stały monitoring Gminy; przygotować do uruchomienia ostrzegania i powiadamiania ludności o zagrożeniu powodziowym; utrzymywać siły i środki w pełnej gotowości do użycia. Stan alarmu przeciwpowodziowego został odwołany z dniem 23 września z godziną 11:00⁵⁸.

(akta kontroli str. 819, 826)

W związku z wystąpieniem powodzi Burmistrz kolejnymi zarządzeniami ogłaszał ewakuację poszczególnych miejscowości albo ich części:

- zarządzona od godziny 23:30 dnia 13 września 2024 r. ewakuacja mieszkańców Morowa z okolic lokalnej kładki łączącej dwa brzegi rzeki Mora wynikała ze „wzrostu stanu wód w rzece Mora oraz przekroczenia stanu alarmowego w miejscowości Morów oraz zaistniałym zagrożeniem dla zdrowia i życia mieszkańców”⁵⁹;

⁵⁸ Zarządzeniem Burmistrza nr 207/2024 z 23 września 2024 r. w sprawie odwołania alarmu przeciwpowodziowego.

⁵⁹ Zarządzenie Burmistrza Nr 196/2024 z 13 września 2024 r.

- zarządzona od godziny 23.00 dnia 14 września 2024 r. ewakuacja mieszkańców Białej Nyskiej od końcowej części ul. Nyskiej wynikała ze „wzrostu stanu wód w rzece Biała Głuchołaska oraz przekroczenia stanu alarmowego w miejscowości Biała Nyska oraz w związku z zaistniałym zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzkiego”⁶⁰;
- zarządzona od godziny 7:00 dnia 15 września 2024 r. ewakuacja wsi Siestrzechowice wynikała z „zalania urządzeń hydrotechnicznych i wzrostu stanu wód w miejscowości Siestrzechowice oraz w związku z zaistniałym zagrożeniem dla zdrowia i życia mieszkańców”⁶¹;
- zarządzona od godziny 11:00 dnia 15 września 2024 r. ewakuacja wsi Biała Nyska wynikała z „zalania urządzeń hydrotechnicznych i wzrostu stanu wód w miejscowości Biała Nyska oraz w związku z zaistniałym zagrożeniem dla zdrowia i życia mieszkańców”⁶²;
- zarządzona od godziny 16:30 dnia 16 września 2024 r. ewakuacja miasta Nysy wynikała z „pojawienia się ryzyka przerwania wałów przeciwpowodziowych na rzece Nysa Kłodzka w okolicy ul. Wyspiańskiego oraz zaistniałym w związku z tym zagrożeniem dla zdrowia i życia mieszkańców”⁶³.

Ww. zarządzenia zawierały skierowane do mieszkańców zobowiązania dotyczące: zabezpieczenia domów i mieszkań, usunięcia pojazdów i sprzętów przyległych do ich domów i mieszkań oraz przemieszczania się zgodnie ze wskazaniami odpowiednich służb. Zawarto w nich również informacje o możliwych miejscach tymczasowego zakwaterowania i służb, które będą przeprowadzać ewakuację. Zarządzenia te nie zawierały natomiast wskazania miejsc skąd miały być ewakuowane osoby, które nie mogły samodzielnie się ewakuować.

(akta kontroli str. 817-822)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *każda z ogłoszonych ewakuacji na terenie Gminy i miasta miała odmienny charakter i wymagała indywidualnego podejścia – nikt nie działał według „sztywnego scenariusza”, lecz w trybie natychmiastowym, typowym dla ewakuacji I stopnia, a decyzje podejmowano pod ogromną presją czasu, w warunkach skrajnej niepewności i ciągle zmieniającej się sytuacji. W każdym z zarządzeń powtarzał się zapis, że mieszkańcy mają „niezwłocznie przemieścić się zgodnie ze wskazaniami służb”. Dlatego to właśnie na miejscu, w terenie – „twarzą w twarz” z mieszkańcami – zapadały kluczowe decyzje.* Burmistrz dodał, że dzięki zaangażowaniu strażaków, Policji, WOT, WOPR⁶⁴, sołtysów i pracowników BB, w warunkach presji czasu przeprowadzono ewakuację w sposób sprawny i skuteczny.

(akta kontroli str. 3010-3019)

Decyzja o ewakuacji miasta Nysy została podjęta ze znaczną zwłoką, w odniesieniu do posiadanych informacji dotyczących rozwoju sytuacji

⁶⁰ Zarządzenie Burmistrza Nr 197/2024 z 14 września 2024 r.

⁶¹ Zarządzenie Burmistrza Nr 199/2024 z 15 września 2024 r.

⁶² Zarządzenie Burmistrza Nr 200/2024 z 15 września 2024 r.

⁶³ Zarządzenie Burmistrza Nr 201/2024 z 16 września 2024 r.

⁶⁴ Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe.

powodziowej. Zagadnienia te zostały szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 783-805, 816-826, 890-933, 1785-1813, 1866-1890, 3010-3019, 3133-3150d, 3201-3207, 3361-3623, 3708-3773, 3790-3833)

W zarządzeniu Burmistrza Nr 201/2024 z 16 września 2024 r. w sprawie ogłoszenia ewakuacji na terenie części Gminy, wśród punktów przeznaczonych do tymczasowego zakwaterowania były miejsca znajdujące się w mieście Nysa, tzn. na obszarze formalnie również przeznaczonym do ewakuacji⁶⁵. W konsekwencji ewakuacja miasta Nysy ograniczyła się jedynie do wybranych miejsc, gdzie dane osoby zgłaszały potrzebę ewakuacji, przy czym nie podjęto działań celem ewakuacji całego miasta zgodnie z podjętym zarządzeniem.

(akta kontroli str. 783-805, 806-826, 890-933, 1785-1813, 1866-1890, 3010-3019, 3133-3150d, 3201-3207, 3361-3623, 3708-3773, 3790-3833)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *treść i zakres ww. zarządzenia były bezpośrednią konsekwencją bezprecedensowo dynamicznego rozwoju sytuacji powodziowej. W tamtym czasie realne zagrożenie przerwania wałów – najpierw w rejonie ul. Wyspiańskiego, a następnie, także w rejonie ul. Jeziornej – narastało z godziny na godzinę, a w chwili podejmowania decyzji nie było możliwe jednoznaczne określenie, które dokładnie obszary miasta zostaną zalane i jaka będzie skala potencjalnych strat. W obliczu niepewności, a jednocześnie dramatycznego tempa rozwoju wydarzeń, kierując się nadrzędnym celem ochrony życia i zdrowia mieszkańców, podjąłem decyzję o wydaniu zarządzenia obejmującego całe miasto. Była to decyzja prewencyjna, zgodna z właściwością I stopnia ewakuacji – czyli ewakuacji prowadzonej natychmiast, w warunkach bezpośredniego i realnego zagrożenia. Zastosowanie ogólnej formuły umożliwiło służbom i pracownikom elastyczne reagowanie na bieżąco w terenie, a ewakuacja była koordynowana w miejscach rzeczywistego zagrożenia.*

Odnosząc się do kwestii wskazania w zarządzeniu obiektów tymczasowego zakwaterowania Burmistrz dodał, że *były to miejsca świadomie dobrane – położone poza strefą bezpośredniego zalania, a jednocześnie przygotowane do przyjęcia mieszkańców, a ich uwzględnienie wynikało z oceny funkcjonalności i bezpieczeństwa, a nie z objęcia tych lokalizacji samą ewakuacją. Dzięki temu zachowano spójność działań i zagwarantowano, że w warunkach skrajnego kryzysu mieszkańcy otrzymają natychmiastowe wsparcie i schronienie.*

(akta kontroli str. 3149-3150d, 3201-3205)

Nieprecyzyjne w tym zakresie i częściowo wewnętrznie sprzeczne informacje wynikające z zarządzenia Burmistrza dotyczącego ewakuacji miasta Nysy mogły prowadzić do dezorientacji mieszkańców Miasta i nie stanowiły czytelnej informacji dla służb wyznaczonych do przeprowadzenia ewakuacji. Wskazanie konkretnych obszarów miasta Nysy przeznaczonych do ewakuacji sprzyjałoby

⁶⁵ Centrum Integracji Społecznej, ul. Poznańska 3, 48-303 Nysa; Hala Nysa, ul. Sudecka 23, 48-300 Nysa; Zespół Szkół Ekonomicznych w Nysie, Pl. Sikorskiego 1, 48-300 Nysa; Hotel Confero, ul. Piłsudskiego 40, 48-303 Nysa; Olimp Dom Studenta, ul. Poniatowskiego 5, 48-300 Nysa, Niepubliczna Szkoła Podstawowa w Nysie, ul. Kościuszki 9, 48-300 Nysa.

większej przejrzystości podejmowanych działań oraz lepszemu ich zrozumieniu przez mieszkańców.

Z dniem 18 września 2024 r. z godziną 00:00 odwołano ewakuację miasta Nysa z wyjątkiem części miasta „Zamłynie”⁶⁶. Z dniem 21 września 2024 r. z godziną 00:00 odwołana została ewakuacja miejscowości: Morów, Biała Nyska, Siestrzechowice oraz części miasta Nysa – „Zamłynie”⁶⁷. Odwołanie ewakuacji zostało uzasadnione poprawą sytuacji powodziowej, obniżeniem stanu wód i usunięciem ryzyka dotyczącego zalania miasta Nysa i miejscowości ościennych.

(akta kontroli str. 823-824)

W trakcie powodzi, w okresie od 12 do 23 września 2024 r. na stronie internetowej Gminy⁶⁸ zamieszczono 67 komunikatów dotyczących powodzi i działań z nią związanych, w tym 16 odnosiło się do ostrzeżeń związanych z powodzią. Komunikaty z ostrzeżeniami nie zawierały wszystkich elementów wymaganych zapisami GPZK co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto ustalono, że w związku z powzięciem przez Burmistrza i podległe mu służby informacji o przerwaniu wałów na rzece Biała Głuchowska i zalewaniu z tego kierunku miasta Nysy nie podano do publicznej wiadomości komunikatu w tej sprawie wskazującego zagrożenia z tego wynikające, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Informacje dotyczące powodzi były również umieszczane na oficjalnym profilu społecznościowym Gminy.

(akta kontroli str. 172-525, 783-805, 890-933, 973-979, 1785-1813, 3010-3035, 3361-3623, 3834-3842)

Ponadto Burmistrz oraz podlegli mu pracownicy, służby i spółki komunalne realizowały inne zadania związane z przeciwdziałaniem powodzi, w tym m.in. monitorowali wały przeciwpowodziowe, dostarczali piasek i worki na potrzeby mieszkańców (zabezpieczenie majątku) oraz w celu wzmocnienia wałów. Dnia 15 września 2024 r. rozpoczęło działalność wspólne centrum zarządzania kryzysowego (tzw. sztab) z udziałem Burmistrza, Starosty, PSP, OSP, WOT, Wód Polskich, Policji, spółek gminnych i pracowników UM. Utworzenie wspólnego sztabu oraz realizacja komunikacji pomiędzy poszczególnymi służbami w czasie rzeczywistym w ramach utworzonej w tym celu grupy w aplikacji umożliwiała koordynację działań związanych m.in. z realizowanymi ewakuacjami jak również wzmocnianiem wałów.

(akta kontroli str. 783-805, 957-972, 1866-1890, 3001-3009, 3085-3130, 3351-3360, 3774-3833)

Wały na rzece Biała Głuchowska były monitorowane przez Burmistrza, podległych mu pracowników oraz służby, w tym: OSP, PSP, WOT, jak również pracowników Wód Polskich. Pierwsza informacja o przelewaniu się wody przez wały przed Przełękiem została zgłoszona przez pracownika BB o godzinie 15:05 14 września 2024 r., w aplikacji. Ten sam pracownik zgłosił również informację

⁶⁶ Na podstawie zarządzenia Burmistrza nr 202/2024 z 18 września 2024 r. w sprawie uchylenia jego zarządzeń w sprawie ogłoszenia ewakuacji.

⁶⁷ Na podstawie zarządzenia Burmistrza nr 206/2024 z 20 września 2024 r. w sprawie uchylenia jego zarządzeń w sprawie ogłoszenia ewakuacji.

⁶⁸ Nysa.eu

o przerwaniu tych wałów o godzinie 22:04 tego samego dnia wskazując „Biała wał przerwany od Morowa”. Oficjalny komunikat o przerwaniu wałów na rzece Biała Głuchowska został podany w aplikacji 15 września 2024 r. o godzinie 13:07 przez Dyrektora Zarządu Zlewni w Nysie.

(akta kontroli str. 1866-1890, 3774-3787)

W zakresie działań podejmowanych przez Burmistrza i podległych mu pracowników i służby w związku z przerwaniem wałów na rzece Biała Głuchowska Burmistrz wyjaśnił m.in., że do przerwania wału doszło w Przełęku, na trudnym odcinku meandrującej rzeki Biała Głuchowska. Teren ten objęty jest obszarem Natura 2000 oraz obejmuje rezerwat przyrody „Przełęk” i „Śnieżycą”. Należy on do Nadleśnictwa Prudnik oraz Wód Polskich. Bezpośredni dojazd do miejsca przerwania był niemożliwy, ponieważ z każdej strony otaczały je pola i las. Wał w tym miejscu miał charakter wyłącznie ziemny i nie wytrzymał naporu piętrzącej się wody, a dodatkowym czynnikiem był zator z konarów drzew, który utworzył się w międzywalu i najprawdopodobniej miał wpływ na konstrukcję obwałowań. Ratowanie wału w terenie było zbyt niebezpieczne – nie istniała możliwość obniżenia poziomu wody, a próby zrzucania tzw. big bagów z helikopterów pomiędzy Białą Nyską a Przełękiem nie przyniosły efektu i nie zatrzymały wody.

Burmistrz wyjaśnił również, że po uzyskaniu informacji o przerwaniu wału w Przełęku Gmina niezwłocznie przystąpiła do organizacji prac zabezpieczających, a ponieważ bezpośredni dojazd do wyrwy nie istniał, w trybie interwencyjnym zorganizowano budowę gruntowej drogi dojazdowej. Dopiero po jej wykonaniu możliwe było prowadzenie robót naprawczych, a do działań zaangażowano spółki gminne, które dostarczały piasek, żwir, tłuczeń i zabezpieczały infrastrukturę. Na zlecenie Gminy roboty ziemne i techniczne zostały wykonane. W pracach uczestniczyli także strażacy PSP, w tym wyspecjalizowani pilarze, którzy usuwali konary drzew torujących nurt rzeki i zagrażające dalszemu piętrzeniu się wody.

Burmistrz dodał, że całość przedsięwzięcia była koordynowana przez GZZK i Gminę, które odpowiadały za transport, materiały, wykonawców i logistykę. Dzięki temu możliwe było zabezpieczenie miejsca przerwania wału w Przełęku, zarówno przed dalszym wylewaniem się wody, jak i na wypadek intensywnych opadów po powodzi. Po zakończeniu działań ratowniczych i zabezpieczających, tymczasowa droga gruntowa, która została wykonana na polu ornym w celu dotarcia do miejsca przerwania wału, została rozebrana.

(akta kontroli str. 1866-1890, 3774-3787)

W przypadku wałów znajdujących w mieście Nysa działania były realizowane przez: PSP, OSP, Policję, WOT, spółki gminne oraz mieszkańców Nysy, od 15 września 2024 r. wały zabezpieczano workami z piaskiem, workami typu big bag, a wojsko wykorzystywało helikoptery do zrzutu materiałów. Były one prowadzone w szczególności w rejonie ul. Wyspiańskiego, gdzie po zmniejszeniu zrzutów wody z Jeziora Nyskiego, o co apelował Burmistrz i Starosta do władz PGW WP, działania były możliwe do realizacji. Czynności w obronie wałów miejskich były wykonywane również m.in. w rejonie ul. Jeziornej w Nysie. Wały miejskie nie zostały przerwane.

(akta kontroli str. 1866-1890, 3001-3009, 3085-3130, 3351-3360, 3774-3833)

W trakcie powodzi pracownik BB zwracał się za pośrednictwem poczty elektronicznej do PCZK o dostawę 200 ton piasku⁶⁹ oraz do WCZK o dostawę 30 tysięcy worków do napełniania piaskiem⁷⁰.

W zakresie udzielenia wnioskowanej pomocy pracownik BB, który zwracał się o powyższą pomoc oświadczył m.in., że *nie ma żadnych dokumentów, które potwierdziłyby otrzymanie tej pomocy*. W zakresie worków o jakie wnioskowano podał, że według jego wiedzy, *były one odbierane w Komendzie Powiatowej PSP w Nysie, a także we wspólnym sztabie kryzysowym przy ulicy Otmuchowskiej. Niemniej ze względu na dynamikę sytuacji trudno wskazać czy te worki były tymi z wniosku e-mail czy to był inny zakres pomocy*. Natomiast w odniesieniu do piasku pracownik ten wyjaśnił, że *z perspektywy czasu trudno określić czy dotarł on bezpośrednio, sytuacja była dynamiczna, dysponowane były ogromne ilości piasku, więc można przyjąć, że piasek ten dotarł*.

Pracownicy UM nie zwracali się z formalnymi prośbami o udzielenie pomocy w zakresie zaopatrzenia w żywność, wodę i środki higieniczne. Burmistrz wyjaśnił w tym zakresie, że *wsparcie płynęło z różnych części kraju, a wiele gmin kontaktowało się telefonicznie oferując zorganizowanie przez siebie zbiórki oraz dostawy niezbędnych środków*.

(akta kontroli str. 3010-3020, 3207)

1.2.3. Burmistrz nie zgłosił przesłanek do PCZK o zawniaskowanie o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w oparciu o standardową procedurę operacyjną SPO – 23 WNIOSKOWANIE O WPROWADZENIE STANU KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ GPZK.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *z uwagi na to, iż powódź dotyczyła terenów kilku gmin Powiatu, a nie tylko Gminy – zarządzaniem kryzysowym w lokalnych strukturach kierował Starosta, a Burmistrz Nysy koncentrował się na działaniach związanych z zarządzaniem kryzysowym na terenie Gminy, reagował na bieżąco na pojawiające się zagrożenia i działał w celu zabezpieczania mieszkańców w jak największym stopniu przed negatywnymi skutkami powodzi. Sytuacja powodziowa była dynamiczna i wymagała natychmiastowej reakcji w wielu obszarach i na tym była skoncentrowana uwaga i działanie. Natomiast analizy dotyczącej wnioskowania o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej nie prowadzono - koncentracja następowała na bieżących działaniach związanych z reagowaniem na kryzys powodzi i zabezpieczaniem mieszkańców*.

W związku z wprowadzeniem 16 września 2024 r. stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego⁷¹, w okresie jego obowiązywania, Burmistrz nie podejmował działań o charakterze przymusu (tj. nakazu lub zakazu) do czego był uprawniony.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *przez cały okres obowiązywania zarówno pogotowia, jak i alarmu przeciwpowodziowego, kierowałem do mieszkańców apele, ostrzeżenia, komunikaty, i prośby dotyczące określonego zachowania, a w szczególności*

⁶⁹ Mail z 14 września 2024 r. z godziny 20:20.

⁷⁰ Mail z 13 września 2024 r. z godziny 20:04.

⁷¹ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz. U. poz. 1395, ze zm.).

dotyczące: konieczności zabezpieczenia zagrożonych posesji, zachowania szczególnej ostrożności, słuchania i realizowania poleceń służb, śledzenia bieżących i oficjalnych komunikatów.

(akta kontroli str. 858-889, 1073-1087, 1316-1332)

Wydawane w trakcie powodzi zarządzenia Burmistrza dotyczące ewakuacji były wydawane na podstawie art. 31b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷².

W związku z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej do UM w Nysie nie wpłynęły żadne skargi, wnioski lub petycje.

(akta kontroli str. 806-826, 1308-1315)

1.2.4. W zakresie pozytywnych i negatywnych skutków wprowadzenia stanu klęski żywiołowej Burmistrz, w złożonych wyjaśnieniach, wskazał na pozytywne skutki jego wprowadzenia, a mianowicie:

- Umożliwienie zniesienia części wymogów formalnych oraz przepisów dotyczących zamówień publicznych.
- Możliwość skorzystania z bezpośredniego wsparcia z budżetu państwa, w tym zapewniono szybszy dostęp do środków z rezerwy celowej budżetu państwa, m.in. na odbudowę infrastruktury komunalnej oraz świadczenie pomocy mieszkańcom. Uruchomiono specjalne programy pomocowe, takie jak zasiłki dla poszkodowanych czy dopłaty do remontów domów. W późniejszym okresie na terenach objętych klęską żywiołową uruchomiono programy, w których można było uzyskać dofinansowanie sięgające nawet 100% kosztów odbudowy zniszczonego mienia.
- Przejęcie przez administrację rządową części spraw o charakterze organizacyjnym. W sytuacji klęski żywiołowej oddelegowano do działań na terenie Gminy służby państwowe, takie jak: wojsko, PSP, Policja, WOT i inne formacje mundurowe. Dodatkowo, Wojewoda oraz administracja rządowa uruchomili mechanizmy koordynacji i wsparcia działań podejmowanych przez samorząd.
- Zawieszenie i przesunięcie procesów politycznych. W czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej nie przeprowadzono referendum lokalnego, np. w sprawie odwołania Burmistrza. Termin jego przeprowadzenia został automatycznie przedłużony o okres trwania stanu klęski, co zdaniem Burmistrza *dało przestrzeń do skoncentrowania się na działaniach kryzysowych.*

Burmistrz podał również, że *wprowadzenie stanu klęski żywiołowej miało wpływ na zawarcie w dniu 24 października 2024r. z Wojewodą Opolskim umowy dotacji Nr BZK.II.2.2024, której przedmiotem była realizacja zdania dotyczącego prowadzenia akcji przeciwpowodziowych i usuwania skutków powodzi, która wystąpiła we wrześniu 2024 r.* Łączna kwota przyznanego Gminie dofinansowania wyniosła po aneksach⁷³ 18 997,3 tys. zł, z czego Gmina wykorzystwała 12 519,5 tys. zł. Gminie zostały przyznane środki z rezerwy subwencji ogólnej w kwocie 9 829,4 tys. zł

⁷² Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm. Dalej: ustawa o samorządzie gminnym albo usg.

⁷³ Aneksy nr: 1/2024 z 19 listopada 2024 r., 2/2024 z 21 listopada 2024 r. oraz 3/2024 z 2 grudnia 2024 r.

oraz środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w kwocie 7 926,3 tys. zł.

Burmistrza wyjaśnił ponadto, że *wprowadzenie stanu klęski żywiołowej miało również wpływ na uzyskanie wsparcia od innych samorządów w łącznej kwocie 8 555,0 tys. zł⁷⁴ oraz na podjęcie 19 grudnia 2024 roku przez Radę Miejską w Nysie uchwały XI/161/24 w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości gruntów, budynków lub ich części oraz budowli lub ich części, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej na terenie Gminy, dotkniętych skutkami powodzi we wrześniu 2024 r.⁷⁵* Na mocy powyższej uchwały przedsiębiorcy, których nieruchomości zostały dotknięte skutkami powodzi, skorzystali ze zwolnienia od podatku od nieruchomości w łącznej wysokości 407,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1073-1089, 1286-1307)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie w pełni rzetelnie przygotowywano i wprowadzono w życie ewakuację miasta Nysy wynikającą z zarządzenia Burmistrza Nr 201/2024 z 16 września 2024 r. w sprawie ogłoszenia ewakuacji na terenie części Gminy Nysa:

1.1. Decyzja o ewakuacji miasta Nysy została podjęta ze znaczną, nieuzasadnioną zwłoką. Ewakuacja została zarządzona od godziny 16:30 dnia 16 września 2024 r., pomimo że oficjalna informacja o przerwaniu wałów na rzece Biała Głuchołaska została podana w aplikacji już 15 września 2024 r. o godzinie 13:07 i jednocześnie w informacji tej wskazano, że dochodzi do zalewania Nysy. Informacja ta została powtórzona o godzinie 14:04 oraz 14:07, przy czym wskazywano na potrzebę rozważenia ewakuacji części Nysy ze względu na jej zalewanie od strony „Zamłynia”. Ponadto, od godziny 15:00 do Gminy dochodziły kolejne informacje dotyczące konieczności ewakuacji ludzi m.in. z ulicy Wiosennej oraz utknięcia samochodu OSP na ulicy Jagiellońskiej. Dnia 15 września 2024 r. miasto Nysa zostało częściowo zalane m.in. wodą z rzeki Biała Głuchołaska, która zalała dzielnicę „Zamłynie”, Park Miejski oraz część śródmieścia⁷⁶. W tym dniu, około godziny 17:00, nastąpiła również ewakuacja GZZK do siedziby Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu Oddział Celny w Nysie w związku ze zbliżającą się wodą. Skutkiem opóźnionych działań było prowadzenie interwencyjnej ewakuacji w sytuacji gdy woda już zalała ww. część miasta Nysy.

(akta kontroli str. 783-805, 806-826, 890-933, 1785-1813, 1866-1890, 3010-3019, 3133-3150d, 3201-3207, 3361-3623, 3708-3773, 3790-3833)

Burmistrz, odnosząc się do tej sytuacji, w złożonych wyjaśnieniach wskazał na podejmowane w tym zakresie przez siebie działania, a w szczególności *wydane w dniach 14 i 15 września zarządzenia dotyczące ewakuacji Białej Nyskiej oraz*

⁷⁴ Kwota dotacji od jednostek samorządu terytorialnego otrzymanych w roku 2024, z czego w przypadku kwoty 4 938,0 tys. zł dotacje te nie zostały wykorzystane i zostały ponownie otrzymane przez Gminę w roku 2025.

⁷⁵ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 3619.

⁷⁶ Potwierdzają to nagrania z monitoringu miejskiego, jak również publicznie dostępne materiały wideo i zdjęcia, w tym m.in. publikacja NYSA POWÓDŹ24 wydana przez Stowarzyszenie Ruch Rozwoju Regionu.

publikowane komunikaty (zamieszczone na stronie internetowej Gminy oraz na portalu społecznościowym). W komunikatach tych informowano m.in. mieszkańców ul. Lazurkowej i ul. Orzeszkowej w Nysie o podnoszącym się poziomie wody na rzece Biała Głuchowska i o zagrożeniu zalaniem posesji przy ww. ulicach; mieszkańców ul. Orzeszkowej, ul. 3 Maja, ul. Słonecznej i ul. Jeziornej w Nysie o konieczności zabezpieczenia dobytku i jeśli była taka możliwość, szukania schronienia poza obrębem tych ulic, w wyższych partiach miasta; o podnoszeniu się również stanu wody tzw. Kanału Bielawskiego i w związku z tym możliwości wystąpienia podtopienia: ul. Prudnickiej, ul. Mariackiej, ul. Moniuszki w kierunku ul. Jagiellońskiej. Burmistrz podkreślił również, że w komunikatach kierowano uwagę mieszkańców tych okolic na konieczność ewakuacji oraz prosił mieszkańców o rozważenie samoewakuacji.

(akta kontroli str. 3010-3035)

NIK nie kwestionuje ww. działań Burmistrza. Nie mogą one jednak stanowić uzasadnienia dla istotnego opóźnienia w podjęciu decyzji o ewakuacji miasta Nysy, w szczególności tych jego części najbardziej narażonych na zalanie, w sytuacji gdy zagrożenie związane z przerwaniem wałów na rzece Biała Głuchowska oraz zalewaniem miasta przez jej wody było już wcześniej znane pracownikom Urzędu zaangażowanym w akcję przeciwpowodziową, w tym Burmistrzowi. Opóźnienie w podjęciu przedmiotowej decyzji wynosiło ponad dobę, ponieważ oficjalna informacja o przerwaniu wałów na rzece Biała Głuchowska oraz zalewaniu miasta od strony „Zamłynia” była znana już o godzinie 13:07 15 września, a ewakuacja została zarządzona dopiero na godzinę 16:30 dnia kolejnego.

1.2. Nie realizowano postanowienia Planu Ewakuacji⁷⁷, albowiem pomimo spełnienia się zakładanego scenariusza dotyczącego realizacji awaryjnego zrzutu wody ze Zbiornika Nysa w ilości przekraczającej 660 m³/sek., nie dokonano uruchomienia Zespołu ds. Ewakuacji, który był właściwym podmiotem do realizacji ewakuacji miasta Nysy.

(akta kontroli str. 806-826, 3133-3150d, 3201-3205)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że ewakuacje prowadzone w trakcie powodzi we wrześniu 2024 r. nie były ewakuacjami planowanymi, czyli prowadzonymi wedle wskazań właściwych dla II stopnia ewakuacji. Każda z ewakuacji była prowadzona w trybie właściwym dla I stopnia, zatem bez uwzględnienia przygotowanych uprzednio planów: polegała na niezwłocznym przemieszczeniu ludzi, zwierząt i mienia z obszarów, w których wystąpiło nagłe, bezpośrednie zagrożenie i była realizowana natychmiast po zaistnieniu zagrożenia.

W przypadku wszystkich zarządzonych i prowadzonych we wrześniu 2024 r. ewakuacji czas ich rozpoczęcia wynikał wprost z wydanych w tym zakresie zarządzeń co wskazuje, że ewakuacje te miały charakter planowany. Ponadto, w wydawanych zarządzeniach dotyczących ewakuacji nie wskazywano, że ewakuacje miały mieć charakter ewakuacji samorzutnych.

(akta kontroli str. 3149-3150d, 3201-3205)

⁷⁷ Ujętego w części „CEL I ZAMIAŁ EWAKUACJI (PRZYJĘCIA) LUDNOŚCI”, str. 6 Planu Ewakuacji.

2. Nie w pełni rzetelnie przygotowywano komunikaty o zagrożeniu związanym z powodzią w Gminie, wydawane w trakcie powodzi we wrześniu 2024 r., tj.:

2.1. Burmistrz i podlegli mu pracownicy nie podali, w formie komunikatu, informacji o przerwaniu wałów na rzece Biała Głuchołaska i zalewaniu z tego kierunku miasta Nysy oraz o zagrożeniu wynikającym z tego zdarzenia.

(akta kontroli str. 172-525, 783-805, 890-933, 973-979, 1785-1813, 3010-3035, 3361-3623, 3834-3842)

Burmistrz w złożonych wyjaśnieniach, odnosząc się do powyższego zagrożenia, odwoływał się do publikowanych komunikatów. Ponadto wyjaśnił m.in., że *w komunikatach podkreślano szczególną potrzebę ewakuacji mieszkańców rejonu dzielnicy „Zamłynie”, tj. terenów narażonych na napływ wód z kierunku przerwanego wału na rzece Biała Głuchołaska i kierunku Siestrzechowic.*

(akta kontroli str. 3010-3035)

Przedstawiane przez Urząd komunikaty nie zawierały kluczowej i znanej Burmistrzowi informacji, a mianowicie nie wskazano w nich bezpośrednio, że doszło do przerwania wałów na rzece Biała Głuchołaska, a woda z tej rzeki zaczyna zalewać miasto od strony „Zamłynia”.

2.2. Komunikaty z ostrzeżeniami nie zawierały niektórych elementów o których mowa w postanowieniach załącznika funkcjonalnego do planu głównego 4. Zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń GPZK. W przypadku komunikatów bezpośrednio odnoszących się do zagrożeń związanych z powodzią we wszystkich komunikatach nie wskazano godziny przekazania komunikatu oraz jego numeru. Ponadto wystąpiły przypadki gdy nie wskazano w nich: podmiotu przekazującego komunikat; osoby wyznaczonej do kontaktu ze strony podmiotu przekazującego komunikat oraz numeru jej telefonu; obecnego stanu zagrożenia i obszaru jego występowania oraz prognozowanego rozwoju zagrożenia; grupy osób, do których skierowany jest komunikat; zaleceń dla ludności związanych z zagrożeniem.

Przykładowo w komunikacie z 15 września 2024 r. zatytułowanym „Uwaga! Zwiększony zrzut wody z Jeziora Nyskiego” wskazano jedynie „W związku z pęknięciem tamy w Stroniu Śląskim, zrzut wody z Jeziora Nyskiego zwiększy się z obecnych 600 m³/s do 1000 m³/s. Taką decyzję przekazało RZGW.” oraz załączono zdjęcia z godziny 13:50.

(akta kontroli str. 172-525, 783-805, 890-933, 973-979, 1785-1813, 3010-3035, 3361-3623, 3834-3842)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *w przypadku powodzi, która miała miejsce we wrześniu 2024 r., z uwagi na fakt, że to zdarzenie objęło teren więcej niż jednego powiatu, to zgodnie z założeniami Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego⁷⁸ właściwym organem administracji publicznej w zakresie uruchomienia procedury informowania, ostrzegania lub alarmowania jest Wojewoda. Burmistrz Nysy, realizował założenia procedury SPO-1, przekazywał informacje dla ludności za*

⁷⁸ Zapis czwartego załącznika funkcjonalnego GPZK pn. „Zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożenia”.

pośrednictwem strony internetowej UM oraz oficjalnych kont założonych na portalu społecznościowym. W opublikowanych komunikatach koncentracja następowała na treści merytorycznej danego komunikatu: miał być krótki i konkretny.

(akta kontroli str. 3010-3035)

Powódź jaka wystąpiła w roku 2024 wprawdzie objęła teren obejmujący więcej niż jeden powiat, natomiast wystąpienie danej rzeki z koryta na obszarze Gminy, w szczególności w wyniku przzerwania wałów na rzece Biała Głuchołaska, stanowiło bezpośrednie zagrożenie dla obszarów tej akurat Gminy. Niezależnie od formalnoprawnej oceny zaistnienia ww. obowiązku, obiektywnie uzasadnione było dążenie do możliwie rzetelnego formułowania treści sporządzanych i przekazywanych mieszkańcom komunikatów, przy – co najmniej pomocniczym – stosowaniu w tym zakresie ww. regulacji, precyzującej jakie elementy te komunikaty powinny zawierać.

3. Realizacja zadań wykonywanych przez Burmistrza i podległe mu struktury, w tym w szczególności GZZK, w trakcie powodzi we wrześniu 2024 r., nie była należycie dokumentowana, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jak również postanowieniami GPZK i innych regulacji wewnętrznych. W myśl ww. przepisu uzk, w sprawach z zakresu zarządzania kryzysowego burmistrz zapewnia realizację zadań dotyczących m.in. dokumentowania prowadzonych czynności.

Nie prowadzono dziennika działań oraz nie protokołowano posiedzeń GZZK, co naruszało § 6 ust. 3 pkt 4 oraz § 10 ust. 1 pkt 2 Regulaminu GZZK w Nysie⁷⁹.

Podczas powodzi nie prowadzono i nie aktualizowano zestawień: potrzeb w zakresie pomocy społecznej, finansowej, materiałowej oraz środków i materiałów będących w dyspozycji, w tym wydanych środków i materiałów. Nie prowadzono również mapy sytuacyjnej. Wymagania w tym zakresie wynikały wprost z postanowień SPO – 9A.

Będąca w dyspozycji Urzędu dokumentacja działań związanych z powodzią była co do zasady ograniczona do wydanych w tym zakresie zarządzeń Burmistrza oraz komunikatów.

(akta kontroli str. 10-14, 172-525, 783-826, 858-866, 890-933, 973-979, 1316-1357, 1785-1813, 3149-3150d, 3201-3205, 3351-3360, 3790-3833)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *we wrześniu 2024 r. powódź rozwijała się w sposób bezprecedensowo dynamiczny, zmuszając służby i pracowników do podejmowania natychmiastowych decyzji i działań interwencyjnych, a każda godzina, a niekiedy każda minuta, decydowała o bezpieczeństwie mieszkańców. Priorytetem było jedno – ochrona życia i zdrowia ludzi oraz ograniczenie strat materialnych, a wszystkie siły i środki zostały skoncentrowane bezpośrednio w terenie, na organizowaniu akcji ratowniczych, niesieniu pomocy poszkodowanym i zabezpieczaniu najbardziej zagrożonych miejsc. W takich realiach działania musiały być prowadzone zgodnie z zasadą „natychmiast i bezpośrednio” – bez zbędnych procedur i formalności.* Burmistrz dodał, że *wszelkie procedury dokumentacyjne zostały w pełni*

⁷⁹ Stanowiący załącznik do Zarządzenia Burmistrza nr 2070/2023 z 23 sierpnia 2023 r. w sprawie powołania GZZK.

podporządkowane bezpośrednio pomocy mieszkańcom i działaniom ratowniczym, a utrwalone dokumenty, odzwierciedlały najważniejsze czynności podejmowane w tym okresie. Istotą działań w trakcie powodzi we wrześniu 2024 r. była nie papierowa ewidencja, lecz pełne poświęcenie i zaangażowanie ludzi pracujących dzień i noc dla bezpieczeństwa Nysy.

(akta kontroli str. 3149-3150d, 3201-3205)

Nie negując dynamicznego charakteru działań związanych ze zwalczaniem efektów powodzi, w tym priorytetowego charakteru ratowania ludzi i mienia oraz dostrzegając podejmowane w tym zakresie starania, wskazać należy, że wydawane przez Burmistrza zarządzenia oraz publikowane komunikaty nie stanowiły dokumentacji przedstawiającej pełny, faktyczny zakres realizowanych zadań oraz przebieg zdarzeń związanych z przedmiotową powodzią. Z uwagi na treść art. 20b uzk m.in. Burmistrz był zobowiązany do udzielania dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa⁸⁰, w wyznaczonym terminie, żądanych przez niego informacji i wyjaśnień niezbędnych do realizacji zadań Centrum określonych w art. 11 ust. 2 ww. ustawy. Do zadań tych należy m.in. gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów oraz zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi (tu: czeskimi) organami i strukturami zarządzania kryzysowego. Tym samym brak dokumentowania podejmowanych działań w opisanym zakresie co najmniej utrudniał Burmistrzowi potencjalną realizację ww. obowiązków i jednocześnie nie sprzyjał prawidłowemu wykonywaniu ww. zadań RCB. Obowiązki dokumentacyjne wynikały z obowiązujących przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz regulacji wewnętrznych tworzonych na potrzeby i na czas sytuacji kryzysowych, a co za tym idzie, nie powinny być traktowane jako nadmiernie obciążające i uniemożliwiające podejmowanie działań związanych ze zwalczaniem ww. sytuacji.

4. Burmistrz formalnie nie odwołał stanu pogotowia przeciwpowodziowego wprowadzonego jego zarządzeniem nr 192 z 12 września 2024 r. w sprawie ogłoszenia pogotowia przeciwpowodziowego na terenie Gminy, pomimo ustania przyczyn jego wprowadzenia, co było zachowaniem nierzetelnym. Zgodnie z art. 31a usg w zw. z art. 11a ust. 3 tej ustawy, Burmistrz m.in. ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.

(akta kontroli str. 10-14, 172-525, 783-826, 3361-3369)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że w zakresie odwołania stanu pogotowia przeciwpowodziowego na terenie Gminy, należy przyjąć, że zarządzenie Burmistrza Nysy nr 207/2024 z 23 września 2024 r. w sprawie odwołania alarmu przeciwpowodziowego, stanowiło jednocześnie o odwołaniu stanu pogotowia przeciwpowodziowego. Zapisy zarządzenia nr 207/2024 wprost wskazują na poprawę sytuacji powodziowej poprzez obniżenie stanu wód, a w związku z tym zagrożenia dla zdrowia i życia mieszkańców, zatem z uwagi na obniżenie stanu wód poniżej stanu ostrzegawczego – usunęło to w istocie podstawę do utrzymywania na terenie gminy Nysa stanu pogotowia przeciwpowodziowego, stąd z uwagi na skonsumowanie tym zarządzeniem jednocześnie braku podstaw do utrzymywania

⁸⁰ Dalej: Centrum.

stanu pogotowia przeciwpowodziowego, nie wydawano w tej kwestii odrębnego zarządzenia.

(akta kontroli str. 3361-3369)

Wyżej przywołany art. 31a usg jednoznacznie rozróżnia tak pogotowie i alarm przeciwpowodziowy jak i ogłaszanie oraz odwoływanie ww. stanów – o nietożsamych przesłankach i konsekwencjach. Z treści zarządzenia nr 207/2024 w sprawie odwołania alarmu przeciwpowodziowego jednoznacznie wynika, że dotyczyło ono jedynie odwołania tego alarmu. W § 1 powyższego zarządzenia wskazano datę i godzinę odwołania ww. alarmu, natomiast w § 2 stwierdzono utratę mocy zarządzenia Burmistrza nr 198/2024 z 15 września 2024 r. w sprawie ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego. Z formalnoprawnego punktu widzenia, stan pogotowia przeciwpowodziowego nie został zatem w Gminie odwołany.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Urzędu, w zakresie identyfikacji możliwości wystąpienia powodzi w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. oraz reagowania na zaistniałą sytuację kryzysową wywołaną powodzią nie były w pełni prawidłowe, rzetelne i skuteczne. Zarządzona przez Burmistrza ewakuacja miasta Nysy była spóźniona, realizowana po zalaniu części miasta, m.in. przez wodę z rzeki Biała Głuchołaska. Publikowane na stronie internetowej Gminy komunikaty dotyczące zagrożeń były sporządzane nie w pełni rzetelnie, ponieważ nie zawierały kluczowej informacji o przerwaniu wałów na rzece Biała Głuchołaska, a w konsekwencji zalewaniu miasta Nysy od strony dzielnicy „Zamłynie”, a ponadto nie zawierały części elementów sprzyjających jednoznaczności i kompletności przekazywanych w nich informacji. Przed wystąpieniem powodzi nie zapewniono uczestnictwa pracowników UM w przeglądach okresowych urządzeń hydrotechnicznych wykonywanych przez PGW WP, co skutkowało brakiem bezpośredniej wiedzy na temat stanu technicznego urządzeń i budowli hydrotechnicznych znajdujących się na terenie Gminy. Nie zapewniono również aktualizacji istotnej części składu osobowego Zespołu ds. Ewakuacji, co nie sprzyjało prawidłowemu funkcjonowaniu tego podmiotu, kluczowego dla realizacji Planu Ewakuacji. Nie były również realizowane szkolenia i ćwiczenia, wymagane postanowieniami ww. planu.

Ponadto, podczas powodzi nie dokumentowano istotnej treści podejmowanych działań, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz postanowieniami uregulowań wewnętrznych UM. Nie prowadzono ewidencji ilościowo-wartościowej dla posiadanego magazynu przeciwpowodziowego oraz nie inwentaryzowano materiałów w nim się znajdujących, co stało w sprzeczności z odpowiednio postanowieniami uregulowań wewnętrznych UM oraz art. 26 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 26 ust. 3 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Nie zapewniono również bieżącej weryfikacji obcych zasobów, przewidzianych w GPZK do wykorzystania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Postanowienia GPZK nie były w pełni spójne i kompletne, jak również nie zapewniono ich systematycznej aktualizacji oraz nie zachowano cyklu planowania przewidzianego w art. 5 ust. 3 uzk. Również postanowienia Planu Operacyjnego zawierały częściowo nieaktualne dane. Natomiast w GPZK ujęto elementy wymagane art. 5 ust. 2 uzk oraz spełniono określone przez Starostę wytyczne.

OBSZAR 2. Działania związane z pomocą finansową i rzeczową poszkodowanym powodzią.

2.1. Gmina otrzymała środki, z przeznaczeniem na usuwanie skutków przedmiotowej powodzi, w wysokości: w roku 2024 – 154 648,5 tys. zł⁸¹ natomiast w roku 2025 (do 30 czerwca) 14 470,0 tys. zł⁸².

Na działania mające na celu pomoc poszkodowanym przez powódź we wrześniu 2024 r. Gmina zaplanowała do końca 2024 r. 109 178,9 tys. zł a wydatkowano 107 478,6 tys. zł, z kolei do 30 czerwca 2025 r. odpowiednio 6 323,6 tys. zł i 6 011,3 tys. zł. Według stanu na dzień 30 czerwca 2025 r. Ośrodek Pomocy Społecznej w Nysie⁸³ poniósł koszty w wysokości 105 233,3 tys. zł⁸⁴ w 2024 r. oraz 5 665,4 tys. zł⁸⁵ w 2025 r. z czego: jednorazowy zasiłek powodziowy do 2 tys. zł – wypłacono 12 868 zasiłków w łącznej kwocie 25 549 tys. zł.; zasiłek celowy na pomoc doraźną do 8 tys. zł – wypłacono 1 397 zasiłków w łącznej kwocie 11 176 tys. zł; zasiłek na pokrycie kosztów osuszenia pomieszczeń w wysokości 1 tys. zł – wypłacono 11267 zasiłków w łącznej kwocie 11 267 tys. zł; zasiłek celowy do 100 tys. zł na remont lub odbudowę budynku – wypłacono 54 zasiłki w łącznej kwocie 1 228,7 tys. zł oraz zasiłek celowy do 200 tys. zł na remont lub odbudowę budynku – wypłacono 1 036 zasiłków w łącznej kwocie 60 386,7 tys. zł. Jednocześnie do wskazanej powyżej daty OPS wypłacił 18 zaliczek w łącznej kwocie 888 tys. zł na zasiłek celowy do 200 tys. zł na remont lub odbudowę budynku.

UM wydał na zakwaterowanie łącznie 117,5 tys. zł w 2024 r. oraz 166,8 tys. zł do 30 czerwca w 2025 r. Natomiast Gminny Zarząd Oświaty⁸⁶ wydatkował na zasiłki losowe na cele edukacyjne do 1 tys. zł kwotę 1 645,0 tys. zł w 2024 i 179,0 tys. zł w 2025 (do 30 czerwca) oraz na zasiłki terapeutyczno-edukacyjne kwotę 441,5 tys. zł w 2024 r. i w 2025 r.

⁸⁶ Dalej: GZO.

Według klasyfikacji budżetowej wydatków, zgodnie § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸⁷, wydatki wykonano z działów: 600 Transport i łączność, 700 Gospodarka mieszkaniowa, 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 801 Oświata i wychowanie, 852 Pomoc społeczna, 854 Edukacja opieka wychowawcza, 855 Rodzina, 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, 926 Kultura fizyczna. Najwięcej środków wydatkowano z działu: 852 Pomoc społeczna w kwocie 104 346,3 tys. zł oraz 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w kwocie 7 042,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 2680-2681)

Gmina nie prowadziła analiz i statystyk mających na celu określenie efektów działań prowadzonych w celu zabezpieczenia miejsc zakwaterowania i zbiorowego wyżywienia dla osób poszkodowanych w wyniku powodzi. Burmistrz wyjaśnił m.in., że w ramach prowadzonych działań Centrum Integracji Społecznej w Nysie⁸⁸ przygotowało i wydało ponad 20 tys. posiłków, z czego: ok. 10 tys. dla służb mundurowych i ratowniczych (głównie PSP, OSP, WOT) i ok. 10 tys. dla poszkodowanych i wspierających działania mieszkańców.

(akta kontroli str. 2655-2660)

2.2. Gmina nie w pełni wykorzystała środki, które otrzymała na pomoc poszkodowanym przez powódź w celu usunięcia skutków powodzi we wrześniu 2024 r. Łączna kwota środków zwróconych w roku 2024 wynosiła 12 151,8 tys. zł oraz do 30 czerwca 2025 r. – 90,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 983-1052, 2663-2679)

Zwroty kwot niewykorzystanych na usuwanie skutków powodzi w większości wiązały się z poziomem realnego ich wykorzystania, różnym od wcześniej szacowanych kwot m.in.:

- zwrot 458,6 tys. zł na zakwaterowanie, wynikał z tego, że część poszkodowanych nie skorzystała z zakwaterowania i przebywała u rodziny, a środki szacowano w oparciu o skalę zniszczeń;
- zwrot 5 046,8 tys. zł na usuwanie odpadów, wynikał z oszacowania wielkości odpadów i wyliczenia niezbędnej kwoty na podstawie stawek oferowanych na „wolnym rynku”. Przejęcie kluczowej roli przez spółkę komunalną miasta Nysa (po uzyskaniu decyzji Wojewody Opolskiego umożliwiającej zagospodarowanie odpadów), która mogła się już zająć usuwaniem i zagospodarowaniem odpadów, przełożyło się na znaczne oszczędności i zwrot części niewykorzystanych środków.

(akta kontroli str. 2661-2662)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że zwrot środków wynikał również z krótkiego czasu przewidzianego na ich wykorzystanie w 2024 r. Dotacje przeznaczone były na odbudowę infrastruktury oświatowej, jednak procedury przetargowe oraz konieczność przygotowania dokumentacji projektowej wymagały dodatkowego czasu, co uniemożliwiło pełne wykorzystanie dotacji w wyznaczonym terminie.

⁸⁷ Dz. U. z 2022 r., poz. 513, ze zm.

⁸⁸ Dalej: CIS.

W związku z niewykorzystaniem środków przyznanych przez miasto stołeczne Warszawa⁸⁹, Gmina podjęła starania i uzyskała zgodę od m. st. Warszawy na ponowne przyznanie środków w 2025 r., co umożliwiło ich pełne zagospodarowanie zgodnie z celem dotacji.

(akta kontroli str. 2662)

Za rok 2024 na rachunek Wojewody Opolskiego zwrócono środki niewykorzystane na pomoc poszkodowanym w wyniku powodzi w wysokości 1 700,4 tys. zł. Natomiast wg. stanu na dzień 30 czerwca 2025 r. zwrócono 2 tys. zł.

(akta kontroli str. 2629-2630)

Dnia 6 listopada 2024 r. Gmina otrzymała dotacje z Gminy Miejskiej Kraków w wysokości 500 tys. zł. Zawarta umowa obejmowała: wydatki bieżące m.in. na zakup usług remontowych, osuszanie, naprawy zniszczonych instalacji, zakup wyposażenia oraz pomocy naukowych, które zostały zniszczone podczas powodzi. W rozliczeniu dotacji Gmina ujęła m.in. trzy faktury, które pochodziły z okresu przed zawarciem umowy z Gminą Miejską Kraków oraz zakup traktora, który stanowił wydatek inwestycyjny nieprzewidziany w umowie.

(akta kontroli str. 3693-3704)

UM wydatkował 469 153,69 zł, a różnicę zwrócono Gminie Miejskiej Kraków w dniach: 7 stycznia 2025 r. kwotę 37,31 zł oraz dopiero 28 marca 2025 r. kwotę 30 809,00 zł (do zwrotu dotacji naliczono i zapłacono odsetki do 28 marca 2025 r. w wysokości 1 665,00 zł), co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1008-1051, 3641-3691, 3843-3863)

Majątek Gminy w okresie od 29 listopada 2023 r. do 28 listopada 2024 r. był ubezpieczony m.in. na wypadek wystąpienia powodzi z limitem odpowiedzialności w wysokości 20 000 tys. zł. Ubezpieczyciel w informacji mailowej z 16 września 2024 r. poinformował Gminę o możliwości złożenia wniosku i potrzebnych dokumentach w celu przyznania odszkodowania. Środki 9 października 2024 r. trafiły na konto Urzędu, w wysokości 5 000 tys. zł. (w formie zaliczki).

(akta kontroli str. 827-857, 2727-2728)

2.3. Gmina 178 razy w 2024 r. oraz 141 razy w I połowie 2025 r. występowała do Wojewody Opolskiego o przyznanie środków publicznych na sfinansowanie działań mających na celu usunięcie skutków powodzi i pomoc poszkodowanym. Spośród 319 z otrzymanych kwot środków publicznych 98% przekazano OPS w terminie do 3 dni, a pozostałe w terminie do 8 dni⁹⁰. Spośród miesięcy 2024 r. po powodzi i z pierwszej połowy 2025 r. wnioski o udzielenie pomocy w związku z powodzią, o największej łącznej wartości wystąpiły w październiku 2024 r. – 47 661 tys. zł oraz listopadzie 2024 r. – 51 129 tys. zł.

(akta kontroli str. 2693-2721)

Naczelnik Wydziału Finansowego UM wyjaśniła m.in., że *wydłużony okres przekazywania środków przez Urząd, w tych kilku przypadkach, wynikał głównie*

⁸⁹ Kwota przyznana przez miasto stołeczne Warszawa to 5 000 tys. zł, zwrócono 3 938,0 tys. zł.

⁹⁰ Dwa wnioski w terminie 10 i 18 dni.

z przekazywania podpisanych przez upoważnioną osobę wniosków dotyczących wprowadzenia zmiany w budżecie oraz nieobecności Burmistrza w pracy. Na opóźnienia te miały także wpływ dni wolne od pracy.

(akta kontroli str. 3864)

Urząd nie wydawał wytycznych gminnym jednostkom organizacyjnym, w tym OPS, w zakresie: raportowania, informowania, sprawozdawania z realizacji wydatków ze środków publicznych przeznaczanych na zadania związane z udzielaniem pomocy poszkodowanym przez powódź we wrześniu 2024 r. Wytyczne dla gmin były wydawane przez Wojewodę Opolskiego i przekazywane do OPS. Burmistrza wyjaśnił m.in., że *OPS stosował się do wytycznych i na ich podstawie przekazywał informacje dotyczące realizacji wydatków ze środków publicznych przeznaczonych na zadania związane z udzielaniem pomocy poszkodowanym przez powódź.*

(akta kontroli str. 2657-2659, 2397-2480)

Zgodnie z wytycznymi Wojewody Opolskiego sprawozdania z realizacji zadań związanych z przyznawaniem zasiłków dla powodzian były sporządzane i przekazywane przez OPS, wg stanu na dzień sprawozdawczy, w Centralnej Aplikacji Statystycznej⁹¹. W okresie od 25 października 2024 r. do 30 czerwca 2025 r. przekazano łącznie 101 sprawozdań. Sprawozdania przekazywane Wojewodzie Opolskiemu podlegały modyfikacjom w zakresie zwiększania udostępnianych danych. W okresie od 25 października do 15 listopada 2024 r. przekazano Wojewodzie Opolskiemu 14 sprawozdań. Do 9 grudnia 2024 r., zgodnie z wytycznymi, sprawozdania sporządzane przez OPS były przekazywane do podpisu Burmistrza i weryfikowane oraz uzupełniane w zakresie liczby kompletnych protokołów szacowania zasiłków powodziowych do 100 tys. zł i do 200 tys. zł oraz wysokości otrzymanych z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego środków na wypłatę przez Wydział Rozwoju Polityki Społecznej Urzędu. Zgodnie z wytycznymi od 10 grudnia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r. sprawozdania sporządzane przez OPS były przekazywane wyłącznie za pośrednictwem CAS. W tym okresie przekazano 71 sprawozdań. Wydział Rozwoju Polityki Społecznej Urzędu weryfikował zawarte w arkuszu informacje dotyczące wysokości otrzymanych z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego środków na wypłaty zasiłków, a także uzupełniał dane w zakresie zasiłków powodziowych do 100 tys. zł oraz 200 tys. zł.

(akta kontroli str. 2729-2942)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Urzędzie niezgodnie z umową⁹² zawartą z Gminą Miejską Kraków rozliczono część środków dotacji otrzymanej w wysokości 500 tys. zł, a mianowicie kwotę 30 809,00 zł. W rozliczeniu tej dotacji zostały ujęte trzy faktury⁹³, które pochodziły

⁹¹ System elektroniczny, którego podstawową funkcją oprogramowania jest wspieranie procesu zbierania sprawozdań w zakresie pomocy społecznej, wykonanych w oparciu o przygotowane i rozdyskrebowane formularze. Proces ten jest realizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz wydziały polityki społecznej w urzędach wojewódzkich. Dalej: CAS.

⁹² Nr OC-01.0008.4.2.2024. z 6 listopada 2024 r.

⁹³ Nr: 4/10/2024 z 31 października 2024 r., 24/10/2024 z 31 października 2024 r. oraz 7/11/24 z 4 listopada 2024 r.

z okresu przed zawarciem ww. umowy oraz faktura dotycząca zakupu traktora⁹⁴, który stanowił zakup inwestycyjny. Zgodnie z § 3 ust. 6 zawartej umowy, do rozliczenia kwalifikowane miały być wyłącznie dokumenty i dowody księgowe pochodzące z okresu od dnia zawarcia umowy do dnia 31 grudnia 2024 r. W myśl § 1 ust. 2 umowa nie przewidywała możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych ze środków dotacji. W konsekwencji niewłaściwego rozliczenia części dotacji i zwrotu tych środków z opóźnieniem Gmina zapłaciła odsetki w kwocie 1 665,00 zł.

(akta kontroli str. 3692-3704, 3843-3863)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *wydłużenie procesu podpisania przedmiotowej umowy dotacji było przyczyną niezgodnego z tą umową zakwalifikowania trzech faktur*. Burmistrz nie wskazał przyczyn nieprawidłowego błędnego zakwalifikowania do rozliczenia faktury na zakup środka inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 3843-3863)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, Gmina bez zbędnej zwłoki przekazywała poszkodowanym w wyniku powodzi otrzymane środki finansowe. Działania związane z usuwaniem skutków powodzi oraz pomocą finansową były prowadzone w sposób prawidłowy, przy czym stwierdzono jeden przypadek częściowo nieprawidłowego rozliczenia otrzymanej dotacji. NIK dostrzega jednocześnie, że powódź wystąpiła we wrześniu, natomiast pomoc finansowa napływająca od różnych instytucji i organizacji docierała do Gminy jeszcze w listopadzie, a czas pozostały do prawidłowego wykorzystania i rozliczenia otrzymanych środków z dotacji był relatywnie krótki i upływał wraz z końcem roku 2024 r.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, uwzględniając czynności zrealizowane w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- Wnioski
- 1) pełnego i aktualnego składu osobowego Zespołu ds. Ewakuacji;
 - 2) realizacji wymaganych Planem Ewakuacji szkoleń oraz częstotliwości przewidzianych w nim ćwiczeń;
 - 3) przeprowadzenia inwentaryzacji materiałów znajdujących się w gminnym magazynie zasobów ochrony ludności (magazynie przeciwpowodziowym);
 - 4) prawidłowego dokumentowania działań podejmowanych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, z zachowaniem wymogów wynikających z przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz z uregulowań wewnętrznych;
 - 5) rzetelnego planowania i realizacji działań związanych z ewakuacją ludności oraz przygotowaniem komunikatów o zagrożeniach związanych z wystąpieniem sytuacji kryzysowych.
 - 6) formalnego odwołania pogotowia przeciwpowodziowego na terenie Gminy wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza Nysy nr 192 z 12 września 2024 r.

⁹⁴ Nr FV/24/1341 z 16 grudnia 2024 r.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 25 września 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Piotr Kręt

specjalista kontroli państwowej

/-/

Dyrektor

Karolina Wirszyc-Sitkowska

/-/

Roman Jarecki

starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała p.o. Dyrektor Wielkopolskiej Delegatury NIK w Poznaniu⁹⁵ Karolina Wirszyc-Sitkowska.

/podpisano elektronicznie/

⁹⁵ Od 1 stycznia 2026 r. zadania realizowane przez Delegaturę NIK w Poznaniu przejęła Wielkopolska Delegatura NIK w Poznaniu.

