



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK
Piotr Miklis

KST.411.2.2.2025

Marcin Kierwiński
Minister
Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych i Administracji

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst zmieniony zgodnie z treścią uchwały nr 11/2026 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia
25 marca 2026 r.,

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	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Kierwiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 24 lipca 2025 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tomasz Siemoniak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 13 maja 2024 r. do 24 lipca 2025 r. Marcin Kierwiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 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 ²), z uwzględnieniem faktów i dowodów sprzed tego okresu mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Strategii
Kontrolerzy	1. Marcel Knyżewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KST/21/2025 z dnia 14 maja 2025 r. oraz KST/30/2025 z dnia 24 października 2025 r. 2. Jakub Wolff, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KST/22/2025 z 14 maja 2025 r. oraz KST/31/2025 z dnia 24 października 2025 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

¹ Dalej: Ministerstwo lub MSWiA.

² Czynności kontrolne zostały zakończone 21 listopada 2025 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podjęte przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵ związane z identyfikowaniem możliwości wystąpienia powodzi w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. oraz reagowaniem na powódź były w części nieprawidłowe. Minister SWiA prawidłowo podejmował natomiast działania związane z udzielaniem pomocy poszkodowanym tym zdarzeniem.

I. W Ministerstwie gromadzono materiały zawierające: opis obszarów zagrożonych, bieżącą i prognozowaną sytuację meteorologiczno-hydrologiczną, o której w razie konieczności był informowany Minister, co przewidywały postanowienia Planu Zarządzania Kryzysowego działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne oraz administracja publiczna - aktualizacja 2020⁶.

II. Pierwsze działania Minister rozpoczął 11 września 2024 r., po otrzymaniu ostrzeżenia o możliwości wystąpienia powodzi w Dorzeczu Odry z Rządowego Centrum Bezpieczeństwa⁶.

III. Minister SWiA podejmował działania w oparciu o Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego część A i B⁷ oraz PZK MSWiA 2020, który był częściowo nieaktualny, ponieważ zawierał odwołania i wskazywał zadania dla Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, która przestała istnieć w lipcu 2020 r.

IV. Kierowanie przez Ministra działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, które powinno odbywać się na podstawie art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁸, polegało na koordynacji w ramach spotkań, których formuła nie wynikała z obowiązujących przepisów prawa.

V. W dniu 18 września 2024 r. Minister SWiA – na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej (odmowy lub niewłaściwego wykonania wiążącego polecenia wydanego przez uprawniony organ⁹) – zawiesił uprawnienia burmistrzów miast i gmin Łądek-Zdrój i Stronie Śląskie, a w dniu 20 września 2024 r. uprawnienia burmistrzów miast i gmin Głuchołazy i Lewin Brzeski w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom powodzi z września 2024 r.

⁵ Dalej: Minister lub Minister SWiA.

⁶ Dalej także: PZK SWiA 2020. Dokument stworzony na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia o zarządzaniu kryzysowym.

⁶ Dalej także: RCB.

⁷ Dalej także: KPZK. Dokument stworzony na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia o zarządzaniu kryzysowym.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 112. Dalej także: ustawa o stanie klęski żywiołowej.

⁹ Art. 13 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej: *W zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4, może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego. Art. 13 ust. 2 pkt 2: W razie odmowy wykonania polecenia, o którym mowa w ust. 1, lub niewłaściwego wykonywania polecenia przez: (...) organy samorządu terytorialnego – minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4, może zawiesić odpowiednie uprawnienia takiego organu oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym właściwego wojewodę i Prezesa Rady Ministrów.*

MSWiA nie przedstawiło dowodów dokumentujących wydanie poleceń, o których mowa w art. 13 ust. 1, przez Ministra SWiA, jak również odmowę wykonania takich poleceń przez organy samorządu terytorialnego, o czym stanowi art. 13 ust. 2 pkt 2.

VI. Do 12 sierpnia 2025 r. nie został sporządzony ostateczny raport na temat przebiegu powodzi z września 2024 r., choć zarządzenie nr 2/2025 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 stycznia 2025 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Raportu z powodzi 2024 roku w południowo-zachodniej Polsce stanowiło, że dokument powstanie do końca II kwartału 2025 r. W ocenie NIK poprawnie i rzetelnie opracowany raport stanowi istotny element służący poprawie przygotowania organów państwa do działania w przypadku powtórzenia się sytuacji kryzysowej.

W celu pozyskania i przekazania potrzebnego asortymentu dla potrzebujących Minister wydawał polecenia i decyzje Prezesowi Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Nadzorował także wypłatę przez wojewodów zasiłków powodziowych. W kontrolowanym zakresie działania związane z pomocą poszkodowanym były prawidłowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ 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

Zgodnie z art. 8 ustawy o stanie klęski żywiołowej Minister kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W Ministerstwie zadania związane z zagrożeniem powodziowym zostały przypisane regulaminem do właściwości dwóch jednostek organizacyjnych: Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego oraz Departamentu Administracji Publicznej. Plan operacyjny działań w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej stanowiły KPKZ i PZK SWiA 2020. W obydwu planach dorzecze Odry było zidentyfikowane jako zagrożone powodzią, a w pierwszym z wymienionych planów zostało wymienione wśród „najbardziej zagrożonych”.

(akta kontroli str. 5-45, płyta CD)

Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz uwzględniając postanowienia KPZK, Minister wydawał w drodze zarządzeń wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzał wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego i ich aktualizacje. Wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego wprowadzono zarządzeniem nr 16 Ministra z dnia 20 kwietnia 2017 r.

(akta kontroli str. 80-89, płyta CD)

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Kontroli¹¹ w MSWiA¹² nie monitorowano sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej, a zgodnie z art. 11

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dalej także: Dyrektor DK MSWiA.

¹² Z upoważnienia Ministra.

ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹³ obsługę ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego zapewniało RCB, które pełniło także funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. W związku z tym RCB miało za zadanie na bieżąco monitorować sytuację meteorologiczną i hydrologiczną we współpracy z IMGW-PIB.

(akta kontroli str. 5-45)

W przypadku wystąpienia zagrożenia – informacje i raporty dotyczące m.in. groźnych zjawisk hydrologicznych i meteorologicznych, stanów rezerw zasobów wód podziemnych, stanów rezerwy powodziowej w zbiornikach, powinny być, zgodnie z PZK MSWiA 2020, przekazywane do MSWiA przez IMGW PIB. Dyrektor DK MSWiA wyjaśnił, że *wszystkie informacje przekazywane do MSWiA, tj. informacje i raporty dotyczące m.in. groźnych zjawisk hydrologicznych i meteorologicznych, stanów rezerw zasobów wód podziemnych, stanów rezerwy powodziowej w zbiornikach Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego gromadził na potrzeby własne, a także w razie potrzeby przekazywał kierownictwu MSWiA.*

(akta kontroli str. 80-89)

Dyrektor Departamentu DK MSWiA wyjaśnił, że *w ramach ustalonego, przyjętego obiegu informacji o zagrożeniach wynikających z monitoringu oraz zaistniałych zdarzeń, MSWiA otrzymuje na adres skrzynki e-mail: zk@mswia.gov.pl między innymi informacje i raporty dotyczące groźnych zjawisk hydrologicznych i meteorologicznych, stanów rezerw zasobów wód podziemnych, stanów rezerwy powodziowej w zbiornikach. Pierwsze komunikaty, w których zawarta była informacja na temat przekroczenia stanów ostrzegawczych lub alarmowych na stacjach hydrologicznych i ich zmiana w ciągu ostatnich 24 h z IMGW, odebrano 10 września 2024 r. Tego samego dnia Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (...) przekazało informacje o sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej, w której widniała informacja, że w Polsce, na dzień 10 września 2024 r. nie obowiązują ostrzeżenia hydrologiczne i meteorologiczne. W kolejnych dniach do MSWiA przekazywane były informacje, raporty, komunikaty zawierające opisy sytuacji, zjawisk hydrologicznych i meteorologicznych, stanów rezerw zasobów wód podziemnych, stanów rezerwy powodziowej w zbiornikach (...).*

(akta kontroli str. 953-959, płyta CD).

W dniu 10 września 2024 r. o godzinie 13:04 Państwowa Straż Pożarna¹⁴ przekazała do MSWiA wiadomość, otrzymaną z Emergency Response Coordination Centre¹⁵ z systemu EFAS Copernicus¹⁶, w której informowano o zagrożeniu powodziowym w ramach European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations Daily Flash. Była to wiadomość o następującej treści: *Poland: Warning level 3/3 for parts of Barycz, Orla and Gostynia rivers*¹⁷. Wiadomość ta została przekazana zgodnie z rozdzielnikiem również do RCB, pełniącego rolę Centrum Zarządzania Kryzysowego m.in. dla MSWiA.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.

¹⁴ Dalej także: PSP.

¹⁵ Centrum koordynacji reagowania kryzysowego Unii Europejskiej.

¹⁶ Europejski System Informowania o Powodziach.

¹⁷ Tłum. *Polska: poziom ostrzeżenia 3/3 dla części rzek Barycz, Orla i Gostynia.*

Wiadomość dotyczyła dopływów Odry (rzeki Barycz i Orla w województwie dolnośląskim i wielkopolskim) i Wisły (rzeka Gostynia w województwie śląskim). Pierwsze ostrzeżenie z RCB o możliwości wystąpienia powodzi w dorzeczu Odry¹⁸ do MSWiA wpłynęło w dniu 11 września 2024 r. w postaci wiadomości e-mail o godzinie 14:20. Według wyjaśnień Dyrektora DK MSWiA informacja z RCB poprzedzona była konsultacjami telefonicznymi kierownictwa RCB z kierownictwem MSWiA. W tym dniu zwołano posiedzenie Zespołu Zarządzania Kryzysowego w MSWiA. Podsekretarz stanu w MSWiA polecił wówczas m.in. podległym służbom oraz dyrektorowi RCB: [1] stałe monitorowanie sytuacji w celu przygotowania sił i środków do ewentualnych działań wyprzedzających, wobec narastającego ryzyka zagrożenia powodziowego, wraz z reagowaniem w trybie pilnym i we współpracy z samorządami, [2] dokonanie przeglądu sił i środków ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz sił i środków zabezpieczających ze strony Policji, [3] bieżące informowanie społeczeństwa, poprzez lokalne środki masowego przekazu oraz inne kanały komunikacyjne o przewidywanych zagrożeniach opadowo-powodziowych poprzez media społecznościowe, strony internetowe RSO oraz inne systemy ostrzegania możliwe do uruchomienia ze strony lokalnych i wojewódzkich struktur kryzysowych, [4] przegląd procedur i zasad dotyczących ewentualnego wystąpienia sytuacji kryzysowej wywołanej intensywnym opadem i możliwością wystąpienia powodzi, [5] opracowanie aktualnej na dzień 12 września 2024 r. oraz prognozowanej w dniach 12-15 września 2024 r. sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej, [6] poinformowanie, przez RCB, operatorów infrastruktury krytycznej ds. energii i transportu, o prognozowanym wystąpieniu silnych opadów deszczu w kraju w dniach 12-15 września 2024 r., których skutki wymagają zapewnienia dostępności zespołów awaryjnych w sytuacji przerwania kluczowych usług bytowych dla ludności, przedsiębiorców oraz administracji publicznej.

W dniu 12 września 2024 r. o godzinie 9:00 w siedzibie RCB, z udziałem Ministra SWiA, odbyło się spotkanie online w formie wideokonferencji, w trakcie którego dokonano oceny stanu przygotowania służb podległych MSWiA, wojewodów, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie do podjęcia działań w przypadku wystąpienia w kolejnych dniach zagrożeń meteorologicznych i hydrologicznych na terenie kraju.

Kolejne spotkanie¹⁹ odbyło się w siedzibie Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w dniu 13 września 2024 r. o godzinie 8:00. Brał w nim udział m.in. Minister SWiA oraz Prezes Rady Ministrów. W notatce ze spotkania stwierdzono, że *w oparciu o aktualne prognozy IMGW-PIB najtrudniejsza sytuacja prognozowana jest na terenie woj.: dolnośląskiego, opolskiego i śląskiego w szczególności na terenach górskich i w miejscach silnie zurbanizowanych. Szeffowie*

¹⁸ Zakres ostrzeżenia dotyczył większego obszaru w związku z prognozowanymi intensywnymi opadami deszczu na terenie województw: opolskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego (21 powiatów: gnieźnieński, gostyński, jarociński, kaliski, Kalisz, kępiński, kołski, Konin, koniński, krotoszyński, leszczyński, Leszno, ostrowski, ostrzeszowski, pleszewski, rawicki, słupecki, średzki, śremski, turecki i wrzesiński) i łódzkiego (7 powiatów: kutnowski, łęczycki, poddębicki, sieradzki, wieluński, wieruszowski i zduńskowski).

¹⁹ Określenie „spotkania” powtarza się w notatkach. Nie stosowano w notatkach sformułowań „posiedzenie sztabu” itp. Nie były to także posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, o których mowa w licznych wyjaśnieniach, o czym w dalszej części wystąpienia.

sił (Policja, PSP) oraz wojewodowie potwierdzili gotowość podległych sił i środków do działań, poinformowali, że zakładane do użycia siły i środki są adekwatne do prognozowanego rozwoju sytuacji. Tego samego dnia o godzinie 17:00 odbyło się kolejne spotkanie, na którym zdecydowano, że do woj. dolnośląskiego pojedzie Wiesław Leśniakiewicz – Podsekretarz Stanu w MSWiA, st. bryg. dr inż. Dariusz Marczyński – Dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego w MSWiA oraz nadbryg. Józef Galica – Zastępca Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

W dniach 14-15 września 2024 r. przedstawiciele MSWiA bądź sam Minister uczestniczyli w dwóch spotkaniach. Te i kolejne spotkania odbywały się m.in. w RCB, Komendzie Powiatowej Policji w Kłodzku, Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach. W dniu 16 września 2024 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego²⁰. W województwie dolnośląskim stan klęski żywiołowej obejmował powiaty: kamiennogórski, karkonoski, kłodzki, lwówecki, wałbrzyski i ząbkowicki oraz miasta Wałbrzych i Jelenia Góra. W województwie opolskim dotyczył powiatów głubczyckiego, nyskiego i prudnickiego oraz gminy Strzeleczy. W województwie śląskim stan klęski żywiołowej wprowadzono w powiatach bielskim, cieszyńskim, pszczyńskim i raciborskim oraz w mieście Bielsko-Biała. W dniu 17 września 2024 r. rozszerzono zakres terytorialny obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów o stanie klęski żywiołowej o powiaty w woj. dolnośląskim: lubański, dzierzoniowski i świdnicki oraz powiaty w woj. opolskim: opolski, krapkowicki, brzeski i kędzierzyńsko-kozielski²¹.

W notatce ze spotkania z dnia 18 września 2024 r. odnotowano podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji o zawieszeniu części uprawnień burmistrzów miast Łądek-Zdrój i Stronie Śląskie oraz przekazaniu kompetencji koordynowania prac z zakresu usuwania skutków powodzi nadbrygadierowi Michałowi Kamienieckiemu. Skutkiem tego było wydanie przez Ministra aktu administracyjnego zawieszającej uprawnienia burmistrzów.

W dniu 20 września 2024 r. o godz. 7:00 Minister na spotkaniu poinformował, że: *wyznaczono dwóch nowych pełnomocników MSWiA. W Głucholazach: st. bryg. Arkadiusz Kuśmierski – Zastępca Opolskiego Komendanta Wojewódzkiego w Opolu. W Lewinie Brzeskim: bryg. Dariusz Kulawinek – Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Brzegu* oraz, że: *w dniu dzisiejszym zostanie znowelizowane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (rozszerzenie obszaru o kolejne powiaty).*

Minister nie przedłożył dokumentów potwierdzających, że wydawał ww. burmistrzom polecenia na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Pełnomocnicy Ministra wydawali burmistrzom, którym Minister zawiesił uprawnienia w zakresie odnoszącym się do prowadzenia działań w celu zapobieżenia skutkom powodzi oraz ich usunięcia, upoważnienia, które przywracały im część zawieszonych uprawnień. Jednocześnie, jako podstawę

²⁰ Dz. U. poz. 1395, ze zm.

²¹ Zakres terytorialny był rozszerzany kolejno w dniach: 20-21 i 25-28 września oraz 2, 4 i 9 października 2024 r.

prawną, pełnomocnicy podali przepisy niezawierające umocowania do wydawania upoważnień. Dyrektor DK MSWiA z up. Ministra wyjaśnił, że MSWiA nie posiada informacji o wydawaniu upoważnień dla burmistrzów przez pełnomocników do spraw usuwania skutków powodzi oraz prowadzonego nadzoru nad pełnomocnikami. Szczegółowe decyzje w przedmiotowym zakresie zapadały na posiedzeniach koordynacyjnych, które odbywały się w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu.

(akta kontroli str. 5-45, 95-166, 575-585)

NIK zauważa, że w związku z powodzią w dorzeczu Odry w 2024 r. nie odbyło się ani jedno posiedzenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego²². Jakkolwiek zwołanie RZZK nie jest warunkiem koniecznym do tego aby członkowie Rady Ministrów mogli podejmować stosowne decyzje w przypadku pojawiających się zdarzeń lub zagrożeń, należy podkreślić, iż RZZK jest zdefiniowanym normatywnie organem opiniotawczo-doradczym Rady Ministrów, stanowiąc tym samym prawną formę działania administracji, którą należy stosować w celu jak najpełniejszego urzeczywistnienia zasady praworządności wynikającej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²³ oraz w ramach KPZK Minister właściwy do spraw wewnętrznych miał za zadanie m.in. zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego oraz zarządzania kryzysowego.

W ramach tego zadania przewidziano m.in. poniższe moduły:

- a) Koordynacja działania służb i instytucji resortu (PSP, Policja) w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, w tym działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego;
- b) Koordynacja wykonywania zadań z zakresu obrony cywilnej kraju, w tym powszechnego systemu ostrzegania i alarmowania oraz ewakuacji ludności z rejonów zagrożonych;
- c) Organizacja i prowadzenie działań ratowniczych w warunkach sytuacji kryzysowej;
- d) Zapewnienie przestrzegania prawa, bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym w rejonach prowadzonych działań ratowniczych;
- e) Wnioskowanie o zagraniczną pomoc ratowniczą;
- f) Współpraca i koordynacja działań ratowniczych organizacji pozarządowych;
- g) Wnioskowanie do Prezesa Rady Ministrów albo Ministra Obrony Narodowej o użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP, w tym Żandarmerii Wojskowej do pomocy Policji lub Straży Granicznej;
- h) Zarządzenie użycia funkcjonariuszy Straży Granicznej do udzielenia pomocy Policji;
- i) Wprowadzenie, we współpracy z właściwymi ministrami, ograniczeń w transporcie drogowym, kolejowym i lotniczym oraz w ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, morskich, wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym, wynikających z obowiązującego stanu klęski żywiołowej;

²² Dalej także: RZZK.

²³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1275.

- j) Wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie wynikającym z postanowień art. 21 ustawy o stanie wyjątkowym;
- k) Zorganizowanie dekontaminacji skutków skażenia chemicznego, biologicznego i radiacyjnego oraz dekontaminacji wstępnej ludzi ;
- l) Wprowadzenie lub wnioskowanie do Prezesa Rady Ministrów o wprowadzenie stopnia alarmowego lub stopnia alarmowego CRP²⁴;
- m) Nadzór nad udziałem służb i instytucji resortu w procesie informowania o ofiarach sytuacji kryzysowej;
- n) Wsparcie działań zmierzających do odtworzenia i zapewnienia ciągłości działania infrastruktury krytycznej znajdującej się w zakresie odpowiedzialności ministra.

Według wyjaśnień Dyrektora DK MSWiA (z up. Ministra SWiA): *zadanie dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego realizowane było podczas posiedzeń Sztabów Zarządzania Kryzysowego organizowanych podczas powodzi. Dotyczy to modułów od a) do i).*

W ramach wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie wynikającym z postanowień art. 21 ustawy o stanie wyjątkowym, tj. moduł j), w dniu 16 września 2024 r. zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego. Zgodnie z zapisami ww. dokumentu określono następujące ograniczenia wolności i praw człowieka:

- 1) obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń;*
- 2) nakazu ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;*
- 3) nakazu lub zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;*
- 4) nakazu lub zakazu określonego sposobu przemieszczania się.*

Dyrektor DK MSWiA wyjaśnił również, że *ograniczenia wprowadzone rozporządzeniem Rady Ministrów (...) odnoszą się do wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, o czym mówi art. 52 ust. 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz prawa do własności i jej ograniczenia, o czym traktuje art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. (...) zgodnie z zapisami art. 5 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej Rada Ministrów jest właściwa do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. Wprowadzając stan klęski żywiołowej rozporządzeniem określa się przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Zgodnie z zapisami art. 7 ustawy organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Oznacza to, że Rada Ministrów jest nadrzędnym i podstawowym organem odpowiedzialnym za wprowadzenie ograniczeń. Niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej wprowadza wojewoda albo*

²⁴ Stopień alarmowy CHARLIE-CRP jest trzecim z czterech stopni alarmowych dotyczących zagrożeń w cyberprzestrzeni.

powołany pełnomocnik w drodze rozporządzenia albo decyzji na obszarze województwa.

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na terenie więcej niż jednego województwa powoduje, że kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia staje się właściwością ministra właściwego do spraw administracji publicznej lub innego ministra, do zakresu działania, którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości, co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów – ministra wyznaczonego przez Prezesa Rady Ministrów, o czym mówi art. 8 pkt 4 ustawy. Niemniej wynikające z zapisu tego artykułu kierowanie działaniami nie należy odczytywać, jako odrębne uprawnienie do wprowadzania ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela.

(akta kontroli str. 966-973)

Według wyjaśnień Dyrektora DK MSWiA nie wykonywano czynności w ramach modułów k) i l). Dyrektor DK MSWiA wskazał również, że w ramach ppkt m) MSWiA, przy współpracy z Komendą Główną Policji, na bieżąco przekazywało, w określonym zakresie, odpowiedzi na kierowane do resortu interpelacje lub wystąpienia poselskie dotyczące ofiar śmiertelnych lub osób zaginionych w związku z opisywaną powodzią. Odpowiadając na ppkt n) informuję, że zadania dotyczące otworzenia infrastruktury krytycznej w ramach funkcjonowania systemu ratowniczego, który jest w posiadaniu Ministra SWiA nie były uruchamiane, ponieważ ww. system nie uległ uszkodzeniu podczas powodzi.

(akta kontroli str. 80-89, płyta CD)

Na podstawie art. 8 pkt 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej Minister powinien kierować działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Według wyjaśnień Dyrektora DK w MSWiA Koordynacja działań przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w trakcie powodzi zarówno przed, jak i po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej była sprawowana w ten sam sposób, tj. poprzez odbywające się spotkania koordynacyjne, na których przedstawiciele zaangażowanych instytucji i służb przekazywali informacje na temat podjętych i zaplanowanych działań.

(akta kontroli str. 966-973)

Minister nie wydawał decyzji na cały asortyment, o który wojewodowie wnioskowali w ramach uruchamiania rezerw strategicznych. Przykładowo w dniu 14 września 2024 r. o godz. 17:58 do MSWiA wpłynął pierwszy wniosek Wojewody Dolnośląskiego w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych. Dotyczył on 500 000 sztuk worków na piasek. Następnego dnia wpłynął kolejny wniosek Wojewody Dolnośląskiego, w którym poza workami zwrócono się o agregaty prądotwórcze, suche racje żywnościowe oraz butelkowaną wodę. W dniach 16-17 września 2024 r. powtarzano te wnioski, jednocześnie rozszerzając je o pozycje takie jak zaporę trapezową, plandeki do nakrycia dachów, napełniacze worków, latarki, maszty oświetleniowe, mosty tymczasowe, łodzie płaskodenne, osuszacze, a także zwiększając liczbę wnioskowanych worków na piasek do 3 000 000 sztuk. W dniu 18 września 2024 r. Dyrektor Generalny Ministerstwa, z upoważnienia Ministra, w odpowiedzi na wnioski z 14, 15, 16 i 17 września wydał decyzję udostępniającą nieodpłatnie 3 000 000 sztuk worków na piasek.

Zastępca Dyrektora DK MSWiA, z up. Ministra, wyjaśnił: *po zaistnieniu sytuacji kryzysowej wywołanej wskutek intensywnych deszczy we wrześniu 2024 roku w pierwszej kolejności rozdysponowany został, pomiędzy dotknięte powodzią województwa, asortyment znajdujący się w zasobie rezerw strategicznych, a następnie, w sytuacji braku wnioskowanego asortymentu w zasobie rezerw strategicznych, rozdzielany był ten, zakupiony przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 września 2024 r.*

Nie wszyscy wojewodowie otrzymali całość asortymentu, o który wnioskowali, w tym także Wojewoda Dolnośląski, a wynikało to przede wszystkim z ograniczonego zasobu rezerw strategicznych. Należy podkreślić, że worki na piasek w pierwszych dniach powodzi były asortymentem pierwszej potrzeby dla przeciwdziałania napływowi wody. Zasadne było zaplanowanie wydawania dostępnych rezerw strategicznych, w taki sposób, aby możliwe było zabezpieczenie potrzeb także innych regionów dotkniętych powodzią. Ponadto, udostępnienie niektórych rezerw strategicznych z uwagi na ich specyfikę, np. mosty tymczasowe, wymagało dokonania dodatkowych ustaleń (...).

Dyrektor Generalny MSWiA z upoważnienia Ministra w dniu 20 września 2024 r. – na podstawie art. 7ba ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2-3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁵ oraz w związku z art. 30 ust. 4 ustawy o rezerwach strategicznych²⁶ – wydał Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych²⁷ polecenie realizacji zadania w zakresie usuwania skutków sytuacji kryzysowej wywołanej wskutek intensywnych opadów atmosferycznych lub powodzi we wrześniu 2024 r., w szczególności poprzez:

- 1) podjęcie współpracy z organami i podmiotami uczestniczącymi w działaniach mających na celu pomoc poszkodowanym oraz usuwanie skutków sytuacji kryzysowej wywołanej wskutek intensywnych opadów atmosferycznych lub powodzi we wrześniu 2024 r., w szczególności w zakresie identyfikowania potrzeb i odbiorców pomocy,
- 2) przyjmowanie darowizn rzeczowych i pieniężnych na cele związane z pomocą poszkodowanym wskutek intensywnych opadów atmosferycznych lub powodzi we wrześniu 2024 r.,
- 3) przyjmowanie darowizn rzeczowych i pieniężnych na cele związane z usuwaniem skutków sytuacji kryzysowej wywołanej wskutek intensywnych opadów atmosferycznych lub powodzi we wrześniu 2024 r.,
- 4) przekazywanie darowizn rzeczowych, o których mowa w pkt 2 i 3 na cele związane z pomocą poszkodowanym wskutek intensywnych opadów atmosferycznych lub powodzi we wrześniu 2024 r. oraz na cele związane z usuwaniem skutków tej sytuacji kryzysowej,
- 5) dokonywanie zakupów towarów i usług ze środków pieniężnych pochodzących z darowizn, o których mowa w pkt 2 i 3 zgodnie z celem darowizny,
- 6) dokonywanie zakupów towarów i kontraktowanie usług, samodzielne wykonywanie usług, w tym usług logistycznych na cele związane z pomocą

²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1598, ze zm.

²⁷ Dalej także: RARS.

poszkodowanym wskutek intensywnych opadów atmosferycznych lub powodzi we wrześniu 2024 r. oraz na cele związane z usuwaniem skutków tej sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 553-559, płyta CD)

Wnioski wojewodów o wydanie rezerw strategicznych wpływały do MSWiA mailowo lub poprzez ePUAP bądź też dwutorowo. Jak wyjaśnił Dyrektor DK MSWiA, w związku z powodzią we wrześniu 2024 roku wojewodowie nie byli dodatkowo formalnie informowani o sposobie ich składania, z uwagi na fakt, że sposób składania wniosków o udostępnienie rezerw strategicznych jest określony w ustawie o rezerwach strategicznych, a zatem był powszechnie znany. Ponadto, wojewodowie doskonale znali obowiązujące w tym zakresie przepisy, gdyż wielokrotnie z nich korzystali, przede wszystkim w okresie epidemii COVID-19.

Niezależnie od powyższego byli informowani (...) o możliwości skorzystania z rezerw strategicznych. Takie informacje były im przekazywane także w kontaktach roboczych przez pracowników MSWiA. Zdarzały się jednak sytuacje, gdy wnioski od Wojewodów wpływały nie do MSWiA a do RARS, o czym Agencja niezwłocznie informowała.

Należy mieć także na uwadze, że zarówno wojewodowie, jak i pracownicy MSWiA oraz RARS działali w czasie powodzi w ekstraordynaryjnych warunkach, wymagających pracy poza ustawowymi godzinami pracy i często nie posiadając pełnych szczegółowych informacji o sytuacji rzeczywistej, co wymagało dokonywania dodatkowych ustaleń w trybie roboczym i podejmowania szybkich decyzji w oparciu o dostępne w tamtym momencie informacje.

(akta kontroli str. 860-866, płyta CD)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie przeprowadził aktualizacji Planu Zarządzania Kryzowego Działów Administracji Rządowej: Sprawy Wewnętrzne oraz Administracja Publiczna z 2020 r., co NIK uznaje za nierzetelne.

Dokument ten był nieaktualny, ponieważ w swojej treści w procedurze SPO-5 wskazywał niepoprawnie na nadzór Departamentu Zdrowia nad podmiotami leczniczymi i Państwową Inspekcją Sanitarną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, podczas gdy zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw²⁸, z dniem 1 lipca 2020 r. Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji uległa likwidacji. Zadania PIS MSWiA zostały przejęte przez Państwową Inspekcję Sanitarną (Inspekcję cywilną). Dodatkowo PZK SWiA powinno być systematycznie aktualizowane, zgodnie z zapisami zawartymi w samym dokumencie, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

Zastępca Dyrektora DK, z up. Ministra, wyjaśnił, że w latach 2022-2023 zgodnie z decyzją ówczesnego Kierownictwa resortu SWiA oraz w związku z pracami prowadzonymi nad ustawą o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej

²⁸ Dz. U. poz. 322

zawieszono prace nad aktualizacją Planu Zarządzania Kryzysowego Działów Administracji Rządowej: Sprawy Wewnętrzne oraz Administracja Publiczna z 2020 r. Od 2024 roku Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA (dalej: DOLiZK MSWiA) przygotowuje się do zaktualizowania Planu Zarządzania Kryzysowego MSWiA. Jednakże w związku z brakami kadrowymi w Wydziale Zarządzania Kryzysowego DOLiZK MSWiA (obecnie 2 osoby) prace w przedmiotowym zakresie prawdopodobnie rozpoczną się w IV kwartale 2025 roku. Nadmienić należy, że od września br. przewidywane jest wzmocnienie Wydziału Zarządzania Kryzysowego DOLiZK MSWiA o kolejnego pracownika.

NIK uznaje, że opisane w wyjaśnieniach okoliczności nie stanowią usprawiedliwienia dla zaniechania wykonania obowiązków w zakresie planowania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że PZK 2020 MSWiA zdezaktualizował się już w tym samym roku, w którym został sporządzony ze względu na likwidację opisanej powyżej jednostki. W kolejnych latach następowały zmiany w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa, a także nastąpiła zmiana statutu Ministerstwa, wpływając m.in. na liczbę komórek organizacyjnych. Zdaniem NIK w zmieniającym się systemie prawnym, przy zmianach organizacyjnych Ministerstwa, a także jednostek podległych, posiadanie aktualnego planu jest istotnym elementem zarządzania kryzysowego, który umożliwia sprawne działanie. Jednocześnie NIK zauważa, że wskazana nieprawidłowość nie miała wpływu na działania realizowane w ramach reagowania na zaistniałą sytuację kryzysową wywołaną powodzią we wrześniu 2024 r.

(akta kontroli str. 167,550, 803-809, płyta CD)

2. Dyrektorzy Departamentów: Zdrowia, Porządku Publicznego, Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego oraz Departamentu Teleinformatyki MSWiA nie opracowali materiałów i analiz zagrożenia oraz możliwości ich przeciwdziałania w związku z przygotowaniem do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, do czego obligował ich PZK SWiA 2020.

Zastępca Dyrektora Departamentu Zdrowia w MSWiA wyjaśniła, że *Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego, jako komórka odpowiedzialna za prowadzenie spraw związanych z realizacją, w zakresie właściwości Ministra, zadań wynikających z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, nie zwracał się do Departamentu Zdrowia o opracowanie analiz zagrożenia.*

Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego wyjaśnił, że *zadania wynikające z Procedury określającej tryb realizacji zadań w sytuacji wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (SPO 5) Planu zarządzania kryzysowego działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne oraz administracja publiczna są realizowane w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej, w trakcie przygotowań do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Należy zauważyć, że Minister SWiA posiada różne instrumenty pozyskiwania informacji w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej, tj. zwołanie Zespołu Zarządzania Kryzysowego MSWiA lub pozyskiwanie informacji bezpośrednio ze służb nadzorowanych przez MSWiA poprzez bezpośredni kontakt z kierownictwem tych służb. W związku z powyższym, opracowywanie dodatkowych materiałów i analiz zagrożenia i możliwości ich przeciwdziałania jest realizowane w przypadku otrzymania polecenia Kierownictwa resortu do wykonania przedmiotowych dokumentów – do Departament Porządku Publicznego nie były kierowane prośby o opracowanie jakichkolwiek materiałów i analiz w związku z wystąpieniem powodzi*

w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. Wiodącą komórką organizacyjną w zakresie realizacji zadań w sytuacji wprowadzenia stanu klęski żywiołowej pozostaje Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że w ustawie (...) o zarządzaniu kryzysowym oraz innych aktach wykonawczych do ww. ustawy nie określono wymagań, aby do każdej sytuacji noszącej znamiona sytuacji kryzysowej sporządzano analizy wpływu ww. sytuacji na działania ministerstwa. Niemniej jednak podstawą wszelkich działań w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej niezależnie od zagrożenia jest Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego część A i B oraz Plan Zarządzania Kryzysowego działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne oraz administracja publiczna- aktualizacja 2020 (tekst jednolity). Ponadto w ww. planach zgodnie ze standardowymi procedurami operacyjnymi w tym (SPO -5 wprowadzenie stanu klęski żywiołowej) oraz (SPO-5 procedura określająca tryb realizacji zadań w sytuacji wprowadzenia stanu klęski żywiołowej) określono zadania i podstawy prawne oraz koordynację działań w sytuacji zagrożenia powodziowego dla organów administracji publicznej w tym dla Ministra właściwego ds. wewnętrznych.

W związku z powyższym w Ministerstwie nie opracowywano w formie pisemnej analiz w przedmiotowym zakresie. Kierownictwo DOLiZK w porozumieniu/na wniosek właściwego ministra ustnie wydawał polecenia w zakresie realizacji zadań w związku z niekorzystnym rozwojem sytuacji powodziowej na Dolnym Śląsku i Opolszczyźnie oraz Śląsku, które polegały na zbieraniu i przetwarzaniu informacji otrzymanych od Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej Wody Polskie oraz udziale pracowników DOLiZK w posiedzeniach koordynacyjnych sztabów kryzysowych w systemie wideokonferencyjnych.

Dyrektor Departamentu Teleinformatyki nie przedstawił analiz sprzed wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, natomiast przekazał materiały opatrzone datami 23 września oraz 2 października 2024 r.

Przytoczona przez Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Procedura SPO-5 wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w ramach zadania „W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej – przygotowanie do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej” zawiera następujący opis czynności do wykonania: Zbieranie na potrzeby Kierownictwa MSWiA informacji o zagrożeniach spowodowanych katastrofą naturalną, awarią techniczną, narastaniem incydentów w przestrzeni przetwarzania i wymiany informacji. Opracowywanie materiałów i analiz zagrożenia i możliwości ich przeciwdziałania w oparciu, m.in. o raporty pozyskane ze służb podległych lub nadzorowanych przez MSWiA, także informacje przekazywane przez wojewodów oraz państwowe instytuty badawcze (np. PIG-PIB, IMGW-PIB, NIZP-PZH) oraz inspekcje (np. GIS, GIWet, GIOŚ, GIORiN, GINB), a także instytucje (PAA, KZGW, GUG). Jako wykonawcy tego zadania wskazani zostali: Kierujący komórką organizacyjną MSWiA właściwą w sprawach:

- zarządzania kryzysowego i nadzoru nad PSP – DOLiZK,*
- nadzoru nad Policją, Strażą Graniczną, SOP – DPP,*
- teleinformatyki, utrzymania i eksploatacji rejestrów państwowych oraz systemów sieci teleinformatycznych, w tym sieci łączności rządowej oraz nadzoru nad systemami SIS i VIS – DT,*

- nadzoru nad podmiotami leczniczymi i PIS MSWiA – DZ; przy współpracy z RCB/CZK MSWiA obsługującym MSWiA.

Procedura SPO-05, stanowiąca część PZK SWiA 2020, nie przewidywała przygotowywania materiałów i analiz na polecenie kierownictwa Ministerstwa. Określała natomiast, że powinny one zostać sporządzone w ramach przygotowań do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. W związku z powyższym NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, a nieprzygotowanie materiałów i analiz w ramach przygotowania do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej ocenia jako niezgodne z wymogami PZK SWiA 2020.

(akta kontroli str. 687-710, płyta CD)

3. Podsekretarz stanu w MSWiA w wyznaczonym terminie nie sporządził dokumentu pt. „Raport z powodzi, która miała miejsce we wrześniu 2024 r. *aport*”, który miał zostać opracowany do końca II kwartału 2025 r., co było nierzetelne. Zarządzeniem nr 2/2025 Ministra SWiA z dnia 22 stycznia 2025 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Raportu z powodzi 2024 roku w południowo-zachodniej Polsce²⁹ Zespołowi temu wyznaczono termin opracowania raportu z powodzi z września 2024 r. na koniec II kwartału 2025 r. W wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia 2025 r. Zastępca Dyrektora DK MSWiA z up. Ministra wskazała, że *Stwierdzenie, że Raport nie jest opracowywany zgodnie z Zarządzeniem nr 2 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 stycznia 2025 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Raportu z powodzi, która miała miejsce we wrześniu 2024 r. jest zbyt ogólne. Zespół pracuje nad tym, by Raport zawierał wszystkie elementy, które zostały określone w Zarządzeniu. Faktem jest to, że prace nad ostatecznym kształtem Raportu nie zostały ukończone. Niemniej na koniec II kwartału 2025 roku projekt Raportu został przedstawiony Panu Wiesławowi Leśniakiewiczowi, Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z rekomendacją kontynuowania prac nad dokumentem do czasu osiągnięcia kształtu Raportu na poziomie oczekiwanym.*

Ponadto Podsekretarz Stanu Wiesław Leśniakiewicz – przewodniczący ww. Zespołu wyjaśnił, że *W celu opracowania Raportu z powodzi, która miała miejsce we wrześniu 2024 r. (dalej: Raport) na mocy Zarządzenia nr 2 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 stycznia 2025 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania raportu z powodzi, która miała miejsce we wrześniu 2024 r. powołany został Zespół do spraw opracowania Raportu z powodzi, która miała miejsce we wrześniu 2024 r. (dalej: Zespół). Przedstawiciele Akademii Pożarniczej, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz pracownicy: Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA i Departamentu Administracji Publicznej MSWiA będący, zgodnie z ww. Zarządzeniem, członkami Zespołu, cyklicznie raz w miesiącu uczestniczyli w posiedzeniach dotyczących przygotowania Raportu. Łącznie odbyły się 3 posiedzenia Zespołu, w których po ustaleniu wytycznych kierunkowych w zakresie opracowania przedmiotowego raportu i harmonogramu prac skupiono uwagę na zawartości merytorycznej. Podczas ostatniego posiedzenia Zespołu, które odbyło się w dniu 26 maja 2025 r. przekazano członkom Zespołu oczekiwania w zakresie uzupełnienia Raportu. Z uwagi na to, że nie wszystkie rekomendacje zostały uwzględnione w Raporcie oraz z uwagi na*

²⁹ Dz. Urz. Ministra SWiA poz. 3.

konieczność doprecyzowania wniosków, wyraziłem zgodę na dalszą pracę nad dokumentem, aż do uzyskania Raportu na poziomie oczekiwanym.

Minister SWiA wyjaśnił, że Raport z powodzi 2024 roku w południowo-zachodniej Polsce 7 października 2025 r. został przedłożony Podsekretarzowi Stanu w MSWiA Panu Wiesławowi Leśniakiewiczowi wraz z prośbą o akceptację dla zawarcia w nim sformułowanych nowych wniosków. 9 października 2025 r. Podsekretarz Stanu w MSWiA Pan Wiesław Leśniakiewicz zaakceptował przedstawioną propozycję ujęcia nowych wniosków w Raporcie, w związku z czym, w obecnej chwili trwają prace z tym związane. Dodatkowo Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zgłosiło gotowość do przekazania do treści Raportu informacji uzupełniających. W ocenie MSWiA prace nad przedmiotowym Raportem zostaną ukończone w bieżącym miesiącu.

Nieopracowanie raportu do końca II kwartału 2025 r. NIK uznaje za nierzetelne oraz niezgodne z § 10 zarządzenia nr 2/2025 Ministra SWiA w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Raportu z powodzi 2024 roku w południowo-zachodniej Polsce. Raport powinien być zostać opracowany możliwie niezwłocznie, nie później niż w określonym terminie, tak aby służyć wyciągnięciu wniosków odnośnie do podejmowanych działań, a przede wszystkim poprawie efektywności działań w przypadku wystąpienia kolejnych, podobnych sytuacji kryzysowych.

(akta kontroli str. 849-854, 881-886, płyta CD)

OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie działania w zakresie możliwości wystąpienia powodzi były wykonywane zgodnie z Planem Zarządzania Kryzysowego działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne oraz administracja publiczna - aktualizacja 2020 , tj. gromadzono materiały zawierające: opis obszarów zagrożonych, bieżącą i prognozowaną sytuację meteorologiczno-hydrologiczną, o której w razie konieczności był informowany Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. We wrześniu 2024 r. na powyższej podstawie zidentyfikowano zagrożenie powodzią w dorzeczu Odry.

Pierwsze działania Minister rozpoczął 11 września 2024 r., po otrzymaniu ostrzeżenia o możliwości wystąpienia powodzi w dorzeczu Odry z Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

W związku z powodzią w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. Minister SWiA podejmował działania w oparciu o KPZK część A i B oraz PZK SWiA 2020. Obowiązujący w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji PZK SWiA 2020, nie był przy tym aktualny, ponieważ zawierał odwołania i wskazywał zadania dla instytucji, która przestała istnieć w lipcu 2020 r., a ponadto zgodnie z zapisami w dokumencie powinien on być aktualizowany systematycznie, ale nie rzadziej niż co dwa lata.

Kierowanie przez Ministra działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, które powinno odbywać się na podstawie art. 8 pkt 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej, polegało na koordynacji w ramach spotkań, których formuła nie wynikała z obowiązujących przepisów prawa.

W dniu 18 września 2024 r. Minister SWiA na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy z o stanie klęski żywiołowej (odmowy lub niewłaściwego wykonania wiążącego

polecenia wydanego przez uprawniony organ), zawiesił uprawnienia burmistrzów miast i gmin Łądek-Zdrój i Stronie Śląskie, a w dniu 20 września 2024 r. uprawnienia burmistrzów miast i gmin Głucholazy i Lewin Brzeski w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom powodzi z września 2024 r..

2. Działania związane z pomocą finansową i rzeczową poszkodowanym powodzią

Opis stanu
faktycznego

W MSWiA przygotowano materiały oraz dokumenty usprawniające kierowanie wsparcia: dla poszkodowanych rodzin: w podziale na pomoc bezpośrednią tzw. „doraźną” i remont albo odbudowę lokali/budynków mieszkalnych i gospodarczych oraz dla jednostek samorządu terytorialnego na remont, przebudowę i odbudowę infrastruktury komunalnej:

- Zasady udzielania pomocy finansowej, ze środków budżetu państwa z części 85 - Budżety wojewodów, dział 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85278 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz z rezerw celowych na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w formie zasiłków celowych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej oraz w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących poszkodowanych w wyniku powodzi we wrześniu 2024 roku (zatwierdzone 23 września 2024 r.).
- Wytyczne w sprawie szacowania strat oraz zasad i trybu udzielania jednostkom sektora finansów publicznych dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem, przebudową i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku powodzi we wrześniu 2024 roku i przywróceniem ich funkcjonalności (zatwierdzone 10 października 2024 r.).

Dyrektor DK MSWiA z up. Ministra wyjaśnił, że: w związku z wystąpieniem powodzi we wrześniu 2024 roku już w pierwszych dniach podjęto działania pomocowe (finansowe) dla poszkodowanych w wyniku powodzi we wrześniu 2024 roku. I tak:

- 16 września 2024 r. decyzja Ministra Finansów o przeznaczeniu z budżetu państwa 1 mld zł na usuwanie skutków powodzi w 2024 roku. Minister Finansów poza rezerwą celową budżetu państwa część 83 poz. 4, utworzył nowe rezerwy na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (poz. 77, 78, 79, 80) na ogólną kwotę 4 000 000 tys. zł.
- 16 września 2024 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (z up. Sekretarz Stanu Wiesław Szczepański) poinformował 3 Wojewodów (Dolnośląskiego, Opolskiego, Śląskiego) o możliwości występowania o środki finansowe dla poszkodowanych rodzin na pomoc doraźną (8 tys. zł i do 2 tys. zł).
- 17 września 2024 r. wpłynęły do MSWiA pierwsze wnioski od wojewodów na kwoty po 5 000 tys. zł, tego samego dnia zostały zaakceptowane i wydane właściwe decyzje przez Ministra Finansów (ogółem 15 000 tys. zł).
- 19 września 2024 r. przekazano dla 3 województw na zasiłki (8 tys. zł i do 2 tys. zł) 49 340 tys. zł (stan na 19.09.2024 godz. 14.00)
- 20 września 2024 r. przekazano dla 3 województw na zasiłki (8 tys. zł i do 2 tys. zł) 43 000 tys. zł (stan na 20.09.2024 godz. 14.00).
- 21 września 2024 r. przekazano dla 3 województw na zasiłki (8 tys. zł i do 2 tys. zł) 8 986 tys. zł (stan na 21.09.2024 godz. 14.00).

- 22 września 2024 r. przekazano dla 3 województw na zasiłki (8 tys. zł i do 2 tys. zł) 31 600 tys. zł (stan na 22.09.2024 godz. 14.00).
- 23 września 2024 r. przekazano dla 3 województw na zasiłki (8 tys. zł i do 2 tys. zł) 57 388 tys. zł (stan na 23.09.2024 godz. 14.00).
- 24 września 2024 r. przekazano dla 3 województw na zasiłki (8 tys. zł i do 2 tys. zł) 28 000 tys. zł (stan na 24.09.2024 godz. 16.00).

Dalsza pomoc dla poszkodowanych była uruchamiana wraz z wnioskami składanymi przez wojewodów.

(akta kontroli str. 5-45)

Według notatki z 9 kwietnia 2025 r., przygotowanej dla Sekretarza Stanu w MSWiA o wykorzystaniu rzeczowo-finansowym w 2024 r. środków finansowych rezerw celowych pn.:

1. *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęski żywiołowych, w tym 889 986 000 zł na realizację „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” (cz. 83 poz. 4) – 1 100 891 tys. zł – kwota rezerwy zaplanowana w ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r.;*
2. *Rezerwa na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków (cz. 83 poz. 77) – 1 000 000 000 zł – kwota rezerwy utworzona pismem Prezesa Rady Ministrów pismem (znak: BPRM.5234.7.1.2024) z dnia 16 września 2024 r.;*
„Rezerwa na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków (cz. 83 poz. 78) – 1 000 000 000 zł – kwota rezerwy utworzona pismem Prezesa Rady Ministrów pismem (znak: BPRM.5234.7.20.2024) z dnia 27 września 2024 r.;
3. *Rezerwa na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków (cz. 83 poz. 79) – 1 000 000 000 zł – kwota rezerwy utworzona pismem Prezesa Rady Ministrów pismem (znak: BPRM.5234.7.30.2024) z dnia 13 listopada 2024 r.*

Z pozycji 1 (rezerwa celowa cz. 83 poz. 4) nie wykorzystano w 2024 r. kwoty 168 021 996 zł, z czego: 158 565 672,00 zł środków zarezerwowanych na „Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” oraz kwotę 9 456 324 zł zarezerwowaną na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. ogółem uruchomiono 914 278 014,62 zł (98,01% planu), pozostawiając w rezerwie 18 590 989,38 zł. Z uruchomionej kwoty wykorzystano 901 768 456,06 zł, co stanowi 98,6% przekazanych środków, na następujące przedsięwzięcia:

- odbudowę infrastruktury komunalnej samorządów – przekazano kwotę 74 807 113 zł, z której nie wykorzystano 6 191 546,04 zł, a w ramach wykorzystanych środków z rezerwy celowej w kwocie 68 615 566,96 zł, odbudowano lub wyremontowano 16 obiektów (m.in. osiem przepustów i jeden most), 108,471 km dróg, inne obiekty komunalne, tj. szkoły, budynki pomocy społecznej oraz budynki starostwa powiatowego itp.;
- ochronę wąwozów lessowych – przekazano kwotę 455 000 zł, którą wykorzystano w całości na zabezpieczenie 0,525 km wąwozów w województwie świętokrzyskim;
- przeciwdziałanie i usuwanie skutków ruchów osuwiskowych ziemi – przekazano kwotę 28 765 837 zł, z której nie wykorzystano 734 952 zł, a w ramach wykorzystanych środków z rezerwy celowej w kwocie

- 28 030 855 zł, ustabilizowano 13 osuwisk, odbudowano lub wyremontowano 0,852 km dróg, wykonano 14 dokumentacji geologiczno-inżynierskich i 10 dokumentacji projektowo-budowlanych;
- pomoc bezpośrednią dla ludności, zasiłki celowe z tytułu klęsk żywiołowych związane z nawałnymi opadami deszczu, huraganami w 2024 roku (inne niż powódź z września 2024 r.) – przekazano kwotę 880 059,30 zł, z której nie wykorzystano 50 547,72 zł, a w ramach wykorzystanych środków z rezerwy celowej w kwocie 829 511,58 zł wyremontowano lub odbudowano 75 budynków mieszkalnych oraz jeden budynek gospodarczy (środki przeznaczono dla 76 rodzin);
 - doposażenie techniczne oraz zakup i wymiana zużytego lub wyeksploatowanego sprzętu związanego z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych poniesionych przez jednostki organizacyjne PSP – przekazano kwotę 3 376 000 zł, którą wykorzystano całość na zakup środka pianotwórczego, który został zużyty przez jednostki Państwowej Straży Pożarnej podczas prowadzenia działań ratowniczych w 2024 roku;
 - akcję przeciwpowodziową i usuwanie skutków powodzi w jednostkach samorządu terytorialnego³⁰ – przekazano kwotę 1 500 000 zł, z której nie wykorzystano 180 928,33 zł, a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 1 319 071,67 zł, przeznaczono m.in. na: przywrócenie dostępności komunikacyjnej, przywrócenie infrastruktury sanitarnej oraz koszty związane z zakupem materiałów i towarów, dostawą i transportem piasku oraz koszty wynajmu i transportu sprzętu (ładowarki, koparki, ciągniki, samochody dostawcze);
 - pomoc bezpośrednią dla ludności, zasiłki celowe z tytułu klęsk żywiołowych związane z powodzią z września 2024 r. – przekazano kwotę 74 340 000 zł, z której nie wykorzystano 3 926 600 zł, a łącznie wypłacono 70 413 400,00 zł jako:
 - a) zasiłek 8 tys. zł przekazano 63 603 000 zł, nie wykorzystano 3 926 600 zł,
 - b) zasiłek 2 tys. zł przekazano 9 860 000 zł, wykorzystano całość,
 - c) zasiłek remontowo-budowlany do 200 tys. zł przekazano 877 000 zł, wykorzystano całość;
 - „Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” – przekazano kwotę 722 206 467,32 zł, z której nie wykorzystano 259 204,61 zł, a w ramach wykorzystanych środków z rezerwy celowej w kwocie 721 947 262,71 zł, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie spożytkowało 620 025 202,22 zł na działania z zakresu:
 - a) komponentu 1 – Ochrona przed powodzią Środkowej i Dolnej Odry – m.in. z tytułu rozliczeń z Wykonawcami robót budowlanych, płatności związanych z przejmowanymi nieruchomościami na potrzeby realizacji kontraktów w zakresie zajęć stałych, czasowych, trwałych ograniczeń opisane w Planie Pozyskania Nieruchomości i Przesiedleń (PPNiP/RAP) oraz niezbędne w celu prawidłowej realizacji zadań,
 - b) komponentu 2 – Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej – z tytułów analogicznych jak w lit. a,
 - c) komponentu 3 – Ochrona przed powodzią Górnej Wisły – z tytułów analogicznych jak w lit. a,

³⁰ Dalej także: JST.

- d) komponentu 4 – Wzmocnienie instytucjonalne i modernizacja systemu prognozowania z tytułu rozliczeń z wyłonionymi Wykonawcami robót budowlanych oraz Dostawcami zamówionych usług i towarów, z uwzględnieniem dostaw sprzętu oraz opłaty za przyłącza do sieci elektroenergetycznej i teletechnicznej, a także regulacji kwestii odszkodowawczych wraz z ewentualnymi kosztami towarzyszącymi,
 - e) komponentu 5 – Zarządzanie Projektem i opracowanie dalszych studiów oraz IMGW-PIB spożytkowało 101 922 060,49 zł na działania z zakresu: komponentu 4 i 5 .
- usuwanie szkód powodziowych w obiektach gospodarki wodnej – przekazano kwotę 7 947 538 zł, z której nie wykorzystano 1 165 779,86 zł, a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 6 781 758,14 zł, przeznaczono na wykonanie remontów wałów przeciwpowodziowych, konserwację i utrzymanie cieków wodnych, remonty istniejących umocnień i udrożnienie koryt rzek/potoków, usuwanie szkód powodziowych po wiosennym wezbraniu, zabudowę wyrw.

Kolejno na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 i ust. 2-4 ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024³¹ w związku z wystąpieniem powodzi w południowo-zachodniej części Polski, która miała miejsce we wrześniu 2024 r. Prezes Rady Ministrów pismem z 16 września 2024 r. (znak: BPRM.5234.7.1.2024) wydał polecenie Ministrowi Finansów do utworzenia nowej rezerwy celowej, która została utworzona pn.: „Rezerwa na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków” w wysokości 1 000 000 000 zł. w części 83 poz. 77.

Z pozycji 2 (rezerwa celowa cz. 83 poz. 77) nie wykorzystano w 2024 r. kwoty 156 967 105 zł, co stanowi 15,7% środków z rezerwy.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. ogółem uruchomiono 828 801 159,40 zł (98,31% planu), pozostawiając w rezerwie 14 231 735,60 zł. Z uruchomionej kwoty wykorzystano 638 313 192,80 zł, co stanowi 77,02% przekazanych środków, na następujące przedsięwzięcia:

- odbudowę infrastruktury komunalnej samorządów – przekazano kwotę 16 145 149 zł, z której nie wykorzystano 5 504 794 zł, a w ramach wykorzystanych środków z rezerwy celowej w kwocie 10 640 355 zł, odbudowano lub wyremontowano siedem obiektów (m.in. pięć przepustów i jeden most), 14,762 km dróg, inne obiekty komunalne, tj. powierzchniowy ściek odwadniający;
- akcję przeciwpowodziową i usuwanie skutków powodzi w JST – przekazano kwotę 219 726 309,40 zł, z której nie wykorzystano 42 717 729,96 zł, a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 177 008 579,44 zł, przeznaczono między innymi na: dofinansowanie kosztów usunięcia i zagospodarowania odpadów z zalanych nieruchomości oraz koszty związane z zakupem materiałów i towarów, dostawa i transport piasku oraz koszty wynajmu i transportu sprzętu (ładowarki, koparki, ciągniki, samochody dostawcze);
- pomoc bezpośrednią dla ludności, zasiłki celowe z tytułu klęsk żywiołowych związane z powodzią z września 2024 r. – przekazano kwotę 342 929 701 zł,

³¹ Dz. U. poz. 123, ze zm.

z której nie wykorzystano 19 324 704,93 zł, a łącznie wypłacono, a łącznie wypłacono 263 109 932,54 zł jako:

- a) zasiłek 8 tys. zł przekazano kwotę 95 844 978,81 zł, nie wykorzystano 10 325 707,50 zł,
- b) zasiłek 2 tys. zł przekazano kwotę 110 727 598 zł, nie wykorzystano 4 725 909,40 zł,
- c) zasiłek 1 tys. zł przekazano kwotę 23 370 864 zł, nie wykorzystano 832 000 zł,
- d) zasiłek remontowo-budowlany do 200 tys. zł przekazano kwotę 111 152 604,11 zł, nie wykorzystano 3 361 588,03 zł,
- e) zasiłek remontowo-budowlany do 100 tys. zł przekazano kwotę 1 833 656,08 zł, nie wykorzystano 79 500 zł;
- świadczenia interwencyjne na wsparcie dalszego prowadzenia działalności gospodarczej w związku z usuwaniem skutków powodzi w 2024 r., przekazano kwotę 100 000 000 zł, którą ZUS przeznaczył w całość dla 1342 podmiotów;
- pożyczki dla przedsiębiorców poszkodowanych w wyniku powodzi z września 2024 r. – przekazano kwotę 150 000 000 zł, z której nie wykorzystano 122 940 737,71 zł, a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 27 059 262,29 zł, przeznaczono na pożyczki dla 223 przedsiębiorców.

Następnie na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 i ust. 2-4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 w związku z wystąpieniem powodzi w południowo-zachodniej części Polski, która miała miejsce we wrześniu 2024 r. Prezes Rady Ministrów pismem z 27 września 2024 r. (znak: BPRM.5234.7.20.2024) wydał polecenie Ministrowi Finansów do utworzenia nowej rezerwy celowej, która została utworzona pn.: „Rezerwa na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków” w wysokości 1 000 000 000 zł. w części 83 poz. 78.

Z pozycji 3 (rezerwa celowa cz. 83 poz. 78) nie wykorzystano w 2024 r. kwoty 10 380 519 zł, co stanowi 1,04% środków z rezerwy.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. ogółem uruchomiono 985 258 706,40 zł (99,56% planu), pozostawiając w rezerwie 4 360 774,60 zł. Z uruchomionej kwoty wykorzystano 900 127 245,27 zł, co stanowi 91,36% przekazanych środków, na następujące przedsięwzięcia:

- odbudowę infrastruktury komunalnej samorządów (POWÓDŹ 2024) – przekazano kwotę 4 771 353,07 zł, z której nie wykorzystano 1 502 696,79 zł, a w ramach wykorzystanych środków z rezerwy celowej w kwocie 3 268 656,28 zł, odbudowano lub wyremontowano osiem obiektów (m.in. dwa przepusty i dwa mosty), inne obiekty komunalne, tj. oczyszczalnia ścieków, sieć wodociągowa itp.;
- odbudowę infrastruktury komunalnej samorządów – przekazano kwotę 1 454 246 zł, którą wykorzystano w całość na odbudowę lub wyremontowanie trzech przepustów oraz 2,61 km drogi;
- przeciwdziałanie i usuwanie skutków ruchów osuwiskowych ziemi – przekazano kwotę 33 646 zł, którą wykorzystano w całości na wykup gruntu w ramach stabilizacji osuwiska;
- akcję przeciwpowodziową i usuwanie skutków powodzi w JST – przekazano kwotę 40 045 112,06 zł, z której nie wykorzystano 11 864 855,15 zł,

- a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 28 180 256,91 zł, przeznaczono między innymi na: dofinansowanie kosztów usunięcia i zagospodarowania odpadów z zalanych nieruchomości oraz koszty związane z zakupem materiałów i towarów, dostawa i transport piasku oraz koszty wynajmu i transportu sprzętu (ładowarki, koparki, ciągniki, samochody dostawcze);
- rekompensatę za przedłużony czas służby funkcjonariuszy PSP, którzy pełnili służbę na terenach powodzi z września 2024 r. – przekazano kwotę 18 081 294,68 zł, z której nie wykorzystano 20 346,86 zł, a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 18 060 947,82 zł, przeznaczono między innymi na wypłatę rekompensat za przedłużony czas służby funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, którzy pełnili służbę w okresie od dnia 13 września 2024 r. do dnia 31 października 2024 r.;
 - zasiłki dla dzieci i uczniów poszkodowanych w wyniku powodzi z września 2024 r., – przekazano kwotę 2 173 000 zł, z której nie wykorzystano 830 000 zł, a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 1 343 000 zł przeznaczono dla 1343 dzieci;
 - pomoc bezpośrednią dla ludności, zasiłki celowe z tytułu klęsk żywiołowych związane z powodzią z września 2024 r. – przekazano kwotę 242 355 039,26 zł, z której nie wykorzystano 15 727 751,30 zł, a łącznie wypłacono 226 627 287,96 zł jako:
 - a) zasiłek 8 tys. zł przekazano kwotę 13 689 099,47 zł, nie wykorzystano 644 239,96 zł;
 - b) zasiłek 2 tys. zł przekazano kwotę 600 000 zł, nie wykorzystano 52 280 zł;
 - c) zasiłek remontowo-budowlany do 200 tys. zł przekazano kwotę 206 145 175,58 zł, nie wykorzystano 3 439 736,22 zł;
 - d) zasiłek remontowo-budowlany do 100 tys. zł przekazano kwotę 21 920 764,21 zł, nie wykorzystano 11 591 495,12 zł;
 - świadczenia interwencyjne na wsparcie dalszego prowadzenia działalności gospodarczej w związku z usuwaniem skutków powodzi w 2024 r., – przekazano kwotę 100 000 000 zł, z której nie wykorzystano 52 586 675,24 zł, a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 47 413 324,76 zł Zakład Ubezpieczeń Społecznych przeznaczył dla przedsiębiorców;
 - świadczenia opieki zdrowotnej wykonywanych w związku z usuwaniem skutków powodzi – przekazano kwotę 1 587 000 zł, z której nie wykorzystano 97 045,88 zł, a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 1 489 954,12 zł przeznaczono na świadczenia;
 - zasiłki opiekuńcze, przekazano kwotę 1 656,33 zł, którą Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przeznaczyła w całości dla sześciu osób;
 - zasilenie Funduszu Dopłat oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów w związku z powodzią z września 2024 r. – przekazano kwotę 500 000 000 zł, z której nie wykorzystano 2 499 967,35 zł, a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 497 500 032,65 zł przeznaczono między innymi na wsparcie utworzenia 864 lokali mieszkalnych,
 - usuwanie skutków powodzi z września w obszarze infrastruktury kolejowej – przekazano kwotę 44 500 000 zł, którą wykorzystano w całości między innymi na naprawę sieci trakcyjnej, wymianę szaf sterująco-rozdziałczych, odbudowa oraz wzmocnienie nasypu;

- usuwanie skutków powodzi z września 2024 r. w obszarze infrastruktury drogowej – przekazano kwotę 30 236 329 zł, z której nie wykorzystano 2 122,56 zł, a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 30 234 206,44 zł przeznaczono, między innymi, na czyszczenie nawierzchni, oznakowania, studzienek, koryt ściekowych, przepompowni, separatorów i innych elementów infrastruktury drogowej, naprawy nawierzchni, chodników, poboczy, skarp, rowów, ekranów akustycznych, przyczółków mostów, barier ochronnych oraz odmulanie.

Dodatkowo na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 i ust. 2-4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024, w związku z wystąpieniem powodzi w południowo-zachodniej części Polski, która miała miejsce we wrześniu 2024 r. Prezes Rady Ministrów pismem z 13 listopada 2024 r. (znak: BPRM.5234.7.30.2024) wydał polecenie Ministrowi Finansów do utworzenia nowej rezerwy celowej, która została utworzona pn.: „Rezerwa na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków” w wysokości 1 000 000 000 zł. w części 83 poz. 79.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. ogółem uruchomiono 444 079 211,72 zł (44,41% planu), pozostawiając w rezerwie 555 920 788,28 zł. Z uruchomionej kwoty wykorzystano 318 189 741,10 zł, co stanowi 71,65% przekazanych środków, na następujące przedsięwzięcia:

- odbudowę infrastruktury komunalnej samorządów (POWÓDŹ 2024) – przekazano kwotę 30 734 445,46 zł, z której nie wykorzystano 8 367 286,32 zł, a w ramach wykorzystanych środków z rezerwy celowej w kwocie 22 367 159,14 zł, odbudowano lub wyremontowano 60 obiektów (m.in. osiem przepustów i dwa mosty), 6,135 km dróg, inne obiekty komunalne, m.in. przejście pod rzeką, remont pompowni wody, remont dachu w powiatowym centrum opieki itp., 30 obiektów wodno-kanalizacyjnych oraz sześć szkół, przedszkoli oraz żłobków;
- akcję przeciwpowodziową i usuwanie skutków powodzi w JST – przekazano kwotę 27 554 680,61 zł, z której nie wykorzystano 5 345 273,71 zł, a wykorzystane środki z rezerwy celowej w kwocie 22 209 406,90 zł, przeznaczono, między innymi, na przywrócenie dostępności komunikacyjnej, przywrócenie infrastruktury sanitarnej oraz koszty związane z zakupem materiałów i towarów, dostawą i transportem piasku oraz koszty wynajmu i transportu sprzętu (ładowarki, koparki, ciągniki, samochody dostawcze);
- zasiłki dla dzieci i uczniów poszkodowanych w wyniku powodzi z września 2024 r., którym przekazano kwotę 5 739 000,00 zł, z której nie wykorzystano 1 846 000,00 zł, a użyte środki z rezerwy celowej w kwocie 3 893 000,00 zł przeznaczona dla 3893 dzieci;
- dodatki do wynagrodzenia dla pracowników socjalnych przekazano kwotę 2 845 737,60 zł, nie wykorzystano 309,413 zł, a użyte środki z rezerwy celowej w kwocie 2 536 324,54 zł przeznaczono dla 1101 pracowników socjalnych;
- dotacje dla gmin na pokrycie kosztów wypłaty zasiłków (0,5%), którym przekazano kwotę 4 001 331,94 zł, z której nie wykorzystano 522 549,05 zł, a użyte środki z rezerwy celowej w kwocie 3 478 782,89 zł przeznaczono na wypłatę zasiłków;

- pomoc bezpośrednią dla ludności, zasiłki celowe z tytułu klęsk żywiołowych związane z powodzią z września 2024 r. – przekazano kwotę 372 570 144,06 zł, z której nie wykorzystano 109 460 211,52 zł, a łącznie wypłacono 263 109 932,54 zł jako:
 - a) zasiłek 8 tys. zł przekazano kwotę 48 044 571,81 zł, nie wykorzystano 41 190 879,32 zł,
 - b) zasiłek 2 tys. zł przekazano kwotę 2 200 000,00 zł, nie wykorzystano 682 400,00 zł,
 - c) zasiłek 1 tys. zł przekazano kwotę 29 400 000,00 zł, nie wykorzystano 11 663 200,00 zł,
 - d) zasiłek remontowo-budowlany do 200 tys. zł przekazano kwotę 271 085 380,15 zł, nie wykorzystano 52 276 459,83 zł,
 - e) zasiłek remontowo-budowlany do 100 tys. zł przekazano kwotę 21 840 192,10 zł, nie wykorzystano 3 647 272,37 zł;
- zasiłki opiekuńcze, przekazano kwotę 2 297,49 zł, którą KRUS przeznaczył w całości dla dwóch osób;
- dotacje dla Poczty Polskiej S.A. na naprawienie szkód powstałych w wyniku powodzi we wrześniu 2024 r. w infrastrukturze pocztowej (placówki pocztowe, skrzynki pocztowe) – przekazano kwotę 631 574,56 zł, z której nie wykorzystano 38 737,02 zł, a użyte środki z rezerwy celowej w kwocie 592 837,54 zł przeznaczono, między innymi, na wymianę oraz naprawę 449 szt. skrzynek pocztowych oraz wyremontowanie 8 placówek pocztowych (w tym w pełni wyremontowano 1 placówkę pocztową).

(akta kontroli str. 810-824, 924-930)

Według wyjaśnień Dyrektora DK MSWiA z up. Ministra, *Rezerwa cz. 83 poz. 79, została utworzona pod koniec roku budżetowego 2024 i ze względu na bardzo krótki czas na wykorzystanie rezerwy (do 31 grudnia 2024 r.), nie było możliwości uruchomienia większej ilości środków niż można było wówczas wykorzystać.*

W 2024 roku jednostki samorządu terytorialnego nie wykorzystały całości dotacji przyznanej na remont lub odbudowę komunalnej infrastruktury technicznej ze względu na zbyt krótki czas pozostający do końca roku na wykorzystanie dotacji. Powódź, jaka nawiedziła województwa w południowo-zachodniej Polsce miała miejsce we wrześniu 2024 roku. Trzy miesiące pozostawały na oszacowanie strat, ustalenie najpilniejszych potrzeb w zakresie odbudowy zniszczonych bądź uszkodzonych przez powódź obiektów oraz na realizację robót. Należy podkreślić, że odbudowa zniszczeń spowodowanych przez powódź, wymagała odpowiednich przygotowań (w tym m.in. opracowania dokumentacji projektowej, przeprowadzenie postępowań przetargowych). W związku z tym, w wielu przypadkach samorządy nie były w stanie w tak krótkim czasie zrealizować robót i tym samym wykorzystać dotacji.

Niewykorzystane środki na wypłatę zasiłków celowych dla rodzin lub osób poszkodowanych w wyniku powodzi, wynikają z przeszacowania potrzeb przekazanych przez wojewodów. Środki z Ministerstwa Rozwoju i Technologii zostały zwrócone do budżetu, gdyż wykorzystanie dotacji wynikające ze złożonych wniosków było mniejsze niż pierwotnie szacowano.

Niewykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego części środków na „prowadzenie akcji przeciwpowodziowej” wynikało głównie z tego, że część prac zgłoszonych pierwotnie jako akcja przeciwpowodziowa, kwalifikowało się ostatecznie

jako odbudowa infrastruktury komunalnej i wymagało dłuższych przygotowań niż pierwotnie zakładano.

Dyrektor DK wyjaśnił również, że: Rezerwa cz. 83 poz. 79, została utworzona pod koniec roku budżetowego 2024 i ze względu na bardzo krótki czas na wykorzystanie rezerwy (do 31 grudnia 2024 r.), nie było możliwości uruchomienia większej ilości środków niż można było wówczas wykorzystać.

W 2024 roku jednostki samorządu terytorialnego nie wykorzystały całości dotacji przyznanej na remont lub odbudowę komunalnej infrastruktury technicznej ze względu na zbyt krótki czas pozostający do końca roku na wykorzystanie dotacji. Powódź, jaka nawiedziła województwa w południowo-zachodniej Polsce miała miejsce we wrześniu 2024 roku. Trzy miesiące pozostawały na oszacowanie strat, ustalenie najpilniejszych potrzeb w zakresie odbudowy zniszczonych bądź uszkodzonych przez powódź obiektów oraz na realizację robót. Należy podkreślić, że odbudowa zniszczeń spowodowanych przez powódź, wymagała odpowiednich przygotowań (w tym m.in. opracowania dokumentacji projektowej, przeprowadzenie postępowań przetargowych). W związku z tym, w wielu przypadkach samorządy nie były w stanie w tak krótkim czasie zrealizować robót i tym samym wykorzystać dotacji.

Niewykorzystane środki na wypłatę zasiłków celowych dla rodzin lub osób poszkodowanych w wyniku powodzi, wynikają z przeszacowania potrzeb przekazanych przez wojewodów. Środki z Ministerstwa Rozwoju i Technologii zostały zwrócone do budżetu, gdyż wykorzystanie dotacji wynikające ze złożonych wniosków było mniejsze niż pierwotnie szacowano.

Niewykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego części środków na „prowadzenie akcji przeciwpowodziowej” wynikało głównie z tego, że część prac zgłoszonych pierwotnie jako akcja przeciwpowodziowa, kwalifikowało się ostatecznie jako odbudowa infrastruktury komunalnej i wymagało dłuższych przygotowań niż pierwotnie zakładano.

Według wyjaśnień Dyrektora DK z up. Ministra Ogółem z rezerw celowych tylko dla poszkodowanych rodzin (zgodnie z decyzjami budżetowymi Ministra Finansów) w latach 2024-2025 przekazano 1 235 828,2 tys. zł (wg stanu na dzień 22.05.2025). Jednocześnie uruchamiane były dla dotkniętych powodzią województw, środki finansowe na akcję powodziową i bieżące usuwanie skutków powodzi przez powiaty i gminy. Zgodnie z decyzjami budżetowymi Ministra Finansów w latach 2024-2025 przekazano 347 004,9 tys. zł (wg stanu na dzień 22.05.2025).

Natomiast na wszelkie działania związane z usuwaniem skutków powodzi (zgodnie z decyzjami budżetowymi Ministra Finansów) w latach 2024-2025 przekazano 3 105 983,4 tys. zł (wg stanu na dzień 22.05.2025).

(akta kontroli str. 946-952)

Według wyjaśnień Dyrektora DK, z up. Ministra, od dnia 20 września 2024 r., wojewodowie dwa razy dziennie przesyłali informację dot. wypłaty zasiłków dla poszkodowanych rodzin. Informacje pozyskane od wojewodów były przysyłane m.in. do kierownictwa MSWiA, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów³².

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DK MSWiA - z inicjatywy MSWiA odbywały się spotkania w formie online na szczeblu kierowniczym z wojewodami, na

³² Dalej także: KPRM.

których omawiano postęp wypłaty zasiłków. Spotkania te odbywały się m.in. w dniach: 15 października 2024 r., 30 października 2024 r. i 14 grudnia 2024 r.

Ponadto, dnia 9 stycznia 2025 roku., w siedzibie MSWiA odbyło się spotkanie w formie on-line z wojewodami. Dotyczyło one przekazania informacji o działaniach już podjętych i planowanych w celu usprawnienia oraz poprawy tempa wypłaty zasiłków remontowo - budowlanych dla poszkodowanych rodzin w wyniku powodzi we wrześniu 2024 roku. Następstwem tego spotkania było przekazanie do wojewodów pisma z prośbą o udzielenie informacji w ww. sprawie oraz sporządzenie notatki z działań podjętych przez wojewodów (notatka szerzej omówiona w drugim obszarze kontroli).

Według wyjaśnień Dyrektora DK MSWiA, z inicjatywy KPRM od marca 2025 r., odbywały się cykliczne (raz w tygodniu) spotkania on-line przedstawicieli MSWiA, wojewodów, Ministra Finansów oraz KPRM, na których omawiano postępy w odbudowie zniszczonej infrastruktury komunalnej po powodzi.

Powołano także zespół do spraw Odbudowy po Powodzi pod przewodnictwem Pełnomocnika rządu ds. odbudowy po powodzi, w którym uczestniczył również członek Kierownictwa MSWiA.

(akta kontroli str. 803-809)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Na działania związane z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r. w południowo-zachodniej Polsce w latach 2024-2025 przekazano 3 105 983 400 zł, w tym bezpośrednio dla poszkodowanych rodzin przekazano 1 235 828 200 zł (wg stanu na dzień 22 maja 2025 r.).

Na rok 2024 w budżecie państwa zaplanowana rezerwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych w kwocie 1 100 891 000 zł została uruchomiona w 83% (w kwocie 914 278 014,62 zł), a wykorzystana w 82% (na kwotę 901 768 456,06 zł. Dodatkowo we wrześniu 2024 r. dotworzono dwukrotnie rezerwy po 1 000 000 000,00 zł na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (rezerwa celowa cz. 83 poz. 77 i 78). W ramach pozycji 77 uruchomiono 828 801 159,40 zł (83% kwoty rezerwy), a wykorzystano 638 313 192,80 zł (64% kwoty rezerwy). W ramach pozycji 78 uruchomiono 985 238 676,40 zł (99% kwoty rezerwy), a wykorzystano 900 107 215,27 zł (90% kwoty rezerwy). Następnie w listopadzie ponownie dotworzono rezerwę w kwocie 1 000 000 000,00 zł na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (rezerwa celowa cz. 83 poz. 79), z czego uruchomiono 444 079 211,72 zł (44% kwoty rezerwy), a wykorzystano 318 189 741,10 zł (32% kwoty rezerwy). Zauważyć należy niski procent uruchomienia rezerwy z pozycji 79, co wynika z faktu bardzo krótkiego czasu pozostającego na jej wykorzystanie. NIK zwraca również uwagę na niski procent wykorzystania rezerw z pozycji 77 i 79. Było to również wynikiem krótkiego czasu na przygotowanie odpowiedniej dokumentacji i przeprowadzenie postępowań przetargowych w JST.

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 wnioski:

- | | |
|---------|---|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Zaktualizowanie Planu Zarządzania Kryzysowego Działów Administracji Rządowej: Sprawy Wewnętrzne oraz Administracja Publiczna z 2020 r.2. Wyegzekwowanie jak najszybszego zakończenie prac nad raportem podsumowującym powódź z września 2024 r. w celu wyciągnięcia wniosków na wypadek wystąpienia podobnej sytuacji kryzysowej, a tym samym szybszego i sprawniejszego działania. |
|---------|---|

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

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

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

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

Warszawa, 16 grudnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Konrad Kostępski p.o. Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych w Najwyższej Izbie Kontroli.

p.o. Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych

Konrad Kostępski

/podpisano elektronicznie/