



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.1.1.2025

**Pani
Małgorzata
Jędrzejewska-Skrzypczyk
Starosta Kłodzki
Starostwo Powiatowe
w Kłodzku
ul. Okrzei 1, 57-300 Kłodzko**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kłodzku ¹ ul. Okrzei 1, 57-300 Kłodzko
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Jędrzejewska-Skrzypczyk ² , Starosta Kłodzki, od 31 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Małgorzata Jędrzejewska-Skrzypczyk, Wicestarosta Kłodzki, od 28 grudnia 2023 r. Maciej Awizeń ³ , Starosta Kłodzki, od 2 grudnia 2010 r.
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 zakończenia kontroli), z uwzględnieniem faktów i dowodów sprzed tego okresu mających znaczenie dla badanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Miron Rokujżo, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/47/25 z 13 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej Starostwo lub jednostka kontrolowana.

² Dalej Starosta lub kierownik jednostki kontrolowanej.

³ Dalej były Starosta.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starostwo nie zapewniło w pełni prawidłowych warunków do wykonywania zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym wobec wystąpienia powodzi we wrześniu 2024 r.

Starosta i były Starosta – wbrew obowiązкови przewidzianemu w art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁶ – przynajmniej od początku 2020 r. nie organizowali i nie przeprowadzali ćwiczeń lub treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym obejmujących epizody praktycznego zastosowania standardowych procedur operacyjnych ujętych w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego⁷ dotyczących działań przeciwpowodziowych i ewakuacji ludności.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie zapewniono wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, co stanowiło zaniechanie realizacji zadania Powiatu określonego w art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie powiatowym⁸. Nie zapewniono także w pełni rzetelnego utrzymania Lokalnego Systemu Ośłony Przeciwpowodziowej powiatu kłodzkiego⁹, gdyż w ramach przeglądów nie uwzględniano sprawdzenia stopnia degradacji akumulatorów zasilania awaryjnego, jak i nie określono maksymalnych czasów ich eksploatacji, w wyniku czego w trakcie powodzi doszło do przedwczesnego wyłączenia stacji pomiarowych H-3 (Żelazno), H-12 (Stronie Śląskie) i H-14 (Lądek-Zdrój). Ponadto, nie podjęto skutecznych działań mających na celu przywrócenie funkcjonowania stacji pomiarowej H-13 (przy zaporze w Stroniu Śląskim), pomimo że jej awaria była zidentyfikowana przynajmniej od 28 czerwca 2024 r. Powyższe zaniedbania w utrzymaniu LSOP spowodowały, że w trakcie powodzi jego przydatność była ograniczona względem założeń Planu operacyjnego ochrony przed powodzią powiatu kłodzkiego¹⁰ i PPZK, gdyż Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego¹¹ w dniu 15 września 2024 r. nie otrzymywało informacji istotnych do oceny zagrożenia.

Starosta i PCZK nie zapewnili rzetelnego przekazania organom zarządzania kryzysowego niższego szczebla – tj. przede wszystkim Wójtowi Gminy Kłodzko i Burmistrzowi Kłodzka – informacji o przerwaniu zapory w Stroniu Śląskim, którą Starosta uzyskała od Burmistrza Stronia Śląskiego w dniu 15 września 2024 r. o godz. 12:13, jak i uzyskanej ok. godzinę później informacji z Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie¹² potwierdzającej to zdarzenie. Pierwsza informacja nie została skutecznie przekazana przez Starostę do PCZK, a w stosunku do potwierdzenia z Wód Polskich zaniechano jego

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2023 r., poz. 122.

⁷ Dalej PPZK.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.

⁹ System automatycznych pomiarów poziomu wody w rzekach i parametrów pogodowych (temperatura, ciśnienie, suma opadów, prędkość wiatru) w wybranych miejscach na terenie powiatu, zapewniający przesyłanie aktualnych odczytów drogą radiową do Starostwa-PCZK i udostępnianych przez Internet dla gmin i służb oraz dla mieszkańców - <http://lsop.powiat.klodzko.pl/index.php/stacje> - dalej LSOP.

¹⁰ Zatwierdzony przez Starostę we wrześniu 2018 r., dalej POOPP, str. 23-24, pkt 3.2. POOPP.

¹¹ Dalej PCZK.

¹² Dalej Wody Polskie.

przekazania przez pośtańca do Urzędu Gminy oddalonego o ok. 100 m i do Urzędu Miasta oddalonego o ok. 400 m, co powinno nastąpić w sytuacji niemożności nawiązania połączenia telefonicznego oraz braku potwierdzenia otrzymania informacji drogą radiową.

Przejawem braku rzetelności w zakresie zarządzania kryzysowego – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – było także zaniechanie wystąpienia do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim¹³ z wnioskiem o ogłoszenie alertu RCB o przerwaniu zapory w Stroniu Śląskim, pomimo posiadania informacji, że zdarzenie to spowoduje gwałtowne pogorszenie sytuacji powodziowej w dole rzeki¹⁴, a tym samym, że zachodzi konieczność powiadomienia ludności o zagrożeniu, stosownie do postanowień art. 21a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Nie zapewniono także należytego dokumentowania zadań wykonywanych przez PCZK w trakcie powodzi we wrześniu 2024 r.¹⁵ oraz nie sporządzono protokołów z posiedzeń PZZK z 14 i 17 września 2024 r., co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym i nie pozwalało na pełne odtworzenie przebiegu zdarzeń oraz działań podejmowanych w Starostwie w obliczu zaistniałej sytuacji kryzysowej, jak i ich efektów.

Zadania związane z zarządzaniem kryzysowym, w tym prowadzeniem PCZK rzetelnie przypisano jednej z komórek organizacyjnych Starostwa – Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego, Bezpieczeństwa i Polityki Zdrowotnej¹⁶ – oraz uwzględniono w zakresach czynności pracowników tego Wydziału. Obowiązujące w Starostwie regulacje wewnętrzne stwarzały warunki do funkcjonowania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego¹⁷, gdyż rzetelnie określały organizację, siedzibę, zapasowe stanowiska kierowania i tryb jego pracy, w tym sposób zwoływania oraz schemat obiegu informacji i koordynacji działań w czasie zagrożenia. W sposób rzetelny określono także zasady eksploatacji systemu łączności radiowej na terenie powiatu kłodzkiego w celu zapewnienia jego funkcjonowania dla potrzeb zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Pracownicy realizujący zadania PCZK dysponowali odpowiednim wyposażeniem, w tym bazową cyfrową stacją radiową, radiotelefonami przenośnymi, telefonami komórkowymi i komputerami z dostępem do Internetu, a pomieszczenie PCZK posiadało urządzenia zapewniające awaryjne zasilanie elektryczne (tj. akumulatory UPS i spalinowy agregat prądotwórczy), które utrzymywane były w należytym stanie technicznym i prawidłowo zadziałały w czasie powodzi. Regularne sprawdzanie łączności radiowej przeprowadzano i dokumentowano zgodnie z regulaminem.

W Starostwie, w dniach od 11 do 14 września 2024 r., prawidłowo realizowano zadania monitorowania sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej

¹³ Dalej WCZK.

¹⁴ Kierownik Nadzoru Wodnego poinformował PCZK, że przerwanie zapory w Stroniu Śląskim, według jego szacunków, spowoduje podniesienie poziomu wody w Kłodzku o 1-1,5 m.

¹⁵ W dniu 15 września 2024 r. w dzienniku zdarzeń wprowadzono pięć pozycji, 16 września jedną (odebranie prognozy pogody), 17 września jedną (otrzymanie ostrzeżenia meteorologicznego), 18 września cztery (dwie o logowaniu do systemu, prognozę pogody i jedną interwencję), 19-21 września żadnej.

¹⁶ Dalej ZKB.

¹⁷ Dalej PZZK.

poprzedzającej powódź z września 2024 r. W szczególności, rzetelnie pozyskiwano informacje z IMGW-PIB¹⁸ oraz systematycznie sprawdzano odczyty z LOSP. Informacje o zagrożeniu, w dniach od 11 do 14 września 2024 r., sprawnie przekazywano, wymieniano i konsultowano z przedstawicielami gmin z terenu powiatu, WCZK oraz innymi instytucjami i służbami uczestniczącymi w zarządzaniu kryzysowym, a także publikowano na stronie internetowej i BIP Starostwa.

Przed powodzią z września 2024 r., Starosta we właściwym czasie zapewniła mobilizację uczestników zarządzania kryzysowego z terenu powiatu kłodzkiego, w tym poprzez zwołanie posiedzenia PPZK w dniu 12 września 2024 r. o godz. 9:00, wprowadzenie dyżurów 24-godzinnych PCZK w dniu 13 września 2024 r. od godz. 7:30, a także należycie wywiązała się z obowiązku przewidzianego w art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym – tj. niezwłocznie po zaistnieniu przesłanek, w dniu 13 września 2024 r. o godz. 8:00 ogłosiła na terenie powiatu kłodzkiego pogotowie przeciwpowodziowe, a następnie, tego samego dnia, o godzinie 12:00 ogłosiła alarm przeciwpowodziowy¹⁹. W Starostwie rzetelnie gromadzono i aktualizowano informacje dotyczące przygotowania zaplecza logistycznego w gminach na wypadek wystąpienia powodzi na terenie powiatu, w tym dotyczące dostępnych narzędzi, materiałów i ich składowania oraz zasobów służących do ewentualnej ewakuacji ludności.

W Starostwie zapewniono wymagane przepisami dokumenty stanowiące podstawę zarządzania kryzysowego, w tym działań przeciwpowodziowych, tj. PPZK z 2018 r.²⁰ i POOPP. Względem PPZK zaniechano jednak wykonywania, przewidzianego w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, obowiązku systematycznej jego aktualizacji, przy zachowaniu cyklu planowania nie dłuższego niż dwa lata. Treść planu modyfikowano w zakresie m.in. oznaczenia i treści aktów prawnych, wykazu zasobów, czy danych adresowych, ale od 2019 r. nie przeprowadzano przeglądów aktualizacyjnych w celu wdrożenia zmian w procedurach, zasobach i rolach wobec wystąpienia nowych zagrożeń, jak epidemia COVID-19, dezinformacja i działania hybrydowe, wojna na Ukrainie lub zmiany klimatyczne. W okresie objętym kontrolą nie realizowano także zadań w zakresie koordynacji aktualizacji planów zarządzania kryzysowego dla gmin z terenu powiatu kłodzkiego. Wbrew obowiązkowi określonemu w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ostatnie zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego były Starosta wydawał bowiem w 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła podejmowanie przez Starostę, po powodzi z września 2024 r., ale przed i w trakcie kontroli, działań mających na celu identyfikację i usunięcie nieprawidłowości w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym przeprowadzenie audytu, przystąpienie do aktualizacji PPZK, tworzenie magazynu przeciwpowodziowego, modernizację

¹⁸ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, dalej IMGW-PIB.

¹⁹ Odpowiednio decyzjami nr 3/2024 i nr 4/2025 z 13 września 2024 r., które zostały przesłane do wójtów/burmistrzów w powiecie kłodzkim, do WCZK, Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku i Komendy Powiatowej Policji w Kłodzku oraz opublikowane na stronie internetowej i BIP, a także przekazane lokalnym serwisom informacyjnym do rozpowszechnienia.

²⁰ Zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego 11 października 2019 r., dalej PPZK.

LSOP i sytemu łączności radiowej oraz zaplanowanie i zapewnienie finansowania na 2026 r. ćwiczeń praktycznych w zakresie ewakuacji ludności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Działania związane z identyfikowaniem możliwości wystąpienia powodzi w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. oraz reagowaniem na powódź
Opis stanu faktycznego	1. W Starostwie monitorowano sytuację meteorologiczną i hydrologiczną poprzedzającą zdarzenia z września 2024 r. PCZK codziennie²² rano (7:30-8:00) otrzymywało z IMGW-PIB informacje meteorologiczne i hydrologiczne wraz z prognozami, które publikowano na BIP i stronie internetowej Starostwa oraz przesyłano e-mailem do ustalonych adresatów – tj. do wójtów i burmistrzów oraz innych instytucji i służb odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe na terenie powiatu. Do PCZK wpływały ponadto komunikaty IMGW-PIB o bieżących zagrożeniach, jak ostrzeżenia o upałach, suszy, silnym wietrze i deszczu. Z ostrzeżeniami postępowano tak samo jak z codziennymi informacjami, z tym, że dodatkowo rozsyłano je w formie SMS. W przypadku poważniejszych zagrożeń PCZK otrzymywało także komunikaty z WCZK Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego²³, a pracownicy PCZK sprawdzali aktualne komunikaty i prognozy dostępne poprzez Internet. Od 12 września 2024 r. sytuacja i prognozy meteorologiczne i hydrologiczne był przedstawiane i omawiane przez przedstawicieli IMGW-PIB i Wód Polskich na posiedzeniach PZZK²⁴, a także były przedmiotem posiedzeń Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i wideokonferencji prowadzonych przez WCZK, w których brała udział Starosta i pracownicy odpowiedzialni za zarządzanie kryzysowe.

(akta kontroli str. 80-134)

Poziom wody w rzekach oraz sumy opadów atmosferycznych na terenie powiatu kłodzkiego w PCZK monitorowano także z wykorzystaniem LOSP. W skład LSOP wchodziły: 22 automatyczne punkty pomiaru stanów wód w rzekach; 17 automatycznych punktów pomiarów opadów atmosferycznych; stanowisko dyspozytorskie w PCZK; 14 stanowisk dyspozytorskich w gminach; dwa stanowiska branżowe, tj. w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku oraz na Stacji Hydrometeorologicznej IMGW-PIB w Kłodzku. Dyżurny PCZK codziennie ok. godz. 8:00 sprawdzał czy stacje pomiarowe przesyłają dane

²¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²² Od poniedziałku do soboty, a w niedziele tylko w przypadku wprowadzenia dyżurów.

²³ Dalej DUW.

²⁴ Stosownie do protokołu z posiedzenia PZZK w dniu 12 września 2024 r. w godz. 9:10 – 10:00, przedstawiciel IMGW-PIB przedstawił prognozy dotyczące opadów w dniach 12-16 września, informując m.in., że suma łączna opadów powinna wynieść ponad 300 mm na m², porównał to z sytuacją z 1997 r. stwierdzając, iż wówczas łączna suma opadów wyniosła ponad 500 mm na m², wskazał, że aktualnie stany wód osiągają poziom niski lub średni i że spodziewa się, iż 13 września po południu i wieczorem rzeki mogą osiągnąć stany ostrzegawcze, natomiast 14 września rano mogą przekroczyć stany alarmowe.

oraz się z nimi zapoznawał. W sytuacjach wystąpienia zagrożenia powodziowego LOSP z założenia powinien zapewniać możliwość monitorowania poziomu wody i sumy opadów atmosferycznych w czasie niemal rzeczywistym, gdyż odczyty z poszczególnych stacji pomiaru były przesyłane drogą radiową do stanowiska dyspozytorskiego w Starostwie co 15 minut. Starostwo realizowało zadania mające na celu zapewnienie sprawności LOSP. W okresie objętym kontrolą Starostwo miało zawarte z wykonawcą zewnętrznym umowy w przedmiocie przeglądów i serwisu komponentów systemu oraz usuwania usterek i przeprowadzania bieżących napraw²⁵. Zgodnie z tymi umowami wykonawca m.in. przeprowadzał dwa razy w roku przegląd wszystkich stacji pomiarowych. Ustalenia przeglądów i zakres wykonanych prac konserwacyjnych (np. oczyszczanie z mułu, wykaszanie trawy) i serwisowych były dokumentowane. Wydatki na utrzymanie LOSP ponosiło Starostwo, a ich część była finansowana przez gminy korzystające z tego systemu.

(akta kontroli str. 722-763)

Przed wystąpieniem powodzi i w jej początkowej fazie – tj. do 14 września 2024 r. – LOSP dostarczał danych istotnych dla monitorowania zagrożenia i podejmowania decyzji w zakresie zarządzania kryzysowego. W nocy z 14/15 oraz rano 15 września 2024 r., ze względu na zanik zasilania z sieci oraz wiek eksploatowanych akumulatorów (ich degradację), doszło do zbyt wczesnego wyłączania się niewrażliwych stacji pomiarowych²⁶, co w połączeniu z niedziałającą przynajmniej od czerwca 2024 r. stacją H-13 do pomiaru poziomu wody na zbiorniku w Stroniu Śląskim, spowodowało ograniczenie przydatności systemu w czasie zaistnienia największego zagrożenia związanego z przerwaniem zapory i nadejściem fali kulminacyjnej. Powyższe zagadnienia szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 736-753, 924-930)

2. Stosownie do Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku²⁷ zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i PCZK przypisane były Wydziałowi ZKB. W części dotyczącej zarządzania kryzysowego obejmowały one m.in.: a) podejmowanie działań mających na celu redukcję lub eliminację prawdopodobieństwa wystąpienia klęsk żywiołowych, innych zdarzeń albo w znacznym stopniu ograniczaniu ich skutków, b) podejmowanie działań planistycznych dotyczących sposobów reagowania na czas wystąpienia klęski żywiołowej i innych zdarzeń mających znamiona kryzysu, a także działań w celu powiększenia zasobów i sił niezbędnych do efektywnego reagowania, c) podejmowanie działań polegających na ograniczeniu strat oraz zniszczeń, d) podejmowanie działań mających na celu przywrócenie zdolności reagowania, odtworzenia infrastruktury i odnowy zapasów, e) określanie występowania miejscowych zagrożeń, kategoryzacji oraz analizy ich wystąpienia, f) opracowywanie i aktualizacja zasadniczych elementów planu zarządzania

²⁵ Umowy nr CRU/ZKB/95/2023 i CRU/ZKB/96/2023 z 7 marca 2023 r. na lata 2023-2025.

²⁶ Stacja H-3 (Żelazno, akumulator z 2017 r.) zanik sygnału w dniu 14 września 2024 r. o godz. 23:45, H-12 (Stronie Śląskie, akumulator z 2019 r.) i H-14 (Lądek-Zdrój, akumulator z 2018 r.) zanik sygnału w dniu 15 września 2024 r. o godz. 7:35.

²⁷ Uchwała Nr 44/2022 Zarządu Powiatu Kłodzkiego z dnia 21 lutego 2022 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku, ze zm.

kryzysowego oraz planu operacyjnego ochrony przed powodzią, g) tworzenie warunków do współdziałania różnych podmiotów ratowniczych, h) sporządzanie projektu wniosku do Wojewody o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, i) określanie i wdrażanie procedur zarządzania kryzysowego, j) szacowanie strat i opracowywanie raportu odbudowy, k) opracowywanie projektów zarządzeń lub decyzji Starosty dotyczących wprowadzenia niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, l) przygotowywanie analiz i bieżących raportów o stanie bezpieczeństwa mieszkańców powiatu, m) prowadzenie bieżącej analizy funkcjonowania systemów monitorujących zagrożenia, n) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, p) opracowywanie prognoz rozmiarów zagrożenia.

W części dotyczącej PCZK przewidziano m.in. następujące zadania: a) opracowywanie i uaktualnianie bazy danych PCZK, b) przygotowywanie i organizowanie ćwiczeń w zakresie zadań realizowanych przez PCZK, c) utrzymywanie stałego kontaktu z WCZK oraz z centrami sąsiednich powiatów, gmin i innymi podmiotami ratowniczymi i współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, d) podejmowanie doraźnych działań interwencyjnych w ramach kompetencji, e) pełnienie całodobowych dyżurów w PCZK na polecenie Starosty, w przypadkach wystąpienia zagrożeń i sytuacji kryzysowych, j) sporządzanie bieżących raportów oraz dokumentowanie prowadzonych działań.

W schemacie organizacyjnym Wydziału ZKB zostało ujętych pięć etatów: dyrektor, stanowisko ds. obronnych i zarządzania kryzysowego, stanowisko ds. zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpowodziowej, stanowisko ds. zarządzania kryzysowego, polityki zdrowotnej i społecznej (dwa etaty). Wydział ZKB oraz PCZK podlegały bezpośrednio Staroście. Zadania PCZK zostały przypisane pracownikom Wydziału ZKB i jego dyrektorowi.

(akta kontroli str. 34-78)

Starosta powołał PZZK²⁸ oraz ustalił jego organizację, siedzibę i tryb pracy. Siedzibą Zespołu było Starostwo, a w jego skład wchodził: Starosta jako przewodniczący; wicestarosta, etatowy członek zarządu, jako zastępcy przewodniczącego; dyrektor Wydziału ZKB; Komendanci: Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowej Policji oraz Placówki Straży Granicznej, a także: Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, Powiatowy Lekarz Weterynarii, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego; dyrektorzy; Zarządu Dróg Powiatowych, Zakładu Opieki Zdrowotnej, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, Zakładu Karnego; Wojskowy Komendant Uzupełnień; Dowódca 22 Karpackiego Batalionu Piechoty Górskiej; Kierownik Inspekcji Transportu Drogowego; Kierownik Referatu Realizacji w Kłodzku – Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu; Naczelnik GOPR „Grupa Sudecka GOPR” w Wałbrzychu; Prezes Zarządu Kłodzkiego Oddziału WOPR w Kłodzku oraz Szef Wojskowego Centrum Rekrutacji w Kłodzku. Zarządzenie nr 77/2021 nie uwzględniało w składzie przedstawiciela Wód Polskich, ale w okresie przed powodzią i w jej trakcie, co do zasady, brał on udział w posiedzeniach PZZK, w oparciu § 3 ust.

²⁸ Zarządzeniem nr 77/2021 z 27 maja 2021 r. zastąpionym następnie zarządzeniem nr 35/2025 z 16 kwietnia 2025 r.

5 zarządzenia, który przewidywał, że *Starosta może zaprosić inne osoby do udziału w pracach Zespołu*. W zarządzeniu nr 35/2025 z 16 kwietnia 2025 r. przedstawiciela Wód Polskich zaliczono do stałego składu PZZK (§ 1 ust. 1 pkt 22 zarządzenia).

W zarządzeniu o powołaniu PZZK wskazano, że przy pomocy Zespołu Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego oraz zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, a decyzję o uruchomieniu Zespołu podejmuje Starosta każdorazowo jeżeli uzna, że jest to konieczne, a w szczególności w przypadku zagrożenia obejmującego znaczny obszar powiatu oraz konieczności udzielenia pomocy innej jednostce samorządu terytorialnego. Przewidziano, że polecenie uruchomienia Zespołu Starosta przekazuje Dyrektorowi Wydziału ZKB, który powiadamia wszystkich lub wybranych członków Zespołu lub podmioty przewidziane do realizacji zadań zarządzania kryzysowego. W załączniku nr 1 do zarządzenia określono procedurę zwołania posiedzenia PZZK. Całodobowy obieg informacji i koordynację działań na potrzeby Zespołu zapewniał Wydział ZKB – PCZK. Całodobową służbę dyżurną stanowią pracownicy ZKB – PCZK, przy wsparciu Dyżurnych Stanowiska Kierowania Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku. Wzór harmonogramu pełnienia dyżurów przez pracowników ZKB określono w załączniku nr 2. Zadania i procedurę współdziałania pracowników Wydziału ZKB (PCZK) oraz dyżurnych stanowisk kierowania KP PSP w Kłodzku określono w załączniku nr 3, a schemat obiegu informacji i koordynacji działań w czasie zagrożenia w załączniku nr 4. Ustalono, że miejscem posiedzeń Zespołu jest siedziba Zespołu, a w przypadku niemożności zwołania posiedzenia w siedzibie Zespołu posiedzenie odbywa się w siedzibie Komendanta PSP lub w siedzibie Komendanta Powiatowej Policji.

W omawianym zarządzeniu Starosta nałożył na członków PZZK m.in. obowiązek przekazywania do PCZK istotnych informacji dotyczących zagrożeń, zdarzeń nadzwyczajnych i sytuacji kryzysowych występujących na terenie powiatu kłodzkiego, uzyskanych w ramach wykonywanych zadań i posiadanych kompetencji. Wykonanie zarządzenia powierzono Dyrektorowi ZKB.

(akta kontroli str. 503-514, 527-536)

3. W Starostwie w 2018 r. opracowano PPZK. Został on uzgodniony z członkami PZZK²⁹ i zatwierdzony przez Starostę 27 września 2018 r. Wojewoda Dolnośląski zgłosił zastrzeżenia i uwagi do PPZK, ale po wprowadzeniu przez Starostę zmian i korekt, stwierdził, że plan jest zgodny z przepisami i wytycznymi Wojewody, i 11 października 2019 r. zatwierdził ten dokument. W PPZK wskazano, że na terenie powiatu kłodzkiego zidentyfikowano i opisano 12 grup zagrożeń, dla których ustalono obszary i rejony zagrożone oraz określono matryce ryzyka i stopień akceptowalności ryzyka. Za najpoważniejsze zagrożenie dla powiatu uznano powódź, precyzując, że *teren powiatu najbardziej jest zagrożony powodziami rzeczными, ponadto występują tu powodzie związane z ulewnymi, nawałnymi deszczami oraz powodzie roztopowe, zatorowe i śryżowe. Warunki fizjograficzne oraz hydrografia powiatu kłodzkiego ograniczają możliwość przewidywania wielkości opadów i skutków, jakie te opady wywołają, zwłaszcza że powodzie na potokach i rzekach górskich trwają zaledwie kilka godzin. Nawet krótkotrwałe ulewne deszcze*

²⁹ Podczas posiedzenia 27 września 2018 r. i uzyskał pozytywną opinię.

*na terenach o dużych spadkach, przy wypełnionej retencji podłoża, powodują gwałtowny przybór wody w ciekach, stwarzając tym samym wzrost zagrożenia powodziowego. Nagłe i szybkie zmiany w korytach rzek utrudniają wczesne ostrzeżenie i ewakuację ludności z terenów zagrożonych. Opisano także 11 przypadków wystąpienia na terenie powiatu powodzi lub podtopień w okresie od 1997 do 2017 r. W PPZK scharakteryzowano istniejące na terenie powiatu zbiorniki przeciwpowodziowe, ale nie przewidziano zagrożenia związanego ze zniszczeniem budowli piętrzących. Od zatwierdzenia planu w 2019 r. wprowadzano do niego zmiany o charakterze technicznym (np. zmiana danych teleadresowych jednostek uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym) ale nie poddawano go aktualizacjom, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W Starostwie przynajmniej od 2020 r. nie przeprowadzano ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym dotyczących praktycznego zastosowania przewidzianych w PPZK procedur reagowania kryzysowego, co również opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.*

(akta kontroli str. 142-184)

Zagadnienia dotyczące ryzyka wystąpienia powodzi zawarte były także w POOPP opracowanym we wrześniu 2018 r., który obejmował m.in. mapę zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego, spis zagrożonych sołectw oraz załączniki funkcjonalne (wzory: zestawienia sił i środków przewidzianych do ochrony przed powodzią, zbiorczego planu ewakuacji ludności i inwentarza z obszarów zagrożonych powodzią, wykazu magazynów przeciwpowodziowych), zasady nadzorowania urządzeń LSOP – wymagania dotyczące konserwacji i kalibracji. POOPP był poddawany aktualizacjom, w tym w zakresie dostępnych narzędzi, materiałów i ich składowania, a także dostępności i charakteru miejsc służących ewentualnej ewakuacji ludności z terenów zagrożonych lub dotkniętych powodzią.

(akta kontroli str. 212-263)

Dokumentem określającym istotne zasady działania w sytuacji kryzysowej, w tym podczas zagrożenia powodziowego był również Regulamin w sprawie eksploatacji systemu łączności radiowej na terenie powiatu kłodzkiego³⁰. Przewidziano w nim m.in., że *Powiatową sieć łączności radiotelefonicznej tworzy się w celu realizacji potrzeb starosty, burmistrzów i wójtów w zakresie zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz bieżącej koordynacji działań służb ratowniczych. Stosownie do regulaminu w skład sieci wchodzi stacje radiowe znajdujące się w urzędach gmin powiatu kłodzkiego, w Starostwie Powiatowym w Kłodzku, stacja retransmisyjna zlokalizowana na terenie Parku Narodowego Gór Stołowych, stacja retransmisyjna zlokalizowana na [Czarnej Górze]³¹, stacje będące własnością powiatowych służb, inspekcji straży oraz innych jednostek realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców powiatu. W regulaminie określono kryptonimy i kody abonentów, procedury prowadzenia korespondencji oraz sposób sprawdzania łączności. PCZK – stosownie do*

³⁰ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 77/2023 Starosty Kłodzkiego z dnia 17 października 2023 r. w sprawie eksploatacji systemu łączności radiowej na terenie powiatu kłodzkiego.

³¹ W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nawiasy kwadratowe „[]” służą do dodawania wtrąceń lub komentarzy w cytatach, oznaczania fragmentów pominiętych lub zmienionych w celu np. ochrony danych osobowych.

regulaminu – sprawdzało łączność poprzez wywoływanie poszczególnych stacji radiowych codziennie w dni robocze w godz. 8:00 – 8:15.

(akta kontroli str. 501-502, 564-557)

4. W okresie objętym kontrolą Starosta i były Starosta nie koordynowali działań w zakresie aktualizacji planów zarządzania kryzysowego dla gmin z terenu powiatu kłodzkiego. Pomimo obowiązywania maksymalnie dwuletniego okresu planistycznego, ostatnie zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego pochodziły z 2018 r. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 643-721)

5. W Wydziale ZKB gromadzono aktualne informacje dotyczące przygotowania zaplecza logistycznego na wypadek wystąpienia powodzi na terenie powiatu, w tym dotyczące dostępnych narzędzi, materiałów i ich składowania, a także dostępności i charakteru miejsc służących ewentualnej ewakuacji ludności z terenów zagrożonych lub dotkniętych powodzią. W okresie objętym kontrolą corocznie występowało do gmin z terenu powiatu o przekazanie informacji o stanie magazynów przeciwpowodziowych oraz o miejscach zastępczego zakwaterowania, środkach transportu osób i osobach odpowiedzialnych za przeprowadzenie ewakuacji. Uzyskane informacje stanowiły podstawę aktualizacji wprowadzanych do POOPP. Niezależnie od powyższych okresowych aktualizacji, w dniu 12 września 2024 r. o godz. 8:36, w związku z zidentyfikowanym ryzykiem wystąpienia powodzi, wysłano do gmin e-mail o potwierdzenie stanów magazynów przeciwpowodziowych i zapewnienie dostępności zgromadzonego w nich sprzętu i materiałów. Z gmin uzyskano potwierdzenia zgodności stanów magazynów z danymi podanymi w czerwcu 2024 r., a w niektórych przypadkach o zwiększeniu zasobów poprzez dokupienie worków przeciwpowodziowych i piachu.

(akta kontroli str. 212-263)

Pomieszczenie, w którym funkcjonowało PCZK było wyposażone w akumulatory UPS i agregat prądotwórczy o mocy 7 kW, które zapewniały możliwość kontynuowania pracy pomimo braku zasilania sieciowego. Agregat był regularnie serwisowany oraz sprawdzany raz w miesiącu, a także w przypadku identyfikowania ryzyka wystąpienia zagrożenia. Prace serwisowe i sprawdzenia były dokumentowane w książce eksploatacyjnej agregatu. Podczas powodzi we wrześniu 2024 r. zasilanie awaryjne PCZK działało prawidłowo. Przed powodzią we wrześniu 2024 r. Starostwo nie prowadziło powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 779-799)

Po powodzi z września 2024 r. w Starostwie przystąpiono do tworzenia powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, w tym pozyskano i dostosowano na ten cel budynek³² oraz zgromadzono jego wyposażenie obejmujące m.in. agregat prądotwórczy 114 szt., nagrzewnica 382 szt., grzejnik olejowy 255 szt., generator ozonu 22 szt., myjka ciśnieniowa 18 szt., worki

³² Przy ul. Wyspiańskiego 2M w Kłodzku.

przeciwpowodziowe 70 000 szt. Uruchomienie magazynu zaplanowano na październik 2025 r.

(akta kontroli str. 537-539, 883-886)

6. Przed powodzią z września 2024 r. w Starostwie nie pozyskiwano informacji o stanie technicznym i funkcjonowaniu obiektów hydrotechnicznych, w tym zapór w Stroniu Śląskim i w Międzygórzu. W szczególności nie występowano do Wód Polskich i/lub organów nadzoru budowlanego o protokoły przeglądów okresowych tych obiektów budowlanych. Nie korzystano także z możliwości przewidzianej w art. 4b ustawy o samorządzie powiatowym – tj. nie stosowano środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu (monitoringu) zapór wodnych i innych kluczowych obiektów hydrotechnicznych dla zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej.

Starosta wyjaśniła, że nic jej nie wiadomo o pozyskiwaniu informacji o stanie technicznym i funkcjonowaniu obiektów hydrotechnicznych oraz że nie należy to do kompetencji Powiatu. Były Dyrektor ZKB zeznał: *przyjmowaliśmy, że właściciel obiektu wie co robi i że utrzymuje obiekty w odpowiednim stanie technicznym* oraz wskazał, że w 2022 r. ale i we wcześniejszych latach, rozpoznawał pod względem technicznym i finansowym, a także konsultował z firmą specjalistyczną, utworzenie monitoringu obiektów hydrotechnicznych oraz inne unowocześnienia LSOP, przygotował dla nich szacunki kosztów, ale od ówczesnego Starosty lub na etapie opracowywania budżetu, każdorazowo otrzymywał informację, że przedsięwzięcia nie mogą zostać zrealizowane z powodu braku pieniędzy. Były Starosta zeznał, że szukano pieniędzy zewnętrznych na ulepszenie systemu LSOP, w tym m.in. był pomysł własnego radaru meteorologicznego, jednak samorząd nie był w stanie sam udźwignąć wielomilionowych kosztów, a poszukiwania środków zewnętrznych były nieskuteczne.

(akta kontroli str. 607-613, 615-621)

7. W związku z zagrożeniem powodziowym i następnie powodzią we wrześniu 2024 r. w Starostwie zastosowano przewidzianą w PPZK Procedurę Reagowania PRK nr 1 *Działania w czasie powodzi*. W jej ramach zrealizowano szereg Standardowych Procedur Operacyjnych:

1/ SPO nr 1 *Zwołanie posiedzenia Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego* – pierwsze posiedzenie PZZK odbyło się 12 września 2024 r. od godz. 9:10 do 10:00, kolejne 14, 15, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 września 2024 r. Posiedzenia PZZK związane z usuwaniem skutków powodzi i koordynacją pomocy poszkodowanym zwoływano regularnie również w okresie od października 2024 r. do stycznia 2025 r.

2/ SPO nr 7 *Prowadzenie monitoringu zagrożeń* – m.in. w trybie ciągłym zapoznawano się z prognozami pogody i odczytami z LSOP.

3/ SPO nr 15 *Ogłoszenie/odwołanie pogotowia/alarmu przeciwpowodziowego przez starostę* – pogotowie przeciwpowodziowe Starosta ogłosiła 13 września 2024 r. o godz. 8:00, alarm przeciwpowodziowy tego samego dnia o godz. 12:00, alarm

odwołano 20 września 2024 r. o godz. 13:00, a pogotowie 23 września 2024 r. o godz. 10:00.

4/ *SPO nr 2 Użycie oddziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego* – wnioski o wsparcie przez Siły Zbrojne skierowano do Wojewody Dolnośląskiego w dniach 14 i 15 września 2024 r.

5/ *SPO nr 8 Alarmowanie, ostrzeganie i informowanie ludności* – na stronie internetowej i w BIP Starostwa na bieżąco zamieszczano informacje o zagrożeniu meteorologicznym i hydrologicznym, o ogłoszeniu pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, ostrzeżenie o przerwaniu zapory w Stroniu Śląskim opublikowano 15 września 2024 r. o godz. 13:26.

6/ *SPO nr 11 Prowadzenie komunikacji społecznej urzędu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej* – organizowano konferencje prasowe i przekazywano ogłoszenia dla mediów.

Kierunki podejmowanych działań były zasadniczo zgodne z procedurami. Odstępstwa w zakresie dokumentowania działań PCZK i posiedzeń PZZK, niezwłocznego przekazywania informacji do PCZK oraz przekazywania ostrzeżeń i komunikatów do wójtów i burmistrzów (gmin) z terenu powiatu kłodzkiego opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 135-140, 264-291, 293-500)

8. W dniu 11 września 2024 r. o godz. 13:14 PCZK otrzymało e-mail z ostrzeżeniem IMGW-PIB o prognozowanych silnych opadach deszczu (tzw. niż genuński) w okresie od 12 – 16 września, podczas których suma opadów w poszczególnych dniach wynosić miała 40-70 mm 12/13 września, 80-120 mm 13/14 września, 70-110 mm – lokalnie do 150 mm 14/15 września, 20-40 mm 16 września 2024 r. Do PCZK przekazywane były kolejne ostrzeżenia, aktualizacje, informacje aktualne i prognozy dotyczące sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej – po kilka dziennie. PCZK pozostawało w stałym kontakcie z zespołami kryzysowymi w gminach oraz z WCZK – przekazywano ostrzeżenia i informacje o poczynionych przygotowaniach, w tym przeprowadzono aktualizację zasobów opisaną w pkt 5 niniejszej sekcji. Starosta, były Dyrektor ZKB i pracownicy ZKB uczestniczyli w wideokonferencjach i „sztabach kryzysowych”, dotyczących aktualnej i prognozowanej sytuacji hydrologicznej i meteorologicznej.

(akta kontroli str. 81-134)

W oparciu o wyniki prowadzonego monitoringu zagrożenia i uzgodnienia z WCZK, Starosta w dniu 13 września, od godz. 7:30 wprowadziła dyżury 24h PCZK, a o godz. 8:00 i 12:00 ogłosiła – odpowiednio – pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. W tym samym dniu o godz. 20:05, zaewidencjonowano odczyty z LSOP: stany ostrzegawcze zostały przekroczone na: H-1 (Kłodzko), H-2, H-3, H-4, H-5, H-10, H-11, H-12 [Stronie Śląskie], H-14 [Łądek-Zdrój], H-15, H-17, H-19. W dniu 14 września, w godz. 8:00-20:00, do PCZK napływały informacje o lokalnych zagrożeniach, prowadzono koordynację działań, organizowano wyjazdy do wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego, otrzymywano

zgłoszenia o miejscowym zalaniu drogi do Łądko-Zdroju, dokonywano ustaleń dotyczących transportu chorego do szpitala.

(akta kontroli str. 292, 574-605)

W dniu 14 września, o godz. 23:23 i 23:25 PCZK zarejestrowało w dzienniku zdarzeń informacje: 1/ od Burmistrza Stronia Śląskiego, że *z zaporą dzieje się coś złego, że woda wylewała się przez koronę zapory i że prawdopodobnie są jakieś przecieki, ogłoszona została dobrowolna ewakuacja mieszkańców z terenów poniżej zapory, gdyż od Wód Polskich otrzymano informację, że taka ewakuacja jest zalecana*; 2/ od pracownika Urzędu Miejskiego w Stroniu Śląskim, że *rozpoczęto ewakuację ludności poniżej zapory, wysoki poziom wody, ludzie odcięci przez wodę, możliwość strat w ludziach, obawy czy uda się utrzymać zaporę – niestabilność zapory*. Powyższe informacje przekazano do WCZK i do wyznaczonego pracownika Urzędu Miejskiego w Łądku-Zdroju. Również o godz. 23:25 były Dyrektor ZKB skontaktował się telefonicznie z Kierownikiem Nadzoru Wodnego w Kłodzku i uzyskał informację, że nie ma zagrożenia przerwania zapory, że pracownicy Wód Polskich są na zaporze i sytuacja jest pod kontrolą, a zaporę jest także pod stałą obserwacją Straży Miejskiej w Stroniu Śląskim. W celu zweryfikowania informacji o zagrożeniu przerwania zapory, były Dyrektor ZKB o godz. 23:45 skontaktował się telefonicznie z Centrum Operacyjnym Ochrony Przeciwpowodziowej Wód Polskich we Wrocławiu.

(akta kontroli str. 574-605, 607-613, 850-854)

W dniu 15 września, o godz. 00:26 w PCZK w dzienniku zdarzeń zarejestrowano e-mail z Wód Polskich: *w odpowiedzi na Państwa zgłoszenie telefoniczne o możliwym braku stabilności zapory zbiornika Stronie Śląskie, po zweryfikowaniu tej informacji z Kierownikiem tego zbiornika przekazuję, że na chwilę obecną zaporę jest stabilna. Jedynie przelanie się wody przez korpus zapory ziemnej może doprowadzić do powstania przebicia. Oczywiście czas w jakim będzie utrzymywany Max PP ma wpływ na jej stabilność. Na razie zaporę piętą kilkanaście godzin zatem nie powinno wystąpić jej uplastycznienie. Zaporę posiada system drenarski obniżający poziom wody w jej korpusie. Sama ewakuacja ludności jest zasadna ponieważ zbiornik przestał pełnić swoją funkcję z powodu wykorzystania 100% rezerwy powodziowej*. Wiadomość przekazano dalej do WCZK i gmin Łądek-Zdrój i Stronie Śląskie.

(akta kontroli str. 552, 574-605)

W dniu 15 września, w godz. 00:30 – 7:00, PCZK koordynowało działania przeciwpowodziowe związane z miejscowymi podtopieniami, pomoc poszkodowanym i zaopatrzenie w wodę pitną. Były Dyrektor ZKB zeznał, że w dniu 15 września 2024 r. rano poziom wody na terenie powiatu był już ustabilizowany – nie było tendencji wzrostowej i nie padał deszcz, *nie było zatem na tę chwilę przesłanek aby spodziewać się pogorszenia sytuacji*. Wyraził pogląd, że *gdyby nie doszło do przerwania zapory [w Stroniu Śląskim] to sytuacja pozostawałaby pod kontrolą*. W dniu 15 września, od ok. godz. 7:10, Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Starosta Kłodzki i przedstawiciele służb zarządzania Kryzysowego uczestniczyli w zorganizowanej

w Kłodzku konferencji prasowej, podczas której nie wskazano na bezpośrednie zagrożenie przerwania zapory w Stroniu Śląskim.

(akta kontroli str. 574-605, 607-613, 940-942)

Po wpisie nr 2631.3 dnia 15 września z godz. 00:50 dotyczącym przekazania cytowanego wyżej e-maila z godz. 00:26 od Wód Polskich, PCZK zaprzestało rejestrowania działań w dzienniku zdarzeń – gdyż kolejny wpis nr 2632 wprowadzono dopiero o godz. 13:25 i dotyczył on pobocznego, względem zachodzącej w tym czasie katastrofy zapory i jej skutków, zagadnienia zabezpieczenia zakładu opieki zdrowotnej w worki. Zaniechanie obowiązku dokumentowania zdarzeń opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 574-605)

W toku kontroli ustalono, że pierwszym symptomem bezpośredniego zagrożenia przerwania zapory w Stroniu Śląskim było pojawienie się 15 września 2024 r. o godz. 10:15 przecieku przez część ziemną zapory. Przecieki systematycznie się powiększały – postępowało rozmywanie zapory ziemnej – a o 11:34 doszło do gwałtownego powiększenia wyrwy w zaporze, co dla przeciętnego obserwatora mogło być odebrane jako moment katastrofy – przerwania (pęknięcia) zapory. W godz. 11:34-13:20 zbiornik uległ niemal całkowitemu opróżnieniu, przy czym najszybszy odpływ wody ze zbiornika występował od 11:45-12:30. Starosta i PCZK nie otrzymywali bieżących informacji o zachodzącej katastrofie.

(akta kontroli str. 574-605, 607-613, 878-879, 943)

Informacje takie były za to przekazywane przez bezpośredniego świadka katastrofy w rozmowach telefonicznych z lokalną dziennikarką przebywającą w Kłodzku. W rozmowie z godz. 10:20 świadek przekazał, że zaporę pękła, że doszło do katastrofy. W kolejnej rozmowie o godz. 11:57, przekazał, że zaporę pękła, woda zalewa miasto i poprosił, aby *wszystkich poinformować, aby się ewakuowali bo idzie na nich wielka woda*. O godz. 12:01, świadek zamieścił w Internecie film, na którym widać przerwaną zaporę i zalewanie Stronia Śląskiego destrukcyjną falą powodziową. Dziennikarka próbowała zweryfikować otrzymywane informacje dzwoniąc do Burmistrza Kłodzka ok. 10:25, do PCZK ok. 10:30 i do Rzecznika Prasowego Starosty, ale rozmówcy informowali, że nie mają żadnych informacji o przerwaniu zapory.

(akta kontroli str. 638-642)

O przerwaniu zapory Starosta dowiedziała się 15 września, godz. 12:13, gdy bezpośrednio do niej zadzwonił Burmistrz Stronia Śląskiego, i w rozmowie trwającej 3 min. i 19s, poinformował, że pękła zaporę i wielka fala zalewa i niszczy miasto, że na dachach budynków są ludzie odcięci przez wodę i potrzebne są śmigłowce aby ich uratować. Rozmowa była prowadzona w gabinecie Starosty w trybie głośnomówiącym, w obecności pracownika Wydziału Prasowego Starostwa. Starosta poleciła temu pracownikowi przekazać informację niezwłocznie do PCZK, a on podjął się wykonania tego polecenia – poszedł

przekazać informację. Informacja nie dotarła jednak do PCZK, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 615-621, 633-636)

Dziennikarka po otrzymaniu kolejnych informacji i obejrzeniu filmu od świadka katastrofy, o godz. 12:35 przyszła do Starostwa, gdzie na korytarzu, przed gabinetem byłego Dyrektora ZKB, spotkała pracownika Wydziału Prasowego, który otworzył drzwi i przepuścił ją przodem. Dziennikarka weszła do gabinetu byłego Dyrektora ZKB i w obecności pracownika Wydziału Prasowego, powiedziała byłemu Dyrektorowi ZKB, że otrzymuje informacje o przerwaniu zaporę i na swoim telefonie pokazała film przedstawiający to zdarzenie. Były Dyrektor ZKB stwierdził, że nie ma żadnych informacji na ten temat, że nikt z PCZK takiego zdarzenia mu nie zgłaszał. Były Dyrektor ZKB, wraz z dziennikarką i pracownikiem Wydziału Prasowego, udali się do pomieszczenia PCZK, gdzie poprosił pracowników o informacje o przerwaniu zaporę – których ci nie mieli. W tym czasie dziennikarka otrzymała na telefon komórkowy informację o zamieszczeniu przez świadka katastrofy w Internecie kolejnego filmu, przedstawiającego jak woda niszczy centrum Stronia Śląskiego. Dziennikarka również ten film pokazała Dyrektorowi ZKB, pracownikowi Wydziału Prasowego i pracownikom PCZK. Wszystkie te osoby – według zeznań dziennikarki – *były zaskoczone, nic nie wiedziały wcześniej o przerwaniu zaporę*.

(akta kontroli str. 607-613, 615-621, 633-636)

W godz. 12:45 – 12:48 były Dyrektor ZKB skontaktował się telefonicznie z Kierownikiem Nadzoru Wodnego w Kłodzku, rozmowa była prowadzona w trybie głośnomówiącym przy dziennikarce i pracowniku Wydziału Prasowego. Były Dyrektor ZKB powiedział, że najprawdopodobniej nastąpiła awaria zaporę i oczekiwał odniesienia się do tej informacji. Kierownik Nadzoru Wodnego stwierdził, że nie posiada informacji o awarii zbiornika, że nie ma łączności telefonicznej z pracownikiem na zaporze i że konieczne będzie wysłanie pracownika Wód Polskich aby sprawdził sytuację na miejscu. Były Dyrektor ZKB zapytał jaki wpływ na sytuację powodziową w Kłodzku może mieć przerwanie zaporę – przy założeniu, że rzeczywiście do tego doszło. Kierownik Nadzoru Wodnego powiedział, że nie wie, bo nie ma informacji o przebiegu katastrofy, ale według bardzo swobodnych szacunków fala powodziowa z zaporę może dołożyć od 1 m do 1,5 m do aktualnego poziomu wody w Kłodzku. Były Dyrektor ZKB poprosił pracownika Wydziału Prasowego aby powzięte informacje przekazał Staroście. Kilka minut po godz. 13:00 do PCZK dotarło z Wód Polskich potwierdzenie przerwania zaporę. Próby przekazania potwierdzenia katastrofy do gmin, przede wszystkim do Gminy Kłodzko i do Miasta Kłodzko, drogą telefoniczną były nieskuteczne – nie udało się nawiązać połączeń, najprawdopodobniej z powodu ograniczonej dostępności usług i przeciążenia sieci telefonii komórkowej. Pracownik PCZK dwukrotnie nadał komunikat o przerwaniu zaporę przez radiostację na otwartym kanale – tj. do wszystkich użytkowników systemu łączności radiowej na terenie powiatu kłodzkiego. Ze wskazań na urządzeniu wynikało, że nawiązane zostało połączenie z przemiennikiem „Zieleniec”, skąd sygnał powinien zostać retransmitowany na pozostałe przemienniki i do odbiorców końcowych. W PCZK nie otrzymano informacji zwrotnej z potwierdzeniem odbioru komunikatu od jakiegokolwiek odbiorcy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przekazanie informacji było

nieskuteczne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Starosta ani PCZK nie wystąpili do WCZK z wnioskiem o wysłanie Alertu RCB, co również opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 607-613, 615-621, 633-636, 850-861)

Według relacji świadków, 15 września o godz. 13:38, sytuacja powodziowa w Kłodzku była jeszcze stabilna, najniżej położone tereny miasta były od rana zalane na wysokość od kilku do kilkunastu centymetrów, np. na osiedlu mieszkaniowym przy ul. Malczewskiego *wody było do kostek, zalane były piwnice*. Od godz. 14:30 fala powodziowa z przerwanej zapory zaczęła docierać do Kłodzka, poziom wody gwałtownie podnosił – według zeznań świadków – o 1,5 m do 2 m. Skutkowało to zalaniem nowych terenów mieszkalnych i wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej oraz pogorszeniem sytuacji, w tym zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzi, na terenie osiedla przy ul. Malczewskiego, bo *tam gdzie woda sięgała do kostek poziom gwałtownie podniósł się do pierwszego piętra*.

(akta kontroli str. 607-613, 615-621, 633-636, 850-865)

W dniu 15 września w godz. 19:00 – 20:10 odbyło się posiedzenie PZZK, w trakcie którego omówiono sytuację w powiecie: największe zniszczenia w Stroniu Śląskim, Łądku-Zdroju i Kłodzku, brak łączności, niedziałające wodociągi, brak zasilania elektrycznego, brak gazu, wody pitnej i żywności, zniszczone drogi (w tym DK 33 Kłodzko-Bystrzyca Kłodzka-granica państwa, DK 8 Kłodzko-Wrocław zablokowana w Bardzie Śląskim, DW 391, 392, 386 – dojazd do Łądko-Zdroju możliwy tylko od strony Czech przez Lutynię, a do Stronia Śląskiego tylko przez Polanicę Zdrój), informacje o ewakuacji ludzi śmigłowcami, łodziami i amfibiami, zgłaszane zapotrzebowanie na wodę pitną, żywność z długim terminem przydatności do spożycia, środki chemii gospodarczej i higieniczne, koce, a w dalszej kolejności na osuszacze i agregaty prądotwórcze, informacja o transportach pomocy humanitarnej, optymistyczne prognozy pogody. W kolejnych dniach, tygodniach i miesiącach, Starosta, PCZK i PZZK zajmowali się koordynowaniem przywracania funkcjonowania zniszczonej lub uszkodzonej infrastruktury publicznej (sieci elektroenergetycznej, wodociągów, sieci gazowej, drogi i mosty) i pomocy dla poszkodowanych (dostarczanie wody i żywności, agregatów, osuszaczy, odkażanie studni, organizacja punktów pomocy medycznej i psychologicznej, zakwaterowanie osób ewakuowanych, odbieranie odpadów popowodziowych, ocenianie stanu technicznego budynków itp.).

(akta kontroli str. 293-500)

9. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r.³³, między innymi, na obszarze całego powiatu kłodzkiego, na okres 30 dni wprowadzono stan klęski żywiołowej. W czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej dopuszczono stosowanie następujących ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela: a/ obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń; b/ nakazu ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów; c/ nakazu lub zakazu przebywania w określonych

³³ Rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego - Dz. U. z 2024 r., poz. 1365. Dalej: rozporządzenie w sprawie klęski z 16 września.

miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; d/ nakazu lub zakazu określonego sposobu przemieszczania się. W ramach wdrożenia stanu klęski żywiołowej na terenie powiatu kłodzkiego, Starosta nie wydawała żadnych zarządzeń i decyzji z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej, poleceń z art. 10 ust. 2 ww. ustawy ani wniosków z art. 10 ust. 3 ww. ustawy. Starosta i Dyrektor ZKB wyjaśnili, że stan klęski żywiołowej został wprowadzony gdy powódź już minęła – po ewakuacji mieszkańców z terenów i miejsc zagrożonych oraz przejściu fali powodziowej – a na etapie usuwania jej skutków nie było potrzeby wydawania zarządzeń i decyzji ograniczających wolności i prawa człowieka i obywatela. Sytuacje kryzysowe i problematyczne były natomiast omawiane na posiedzeniach PZZK, gdzie przedstawiciele służb, inspekcji, wojska i gmin proponowali konkretne przedsięwzięcia, które były omawiane i akceptowane przez Starostę. Ustalone działania były w pełni realizowane, co znajduje potwierdzenie w sprawozdaniach składanych na kolejnych posiedzeniach PZZK, a zatem – według Starosty i Dyrektora ZKB – nie było potrzeby oficjalnego wydawania poleceń i występowania z wnioskami w tym zakresie.

(akta kontroli str. 866-868)

Starosta wyjaśniła, że *wprowadzenie stanu klęski żywiołowej przyznaje dodatkowe kompetencje Staroście, poprzez podporządkowanie wszystkich służb. Odczułam, że po wprowadzeniu tego stanu miałam więcej możliwości koordynowania działań mających na celu przywrócenie normalnego funkcjonowania poszkodowanych miejscowości.* Starosta nie identyfikowała konkretnych skutków finansowych i majątkowych dla powiatu związanych z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej. Do Starostwa nie wpłynęły żadne skargi, wnioski i petycje dotyczące stanu klęski żywiołowej, w tym dotyczące ograniczenia praw i wolności.

(akta kontroli str. 615-621)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przynajmniej od początku 2020 r. w Starostwie nie organizowano i nie przeprowadzano szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym obejmujących epizody praktycznego zastosowania standardowych procedur operacyjnych dotyczących działań przeciwpowodziowych i ewakuacji ludności, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Skutkiem ww. zaniechania było zaistnienie ryzyka nieprawidłowego przeprowadzenia działań w sytuacji rzeczywistego wystąpienia zagrożenia. Na 2026 r. w Starostwie zabezpieczono środki i zaplanowano ćwiczenia praktyczne w zakresie ewakuacji ludności.

Osoby odpowiedzialne za nieprawidłowość m.in. wyjaśniły: 1/ były Starosta – *z tego co pamiętam były takie szkolenia, przeprowadzane albo przez nas albo przez straż pożarną;* 2/ były Dyrektor ZKB – *ćwiczenia na terenie powiatu kłodzkiego odbywały się praktycznie corocznie (poza okresem pandemii), których organizatorem był Wydział ZKB;* 3/ Starosta – *Starostą jestem od maja 2024 r., należałoby o to zapytać poprzedniego Starostę i pana [byłego Dyrektora ZKB].*

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że teza o przeprowadzaniu omawianych ćwiczeń okazała się niezgodna ze stanem faktycznym, gdyż pomimo ponawianego żądania, jednostka kontrolowana nie przedstawiła dokumentów

na jej potwierdzenie, a Dyrektor ZKB złożył oświadczenie, że od 2020 r. ćwiczeń nie przeprowadzano. Odnotować także należy, że Starosta wykonywała zadania kierownika jednostki kontrolowanej od 28 grudnia 2023 r. tj. od przyjęcia przez Radę Powiatu rezygnacji byłego Starosty. Do kręgu osób ponoszących odpowiedzialność za nieprawidłowość nie zaliczono Dyrektora ZKB, gdyż uwzględniono jego wyjaśnienia, że stanowisko objął w trakcie sytuacji kryzysowej we wrześniu 2024 r. i od tego czasu priorytetem pozostawało usuwanie skutków powodzi oraz odtwarzanie i wzmacnianie zasobów.

(akta kontroli str. 607-613, 615-621, 883-886)

2. Od zatwierdzenia PPZK przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 6 sierpnia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych, nie był on poddawany przeglądom aktualizacyjnym, w celu ewentualnego wdrożenia zmian w procedurach, zasobach i rolach wobec wystąpienia nowych zagrożeń, jak epidemia COVID-19, dezinformacja i działania hybrydowe, wojna na Ukrainie lub zmiany klimatyczne. Powyższe stanowiło naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który przewiduje, że plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

PPZK zawierał na str. 11 arkusz czternastu „aktualizacji”, które były wprowadzane w okresie od 30 września 2020 r. do 18 marca 2024 r., z wyszczególnieniem numeru aktualizacji, daty, podstawy i rodzaju aktualizacji, zakresu stron oraz danych wykonawcy aktualizacji. „Aktualizacje” te dotyczyły m.in. zmian danych teleadresowych jednostek współdziałających, zmian nazw, publikatorów i treści aktów prawnych i w niewielkim stopniu zmian informacji o otoczeniu – jak długość i przebieg sieci gazowej, wielkość zasobów jednostki współdziałającej, czy wykreślenie zlikwidowanego zakładu przemysłowego. Istotą wprowadzanych zmian było zatem usuwanie pojawiających się niezgodności treści planu ze zmianami zachodzącymi w rzeczywistości. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wskazane zmiany nie wypełniały obowiązku aktualizacji planu, gdyż podstawowym elementem tego procesu powinna być analiza nowych i zmieniających się zagrożeń oraz doświadczeń w celu zidentyfikowania potrzeb dokonania korekty lub wprowadzenia nowych procedur reagowania kryzysowego. W rozpatrywanym przypadku dokumentacja aktualizacyjna nie zawierała żadnych śladów wskazujących na przeprowadzanie przeglądu tych procedur.

(akta kontroli str. 142-211, 789-835)

Były Dyrektor ZKB wyjaśnił m.in., że *PPZK był aktualizowany głównie poprzez zmianę aktów prawnych i danych teleadresowych i te czynności zgodnie z zakresem obowiązków realizował pan [pracownik ZKB], zwracałem się wielokrotnie do DUW z pytaniem, czy przewidywane są nowe wytyczne do planu z uwagi na sytuacje jakie się wydarzyły w Polsce w ostatnich latach (pandemia, wojna na Ukrainie, itp.), otrzymywałem informację, że na razie nie będzie nowych wytycznych z uwagi na brak założeń z Ministerstwa*. Dyrektor ZKB wyjaśnił m.in., że *ostatnie wytyczne Wojewody do [PPZK] zostały wydane w roku 2018 i na ich podstawie został sporządzony [PPZK]. Planowanie w cyklu dwuletnim nie narzuca konieczności pisania nowego planu w tym okresie. Jest to czas kiedy powinno sprawdzić się opracowane procedury postępowania w ramach prowadzonych ćwiczeń i następnie ewentualnie je aktualizować, takie zmiany w planie ZK powinny być zatwierdzane przez starostę*

i uzgadnianie z wojewodą. Dokonywanie zmian technicznych w planie ZK w postaci danych teleadresowych, danych osób, czy jednostek ze względu na ich obligatoryjny i techniczny charakter nie podlegają zatwierdzaniu przez starostę i uzgadnianiu z wojewodą, gdyż zmiany takie nie mają wpływu na kształt planu ZK. Były Starosta i Starosta wskazali, że nie wiedzieli o konieczności aktualizacji PPZK. Starosta i Dyrektor ZKB oświadczyli, że przystąpiono do aktualizacji PPZK. Najwyższa Izba Kontroli podziela stanowisko Dyrektora ZKB o rozróżnieniu zmian o charakterze technicznym – które przeprowadzano – oraz aktualizacji polegających na sprawdzaniu i opracowywaniu procedur reagowania – których zaniechanie uzasadniało sformułowanie niniejszej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 607-613, 883-886, 889-917)

3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie realizowano zadań mających na celu zapewnienie aktualności gminnych planów zarządzania kryzysowego w gminach na terenie powiatu kłodzkiego, w tym nie wydawano zaleceń i nie zatwierdzano nowych planów albo ich aktualizacji. Ostatnie takie zalecenia wydano w 2018 r. a gminne plany zatwierdzano w latach 2018-2019. Powyższe stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 2 lit c-d w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, z których to przepisów wynika, że wskazane działania względem gminnych planów zarządzania kryzysowego należy podejmować z zachowaniem maksymalnie dwuletniego okresu planistycznego.

Starosta wskazała na krótki okres zajmowania stanowiska i że wcześniej nie zajmowała się sprawami zarządzania kryzysowego. Były Starosta zeznał, że nie miał świadomości obowiązku podejmowania działań w celu aktualizacji gminnych planów zarządzania kryzysowego, w tym wydawania do nich zaleceń, a były Dyrektor ZKB wyjaśnił, że nie zapewnił opracowania zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego, gdyż nie otrzymano w wytycznych z DUW, a na zapytania w ich sprawie uzyskiwano zapewnienie, że cykl planistyczny rozpocznie się w późniejszym terminie. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że brak świadomości czy też informacje od pracowników organu wyższego szczebla nie są okolicznościami zwalniającymi z realizacji obowiązku określonego w ustawie.

(akta kontroli str. 643-721, 883-886, 889-917)

4. Zadania wykonywane przez PCZK, i częściowo posiedzenia PZZK, w trakcie powodzi we wrześniu 2024 r. nie były należycie dokumentowane co było niezgodne z art. 16 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz z procedurami wewnętrznymi przewidzianymi w załącznikach nr 1 i nr 3 do zarządzenia nr 77/2021 Starosty Kłodzkiego z dnia 27 maja 2021 r., ze zm. w sprawie powołania PZZK oraz organizacji PCZK. Przywołane przepisy ustawy ustanawiają bezwzględny obowiązek dokumentowania działań podejmowanych przez PCZK. We wskazanych procedurach wewnętrznych sprecyzowano, że obowiązek ten miał być realizowany poprzez prowadzenie dziennika zdarzeń i sporządzanie protokołów z posiedzeń PZZK. Za okres 15-18 września 2024 r. w dzienniku zdarzeń zamieszczono łącznie 11 wpisów, które w większości dotyczyły czynności technicznych (odebranie prognozy pogody, ostrzeżenia meteorologicznego, czy logowania do system), a za okres 19-21 nie zamieszczono żadnych wpisów. Dokonane zapisy nie odpowiadały rzeczywistym działaniom PCZK, gdyż nie obejmowały tak kluczowych okoliczności jak chociażby uzyskanie, potwierdzenie i przekazanie informacji o przerwaniu

zapory w Stroniu Śląskim, czy koordynacja pomocy poszkodowanym. Nie sporządzono także protokołów z posiedzeń PZZK w dniach 14 i 17 września 2024 r.

Osoby odpowiedzialne za nieprawidłowość m.in. wyjaśniły: 1/ Starosta – *zadania te należały do pana [byłego Dyrektora ZKB]; 2/ były Dyrektor ZKB – nie mieliśmy wolnych zasobów na dokumentowanie działań, pamiętam, że samego rana 15 września, jeszcze przed przerwaniem zapory, prosiłem panią Starostę o skierowanie do ZKB dodatkowych pracowników do działań PCZK, ale otrzymałem odpowiedź, że jak sobie nie radzę to mam się zwolnić z pracy.* Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przypisanie zadania pracownikowi nie zwalniało Starosty z odpowiedzialności ciężącej na kierowniku jednostki kontrolowanej za realizację obowiązku określonego w przepisach prawa. Ponadto należy wskazać, że art. 16 ust. 2 pkt 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie narzuca sposobu dokumentowania prowadzonych działań. Określając zasady realizacji powyższego obowiązku możliwe i zasadne jest uwzględnienie specyfiki sytuacji kryzysowych, poprzez zastosowanie środków nieutrudniających wykonywania podstawowych zadań, jak np. automatyczna rejestracja połączeń telefonicznych/radiowych oraz obrazu i dźwięku w PCZK.

(akta kontroli str. 537, 574-605, 607-613, 615-621)

5. Działania Starostwa mające na celu utrzymanie sprawności LSOP nie były w pełni rzetelne, gdyż realizowane przed powodzią z września 2024 r. procedury serwisowe nie obejmowały okresowego sprawdzania stanu degradacji akumulatorów podtrzymujących zasilanie stacji pomiaru poziomu wody, jak i nie określały maksymalnych okresów ich eksploatacji, a ponadto nie zapewniono przywrócenia działania stacji pomiaru poziomu wody H-13 przy zaporze w Stroniu Śląskim. W konsekwencji, w trakcie powodzi funkcjonowanie LSOP nie było zgodne z założeniami POOPP (str. 23-24, pkt 3.2.) i PPZK (str. 18, pkt 1.1.4.) – to jest system ten nie dostarczał odczytów z miejsc newralgicznych ważnych dla oceny zagrożenia powodziowego. Powyższe świadczyło o braku rzetelności działań w tym obszarze.

Ze względu na wiek eksploatowanych akumulatorów w trakcie powodzi doszło do przedwczesnego wyłączenia się części stacji pomiarowych. Przekaz danych z punktu H-13 (Żelazno, akumulator z 2017 r.) ustał w dniu 14 września 2024 r. o godz. 23:45, a z punktów H-12 (Stronie Śląskie, akumulator z 2019 r.) i H-14 (Łądek-Zdrój, akumulator z 2018 r.) w dniu 15 września 2024 r. o godz. 7:35, co uniemożliwiło monitorowanie sytuacji w czasie największego zagrożenia powodziowego. Wykonawca, któremu Starostwo powierzyło przeglądy i serwis LSOP wyjaśnił m.in., że punkty pomiarowe wyposażone były w akumulatory zasilania awaryjnego o pojemności 40 Ah, które powinny zapewniać podtrzymanie pracy stacji pomiarowej przez okres około czterech dni, ale czas ich pracy podczas powodzi był znacznie krótszy z powodu degradacji akumulatorów. Wyjaśnił także, że zakres przeglądów i serwisu zleconych przez Starostwo nie obejmował sprawdzania rzeczywistej pojemności akumulatorów, czy też rzeczywistego czasu działania zasilania awaryjnego, jak również w procedurze eksploatacyjnej nie określono maksymalnych okresów eksploatacji akumulatorów.

Stacja pomiaru poziomu wody H-13 przy zaporze w Stroniu Śląskim nie działała w trakcie powodzi. W protokole z przeglądu z 28 czerwca 2024 r. w pozycji

dotyczącej tej stacji odnotowano: *brak sygnału z czujnika sygnału wody RZGW wykorzystywanego przez system LSOP* oraz zamieszczono odrębny dopisek: *co z tym zrobić?* Wykonawca przeglądu wyjaśnił, że stacja H-13 jako jedyna z całego systemu nie posiadała własnego czujnika poziomu wody a jedynie retransmitowała odczyty z czujnika Wód Polskich. Wskazał także, że rozwiązanie to z powodzeniem funkcjonowało przez szereg lat aż do czasów obecnych, kiedy to prawdopodobnie w wyniku przepięcia spowodowanego przez wyładowanie atmosferyczne uszkodzeniu uległ sprzęt pomiarowy Wód Polskich, a po instalacji całkowicie nowej aparatury pomiarowej – pomimo podejmowanych prób – nie udało się jej podłączyć do LSOP.

Starosta i były Starosta wyjaśnili, że Starostwo zapewniało przeglądy i serwis LSOP i nie były im zgłaszane w tym zakresie żadne problemy. Były Starosta podkreślił, że utrzymanie LSOP było działaniem nieokreślonym ustawami, nieobowiązkowym. Były Dyrektor ZKB wyjaśnił, że akumulatory LSOP były sprawdzane i wymieniane w przypadku ich nadmiernego zużycia oraz przyznał, że identyfikowano problemy ze stacją H-13 i podejmowano próby przywrócenia jej działania. Dyrektor ZKB wyjaśnił, że aby uniknąć w przyszłości *sytuacji zbyt wczesnego wyłączania się stacji pomiarowych* [jak to miało miejsce podczas powodzi we wrześniu 2024 r.] przeprowadzono próby w celu określenia wymaganych parametrów akumulatorów, a następnie zakupiono nowe akumulatory i zamontowano je we wszystkich stacjach LOSP. Wskazał także, że po dodatkowych analizach opracowana zostanie procedura wymiany akumulatorów oraz że podejmowane są działania aby do LOSP włączyć stacje pomiarowe Wód Polskich, w tym na zbiorniku w Stroniu Śląskim. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że LSOP nie może być traktowany jako nieobowiązkowy, gdyż zasady jego działania i wykorzystania zostały określone w obowiązujących PPZK i POOPP, czyli planach opracowanych stosownie do wymogów ustawowych. Wskazać także należy, że istotą problemu nie był brak sprawdzania akumulatorów ale sposób przeprowadzania tej czynności³⁴, który nie zapobiegał pozostawianiu w stacjach pomiarowych starych i zdegradowanych akumulatorów.

(akta kontroli str. 724-763, 883-886, 889-917, 960-965)

6. Starosta i były Starosta nie zapewnili wyposażenia i utrzymania magazynu przeciwpowodziowego, tj. realizacji zadania powiatu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z tym przepisem, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego. W trakcie kontroli jednostka kontrolowana poczyniła skuteczne starania w celu usunięcia nieprawidłowości i zadeklarowała, że magazyn zostanie oficjalnie uruchomiony w 2025 r.

Osoby odpowiedzialne za nieprawidłowość wyjaśniły m.in.: 1/ były Starosta – [były Dyrektor ZKB] *nie występował do mnie z tym wnioskiem, Starostwo posiadało część materiałów do działań przeciwpowodziowych w piwnicach Starostwa;* 2/ Starosta – *przed objęciem stanowiska Starosty nie zajmowałam się zarządzaniem*

³⁴ Sprawdzano zadziałanie zasilania awaryjnego oraz napięcie na akumulatorze, bez ustalenia faktycznego stopnia zużycia akumulatora oraz jego pojemności energetycznej, czyli ilość energii, jaką akumulator jest w stanie zmagazynować i oddać.

kryzysowym, w tym bezpieczeństwem powodziowym (..), [były] Dyrektor ZKB nie zwracał się do mnie z zapotrzebowaniem na utworzenie magazynu przeciwpowodziowego, po powodzi podjęłam starania o utworzenie magazynu przeciwpowodziowego; 3/ były Dyrektor ZKB – na terenie województwa od wielu lat obowiązywało założenie, że magazyny przeciwpowodziowe mają prowadzić gminy natomiast magazyny powiatowe nie były traktowane jako obowiązkowe. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że całokształt wiarygodnego materiału dowodowego pozwolił stwierdzić, że w okresie objętym kontrolą Starostwo nie posiadało magazynu przeciwpowodziowego, a od przestrzegania obowiązku określonego w przepisach prawa nie mogło skutecznie zwalniać przyjęcie jakiegokolwiek lokalnej praktyki.

(akta kontroli str. 537, 607-613, 883-886, 889-917)

7. Starosta – korzystając z pośrednictwa pracownika Biura Prasowego – nie zapewniła rzetelnego i skutecznego przekazania do PCZK informacji o przerwaniu zapory w Stroniu Śląskim, którą uzyskała podczas rozmowy telefonicznej z Burmistrzem Stronia Śląskiego przeprowadzonej 15 września 2024 r. od godz. 12:13 do 12:17.

Burmistrz Stronia Śląskiego zadzwonił do Starosty 15 września 2024 r. o godz. 12:13. Sens informacji przekazanej w trakcie rozmowy był następujący: *zapora runęła, miasto jest zatapiające, dobrze że ludzie zostali ewakuowani*. Po zakończeniu rozmowy prowadzonej w trybie głośnomówiącym, Starosta poleciła pracownikowi Biura Prasowego, który przebywał wówczas w jej gabinecie i był świadkiem rozmowy, przekazanie informacji kierującemu wówczas pracami PCZK – byłemu Dyrektorowi ZKB. Pracownik ten niezwłocznie udał się z I piętra na II piętro budynku Starostwa do gabinetu byłego Dyrektora ZKB. Przed drzwiami gabinetu spotkał lokalną dziennikarkę i kierując się zasadami *savoir-vivre'u* otworzył drzwi do gabinetu byłego Dyrektora ZKB i przepuścił dziennikarkę przodem, jako kobietę i gościa (klienta) w Starostwie. W ten sposób ta dziennikarka weszła pierwsza, powiedziała o przerwaniu zapory i pokazała byłemu Dyrektorowi ZKB i pracownikowi Biura Prasowego na telefonie film przedstawiający jak duża ilość wody płynie poza korytem rzeki przez tereny parku w Stroniu Śląskim z komentarzem mężczyzny, który nagrywał film, że zapora została przerwana i woda zalewa Stronie Śląskie. Działania byłego Dyrektora ZKB ukierunkowane zostały na zweryfikowaniu informacji o katastrofie zapory u pracowników PCZK (nie mieli żadnych informacji) i przede wszystkim w Wodach Polskich. W tym czasie dziennikarka odbierała, przez komunikator w telefonie komórkowym, i pokazywała kolejne zdjęcia i filmy przedstawiające przerwaną zaporę oraz jak uwolniona ze zbiornika woda niszczy miasto. Potwierdzenie katastrofy zapory z Wód Polskich odebrano w PCZK kilka minut po godz. 13.

(akta kontroli str. 607-613, 633-636, 638-642, 918-922)

Uwzględniając zasady doświadczenia życiowego, należy przyjąć, że Starosta miała świadomość, że przerwanie zapory stanowiło istotne zagrożenie dla zdrowia i życia wielu osób i dla bezpieczeństwa mienia o wielkiej wartości. Kwestia ta była przedmiotem rozważań na posiedzeniach PZZK oraz wcześniejszych obaw wyrażanych w korespondencji i rozmowach m.in. z Wodami Polskimi oraz Burmistrzami Stronia Śląskiego i Łódka Zdroju.

Zainteresowanie stanem zbiornika i zapory wyrażał także osobiście Prezes Rady Ministrów i Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na spotkaniu w Kłodzku 15 września 2024 r. ok. godz. 7:00. W tych okolicznościach powierzenie przez Starostę przekazania tak ważnej informacji pracownikowi, który przypadkowo znajdował się w jej gabinecie³⁵, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, było działaniem nierzetelnym, w szczególności obarczonym brakiem staranności adekwatnej do powagi sytuacji. Oczekiwana od Starosty – stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym będącej *organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu* – staranność powinna się wyrażać niezwłocznym potwierdzeniem otrzymania informacji przez PCZK oraz zainteresowaniem, i w razie potrzeby wydaniem poleceń, co do sposobu jej wykorzystania w działaniach PCZK. Zasadne było także udokumentowanie przekazania informacji np. w dzienniku zdarzeń lub w formie pisemnej.

Osoby odpowiedzialne za nieprawidłowość m.in. wyjaśniły: 1/ Starosta – *osobiście nie przekazałam informacji panu [byłemu Dyrektorowi ZKB], ale jej przekazanie poleciłam panu [pracownikowi Wydziału Prasowego], mówił mi, że jak szedł przekazać informację do PCZK to spotkał dziennikarkę panią [...] – być może ona wcześniej dysponowała informacją o przerwaniu zapory i ją przekazała panu [byłemu Dyrektorowi ZKB] zanim zrobił to pan [pracownik Wydziału Prasowego].* 2/ pracownik Wydziału Prasowego – *do pana [byłego Dyrektora ZKB] szedłem z zamiarem przekazania informacji o przerwaniu zapory, ale to pani [lokalna dziennikarka] pierwsza powiedziała o przerwaniu zapory i pokazała nam na telefonie film... miałem zamiar przekazać informację o przerwaniu zapory panu [byłemu Dyrektorowi ZKB] ale tego nie zrobiłem, gdyż informację o przerwaniu zapory w mojej obecności panu [byłemu Dyrektorowi ZKB] przekazała pani [lokalna dziennikarka], byłem wówczas przekonany, że to ta sama informacja, której dotyczyło polecenie od pani Starosty i że została ona przekazana do adresata.. jak później w trójkę o tym rozmawialiśmy, to na pewno wspominałem, że o przerwaniu zapory poinformował telefonicznie również Burmistrz Stronia Śląskiego.*

(akta kontroli str. 615-621, 633-636)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że informacja od Burmistrza Stronia Śląskiego, którego głos i numer telefonu były znane Staroście, pochodziła od organu – stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym – właściwego w sprawach zarządzania kryzysowego. Burmistrz przekazując informację realizował obowiązek określony w art. 21 ww. ustawy, w myśl którego: *Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.* Informacja przekazana z miejsca zdarzenia oraz w obrębie struktur zarządzania kryzysowego (pomiędzy organami) i w trybie określonym w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, w żadnym razie nie mogła być uznana za równoważną z informacją przekazaną przez osobę postronną w oparciu o mniej lub bardziej wyraźne „filmiki z Internetu”. O ile pierwsza informacja uzasadniała

³⁵ Dokonując ustaleń w sprawie rozprowadzania żywności do gmin, w których doszło do wystąpienia wód z koryt rzecznych.

niezwłoczne podjęcie bezpośrednich działań w zakresie reagowania na zagrożenie, o tyle co do drugiej uzasadnione było zachowanie ostrożności – zwłaszcza mając na uwadze wcześniejsze przypadki dezinformacji, jak „fake news” o przerwaniu zapory w Międzygórzu. Odnotować przy tym można, że nawet sama dziennikarka wykazała ograniczone zaufanie do uzyskanych informacji, gdyż ich nie rozpowszechniła ale przyszła do Starostwa w celu ich zweryfikowania. Za niewiarygodne uznano zeznania pracownika Wydziału Prasowego w części dotyczącej tego, że wspomniał o telefonie od Burmistrza Stronia Śląskiego, gdyż są sprzeczne z innymi wiarygodnymi dowodami, jaki i z wcześniejszymi zeznaniami tego pracownika, gdzie przyznał, że informacji nie przekazał. Zeznania w zakwestionowanej części zostały złożone, gdy z kolejnych pytań kontrolera wynikało już, że nieprzekazanie informacji może zostać ocenione negatywnie.

8. W Starostwie nie podjęto rzetelnych (adekwatnych do sytuacji) działań mających na celu przekazanie informacji o przerwaniu zapory w Stroniu Śląskim do organów zarządzania kryzysowego niższego szczebla z terenu powiatu kłodzkiego, w tym przede wszystkim do Burmistrza Kłodzka i Wójta Gminy Kłodzko lub do ich zespołów zarządzania kryzysowego. Powyższe dotyczyło zarówno informacji uzyskanej przez Starostę od Burmistrza Stronia Śląskiego podczas rozmowy telefonicznej z godz. 12:13, jaki potwierdzenia katastrofy ze strony Wód Polskich, które telefonicznie przekazano do PCZK w dniu 15 września 2024 r. po godzinie 13. Informacja z godz. 12:13 nie została skutecznie przekazana pomiędzy Starostą a PCZK, co szczegółowo opisano w pkt 6 niniejszej sekcji, a co za tym idzie, nie mogła zostać przekazana dalej do gmin. Potwierdzenie przerwania zapory z PCZK próbowano natomiast przekazać do gmin telefonicznie. Były to jednak próby nieskuteczne – najprawdopodobniej z powodu występujących w tym czasie na terenie powiatu (w tym Kłodzku) przerw w dostawach energii elektrycznej³⁶ i problemów z dostępem do sieci telekomunikacyjnych³⁷. W tej sytuacji pracownik PCZK dwukrotnie nadał komunikat radiowy na otwartym kanale. Informacja najprawdopodobniej była dostępna dla odbiorców, o ile ci spełnili warunki do jej odebrania (posiadanie radiostacji i sprawnego zasilania zapasowego w przypadku braku zasilania sieciowego, pozostawanie radiostacji w stanie włączonym i ustawionym na nasłuch, zapewnienie operatora do przyjęcia komunikatu).

Dyrektor ZKB wyjaśnił zagadnienia techniczne związane z nadaniem powyższego komunikatu: *stacja bazowa w starostwie nadawała standardowo na przemienne w Zieleńcu, który retransmitował sygnał do pozostałych przemienne i do odbiorców końcowych, przyjmuję, że jeżeli podczas nadawania komunikatu dot.*

³⁶ W budynku Starostwa nie działało wówczas zasilanie elektryczne z sieci, a PCZK korzystało z zasilania zapasowego z akumulatorów UPS i agregatu.

³⁷ W ramach kontroli, u operatorów telefonii komórkowej, potwierdzono, że 15 września 2024 r. od godzin porannych, z powodu braku zasilania sieciowego, postępowało wyłączanie się stacji bazowych wraz z wyczerpywaniem się akumulatorów zasilania awaryjnego. Od godz. 12:00 liczba wyłączonych stacji bazowych oraz przeciążenie tych wciąż działających skutkowało ograniczeniem w dostępie do usług telekomunikacyjnych. Sytuacja była bardzo zróżnicowana i zależna od wielu zmiennych, w tym losowych, przez co niemożliwe było precyzyjne ustalenie w jakim czasie i gdzie usługi były dostępne, a gdzie nie były. Przykładowo: świadek katastrofy zapory niemal na żywo publikowali w Internecie filmy i zdjęcia oraz prowadzili rozmowy telefoniczne z dziennikarzami, a Wody Polskie w tym samym czasie – według zeznań świadków związanych z Wodami Polskimi – nie były w stanie nawiązać jakiegokolwiek kontaktu ze swoim pracownikiem – operatorem zapory.

awarii zapory w Stroniu Śląskim w dniu 15 września 2024 nie pojawiał się komunikat RTP połączony z głośnym „piskiem” to stacja bazowa w starostwie nawiązała łączność z przemiennikiem „Zieleniec” i nadawała poprawnie komunikat, który został odebrany [przez ten automatyczny przemiennik] i który został dalej retransmitowany, komunikat dot. awarii zapory w dniu 15 września był nadany jednak nadawca nie zażądał informacji zwrotnej w zakresie potwierdzenia jego otrzymania [i nie otrzymał żadnego potwierdzenia], mając na uwadze, że obecnie nie jesteśmy w stanie w sposób jednoznaczny udowodnić sprawnego funkcjonowania zapasowego systemu łączności radiowej w dniu 15 września realizowane są następujące działania [opis modernizacji systemu łączności m.in. o funkcjonalność rejestracji komunikatów i zwrotnego automatycznego potwierdzenia dotarcia komunikatu do konkretnego urządzenia odbiorczego].

(akta kontroli str. 883-886, 921-923)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że nadanie komunikatu nie stanowiło skutecznego przekazania informacji, gdyż obowiązująca w powiecie procedura łączności radiowej³⁸ przy *prowadzeniu korespondencji na okólniku* dla przyjęcia skuteczności przekazania komunikatu wymagała uzyskania potwierdzenia od każdego z adresatów, według formuły *tu (kod abonenta) przyjąłem – odbiór*. Stosownie do powyższej procedury, w przypadku gdy nie wszyscy korespondenci potwierdzili przyjęcie komunikatu lub nie wszyscy go zrozumieli, operator stacji nadającej na okólnik powtarza ją żądając potwierdzenia przyjęcia przez te stacje, w przypadku braku łączności radiotelefonicznej należy nawiązać łączność telefoniczną i ustalić przyczynę braku łączności. W rozpatrywanym przypadku, literalne wykonywanie ostatniego etapu cytowanej procedury byłoby niemożliwe zważywszy, że komunikat był nadawany przez radiostację z powodu braku łączności telefonicznej. W zaistniałej sytuacji – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – oczekiwanym rzetelnym działaniem było przekazanie informacji przez posłańca do Urzędu Gminy Kłodzko oddalonego o ok. 100 m i do Urzędu Miasta oddalonego o ok. 400 m od Starostwa.

(akta kontroli str. 564-673, 888)

Osoby ponoszące odpowiedzialność za nieprawidłowość m.in. wyjaśniły: 1/ Starosta – [w zakresie informacji z 12:13 – jak w pkt 7 niniejszej sekcji], odnośnie potwierdzenia z Wód Polskich, Starosta wskazała, że gminy posiadały tę informację, gdyż o 12:41 pracownik Gminy Kłodzko kontaktował się z pracownikiem ZKB w sprawie uruchomienia syren miejskich dla ostrzeżenia ludności przed skutkami przerwania zapory; 2/ były Dyrektor ZKB – że Starosta nie przekazała mu informacji z 12:13 i gdy on w końcu uzyskał potwierdzenie z Wód Polskich informacji przekazanych przez panią [lokalną dziennikarkę] to Starosta od prawie godziny posiadała wiarygodną informację przekazaną przez właściwy miejscowo organ zarządzania kryzysowego. Dodał też, że nie mógł wysłać z informacją posłańca do Urzędu Gminy i do Urzędu Miasta w Kłodzku, bo z powodu nieuwzględnienia przez Starostę prośb o zwiększenie obsady PCZK nie dysponował pracownikiem do tego zadania.

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględniła powyższych wyjaśnień. Stwierdzono, że Wody Polskie same uzyskały potwierdzenie katastrofy zaraz po godz. 13:00, gdy

³⁸ Wprowadzona zarządzeniem nr 77/2023 Starosty Kłodzkiego z 17 października 2023 r.

operator zapory wyjechał samochodem na wyższej położony teren i zadzwonił do Kierownika Zbiorników w Kłodzku, i dopiero wówczas potwierdzenie przekazano do struktur zarządzania kryzysowego, w tym do PCZK. Pracownik Urzędu Gminy w Kłodzku nie mógł zatem wcześniej powziąć wiedzy o tym potwierdzeniu. Podniesione przez byłego Dyrektora ZKB zastrzeżenia dotyczące przekazu informacji z 12:13 nie miały związku z jego obowiązkiem przekazania potwierdzenia, które PCZK otrzymało po 13:00. Jak sam bowiem zeznał, o informacji z 12:13 dowiedział się dopiero kilka dni później z oświadczeń medialnych Starosty. Obowiązkiem Starosty było natomiast zapewnienie natychmiastowego podjęcia działań w celu skutecznego przekazania informacji do gmin z terenu powiatu zagrożonych skutkami zniszczenia zapory zbiornika w Stroniu Śląskim (zarówno kanałami jednostki, jak i przy pomocy innych służb – np. poprzez Państwową Straż Pożarną).

(akta kontroli str. 607-613, 615-621)

9. Po uzyskaniu przez Starostę i PCZK informacji o przerwaniu zapory w Stroniu Śląskim nie podjęto działań w celu wysłania alertu RCB do ludności przebywającej na zagrożonych terenach. Zaniechanie to – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – było przejawem braku rzetelności, gdyż kwestią oczywistą było, że przerwanie zapory i gwałtowne zasilenie rzeki Morawki, następnie Białej Łądeckiej i Nysy Kłodzkiej, wodą z przerwanej zapory spowoduje istotne pogorszenie sytuacji powodziowej na niżej położonych terenach. Było to zatem zdarzenie wyczerpujące znamiona *zagrożenia, które może skutkować wystąpieniem na wskazanym obszarze sytuacji kryzysowej*, które zgodnie z art. 21a ustawy o zarządzaniu kryzysowym wymagało niezwłocznego wysłania alertu RCB obejmującego teren zagrożonego powiatu.

(akta kontroli str. 540-542, 554-557, 880-882)

Kierownik Nadzoru Wodnego w Kłodzku Wód Polskich, w rozmowie telefonicznej w dniu 15 września 2024 r. o godz. 12:48, dotyczącej filmu o przerwanej zaporze, poinformował byłego Dyrektora ZKB, że przerwanie zapory w Stroniu Śląskim, według jego bardzo swobodnych szacunków³⁹, spowoduje podniesienie poziomu wody w Kłodzku o 1-1,5 m. Woda na terenie miasta Kłodzko gwałtownie podnosiła się 15 września 2024 r. w godz. 14-16, zalewając m.in. bloki mieszkalne na osiedlu przy ul. Malczewskiego do wysokości pierwszego piętra i zmuszając pracowników Nadzoru Wodnego do ewakuacji z budynku przy ul. Kościuszki 1 w Kłodzku. Kierownik Nadzoru Wodnego zeznał m.in.: *w siedzibie Nadzoru Wodnego w godz. 12-13 nie występowało zalanie, po godzinie 14:00 woda zaczęła docierać do naszego budynku i podjąłem decyzję o ewakuacji, w czasie ewakuacji woda się zbliżała, jezdnia poniżej była już zalana, ale my opuściliśmy budynek jeszcze po suchym gruncie. Ewakuowaliśmy się, gdyż uwzględniając przerwanie zapory spodziewaliśmy się dalszego podniesienia poziomu wody i mogliśmy zostać odcięci od wyjścia przez co byłoby utrudnione opuszczenie budynku, woda bardzo szybko się podnosiła i zaraz po godz. 15:00 doszła do wejścia głównego do budynku i nadal się podnosiła osiągając wieczorem maksymalny poziom ok. 20 cm od posadzki parteru, osiedle przy ul. Malczewskiego zostało zalane 15 września 2024 r. po godz. 14:00 wodą cofającą się kanałem Młynówka. Wał nad rzeką na wysokości ww. osiedla*

³⁹ Świadek wyjaśnił, że nie można precyzyjnie określić skutków katastrofy, bez wiedzy o jej przebiegu.

nie został przerwany ale zabezpieczenie przeciwpowodziowe jest niekompletne, gdyż nie ma zamknięcia od ujścia kanału Młynówka.

(akta kontroli str. 850-854)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zarysowany powyżej przebieg powodzi na terenie Kłodzka wskazuje, że wysłanie alertu RCB nawet o godzinie 13:30 było uzasadnione potrzebą ochrony zdrowia i życia ludzi oraz bezpieczeństwa mienia. Osoby ponoszące odpowiedzialność za nieprawidłowość m.in. wyjaśniły: 1/ Starosta – *nie otrzymałam od [byłego] Dyrektora ZKB [zalecenia] aby podjąć takie działania, zagadnienie to nie było ze mną omawiane czy poddane do podjęcia decyzji, nie posiadałam wiedzy jaki jest tryb przekazywania takich alertów do odbiorców; 2/ były Dyrektor ZKB – nie przypominam sobie, abym wnioskował do DUW o wysłanie alertu RCB, z pewnością nie było takiej propozycji i nie było konsultacji ze strony pani Starosty w tej sprawie.* Najwyższa Izba Kontroli uznała wyjaśnienia za nieuzasadnione, gdyż do obowiązków wymienionych osób należały m.in. zadania z zakresu ostrzegania i alarmowania ludności.

(akta kontroli str. 607-613, 615-621)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo nie było w pełni formalnie i organizacyjnie przygotowane do wykonania zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Dysponowało wprowadzone dokumentami określającymi procedury działań w sytuacji zagrożenia powodziowego – PPZK i POOPP – które były opracowane i zatwierdzone zgodnie z przepisami, jednak w przypadku PPZK od 2019 r. nie przeprowadzano przeglądów aktualizacyjnych tego dokumentu. W okresie objętym kontrolą nie realizowano także zadań w zakresie koordynacji aktualizacji planów zarządzania kryzysowego dla gmin z terenu powiatu kłodzkiego. Wbrew obowiązkowi określonymu w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c i art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, pomimo obowiązującego maksymalnie dwuletniego okresu planistycznego, od 2019 r. nie wydawano bowiem zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego.

W Starostwie nie dopełniono obowiązku posiadania magazynu przeciwpowodziowego oraz – poprzez zaniechania w utrzymaniu – nie zapewniono zgodnego z PPZK funkcjonowania LOSP. Nie przeprowadzano także, wymaganych przepisami, ćwiczeń i treningów w zakresie zarządzania kryzysowego, które w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, mogłyby przyczynić się m.in. do identyfikacji i eliminowania problemów we współpracy z organami zarządzania kryzysowego niższego szczebla (np. w zakresie utrzymania łączności radiowej).

Stan przygotowania Starostwa okazał się wystarczający do prawidłowego działania na etapie poprzedzającym kulminację sytuacji kryzysowej. W szczególności rzetelnie monitorowano i zidentyfikowano ryzyko wystąpienia zagrożenia powodziowego z września 2024 r. oraz przeprowadzono przegląd sił i środków na terenie powiatu kłodzkiego, a także prawidłowo uruchomiono procedury zarządzania kryzysowego (ogłoszenie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, wprowadzenie dyżurów PCZK, zwołanie PZZK). W zakresie infrastruktury technicznej, w Starostwie prawidłowo zabezpieczono ciągłość pracy PCZK na wypadek zaniku zasilania elektroenergetycznego

(sprawne akumulatory i agregat prądowórczy) i braku dostępności do publicznych sieci telekomunikacyjnych (radiotelefony).

Stwierdzone braki i zaniechania w zakresie przygotowania skutkowały jednak ziszczeniem się ryzyka nieprawidłowości na etapie reagowania na nasilenie się sytuacji kryzysowej, do którego przyczyniło się przerwanie zapory w Stroniu Śląskim. Wówczas w Starostwie nie zapewniono prawidłowego – to jest niezwłocznego i skutecznego – przekazywania informacji o stanie zagrożenia, jak i nie podjęto rzetelnych działań mających na celu uruchomienie alertu RCB zawierającego ostrzeżenie o zagrożeniu spowodowanym tym zdarzeniem. W tym czasie zaniechano także dokumentowania działań PCZK i PZZK, pomimo że obowiązek ten przewidywały przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym jak i procedury wewnętrzne Starostwa.

Pozytywnie oceniono natomiast skuteczne działania Starosty mające na celu zdiagnozowanie nieprawidłowości jakich nie uniknięto w Starostwie w czasie powodzi z września 2024 r. oraz zapobieżenie ich wystąpienia w przyszłości.

OBSZAR

2. Działania związane z pomocą finansową i rzeczową poszkodowanym powodzią

Opis stanu faktycznego

1. Na usuwanie skutków powodzi – według stanu na 31 maja 2025 r. – Starostwo pozyskało 69,5 mln zł, z czego wydatkowało 9,8 mln. Środki pochodziły głównie z subwencji uzupełniającej⁴⁰ (54,3 mln zł), dotacji od JST (6,5 mln), dotacji z DUW (5 mln zł) i darowizn od osób fizycznych, firm i fundacji (3,3 mln zł). Środki przeznaczano przede wszystkim na naprawę i odbudowę infrastruktury drogowej – ok. 65 mln zł. W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki niewykorzystania dotacji na łączną kwotę 865,3 tys. zł z uwagi na późny termin przyznania dotacji, brak wykonawców oraz trudne warunki atmosferyczne. Starostwo / Powiat nie wydatkowały środków na bezpośrednią pomoc poszkodowanym powodzią – w tym nie realizowano zadań związanych z obsługą wniosków o wsparcie finansowe dla osób poszkodowanych przez powódź i wypłacaniem tych świadczeń.

Starosta wyjaśniła: *Jako Powiat byliśmy pośrednikiem, przyjmowaliśmy zapotrzebowanie i wysyłaliśmy je do WCZK i nasza rola formalnie się na tym kończyła. Mimo tego próbowaliśmy monitować o dostarczenie potrzebnych sprzętów i artykułów. Komunikacja z WCZK była bardzo utrudniona, nie odbierano telefonów i nie odpisywano na e-maile, a jak już udało się połączyć, to udzielano zdawkowych odpowiedzi na zasadzie, że zapotrzebowanie zostanie zrealizowane jak oni dostaną potrzebne sprzęty i artykuły z RARS lub innych źródeł. Nawet jak zapotrzebowanie było zrealizowane bezpośrednio do gmin, to my nie byliśmy o tym informowani, co uniemożliwiało nam koordynację zaspokajania potrzeb gmin. Dużo pomocy udało nam się przekazać potrzebującym z darowizn i pomocy humanitarnej, w ramach*

⁴⁰ Środki z rezerwy subwencji ogólnej przyznane jednostkom samorządu terytorialnego, które w wyniku powodzi, jaka miała miejsce we wrześniu 2024 r., poniosły straty w majątku samorządowym.

Starostwa zapewnialiśmy dostarczanie takiej pomocy do Łądko-Zdroju i do Stronia Śląskiego.

(akta kontroli str. 553, 615-621, 950-954)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Starostwo nie realizowało zadań przewidzianych do badań kontrolnych.

OCENA CZĄSTKOWA

Nie oceniono działalności Starostwa w zakresie niniejszego obszaru kontroli, gdyż nie wydatkowało ono środków bezpośrednio na pomoc finansową i rzeczową poszkodowanym powodzią.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Nie sformułowano uwag

Wnioski

1. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych i/lub technicznych zapewniających dokumentowanie działań PCZK i PZZK, szczególnie podczas sytuacji kryzysowych.
2. Kontynuowanie działań mających na celu utworzenie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego i rzetelne ustalenia rodzaju i ilości potrzebnego wyposażenia oraz poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli o ich wyniku.
3. Zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożenia powodziowego – np. poprzez przywrócenie pełnej funkcjonalności LOŚP (dot. m.in. punktu H-13) i zwiększenie jego odporności w czasie powodzi (w tym wobec braku zasilania sieciowego i obciążenia systemów teleinformatycznych).
4. Przeprowadzanie ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym np. obejmujących działania przeciwpowodziowe, ewakuację ludności i wymianę informacji przy wykorzystaniu łączności niezależnej od publicznej infrastruktury telekomunikacyjnej.
5. Przeprowadzenie aktualizacji PPZK.
6. Wydanie zaleceń w sprawie aktualizacji planów zarządzania kryzysowego dla gmin z terenu powiatu kłodzkiego.
7. Wdrożenie rozwiązań organizacyjnych i/lub technicznych poprawiających przepływ informacji wewnątrz Starostwa w sytuacjach kryzysowych (zapewnienie współdzielenia informacji przez Starostę, PCZK i Dyrektora ZKB).
8. Przeszkolenie pracowników PCZK w zakresie praktycznego zastosowania procedur łączności radiowej.
9. Zweryfikowanie (np. w trybie art. 20a ustawy o zarządzaniu kryzysowym) czy wójtowie i burmistrzowie z terenu powiatu kłodzkiego zapewniają środki techniczne do odbioru komunikatów radiowych w przypadku braku zasilania

sieciowego, jak i w razie konieczności ewakuacji z ich urzędów, oraz – jeżeli okaże się to uzasadnione – wydanie w tym zakresie stosownych zaleceń.

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 w Opolu. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, 27 listopada 2025 r.

Kontroler

Miron Rokujżo
główny specjalista
kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Opolu
p.o. Wicedyrektor
Janusz Madej

/podpisano elektronicznie/