



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK

KFP.410.9.2.2026

**Pan
Marcin Kierwiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

P/25/011

Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2025

Zmiany dokonano zgodnie z uchwałą nr 56/2026 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 10 czerwca 2026 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
(dalej także: MSWiA)

Kierownik jednostki kontrolowanej

Marcin Kierwiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej także: Minister),
od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r. oraz od 24 lipca 2025 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił także:

Tomasz Siemoniak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 13 maja 2024 r. do 24 lipca 2025 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Podział wstępnej kwoty wydatków na 2025 r. i nadzór nad sporządzeniem materiałów planistycznych przez podległych dysponentów.
2. Opracowanie projektu planu wydatków budżetowych.
3. Planowanie wydatków nieobjętych wstępną kwotą wydatków.
4. Zmiany dokonywane w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej.
5. Udział Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w planowaniu wydatków wojewodów na zadania z zakresu spraw wewnętrznych i administracji.

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2024 r. – 9 stycznia 2025 r., przy uwzględnieniu dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeśli miały związek z kontrolowaną działalnością

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Do 31 grudnia 2025 r. Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów, od 1 stycznia 2026 r. Najwyższa Izba Kontroli Departament Finansów i Spraw Publicznych

Kontrolerzy

1. Jakub Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr KBF/68/2025 z dnia 25 sierpnia 2025 r. oraz KFP/12/2026 z dnia 2 stycznia 2026 r.
2. Marcin Będzieszak, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr KBF/56/2025 z dnia 13 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Wydatki budżetu państwa na 2025 r. zostały zaplanowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zgodnie z kwotami przekazanymi, na podstawie § 12 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz § 13 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej² (dalej: nota budżetowa), przez Ministra Finansów (dalej także: MF), Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej także: MFiPR) oraz Ministra Obrony Narodowej.

Sposób podziału wstępnej kwoty wydatków, w ocenie NIK, był przejrzysty i jednolity, a kalkulacja limitów wydatków dla poszczególnych dysponentów podległych Ministrowi została sporządzona rzetelnie. Podziału wstępnej kwoty wydatków na 2025 r. dokonano, zgodnie z przyjętą w MSWiA praktyką, na podstawie wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2024, z uwzględnieniem przyjętych w założeniach Rady Ministrów do projektu ustawy budżetowej na rok 2025 wskaźników zwiększających wydatki, skutków finansowych obowiązujących aktów prawnych oraz wyłączenia wydatków jednorazowych, w tym realizowanych w 2024 r. w ramach Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa (dalej: Program Modernizacji)³. Minister zapewnił udział podległych dysponentów w całym procesie planowania, bazując na materiałach przez nich przekazanych. Minister sporządził materiały planistyczne zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz terminowo, niemniej jednak w uzasadnieniu planowanych wydatków nie wskazał na sposób ustalenia ich wysokości ani kalkulacji, a w przypadku zgłoszonych dodatkowych potrzeb również ich priorytetyzacji i rangi. Nie wskazał również negatywnych konsekwencji nieprzyznania dodatkowych środków we wskazanej wysokości, co w ocenie NIK było nierzetelne.

MSWiA określiło i stosowało zasady przygotowania planu rocznego wydatków inwestycyjnych w przejściach granicznych, stanowiącego podstawę podziału limitu wydatków na ten cel pomiędzy wojewodów. Sposób weryfikacji wniosków w tym zakresie pozwalał na ocenę ich rzetelności jak również celowości i oszczędności każdego z planowanych zadań. Mechanizm ten nie pozwolił jednak na obiektywne, oparte na wymiernych kryteriach, porównanie zadań, co powinno stanowić podstawę wyboru najwyżej ocenionych przedsięwzięć. Weryfikacja formularzy BW-IA - Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem (aktualizacja)⁴ przedłożonych przez wojewodów w zakresie przejść granicznych prowadzona była prawidłowo.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w MSWiA przy podziale wstępnej kwoty wydatków na poszczególnych dysponentów, weryfikacji ich materiałów planistycznych oraz sporządzaniu

² Dz. U. poz. 745, ze zm.

³ Na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 86).

⁴ Dalej: BW-IA.

materiałów zbiorczych przekazanych Ministrowi Finansów, nie uwzględniano rzeczywistego stanu zatrudnienia oraz możliwości jego zwiększenia w danym roku budżetowym.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pozyskanie przez MSWiA informacji o potrzebach podległych dysponentów przed przyznaniem przez Ministra Finansów wstępnej kwoty wydatków na 2025 r.⁵ Jednocześnie zauważa, że na tym etapie w MSWiA nie przeprowadzono szczegółowej analizy tych potrzeb ani nie zgłoszono ich do Ministra Finansów.

Nadzór Ministra nad sporządzaniem materiałów do projektu ustawy budżetowej był niewystarczający do ich rzetelnej i kompleksowej oceny. Nie obejmował weryfikacji zaplanowanych kwot, a jedynie ograniczał się do sprawdzenia prawidłowości przyjętej klasyfikacji budżetowej i zgodności sporządzonych materiałów planistycznych ze wstępną kwotą wydatków, wytycznymi Ministra Finansów⁶ oraz przepisami noty budżetowej. Materiały sporządzone przez podległych dysponentów w znaczącej większości nie zawierały kalkulacji ani opisu dotyczącego sposobu ustalenia wydatków, w tym w zakresie wynagrodzeń, świadczeń na rzecz osób fizycznych, bieżących wydatków rzeczowych oraz ekwiwalentów i równoważników. Uniemożliwiało to weryfikację ich prawidłowego oszacowania. Pomimo to Minister nie żądał przedłożenia wyjaśnień ani uzupełnień w tym zakresie.

Odnosząc się do planowania środków nieobjętych wstępną kwotą wydatków, NIK wskazuje, że planowanie wydatków na wypłatę świadczeń przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA (dalej: ZER) zostało rzetelnie przeprowadzone na podstawie wskazanej przez Dyrektora ZER kalkulacji. Z kolei planowanie wydatków na wypłatę świadczenia motywacyjnego oraz wydatków na realizację Programu Modernizacji nie zostało poparte kalkulacją ani uzasadnieniem, co NIK ocenia negatywnie.

⁵ W maju 2024 r.

⁶ Obejmującymi m.in. przeznaczenie rezerw celowych, włączenie środków planowanych w rezerwach celowych do właściwych części budżetowych, podział rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych na poszczególnych wojewodów, zabezpieczenie w pierwszej kolejności wydatków prawnie zdeterminowanych, podział limitu wydatków w ramach Programu Modernizacji, zwiększenie wydatków na wynagrodzenia o wskaźnik 4,1%, zwiększenie podstawy naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, wysokość środków przeznaczonych na Fundusz Kościelny, wydatki nieujęte we wstępnej kwocie wydatków oraz uwzględnienie skutków finansowych decyzji podejmowanych w latach ubiegłych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

1. Podział wstępnej kwoty wydatków na 2025 r. i nadzór nad sporządzeniem materiałów planistycznych przez podległych dysponentów

Opis stanu faktycznego

W MSWiA nie ustalono pisemnej procedury opracowania projektu ustawy budżetowej. Dyrektor Departamentu Kontroli w MSWiA wyjaśnił, że zasady te wynikają z noty budżetowej. Dodał, że w piśmie Ministra Finansów informującym o wstępnej kwocie wydatków na 2025 r. i wyjściowych kwotach wydatków na lata 2026-2028 określone były wytyczne w sprawie sposobu sporządzania materiałów planistycznych.

(akta kontroli: tom II str. 14)

Zdaniem NIK, nieprawidłowości opisane w dalszej części wystąpienia wskazują, że wprowadzenie takiej procedury powinno zostać rozważone przez MSWiA, w szczególności w obliczu podnoszonego przez Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA (dalej: DB MSWiA) braku możliwości szczegółowej analizy materiałów planistycznych podległych dysponentów w związku z krótkim terminem na przekazanie projektu budżetu MSWiA do Ministra Finansów, po otrzymaniu od niego informacji o wstępnej i wyjściowych kwotach wydatków.⁸

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że podlegający Ministrowi Komendant Główny Straży Granicznej już w 2005 r. określił sposób i tryb planowania budżetu Straży Granicznej (dalej również: SG)⁹. Obecnie, zgodnie z obowiązującym Zarządzeniem Nr 8 Komendanta Głównego Straży Granicznej z 11 lutego 2021 r. w sprawie planowania budżetu Straży Granicznej¹⁰, proces opracowania projektu budżetu rozpoczyna się nie później niż 30 kwietnia każdego roku. Komendant Główny Straży Granicznej określił m.in. terminy realizacji poszczególnych etapów planowania, komórki odpowiedzialne za realizację tych etapów, w tym za merytoryczną ocenę planowanych przedsięwzięć i ich zgodność z koncepcją funkcjonowania Straży Granicznej. Dzięki temu niedługo po wpłynięciu informacji z MSWiA o limitach wydatków Komendant Główny Straży Granicznej otrzymuje od Dyrektora Biura Finansów w Komendzie Głównej SG propozycję podziału wstępnej kwoty wydatków sporządzoną na podstawie zidentyfikowanych i ocenionych przez komórki merytoryczne i komórkę finansową aktualnych potrzeb jednostek podległych. Ogranicza to czasochłonność planowania projektu budżetu już po otrzymaniu informacji o wstępnej kwocie wydatków.

⁷ 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.

⁸ Termin ten wynosi 16 dni od dnia otrzymania pisma przekazującego wstępne kwoty wydatków i wyjściowe kwoty wydatków.

⁹ Dz. Urz. KGSG poz. 16.

¹⁰ Dz. Urz. KGSG poz. 7, ze zm.

W dniu 13 maja 2024 r., przed rozpoczęciem II etapu opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2025, ówczesna Dyrektor DB MSWiA wystąpiła do dziewięciu dysponentów podległych Ministrowi¹¹ z poleceniem przekazania do 20 maja 2024 r. informacji o potrzebach finansowych na 2025 r. Wskazane potrzeby miały dotyczyć w szczególności konieczności sfinansowania dodatkowych zadań i stanowić podstawę wystąpienia do MF o zwiększenie limitu wydatków na 2025 r.

(akta kontroli: tom III str. 45)

W maju 2024 r. w MSWiA pozyskano informację o dodatkowych potrzebach finansowych dysponentów podległych na łączną kwotę ponad 8 mld zł. W ramach dodatkowych potrzeb Komendant Główny Policji zgłosił m.in. zapotrzebowanie na: opłaty za media i opłaty administracyjne (231,9 mln zł), utrzymanie systemów centralnych i bieżące, podstawowe usługi gwarantujące ciągłość realizacji zadań (214,4 mln zł), zakup paliwa i smarów oraz materiałów transportu (168,8 mln zł), świadczenia dla funkcjonariuszy wynikające z przepisów prawa i podróże służbowe (166,5 mln zł), usługi remontowe wynikające m.in. z zaleceń po okresowych przeglądach, remonty sprzętu transportowego, konserwację i naprawę sprzętu techniki specjalnej oraz utrzymanie obiektów (90,9 mln zł), remonty obiektów wynikające m.in. z nakazów pokontrolnych PIP/PIS (37,1 mln zł) oraz stanowiące koszty podstawowe funkcjonowania Policji potrzeby w zakresie sprzętu łączności i informatyki (1692,4 mln zł). Komendant Służby Ochrony Państwa zgłosił m.in. potrzebę zwiększenia wydatków na zakup paliwa, części zamiennych, materiałów i pozostałych usług na łączną kwotę 2,4 mln zł, a ponadto wydatki na: wymianę kamizelek kuloodpornych zewnętrznych (18,7 mln zł), zakup masek przeciwgazowych, kamizelek kulo- i nożoodpornych, hełmów, kombinezonów ochronnych i amunicji (15,5 mln zł), świadczenia z tytułu ochrony placówek zagranicznych RP oraz kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych (14,5 mln zł), zakup przedmiotów umundurowania (14 mln zł), zakup techniki specjalnej (13,2 mln zł), zakup pistoletów maszynowych (10,7 mln zł) i zakup środków transportu (5,5 mln zł). Komendant Główny Straży Granicznej zgłosił m.in. dodatkowe potrzeby zakupu: sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej (173 mln zł), systemów optoelektronicznych (156,4 mln zł), sprzętu transportowego (109,9 mln zł), umundurowania (96,3 mln zł), pakietów gwarancyjnych do posiadanych elementów systemu teleinformatycznego oraz świadczeń usługi bezpieczeństwa teleinformatycznego w zakresie systemu KORUND (46,8 mln zł), energii (20 mln zł) oraz modernizacji platformy teleinformatycznej SG (38,8 mln zł).

Informacja o ww. dodatkowych potrzebach finansowych nie została przekazana Ministrowi Finansów przed ustaleniem wstępnej kwoty wydatków na 2025 r. i wyjściowych kwot wydatków na lata 2026 – 2028 ani nie była poddana na tym etapie szczegółowej weryfikacji zasadności i wysokości zgłoszonych potrzeb. Jak wyjaśniła Dyrektor DB MSWiA, kierownictwo MSWiA podejmowało wówczas decyzje zmierzające do opracowania nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu poprawę warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy

¹¹ W tym do Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Służby Ochrony Państwa, Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego w MSWiA.

jednostek podległych Ministrowi – w tym celu powołano dwa zespoły¹² oraz w ramach założeń do nowego Programu Modernizacji. Dlatego po uzgodnieniu z kierownictwem, na tym etapie odstąpiono od zgłaszania nowych potrzeb do Ministra Finansów.

(akta kontroli: tom III str. 45, 65-66, 83-108, 231-240, 303 305, 323-360 pliki: 011-014, 017-042)

Sekretarz Stanu w MSWiA ponadto wyjaśnił, że zapoznał się z informacją o dodatkowych potrzebach finansowych podległych dysponentów na roboczym spotkaniu i podjął decyzję na tym etapie o niewystępowaniu z oficjalną korespondencją do MF. Zaznaczył, że dysponent części w ramach sprawowanego nadzoru może występować do podległych dysponentów na każdym etapie realizacji budżetu z prośbą o dodatkowe informacje, a pismo byłej Dyrektora DB MSWiA miało charakter fakultatywny, wyprzedzający proces planowania. Podobnie jak Dyrektor DB MSWiA wskazał, że intencją było zebranie informacji na temat dodatkowych zadań względem roku bieżącego, które uzasadniałyby zasygnalizowanie Ministerstwu Finansów dodatkowych potrzeb w celu uwzględnienia ich w kalkulowanych kwotach. Jednakże zgłoszone przez podległych dysponentów dodatkowe potrzeby dotyczyły głównie bieżącego funkcjonowania ich jednostek, w tym zakupu sprzętu oraz inwestycji budowlanych. Ponadto zgłoszone potrzeby w znaczącej części wpisywały się w obecny lub przyszły Program Modernizacji lub mogły zostać sfinansowane z zadeklarowanej przez Prezesa Rady Ministrów kwoty 1 mld zł przeznaczonej na finansowanie Policji. Sekretarz Stanu w MSWiA wskazał też na prowadzenie rozmów dotyczących planowanego podjęcia prac nad rozwiązaniem problemu sytuacji mieszkaniowej funkcjonariuszy oraz poinformował, że właściwym terminem na przekazanie Ministrowi Finansów informacji o niedoszacowaniu budżetu był drugi etap planowania budżetu państwa.

(akta kontroli: tom III str. 231-237)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zarówno w 2024 r. jak i w 2025 r. obowiązywała ustawa o ustanowieniu Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa na lata 2022-2025, a nowo projektowany program, o którym informowali przedstawiciele MSWiA, dotyczył okresu po 2025 r. Pierwsze prace związane z oszacowaniem potrzeb rzeczowych do nowego programu modernizacji na lata 2026-2029 zostały podjęte dopiero w lipcu 2024 r., a więc dwa miesiące po uzyskaniu od podległych dysponentów informacji o dodatkowych potrzebach. Ponadto prace dotyczące poprawy warunków mieszkaniowych funkcjonariuszy znajdowały się dopiero w początkowej fazie. Świadczy o tym powołanie zespołów do opracowania tych rozwiązań dopiero pięć miesięcy po dacie zgłoszenia potrzeb przez podległych dysponentów. Tymczasem dysponenci wnioskowali o zabezpieczenie podstawowych potrzeb finansowych ich jednostek w 2025 r., wskazując na konieczność zagwarantowania właściwego, bieżącego finansowania i funkcjonowania służb.

Sekretarz Stanu w MSWiA podał, że rozmowy i ustalenia dotyczące podjęcia prac nad nowo projektowanymi rozwiązaniami trwały wcześniej, a powołanie zespołów stanowiło jedynie ich konsekwencję. Jednakże MSWiA nie przedstawiło dokumentów potwierdzających, że takie prace trwały już w pierwszej połowie 2024 r. Zdaniem Dyrektora DB MSWiA tak istotne zmiany

¹² Zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr 63 z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie Zespołu do spraw poprawy warunków pracy pracowników zatrudnionych w służbach podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych i nr 57 z dnia 17 października 2024 r. w sprawie Zespołu do spraw poprawy warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych.

systemowe dla formacji MSWiA dotyczące poprawy warunków mieszkaniowych funkcjonariuszy, powodujące znaczne skutki finansowe, nie są podejmowane ad hoc. Jak dodała, we wskazanym okresie podejmowane były decyzje obejmujące szereg działań, m.in. rozmów dotyczących wyboru rozwiązań. Działania te prowadzono na roboczo – bez formy pisemnej. Poprzedzały one podjęcie konkretnych decyzji w formie pisemnej, m.in. powołanie zespołów czy podjęcie prac legislacyjnych.

(akta kontroli: tom III str. 231-237, 303-304)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że standardy kontroli zarządczej¹³ oraz względy przejrzystości działania jednostek sektora finansów publicznych wymagały, aby prace mające na celu istotne zmiany systemowe, powodujące znaczne skutki finansowe, nawet we wstępnej, koncepcyjnej fazie ich opracowywania były dokumentowane czy to w formie notatek, czy innych, w tym roboczych materiałów. Bez odpowiednich dokumentów nie jest bowiem możliwe kompleksowe zbadanie procesu podejmowania decyzji w kontrolowanym ministerstwie ani z poziomu tej jednostki, ani z poziomu zewnętrznej kontroli.

W dniu 13 lipca 2024 r. MF przekazał Ministrowi informację o wstępnej kwocie wydatków na 2025 r. i wyjściowych kwotach wydatków na lata 2026-2028 (dalej: pismo limitowe MF), określając kwotę wydatków na 2025 r. w wysokości 24 941 mln zł, w tym 696,8 mln zł w rezerwach celowych.

(akta kontroli: tom II str. 1-13)

Podziału wstępnej kwoty wydatków na 2025 r. pomiędzy podległych dysponentów dokonano w dwóch etapach. W pierwszym, na podstawie notatki z dnia 17 lipca 2024 r., podzielono kwotę 24 169,2 mln zł (99,7% przyznanej kwoty), a w drugim, zgodnie z notatką z 25 lipca 2024 r., pozostałe 75 mln zł. Celem wtórnego podziału ww. kwoty było zabezpieczenie najpilniejszych w ocenie MSWiA potrzeb, zgłoszonych w materiałach planistycznych przez podległych dysponentów. Środki te zostały przeznaczone głównie na bieżące funkcjonowanie Straży Granicznej (31 mln zł), pokrycie straty netto Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej MSWiA (19 mln zł) oraz zabezpieczenie wydatków związanych z kontynuacją studiów na kierunku ratownictwa medycznego w Akademii Pożarniczej (8 mln zł).

Podział wstępnej kwoty wydatków został dokonany na podstawie szczegółowych zestawień uwzględniających m.in. części budżetowe, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej oraz rodzaje wydatków.¹⁴ Podstawę ustalenia limitów wydatków na 2025 r. dla podległych dysponentów stanowiły wydatki ujęte w ustawie budżetowej na rok 2024, skorygowane o wielkości wynikające m.in. z wydatków jednorazowych, w tym realizowanych w 2024 r. w ramach Programu Modernizacji. Minister podzielił środki na podstawie jednolitych kryteriów dla wszystkich dysponentów. Podział ten był w znacznym stopniu powiązany z wydatkami na 2025 r., wykazanymi w bazie wydatków z dnia 19 grudnia 2023 r.¹⁵, z uwzględnieniem uzasadnionych zwiększeń i zmniejszeń, w tym wynikających z przyjętych przez Radę Ministrów założeń do projektu ustawy budżetowej na rok 2025. Założono wzrost wynagrodzeń i podstawy ustalenia odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (dalej: ZFŚS).

¹³ Standard kontroli zarządczej D. Informacja i komunikacja 16. Bieżąca informacja.

¹⁴ Wynagrodzenia i pochodne, dotacje, świadczenia, wydatki bieżące (pozostałe), wydatki majątkowe, wydatki współfinansowane ze środków UE.

¹⁵ Projekt ustawy budżetowej na rok 2024, przyjęty przez Radę Ministrów 19 grudnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nierzetelne oszacowanie przez MSWiA odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla Straży Granicznej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nieprawidłowe kwoty przyjęto w zestawieniu stanowiącym podstawę ustalenia wstępnej kwoty wydatków dla tych dysponentów. Zostało to szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 24-49, 281-328, tom III str. 323-360 pliki: 282-287)

Planując wydatki na subwencje i dotacje dla uczelni wyższych¹⁶, odrębnie oszacowano wydatki przeznaczone na wynagrodzenia i uposażenia, a odrębnie pozostałe wydatki. Przy szacowaniu dotacji i subwencji przeznaczonych na wynagrodzenia i uposażenia oraz pochodne zastosowano wskaźnik wzrostu w wysokości 4,1%.

Wydatki rzeczowe w zakresie finansowania nauki zostały zwaloryzowane, zgodnie z art. 383 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁷, o 6,85%, a pozostałe wydatki rzeczowe o 4,1%.

Wydatki na pozostałe dotacje zostały zaplanowane w znaczącej większości w wysokościach analogicznych jak w ustawie budżetowej na rok 2024. Zwiększeniu o 3,8 mln zł uległy dotacje na realizację zadań z zakresu ratownictwa górskiego na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń ratowników TOPR i GOPR, co zostało uzasadnione we wspomnianej notatce z 25 lipca 2024 r. O 8 mln zł zwiększono środki dla Akademii Pożarniczej w związku z kontynuacją studiów pierwszego stopnia o profilu praktycznym na kierunku ratownictwa medycznego, a o 900 tys. zł, na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej, dotację dla Wyższej Szkoły Straży Granicznej.

Wydatki na dotację dla Instytutu Medycznego MSWiA i Funduszu Kościelnego ustalono w wysokości analogicznych wydatków z 2024 r., zgodnie z pismem limitowym MF.

(akta kontroli: tom II str.281-295, 321-323 tom III str. 42-44, 123-125, 323-360 pliki: 282-287)

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń zawarte w planach poszczególnych dysponentów oszacowane zostały na podstawie wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2024, planowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń oraz skutków przechodzących decyzji podjętych w 2024 r., a w przypadku dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia rocznego i nagród rocznych, zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

(akta kontroli: tom II str. 26-49, tom III str. 11, 323-360 pliki: 282-287)

Szczegółowemu badaniu poddano szacowanie przez MSWiA wydatków na wynagrodzenia Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa.

Zgodnie z pismami limitowymi MSWiA wysokość wydatków na wynagrodzenia Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa oraz Państwowej Straży Pożarnej (w części 42 – Sprawy wewnętrzne) została ustalona przy założeniu, że w jednostkach tych obsadzonych zostanie 157 449 etatów, w tym 28 351 etatów pracowników i 129 098 etatów funkcjonariuszy¹⁸. Według sprawozdania Rb-70, liczba faktycznie zatrudnionych na koniec czerwca 2024 r., tj. niedługo przed

¹⁶ Akademia Policji, Wyższa Szkoła Straży Granicznej i Akademia Pożarnicza.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, ze zm.

¹⁸ Bez szkół wyższych.

oszacowaniem wstępnej kwoty wydatków na 2025 r. i sporządzeniem materiałów planistycznych, wyniosła w przeliczeniu na pełne etaty 27 379,56 pracowników (96,6% planu) oraz 110 691 funkcjonariuszy (85,7% planu). Na koniec 2024 r. w jednostkach tych zatrudnionych było 27 503,41 pracowników (97% planu) i 115 012 funkcjonariuszy (89,1% planu). O ile procent nieobsadzonych etatów pracowników był stosunkowo niski, to w przypadku funkcjonariuszy należy uznać, że procent ten był istotny. W stosunku do limitów zatrudnienia przyjętych do szacowania wstępnej kwoty wydatków na 2025 r., liczba wolnych etatów funkcjonariuszy wg stanu zatrudnienia na dzień 30.06.2024 r. wynosiła 18 407, a według stanu na koniec 2024 r. – 14 086, w tym:

- w Policji – odpowiednio 15 791 (14,5% planu) oraz 12 156 (11,1% planu),
- w Państwowej Straży Pożarnej (w części 42) – odpowiednio 55 (8,6% planu) oraz 41 (6,4% planu),
- w Straży Granicznej – odpowiednio 1800 (10,9% planu) oraz 1154 (7% planu),
- w Służbie Ochrony Państwa – odpowiednio 761 (27,1% planu) oraz 735 (26,2% planu).

(akta kontroli: tom II str. 102, 113-114, 125, 133 tom III str. 323-360 pliki: 335-336, 351-378)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przeciętna liczba funkcjonariuszy pełniących służbę w Policji w latach 2023-2024 systematycznie spadała, natomiast planowana liczba etatów oraz środki finansowe na ich obsadzenie systematycznie rosły. Przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy Policji w 2022 r.¹⁹ wyniosło, w przeliczeniu na pełne etaty, 98 916,62, a planowana liczba etatów – 105 031,5. W 2023 r. zatrudnienie to zmniejszyło się o 3735,92, do poziomu 95 180,7, podczas gdy planowana liczba etatów wzrosła do 106 859. W pierwszej połowie 2024 r. zatrudnienie funkcjonariuszy Policji ponownie zmniejszyło się, o 1244,36, do poziomu 93 936,34, a planowana liczba etatów na rok 2024 ponownie wzrosła, do 108 659. W 2024 r. zatrudnienie funkcjonariuszy wyniosło 94 363,16, co oznacza spadek zatrudnienia funkcjonariuszy o 817,54 etatu w stosunku do przeciętnego zatrudnienia w 2023 r. Oznacza to, że w latach 2023-2024 przeciętna liczba funkcjonariuszy Policji zmniejszyła się (w stosunku do przeciętnej liczby funkcjonariuszy Policji w 2022 r.) o 4553,46, a liczba etatów w tym okresie wzrosła o 3627,5. W Straży Granicznej²⁰ przeciętna liczba funkcjonariuszy pełniących służbę w 2022 r. wyniosła, w przeliczeniu na pełne etaty, 14 711,14, a planowana liczba etatów – 16 245. W 2023 r. przeciętna liczba funkcjonariuszy Straży Granicznej zmniejszyła się o 254,74, do 14 456,4, podczas gdy planowana liczba etatów wzrosła do 16 405,75. W pierwszej połowie 2024 r. liczba funkcjonariuszy wzrosła o 89,74, do 14 546,14, a planowana liczba etatów – do 16 488. W 2024 r. liczba funkcjonariuszy Straży Granicznej była o 253,55 wyższa niż w 2023 r. i osiągnęła poziom 14 709,95. W latach 2023-2024 przeciętna liczba funkcjonariuszy w Straży Granicznej utrzymała się na poziomie z 2022 r.²¹ natomiast limit zatrudnienia wzrósł o 243 etaty. W Służbie Ochrony Państwa w latach 2022-2024 liczba wolnych etatów funkcjonariuszy, w stosunku do planu zatrudnienia przekraczała 25%²². Planowane zatrudnienie wynosiło 2808 etatów, natomiast przeciętne zatrudnienie w tej jednostce spadło z 2103,04 w 2022 r. do 2029,85 funkcjonariuszy w 2024 r.

¹⁹ Bez funkcjonariuszy pełniących służbę w Akademii Policji (WSP w Szczytnie).

²⁰ Bez funkcjonariuszy pełniących służbę w Wyższej Szkole Straży Granicznej.

²¹ Spadek o 1,19.

²² W 2022 r. – 25,1%, w 2023 r. – 28,6%, w 2024 r. – 27,7%.

(akta kontroli: tom III str. 323-360 pliki: 339-342, 345-346)

Niezależnie od opisanych wyżej sytuacji, w MSWiA przy podziale wstępnej kwoty wydatków na poszczególne służby uwzględniono również nieobsadzone stanowiska. Dyrektor DB MSWiA podała, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw²³ podstawą skalkulowania wynagrodzeń na 2025 r. były wynagrodzenia z 2024 r., zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, z uwzględnieniem skutków przechodzących wydanych w 2024 r. decyzji Ministra Finansów, w tym decyzji dotyczącej rozdysponowania środków z rezerwy celowej budżetu państwa w poz. 44 na uzupełnienie wydatków na wynagrodzenia i zwiększenie zatrudnienia w MSWiA oraz rezerwy celowej w poz. 19 dotyczącej zwiększenia zatrudnienia w Zakładzie Emerytalno-Rentowym MSWiA o 5 etatów. Dodatkowe wynagrodzenie roczne zostało skalkulowane na podstawie ustawowych zasad, a nagrody roczne uwzględniały skutki wzmocnienia etatowego w ramach Programu Modernizacji.

Dyrektor DB MSWiA dodała, że liczba etatów Policji jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej. Na 2024 r. ustalono 108 909 etatów, tak więc Minister zobowiązany był do oszacowania wydatków na uposażenia na tej podstawie.²⁴ Ponadto wskazała, że przeciw planowaniu wydatków na uposażenia dla mniejszej liczby funkcjonariuszy niż podana w ustawie budżetowej przemawia obowiązek przestrzegania art. 171 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym dysponenti części budżetowych nie mogą dokonywać przeniesień wydatków zwiększających wydatki na wynagrodzenia i uposażenia. Zaplanowanie niższych wydatków na uposażenia mogłoby spowodować brak możliwości uzupełnienia wakatów.

(akta kontroli: tom III str. 11-13, 40-42, 68-73)

W pismach z 17 lipca 2024 r., przekazujących podległym dysponentom informację o wstępnej kwocie wydatków na 2025 r. i wyjściowych kwotach wydatków na lata 2026-2028 (dalej: pisma limitowe MSWiA), była Dyrektor DB MSWiA określiła kwoty wydatków ogółem, wyszczególniła, co do zasady, wydatki przeznaczone na wynagrodzenia i uposażenia²⁵, a także podała: liczbę etatów, dla których ustalono te kwoty, sposób kalkulacji niektórych wydatków, wysokość środków przeznaczonych na współfinansowanie programów realizowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej, wydatki nieujęte w limicie na 2025 r., zasady sporządzania materiałów planistycznych i uzasadnień oraz termin przekazania do MSWiA materiałów planistycznych, wyznaczony na 22 lipca 2024 r.

(akta kontroli: tom II str. 14, 50-280)

Analiza materiałów planistycznych podległych Ministrowi dysponentów, których dokumenty zostały objęte badaniem²⁶ wskazuje, że weryfikacja przez MSWiA tych materiałów w zakresie zgodności z przyznanymi w pismach limitowych kwotami wstępnymi oraz zgodności z przepisami noty budżetowej została przeprowadzona rzetelnie. Materiały te zostały sporządzone na

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1356 (dalej: ustawa o wynagrodzeniach).

²⁴ Z uwzględnieniem wzrostu o 500 etatów dla Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości.

²⁵ §§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060 i 4070.

²⁶ Dyrektora Generalnego MSWiA, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Służby Ochrony Państwa, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA.

podstawie przepisów ww. rozporządzenia, z uwzględnieniem kwot ujętych w pismach limitowych MSWiA.

Po dokonaniu przez MSWiA podziału dodatkowych 75 mln zł, dysponenci, którym zostały przyznane te środki, skorygowali OPBW w systemie TREZOR.

Minister nie żądał, w ramach sprawowanego nadzoru, od podległych dysponentów uzupełnienia materiałów planistycznych, dodatkowych wyjaśnień lub kalkulacji, pomimo że przedłożone przez nich materiały, w szczególności uzasadnienia dotyczące wydatków na świadczenia, wynagrodzenia, uposażenia oraz pozostałe wydatki bieżące nie pozwalały na efektywną i kompleksową ocenę prawidłowości i rzetelności oszacowanych kwot ujętych w projekcie planu wydatków na 2025 r. Zostało to szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Przedkładając materiały planistyczne w lipcu 2024 r., dysponenci podlegli Ministrowi oraz kierownicy departamentów merytorycznych w MSWiA zgłosili dodatkowe potrzeby na łączną kwotę 9235,1 mln zł²⁷, w tym Komendant Główny Policji na kwotę 5138,9 mln zł²⁸, Komendant Główny Straży Granicznej na kwotę 1937,3 mln zł i Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej na kwotę 577,8 mln zł. Kierownicy pozostałych jednostek zgłosili niedoszacowanie budżetu w łącznej wysokości 1581,1 mln zł, w tym 1039,6 mln zł do ujęcia w rezerwach celowych.

W zakresie wydatków bieżących dysponenci przedstawili uzasadnienie dodatkowych potrzeb, ale bez szczegółowej kalkulacji. Dotyczyło to w szczególności wydatków na wypłatę świadczeń i wynagrodzeń. Minister ujął zgłoszone potrzeby w materiałach przekazanych MF.

(akta kontroli: tom II str. 334-356, 359, tom III str. 315-322, 323-360 pliki: 003-009, 051-056, 191-195)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Przy podziale wstępnej kwoty wydatków na 2025 r. pomiędzy podległych dysponentów w Departamencie Budżetu MSWiA nierzetelnie oszacowano wielkość odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla MSWiA oraz Straży Granicznej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wydatki z tytułu odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych²⁹, realizowane są co do zasady w dwóch terminach, tj. do 31 maja należy wykonać wydatki równe co najmniej 75% wartości rocznej odpisu, a do 30 września równe 100% tej wartości.

W 2024 r. wydatki z tego tytułu wykonane do 31 maja wyniosły w Straży Granicznej 6,2 mln zł, a w MSWiA 1,7 mln zł. Wysokość poniesionych wydatków na koniec maja wskazywała, że

²⁷ Nie uwzględnia kwoty 501 948 tys. zł zgłoszonej przez Policję w ramach Programu Modernizacji oraz 530 000 tys. zł zgłoszonej przez Zakład Emerytalno-Rentowy na wypłatę świadczeń społecznych; dane w zestawieniu MSWiA zostały zwiększone o 325 tys. zł w zakresie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz zmniejszone w zakresie Regionalnych Izb Obrachunkowych o 8332 tys. zł, uwzględnionych przy szacowaniu wstępnej kwoty dla tych Izb.

²⁸ Bez dodatkowych potrzeb dotyczących Programu Modernizacji.

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 288, ze zm.

w 2024 r. wydatki w tych dwóch jednostkach wyniosą odpowiednio ok. 8,3 mln zł oraz 2,2 mln zł.³⁰

(akta kontroli: tom III str. 323-360 pliki: 403-415)

Przy wskazanym w piśmie limitowych MF wzroście podstawy odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości 11,4%³¹ oraz przy założeniu stałego poziomu zatrudnienia, szacowane wydatki ww. jednostek powinny wynosić odpowiednio ok. 9,3 mln zł oraz 2,5 mln zł. Natomiast w zestawieniu MSWiA, stanowiącym podstawę oszacowania dla tych jednostek wstępnej kwoty wydatków, przyjęto dla Straży Granicznej wydatki w wysokości 7,2 mln zł, a dla MSWiA w wysokości 2,1 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 26-49, III str. 27, 39-40)

Dyrektor DB MSWiA poinformowała, że w roboczym zestawieniu podstawą ustalenia wydatków na ZFŚS były kwoty ujęte w ustawie budżetowej na rok 2024 zwiększone o 11,4%. Sposób naliczenia dla wszystkich podległych jednostek był taki sam. Dodała, że wielkość odpisu na ZFŚS zaplanowanego na 2024 r. była weryfikowana na etapie przysyłania projektów planów na 2024 r. w lipcu 2023 r. Wskazała, że taki sposób naliczenia tego odpisu przy podziale wstępnej kwoty wydatków pomiędzy podległych dysponentów zapobiega nieproporcjonalnej relokacji środków pomiędzy jednostkami.

(akta kontroli: tom III str. 39-40, 67-68)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wydatki Straży Granicznej zaplanowane w § 4440 – *odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych* zostały zwiększone w trakcie 2024 r. o ponad 30%, a analogiczne wydatki MSWiA o ponad 18%, co wskazuje, że środki ujęte w ustawie budżetowej na 2024 r. nie zabezpieczały istotnej części potrzeb ww. dysponentów w tym zakresie. Należy zauważyć, że plany wydatków na 2024 r. stanowiły podstawę oszacowania przez MSWiA limitów wydatków na 2025 r.

(akta kontroli: tom II str. 26-49, tom III str. 223-260 pliki: 011-042)

Dyrektor DB MSWiA podała, że przyczyną zwiększenia w 2024 r. planu wydatków w § 4440 w Straży Granicznej i MSWiA było błędne przyjęcie podstawy naliczenia funduszu socjalnego przy wprowadzaniu w listopadzie 2023 r. w systemie TREZOR projektu planu finansowego na 2024 r. Jak wskazała, w OPBW zarówno Straż Graniczna, jak i Urząd (MSWiA), przyjęły prawidłową kwotę naliczenia, co zostało zweryfikowane w drugim etapie planowania w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że analiza porównawcza OPBW z 2023 r. oraz ustawy budżetowej na rok 2024 potwierdza wyjaśnienia Dyrektora DB MSWiA.

(akta kontroli: tom III str. 307)

Nie zmienia to faktu, że wielkość przyjęta do oszacowania wstępnej kwoty wydatków dla tych dysponentów w zakresie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych została przez

³⁰ Wydatki na koniec roku wyniosły odpowiednio 8,5 mln zł oraz 2,2 mln zł.

³¹ Prognozowane przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2024 r. (pomniejszone o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe oraz chorobowe), stanowiące podstawę do naliczenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych na rok 2025 w wysokości 7212 zł; na rok 2024 – 6474 zł.

MSWiA oszacowana nierzetelnie, w wyniku czego planowane na ten cel wydatki w zestawieniu MSWiA zostały zaniżone o 2,7 mln zł³².

2. Nadzór Ministra nad sporządzaniem materiałów planistycznych przez podległych dysponentów był niewystarczający do rzetelnej i kompleksowej oceny tych materiałów, co skutkowało tym, że nie zweryfikowano prawidłowości i zasadności zaplanowanych przez podległych dysponentów wydatków. Pomimo że przedłożone przez dysponentów materiały nie pozwalały na weryfikację prawidłowości określonych kwot, a w części także na precyzyjną identyfikację ich przeznaczenia, Minister nie żądał od podległych dysponentów wyjaśnień ani kalkulacji wydatków ujętych w materiałach planistycznych, w tym w zakresie wynagrodzeń, świadczeń na rzecz osób fizycznych i pozapłacowych wydatków bieżących.

Przekazane przez podległych dysponentów materiały planistyczne nie zawierały dokładnego opisu planowanych wydatków ani szczegółowego ich uzasadnienia. W niektórych przypadkach planowane wydatki nie były uzasadnione w ogóle. W szczególności dotyczyło to wydatków bieżących jednostek budżetowych oraz wydatków na świadczenia wypłacane pracownikom i funkcjonariuszom.

Zdaniem NIK materiały planistyczne sporządzone przez podległych dysponentów nie pozwalały dysponentowi części na weryfikację wysokości oszacowanych wydatków ani zasadności ich zaplanowania. Pomimo to MSWiA nie żądało ich uzupełnienia ani przedstawienia wyjaśnień i kalkulacji.

Przykładowo Dyrektor Generalny MSWiA w uzasadnieniu do planowanych wydatków dokonał podziału wstępnej kwoty wydatków na części budżetowe, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej oraz grupy ekonomiczne wydatków. Wymienił główne wydatki do poniesienia w poszczególnych grupach, jednak w odniesieniu do poszczególnych tytułów nie wskazał kwot ani sposobu ich wyliczenia. W zakresie wydatków na wynagrodzenia i pochodne oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych nie przedstawił żadnej kalkulacji. Wskazał jedynie na zwiększenie wydatków na wynagrodzenia o 4,1% oraz zmiany wynikające ze skutków przechodzących decyzji z 2024 r.

Komendant Główny Policji w uzasadnieniu do formularza OPBW poinformował o wydatkach na wynagrodzenia planowanych w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, co stanowiło powtórzenie informacji zawartych w OPBW. Nie wskazał natomiast sposobu oszacowania tych wydatków ani ich związku z bieżącym stanem zatrudnienia oraz jego planowanymi zmianami. Ponadto Komendant Główny Policji poinformował o aktualizacji planowanej liczby zatrudnionych w poszczególnych rodzajach jednostek w związku z decyzjami organizacyjnymi, w tym wynikającymi z Programu Modernizacji. W opisie wydatków na pochodne i innych wydatków odnoszących się do wynagrodzeń wskazał, że zostały one naliczone proporcjonalnie do funduszu uposażeń, lecz nie podał, w jaki sposób je skalkulowano. Pozapłacowe świadczenia pieniężne zostały opisane jedną kwotą, podzieloną w załącznikach na pozycje analityczne klasyfikacji budżetowej, również bez wskazania sposobu ich kalkulacji. W opisie pozostałych wydatków bieżących Komendant Główny Policji wymienił główne rodzaje tych wydatków oraz ich kwoty, nie informując jednakże o sposobie

³² Różnica między kwotą przyjętą przez MSWiA do ustalenia wstępnej kwoty wydatków na 2025 r. a wydatkami zaplanowanymi przez dysponentów w OPBW.

ich oszacowania ani nie przedstawiając kalkulacji. Wydatki na bieżące funkcjonowanie Policji zostały wskazane jedną kwotą 1214,1 mln zł, bez żadnego uzasadnienia, bez opisanie rodzajów wydatków ani ich kalkulacji.

Komendant Główny Straży Granicznej poinformował o podziale wydatków na wynagrodzenia i uposażenia oraz na pozostałe wydatki, a także o kwotach nieujętych we wstępnej kwocie wydatków, jak również o ogólnych założeniach przyjętych w procesie planowania. W opisie wydatków na wynagrodzenia wskazał na przyjęte limity zatrudnienia, pomijając kwestię kalkulacji tych wydatków. Podał jedynie, że przy planowaniu wydatków na uposażenia uwzględniono ich średni poziom na dzień 1 lipca 2024 r. oraz rzeczywisty stan zatrudnienia funkcjonariuszy. W opisie wydatków pozapłacowych wyodrębnił wydatki na świadczenia, równoważniki, wydatki rzeczowe oraz wydatki majątkowe. Nie wskazał jednak kalkulacji wydatków na świadczenia i równoważniki pieniężne. Wydatków rzeczowych zaplanowanych w kwocie 292,2 mln zł nie uzasadnił w ogóle, a Minister w ramach nadzoru nie żądał dodatkowego uzasadnienia.

(akta kontroli: tom III str. 323-360 pliki: 051-056)

Jako przykład braku rzetelnego nadzoru i weryfikacji materiałów planistycznych w MSWiA Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na brak żądania wyjaśnień od Komendanta Głównego Straży Granicznej w zakresie zaplanowanych wydatków w § 4080 – *Uposażenia i świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby*.

Komendant Główny Straży Granicznej zaplanował wydatki w wysokości 56,8 mln zł. W uzasadnieniu podał, że ustalił tę kwotę na poziomie wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2024, zwiększając je o 4,1%. Dodał, że wskazana kwota zabezpiecza potrzeby wskazane przez kierowników jednostek organizacyjnych Straży Granicznej.

Dla porównania wydatki Straży Granicznej w ww. pozycji wyniosły w 2022 r. 13,2 mln zł, w 2023 r. – 15,1 mln zł a w 2024 r. – 13,9 mln zł, tj. ok. 25% wydatków zaplanowanych na 2025 r.

(akta kontroli: tom III str. 223-260 pliki: 051-056, 191, 194-195, 397-400)

Dyrektor DB MSWiA podała, że dysponent części nie posiadał szczegółowych danych w zakresie planowanej liczby świadczeniobiorców, wysokości ich uposażeń oraz liczby miesięcy, za które wypłacane byłyby te świadczenia, dlatego w MSWiA przyjęto kwoty wskazane przez dysponenta podległego.

(akta kontroli: tom III str. 76)

Brak wyjaśnienia przez MSWiA ww. przypadku planowania wydatków w wysokości przekraczającej około czterokrotnie wydatki zrealizowane w każdym z trzech lat poprzedzających 2025 r. świadczy o niezwyfikowaniu, w ramach nadzoru, prawidłowości kwoty wskazanej przez dysponenta podległego. Porównanie wydatków zrealizowanych w tych latach z zaplanowaną na 2025 r. kwotą powinno skłonić MSWiA do podjęcia działań wyjaśniających, co nie miało miejsca. Zdaniem NIK do takiej weryfikacji nie były potrzebne dane szczegółowe, zwłaszcza że różnica między kwotą zaplanowaną na 2025 r. a kwotą wykonaną w latach ubiegłych była znacząca.

Komendant Służby Ochrony Państwa podał, że w planie wydatków kierowanej przez niego jednostki przyjęto kwoty na wynagrodzenia w wysokościach wskazanych przez Ministra. W opisie planu wydatków nie przedstawił żadnej kalkulacji ani uzasadnienia, w szczególności nie odniósł się do liczby nieobsadzonych etatów funkcjonariuszy, która na dzień 30 czerwca 2024 r. wyniosła ponad 27% przyjętego do planowania limitu. W opisie wydatków na świadczenia i równoważniki wymienił niektóre wydatki wraz z zaplanowanymi na nie kwotami, jednak nie poparł tych informacji żadnymi wyliczeniami. W opisie pozostałych wydatków bieżących podzielił je na rodzaje oraz podał ich kwoty, ale bez wskazania sposobu ich obliczenia.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej w opisie planu wydatków wyodrębnił wydatki na dotacje, wydatki na świadczenia oraz wydatki bieżące, jak również wskazał odpowiednie paragrafy klasyfikacji budżetowej wraz z zaplanowanymi kwotami wydatków. W uzasadnieniu wskazał na przeznaczenie tych wydatków, jednak bez wskazania kwot poszczególnych tytułów, ani sposobu w jaki wydatki te skalkulowano.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w opisie planu wydatków wymienił ich rodzaje oraz zaplanowane kwoty, nie przedstawiając jednak informacji o sposobie ich oszacowania ani żadnej kalkulacji.

NIK zbadała materiały planistyczne podległych dysponentów pod kątem prawidłowości szacowania wydatków na świadczenia wykazywane w §§ 3070 – *Wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom* i 4180 – *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności*. Żaden ze zbadanych materiałów nie zawierał kalkulacji wyżej wymienionych wydatków ani szczegółowego uzasadnienia ich wielkości.

(akta kontroli: tom III str. 122, 323-360 pliki: 051-056)

Na podstawie danych pozyskanych od trzech dysponentów³³, w tym danych dotyczących liczby świadczeniobiorców oraz jednostkowej wysokości świadczeń, NIK oszacowała wielkość wybranych wydatków na 2025 r. i porównała ją z wielkością wydatków ujętych w planach finansowych dysponentów. Z analizy przedłożonych danych wynika, że w znaczącej większości wydatki te zostały zaplanowane w prawidłowej wysokości, niemniej jednak przeprowadzenie takiej weryfikacji przez MSWiA w ramach nadzoru, na podstawie materiałów sporządzonych przez dysponentów podległych, nie było możliwe.

Na podstawie analizy materiałów planistycznych przekazanych Ministrowi przez Komendanta Głównego Straży Granicznej NIK stwierdziła niedoszacowanie w Straży Granicznej wydatków na realizację świadczenia za długoletnią służbę w kwocie około 7,6 mln zł. Zastępca Komendanta Głównego Straży Granicznej wskazała, że niedoszacowanie wydatków wynikało z limitu wydatków przyznanego przez Ministra.

(akta kontroli: tom III str. 153-226)

Dyrektor DB MSWiA podała, że w ramach nadzoru nad prawidłowością sporządzonych materiałów planistycznych podległych dysponentów poinformowano o zasadach

³³ Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Służby Ochrony Państwa.

sporządzania tych materiałów. Wskazano na potrzebę opracowania materiałów planistycznych zgodnie z przepisami noty budżetowej i wytycznymi Ministra Finansów.

Dyrektor DB MSWiA poinformowała, że materiały weryfikowano pod względem zgodności planowanych wydatków z przekazanymi limitami, a także pod względem spełnienia wymogów formalnych i właściwości merytorycznej oraz prawidłowości klasyfikacji budżetowej.

W przypadku niespełnienia tych wymogów, formularze OPBW były zwracane w systemie TREZOR do poprawy. Korekt dokonywano również w pozostałych drukach. W zakresie wydatków na wynagrodzenia sprawdzana była zgodność z kwotami ujętymi w pismach limitowych MSWiA. Dyrektor DB MSWiA wskazała, że w odniesieniu do tych wydatków nie wystąpiły przypadki, które wymagałyby żądania dodatkowych wyjaśnień.

Dyrektor DB MSWiA poinformowała, że dysponent części budżetowej nie ustalił limitów wydatków na świadczenia i równoważniki, więc ich oszacowanie pozostawiono podległym dysponentom, mającym zarówno dokumentację źródłową jak i najlepszą wiedzę. Zwróciła uwagę na krótki termin przekazania projektu budżetu państwa do Ministerstwa Finansów oraz złożony proces zbierania i weryfikacji materiałów, który pozwala na dokonanie analizy tylko w niezbędnym zakresie oraz na sporządzenie materiałów zbiorczych i uzasadnienia, a także na określenie środków do ujęcia w rezerwach celowych.

Odnosząc się do planowania pozostałych wydatków bieżących, Dyrektor DB MSWiA wskazała, że nie ma możliwości weryfikacji kwot podanych w drukach planistycznych, gdyż wszelkie informacje źródłowe dotyczące priorytetyzacji zadań remontowych oraz zakupów sprzętu są w gestii poszczególnych jednostek. Wskazała też na odpowiedzialność kierowników jednostek za całość gospodarki finansowej na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Dyrektora DB MSWiA, to w gestii kierownika jednostki leży określenie zadań i właściwe zaplanowanie środków. Natomiast DB MSWiA sprawdza zgodność wydatków zaplanowanych w OPBW, w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, z limitami wydatków ustalonymi przez dysponenta części budżetowej, a także z wytycznymi zawartymi w piśmie limitowym MF oraz z notą budżetową.

Dyrektor DB MSWiA poinformowała, że ze względu na zbyt krótki czas na opracowanie materiałów planistycznych DB MSWiA nie ma możliwości zweryfikowania każdej kwoty wydatków oraz sposobu jej skalkulowania. Dodała, że w MSWiA nie zatrudnia się pracowników posiadających wiedzę specjalistyczną np. w zakresie gospodarki materiałowej.

(akta kontroli: tom III str. 75, 120-130)

Zdaniem NIK, wskazany przez Dyrektora DB MSWiA zakres nadzoru nad procesem planowania wydatków budżetu państwa nie gwarantował prawidłowej i pełnej oceny materiałów sporządzonych przez podległych dysponentów. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega problem krótkiego terminu na sporządzenie zbiorczych materiałów planistycznych przekazywanych do Ministerstwa Finansów. Niemniej jednak zauważa, że przeprowadzenie wstępnych prac planistycznych może nastąpić z odpowiednim wyprzedzeniem. Jako przykład można podać pozyskanie przez MSWiA w maju 2024 r. informacji w sprawie dodatkowych potrzeb wydatkowych. Nastąpiło to jeszcze przed otrzymaniem pisma limitowego z Ministerstwa Finansów.

NIK stoi na stanowisku, że wobec ograniczonego czasu na weryfikację materiałów planistycznych powinny one zawierać szczegółowe uzasadnienia opierające się na wymiernych danych, czy to na bazie danych historycznych czy rzetelnie przeprowadzonej i przedstawionej kalkulacji. Minister może określić wzory formularzy, którymi mieliby się posługiwać kierownicy podległych jednostek przy opracowaniu uzasadnienia planu wydatków. Niewątpliwie do wydatków, dla których można przedstawić kalkulację należą wydatki na wynagrodzenia, świadczenia, równoważniki i ekwiwalenty. Sporządzenie stosownej, rzetelnej kalkulacji nie jest nadmiernie pracochłonne, co potwierdzają materiały przekazane w toku kontroli przez podległych Ministrowi dysponentów. Zdaniem NIK żądanie przez dysponenta części budżetowej od podległych dysponentów sporządzania rzetelnych, szczegółowych uzasadnień oraz kalkulacji pozwoliłoby na dokładniejszą weryfikację treści materiałów planistycznych oraz zaplanowanych kwot, a jednocześnie skróciłoby czas potrzebny na realizację czynności weryfikacyjnych i nadzorczych.

Jakkolwiek Minister Finansów w nocie budżetowej wskazuje na konieczność sporządzania kalkulacji w uzasadnieniu planu wydatków jedynie w odniesieniu do zmiany poziomu wydatków³⁴, niemniej jednak, zdaniem NIK, nałożenie na podległych dysponentów obowiązku opisu sposobu oszacowania wydatków umożliwiłoby rzetelną ocenę i weryfikację materiałów planistycznych. Ponadto nałożenie na podległych dysponentów obowiązku wskazania ścieżki dojścia do przyjętych limitów zatrudnienia wzmocniłoby nadzór Ministra nad rzetelnością planowania wydatków na wynagrodzenia i uposażenia.

Zdaniem NIK nadzór dysponenta nad prawidłowością sporządzonych materiałów planistycznych podległych dysponentów nie powinien sprowadzać się wyłącznie do przekazania zasad sporządzania tych materiałów i wskazania na potrzebę opracowania materiałów planistycznych zgodnie z przepisami noty budżetowej i wytycznymi Ministra Finansów. W ramach skutecznego nadzoru Minister SWiA powinien zapewnić sobie zasób informacji pozwalających na rzetelną weryfikację materiałów przekazywanych przez podległe jednostki i taką weryfikację przeprowadzić. Proces budżetowy jest powtarzalny i przeprowadzany rokrocznie, tym samym jak najbardziej możliwe i zasadne jest wypracowanie mechanizmów z poziomu dysponenta części zapewniających jego rzetelności i optymalizację działań na poszczególnych jego szczeblach.

Ocena częściowa

Podział wstępnej kwoty wydatków na poszczególnych dysponentów został dokonany w oparciu o jednolite kryteria. Przyjęty w MSWiA sposób ustalenia limitów wydatków był, w ocenie NIK, przejrzysty. Pisma limitowe MSWiA przekazywane podległym dysponentom zawierały szczegółowe zasady sporządzania materiałów planistycznych, a także określały wydatki nieujęte we wstępnych kwotach wydatków oraz termin na sporządzenie materiałów planistycznych.

Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad sporządzeniem materiałów planistycznych ograniczał się do weryfikacji formalno-rachunkowej oraz weryfikacji zgodności planowanych wydatków z przyznanymi limitami, klasyfikacją budżetową, wytycznymi Ministra Finansów oraz notą budżetową, a tym samym był niewystarczający do rzetelnej i kompleksowej

³⁴ § 5 ust. 1 pkt 1 noty budżetowej.

oceny materiałów planistycznych, w szczególności prawidłowości oszacowania przez podległych dysponentów wysokości wydatków.

Zakres materiałów planistycznych sporządzonych przez podległych dysponentów nie umożliwił przeprowadzenia pełnej, rzetelnej i efektywnej weryfikacji prawidłowości zaplanowanych wydatków. Materiały te nie zawierały, co do zasady, kalkulacji i szczegółowych uzasadnień zaplanowanych wydatków, w szczególności wydatków na wynagrodzenia, uposażenia, pochodne, świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz równoważniki i ekwiwalenty, pomimo że wydatki te cechują się algorytmicznym naliczaniem i są możliwe do precyzyjnego skalkulowania. Mimo to Minister nie występował do dysponentów o dodatkowe informacje i kalkulacje. W ocenie NIK, żądanie sporządzania przez podległych dysponentów uzasadnień umożliwiających merytoryczną weryfikację materiałów planistycznych usprawniłoby proces nadzoru realizowany przez dysponenta części oraz poprawiło jego skuteczność i rzetelność.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując zasadności zwiększania zatrudnienia w służbach podległych Ministrowi, wskazuje, że planowanie wydatków na uposażenia funkcjonariuszy nie uwzględniało rzeczywistego stanu zatrudnienia oraz możliwości jego zwiększenia w danym roku budżetowym.

2. Opracowanie projektu planu wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Minister otrzymał informacje o wstępnych kwotach wydatków na 2025 r.³⁵ w łącznej wysokości 24 321,1 mln zł. Przyznany limit wydatków zaplanował w:

- części 17 – *Administracja publiczna* – 51,8 mln zł,
- części 42 – *Sprawy wewnętrzne* – 23 785,9 mln zł,
- części 43 – *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne* – 285,2 mln zł,
- części 80 – *Regionalne Izby Obrachunkowe* – 198,2 mln zł.

Limit wydatków w wysokości 76,6 mln zł ustalony przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczył programów realizowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej. Limit wydatków w wysokości 0,3 mln zł ustalony przez Ministra Obrony Narodowej dotyczył wydatków zaplanowanych w dziale 752 – *Obrona narodowa*. Pozostały limit w wysokości 24 244,2 mln zł wydatków został ustalony przez Ministra Finansów.

(akta kontroli: tom II str. 329-333)

Projekt budżetu państwa w omawianych częściach został sporządzony na podstawie materiałów planistycznych przekazanych przez podległych dysponentów. Zgodność projektu budżetu dysponenta części z materiałami planistycznymi podległych dysponentów w zakresie podstawowych formularzy planistycznych³⁶ gwarantowało sporządzanie tych materiałów w systemie TREZOR. Wydatki ujęte w formularzu OPBW przekazanym do Ministerstwa Finansów stanowiły zagregowaną wielkość wydatków zaplanowanych w OPBW przez poszczególnych dysponentów.

³⁵ Przyznanych przez Ministra Finansów, Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, bez limitu rezerw celowych.

³⁶ OPBW.

Minister przekazał materiały planistyczne do Ministerstwa Finansów w terminie wynikającym z noty budżetowej w zakresie przewidzianym przepisami prawa, za pośrednictwem systemu TREZOR oraz za pomocą poczty elektronicznej.

Ministrowi Finansów przekazano wszystkie wymagane przepisami formularze planistyczne oraz uzasadnienia do wybranych druków, jak również formularze nieuwjęte w notcie budżetowej, w tym:

- dotyczący podziału środków na realizację Programu Modernizacji w 2025 r.,
- zawierający informacje w sprawie wydatków na sfinansowanie świadczenia motywacyjnego dla funkcjonariuszy,
- zawierający tabelę zmian poziomu zatrudnienia,
- dotyczący utworzenia rezerw celowych,
- określający wielkość potrzeb finansowych w zakresie funduszu świadczeń socjalnych emerytów i rencistów służb mundurowych.

(akta kontroli: tom III str. 323-360 pliki: 057-266)

Wydatki zaplanowane zarówno w OPBW, jak i w formularzu dotyczącym rezerw celowych, zawierały się we wstępnej kwocie wydatków określonej przez MF. W formularzu OPBW ujęto również wydatki zaplanowane w dziale 752 – *Obrona narodowa* na podstawie limitu ustalonego przez Ministra Obrony Narodowej oraz wydatki na realizację projektów unijnych zaplanowane na podstawie limitu przyznanego przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

(akta kontroli: tom I str. 433-455, tom II str. 1-13, tom III str. 223-260 pliki: 191-266)

Informacje zawarte w OPBW były spójne z informacjami zawartymi w innych formularzach planistycznych i materiałach opisowych.

(akta kontroli: tom II str. 458-461)

Minister sporządził uzasadnienie zaplanowanych wydatków na podstawie informacji od dysponentów podległych. Uzasadnienie zostało sporządzone do formularza OPBW, wydatków zgłoszonych do ujęcia w rezerwach celowych, wydatków majątkowych oraz wydatków w zakresie programów realizowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej.

Szczegółowym badaniem objęto uzasadnienie sporządzone dla wydatków zaplanowanych w części 42 – *Sprawy wewnętrzne*. Zaplanowane w tej części wydatki stanowiły prawie 98% wydatków zaplanowanych łącznie w częściach 17, 42, 43 i 80. Uzasadnienie zawierało opisy wydatków według rozdziałów klasyfikacji budżetowej oraz grup ekonomicznych, nie zawierało jednak szczegółowego uzasadnienia, kalkulacji ani sposobu ustalenia wydatków, co zostało szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Uzasadnienie środków wskazanych do ujęcia w rezerwach celowych, w tym na dodatkowe potrzeby, zawierało informację o przeznaczeniu środków, sposobie oszacowania kwot, a w wielu przypadkach również wielkości stanowiące podstawę ich skalkulowania, co powinno stanowić dobrą praktykę i zostać wykorzystane przy sporządzaniu uzasadnień w pozostałym zakresie.

W części 43 – *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne* ponad 90% wydatków stanowiły dotacje dla Funduszu Kościelnego. W uzasadnieniu wskazano przeznaczenie tych środków. Kwota wydatków była zgodna z kwotą podaną w piśmie limitowym MF.

(akta kontroli: tom III str. 323-360 pliki: 196-264)

Planowanie wydatków na projekty realizowane z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej i krajów należących do Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) odbywało się z udziałem podległych dysponentów i na podstawie materiałów przez nich przekazanych. Kwota wydatków została ustalona przez dysponentów na podstawie planowanych lub realizowanych zadań w ramach poszczególnych programów. Dysponenci określili w przekazywanych materiałach przeznaczenie środków, nie określili natomiast sposobu ich kalkulacji. Zgodnie z informacją przekazaną przez Dyrektora DB MSWiA, departament ten weryfikował zgodność danych przesłanych przez jednostki z wytycznymi i zasadami obowiązującymi przy wypełnianiu formularza planistycznego. Weryfikował także spójność kwot wskazanych przez podległych dysponentów w różnych materiałach planistycznych.

(akta kontroli: tom I str. 505-506 pliki: 001, 042, str. 321-455),

Minister terminowo przekazał formularze F-NSS(BP)³⁷ i F-NSS(BE)³⁸ na 2025 r. Kwoty wydatków zawarte w tych formularzach były zgodne z limitem wydatków określonym przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Minister, przekazując ww. formularze, wskazała na potrzebę zwiększenia wydatków w części 42 o łączną kwotę 72,2 mln zł, z tego wydatków budżetu państwa o 15 mln zł i wydatków budżetu środków europejskich o 57,2 mln zł. Wydatki te miały zostać przeznaczone na realizację projektów przez Państwową Straż Pożarną w ramach Programu *Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027*. Zostały one włączone do budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dalszym etapie prac rządowych nad projektem ustawy budżetowej.

(akta kontroli: tom I str. 261-269, 321-455, 505-506 pliki: 001)

Departament Funduszy Europejskich w MSWiA (dalej: DFE) w perspektywie finansowej 2021-2027 pełni rolę Instytucji Zarządzającej dla Funduszy Europejskich na Migrację, Granice i Bezpieczeństwo na lata 2021-2027, tj. dla: Funduszu Azylu Migracji i Integracji (FAMI), Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW) oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (IZGW).

(akta kontroli: tom I str. 505-506, pliki: 016, 022)

DFE nie przygotował odrębnej procedury opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej w zakresie środków FAMI, FBW oraz IZGW. Jak wskazał Dyrektor DFE, beneficjentom przekazano wskazówki dotyczące wypełniania formularzy.

DFE w korespondencji do beneficjentów wskazywał, że druki planistyczne powinny odnosić się jedynie do projektów, dla których podpisane zostały porozumienia finansowe. Było to weryfikowane na podstawie danych dotyczących podpisanych porozumień oraz umów finansowych w sprawie realizacji projektów. Nie była jednak sporządzana dokumentacja z procesu weryfikacji. W razie zaistnienia takiej konieczności, DFE zwracał się do beneficjentów z prośbą o dodatkowe wyjaśnienia lub poprawki. DFE sprawował nadzór nad wysokością planowanych środków, tak aby nie przekroczyły one dostępnej alokacji w ramach danego funduszu. Decyzje w zakresie przeznaczenia środków na poszczególne projekty oraz ustalenia

³⁷ Finansowanie programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (bez WPR) oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) w ramach budżetu państwa.

³⁸ Finansowanie programów realizowanych w ramach budżetu środków europejskich (bez WPR).

priorytetów w ramach otrzymanych limitów należały do poszczególnych kierowników podległych jednostek.

(akta kontroli: tom I str. 506-508 pliki: 092, 095)

Wydatki w wysokości 46,9 mln zł na krajowe współfinansowanie projektów finansowanych z funduszy: FBW, FAMI oraz IZGW zostały włączone do części 42 – *Sprawy wewnętrzne* po przekazaniu materiałów planistycznych do projektu ustawy budżetowej. Zwiększono między innymi o 0,2 mln zł wydatki MSWiA (Urzędu) i Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA.

(akta kontroli: tom I str. 506-508 pliki: 042, 045)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W uzasadnieniu zaplanowanych w cz. 42 – *Sprawy wewnętrzne* wydatków nie wskazano sposobu ich ustalenia ani kalkulacji, w szczególności w zakresie dotacji, świadczeń na rzecz osób fizycznych, wynagrodzeń oraz pozostałych wydatków bieżących, co było nierzetelne. Nie wskazano również na rzeczywisty stan zatrudnienia funkcjonariuszy w podległych służbach ani sposób osiągnięcia zatrudnienia przyjętego do zaplanowania wydatków. Dodatkowe potrzeby wskazane przez Ministra zostały opisane, jednak podobnie jak w przypadku zaplanowanych wydatków, nie zawierały szczegółowego uzasadnienia ani kalkulacji.

W opisie dotacji i subwencji dla szkół wyższych uwzględniono co prawda podział planowanych wydatków na różne rodzaje działalności, wskazano liczbę pracowników oraz wielkość wydatków na wynagrodzenia w podziale na poszczególne jednostki, jednak już w opisie pozostałych dotacji wskazano tylko ich przeznaczenie, a w niektórych przypadkach na podstawy prawne ich udzielania. Nie podano sposobu oszacowania ani uzasadnienia zaplanowanych wielkości.

W opisie wydatków na wynagrodzenia Minister powołał się na załączniki do OPBW.

W załącznikach tych wskazano zaplanowane liczby etatów, kwoty przeznaczone na wynagrodzenia oraz informacje o zwiększeniu zaplanowanych wydatków o wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, zwiększeniu wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz skutkach przechodzących decyzji z lat ubiegłych, zarówno finansowych jak i etatowych.

W uzasadnieniu do formularza PZ- *Zatrudnienie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy* Minister wskazał na zmiany liczby etatów w poszczególnych rodzajach jednostek z podaniem, w zakresie Policji, podstaw prawnych oraz komórek organizacyjnych, których te zmiany dotyczą.

Z załączników tych ani z uzasadnienia nie wynika, w jaki sposób skalkulowano kwotę planowanych wydatków ani w jaki sposób podległe służby planowały zwiększyć zatrudnienie funkcjonariuszy do poziomów wskazanych w tych załącznikach. W żaden sposób nie odniesiono się również do faktycznego stanu zatrudnienia.

W opisie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych Minister wskazał przeznaczenie zaplanowanych wydatków i podał ich kwoty. Uzasadnienie stanowiło, co do zasady, powtórzenie nazw pozycji analitycznych klasyfikacji budżetowej i nie zawierało szczegółowych

informacji m.in. o liczbie świadczeniobiorców, kalkulacji czy sposobie ustalenia tych wydatków.

W opisie wydatków zaplanowanych w § 4180 – *Świadczenia pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy* wskazał jedynie wydatki według pozycji analitycznych klasyfikacji budżetowej, bez żadnego uzasadnienia.

Opis pozostałych wydatków zawierał syntetyczne informacje. W znaczącej części składał się z paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz przyporządkowanych do nich kwot, bez szczegółowego uzasadnienia³⁹. Dla przykładu w dziale 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, w opisie wydatków na zakup towarów i usług na łączną kwotę 1617,6 mln zł Minister wskazał, że dotyczą one m.in. zakupu materiałów i wyposażenia, tj. paliwa, mundurów, opału, materiałów transportu, wyposażenia specjalnego, zakupu energii, usług remontowych, sprzętu i uzbrojenia techniki specjalnej, sprzętu informatycznego i łączności, gospodarczego i kwaterunkowego, koni i psów służbowych, środków żywności, świadczeń zdrowotnych itp. Nie wskazał ani jak podzielono wydatki na ww. towary i usługi, ani w jaki sposób oszacowano te wydatki.

Dodatkowe, niezabezpieczone potrzeby na łączną kwotę 9241,2 mln zł, zostały uzasadnione w trzech załącznikach – w zakresie wydatków rzeczowych (6689,9 mln zł), wydatków płacowych (1661,7 tys. zł) oraz rezerw celowych (889,6 mln zł).

Dla przykładu w zakresie dodatkowych potrzeb dotyczących wydatków rzeczowych Policji w uzasadnieniu wskazano, że kwota 2341,9 mln zł obejmuje zakup sprzętu z zakresu łączności i informatyki, transportowego, uzbrojenia i techniki specjalnej, warsztatowego i stacji paliw, remontowo – budowlanego oraz pozostałego, a 952,5 mln zł na zakup materiałów pędnych i smarów, materiałów transportu, media i opłaty administracyjne, zakup materiałów biurowych, kwaterunkowych oraz do konserwacji i remontów nieruchomości, materiałów budowlanych, techniki policyjnej, informatyki i łączności, wyposażenia specjalnego, materiałów do świadczeń usług i przeglądów serwisowych, utrzymania systemów centralnych i usług pozostałych.

W przypadku potrzeb Straży Granicznej wskazano, że kwota w wysokości 601,2 mln zł dotyczy sprzętu transportowego (łodzi patrolowych, na potrzeby lotnictwa SG⁴⁰, samochodów patrolowych, terenowych, mikrobusek, ciężarowo-osobowych), zakupu systemów i sprzętu optoelektronicznego, uzbrojenia i techniki specjalnej, łączności i informatyki, modernizacji platformy teleinformatycznej oraz rozbudowy systemów przechowywania danych, a 210,1 mln zł wyposażenia funkcjonariuszy w sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej, zakup umundurowania, materiałów pędnych, energii oraz usług pozostałych, środków żywności, napraw i części zamiennych a także sfinansowanie podróży służbowych krajowych.

(akta kontroli: tom II str. 334-343, 360-380, tom III str. 323-360 pliki: 057-179, 196-264)

³⁹ Np. §§ 4190, 4410, 4550, 4710, 4780.

⁴⁰ Zakup pięciu nowych śmigłowców wielozadaniowych.

W przedłożonym Ministrowi Finansów materiale Minister nie wskazał na skutki braku zwiększenia o wnioskowaną kwotę limitów wydatków, w tym na konieczność ograniczenia realizacji zadań.⁴¹

Jak wskazała Dyrektor DB MSWiA, zgłaszane potrzeby na etapie planowania budżetowego mają na celu zapewnienie pełnego ukompletowania, wyposażenia w odpowiedni sprzęt, czy też zapewnienie zapasów według stosownych norm. Jak dodała, zgłaszane przez dysponentów potrzeby finansowe dotyczyły zadań o zróżnicowanych priorytetach, różnym stopniu ważności i pilności. Na etapie sporządzania materiałów planistycznych w MSWiA nie ustalono konsekwencji, jakie mogą się wiązać z nieprzekazaniem wnioskowanych przez podległych dysponentów środków z uwagi na ograniczenia czasowe na sporządzenia tych materiałów.

(akta kontroli: tom III str. 288-292, 305)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że sposób sporządzenia informacji o dodatkowych potrzebach resortu spraw wewnętrznych i administracji w żaden sposób nie wskazuje na stopień ważności i pilności, jak również zadania priorytetowe. Dodatkowo, agregując w uzasadnieniu wydatki o różnym charakterze (np. materiały budowlane i materiały łączności i informatyki; zakup umundurowania i podróże służbowe krajowe) nie sposób ustalić zarówno wielkości wydatków potrzebnych na realizację poszczególnych tytułów jak również ich zasadność i rangę ważności.

Brak ustalenia negatywnych konsekwencji nieuwzględnienia w planie wydatków na pokrycie uzasadnionych potrzeb świadczy o braku oceny zasadności zgłoszonych dodatkowych wydatków oraz konieczności ich realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że uzasadnienie planowanych wydatków nie powinno ograniczać się do powtarzania nazw paragrafów czy pozycji analitycznych klasyfikacji budżetowej oraz przypisanych do nich wydatków, gdyż *de facto* nie jest to wtedy uzasadnienie. Rzetelnie sporządzone uzasadnienie powinno wskazywać na zasadność zaplanowania wydatków w kwotach ujętych w OPBW poprzez podanie np. poziomu wydatków realizowanych w latach ubiegłych, liczby świadczeniobiorców oraz – w zakresie planowania wydatków na wynagrodzenia – liczby pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w jednostkach podległych, a także poziomu przeciętnego wynagrodzenia i uposażenia. Powinno też określać priorytety oraz rangę poszczególnych potrzeb oraz wskazywać na skutki braku przyznania dodatkowych środków.

Zdaniem NIK zasadnym byłoby wskazywanie poziomu zatrudnienia, stanowiącego podstawę kalkulacji wydatków na wynagrodzenia i uposażenia, a w przypadku gdy poziom ten różni się od poziomu zatrudnienia obserwowanego w czasie planowania wydatków ujętych w OPBW, należy także wyjaśnić, jakie działania zostaną podjęte w celu osiągnięcia planowanego poziomu.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wskazana wyżej nieprawidłowość jest konsekwencją sposobu sporządzania materiałów planistycznych przez podległych dysponentów oraz braku wymagania od nich przedstawienia szczegółowych informacji i kalkulacji, co zostało

⁴¹ Poza informacją dotyczącą dodatkowych potrzeb w ramach rezerw celowych.

szczegółowo opisane w obszarze 1. *Podział wstępnej kwoty wydatków na 2025 r. i nadzór nad sporządzeniem materiałów planistycznych przez podległych dysponentów.*

Wobec braku kalkulacji wynagrodzeń, świadczeń i pozostałych należności pracowników i funkcjonariuszy, a także szczegółowego opisu planowanych wydatków rzeczowych i wskazania sposobu ich ustalenia, dysponent części nie posiadał danych umożliwiających sporządzenie zbiorczego uzasadnienia zawierającego ww. elementy. NIK stwierdza, że na podstawie tak sporządzonego uzasadnienia nie sposób ocenić, czy zaplanowane wydatki są adekwatne do poziomu zatrudnienia, w przypadku wynagrodzeń, świadczeń i pozostałych należności pracowników i funkcjonariuszy.

Z wyjaśnień przytoczonych we wcześniejszej części wystąpienia wynika, że w procesie planowania nie żądano od podległych dysponentów dodatkowych uzasadnień i kalkulacji, a w przypadku wynagrodzeń i uposażeń nie wystąpiły przypadki uzasadniające takie działanie.

Zdaniem NIK znacząca różnica między planowanym a rzeczywistym poziomem zatrudnienia stanowi taki przypadek i powinna zostać przez MSWiA wyjaśniona, w szczególności w jednostkach, w których na przestrzeni lat liczba wolnych etatów funkcjonariuszy nie zmniejsza się w sposób istotny.

Jak wskazano we wcześniejszej części wystąpienia, zidentyfikowane zostały przypadki planowania wydatków w sposób nieadekwatny np. do wydatków w latach ubiegłych, jak również znaczące zmniejszenia wydatków na uposażenia funkcjonariuszy w Służbie Ochrony Państwa oraz Policji.

Zdaniem NIK rzetelne uzasadnienie powinno umożliwić odbiorcy tego dokumentu ustalenie priorytetów, szczegółowego przeznaczenia środków, zasadności ich wydatkowania oraz oceny prawidłowo ustalonej ich wysokości np. w oparciu o dane historyczne (np. energia, paliwo, zakup części zamiennych) czy w oparciu o rzetelnie sporządzoną i przedstawioną kalkulację, w odniesieniu do wydatków umożliwiających taką kalkulację np. wynagrodzeń, świadczeń na rzecz osób fizycznych czy pozostałych należności funkcjonariuszy.

Ocena częściowa

Materiały planistyczne zostały sporządzone na podstawie danych przekazanych przez podległych dysponentów, a zbadane formularze były ze sobą spójne, co świadczy o ich rzetelnym opracowaniu. Wydatki zostały zaplanowane zgodnie ze wstępnymi kwotami wydatków ustalonymi przez Ministra Finansów, Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministra Obrony Narodowej. Materiały planistyczne zostały przekazane w terminie wynikającym z noty budżetowej. W MSWiA sporządzono wymagane przepisami prawa materiały planistyczne oraz dodatkowe materiały szczegółowe, w zakresie niektórych wydatków.

Minister sporządził uzasadnienia do wybranych formularzy planistycznych oraz informacje o dodatkowych potrzebach, niezabezpieczonych we wstępnej kwocie wydatków. Niemniej jednak zarówno uzasadnienie planowanych wydatków ujętych w OPBW jak i dodatkowych potrzeb nie zawierało informacji umożliwiających ustalenie sposobu ich oszacowania, a w przypadku zgłoszonych dodatkowych potrzeb ustalenia wydatków niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania podległych Ministrowi jednostek. Minister nie ustalił konsekwencji nieuruchomienia zgłoszonych przez podległych dysponentów potrzeb, co było nierzetelne.

3. Planowanie wydatków nieobjętych wstępną kwotą wydatków

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z pismem MF z dnia 13 lipca 2024 r., we wstępnej kwocie wydatków na 2025 r. i wyjściowych kwotach wydatków na lata 2026-2028 nie ujęto m.in. wydatków na wypłatę świadczeń planowanych w dziale 753 – *Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne* w § 3110 – *Świadczenia społeczne* oraz środków na realizację Programu Modernizacji w łącznej wysokości 1115 mln zł. W MSWiA przyjęto, że we wstępnej kwocie wydatków nie zostały uwzględnione też wydatki na świadczenie motywacyjne, pomimo że nie wynikało to z pisma przekazanego przez MF.

(akta kontroli: tom II str. 1-13, 50-280)

Dyrektor DB MSWiA wyjaśniła, że wprowadzenie tego świadczenia spowodowało ograniczenie wydatków na świadczenie emerytalne, co oznacza, że obydwa świadczenia są ze sobą powiązane. Na tej podstawie uznano, że świadczenie motywacyjne zalicza się do świadczeń emerytalno-rentowych, których wypłata – zgodnie z pismem MF – nie została uwzględniona we wstępnej kwocie wydatków.

(akta kontroli: tom III str. 263)

NIK wskazuje, że jakkolwiek świadczenie motywacyjne nie ma charakteru świadczeń emerytalno-rentowych, to MF zwiększył limit wydatków przyznany Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji o wydatki na wypłatę tego świadczenia. Tym samym należy przyjąć, że MF nie uwzględnił tych wydatków we wstępnej kwocie wydatków na 2025 r.

Minister sporządził wymagane przepisami noty budżetowej formularze planistyczne i terminowo przekazał je Ministrowi Finansów. Dodatkowo sporządzone zostały formularze nieujęte w notcie budżetowej, w tym m.in. dotyczące podziału środków włączanych do budżetu państwa w celu realizacji Programu Modernizacji oraz wydatków na świadczenie motywacyjne.

Zgłoszone Ministrowi Finansów potrzeby wydatkowe Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w zakresie finansowania świadczeń wypłacanych na rzecz byłych funkcjonariuszy lub ich rodzin miały uzasadnienie w przedstawionym przez dyrektora tego zakładu zestawieniu. Przedstawił on kalkulację, z której wynikały kwoty wskazane w formularzu. Łączna kwota wydatków wynosiła, według druku planistycznego EMRE⁴², 23 311,1 mln zł, w tym 23 306,7 mln zł w dziale 753 – *Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne* oraz 4,4 mln zł w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*.

Największy udział w ww. kwocie miały wydatki na emerytury i uposażenia funkcjonariuszy w stanie spoczynku oraz na renty rodzinne i uposażenia rodzinne (21 930,5 mln zł). Tempo wzrostu liczby uprawnionych do pobierania tych świadczeń wyniosło w 2023 r. 3%, a w 2024 r. 2,1%. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA założył w kalkulacji wzrost tej liczby

⁴² Świadczenia z zabezpieczenia społecznego wypłacane z budżetu państwa.

w 2025 r. o 1,8% w stosunku do oszacowanej, na etapie planowania, liczby świadczeniobiorców na koniec 2024 r.

Ostatecznie zaplanowana na 2025 r. liczba świadczeniobiorców była wyższa o 3% niż faktyczna liczba świadczeniobiorców na koniec 2024 r., co zdaniem NIK jest zgodne z tendencją z lat ubiegłych.

(akta kontroli: tom III str.140-141, 152, 323-360 pliki: 051-056, 214)

Wydatki na świadczenie motywacyjne zostały zaplanowane w wysokości 342,8 mln zł, w tym 287,9 mln zł w części 42 – *Sprawy wewnętrzne*, a 54,9 mln zł w częściach 85/02-85/32, których dysponentami są wojewodowie. Badaniem objęto wydatki zaplanowane w części 42.

Wysokość wydatków na świadczenie motywacyjne została wskazana przez podległych dysponentów. Taką samą wysokość wydatków wskazał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie przekazanym Ministrowi Finansów. Podlegli dysponenci nie przedstawili kalkulacji ani szczegółowego uzasadnienia do tych wydatków, a Minister nie żądał uzupełnienia informacji w tym zakresie. Brak takiej informacji uniemożliwiał weryfikację prawidłowości zgłaszanych kwot, na co wskazano w obszarze pierwszym. Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli stwierdza na podstawie danych przekazanych przez Policję, Straż Graniczną i Służbę Ochrony Państwa, że wydatki na świadczenie motywacyjne zostały zaplanowane w wysokościach zbliżonych do wynikających z przeprowadzonej przez NIK kalkulacji. Oznacza to, że wydatki te zostały oszacowane prawidłowo.

(akta kontroli: tom III str. 153-226, 323-360 pliki: 083-084, 416-425)

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Ministra Finansów o konieczności sfinansowania zadań wynikających z ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych⁴³ w łącznej kwocie 453,9 mln zł. W kwocie tej miały zostać uwzględnione wydatki w wysokości 423,9 mln zł na wypłatę świadczenia ratowniczego. Miały one zostać ujęte w części 42 – *Sprawy wewnętrzne* oraz w częściach 85/02-85-32 – *Budżety Wojewodów*.

(akta kontroli: tom II str. 329-333)

Minister Finansów 16 sierpnia 2024 r. zwrócił się do Ministra o podział tych wydatków pomiędzy części budżetowe i rezerwy celowe, wskazując jednocześnie, że wydatki budżetowe powinny być co do zasady ujmowane we właściwych częściach budżetowych. W odpowiedzi na to pismo, odnosząc się do podziału 342,8 mln zł wydatków na wypłatę świadczenia motywacyjnego i 423,9 mln zł wydatków na wypłatę świadczenia ratowniczego, była Dyrektor BD MSWiA wskazała, że wydatki te powinny zostać ujęte w odpowiedniej części budżetowej w wysokości zabezpieczającej ich realizację przez osiem miesięcy, a w rezerwie celowej – przez kolejne cztery miesiące.

(akta kontroli: tom I str. 495-504)

Zdaniem NIK ujęcie w rezerwie celowej części wydatków na świadczenie motywacyjne i na świadczenie ratownicze było działaniem nierzetelnym, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁴³ Dz. U. z 2025 r. poz. 244.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że Program Modernizacji został szczegółowo zaplanowany w 2021 r. ze wskazaniem zarówno planowanych zakupów jak i inwestycji. W materiałach przekazanych przez podległych dysponentów w procesie projektowania Programu dokonano podziału realizacji zadań na poszczególne lata, z uwzględnieniem ilości oraz wartości planowanych zakupów.

(akta kontroli: tom III str. 311-314, 323-360 pliki: 288-334)

Wydatki na realizację Programu Modernizacji zostały zaplanowane w wysokości wskazanej przez MF, na podstawie materiałów przekazanych przez podległych dysponentów.

W materiałach planistycznych tych dysponentów, jak również w materiałach planistycznych dysponenta części ograniczono się do podziału wskazanej przez MF kwoty na paragrafy klasyfikacji budżetowej, bez jakiegokolwiek uzasadnienia tego podziału.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wśród wydatków zaplanowanych przez podległych dysponentów i MSWiA w ramach Programu Modernizacji były wydatki przeznaczone na wzmocnienie etatowe Policji i Straży Granicznej w liczbie odpowiednio 1300 i 150 etatów. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega, że w ustawie wprowadzającej Program Modernizacji zostały uwzględnione wydatki na zwiększenie etatowe służb podległych MSWiA, jednocześnie wskazuje, że w ustawie wskazane zostały limity wydatków, co oznacza, że Minister, realizując Program Modernizacji, nie miał obowiązku ich pełnego wykonania.

Zdaniem NIK, zwiększanie tych wydatków ze środków przewidzianych w Programie Modernizacji, w sytuacji, gdy wydatki na wynagrodzenia są od lat planowane na podstawie zawyżonej liczby funkcjonariuszy i gdy występuje duża liczba wolnych etatów, jest nierzetelne. Zdaniem NIK najpierw należy osiągnąć poziom zatrudnienia stanowiący podstawę planowania wydatków na uposażenia uwzględnionych we wstępnej kwocie wydatków, tj. poza Programem Modernizacji, a dopiero później planować wydatki na dalsze wzmocnienie etatowe.

NIK wskazuje, że wydatki rzeczowe zaplanowane przez MSWiA w ramach Programu Modernizacji, w tym wydatki na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych, powinny być uzasadnione. Z uzasadnienia powinno wynikać, na co wydatki te zostaną przeznaczone, w szczególności, że przeznaczenie tych wydatków zostało określone przez służby w 2021 r. Nie powinno się ono ograniczać do wskazania podziałek klasyfikacji budżetowej. Zagadnienie to szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Była Dyrektor DB MSWiA Pani Agnieszka Kida zgłosiła do ujęcia w rezerwie celowej wydatki na świadczenie motywacyjne w wysokości 114,3 mln zł oraz na świadczenie ratownicze w wysokości 141,3 mln zł, tj. w 1/3 wysokości oszacowanych potrzeb. Zgłoszenie tych wydatków do ujęcia w rezerwie celowej w takiej wysokości było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli: tom I str. 495-504)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wydatki na wypłatę świadczenia motywacyjnego i świadczenia ratowniczego powinny być, co do zasady, ujmowane we właściwej części

budżetowej. Zasady nabywania prawa do ww. świadczeń oraz wartości nominalne, określone w przepisach, stanowią podstawę do precyzyjnego określenia wysokości wydatków na ten cel. Świadczenie motywacyjne, odmiennie od np. świadczenia za długoletnią służbę, nie jest uzależnione od wysokości uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy i stanowi 1500 i 2500 zł dla funkcjonariuszy ze stażem służby odpowiednio powyżej 25 lat i powyżej 28 lat i 6 miesięcy. Świadczenie ratownicze z kolei wynosi 200 zł, a podstawą jego wypłacenia jest staż pracy lub wiek strażaka ochotniczej straży pożarnej. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że świadczenie motywacyjne funkcjonuje w służbach mundurowych od 2020 r., a świadczenie ratownicze od 2022 r. Przez ten okres możliwe było opracowanie efektywnych mechanizmów planowania i weryfikacji potrzeb.

Dyrektor DB MSWiA podała, że Minister Finansów zwrócił się z prośbą o dokonanie szczegółowej analizy oraz przedstawienie propozycji podziału ww. wydatków, umożliwiającego włączenie jak największej ich części do właściwych części budżetowych. Dodała, że w związku ze zmianą liczby świadczeniobiorców w trakcie roku zaproponowano włączenie świadczenia motywacyjnego i świadczenia ratowniczego do części budżetowych na wydatki przez osiem miesięcy oraz do rezerwy celowej na pozostałe cztery. Taka praktyka była stosowana również przy planowaniu budżetu na 2024 r. i na 2026 r.

(akta kontroli: tom I str. 505-515 plik: 100)

Nie sposób uznać, że wskazana przez Dyrektora DB MSWiA zmiana liczby świadczeniobiorców w trakcie roku uzasadniała ujęcie 1/3 wydatków w rezerwie celowej. Wzrost wynagrodzeń pracowników i uposażeń funkcjonariuszy związany ze stażem pracy czy służby ma podobny charakter, a mimo to wydatki te w całości ujmowane są we właściwych częściach budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również niekonsekwencję w działaniach MSWiA w tym zakresie. Wydatki obarczone wysokim ryzykiem niewykonania, na przykład wydatki Policji i Służby Ochrony Państwa na uposażenia, ujmowane są w całości we właściwej części budżetowej, pomimo że stan zatrudnienia w tych służbach wskazuje na niskie prawdopodobieństwo pełnego wykonania ww. wydatków. Natomiast wydatki stosunkowo łatwe do precyzyjnego oszacowania zostały w jednej trzeciej ujęte w rezerwie celowej. Wskazuje to na brak rzetelnej weryfikacji potrzeb w tym zakresie. Podobnie dodatkowe potrzeby wynikające z dopiero projektowanych, a nie uchwalonych aktów prawnych zostały zgłoszone przez Ministra do ujęcia we właściwej części budżetowej, a nie w rezerwie celowej. Stało się tak, pomimo że nie było podstawy prawnej do realizacji tych wydatków, a projekt zmiany odpowiednich przepisów nie został nawet wniesiony do Sejmu.

(akta kontroli: tom I str. 499-504, 264, 306,)

2. Wydatki na realizację Programu Modernizacji w 2025 roku nie zostały uzasadnione w materiałach planistycznych MSWiA, nie określono także zakresu przedmiotowego wydatków rzeczowych, co było nierzetelne.

Planowanie wydatków na Program Modernizacji polegało na podziale limitu wydatków wskazanego przez MF. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dokonał tego podziału pomiędzy podległych dysponentów na podstawie wielkości ujętych w ustawie wprowadzającej Program Modernizacji.

Jednym z elementów Programu Modernizacji jest wzmocnienie etatowe służb mundurowych, w tym głównie Policji i Straży Granicznej. Polegać to ma na zwiększeniu liczby funkcjonariuszy w tych służbach ponad ustalone wcześniej limity etatów. Istotnym jest, że w omawianych służbach, w szczególności w Policji, obserwuje się od lat dużą liczbę wakatów, co oznacza, że nie można obsadzić nawet tych etatów, które zaplanowano bez etatów przewidzianych w Programie Modernizacji. W 2025 r. w związku z realizacją tego programu zwiększono limit zatrudnienia funkcjonariuszy Policji o 1300 etatów, a limit zatrudnienia funkcjonariuszy Straży Granicznej o 150 etatów. W MSWiA nie żądano od podległych dysponentów informacji o możliwości obsadzenia nowo przyznaných etatów.

Warto również zauważyć, że wszelkie wydatki płacowe oraz na świadczenia dla funkcjonariuszy, realizowane w ramach Programu Modernizacji, Komendant Główny Policji wskazał do ujęcia w rozdziale 75402 – *Komenda Główna Policji*, a nie w rozdziałach właściwych dla danego typu jednostki.

Dyrektor DB MSWiA podała, że wzrost liczby etatów wynikał z ustawy wprowadzającej Program Modernizacji, a kwoty przeznaczone na ich sfinansowanie określał załącznik do tej ustawy w zakresie przedsięwzięcia *Wzmocnienie formacji o dodatkowe etaty funkcjonariuszy*. Wyjaśniła również, że zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o Policji to Komendant Główny Policji określa zasady naliczeń etatowych w poszczególnych rodzajach jednostek Policji, z wyłączeniem Biura Spraw Wewnętrznych Policji. Zasady te zostały określone w zarządzeniu Nr 88 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lutego 2011 r. w sprawie *naliczeń etatowych w Policji*⁴⁴ a Komendant Główny Policji może tworzyć rezerwę etatową.

(akta kontroli: tom III str. 268-271)

Dyrektor DB MSWiA podała, że w MSWiA nie wymagano od dysponentów przedstawienia bardziej szczegółowego podziału wydatków, których kwoty były zagwarantowane ustawą wprowadzającą Program Modernizacji, określającą realizowane przedsięwzięcia. Z tego względu planowanie wydatków zostało ograniczone do ich przyporządkowania do poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej. Dyrektor DB MSWiA dodała, że na początku każdego roku służby podległe Ministrowi przekazują dane analityczne w ujęciu rzeczowym i wartościowym, niezbędne do opracowania „bazy wyjściowej”, dotyczącej planowania zadań w ramach tego Programu.

(akta kontroli: tom III str. 273-274)

Zdaniem NIK zaplanowanie, w ramach Programu Modernizacji, całości wydatków na uposażenia oraz świadczenia na rzecz funkcjonariuszy Policji w rozdziale 75402 – *Komenda Główna Policji*, z pominięciem rozdziałów 75403 – *Jednostki terenowe Policji*, 75404 – *Komendy wojewódzkie Policji* i 75405 – *Komendy powiatowe Policji*, oznacza, że na etapie planowania tych wydatków nie dokonano w MSWiA rozpoznania potrzeb ani podziału dodatkowych etatów pomiędzy jednostki, których dotyczyć miało wzmocnienie etatowe.

Zaplanowanie wydatków rzeczowych, zarówno bieżących jak i majątkowych, nie zostało uzasadnione, pomimo, że przy projektowaniu tego programu w 2021 r. wskazano na szczegółowe przeznaczenia tych wydatków. Planowanie tych wydatków ograniczało się do

⁴⁴ Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 94, ze zm.

podziału przyznanych limitów zgodnie z wielkościami ujętymi w ustawie ustanawiającej Program Modernizacji. Jak wskazała Dyrektor DB MSWiA, podział środków na konkretne przedsięwzięcia w ujęciu rzeczowym i wartościowym następował na początku każdego roku.

Zdaniem NIK już w procesie podziału środków w ramach Programu Modernizacji w lipcu 2024 r. Minister powinien żądać uzasadnienia tych wydatków, z uwzględnieniem przekazanych w 2021 r. informacji oraz zmian wprowadzonych w trakcie realizacji programu.

Zdaniem NIK jedynym uzasadnieniem włączania wydatków na realizację Programu Modernizacji do projektów planów finansowych poszczególnych służb nie może być to, że wydatki te zostały określone w ustawie ustanawiającej program. W szczególności zauważyć należy, że w opisywanej ustawie określono maksymalne kwoty wydatków na poszczególne cele, co oznacza, że nie wprowadzono obowiązku planowania wydatków w takich kwotach. W związku z tym zasadnym byłoby dokonanie oceny, czy realizacja wydatków w kwotach ustalonych w ustawie jest możliwa, jak w przypadku uposażeń i świadczeń, a także celowa i zasadna, jak w przypadku wydatków rzeczowych. Biorąc pod uwagę materiały planistyczne na 2025 r., należy stwierdzić, że dokonanie takiej oceny nie było możliwe z uwagi na brak jakiegokolwiek uzasadnienia i specyfikacji zakupów planowanych do realizacji.

Ocena częściowa

Wydatki na wypłatę świadczeń realizowanych w dziale 753 – *Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne* i w § 3110 – *Świadczenia społeczne* zostały zaplanowane w sposób rzetelny. Wydatki te zaplanowano na podstawie informacji przekazanych przez Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, wraz z kalkulacją uzasadniającą przyjęte założenia oraz oszacowane kwoty.

Jednocześnie NIK ocenia jako nierzetelny nadzór Ministra nad planowaniem wydatków na wypłatę świadczenia motywacyjnego. Planowanie to nie zostało poparte przez podległych dysponentów kalkulacją, a Minister nie żądał jej przedstawienia. Na podstawie kalkulacji przeprowadzonej przez NIK, opartej na danych przekazanych przez podległych Ministrowi dysponentów, można uznać, że kwoty tych wydatków zostały oszacowane prawidłowo, niemniej jednak przedłożone materiały nie umożliwiały MSWiA weryfikacji tych kwot. Ponadto jako nierzetelne działanie należy uznać zgłoszenie przez byłą Dyrektora DB MSWiA potrzeby utworzenia rezerwy celowej na część środków zaplanowanych na wypłatę świadczenia motywacyjnego i świadczenia ratowniczego. Świadczenia te cechują się stałą wartością w przeliczeniu na jednego funkcjonariusza, co umożliwia ich relatywnie precyzyjne oszacowanie i ujęcie w odpowiednich częściach budżetowych.

NIK jako nierzetelne ocenia także planowanie przez MSWiA wydatków na realizację Programu Modernizacji. Materiały planistyczne w tym wypadku ograniczały się do przyporządkowania wydatków do poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej, bez wskazania kalkulacji wydatków na rzecz funkcjonariuszy, ani wskazania zakresu rzeczowego pozostałych wydatków.

4. Zmiany dokonywane w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej

Opis stanu faktycznego

W dniu 29 lipca 2024 r., w piśmie przekazującym materiały planistyczne Minister poinformował Ministra Finansów, że wstępna kwota wydatków na 2025 r. nie zabezpiecza potrzeb resortu w żadnej grupie ekonomicznej wydatków, w tym nie uwzględnia skutków niedofinansowania w 2024 r.

Minister wskazał, że potrzeby wydatkowe podległych mu jednostek są o 9241,2 mln zł⁴⁵, tj. o blisko 40% większe od wstępnej kwoty wydatków ustalonej przez Ministra Finansów. Wnioskowana kwota dotyczyła wydatków zaplanowanych nie tylko w częściach nadzorowanych przez Ministra, ale także w budżetach wojewodów i w rezerwach celowych.

(akta kontroli: tom II str. 329-333)

Minister wymienił wydatki, na które zabrakło środków po podziale wstępnej kwoty wydatków, w tym wydatki bieżące – rzeczowe i płacowe – oraz wydatki majątkowe. Podał rodzaje wydatków oraz kwoty, lecz nie wskazał sposobu ich oszacowania czy kalkulacji.

W opisie niektórych wydatków rzeczowych wskazano ich szczegółowe przeznaczenie. Informacje te były co do zasady zgodne z informacjami przekazanymi przez podległych dysponentów.

(akta kontroli: tom II str. 334-356)

Wśród wskazanych przez Ministra wydatków na sfinansowanie dodatkowych potrzeb, 100 mln zł dotyczyło wydatków Straży Granicznej na sfinansowanie planowanego do wprowadzenia świadczenia mieszkaniowego. Inicjatywa Straży Granicznej w tej sprawie wynikała z planowanych prac nad wprowadzeniem świadczenia mieszkaniowego wzorowanego na świadczeniu wypłacanym przez Ministerstwo Obrony Narodowej. Żadna z pozostałych służb nie zgłosiła takiego zapotrzebowania.

(akta kontroli: tom II str. 343)

Dyrektor DB MSWiA poinformowała, że zgłoszenie tych wydatków Ministrowi Finansów miało na celu zasygnalizowanie wzrostu wydatków, jaki może wystąpić po wprowadzeniu nowego świadczenia. Z uwagi na brak szczegółów co do kwot świadczenia oraz rodzaju należności, wydatki z tego tytułu zostały oszacowane kompleksowo, bez analizy indywidualnych przypadków. Zaznaczyła, że wprowadzenie świadczenia mieszkaniowego było inicjatywą Komendanta Głównego SG i dotyczyło jedynie tej formacji. Propozycja ta następnie stała się przedmiotem prac powołanej do tego grupy eksperckiej. Jak dodała, na pierwszym posiedzeniu grupy, w dniu 5 listopada 2024 r. ustalono, żeby objąć tym świadczeniem wszystkie służby resortu.

(akta kontroli: tom III str. 292)

⁴⁵ Bez dodatkowych potrzeb dotyczących Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych w wysokości 150 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że projektowanie ustawy budżetowej nie jest właściwym procesem do sygnalizowania ewentualnych potrzeb finansowych, wynikających z planowanych i nierozpoczętych prac legislacyjnych.

Dodatkowo, informacja przekazana Ministrowi Finansów odnośnie dodatkowych potrzeb wydatkowych w zakresie świadczenia mieszkaniowego była niekompletna i przedwczesna. Minister wystąpił o dodatkowe środki wyłącznie dla Straży Granicznej, pomijając potrzeby innych jednostek w tym zakresie. Warto również zauważyć, że w czasie planowania budżetu państwa na 2025 r., według informacji przekazanej przez MSWiA, dopiero planowano prace nad wprowadzeniem świadczenia mieszkaniowego dla funkcjonariuszy tego resortu, co oznacza, że nie było wtedy jeszcze wiadomo, czy takie świadczenie zostanie wprowadzone.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wydatki na zadania wynikające z projektowanych, a nie uchwalonych ustaw nie powinny być planowane w danej części budżetowej, jeżeli nie są jeszcze znane skutki finansowe procedowanych rozwiązań. Środki na takie zadania powinny być planowane w specjalnie utworzonej w tym celu rezerwie celowej budżetu państwa, o ile etap wdrażania nowych rozwiązań to uzasadnia. Ponadto NIK zwraca uwagę, że wnioskowanie o środki na wypłatę świadczenia mieszkaniowego tylko dla Straży Granicznej oznaczało, że inne służby podległe Ministrowi nie otrzymają środków na wypłatę tego świadczenia. Zdaniem NIK, Minister, decydując się na wystąpienie do MF o środki na realizację dodatkowych potrzeb w tym zakresie, powinien wziąć pod uwagę potrzeby wszystkich formacji.

Minister i pracownicy MSWiA w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2025 podejmowali działania mające na celu zwiększenie limitu wydatków z powodu dodatkowych potrzeb wskazanych w materiałach planistycznych. Działania te obejmowały spotkania z pracownikami Ministerstwa Finansów czy dyskusję podczas posiedzeń Rady Ministrów. Przyniosły one skutek polegający na częściowym ujęciu zgłoszonych przez Ministra dodatkowych wydatków w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025. Zwiększenia wydatków w częściach budżetowych zarządzanych przez MSWiA, bez zmian wynikających z włączenia świadczeń społecznych oraz innych zmian obligatoryjnych⁴⁶, wyniosły 203,1 mln zł, co stanowiło 2,2% dodatkowych potrzeb zgłoszonych przez MSWiA. Z tej kwoty, 165,4 mln zł stanowiło systemowe zwiększenie o 0,9% wydatków na wynagrodzenia pracowników.

Największa część zmian wynikała z włączenia do projektu planu części 42 dotacji wynikających z wejścia w życie przepisów powierzających ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych nadzoru nad Rządową Agencją Rezerw Strategicznych oraz realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem tej agencji i zasobami rezerw strategicznych (1206,5 mln zł). Włączenie projektu dochodów i wydatków (dotacji) wynikających z wejścia w życie przepisów powierzających ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych nadzoru nad Rządową Agencją Rezerw Strategicznych oraz realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem agencji i zasobami rezerw strategicznych ustalone zostało, w zakresie kwot, pomiędzy Kancelarią Prezesa Rady Ministrów a MSWiA.

Dokonano także przeniesienia wydatków w projekcie budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z wydatków na wynagrodzenia pracowników na wydatki rzeczowe oraz

⁴⁶ Np. powierzenie Ministrowi nadzoru nad Rządową Agencją Rezerw Strategicznych.

w projektach budżetów Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa z wydatków na uposażenia funkcjonariuszy na wydatki rzeczowe (9,8 mln zł).

W rezerwie celowej (poz. 64) zabezpieczone zostały ponadto środki w wysokości 536,4 mln zł w związku z zapotrzebowaniem zgłoszonym przez MSWiA na realizację zadań związanych z modernizacją zabezpieczenia granicy państwowej na odcinku lądowym granicy z Republiką Białorusi.⁴⁷

Niezależnie od zwiększenia planowanych wydatków wynikających ze zgłoszonych potrzeb oraz obligatoryjnego zwiększenia wydatków na wynagrodzenia i pochodne⁴⁸, planowane wydatki zostały zwiększone o 1000 mln zł w wyniku deklaracji Prezesa Rady Ministrów. Kwota ta została zaplanowana na wydatki bieżące i majątkowe Policji, a ich podziału dokonał Komendant Główny Policji.

Podobnie w przypadku zwiększenia wydatków bieżących pozapłacowych i majątkowych w części 80, o kwotę odpowiednio 2,6 mln zł i 3,8 mln zł, przyporządkowanie tych wydatków do podziałek klasyfikacji budżetowej określone zostało przez Regionalne Izby Obrachunkowe.

W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2025 w Sejmie i Senacie dokonano przeniesienia wydatków z części 42 - *Sprawy wewnętrzne* do części 45 - *Sprawy zagraniczne* (2144 tys. zł) oraz na utworzenie poz. 9 rezerwy celowej pn. „Uzupełnienie środków na realizację zadań przez komendy wojewódzkie i powiatowe/miejskie Państwowej Straży Pożarnej” (35,6 mln zł). Ponadto w ramach części 43 dokonano zmniejszenia dotacji na Fundusz Kościelny oraz zwiększenia dotacji podmiotowej dla Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie i dotacji celowej na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym⁴⁹ (3,2 mln zł).

W zakresie budżetu środków europejskich w części 17 dokonano waloryzacji wynagrodzeń (114 tys. zł), a w części 42 zwiększono wydatki o łączną kwotę 57,7 mln zł, z tego o: 57,2 mln zł z przeznaczeniem na realizację projektów przez Państwową Straż Pożarną w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 oraz o 554 tys. zł na wydatki bieżące. Dodatkowo w części 42 zwiększono wydatki na wynagrodzenia i pochodne (o 79 tys. zł).

(akta kontroli: tom I str. 505-506, pliki: 004, 042, 045, 048)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie proces zmian dokonywanych w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej. Minister podejmował działania mające na celu pozyskanie dodatkowych środków, jednak działania te charakteryzowały się ograniczoną skutecznością.

⁴⁷ Minister zgłosił dodatkowe potrzeby na poziomie 480 mln zł, planowane wydatki w wysokości 53,6 mln zł wynikały z decyzji o zapewnieniu finansowania.

⁴⁸ W *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2025* ustalono wzrost wynagrodzeń o 4,1%. W rządowym projekcie ustawy budżetowej przyjęto wzrost wynagrodzeń o 5%.

⁴⁹ Dz. U. z 2026 r. poz. 75.

Proces zmian w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 w zakresie części nadzorowanych przez Ministra przebiegał prawidłowo. Minister zapewnił podległym dysponentom udział w procesie decyzyjnym oraz bazował na informacjach przez nich dostarczonych.

5. Udział Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w planowaniu wydatków wojewodów na zadania z zakresu spraw wewnętrznych i administracji ⁵⁰

Opis stanu faktycznego

Inwestycje w zakresie przejść granicznych

W zakresie planowania kwot wydatków na finansowanie budowy, modernizacji i wyposażenia przejść granicznych, w MSWiA przygotowano *Procedurę planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych* (dalej: Procedura), przyjętą uchwałą nr 1/2021 Zespołu do spraw Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową z dnia 9 listopada 2021 r. W procedurze tej wskazano m.in. tryb pozyskiwania od wojewodów informacji na temat potrzeb wydatkowych w omawianym zakresie.

Zgodnie z tymi postanowieniami wojewodowie składali wnioski do planu rocznego⁵¹ do 31 marca 2024 r. Na dalszym etapie prac następowała analiza wniosków przez Departament Porządku Publicznego (dalej: DPP) MSWiA i ewentualne przesłanie uwag do wnioskodawcy. Wojewodowie uzupełniali wnioski zgodnie z przesłanymi uwagami i na tej podstawie przygotowano *Zestawienie wniosków do planu rocznego* wraz rekomendacją DPP, które podlegało zaopiniowaniu przez powołaną przez Przewodniczącego ww. zespołu grupę roboczą.

(akta kontroli: tom I str. 505-506, plik: 016, 019, 022)

Wnioski przedstawiane przez wojewodów zawierały informacje m.in. na temat: szczegółowego zakresu rzeczowego inwestycji, szczegółowej kalkulacji kosztów poszczególnych elementów składających się na realizację zadania i wartości dodanej z realizacji zadania, a także uzasadnienie pilności realizacji zadania, tryb udzielenia zamówienie publicznego oraz skutki finansowe inwestycji. Przeprowadzona analiza wniosków przedstawionych przez wojewodów podkarpackiego, podlaskiego i pomorskiego wskazuje, że szczegółowość opisu wniosku do planu rocznego zwykle zawierała wystarczające informacje do oceny zakresu, pilności i rezultatów realizacji zadania. DPP w przypadku analizowanych 91 wniosków wniósł uwagi do 49. Dotyczyły one głównie uzupełnienia zakresu rzeczowego (17,6% przebadanych wniosków), prawidłowości określenia kosztorysu (16,5%), wskazania trybu zamówień publicznych (13,2%) i podziału zadania na etapy (9,9%). Na tej podstawie można stwierdzić, że DPP dokonywał oceny celowości, oszczędności i rzetelności każdego wniosku.

(akta kontroli: tom I str. 505-506, pliki: 005, 016, 019)

⁵⁰ Kontrola dotyczyła wyłącznie planowania wydatków ujętych w cz. 85 – *Województwa*, w planowaniu których zidentyfikowano realny udział Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na ich wysokość oraz podział, jak również tych pozycji, które wymagały weryfikacji i akceptacji materiałów sporządzonych przez Wojewodów.

⁵¹ Plan roczny inwestycji w przejściach granicznych przygotowany na podstawie uchwały nr 1/2021 Zespołu do spraw Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową z dnia 9 listopada 2021 r., dalej: plan roczny.

Przyjęty sposób oceny merytorycznej wniosków do planu rocznego nie zapewniał jednak ich porównywalności i w konsekwencji –oceny rangi poszczególnych wniosków, co stanowi nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z Procedurą oraz informacją przekazaną przez Zastępcę Dyrektora DPP, departament ten dokonywał oceny wniosków i przygotowywał rekomendację ich ujęcia w planie rocznym, a grupa robocza ds. planowania inwestycji w przejściach granicznych dokonywała analizy wniosków podczas posiedzenia grupy, skutkiem czego było zaopiniowanie wniosków. Wynik dyskusji potwierdzony został notatką służbową, w której zawarto wnioski z dyskusji.

(akta kontroli: tom I str. 505-506, pliki: 016, 019)

Do planu rocznego inwestycji w przejściach granicznych na rok 2025 wojewodowie zgłosili 179 wniosków na łączną kwotę 142,5 mln zł. DPP rekomendował 67 wniosków na ogólną kwotę 20,5 mln zł, 8 wniosków do częściowego finansowania na kwotę 14,3 mln zł, 31 wniosków na ogólną kwotę 26,1 mln zł – do finansowania warunkowego⁵². Natomiast 74 wnioski na ogólną kwotę 78,5 mln zł rekomendował negatywnie. Grupa robocza opracowała projekt *Planu rocznego 2025* obejmujący 74 zadania na kwotę 34,8 mln zł oraz jeden wniosek do ujęcia w rezerwie celowej. Ostatecznie przyjęty plan roczny obejmował 74 zadania na kwotę 34,3 mln zł. Obniżenia wartości jednego z zadań dokonał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie punktu 2 ppkt 5 lit. e Procedury w związku z niższą od zakładanej wysokością wyjściowej kwoty wydatków na 2025 r., określoną pismem MF z 2023 r.

(akta kontroli: tom I str. 505-506, pliki: 006, 016, 019)

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował wojewodów o kwotach wydatków na finansowanie budowy, modernizacji i wyposażenia przejść granicznych (wydatki majątkowe) na lata 2025-2028, wypełniając tym samym obowiązek wynikający z noty budżetowej. Podział środków nastąpił zgodnie z Procedurą.

(akta kontroli: tom I str. 505-508, pliki: 106, 019, tom II str. 1-13)

Ostateczny podział kwot wydatków uwzględniał jedynie wynik oceny wniosków wojewodów o finansowanie budowy, modernizacji i wyposażenia przejść granicznych do planu rocznego, bez uwzględnienia wyjściowych kwot wydatków na 2025 r. ustalonych w 2023 r.

Planowanie w 2023 r. wydatków na inwestycje w przejścia graniczne w ramach kwoty wyjściowej na 2025 r. stanowiło powtórzenie podziału limitu wydatków na 2024 r.

Wskutek przyjęcia takiego rozwiązania, planowane wydatki poszczególnych wojewodów na 2025 r.⁵³ uległy znaczącym zmianom. Zwiększenie planowanych wydatków sześciu wojewodów wyniosło 150% (od 27% do 928%), a zmniejszenia pozostałych ośmiu - 37% (od 27% do 100%).

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA nie dokonywano identyfikacji potrzeb inwestycyjnych w tym zakresie w perspektywie wykraczającej poza najbliższy rok budżetowy, bowiem w opinii MSWiA nie ma możliwości zaplanowania w limitach budżetowych

⁵² Wnioski te spełniały kryteria merytoryczne do dofinansowania, ale nie mieściły się w przyznanym limicie.

⁵³ W stosunku do podziału z 2023 r.

właściwych wojewodów środków niezbędnych do realizacji zadań, których horyzont czasowy wykracza poza jeden rok.

(akta kontroli: tom I str. 505-508, pliki: 030, 033, 039, 085, 088)

W opinii NIK brak rozpoznania potrzeb w zakresie inwestycji w przejścia graniczne w perspektywie wieloletniej powoduje, że planowanie to jest pozorne. Zasadnicze zmiany podziału wydatków z roku na rok prowadzą do wniosku, że planowanie w perspektywie wieloletniej nie ma żadnej wartości planistycznej.

Potwierdza to stanowisko Dyrektor DB MSWiA, zgodnie z którym planowanie w układzie wieloletnim nie stanowi dla MSWiA żadnej wartości dodanej, gdyż wyjściowe kwoty wydatków na kolejne lata nie są podstawą do podejmowania jakichkolwiek decyzji finansowania zadań.

(akta kontroli: tom III str. 268)

Planowanie wydatków na świadczenia motywacyjne i ratownicze

Przekazując materiały do projektu ustawy budżetowej na rok 2025, Minister wskazał konieczność ujęcia w budżecie państwa, w częściach 85/02-85/32 wydatków na wypłatę świadczenia motywacyjnego dla funkcjonariuszy (§ 4180) w kwocie 54, 9 mln zł.

Wysokość wydatków na świadczenie motywacyjne zaplanowana została na podstawie materiałów przekazanych przez wojewodów. W przypadku świadczenia ratowniczego, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DB MSWiA, wysokość środków skalkulowana została na etapie ustalania limitu wydatków budżetu państwa na okres 10 lat na realizację zadań, o których mowa w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych⁵⁴.

(akta kontroli: tom I str. 505-508, pliki: 085, 098, 045, 048)

Formularze BW-IA⁵⁵

W MSWiA dokonywano, zgodnie z przepisami noty budżetowej, weryfikacji formularzy BW-IA przedłożonych przez wojewodów w zakresie przejść granicznych. Nie opracowano w tym celu procedury, lecz bazowano na przepisach noty budżetowej. W szczególności weryfikowano, czy wszyscy zobowiązani do tego wojewodowie złożyli ww. formularz w terminie, a w związku ze stwierdzeniem braków i niespójności w złożonych formularzach kierowano do właściwych wojewodów monit z prośbą o poprawienie formularzy oraz natychmiastowe ich przekazanie. W siedmiu przypadkach formularze zostały uzupełnione po monicie⁵⁶. Weryfikacja merytoryczna polegała na sprawdzeniu spójności danych w formularzach z ustalonymi wysokościami kwot wyjściowych oraz na uwzględnieniu zadań stosownie do wniosków złożonych do *Planu rocznego 2025* zgodnie z *Procedurą planowania i monitorowania inwestycji w przejściach granicznych*. Z procesu weryfikacji sporządzona została notatka służbowa przedstawiona do akceptacji Sekretarzowi Stanu w MSWiA. Działania podjęte przez MSWiA pozwoliły na akceptację ostatecznych wersji formularzy BW-IA w zakresie przejść granicznych w terminie określonym w notce budżetowej.

⁵⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 244, ze zm.

⁵⁵ Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem (aktualizacja).

⁵⁶ Wojewodowie: dolnośląski, małopolski, podkarpacki, podlaski, śląski, warmińsko-mazurski i wielkopolski.

Stwierdzona nieprawidłowość

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

W procesie oceny i wyboru wniosków do planu rocznego nie była tworzona klasyfikacja, ani rekomendowana kolejność finansowania zadań. Nie pozwoliło to na określenie rangi każdego z nich. Nie były także wskazywane cele priorytetowe bądź wytyczne dotyczące przygotowania wniosków do planu, które wskazywałyby pożądane kierunki dokonywania inwestycji w przejściach granicznych.

Zastępca Dyrektora DPP podała, że wnioski do planu rocznego oceniane były z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań przejść granicznych przejść granicznych do których zaliczyć należy skalę ruchu granicznego w danym przejściu, stopień wyposażenia przejścia w sprzęt służący do wykonywania kontroli, zmieniającą się ogólną sytuację prawną i faktyczną w danym przejściu czy stopień wyeksploatowania już posiadanego sprzętu. Nie zostały jednak sporządzone notatki lub protokoły, z których wynikałaby ocena oparta na takich kryteriach. Nie była także przygotowywana informacja⁵⁷ na temat tych uwarunkowań, bowiem, jak wskazała Zastępca Dyrektora DPP, Procedura tego nie wymaga. Z tej samej przyczyny nie była tworzona klasyfikacja, ani rekomendowana kolejność finansowania zadań. Przygotowanie zestawienia specyficznych uwarunkowań przejść granicznych było możliwe, o czym świadczy przedstawienie takiego zestawienia o charakterze poglądowym przez DPP w trakcie kontroli.

Wnioski co prawda opiniowane były przez grupę roboczą jako organ kolegialny, ale ocena ta bazowała na zestawieniu przygotowanym przez DPP. W protokole z posiedzenia brak jest informacji na temat kryteriów oceny.

W opinii NIK stanowiło to działanie nierzetelne, bowiem zindywidualizowana ocena wniosków do *planu rocznego*, brak wystandardyzowanych kryteriów lub algorytmu tej oceny, a także niesporządzenie klasyfikacji wniosków spowodowały brak możliwości dokonania porównywalnej oceny wniosków oraz ustalenia kolejności finansowanych zadań, co pozwoliłoby na finansowanie najwyżej ocenionych, priorytetowych zadań.

(akta kontroli: tom I str. 505-506 pliki: 016, 019, 033, 036)

Ocena częściowa

W MSWiA określono i właściwie stosowano zasady przygotowania planu rocznego wydatków inwestycyjnych w przejściach granicznych, stanowiącego podstawę podziału limitu wydatków na ten cel pomiędzy wojewodów. Sposób analizy wniosków w tym zakresie pozwalał na ocenę celowości, oszczędności i rzetelności każdego z wniosków. Ze względu na brak możliwości porównania ocen wniosków, nie było możliwe obiektywne ustalenie rangi poszczególnych zadań wskazanych do finansowania i właściwej ich priorytetyzacji. Weryfikacja formularzy BW-IA przedłożonych przez wojewodów w zakresie przejść granicznych prowadzona była prawidłowo.

⁵⁷ W przypadku wybranych wniosków informacja taka zawarta została w *Zestawieniu wniosków do planu rocznego*, w kolumnie „uzasadnienie”.

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 i uwagę:

Uwaga

NIK nie kwestionując potrzeby zwiększenia zatrudnienia w służbach podległych MSWiA, zwraca uwagę, że istotna liczba nieobsadzonych etatów w tych służbach oraz jej zmiany w badanych latach wskazywały na bardzo niskie prawdopodobieństwo osiągnięcia stanu zatrudnienia na poziomie wskazanym w pismach limitowych MSWiA i materiałach planistycznych. Planowanie środków na wynagrodzenia w sposób przyjęty przez MSWiA, tj. bez uwzględnienia rzeczywistego poziomu zatrudnienia oraz szacowanych przyjęć i zwolnień ze służby, nie odzwierciedlało rzeczywistych potrzeb w zakresie tych wydatków. NIK dostrzega, że sposób ustalania planu wydatków na koszty zatrudnienia w MSWiA nie odbiegał od powszechnie stosowanej przez dysponentów części budżetowych praktyki, natomiast wskazuje, że zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach, przez wynagrodzenie należy rozumieć wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy osób zatrudnionych w jednostkach objętych tą ustawą oraz uposażenia, nagrody roczne i uznaniowe oraz dodatkowe uposażenie roczne, a także zapomogi przysługujące na podstawie odrębnych ustaw żołnierzom i funkcjonariuszom, a nie limity na wynagrodzenia ujmowane w ustawach budżetowych. Zdaniem NIK, art. 4 ani też art. 6 ust. 1 tej ustawy nie wprowadza automatycznego mechanizmu zwiększania limitu wydatków ujętych w ustawie budżetowej o przyjęty wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, tylko ma na celu zapewnienie wzrostu o ten wskaźnik wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w danej jednostce.

Wnioski

1. Żądanie, w ramach nadzoru, sporządzania materiałów planistycznych przez podległych dysponentów w sposób umożliwiający ocenę prawidłowości zaplanowanych kwot, w tym w szczególności wskazania sposobu ich oszacowania lub kalkulacji.
2. Planowanie możliwych do skalkulowania wydatków budżetu państwa od razu w odpowiedniej części budżetowej, a nie w rezerwach celowych.
3. Zamieszczanie w materiałach planistycznych szczegółowego uzasadnienia wydatków na realizację Programu Modernizacji.
4. Opracowanie i stosowanie obiektywnych i sparametryzowanych zasad oceny i wyboru wniosków zgłoszonych do planu rocznego inwestycji w przejścia graniczne.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. 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 17 marca 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Zmian dokonał:
p.o. Dyrektor
Departamentu Finansów i Spraw Publicznych
Najwyższej Izby Kontroli
Jarosław Borowski
/podpisano elektronicznie/