



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Mazowiecka Delegatura w Warszawie

DMW.410.1.3.2026

**Pani
Olga Bułhak
Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Pawińskiego 17/21
02-106 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. - wykonanie
planu finansowego Zakładu Emerytalno-Rentowego
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji,
ul. Pawińskiego 17/21, 02-106 Warszawa.¹

Kierownik jednostki kontrolowanej

Olga Bułhak, Dyrektor Zakładu od 3 września 2025 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Urszula Młynarczyk, Zastępca Dyrektora ds. Administracyjnych od 16 czerwca 2025 r. do 2 września 2025 r.² oraz Magdalena Bednarz, Dyrektor Zakładu od 18 marca 2024 r. do 15 czerwca 2025 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Mazowiecka Delegatura w Warszawie.

Kontrolerzy

1. Tomasz Świstak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DMW/23/2026 z dnia 12 stycznia 2026 r.
2. Mariusz Malewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DMW/24/2026 z dnia 12 stycznia 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2025 r. Zakładu funkcjonującego w ramach cz. 42 budżetu państwa⁴ pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

¹ Dalej: ZER lub Zakład.

² Zgodnie z § 13 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego komórek organizacyjnych Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji będącego załącznikiem do decyzji nr 18/2024 Dyrektora ZER z dnia 19 lipca 2024 r. w sprawie wprowadzenia powołanego regulaminu, Dyrektora Zakładu w czasie jego nieobecności zastępuje Zastępca Dyrektora ds. Administracyjnych.

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

⁴ Zakład, będący państwową jednostką budżetową, wykonuje zadania m.in. na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 kwietnia 2024 r. w sprawie organu emerytalnego właściwego do ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Zakładu na 2025 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku kontroli próby wydatków⁶ zrealizowanych przez ZER w 2025 r. stwierdzono, że zostały poniesione z zachowaniem wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ zasad gospodarowania środkami publicznymi, w sposób celowy i oszczędny.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach ZER były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i prezentowały wiarygodne dane o wydatkach i związanych z nimi zobowiązaniach.

Analizowane postępowania o udzielenie zamówień publicznych były realizowane zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁸ oraz regulacjami wewnętrznymi.

Stwierdzone nieprawidłowości nie były na tyle istotne by mogły wpłynąć na obniżenie oceny.

Marszałkowskiej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 550), wydanego na podstawie art. 32 ust. 2a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, dalej także: ustawa o emeryturach policyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1121, ze zm.). Dyrektor Zakładu jako organ emerytalny – podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – został wyznaczony do obsługi zadań wynikających z powyższych przepisów. Zgodnie z § 5 przywołanego wyżej rozporządzenia do zakresu jego działania m.in. należy: ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego i wysokości świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia ww. funkcjonariuszy, dokonywanie wypłat świadczeń pieniężnych w ramach tego zaopatrzenia oraz wypłat innych świadczeń, ustalanie prawa i wysokości świadczenia pieniężnego.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁶ 7 236 539,52 zł, tj. 0,04 % wydatków ogółem.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.; dalej: ustawa Pzp.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki Zakładu realizowane były w ramach trzech działów części 42 budżetu państwa: 753 – Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne, 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa oraz 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej.

Wydatki ZER w 2025 r. wyniosły 19 171 166,7 tys. zł i stanowiły 105,5% wydatków wykonanych w 2024 r. (18 172 695,3 tys. zł) oraz 92,4% planu po zmianach¹⁰ (20 746 890,2 tys. zł).

Główne pozycje wydatków stanowiły: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 18 945 518,7 tys. zł¹¹ (w tym m.in. świadczenia emerytalno-rentowe – 18 062 589,6 tys. zł, dodatkowe roczne świadczenie pieniężne oraz kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów – 485 660,1 tys. zł, świadczenie ratownicze – 382 286,4 tys. zł¹², renta socjalna wraz z dodatkiem dopełniającym do renty socjalnej – 14 892,0 tys. zł¹³), wydatki bieżące – 224 948,1 tys. zł oraz wydatki majątkowe – 699,9 tys. zł.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły w stosunku do 2024 r. o 5,4% (z 17 969 668,8 tys. zł do 18 945 518,7 tys. zł), wydatki bieżące wzrosły o 11,6% (z 201 553,5 tys. zł do 224 948,1 tys. zł), a wydatki majątkowe zmalały o 52,5% (z 1472,9 tys. zł do 699,9 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 50-54, 294-426, tom II str. 1-3, 42-46, 277-285)

Dyrektor ZER wyjaśniła, że na wzrost wydatków bieżących miał wpływ wzrost cen towarów i usług. Zgodnie z danymi GUS średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2025 r. wyniósł 103,6%. Do wzrostu wydatków przyczynił się również wzrost liczby świadczeniobiorców, co miało wpływ na wzrost wydatków dotyczących ich obsługi oraz wzrost cen badań medycznych, które Zakład ponosi w związku z badaniami funkcjonariuszy i kandydatów na funkcjonariuszy. Natomiast wydatki majątkowe zmalały ze względu na uzyskanie korzystniejszych ofert w postępowaniach przetargowych w odniesieniu do szacowanej wartości sprzętu informatycznego oraz transportowego.

(akta kontroli tom II str. 233-234)

Istotne kwotowo i procentowo różnice w wydatkach pomiędzy planem i jego realizacją w 2025 r. oraz wykonaniem w roku 2024 dotyczyły w szczególności:

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: plan po zmianach lub ppz.

¹¹ W rozdziale: 75301 – 18 930 588,6 tys. zł, 75495 – 38,1 tys. zł, 85347 – 14 892,0 tys. zł.

¹² Tj. środki wydatkowane na ww. świadczenia zgodnie z ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244, ze zm.) oraz ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i zorganizowanych terenach narciarskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1154 ze zm.).

¹³ Tj. środki wydatkowane na ww. świadczenia zgodnie z ustawą z dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1615).

- wydatków w rozdziale 75301 § 3120¹⁴, w tym głównie wydatków na tzw. „czternastą emeryturę” (kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne) w 2025 r. w wysokości 485 660,1 tys. zł, co stanowiło 73,9% ppz (656 870,0 tys. zł) i kwoty ujętej w ustawie budżetowej (657 000,0 tys. zł).

Dyrektor ZER wyjaśniła, że w 2025 r. tzw. „czternasta emerytura” przysługiwała w maksymalnej wysokości osobom, których emerytura lub renta nie przekroczyły kwoty 2900 zł brutto. W przypadku przekroczenia, świadczenie było pomniejszane o kwotę tego przekroczenia. W 2025 r. maksymalna kwota brutto „czternastej emerytury” wynosiła 1878,91 zł i nie przysługiwała do wypłaty w kwocie niższej niż 50 zł. Na wysokość planowanych wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe, w tym ww., miała wpływ, m.in. wysokość wydatków wynikających z realizacji prawomocnych wyroków zmieniających decyzje organu emerytalnego w sprawach związanych z wypłatą świadczeń emerytalno-rentowych i decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydanych w trybie art. 8a ustawy o emeryturach policyjnych. Świadczeniobiorcy, któremu sąd przyznał wyższe świadczenie, mogło nie przysługiwać prawo do tzw. „czternastej emerytury”. W związku z powyższym realizacja wydatków z tego tytułu wynikała z niższej niż zakładano liczby uprawnionych osób. W przypadku osób, którym sąd podwyższył świadczenie i w związku z tym nie przysługiwała im już „czternasta emerytura” – a została wcześniej wypłacona – ZER, po otrzymaniu prawomocnego wyroku sądu, dokonywał potrąceń z bieżącego świadczenia. Zakład nie miał wpływu na termin otrzymania prawomocnego wyroku, stąd trudność w oszacowaniu poziomu wykonania tych świadczeń. Dla porównania ZER w 2025 r. wypłacił kolejne, dodatkowe roczne świadczenie pieniężne, tzw. „czternastą emeryturę” 62 480 osobom, tj. o 17 898 osobom mniej niż w 2024 r. (80 378);

- wydatków w rozdziale 85347 § 3110, tj. wydatków na rentę socjalną i dodatek dopełniający do renty socjalnej w wysokości 14 892,0 tys. zł, co stanowiło 96,7% planu po zmianach i 338,5% wielkości ujętej w ustawie budżetowej (4400,0 tys. zł) na 2025 r. oraz 408,2% wykonania 2024 r. (3647,2 tys. zł).

Dyrektor ZER wyjaśniła, że 1 stycznia 2025 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o rencie socjalnej oraz niektórych innych ustaw. Wprowadziła ona zmiany do ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej¹⁵ polegające m.in. na zwiększeniu limitu kwoty uprawniającej do wypłaty w przypadku zbiegu renty socjalnej z rentą rodzinną lub świadczeniem pieniężnym, tj. z 200% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy (wynoszącej w 2025 r. 1878,91 zł) na 300%, co spowodowało wzrost liczby osób uprawnionych do tej renty, a w konsekwencji wzrost kwot należnych świadczeniobiorcom z tego tytułu oraz z tytułu przyznania dodatku dopełniającego, który wypłacany był wraz z rentą socjalną osobom całkowicie niezdolnym do pracy oraz do samodzielnej egzystencji, a który wynosił od marca 2025 r. 2610,72 zł. Zmiana ww. ustawy została opublikowana 4 listopada 2024 r. (z terminem obowiązywania od 1 stycznia 2025 r.), tj. na bardzo zaawansowanym etapie planowania budżetu na 2025 r. ZER pismem z 29 listopada 2024 r. (znak: FK-0330-2-6/2024-BK) zgłosił do Departamentu Budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji konieczność zabezpieczenia dodatkowych środków na ten cel w szacunkowej wysokości 17 mln zł.

¹⁴ W 2024 r. nie funkcjonował paragraf 3120, a świadczenia emerytalno-rentowe oraz dodatkowe roczne świadczenie pieniężne oraz kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów klasyfikowano w ramach jednego, wspólnego paragrafu 3110. Dopiero od 2025 r. w związku z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2024 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1096) wprowadzono paragraf 3120 (Dodatkowe roczne świadczenie pieniężne oraz kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów), w ramach którego klasyfikowano tego rodzaju wydatki.

¹⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 420 ze zm.

W określonych w ustawie budżetowej limitach na 2025 r. Zakład nie otrzymał dodatkowych środków na powyższy cel. Zaś niewykorzystane środki wynikały z niższej niż planowano liczby wypłaconych świadczeń.

(akta kontroli tom I str. 50, 53, tom II str. 108-109, 136, 141, 148)

Wydatki bieżące w ZER zrealizowano w kwocie 224 948,1 tys. zł. Obejmowały one wynagrodzenia osobowe pracowników i członków korpusu służby cywilnej z pochodnymi w kwocie 65 614,0 tys. zł (wzrost w porównaniu do 2024 r. o 5,3%), odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – 97 628,0 tys. zł, zakup usług zdrowotnych – 29 752,0 tys. zł, pozostałe wydatki bieżące – 31 954,1 tys. zł (w tym głównie: zakup usług pozostałych – 20 260,0 tys. zł oraz zakup materiałów i wyposażenia – 1804,0 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 50-53, tom II str. 41-46, 153, 277-284)

Limit wydatków na wynagrodzenia i pochodne dla ZER w ustawie budżetowej na 2025 r. określono na 66 459,0 tys. zł, a w planie po zmianach na 66 735,8 tys. zł (co stanowiło wzrost o 0,4%). W przypadku dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§ 4040) oraz pochodnych od wynagrodzeń (§ 4120¹⁶) w planie po zmianach zmniejszono wydatki z ww. tytułów, w porównaniu do kwot ujętych w ustawie budżetowej, w następujący sposób:

- w rozdziale 75301 § 4040 o 21,6%, z 2637,0 tys. zł do 2066,0 tys. zł,
- w rozdziale 75301 § 4120 o 5,8%, z 711,0 tys. zł do 669,7 tys. zł,
- w rozdziale 75495 § 4040 o 24,0%, z 1592,0 tys. zł do 1209,7 tys. zł,
- w rozdziale 75495 § 4120 o 27,7%, z 308,0 tys. zł do 222,6 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 153-154, 165-215)

Dyrektor ZER wyjaśniła m.in., że niewykorzystane środki w § 4040 wynikały z nabycia przez pracowników ZER prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (DWR) w niższej niż planowano wysokości. Dotyczyło to przypadków, w których pracownik nie nabył prawa do DWR, ponieważ nie przepracował 12 miesięcy w Zakładzie (zatrudnienie w ciągu roku, choroba, opieka nad dzieckiem), jak i przypadków, w których pracownik nabył prawo do DWR, ale nie w pełnej wysokości, a proporcjonalnie do czasu przepracowanego w danym roku kalendarzowym. Natomiast zmniejszenie w § 4120 było spowodowane, zgodnie z obowiązującymi przepisami, brakiem obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy, m.in. za kobiety po 55 roku życia i mężczyzn po 60 roku życia oraz za osoby powracające z urlopu macierzyńskiego, rodzicielskiego lub wychowawczego (przez określony czas). Zakład w zakresie urlopów: macierzyńskiego, rodzicielskiego lub wychowawczego, nie miał pełnej wiedzy dotyczącej skorzystania przez osoby uprawnione z danego rodzaju urlopu (np. wychowawczego), w tym co do jego terminu i długości.

(akta kontroli tom II str. 218-219, 222-225)

Poziom zaplanowanego wg ustawy budżetowej funduszu nagród stanowił 3% zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia pracowników i członków korpusu służby cywilnej. W planie po zmianach wzrósł do około 13% planowanych wydatków na wynagrodzenia (w § 4010 i 4020) i finansowany był w ramach dostępnych w tym planie środków na wynagrodzenia.

(akta kontroli tom II str. 154, 165-166)

Przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło w 2025 r. 424,14 osoby i było wyższe niż w 2024 r. o 4,7% (18,92 osoby). Zwiększenie przeciętnego zatrudnienia było skutkiem uzupełniania braków w stanie zatrudnienia, jakie miały miejsce w latach ubiegłych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego zatrudnionego wyniosło w 2025 r.:

¹⁶ Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy.

wg statusu zatrudnienia 01¹⁷ w rozdziale 75301 – 10 575,01 zł i było wyższe o 0,2% niż w 2024 r. (10 549,68 zł), wg statusu zatrudnienia 03¹⁸ w rozdziale 75301 – 10 162,24 zł i było wyższe o 3,3% niż w 2024 r. (9835,46 zł), wg statusu zatrudnienia 01 w rozdziale 75495 – 12 642,42 zł i było niższe o 4,1% niż w 2024 r. (13 177,71 zł).

Wykonanie wynagrodzeń (bez DWR) w 2025 r. stanowiło 104,06% wykonania (bez DWR) w 2024 r. (akta kontroli tom I str. 55, 455-463, tom II str. 153-154, 157-164)

Minister Finansów i Gospodarki¹⁹ dziewięcioma decyzjami przyznał ZER środki z rezerw celowych w łącznej kwocie 13 829,2 tys. zł, w tym:

- 11 000 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie niedoboru środków na wypłatę świadczeń wynikających z ustawy z dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej oraz niektórych ustaw, która weszła w życie z mocą od 1 stycznia 2025 r. (cz. 83 poz. 35);
- 2600,0 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie niedoboru środków na wydatki związane z badaniami lekarskimi funkcjonariuszy (cz. 83 poz. 62);
- 229,2 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie od 1 października 2025 r. wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla czterech pełnozatrudnionych w grupie członków korpusu służby cywilnej (cz. 83 poz. 19).

Z przyznanych środków wykorzystano 13 341,9 tys. zł (96,5%).

Badaniem objęto pięć z siedmiu decyzji przyznających ZER środki w wysokości 6000,0 tys. zł z rezerwy celowej – cz. 83 poz. 35 (tj. 43,4% kwot zwiększających plan finansowy środkami z rezerw celowych). Dyrektor ZER po otrzymaniu decyzji zwiększył plan wydatków Zakładu²⁰. Środki wykorzystano w okresie maj – grudzień 2025 r. na wydatki związane z wypłatą renty socjalnej oraz dodatkiem dopełniającym do renty socjalnej. W dniu 19 grudnia 2025 r. Zakład wystąpił z wnioskiem do dysponenta części 42 o korektę decyzji Ministra przyznającej środki z rezerw celowych o niewykorzystaną kwotę 486,9 tys. zł (4,4% z ogółu otrzymanych rezerw celowych w cz. 83 poz. 35). Po odrzuceniu – w dniu 29 grudnia 2025 r. – ww. wniosku, zgłoszono 480,0 tys. zł z niewykorzystanych środków do blokady. Niewykorzystane środki 31 grudnia 2025 r. zwrócono na rachunek MSWiA. Powodem niepełnego wykorzystania środków była niższa niż planowano liczba wypłat świadczeń dotyczących renty socjalnej oraz dodatku dopełniającego do renty socjalnej.

(akta kontroli tom II str. 32-33, 106-135, 148-149, 403-404)

Plan wydatków majątkowych (po zmianach) przewidywał w 2025 r. wydatki w kwocie 1129,0 tys. zł i obejmował zakup sprzętu informatycznego, tj. serwerów za kwotę 673,5 tys. zł i biurowych urządzeń wielofunkcyjnych za 257,5 tys. zł, a także środków transportu za 198,0 tys. zł. Zrealizowane wydatki majątkowe w 2025 r. wyniosły 699,9 tys. zł. Zakupiono samochód dostawczy typu furgon, osiem serwerów oraz 10 urządzeń wielofunkcyjnych. Oszczędności w wydatkach wynikały z uzyskania, w toku postępowań zakupowych, cen korzystniejszych niż szacowane na etapie *zapytań o informację rynkową*. Analiza planowania i zrealizowania wydatków na zadania dotyczące zakupu sprzętu informatycznego wykazała ich nierzetelne szacowanie na etapie tworzenia ustawy budżetowej. Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹⁷ Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

¹⁸ Członkowie korpusu służby cywilnej.

¹⁹ Do 24 lipca 2025 r. – Minister Finansów.

²⁰ W skierowanym do Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA piśmie znak: FK-0330-2-6/2024BK z dnia 29 listopada 2024 r. Dyrektor ZER, na etapie tworzenia planu finansowego na 2025 r., określił potrzeby pozyskania z rezerw celowych środków finansowych w wysokości 17 000,0 tys. zł.

Na podstawie wniosku Dyrektora Zakładu, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonał blokady niewykorzystanych na zadania majątkowe środków w kwocie 428,0 tys. zł. Zgłoszenie tych środków ww. Ministrowi nastąpiło z nieuzasadnionym opóźnieniem. Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 41-46, 96-99, 138-139, 149-152, 229-230, 377-388, 403-459)

Zobowiązania ZER na koniec 2025 r. wyniosły 118 448,9 tys. zł i były wyższe o 18,2% w porównaniu do 2024 r. (100 201,0 tys. zł). Główną ich pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu świadczeń społecznych – 115 973,8 tys. zł (97,9% zobowiązań na koniec 2025 r.), które wzrosły w porównaniu do 2024 r. o 18,8% (97 610,0 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły głównie składek na ubezpieczenie zdrowotne od wypłaconych świadczeń emerytalno-rentowych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²¹, zgodnie z którym płatnik składek opłaca składki za dany miesiąc nie później niż do 15-ego dnia następnego miesiąca.

Zarówno w 2025, jak i w 2024 r. w ZER nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli tom II str. 226-229, 277-285)

W 2025 r. w Zakładzie ustalenie prawa do świadczeń z tytułu zaopatrzenia emerytalnego i rentowego oraz cały proces, wraz z opracowaniem decyzji o ustaleniu danego rodzaju świadczenia, odbywał się m.in. z wykorzystaniem systemu informatycznego o nazwie „SI EMERYT”. System ten był narzędziem wspomagającym, posiadającym wbudowane mechanizmy kontrolne, m.in. umożliwiające weryfikację wprowadzonych danych (np. co do określania wysokości przysługującego świadczenia, tak by kwota do wypłaty nie przekroczyła maksymalnego wymiaru określonego przepisami prawa). Funkcjonalność systemu „SI EMERYT” umożliwiała także kontrolę terminowości realizacji świadczeń oraz generowanie różnego rodzaju raportów i wykazów świadczeniobiorców. Do danego typu sprawy przypisane były ścieżki postępowania oraz wzory druków do generowania jednolitych decyzji, pism oraz zaświadczeń.

(akta kontroli tom II str. 50-65)

W 2025 r. średnioroczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalne²², renty inwalidzkie²³ oraz renty rodzinne²⁴ wyniosła 225 276 osób, kwota świadczeń 17 781 556,0 tys. zł²⁵, co stanowiło 98,4% udziału w realizacji wydatków związanych z wypłatą świadczeń z zaopatrzenia emerytalno-rentowego (18 062 589,6 tys. zł)²⁶.

(akta kontroli tom II str. 10-12, 41-46, 80-82)

Szczegółowym badaniem objęto 40 decyzji, w tym 20 ustalających prawo do emerytury²⁷ funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Pożarnej oraz Służby Ochrony Państwa wydanych w 2024 r. i 2025 r.²⁸ oraz 20 decyzji ustalających prawo do renty rodzinnej²⁹ i jej

²¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 199, ze zm.

²² 177 369 osób.

²³ 11 605 osób.

²⁴ 36 302 osób.

²⁵ Emerytury – 14 963 182,5 tys. zł, renty inwalidzkie – 757 825,6 tys. zł, renty rodzinne – 2 060 547,9 tys. zł.

²⁶ Struktura procentowa ww. świadczeń: emerytury – 82,8%, renty inwalidzkie – 4,2%, renty rodzinne – 11,4%.

²⁷ O której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o emeryturach policyjnych.

²⁸ Pięć decyzji wydanych w 2024 r. dotyczących funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa oraz 15 wydanych w 2025 r. dotyczących pozostałych służb.

²⁹ O której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o emeryturach policyjnych.

wysokość, wydanych w 2025 r. uprawnionym członkom rodziny funkcjonariuszy każdej z tych służb wraz z dokumentacją stanowiącą podstawę ustalenia prawa i wysokości tych świadczeń.³⁰ Wysokość świadczeń pobranych przez emerytów i członków ich rodzin wynikająca z przeprowadzonego badania wyniosła 282,3 tys. zł (brutto), co stanowiło około 0,00156% wydatków poniesionych przez Zakład w 2025 r. z tego tytułu (18 062 589,6 tys. zł).

Na podstawie ww. badania ustalono, że decyzje:

- zostały wydane na wniosek zainteresowanych,
- wydano je w terminie określonym w art. 32 ust. 3a ustawy o emeryturach policyjnych³¹, tj. nie później niż w terminie 60 dni od dnia wpływu wniosku do właściwego organu emerytalnego,
- określały podstawę prawną ustalenia prawa do emerytury policyjnej lub renty rodzinnej oraz wysokości tych świadczeń,
- zostały uzasadnione i zawierały wymagane pouczenia (zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o emeryturach policyjnych),
- ustalały świadczenia w prawidłowej wysokości, na podstawie udokumentowanego stanu faktycznego i obowiązujących przepisów,
- zostały przesłane do osób zainteresowanych.

Od decyzji tych nie wniesiono odwołań, w tym na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy o emeryturach policyjnych³².

Ponadto sprawdzono wysokość zrealizowanych wypłat z tytułu wydania ww. decyzji w dwóch wybranych miesiącach 2025 r. i ustalono, że kwoty wypłat były zgodne z kwotą (brutto) ujętą we wniosku na wypłatę świadczeń, a kwoty dokonanych wypłat były zgodne z kwotą (netto) wynikającą z ww. wniosku.

(akta kontroli tom IV str. 1-83)

Zakład zrealizował w 2025 r. szkolenia dla pracowników służby cywilnej (rozdział 75301 § 4550), w kwocie 132,4 tys. zł, tj. niższej o 5,4% niż w ppz (140,0 tys. zł) oraz wyższej o 99,1% w porównaniu do roku poprzedniego (66,5 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 50-53)

Dyrektor Zakładu wyjaśniła m.in., że mniejsze niż planowano wykorzystywanie środków na szkolenia dla pracowników służby cywilnej w 2024 r. miało związek z wysokim stopniem realizacji szkoleń bezpłatnych, dostępnych na platformach internetowych m.in. KPRM, Kursodrom.pl, i PARP, co m.in. przyczyniło się do oszczędności wydatkowania środków. Dodatkowo pracownicy korzystali z bezpłatnych szkoleń wewnętrznych prowadzonych przez innych pracowników Zakładu. W Planie szkoleń na 2025 r. zabezpieczono środki finansowe na obowiązkowe szkolenia w związku z wejściem w życie regulacji wewnętrznych dotyczących: podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Zakładu, wprowadzenia zasad ustalenia Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego pracowników, Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2025-2027.

(akta kontroli tom II str. 146-147)

³⁰ Szczegółowym badaniem objęto po pięć decyzji ustalających prawo do emerytury policyjnej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Pożarnej oraz Służby Ochrony Państwa oraz po pięć decyzji ustalających prawo i wysokość renty rodzinnej uprawnionym członkom rodziny funkcjonariuszy każdej z tych służb.

³¹ Art. 32 ust. 3a zmieniony przez art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2025 r. (Dz. U. poz. 1823). Do 1 lipca 2025 r. obowiązywał w brzmieniu: „postępowanie, o którym mowa w ust. 3, powinno być zakończone nie później niż w terminie 60 dni od dnia zgłoszenia wniosku”.

³² Który stanowi, że odwołanie do sądu przysługuje również w przypadku niewydania przez organ emerytalny decyzji w terminie określonym w ust. 3a.

W 2025 r. Zakład zrealizował szkolenia dla pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej w rozdziałach:

- 75301 § 4700 w kwocie 9,8 tys. zł, tj. niższej o 30% niż w ppz (14,0 tys. zł) oraz wyższej o 75,0% w porównaniu do roku poprzedniego (5,6 tys. zł),
- 75495 § 4700 w kwocie 18,4 tys. zł, tj. niższej o 8% niż w ppz (20,0 tys. zł) oraz niższej o 3,2% w porównaniu do roku poprzedniego (19,0 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 50-53)

Dyrektor Zakładu m.in. wyjaśniła, że niższy stopień realizacji Planu szkoleń na 2025 r. pracowników niebędących członkami służby cywilnej (rozdział 75301 i 75495 § 4700) wynikał z nadmiernego obciążenia obowiązkami służbowymi pracowników zatrudnionych w szczególności w komisjach lekarskich, co przełożyło się na znacznie niższe zainteresowanie udziałem w szkoleniach niż założono na etapie tworzenia Planu. W przypadku pozostałych form szkoleniowych pracownicy zgłaszali, pod koniec 2024 r., zapotrzebowanie na szkolenia w formie studiów i studiów podyplomowych, dlatego też zabezpieczono środki finansowe na ten cel w Planie szkoleń na 2025 r. Po wejściu w życie nowego Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Zakładu w lutym 2025 r. nastąpiła zmiana zasad finansowania studiów i studiów podyplomowych. Zgodnie z obecnym Regulaminem w przypadku tych form podnoszenia kwalifikacji wymagany jest udział własny pracownika. W związku z tym większość osób zrezygnowała z podjęcia studiów. Mając na uwadze powyżej opisane sytuacje i mniejszą niż zakładana liczbę złożonych wniosków szkoleniowych, jak też ze względu na obciążenie pracowników zadaniami na początku roku, a następnie w okresie wakacyjnym, przyjęto że szkolenia będą się odbywać w drugiej połowie roku. Ponieważ jednak nie zaobserwowano zwiększonego zainteresowania szkoleniami, w październiku i listopadzie 2025 r. dokonano przesunięć niewydatkowanych środków z § 4550 i § 4700, w związku z niższym niż założono wykonaniem. Opisane sytuacje, w ocenie Dyrektora Zakładu, nie były możliwe do przewidzenia w momencie tworzenia Planu szkoleń na 2025 r. Prognoza potrzeb finansowych Zakładu na szkolenia dokonywana była na podstawie zgłoszonych potrzeb oraz planów finansowych z lat poprzednich.

(akta kontroli tom I str. 169)

W Zakładzie wprowadzony został Regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Zakładu³³, w którym określono zasady kierowania pracowników na szkolenia oraz na inne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych (w tym na studia podyplomowe) i ich finansowania przez pracodawcę. Zasady obejmowały wszystkich pracowników Zakładu, w tym jego kierownictwo. W Zakładzie wprowadzono także m.in. Indywidualny Program Rozwoju Zawodowego³⁴ członka korpusu służby cywilnej³⁵ oraz Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi³⁶. W Zakładzie sporządzano plan szkoleń, który opracowano z uwzględnieniem celów i priorytetów Zakładu, IPRZ, planu finansowego. W planie szkoleń uwzględniono tematy szkoleń zalecane do zorganizowania przez Szefową Służby Cywilnej (w Planie szkoleń centralnych w służbie cywilnej na

³³ Będący załącznikiem do decyzji nr 6/2025 Dyrektora Zakładu z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Zakładu. Wcześniej obowiązywał Regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Zakładu, wprowadzony decyzją nr 146/2017 Dyrektora Zakładu z dnia 12 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Zakładu.

³⁴ Dalej: IPRZ.

³⁵ Będący załącznikiem do decyzji nr 4/2025 Dyrektora Zakładu z dnia 12 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia IPRZ pracowników Zakładu.

³⁶ Wprowadzony decyzją nr 19/2025 Dyrektora Zakładu z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Zakładzie na lata 2025-2027.

rok 2025), tj. kompetencje zarządcze³⁷, Kodeks postępowania administracyjnego³⁸, cyberbezpieczeństwo³⁹, kompetencje cyfrowe⁴⁰. Przewidziano w nim zarówno szkolenia grupowe i indywidualne⁴¹, kursy i szkolenia językowe, jak i refundację kosztów kształcenia pracowników⁴².
(akta kontroli tom III str. 84-156, 173)

W 2025 r. w Zakładzie nie przeprowadzono szkoleń językowych.
Dyrektor ZER wyjaśniła m.in., że szkolenia językowe nie były realizowane w 2025 r., ponieważ do Wydziału Kadr nie wpłynęły wnioski dotyczące takich szkoleń. Nie wymagało to zmiany Planu szkoleń, przewidziana na ten cel kwota mogła być wydatkowana na inne szkolenia w ramach tego samego paragrafu⁴³.

(akta kontroli tom III str. 165)

W 2025 r. zrealizowano w ZER 62 szkolenia spoza planu szkoleń⁴⁴, z których 10 objęto badaniem. Tematyka tych szkoleń dotyczyła informatyki, umiejętności osobistych oraz prawa. Zgodnie z § 4 ust. 4 Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników⁴⁵, potrzeby szkoleniowe były przekazywane Wydziałowi Organizacyjnemu do 30 listopada każdego roku. Wszystkie szkolenia zostały sfinansowane w ramach środków dostępnych w Planie finansowym i przewidzianych w Planie szkoleń na 2025 r.

(akta kontroli tom III str. 182-399)

Dyrektor Zakładu wyjaśniła m.in., że szkolenia indywidualne spoza Planu szkoleń na 2025 r., zostały zgłoszone po zatwierdzeniu tego Planu. Szkoleń tych nie można było zaplanować w momencie jego tworzenia, ponieważ dotyczyły one głównie szkoleń indywidualnych, które w Planie szkoleń stanowią jedną (ogólną) pozycję.

(akta kontroli tom III str. 164)

Wydatki ZER na szkolenia w 2025 r. (wraz ze studiami podyplomowymi) wyniosły 168,6 tys. zł. Główne grupy tematyczne szkoleń dotyczyły: prawa, informatyki, finansów, zarządzania zespołem, umiejętności osobistych. Szczegółowym badaniem objęto wydatki na szkolenia na łączną kwotę 21,2 tys. zł, co stanowiło 12,6% wydatków Zakładu poniesionych na ten cel w 2025 r. Doboru próby dokonano uwzględniając szkolenia zrealizowane na podstawie umowy zawartej z wykonawcą szkolenia (jedno szkolenie), szkolenia w formie studiów podyplomowych (dwa), szkolenia z grupy tematycznej ochrona ludności i obrona cywilna (dwa)⁴⁶, szkolenia z grupy informatyka (sześć), szkolenia z rozwoju osobistego i interpersonalnego (dwa). Stwierdzono, że realizacja i finansowanie szkoleń było prawidłowe i służyło realizacji celów Zakładu.

(akta kontroli tom III str.180-181, 184-399)

³⁷ Motywowanie pracowników i ich rozwój (23 osoby, w tym 15 członków korpusu służby cywilnej), Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (jedna osoba), szkolenie coachingowe (dwie osoby).

³⁸ Kodeks postępowania administracyjnego w praktyce dla początkujących i średnio zaawansowanych (sześć osób).

³⁹ Kurs wdrażania NIS 2/ustawy o cyberbezpieczeństwie (jedna osoba).

⁴⁰ Standard WCAG 2.1 i WCAG 2.2 a dostępność cyfrowa (jedna osoba), dostępność cyfrowa w mediach społecznościowych (1 osoba), MS Excel (cztery osoby).

⁴¹ Dotyczące: oceny okresowej, motywowania pracowników i ich rozwoju, obsługi trudnego klienta, work life balance (kadra kierownicza), szkoleń indywidualnych wynikających ze zgłoszonych potrzeb szkoleniowych pracowników, szkoleń wewnętrznych w przedmiocie zmian w przepisach prawnych, szkolenia BHP, ppoż, pierwszej pomocy.

⁴² M.in. koszt kształcenia w formie studiów, studiów podyplomowych.

⁴³ Rozdział 75301, § 4550.

⁴⁴ Dodatkowo studia podyplomowe (dwie osoby).

⁴⁵ Obowiązującego do 25 lutego 2025 r.

⁴⁶ W 2025 r. były dwa szkolenia.

Zakład w 2025 r. zaplanował wydatki z tytułu kar i odszkodowań w dziale 753 rozdział 75301 § 4600⁴⁷ w wysokości 20,0 tys. zł oraz w dziale 754 rozdział 75495 § 4600 w wysokości 1,0 tys. zł. W 2025 r. nie poniesiono wydatków w ww. zakresie.

Dyrektor Zakładu wyjaśniła m.in., że zaplanowano te wydatki z uwagi na fakt, iż we wcześniejszych latach (np. w 2023 r.) Zakład został obciążony obowiązkiem zwrotu nienależnie pobranego świadczenia na podstawie orzeczenia sądowego⁴⁸. W związku z powyższym Zakład asekuracyjnie zaplanował środki na ewentualne zapłaty kar i odszkodowań.

(akta kontroli tom I str. 50-53, tom III str. 20-31)

W 2025 r. nie zaplanowano oraz nie poniesiono wydatków na zapłatę kar i odszkodowań w dziale 753 rozdział 75301 § 4590⁴⁹.

W 2025 r. Zakład poniósł tylko jeden wydatek w dziale 754⁵⁰ rozdział 75495 § 3020 (Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń) z tytułu odszkodowania zasądzonego przez sąd za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę⁵¹ wraz z odsetkami ustawowymi, łącznie na kwotę 15 358,4 zł⁵². Wysokość odszkodowania sąd ustalił na podstawie zaświadczenia o zatrudnieniu, zgodnie z którym miesięczne wynagrodzenie zwolnionego pracownika, wyliczone jak ekwiwalent za urlop wypoczynkowy za okres trzech ostatnich miesięcy pracy wynosiło 4564,55 zł. Odszkodowanie wraz odsetkami zostało zapłacone na rzecz powoda (byłego pracownika).

(akta kontroli tom I str. 50-53, III str. 18-19, 33-83)

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 13 wydatków poniesionych w 2025 r. z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, na łączną kwotę 93,3 tys. zł, z tego osiem klasyfikowanych w § 4010⁵³ oraz pięć w § 4020⁵⁴. We wszystkich przypadkach:

- ekwiwalent został wypłacony na podstawie art. 171 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁵⁵;
- żaden pracownik w okresie wypowiedzenia nie został zwolniony ze świadczenia pracy;
- z żadnym pracownikiem, z którym rozwiązano stosunek pracy, nie zawarto kolejnej umowy;
- kwota wypłaconego ekwiwalentu obejmowała urlop wypoczynkowy tylko w takim wymiarze, który nie uległ przedawnieniu;
- ekwiwalent wypłacono terminowo;
- wydatek na ekwiwalent zakwalifikowano do właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej;
- wydatek został dokonany do wysokości kwot ujętych w planie finansowym.

Pracownikom, objętym badaniem, w okresie wypowiedzenia nie udzielono całego przysługującego urlopu wypoczynkowego. W 10 przypadkach pracownicy korzystali ze zwolnienia lekarskiego do dnia rozwiązania umowy o pracę⁵⁶. W jednym przypadku Dyrektor Zakładu (ID 2521) w dniu 2 czerwca 2025 r. zwróciła się do ministra SWiA z prośbą o rozwiązanie stosunku

⁴⁷ Kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

⁴⁸ Sądu Okręgowego w Warszawie z 17 października 2022 r. sygn. akt XXI U 156/229.

⁴⁹ Kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób fizycznych.

⁵⁰ Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

⁵¹ Wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 6 czerwca 2025 r., sygn. akt VI P 409/23. Sprawa miała charakter jednorazowy i dotyczyła pracownika, który złożył oświadczenie lustracyjne na podstawie art. 11 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1195). Skutkiem powyższego było jego zwolnienie z pracy. Sąd m.in. uznał, że wygaszenie stosunku zatrudnienia ze względu na złożenie oświadczenia lustracyjnego i pełnienie służby w organach bezpieczeństwa państwa jest sprzeczne z art. 2, 24, 31 ust. 1 i ust. 3, art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

⁵² Tytułem odszkodowania - 13 693,65 zł, odsetki - 1664,75 zł.

⁵³ W rozdziale 75301 - dwa przypadki, w rozdziale 75495 - sześć przypadków.

⁵⁴ W rozdziale 75301.

⁵⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.

⁵⁶ W jednym przypadku nastąpił zgon pracownika i umowa o pracę wygasła. Ekwiwalent został wypłacony spadkobiercy.

pracy na mocy porozumienia stron z dniem 15 czerwca 2025 r., w którym została odwołana przez działającego z up. ministra SWiA, Dyrektora Generalnego. W związku z odwołaniem stosunek pracy na podstawie powołania został rozwiązany z dniem 15 czerwca 2025 r. na mocy porozumienia stron.[...] ⁵⁷ W przypadku pracownika ID 2221 umowę o pracę rozwiązano za porozumieniem stron w dniu 30 listopada 2025 r. Za niewykorzystany urlop w wymiarze 24 dni za 2025 r., pracownikowi wypłacono ekwiwalent w wysokości 18 965,76 zł (brutto). W przypadku pracownika ID 2489 umowę o pracę rozwiązano za porozumieniem stron w dniu 28 grudnia 2025 r. Ww. pracownikowi za niewykorzystany urlop w wymiarze siedmiu dni za 2025 r. wypłacono ekwiwalent w wysokości 2027,54 zł (brutto).

(akta kontroli tom III str. 400-535)

Dyrektor Zakładu wyjaśniła m.in., że:

- pracownik o numerze ID 2221 - w trzymiesięcznym okresie wypowiedzenia wykorzystał część przysługującego urlopu, tj. 14 z 38 dni. Pozostały urlop wypoczynkowy nie został wykorzystany z powodu realizacji obowiązków służbowych wymagających jego wysoko specjalistycznej wiedzy w zakresie informatycznym, w tym nadzoru i udziału w kluczowych pracach dla zapewnienia ciągłości pracy Zakładu. Związane to było również z nieobecnością, przez cały okres wypowiedzenia, jego zastępcy. Dodatkowo pracownik ten pełnił także funkcję kierownika projektu systemu informatycznego „SI Emeryt”, który był na etapie wdrażania zmian wynikających z ustawy z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁵⁸ (wprowadzającej zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty zbiegu renty rodzinnej z „własnym” świadczeniem, zwanym „rentą wdowią”). Zmiana prawa wymagała stosownej modyfikacji oprogramowania „SI Emeryt”,
- pracownik o numerze ID 2489 otrzymał w dniu 12 grudnia 2025 r. (piątek) informację, że z dniem 29 grudnia 2025 r. zostanie przyjęty do Służby Ochrony Państwa jako funkcjonariusz. W związku z tym złożył wniosek o urlop wypoczynkowy na wszystkie możliwe dni robocze przypadające do 28 grudnia 2025 r., a 15 grudnia 2025 r. przedłożył Dyrektorowi Zakładu podanie o rozwiązanie umowy o pracę na mocy porozumienia stron z dniem 28 grudnia 2025 r. Gdyby Dyrektor Zakładu nie zgodził się na rozwiązanie z nim stosunku pracy z dniem 28 grudnia 2025 r., pracownik ten, ze względów organizacyjnych, mógłby rozpocząć służbę w SOP dopiero od marca 2026 r. W tej sytuacji Dyrektor Zakładu uwzględnił prośbę pracownika i wyraził zgodę na rozwiązanie umowy o pracę na mocy porozumienia stron.

(akta kontroli tom III str. 169-171)

Szczegółowym badaniem objęto jedno postępowanie zrealizowane w trybie ustawy Pzp na zakup samochodu służbowego (dostawczego) o łącznej wartości 197 750,79 zł. Wydatek ten stanowił 0,57% wydatków poniesionych w 2025 r. z tytułu zamówień publicznych zrealizowanych w 2025 r. (34 532 852,98 zł)⁵⁹.

Ponadto szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania o udzielenie zamówień publicznych o wartości poniżej 130,0 tys. zł, tj. dotyczące usługi druku i kopertowania spersonalizowanych przesyłek informacji PIT przeznaczonych dla świadczeniobiorców Zakładu, o łącznej wartości 91 524,30 zł, a także jednorazowej dostawy wraz z rozładunkiem oraz wniesieniem metalowych regałów aktowych do siedziby Zakładu o łącznej wartości 33 093,15 zł. Wydatki te łącznie

⁵⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność w zakresie ochrony danych osobowych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁵⁸ Dz. U. poz. 1243, ze zm.

⁵⁹ W trybie ustawy Pzp.

(124 617,45 zł) stanowiły 70,8% wydatków poniesionych w 2025 r. z tytułu zamówień publicznych zrealizowanych w 2025 r. (176 098,90 zł)⁶⁰.

Badane postępowania o udzielenie zamówień publicznych były realizowane zgodnie z ustawą Pzp oraz regulacjami wewnętrznymi⁶¹. W zamówieniach publicznych nie brali udziału rosyjscy wykonawcy⁶².

(akta kontroli tom IV str. 100-225)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne planowanie wydatków inwestycyjnych na zadania związane zakupem sprzętu informatycznego (serwery i urządzenia wielofunkcyjne). W ustawie budżetowej na zadania w ramach § 6060 zaplanowano 1518,0 tys. zł. Planowane wydatki w planie finansowym po zmianach uległy zmniejszeniu do 1129,0 tys. zł, a ich wykonanie wyniosło 699,9 tys. zł, z czego 197,8 tys. zł wydano na zakup środka transportu (samochodu dostawczego). W ww. kwocie 1518,0 tys. zł na zakup sprzętu informatycznego zaplanowano 1168,0 tys. zł⁶³, zakupiono natomiast sprzęt informatyczny za 502,2 tys. zł, tj. 43% środków planowanych w ustawie budżetowej na ten cel (1168,0 tys. zł). W ZER nie udokumentowano procesu szacowania planowanej wartości wydatków na ww. zadania.

Dyrektor ZER wyjaśniła, że analiza potrzeb infrastrukturalnych oraz weryfikacja rynkowa cen miały charakter wewnętrznych prac przygotowawczych do planu na 2025 r. W ramach tych działań dokonano identyfikacji potrzeb w zakresie infrastruktury informatycznej oraz orientacyjnego oszacowania kosztów planowanych zakupów, w szczególności w oparciu o ceny wynikające z wcześniej realizowanych zamówień oraz dostępne informacje rynkowe.

(akta kontroli tom I str. 50-53, tom II str. 41-46, 149-152, 229-230, 377-388, 403-459)

W ocenie NIK przy planowaniu i szacowaniu wydatków inwestycyjnych nie dołożono należytej staranności w celu właściwego określenia ich wartości do ujęcia w planie finansowym. Zakupy zostały zrealizowane za 43% ich wartości ujętej w ustawie budżetowej.

2. W odniesieniu do wydatków majątkowych w wysokości 428,0 tys. zł ujętych w planie finansowym a niewykorzystanych na realizację zaplanowanych zakupów sprzętu informatycznego (serwery i urządzenia wielofunkcyjne) ZER z opóźnieniem podjął decyzję o zgłoszeniu ich do blokowania. Umowy z dostawcami ww. sprzętu informatycznego zawarto 26 listopada 2025 r. (o wartości 157,4 tys. zł) i 1 grudnia 2025 r. (o wartości 344,8 tys. zł). Dyrektor ZER wystąpiła do MSWiA o dokonanie blokady ww. środków w dniu 11 grudnia 2025 r., tj. odpowiednio po: 15 i 10 dniach licząc od daty zawarcia umów z ww. kontrahentami – wykonawcami zadań, co należy uznać za działanie nierzetelne.

⁶⁰ O wartości poniżej 130,0 tys. zł.

⁶¹ Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej kwoty 130 tys. zł, tj. załącznikiem do decyzji nr 8/2022 Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 13 kwietnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej kwoty 130 tys. zł oraz załącznikiem do decyzji nr 9/2025 Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6 marca 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej kwoty 130 tys. zł.

⁶² Art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2025 r. poz. 514). Przepisy te m.in. dotyczą zakazu udziału rosyjskich wykonawców w zamówieniach publicznych.

⁶³ 826 tys. zł w rozdziale 75301 i 342 tys. zł w rozdziale 75495.

Dyrektor ZER wyjaśniła, że zgłoszenie blokady, z uwagi na intensywność zadań związanych z realizacją zakupów w grudniu 2025 r. oraz ze względu na odejście z pracy Naczelnika Wydziału IT, a także nieobecność spowodowaną długotrwałą chorobą jego Zastępcy nastąpiło w najszybszym możliwym terminie.

(akta kontroli tom II str. 96-99, 139, 152)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Zakład prawidłowo zrealizował wydatki określone w planie finansowym na 2025 r. służące realizacji jego zadań. Analiza wybranych decyzji ustalających prawo do świadczeń emerytalnych funkcjonariuszom oraz ustalających prawo i wysokość renty rodzinnej wydanych uprawnionym członkom ich rodzin wykazała, że były one wydawane zgodnie z zasadami dotyczącymi zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy i ich rodzin. Stwierdzone nieprawidłowości pozostają bez istotnego wpływu na wykonanie wydatków, a w szczególności głównego celu ZER, jakim jest wypłata świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszom i członkom ich rodzin.

2. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez ZER rocznych sprawozdań za 2025 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Zakładu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o wydatkach oraz związanych z nimi zobowiązaniach.

(akta kontroli tom II str. 155-164, 231-233, 250-348, 389-402)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez ZER sprawozdania budżetowe za 2025 r. i sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. Kwoty wykazane w sprawozdaniach ZER były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i przekazywały prawdziwy obraz wydatków i zobowiązań.

V. 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:

1. Rzetelne szacowanie wydatków inwestycyjnych przyjętych do planu finansowego Zakładu i właściwe dokumentowanie tego procesu.
2. Niezwłoczne wnioskowanie o dokonanie blokady wydatków w sytuacji powzięcia informacji o ich nierealizowaniu w roku budżetowym.

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁶⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Mazowieckiej Delegatury NIK w Warszawie. 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.

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. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

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

Warszawa, dnia 23 marca 2026 r.

Kontrolerzy
Główny specjalista kontroli państwowej

Tomasz Świstak

/-/

Specjalista kontroli państwowej

Mariusz Malewski

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Mazowiecka Delegatura w Warszawie

Dyrektor

z up. **Michał Musioł**

p.o. Wicedyrektor

/-/

⁶⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 poz. 3). W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.