NIK o bezpieczeństwie przeciwpowodziowym w województwie opolskim

31.3.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

Poziom rzetelności realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej był bardzo zróżnicowany w skontrolowanych gminach, co wpływało na nierówny poziom bezpieczeństwa mieszkańców. Kontrola wykazała brak rzetelnych analiz potrzeb i zróżnicowane, często niekompletne wyposażenie magazynów przeciwpowodziowych, nieaktualizowane plany zarządzania kryzysowego oraz niedostateczne utrzymanie urządzeń melioracyjnych.

Wpływ na tę sytuację mają obowiązujące przepisy prawa, które poprzez zdawkowe określenie zadań gmin prowadzą do dowolności w ich wykonywaniu. Zdaniem NIK uzasadniona jest zmiana przepisów określających jednolite minimalne standardy, obowiązek analizy zapotrzebowania i wyznaczenia minimalnej zawartości magazynów, natychmiastowe uzupełnianie braków, aktualizację planów oraz lepszą koordynację między gminami i Wodami Polskimi.

Opolska Delegatura NIK przeprowadziła kontrolę realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej w ośmiu gminach z terenu województwa opolskiego w okresie od 26 września 2025 r. do 30 grudnia 2025 r. Działalność trzech jednostek w zakresie objętym kontrolą oceniono pozytywnie (Urząd Miasta i Gminy w Krapkowicach oraz Urzędy Gminy w Bierawie i Dobrzeniu Wielkim), a w pozostałych pięciu przypadkach zastosowano oceny opisowe (to ocena pośrednia, gdy liczba i rodzaj nieprawidłowości nie kwalifikuje kontrolowanej jednostki do oceny negatywnej, ale nie pozwala również na wystawienie jej oceny pozytywnej). We wszystkich jednostkach stwierdzono nieprawidłowości – od jednej (w Urzędzie Miasta i Gminy w Krapkowicach) do sześciu (w Urzędzie Miasta w Białej oraz w Urzędzie Miasta w Głogówku).

Najważniejsze ustalenia kontroli

Wszystkie skontrolowane jednostki posiadały gminny magazyn przeciwpowodziowy, co świadczyło o – przynajmniej formalnym – wywiązaniu się z obowiązku określonego w ustawie o samorządzie gminnym, polegającego na wyposażeniu i utrzymaniu takiego magazynu. Jednak w większości jednostek zadanie to nie było realizowane w pełni rzetelnie. W czterech gminach w ogóle zaniechano przeprowadzenia udokumentowanej analizy, umożliwiającej zidentyfikowanie potrzeb w zakresie minimalnej zawartości magazynu przeciwpowodziowego (w tym z uwzględnieniem doświadczeń z powodzi, konsultacji ze specjalistami, wielkości i rodzaju zagrożeń powodziowych na terenie gminy), a w kolejnych dwóch gminach zapotrzebowanie stanowiło jedynie listę z rodzajem i ilością lub liczbą materiałów i sprzętu, bez wskazań co do sposobu jej opracowania.

Zdaniem NIK, uzasadnione było oczekiwanie od gmin zapewnienia rzetelnego wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, tak aby realnie zaspokajał on zbiorowe potrzeby wspólnoty w tym zakresie. Zawartość magazynu nie powinna być zatem dowolna, ale należało ją określić w profesjonalnym procesie analitycznym przeprowadzonym przez osoby lub podmioty dysponujące odpowiednimi kwalifikacjami (np. w zakresie zarządzania kryzysowego, prowadzenia działań ratowniczych, pomocy poszkodowanym). Przykładem rzetelnego działania zgodnego z wskazanymi wymaganiami była analiza potrzeb w zakresie wyposażenia przeciwpowodziowego dla Gminy Bierawa, w której uwzględniono szereg uwarunkowań lokalnych,

w tym charakterystykę i wielkość zagrożonych terenów oraz liczbę zamieszkujących na nich osób, a także ustalono jaki sprzęt i materiały należy zapewnić, wraz ze wskazaniem priorytetów – wyposażenia podstawowego (niezbędnego) i opcjonalnego (docelowego).

Przy braku rzetelnego określenia zapotrzebowania faktyczne wyposażenie magazynów jawiło się jako przypadkowe, bez zapewnienia jego wystarczalności w przypadku wystąpienia zagrożenia. **Rodzaj i ilość wyposażenia były bardzo zróżnicowane w poszczególnych jednostkach, co często nie miało związku z poziomem ryzyka powodziowego. W jednym przypadku na stanie magazynu były wyłącznie worki przeciwpowodziowe, w innych przechowywano także osuszacze, nagrzewnice i ozonatory, czy też łopaty i inne narzędzia, a część jednostek dysponowała ponadto agregatami prądotwórczymi, naświetlaczami, pompami i wężami, czy odzieżą ochronną do brodzenia w wodzie oraz namiotami i śpiworami.**

W czterech jednostkach stwierdzono braki wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych w stosunku do założonego stanu magazynowego, w tym wynikające z opieszałego uzupełniania sprzętu i wyposażenia zużytego podczas działań przeciwpowodziowych we wrześniu 2024 r. Pomimo upływu ponad roku od wystąpienia w części województwa opolskiego powodzi, w części jednostek nie podjęto skutecznych działań mających na celu odtworzenie zasobów przeciwpowodziowych, pomimo że obejmowały one produkty powszechnie dostępne i o nieznacznej wartości, jak worki przeciwpowodziowe, łopaty i szpadle, kamizelki ratunkowe, grzejniki elektryczne, wodery, itp.

Skontrolowane jednostki prezentowały również zróżnicowane podejście do procedur i zasad prowadzenia magazynów przeciwpowodziowych. W dwóch urzędach szczegółowo określono je w zarządzeniach wójta/burmistrza miasta, wraz z wprowadzeniem m.in. wzorów formularzy dotyczących pokwitowania wydawania i zwrotu sprzętu. W pozostałych jednostkach działalność magazynu opierano na ustnych poleceniach i wytycznych, przy czym w dwóch jednostkach przystąpiono w trakcie kontroli do ich ujęcia w formie pisemnych regulaminów. Brak ujednoliconego podejścia występował również w kwestii wykorzystania zasobów magazynu przeciwpowodziowego do reagowania na zagrożenia innego rodzaju, w tym udostępniania wyposażenia i sprzętu na potrzeby działań jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych. W części gmin dopuszczano użycie zasobów magazynu tylko i wyłącznie w razie wystąpienia zagrożenia powodziowego – co tłumaczono m.in. jego ustawową nazwą – a w innych gminach przyjmowano, że zgromadzony sprzęt i wyposażenie może i powinien mieć zastosowanie przy jakichkolwiek działaniach mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom gminy. W niektórych gminach prowadzono magazyn pod nazwą magazynu zarządzania kryzysowego z określeniem, że pełni on również funkcję magazynu przeciwpowodziowego.

Niemal we wszystkich skontrolowanych jednostkach (w siedmiu spośród ośmiu) stwierdzono zaniechania w aktualizacji gminnych planów zarządzania kryzysowego albo uchybienia w terminach ich aktualizacji, co było niezgodne z zasadą wynikającą z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która zobowiązuje do systematycznej aktualizacji tych planów, zastrzegając przy tym, że cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Tymczasem **planów nie aktualizowano przeważnie od 2018 r. lub od 2019 r., a w skrajnym przypadku od 2011 r.** (w Urzędzie Miasta w Baborowie). W planach zarządzania kryzysowego nie uwzględniono nowych lub zmieniających się zagrożeń, takich jak powódź z września 2024 r., jak i z innych obszarów (np. COVID-19, zagrożenia hybrydowe, susza i inne skutki zmian klimatycznych).

W sześciu jednostkach w planach tych występowały błędy merytoryczne, braki wymaganych elementów, czy brak spójności postanowień wynikających z gminnych planów zarządzania kryzysowego z innymi dokumentami dotyczącymi bezpieczeństwa mieszkańców, np. z planami operacyjnymi ochrony przed powodzią. Przykładowo plan zarządzania kryzysowego dla Gminy Dobrzeń Wielki nie zawierał diagnozy sytuacji powodziowej oraz zasad postępowania w sytuacjach

kryzysowych występujących w gminie, a w tym zakresie powielał treści z wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, które nie uwzględniały uwarunkowań lokalnych. W innych przypadkach nie opracowano i nie dołączono do planu map zagrożenia powodziowego, co stanowiło naruszenie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Urząd Gminy w Bierawie) albo nierzetelnie określono tereny zagrożone powodzią (Urząd Miasta w Głogówku). Pozytywnie oceniono natomiast, w szczególności, plan operacyjny ochrony przed powodzią opracowany w Urzędzie Gminy Bierawa. Zawierał on m.in. rzetelną charakterystykę terenów zagrożonych powodziowo oraz podział rzeki Odry na odcinki obrony, z uwzględnieniem znajdujących się w ich obrębie budowli hydrotechnicznych, wraz z opisem ich obsługi w przypadku stwierdzenia nieszczelności i wskazaniem osób odpowiedzialnych za działania na poszczególnych odcinkach.

Z innych nieprawidłowości wymienić można zaniechanie przeprowadzania ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym obejmujących działania przeciwpowodziowe i ewakuację ludności, co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Urzędy Miejskie w Lewinie Brzeskim i Baborowie), czy też niezapewnienie utrzymania w należytym stanie niektórych odcinków należących do gmin rowów melioracyjnych i przepustów, co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z ustawy Prawo wodne (Urzędy Miejskie w Głogówku i Lewinie Brzeskim). Część objętych oględzinami odcinków rowów melioracyjnych była bowiem porośnięta wysoką roślinnością, a część przepustów była niedrożna. Powyższe świadczyło o zaniedbaniu obowiązku utrzymania tych urządzeń melioracyjnych w należytym stanie.

Skontrolowane jednostki – co do zasady – prawidłowo zapewniały warunki lokalowe i techniczne niezbędne do utrzymania ciągłości pracy komórki organizacyjnej Urzędu właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, w tym na wypadek wystąpienia powodzi. Były one wyposażone m.in. w środki łączności niezależnej od infrastruktury naziemnej (radiotelefony), których działanie było regularnie sprawdzane poprzez testy łączności radiowej w ramach powiatowych struktur zarzadzania kryzysowego. Prawie wszystkie urzędy dysponowały awaryjnymi źródłami zasilania awaryjnego. Przeważnie były to przenośne agregaty prądotwórcze o niewielkiej mocy (np. 2,5 kW) i UPS-y do czasowego podtrzymania działania kluczowych systemów. W niektórych przypadkach zastosowano bardziej zawansowane rozwiązania. Przykładowo, w Urzędzie Gminy Bierawa od października 2025 r. korzystano z zewnętrznego agregatu prądotwórczego, wraz z automatyczną instalacją uruchamiającą agregat w przypadkach przerw w dostawach energii elektrycznej, a Urząd Miejski w Białej, oprócz regularnie testowanego i serwisowanego agregatu prądotwórczego, posiadał instalację fotowoltaiczną z magazynem energii, która umożliwiała autonomiczne funkcjonowanie jednostki przez ok. trzy dni. Nieprawidłowość w omawianym zakresie stwierdzono tylko w Urzędzie Miejskim w Lewinie Brzeskim, który nie posiadał alternatywnych źródeł zasilania w przypadku zaniku dostaw energii elektrycznej. Burmistrz wskazał na możliwość wypożyczenia agregatu od OSP, co NIK uznała za rozwiązanie nierzetelne, gdyż w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej, zorganizowanie wypożyczenia, dostarczenia oraz podłączenie urządzenia byłoby obarczone dużym ryzykiem.

W większości gmin nie prowadzono nadzoru nad stanem technicznym i prawidłowym funkcjonowaniem obiektów hydrotechnicznych – w tym przeciwpowodziowych – słusznie podnosząc, że stosownie do obowiązujących przepisów jest to zadanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Jedynie pracownicy Urzędu Miasta i Gminy Krapkowice przeprowadzali doraźne oględziny (monitorowanie) wałów, klap przeciwpowodziowych, oceniając ich stan techniczny, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości zgłaszano interwencje do Wód Polskich. Z drugiej strony Wody Polskie przekazywały do Urzędu Miasta i Gminy Krapkowice zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia przeglądu wałów przeciwpowodziowych na rzece Odrze wraz z informacją o możliwości uczestnictwa w tej czynności przedstawiciela Urzędu. Zdaniem NIK taka współpraca

gminy z Wodami Polskimi stanowi przykład dobrej praktyki, gdyż pomimo braku obowiązku prawnego, niewątpliwie sprzyja ona poprawie bezpieczeństwa powodziowego mieszkańców.

Wszystkie skontrolowane jednostki podejmowały działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, zabiegając w tym zakresie o finasowanie ze środków krajowych lub unijnych. Przykładowo w gminie Biała w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025/2026 złożony został wniosek o dofinansowanie zakupu rękawów przeciwpowodziowych i oświetlenia technicznego. Wnioskowano także do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o zakup sprzętu i doposażenia dla 10 jednostek OSP. Z kolei w gminie Lewin Brzeski, w trakcie kontroli NIK, realizowana była inwestycja wykonania nowej bazy magazynowej na potrzeby ochrony ludności i obrony cywilnej, na sfinansowanie której pozyskano dotację z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025/2026.

Wnioski

Do skontrolowanych jednostek skierowano łącznie 23 wnioski pokontrolne w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in.:

1. opracowania analizy zapotrzebowania gminy w zakresie wyposażenia magazynu przeciwpowodziowego;
2. uzupełnienia wyposażenia magazynu przeciwpowodziowego zgodnie ze zidentyfikowanymi potrzebami, w tym o sprzęt i materiały zużyte podczas powodzi we wrześniu 2024 r.;
3. przeprowadzenia aktualizacji gminnych planów zarządzania kryzysowego, w szczególności uwzględniających doświadczenia z powodzi we wrześniu 2024 r.;
4. uzupełnienia gminnych planów zarządzania kryzysowego o mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego;
5. przeprowadzenia ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym obejmujących działania przeciwpowodziowe i ewakuację ludności;
6. wzmocnienia nadzoru nad utrzymaniem drożności należących do gmin rowów melioracyjnych, rowów przydrożnych i przepustów;
7. przeprowadzenia aktualizacji gminnych planów operacyjnych ochrony przed powodzią, w szczególności w zakresie zasobów jednostek współdziałających oraz zmiany sytuacji powodziowej w wyniku budowy obiektów przeciwpowodziowych;
8. zapewnienia warunków technicznych do utrzymania ciągłości pracy komórki organizacyjnej realizującej zadania zarządzania kryzysowego.

Żadna z kontrolowanych jednostek nie wniosła zastrzeżeń do wyników kontroli. Wnioski pokontrolne zostały zrealizowane albo są w trakcie realizacji.

Dostrzegając systemowy problem dowolności przy realizacji zadań polegających na wyposażeniu i utrzymaniu magazynu przeciwpowodziowego oraz opracowaniu planu ochrony przed powodzią, w ocenie Opolskiej Delegatury NIK zasadnym staje się ustanowienie przepisów prawa precyzujących obowiązki gmin w powyższym zakresie. Chodzi w szczególności o zobowiązanie gmin do ustalenia w planie operacyjnym ochrony przed powodzią minimalnej zawartości magazynu, w poszczególnych kategoriach wyposażenia, tj.:

a. sprzętu do ewakuacji i ratownictwa, jak łodzie, kamizelki ratunkowe, liny, nosze, apteczki pierwszej pomocy;
b. sprzętu do budowy umocnień, jak worki na piasek, folie ochronne, zapory mobilne, łopaty, szpadle, urządzenia do napełniania worków, młoty, gwoździe, deski;

c. sprzętu do pompowania i osuszania: pompy szlamowe, pompy głębinowe, agregaty prądotwórcze, osuszacze powietrza, węże tłoczne i ssawne;
d. sprzętu do zabezpieczenia terenu, jak latarki, agregaty prądotwórcze, szperacze, taśmy ostrzegawcze, pachołki drogowe;
e. sprzętu do zabezpieczenia mienia, jak folie ochronne, koce, plandeki, worki, taśmy pakowe;
f. materiałów eksploatacyjnych: paliwo do agregatów, żwir, piasek, worki, folie, taśmy;
g. sprzętu do komunikacji, jak radiotelefony, mobilne przekaźniki telefonii komórkowej, telefony satelitarne, modemy satelitarne;
h. środków ochrony osobistej, jak rękawice, maski przeciwpyłowe, uprzęże asekuracyjne, kalosze, kombinezony, kaski;
i. artykułów do pomocy poszkodowanym, jak śpiwory, koce, namioty, środki higieniczne, żywność z długim terminem przydatności do spożycia, woda pitna, grzejniki elektryczne i gazowe.

Zasadne jest także, aby w przepisach rozstrzygnąć wątpliwość dotyczącą możliwości wykorzystania zasobów magazynu przeciwpowodziowego do innych celów niż działania *stricte* przeciwpowodziowe. Chodzi o to, by jednoznaczne było, że gminy mogą ich używać do radzenia sobie z innymi sytuacjami kryzysowymi oraz do awaryjnego wsparcia działań ratowniczych prowadzonych w szczególności przez Ochotnicze Straże Pożarne, czy na potrzeby przeprowadzania ćwiczeń i przy przedsięwzięciach z zakresu edukacji mieszkańców gmin. Przepisy powinny – według NIK – określać także obowiązek niezwłocznego uzupełnienia braków magazynowych, w tym utraconych lub zużytych w trakcie działań przeciwpowodziowych, aby zapewnić pełną gotowość magazynu w przypadku wystąpienia nowego zagrożenia. Regulacje dotyczące magazynu przeciwpowodziowego powinny wykluczać jego lokalizowanie na terenach zagrożonych powodzią oraz w miejscach, gdzie występuje istotne ryzyko utraty dostępu do magazynu w czasie powodzi (np. gdy jedyny dojazd do magazynu prowadzi przez tereny zagrożone powodzią).

Biorąc pod uwagę rolę planu ochrony przed powodzią w zapewnieniu niezwłocznego i skoordynowanego podejmowania działań, a także brak ustawowo określonych wymagań co do jego treści (poza obowiązkiem jego sporządzenia), celowe jest wprowadzenie regulacji określających obligatoryjne elementy tego planu, takie jak:

a. identyfikacja zagrożeń;
b. ustalenie zakresu działań oraz uczestników takich działań;
c. zasady współpracy w ramach ochrony przeciwpowodziowej;
d. analiza zapotrzebowania magazynu przeciwpowodziowego;
e. zasady ostrzegania przed zagrożeniem;
f. zasady ewakuacji;
g. ocenę oddziaływania przyjętych rozwiązań.

Zdaniem NIK, w sprawach dotyczących życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa mienia, na terenie kraju powinny obowiązywać jednolite minimalne standardy ochrony mieszkańców przed zagrożeniem powodziowym. Sytuacja ludności nie powinna być bowiem uzależniona wyłącznie od zaangażowania i uznaniowości władz lokalnych przy realizacji lakonicznie sformułowanych zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.

https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-przeciwpowodziowym-w-wojewodztwie-opolskim.html