



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Finansów i Spraw Publicznych

KFP.410.9.3.2026

Pan
Mariusz Frankowski
Wojewoda Mazowiecki
Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
Pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

Wystąpienie pokontrolne

P/25/011
Opracowanie projektu ustawy budżetowej
na rok 2025

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mariusz Frankowski, Wojewoda Mazowiecki od 13 grudnia 2023 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 dokonane w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej.

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

Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów²

Kontrolerzy

1. Jakub Bartkowski, specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr KBF/72/2025 z dnia 19 września 2025 r.
2. Sławomir Stężewski, doradca ekonomiczny,
upoważnienie do kontroli nr KBF/58/2025 z dnia 19 sierpnia 2025 r.
3. Tomasz Wańkowicz, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr KBF/57/2025 z dnia 19 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-4)

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

² Czynności kontrolne zostały przeprowadzone od 21 sierpnia 2025 r. do 19 grudnia 2025 r. przez Departament Budżetu i Finansów. Po zmianie statutu NIK od 1 stycznia 2026 r. niniejsza kontrola podlega Departamentowi Finansów i Spraw Publicznych.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie wydatków budżetu państwa na rok 2025 w części 85/14 – Województwo mazowieckie. Stwierdzone nieprawidłowości nie były na tyle istotne, aby obniżyć ocenę kontrolowanej działalności.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki te zaplanowano w ramach limitu przyznanego przez Ministra Finansów. Wysokości planowanych wydatków były ustalane przez Wojewodę Mazowieckiego z uwzględnieniem planu wydatków na poprzedni rok budżetowy, danych wynikających z: przepisów prawa, zawartych umów, a także wartości wskaźników otrzymanych z Ministerstwa Finansów. Wydatki zaplanowano na cele związane z działalnością Wojewody i podległej mu administracji zespolonej, mając na uwadze dane i informacje pozyskane od dysponentów niższego stopnia.

Dane zawarte w drukach planistycznych wynikały z omówień załączonych do tych druków, które zawierały uzasadnienie poszczególnych kwot oraz przeznaczenie środków ujętych w danym rozdziale klasyfikacji budżetowej. Nie zawierały natomiast kalkulacji w zakresie zmiany wysokości wydatków, co skutkowało brakiem pełnej informacji o sposobie ich planowania. Formularze planistyczne zostały terminowo przekazane do Ministerstwa Finansów.

Nieprawidłowo zaplanowano dotację dla województwa w zakresie wydatków na działalność domów pomocy społecznej. Średnia miesięczna kwota tej dotacji nie wynikała z żadnych wyliczeń i została ustalona arbitralnie, co oznacza, że nie została obliczona na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów, tj. ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (dalej: MUW) nie przeprowadzono kompleksowej identyfikacji ryzyk w procesie opracowania materiałów do projektu planu finansowego w części 85/14, chociaż planowanie budżetowe było jednym z ważniejszych zadań Wydziału Finansów i Budżetu w MUW (dalej: WF), a obowiązek identyfikacji ryzyka wynikał wprost z regulaminu organizacyjnego tej jednostki⁵. W MUW nie prowadzono też kontroli planowania wydatków przez dysponentów. Uznano, iż nie ma takiej potrzeby w sytuacji, gdy dysponenci II i III stopnia są zobowiązani planować wydatki zgodnie z rozporządzeniem z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁶ (dalej: nota budżetowa), a środki w ramach planu powinny być wydatkowane zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ (dalej: ustawa o

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 356, ze zm. Z dniem 24 października 2024 r. ustawa utraciła moc, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.). Obecnie kwestie te reguluje art. 53 nowej ustawy.

⁵ Nadany zarządzeniem Wojewody Mazowieckiego z 15 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

⁶ Dz. U. poz. 745, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

finansach publicznych). NIK zauważa, że planowanie budżetowe jest procesem złożonym, przebiegającym dynamicznie i towarzyszą mu różne ryzyka. Ryzyka te powinny być zidentyfikowane i usystematyzowane, a w celu ich wyeliminowania lub zminimalizowania należy wypracować działania zaradcze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

Po otrzymaniu z Ministerstwa Finansów pisma informującego Wojewodę Mazowieckiego o wstępnej kwocie wydatków na 2025 r. (dalej: pismo limitowe), w MUW podjęto uzgodnienia z dysponentami niższego stopnia i osobami kierującymi komórkami organizacyjnymi MUW dotyczące podziału limitu wydatków.

Pracownicy WF dokonali podziału wstępnej kwoty wydatków na 2025 r. na poszczególnych dysponentów, opierając się na planie wydatków sporządzonym na potrzeby realizacji ustawy budżetowej na rok 2024, z uwzględnieniem danych wynikających z nowych przepisów prawa i zawartych umów. Informacje o kwotach wynikających z podziału limitu były przekazywane do komórek organizacyjnych MUW i dysponentów niższego stopnia. Informacje te były uzupełnione o wytyczne Ministra Finansów skierowane do Wojewody Mazowieckiego, w tym w zakresie: wskaźników budżetowych określonych w *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2025*, planowanych wynagrodzeń (wzrost o 4,1% względem 2024 r.), planowanego zatrudnienia kształtowanego w ramach pozostającego do dyspozycji funduszu wynagrodzeń, przeciętnego wynagrodzenia, dodatkowego wynagrodzenia rocznego i skutków przechodzących z 2024 r. Informowano również o tym, jakich wydatków wstępna kwota limitu nie zawierała oraz o wyjściowych kwotach wydatków na trzy kolejne lata. Pisma limitowe skierowane przez Wojewodę Mazowieckiego do wszystkich podległych dysponentów zawierały także informacje, że „w opracowaniu materiałów planistycznych należy uwzględnić zalecenie Najwyższej Izby Kontroli zawarte we wnioskach z kontroli „Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023” odnośnie do podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej wszystkich istotnych informacji, kluczowych dla objaśnienia zawartych w nim wielkości, a zwłaszcza przyczyn istotnych zmian w porównaniu z rokiem poprzednim”.

Limity wydatków dla jednostek podległych były obliczane w Wydziale Finansów i Budżetu w odniesieniu do roku ubiegłego. Planowanie odbywało się na podstawie danych historycznych z uwzględnieniem realizacji obowiązkowych zadań i przy założeniu konieczności zaplanowania

⁸ 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.

wydatków wynikających ze skutków przechodzących z 2024 r. Dane zawarte w planach finansowych z roku poprzedniego były waloryzowane za pomocą wskaźników, których wartości zostały ujęte w informacjach otrzymanych z Ministerstwa Finansów. Dotyczyło to przede wszystkim wydatków na wynagrodzenia, w tym na dodatkowe wynagrodzenie roczne. Pozostałe wydatki były ustalane w zdecydowanej większości na poziomie z roku poprzedniego. Na 2025 r. nie planowano wypłaty ekwiwalentów za niewykorzystany urlop, gdyż starano się, aby do takich sytuacji nie dochodziło, ani wydatków na nagrody jubileuszowe, które wypłacano w ramach oszczędności powstałych w związku z absencjami chorobowymi lub urlopami macierzyńskimi. Limity na wynagrodzenia i uposażenia dla pracowników i funkcjonariuszy ustalane były oddzielnie dla każdego działu klasyfikacji budżetowej z wykorzystaniem wskaźników zawartych w piśmie limitowym z Ministerstwa Finansów. Zwiększenie wynagrodzeń było liczone od kwot przyjętych w planach finansowych zgodnych z ustawą budżetową na rok 2024.

Jednostki zamieściły dane liczbowe na formularzach przewidzianych w nocie budżetowej oraz sporządziły odpowiednie opisy do tych formularzy. Kwota wydatków ogółem nie przekroczyła kwoty limitu wydatków ustalonego przez Wojewodę. Jednocześnie jednostki wskazały w odrębnych pismach, na jakie zadania (potrzeby) środki z limitu były niewystarczające. Zgłaszane potrzeby dotyczyły zbyt niskiego limitu w zakresie wydatków bieżących i braku środków na zatrudnienie pracowników do realizacji nowych zadań.

W toku prac planistycznych skoncentrowano się na planowaniu wydatków na najbliższy rok budżetowy, choć w piśmie limitowym podana była także wstępna kwota wydatków na dany rok oraz wyjściowe kwoty wydatków na trzy kolejne lata. W MUW praktycznie nie wykorzystuje się danych dotyczących planowania wieloletniego, gdyż limity wydatków na dany rok ustalone w okresie późniejszym odbiegają od limitów przyznanych w latach wcześniejszych, a ponadto – jak wskazali pracownicy kontrolowanej jednostki – nie dysponują oni informacją, jak te limity są wyliczane przez Ministerstwo Finansów. Wypełnianie formularzy dotyczących podziału limitów na kolejne lata było robione szacunkowo i, według pracowników MUW, nie miało waloru praktycznego.

Jak wyjaśniła Dyrektor WF Agnieszka Wierchowicz, decyzja o ujęciu wydatków w planie finansowym w ramach przyznanego limitu należała do kierownika komórki organizacyjnej w MUW lub danego dysponenta. Dyrektor WF nie podważała ich decyzji w sprawie planowania określonych wydatków, informując jedynie, że w pierwszej kolejności muszą być zapewnione środki na wydatki prawnie zdeterminowane, w tym określone w piśmie limitowym.

Po otrzymaniu materiałów planistycznych od dysponentów niższego stopnia, WF scalał otrzymane formularze planistyczne, tak aby nie zawierały one błędów uniemożliwiających ich przesłanie do Ministerstwa Finansów, i analizował kwoty pod kątem zgodności, aby nie doszło do przekroczenia limitu wydatków w części 85/14. Wydział ten, poza zbiorczymi zestawieniami, nie sporządzał innych dokumentów planistycznych ani nie przeprowadzał głębszych analiz. WF samodzielnie wypracował schemat opisów do formularzy planistycznych przesyłanych do Ministerstwa Finansów. Wojewoda Mazowiecki nie otrzymał z Ministerstwa Finansów wytycznych w zakresie treści opisów lub omówień do formularzy planistycznych, innych niż wynikające z noty budżetowej. Nie otrzymał też uwag do opisów przekazanych do tego ministerstwa.

NIK objęła kontrolą szczegółową planowanie wydatków w dziewięciu rozdziałach klasyfikacji budżetowej w części 85/14 – Województwo mazowieckie:

a) Rozdział 71015 – Nadzór budowlany

W rozdziale tym ujmowane były m.in. dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) na zadania powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

W piśmie z 20 lipca 2024 r. Wojewoda Mazowiecki przekazał Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB) informację o limicie wydatków na 2025 r., w tym o kwocie dotacji celowych (49 674 tys. zł⁹) dla powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego. Powyższa kwota została zaplanowana zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, które stanowiły, że kwotami wyjściowymi przy opracowywaniu ustawy budżetowej na kolejny rok (2025) były kwoty przyjęte w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy (2024). Wojewoda Mazowiecki poinformował w szczególności, że limit przekazany WINB, zwiększony w 2025 r. względem ustawy budżetowej na rok 2024 z 47 928 tys. zł do 49 674 tys. zł, uwzględniał wzrost o 4,1% wydatków na wynagrodzenia.

Jak podała Dyrektor WF, w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, nie ma przypisanej komórki merytorycznej do nadzoru nad zadaniami WINB, a wielkości podane przez tego dysponenta w drukach planistycznych sprawdzane są sumarycznie.

Na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej, który został przekazany do Sejmu, nastąpił wzrost planowanej dotacji celowej w tym rozdziale z 50 674 tys. zł do 51 979 tys. zł. Wynikał on zarówno ze wzrostu planowanych wynagrodzeń o kolejne 0,9 punktu procentowego, z planowanych pierwotnie 4,1% do 5%, co spowodowało wzrost dotacji o 329 tys. zł, jak i ze zwiększenia przez Ministerstwo Finansów wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej o wskaźniki inflacyjne, co spowodowało wzrost dotacji o 976 tys. zł. Na omawianym etapie Wojewoda Mazowiecki, poza informacją z Ministerstwa Finansów o zwiększeniu kwoty dotacji, innych informacji w sprawie zwiększenia limitu wydatków w rozdziale 71015 nie otrzymał.

(akta kontroli: tom I str. 63, 94-99, 126-130, 215-217, 239-258, 396-397, 401-409)

b) Rozdział 75011 – Urzędy wojewódzkie

W rozdziale tym ujmowane były wydatki związane z funkcjonowaniem MUW i dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w tym wynikające z ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁰, ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹¹ oraz ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych¹².

Na etapie opracowania projektu planu finansowego Wydział Spraw Obywatelskich MUW, po przeprowadzeniu analizy wykonania z dwóch ostatnich lat, oszacował wielkość dotacji na 2025 r. dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym, że rok 2022 był rokiem szczególnym, z powodu wybuchu konfliktu w Ukrainie, co skutkowało, tym że jednostki samorządu terytorialnego wykonały większą liczbę czynności z zakresu spraw obywatelskich, takich jak wydawanie dowodów osobistych, zameldowanie i wymeldowanie, usuwanie niezgodności w systemie rejestrującym ewidencję ludności, sporządzanie aktów stanu cywilnego,

⁹ Kwota ta została w dniu 30 lipca 2024 r. skorygowana o 1000 tys. zł w związku z otrzymaniem dodatkowych środków.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 594, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 274, ze zm.

¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 1753, ze zm.

do analizy szacowania dotacji dla poszczególnych jednostek na 2025 r. przyjęto czasochłonność zrealizowanych zadań za rok 2023 i dziewięć miesięcy 2024 r. Przy obliczaniu jednostkowej kwoty dotacji uwzględniono proporcję czasochłonności zrealizowanych zadań w danej jednostce do całości prac we wszystkich jednostkach na terenie województwa mazowieckiego oraz stawki roboczogodziny za powyższe czynności,

Kwota dotacji w zakresie ww. spraw obywatelskich, podana w piśmie limitowym z Ministerstwa Finansów, wyniosła 70 975 tys. zł, bez środków na skutki przechodzące z roku poprzedniego. Łącznie ustalona przez MUW kwota dotacji z zakresu spraw obywatelskich, zgłoszona do Ministerstwa Finansów na formularzu SO-GN¹³ w dniu 31 lipca 2024 r., wyniosła 74 829 tys. zł i uwzględniała jako skutek przechodzący z roku poprzedniego, kwotę wynikającą z decyzji Ministra Finansów zwiększającej budżet na rok 2024 oraz, zgodnie z pismem Ministerstwa Finansów, kwotę na zadania z zakresu konserwacji ksiąg stanu cywilnego. Na dalszych etapach prac nad ustawą budżetową na rok 2025 kwota ta uległa zwiększeniu do 76 199 tys. zł w związku ze wzrostem wynagrodzeń o kolejne 0,9 punktu procentowego i w związku wyliczeniami Ministra Finansów, który podał stawkę roboczogodziny dla zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich.

Na dotacje w rozdziale 75011 składały się również:

- dotacja celowa z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy¹⁴, ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁵ i ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach¹⁶ (łącznie 14 173 tys. zł) na zadania realizowane przez gminę (§ 2010);
- dotacja celowa z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorządy na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie¹⁷ (3508 tys. zł);
- dotacja celowa na podstawie ustawy o obronie Ojczyzny na zadania realizowane przez powiat (§ 2110) w wysokości 1326 tys. zł;
- dotacje realizowane przez gminę i powiat na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (zadania paszportowe) dotyczących przyjmowania wniosków o wpisanie zaproszenia cudzoziemca do ewidencji zaproszeń i wydawania zaproszeń w łącznej kwocie 171 tys. zł.

Łączna kwota dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego z zakresu zadań zleconych planowana przez MUW wyniosła 92 405 tys. zł. Na etapie przyjmowania ustawy budżetowej przez Radę Ministrów i uchwalania jej przez Sejm, kwota wydatków z tytułu dotacji wzrosła do 95 377 tys. zł. Zmiany te zostały wprowadzone przez Ministerstwo Finansów i wynikały w szczególności ze wzrostu do 5% podwyżki wynagrodzeń wypłacanych przez jst ze środków dotacji. MUW nie sporządzał w tym zakresie dodatkowych analiz i dokumentów ani nie przeprowadzał obliczeń.

¹³ Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację wystandaryzowanych zadań z zakresu administracji rządowej.

¹⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 30.

¹⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1389.

¹⁷ Dz. U. Nr 92 poz. 753, ze zm.

Ponadto w rozdziale 75011 na etapie planowania wydatków w części 85/14 wykazano kwotę 252 647 tys. zł na funkcjonowanie MUW. Kwotę tę skalkulowano na podstawie planu finansowego do ustawy budżetowej na rok 2024, z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w wysokości 4,1% oraz obliczeń dodatkowego wynagrodzenia rocznego i planowanych inwestycji. Na dalszym etapie prac nad budżetem, kwota wydatków wzrosła do 265 697 tys. zł, głównie na skutek dalszego wzrostu płac o 0,9 punktu procentowego i, w konsekwencji, wzrostu pochodnych od wynagrodzeń. W porównaniu do wielkości zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki na funkcjonowanie MUW w 2025 r. miały wzrosnąć z 240 778 tys. zł do 252 647 tys. zł, tj. o 4,9%, a dotacje o 4,1%.

(akta kontroli: tom I str. 63, 94-99, 109-111, 131-138, 217-220, 272-282, 412-426, 442-444)

c) Rozdział 75410 – Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej

W rozdziale tym ujmowane były wydatki związane z funkcjonowaniem Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie (dalej: KW PSP).

W piśmie limitowym z 13 lipca 2024 r. stwierdzono, że podziału kwoty w związku z należnościami funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) dokonuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA). W dniu 18 lipca 2024 r. MSWiA skierował do Wojewody Mazowieckiego informację, że środki włączone do limitu wydatków wojewodów są zgodne z podziałem przekazanym na etapie prac nad projektem budżetu na rok 2025 i modyfikacją należności funkcjonariuszy służb mundurowych, wynikającą z: wprowadzenia świadczenia za długoletnią służbę, przepisów ustanawiających minimalny próg wysokości dodatku funkcyjnego na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku, podwyższenia pomocy mieszkaniowej i równoważnika za brak lokalu mieszkalnego oraz dodatku stołecznego. Uwzględniono również wytyczne Ministra Finansów, tj. wzrost płac o 4,1%, a na dalszym etapie planowania o dodatkowe 0,9 punktu procentowego, oraz wzrost odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych do kwoty 2704,50 zł na etat.

W druku planistycznym OPBW wykazano kwotę wydatków, w tym rozdziale, w wysokości 39 332 tys. zł, z tego na wynagrodzenia – 24 833 tys. zł, wydatki bieżące (inne niż wynagrodzenia) – 9075 tys. zł i świadczenia na rzecz osób fizycznych – 5424 tys. zł. Na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej przyjętego przez Radę Ministrów i przekazanego do Sejmu, kwota wydatków w części 85/14 w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa została zwiększona o 50 080 tys. zł, w tym w rozdziale 75410 zwiększono plan wydatków bieżących dysponentów niższego stopnia o 286 tys. zł, zwiększono też wydatki bieżące i inwestycyjne w ramach "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025" (dalej: Program modernizacji)¹⁸ o 5765 tys. zł, włączono środki na wypłatę świadczenia motywacyjnego dla funkcjonariuszy w wysokości 466 tys. zł oraz zwiększono wynagrodzenia w komendzie wojewódzkiej PSP oraz w komendach powiatowych PSP o 213 tys. zł. Jak wyjaśniła Dyrektor WF, Mazowiecki Urząd Wojewódzki i Państwowa Straż Pożarna

¹⁸ Program ustanowiony ustawą 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).

nie brały udziału w obliczeniach wydatków skutkujących powyższym wzrostem limitu wydatków, a zmiana była wynikiem kalkulacji Ministerstwa Finansów.

d) Rozdział 75411 – Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej

Wydatki planowane w tym rozdziale pierwotnie miały w 2025 r. wynieść 537 726 tys. zł. Na wydatki te składały się w całości dotacje na zadania zlecone. Podstawą planowania wydatków były wytyczne otrzymane w piśmie MSWiA z 18 lipca 2024 r. określające: wzrost świadczenia za długoletnią służbę, skutki wprowadzenia przepisów o minimalnym progu wysokości dodatku funkcyjnego na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku (20%), a także zwiększenie pomocy mieszkaniowej i równoważnika za brak lokalu mieszkalnego. Uwzględniono również wytyczne Ministra Finansów, tj. wzrost płac o 4,1%.

Z porównania bazy wydatków planowanych na 2025 r. z bazą wydatków planowanych na 2024 r. wynika, że w rozdziale 75411 zaplanowano na 2025 r. dotacje o 21% wyższe niż w 2024 r. Wzrost ten wynikał, oprócz powyższych czynników, w szczególności z dodatkowych etatów dla funkcjonariuszy w ramach Programu modernizacji oraz z zaplanowania środków na szkolenia strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych przez PSP.

Na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej przekazanego do Sejmu nastąpił dalszy wzrost dotacji z pierwotnie planowanej kwoty 537 726 tys. zł do 551 926 tys. zł. Wynikał on z: zaplanowania 25 dodatkowych etatów w ramach ww. Programu modernizacji, wzrostu płac o 0,9 punktu procentowego (do 5%), zwiększenia kwoty na wydatki bieżące inne niż wynagrodzenia oraz włączenia do planu wydatków środków na wypłatę świadczenia motywacyjnego dla funkcjonariuszy. Na tym etapie zaplanowano również wydatki majątkowe w ramach Programu modernizacji w kwocie 29 150 tys. zł z przeznaczeniem na realizację inwestycji w pięciu komendach powiatowych i miejskich PSP. Również w tym przypadku zmiana w budżecie była wynikiem kalkulacji dokonanej w Ministerstwie Finansów, bez udziału MUW.

(akta kontroli: tom I str. 63, 93-99, 112-114, 139-141, 220-224, 259-271, 397)

e) Rozdział 85157 – Staże i specjalizacje medyczne

W rozdziale 85157 ujmowane były dotacje na zadania zlecone jst w postaci finansowania stażu podyplomowego lekarzy i lekarzy dentyistów, w tym pokrycie kosztów obsługi zadania.

Planowane w tym rozdziale wydatki w formie dotacji dla samorządu województwa wyniosły 132 659 tys. zł. Kwota ta wynikała z pisma limitowego skierowanego przez Ministra Finansów do Wojewody Mazowieckiego. W piśmie tym dodano, że pozostała kwota zapotrzebowania zostanie uwzględniona w rezerwie celowej.

Zgodnie z art. 15i ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyisty¹⁹, organizacja, finansowanie oraz zapewnienie warunków odbywania stażu podyplomowego przez lekarzy na obszarze województwa jest zadaniem marszałka danego województwa z zakresu administracji rządowej. Stosownie do art. 15c ust. 4 ustawy marszałek, uwzględniając zasady i tryb odbywania stażu oraz przewidywaną liczbę absolwentów jednolitych studiów magisterskich na kierunkach lekarskich i lekarsko-dentystycznych, ustala w porozumieniu z właściwą okręgową radą lekarską listę podmiotów uprawnionych oraz maksymalną liczbę miejsc dla lekarzy stażystów w tych

¹⁹ Dz. U. z 2026 r. poz. 37, ze zm.

podmiotach, z wyjątkiem lekarzy oraz lekarzy dentystów powołanych do zawodowej służby wojskowej i obowiązanych do odbycia stażu.

Z przedstawionej korespondencji między Marszałkiem Województwa Mazowieckiego, Wojewodą Mazowieckim i Ministerstwem Zdrowia wynikało, że przed sporządzeniem pisma limitowego przeprowadzona została przez marszałka stosowna kalkulacja. Ustalona kwota planowanej dotacji obejmowała w szczególności: wynagrodzenia lekarza stażysty i lekarza stażysty dentysty, koszty obsługi zadania (123 zł za każdego stażystę w danym roku), koszty szkoleń (nie więcej niż 1361 zł na jednego lekarza), ryczałt w wysokości 281 zł miesięcznie za każdego zatrudnionego lekarza stażystę, środki dla okręgowych izb lekarskich, obejmujące koszty czynności administracyjnych niezbędnych do realizacji przez okręgową radę lekarską zadań przewidzianych w ustawie w zakresie stażu podyplomowego (ryczałt w wysokości 210 zł za każdego członka izby skierowanego do odbycia stażu podyplomowego) oraz inne koszty wynikające z zatrudnienia lekarza stażysty na umowę o pracę oraz związane z realizacją programu stażu podyplomowego. Sporządzona w ten sposób kalkulacja wskazywała, że środki potrzebne na sfinansowanie zadania wynosić będą łącznie 148 381 tys. zł, w tym 148,7 tys. zł – koszty obsługi zadania wyliczone zgodnie z ustawą o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

Jak wyjaśniła Dyrektor WF, Wydział Zdrowia MUW nie posiadał informacji, w jaki sposób Ministerstwo Zdrowia wyliczyło kwotę dotacji w wysokości 132 659 tys. zł.

Na etapie opracowania ustawy budżetowej przyjętej przez Radę Ministrów i na etapie prac w parlamencie, wysokość dotacji w stosunku do wielkości planowanej nie uległa zmianie.

(akta kontroli: tom I str. 63, 93-99, 142-147, 224-227, 298-358, 398, 442-459)

f) Rozdział 85202 – Domy pomocy społecznej

W ustawie budżetowej na rok 2025, w rozdziale 85202 – Domy pomocy społecznej, w części 85/14 – Województwo mazowieckie zaplanowano wydatki w kwocie 111 924 tys. zł. Wydatki planowano w jednym paragrafie: § 2130 – Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych powiatu. Planowana kwota wydatków na rok 2025 została ustalona na poziomie ustawy budżetowej na rok 2024.

W kontroli NIK nr D/24/514 – *Finansowanie działalności domów pomocy społecznej*²⁰ stwierdzono m.in., że w celu ustalenia wielkości dotacji w latach 2021-2024 (do września) dla poszczególnych powiatów brane były pod uwagę potrzeby poszczególnych powiatów, liczone jako suma wszystkich potrzeb poszczególnych domów pomocy społecznej na terenie powiatu, bez pomniejszenia ich do średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa w przypadku domów, które tę średnią przekraczały. Wysokość średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa²¹ nie była poparta żadnymi wyliczeniami. NIK wskazała, że średnią wojewódzką należało ustalać w sposób określony w art. 87 ust. 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a nie na podstawie arbitralnie przyjętego przez Wojewodę limitu wydatków.

²⁰ Wystąpienie pokontrolne z 2 czerwca 2025 r. – kontrola nr D/24/514 Finansowanie działalności domów pomocy społecznej.

²¹ 4000 zł w 2021 r., 4500 zł w 2022 r., 4500 zł w 2023 r. i 5000 zł w 2024 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

W ramach planowania środków na dotację na rok 2025 NIK stwierdziła, że dotacja ta została wyliczona niezgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opis tych nieprawidłowości zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zmiana sposobu obliczania dotacji nastąpiła dopiero we wrześniu 2025 r. w następstwie ww. kontroli NIK oraz rekomendacji Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z 8 lipca 2025 r. w sprawie ustalania średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa. Nowa wysokość średniej miesięcznej kwoty dla województwa wyniosła od września 2025 r. - 5307,41 zł.

(akta kontroli: tom I str. 148-153, 215-233, 460-461,
tom II str. 196-201, tom III str. 342-350, 359-385, 421-422)

g) Rozdział 85203 – Ośrodki wsparcia

W rozdziale 85203 ujmowane były w całości dotacje celowe na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego dotyczące prowadzenia i rozwoju infrastruktury środowiskowych domów samopomocy oraz ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Planowane w tym rozdziale wydatki w formie dotacji dla powiatów i gmin z województwa mazowieckiego wyniosły 82 408 tys. zł. Kwota ta była identyczna jak w poprzednich latach, między innymi w ustawie budżetowej na rok 2024 i wynikała z pisma limitowego z 13 lipca 2024 r. skierowanego przez Ministra Finansów do Wojewody Mazowieckiego.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS) w dniu 18 lipca 2024 r. skierowała pismo do wojewodów, w którym wskazała między innymi, że w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej²², planuje zwiększyć limity wydatków przyznane wojewodom przez Ministra Finansów na 2025 r. w dziale 852 – Pomoc społeczna. Zwiększenie tego limitu miało nastąpić w ramach dalszych prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2025 w wyniku przesunięcia środków z rezerwy celowej na zadania z zakresu pomocy społecznej, w tym na prowadzenie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W piśmie MRPiPS przedstawiła zasady zwiększenia planu wydatków. Wskazała również, że zwiększenie w rozdziale dotyczącym pomocy społecznej będzie możliwe wówczas, gdy limit wydatków dysponenta części na rok 2025 będzie równy lub wyższy od limitu wydatków zawartego w ustawie budżetowej na rok 2024. Minister przedstawiła sposób kalkulacji potrzeb na 2025 r. i wyliczenia kwoty do uzupełnienia z rezerwy celowej. Zamieszczone przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w systemie Centralnej Aplikacji Statystycznej tabele do uzupełnienia w zakresie między innymi rozdziału 85203 – Ośrodki wsparcia, zostały wypełnione przez MUW z uwzględnieniem kryteriów wynikających z powyższego rozporządzenia, tj. liczby miejsc w istniejących i nowo utworzonych środowiskowych domach i klubach samopomocy w gminach i powiatach. MUW terminowo przekazał MRPiPS wymagane dane. Wynikało z nich, że wyliczona kwota brakujących środków na dotację wynosiła 29 317 tys. zł.

Jak podała Dyrektor WF, „propozycje zwiększenia limitu wydatków w rozdziale 85203 miały zostać wyliczone na poziomie resortu i przedłożone Ministrowi Finansów celem włączenia do projektu

²² Dz. U. poz. 1044.

ustawy budżetowej na rok 2025. Do MUW nie wpłynęła informacja o zaplanowanej wówczas kwocie”.

Na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2025 przyjętego przez Radę Ministrów i przekazanego do Sejmu, wysokość dotacji w tym rozdziale zwiększyła się o wyliczoną wcześniej kwotę 29 317 tys. zł, do 111 725 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 63, 93-99, 148-153, 228-229, 359-373)

h) Rozdział 85216 – Zasiłki stałe

Wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2025 w badanej części, w rozdziale 85216 - Zasiłki stałe wyniosły 217 040 tys. zł. Zostały one zaplanowane w jednym paragrafie²³. Pierwotnie Wojewoda Mazowiecki zaplanował te wydatki²⁴ w wysokości 155 797 tys. zł, czyli na poziomie wydatków ustalonych w ustawie budżetowej na rok 2024. Natomiast kwota ujęta w ustawie budżetowej na rok 2025 została ustalona w oparciu o wytyczne MRPiPS w związku z wchodzącym w życie od 1 stycznia 2025 r. rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, co przedstawiono poniżej.

18 lipca 2024 r. MRPiPS przekazała wojewodom informację, że planuje zwiększyć im limity wydatków przyznane przez Ministra Finansów w dziale 852 – Pomoc społeczna w ramach wstępnej kwoty wydatków. Zwiększenie to miało dotyczyć m.in. dofinansowania wypłaty zasiłków stałych.

Dyrektor WF wyjaśniła, że do MUW nie wpłynęła informacja o zaplanowanej kwocie, a zwiększenie limitu wydatków w rozdziale 85216 zostało wyliczone przez MRPiPS, a następnie przedłożone Ministrowi Finansów celem włączenia do projektu ustawy budżetowej na rok 2025.

(akta kontroli: tom I str. 148-153, 158-191, 215-233, 359-386, 460-461, tom II str. 196-201, 346-379, tom III str. 342-350, str. 418-420 plik 004)

i) Rozdział 85502 – Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego

W rozdziale tym ujmowane są w szczególności wydatki na: realizację świadczeń rodzinnych na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, wypłatę zasiłków dla opiekunów, opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy.

W piśmie limitowym Minister Finansów wskazał, że w projekcie planu wydatków na 2025 r. należało w szczególności uwzględnić wydatki w dziale 855 – Rodzina w łącznej wysokości 40 642 tys. zł, głównie na działalność ośrodków adopcyjnych, pobyt dzieci cudzoziemców w pieczy zastępczej oraz na realizację zadań wynikających z ustawy o Karcie Dużej Rodziny. W piśmie limitowym nie uwzględniono żadnych wydatków w rozdziale 85502, o których mowa w § 13 ust. 7 obowiązującej wówczas noty budżetowej. Zgodnie z tym przepisem, podziału kwoty wydatków pomiędzy wojewodów na realizację świadczeń rodzinnych, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, zasiłków dla opiekunów oraz jednorazowego świadczenia, o którym mowa

²³ § 2030 - Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin, związków powiatowo-gminnych).

²⁴ Formularz planistyczny Opracowanie Projektu Budżetu – wydatki.

w art. 10 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”²⁵ dokonuje minister właściwy do spraw rodziny.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu, MUW został poinformowany o wysokości dotacji zaplanowanej w rozdziale 85502 dopiero po opublikowaniu 28 września 2024 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów informacji o przyjęciu przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2025²⁶. Minister Finansów przekazał Województwu Mazowieckiemu 7 października 2024 r. informację o dokonanych zmianach w projekcie ustawy budżetowej.

Ostatecznie w ustawie budżetowej na rok 2025, w części 85/14 – Województwo mazowieckie, w rozdziale 85502 zaplanowano dotacje w wysokości 1 679 875 tys. zł. Kwota ta była o 101 892 tys. zł, tj. o 5,7% niższa niż w ustawie budżetowej na rok 2024.

(akta kontroli: tom I str. 73-86, 154-157, 230, 359-361, 398)

W projekcie planu finansowego sporządzonego na formularzach OPBW i BW-I (*Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem*) na rok 2025, w części 85/14 zostały zaplanowane wydatki majątkowe w łącznej wysokości 10 512 tys. zł. Środki te zaplanowano w czterech działach klasyfikacji budżetowej jako wydatki jednostek budżetowych, tj.: w dziale 600 – Transport i łączność – 1348 tys. zł, w dziale 750 – Administracja publiczna – 7749 tys. zł, w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 1215 tys. zł i w dziale 851 – Ochrona zdrowia – 200 tys. zł.

Formularze planistyczne OPBW i BW-I były ze sobą zgodne. Zostały one terminowo przekazane do Ministerstwa Finansów. Do formularza BW-I dołączono omówienie poszczególnych zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w 2025 r. Formularz BW-I wraz z omówieniem sporządzony został zgodnie z przepisami noty budżetowej oraz z wytycznymi przekazanymi w piśmie limitowym.

Załączone do formularza BW-I uzasadnienie planowanych wydatków majątkowych zawierało kwoty poszczególnych zadań inwestycyjnych zgłoszonych do planu oraz omówienie ich celowości – czego te zadania będą dotyczyły, jak będą realizowane i jakie efekty przyniosą dla dysponenta.

Kontrolą, w zakresie rzetelności planowania, objęto trzy planowane zadania inwestycyjne w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie, najwyższe kwotowo, na realizację których planowano przeznaczyć środki w łącznej wysokości 7669 tys. zł, tj.:

- Modernizacja obiektów użytkowanych przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki (6420 tys. zł). Kwota planowanych wydatków na to zadanie została określona w oparciu m. in. o posiadaną dokumentację (projekty budowlane, kosztorysy inwestorskie), informację o kosztach realizacji podobnych inwestycji w latach ubiegłych, analizę aktualnych cen rynkowych usług i materiałów budowlanych, porównanie z kosztami analogicznych przedsięwzięć realizowanych w administracji rządowej, przy uwzględnieniu obowiązujących uwarunkowań gospodarczych;
- Zakup sprzętu, oprogramowania i licencji niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania infrastruktury teleinformatycznej (1149 tys. zł). Oszacowania wydatków dokonano na podstawie przewidywanych cen zakupu w 2025 r.;

²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1829.

²⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu-rp2025>

- Modernizacja i rozbudowa Systemu Papirus SQL wraz z opieką serwisową (100 tys. zł). Kwota zaplanowana na 2025 r. wynikała z podziału na poszczególne lata kosztów realizacji zadania, ustalonych w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług modernizacji i rozbudowy systemu wraz z opieką serwisową.

Wydatki na inwestycje zaplanowali, w ramach przyznanych limitów, dyrektorzy poszczególnych jednostek podległych i komórek organizacyjnych MUW. Wojewoda Mazowiecki, przesyłając druki planistyczne do Ministerstwa Finansów, w tym BW-I wraz z uzasadnieniem, zatwierdził w ramach czynności nadzorczych planowane inwestycje. Ministerstwo Finansów nie zgłaszało uwag dotyczących uzasadnienia formularza BW-I.

(akta kontroli: tom I str. 61-62, 73-157, 202-213, 231-233, 389-394, 398-399)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Planowana na etapie konstruowania budżetu na 2025 rok średnia miesięczna kwota dotacji dla województwa na działalność domów pomocy społecznej została wyliczona niezgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dotacja ta została ustalona arbitralnie, bez oparcia na danych faktycznych.

Dyrektor WF wyjaśniła, że sposób wyliczenia/kalkulacji polegał wyłącznie na ustalaniu średniej wojewódzkiej kwoty dotacji, co dawało powiatom wiedzę o wysokości dotacji wojewody planowanej na dany rok. Jednocześnie wskazała, że sposób ten zapewniał w prawie wszystkich powiatach pokrycie w pełnej wysokości kosztu utrzymania mieszkańca i pozwalał racjonalnie planować wydatki. Wysokość średniej wojewódzkiej kwoty dotacji ulegała zmianie (była podnoszona), gdy po zapewnieniu pokrycia pełnego kosztu utrzymania mieszkańców w powiatach o niższym miesięcznym koszcie utrzymania, pozostające w rezerwie środki pozwalały na jej zwiększenie. Od 2024 r. kwota średniej wojewódzkiej wynosiła 5000 zł.

Z powyższych wyjaśnień nie wynika, aby wskazana kwota była wyliczana w oparciu o konkretne dane. NIK wskazuje, że średnią miesięczną wojewódzką należało ustalić zgodnie z art. 87 ust. 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a nie na podstawie przyjętego przez Wojewodę limitu. Zgodnie z tym przepisem średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa stanowi ustalana w budżecie wojewody miesięczna kwota dotacji przeznaczona na działalność domów, o których mowa w ust. 1, ustalona zgodnie z ust. 5, bez wydatków inwestycyjnych, podzielona przez liczbę mieszkańców tych domów²⁷.

2. Planowanie dotacji na działalność domów pomocy społecznej, na etapie konstruowania budżetu na 2025 rok, odbywało się niezgodnie z art. 87 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

²⁷ Kwotę dotacji dla powiatu ustala się w wysokości odpowiadającej iloczynowi liczby mieszkańców domów, o których mowa w ust. 2, w powiecie i średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu, pomniejszonemu o dochody uzyskiwane z odpłatności za pobyt w domu za mieszkańca, z zastrzeżeniem ust. 6. Do wyliczenia dotacji przyjmuje się średni miesięczny koszt utrzymania w domu nie wyższy jednak niż średnia miesięczna kwota dotacji wyliczona dla województwa.

Z analizy przedstawionych dokumentów, potwierdzonych wyjaśnieniami złożonymi przez Dyrektor WF wynika, że do ustalenia planowanej kwoty dotacji dla domów pomocy społecznej przyjęto:

- a) szacunek potrzeb poszczególnych powiatów prowadzących domy pomocy społecznej i zlecających ich prowadzenie, uwzględniając dane na 30 września 2024 r., tj. liczbę osób dotowanych, miesięczny koszt utrzymania oraz dochody uzyskiwane od mieszkańców dotowanych z odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej;
- b) szacunek potrzeb poszczególnych powiatów prowadzących domy pomocy społecznej i zlecających ich prowadzenie, uwzględniając liczbę mieszkańców dotowanych na 30 września 2024 r. i średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa. W przypadku, gdy szacunek potrzeb dla powiatu był mniejszy niż szacunek uwzględniający średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa, do projektu przyjmowana była kwota zapewniająca pełne pokrycie kosztów utrzymania mieszkańców dotowanych (szacunek potrzeb). W przypadku, gdy szacunek potrzeb dla powiatu był większy niż szacunek uwzględniający średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa, do projektu przyjmowana była kwota wynikająca z szacunku uwzględniającego liczbę mieszkańców dotowanych na 30 września 2024 r. i średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa.

(akta kontroli: tom I str. 148-153, 215-233, 460-461, tom II str. 196-201, tom III str. 342-350, 359-385, 421-422)

W ocenie NIK, po poprawnym ustaleniu średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa kwotę dotacji dla poszczególnych powiatów w województwie należało wyliczyć zgodnie z art. 87 ww. ustawy, tj. dla każdego domu pomocy społecznej należało obliczyć różnicę pomiędzy kosztami i uzyskanymi dochodami, którą następnie należało podzielić przez liczbę mieszkańców przyjętych przed 1 stycznia 2004 r. oraz osób ze skierowaniami wydanymi przed tym dniem, a uzyskany wynik odnieść do średniej wojewódzkiej. Natomiast w przypadku domów, które tą średnią przekraczały, otrzymaną wartość należało obniżyć do średniej wojewódzkiej. Następnie należało obliczyć kwotę dotacji dla powiatów jako sumę kwot należnych dla poszczególnych domów pomocy społecznej na ich terenie.

W wyniku kontroli NIK D/24/514, we wrześniu 2025 r. zwiększono planowane wydatki na dotacje na działalność domów pomocy społecznej w województwie mazowieckim o kwotę 5802,9 tys. zł²⁸.

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie dokonanie podziału wstępnej kwoty wydatków na 2025 r. W MUW zaplanowano wydatki na 2025 r. na podstawie wytycznych Ministra Finansów, danych historycznych oraz wydatków wynikających z decyzji Ministra Finansów mających skutki przechodzące na rok następny. Waga stwierdzonych nieprawidłowości, polegających na niezgodnym z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyjęciu limitu średniej miesięcznej kwoty dotacji dla wydatków na działalność domów pomocy społecznej w województwie oraz niewłaściwym ustalaniu kwoty dotacji dla tych jednostek nie była na tyle

²⁸ Decyzja Ministra Finansów i Gospodarki z 12.09.2025 r. na wniosek Wojewody Mazowieckiego ws. zmian w budżecie państwa na 2025 r.

znacząca, aby obniżyć ocenę opisywanego obszaru. Kwota zaniżenia dotacji wyniosła około 0,2% wydatków ogółem zaplanowanych przez Wojewodę w formularzu OPBW²⁹.

2. Opracowanie projektu planu wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Wojewoda Mazowiecki przesłał Ministrowi Finansów materiały planistyczne 31 lipca 2024 r., tj. w terminie wynikającym z § 14 ust. 1 noty budżetowej.

Wojewoda Mazowiecki ustalił limit wydatków dla części 85/14 – Województwo mazowieckie poprzez zwiększenie wstępnej kwoty wydatków otrzymanej od Ministra Finansów, tj. 2 739 605 tys. zł, o limity wydatków przekazane przez innych ministrów, co zostało szczegółowo przedstawione w części wystąpienia *Planowanie wydatków nieobjętych wstępną kwotą wydatków*.

(akta kontroli: tom I str. 73- 85, tom III str. 162-166)

Dane o wydatkach wykazanych w formularzach planistycznych i uzasadnieniu (materiały opisowe) były ze sobą spójne. Materiały opisowe do formularza planistycznego „Opracowanie Projektu Budżetu – wydatki” zawierały uzasadnienie poszczególnych kwot wydatków oraz przeznaczenie środków ujętych w danym rozdziale, natomiast nie zawierały kalkulacji w zakresie zmiany poziomu wydatków, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Limity wydatków w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej³⁰ były planowane na podstawie ustawy budżetowej na rok 2024 oraz w oparciu o dane przekazane przez poszczególnych dysponentów i właściwe wydziały MUW.

(akta kontroli: tom I str. 73-85, 126-157, 460-461)

Stwierdzona nieprawidłowość

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

Materiały opisowe do formularza planistycznego „Opracowanie Projektu Budżetu – wydatki” nie zawierały kalkulacji w zakresie zmiany poziomu wydatków, pomimo że zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 noty budżetowej *każda zmiana poziomu wydatków lub kosztów powinna być szczegółowo uzasadniona przedstawioną w tym zakresie kalkulacją oraz podaniem przyczyn tej zmiany, w szczególności podstawy prawnej*.

²⁹ Po korekcie nr 4.

³⁰ W tym: 71015 – Nadzór budowlany – w zakresie dotacji celowej dla jst na zadania powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego, 75011 – Urzędy wojewódzkie, w tym m.in. w zakresie funkcjonowania MUW i dotacji celowej na zadania zlecone jst z zakresu administracji rządowej wynikające z ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności oraz ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, 75410 – Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej, 75411 – Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie dotacji celowej na zadania zlecone jst, 85157 – Staże i specjalizacje medyczne – w zakresie dotacji celowej na zadania zlecone jst w zakresie finansowania stażu podyplomowego lekarzy, w tym na pokrycie kosztów obsługi), 85202 – Domy pomocy społecznej, 85203 – Ośrodki wsparcia – w zakresie dotacji celowych na zadania zlecone jst dotyczące prowadzenia i rozwoju infrastruktury środowiskowych domów samopomocy oraz ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, 85216 – Zasiłki stałe.

Dyrektor WF podała³¹, że w MUW nie wymagano od jednostek podległych przedstawiania kalkulacji zmian, ponieważ opis kwot przypisanych do poszczególnych paragrafów był wystarczający, aby zobaczyć, jakich zmian dokonała dana jednostka, a zwiększenie lub zmiany limitu wydatków w jednostkach podległych stanowiły wyłącznie sporadyczne przypadki.

Powyższe skutkowało brakiem pełnej informacji o sposobie planowania wydatków.

(akta kontroli: tom I str. 73- 85, 107-115, 120-124, 126-157, 460-461, tom III str. 351-358)

NIK wskazuje, że obowiązek prezentowania wyników stosownej kalkulacji w omówieniu do formularzy planistycznych nie jest uzależniony ani od zakresu zwiększenia lub zmiany limitu wydatków ani od częstotliwości występowania. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 noty budżetowej każda zmiana poziomu wydatków lub kosztów powinna być uzasadniona kalkulacją. Ponadto zdaniem NIK, z samego opisu kwot, bez przedstawienia ich kalkulacji, nie było wiadomo, czy zostały one obliczone prawidłowo.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie opracowanie projektu planu wydatków budżetowych przez MUW. Wojewoda Mazowiecki przesłał Ministrowi Finansów materiały planistyczne do opracowania ustawy budżetowej na rok 2025, dla części 85/14 – Województwo mazowieckie, w terminie określonym w nocie budżetowej. Materiały opisowe do formularza planistycznego „Opracowanie Projektu Budżetu – wydatki” zawierały uzasadnienie poszczególnych kwot wydatków oraz przeznaczenie środków ujętych w danym rozdziale. Brak kalkulacji w zakresie zmiany poziomu wydatków stanowił naruszenie § 5 ust. 1 pkt 1 noty budżetowej, lecz nie był na tyle istotny, żeby spowodować obniżenie oceny dla tego obszaru działania.

3. Planowanie wydatków nieobjętych wstępną kwotą wydatków

Opis stanu faktycznego

W lipcu 2024 r. Wojewoda Mazowiecki powiększył wstępną kwotę wydatków na rok 2025 dla części 85/14 – Województwo mazowieckie z 2 739 605 tys. zł do 2 866 723 tys. zł, uwzględniając limity wydatków przekazane przez:

- Ministra Edukacji Narodowej; wzrost limitu wydatków o 67 787 tys. zł, w tym w rozdziałach: 80136 – Kuratoria oświaty, 80146 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli i 80195 – Pozostała działalność w zakresie oświaty i wychowania w łącznej wysokości 65 551 tys. zł oraz w rozdziale 85412 – Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży w wysokości 2236 tys. zł;
- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi; wzrost limitu wydatków o 34 934 tys. zł, z tego w rozdziałach: 01005 – Prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa w kwocie 13 106 tys. zł, 01041 – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w kwocie 1466 tys. zł, 01045 – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w kwocie 20 120 tys. zł, a także 05011 – Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i

³¹ Pismo z 24 listopada 2025 r.

nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013, Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020 oraz Program Fundusze Europejskie dla Rybactwa w kwocie 242 tys. zł;

- Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej; wzrost limitu wydatków o 14 788 tys. zł, z tego w trzech rozdziałach: 71015 – Nadzór budowlany, 92121 – Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków i 75011 – Urzędy Wojewódzkie, to środki z tytułu Pomocy Technicznej Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko na lata 2021-2027 (FEnIKS) w łącznej kwocie 4702 tys. zł, a także w dwóch: rozdziałach 75011 – Urzędy Wojewódzkie i 85516 – System opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 z Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (FERS) w łącznej kwocie 10 086 tys. zł;
- Ministra Obrony Narodowej; wzrost limitu wydatków o 7180 tys. zł, z tego w rozdziałach: 75224 – Kwalifikacja wojskowa w kwocie 6970 tys. zł i 75212 – Pozostałe wydatki obronne w kwocie 210 tys. zł;
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji; wzrost limitu wydatków o 2429 tys. zł w dwóch rozdziałach: 60031 – Przejścia graniczne (1348 tys. zł) i 75011 – Urzędy wojewódzkie (na zadania finansowane z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2021-2027, w wysokości 1081 tys. zł).

(akta kontroli: tom II str. 96-137)

Limit wydatków z Programu modernizacji w wysokości 63 720 tys. zł został przekazany Wojewodzie Mazowieckiemu przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, z czego na:

- inwestycje budowlane - 29 150 tys. zł,
- wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy - 21 766 tys. zł,
- wzmocnienie formacji o dodatkowe etaty funkcjonariuszy - 6320 tys. zł,
- sprzęt transportowy - 3450 tys. zł,
- wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy - 2311 tys. zł,
- podwyższenie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych formacji - 723 tys. zł.

(akta kontroli: tom II str. 138-140)

Dyrektor WF poinformowała, że pracownicy KW PSP w Warszawie, jak również MUW nie brali udziału w podziale środków przyznanych z Programu modernizacji przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej (dalej: KG PSP). KW PSP jak również MUW nie przesyłali do KG PSP danych w wyżej wymienionym zakresie i nie posiadają wiedzy na temat algorytmu podziału środków oraz jakie podmioty brały udział w wyliczeniach.

(akta kontroli: tom II str. 141-142)

Z porównania projektu planu wydatków³² Wojewody Mazowieckiego dla części 85/14 przekazanego Ministrowi Finansów i korekty tego planu³³, wynika, że nie uległa zmianie kwota ogółem planowanych wydatków wynosząca 2 866 723 tys. zł. Wprowadzono jednak zmiany w

³² Formularz OPBW – wydatki, pismo z 31 lipca 2024 r., WF-I.3110.5.2024.

³³ Korekta formularza OPBW przekazana Ministrowi Finansów za pismem z 21 sierpnia 2024 r., WF-I.3110.8a.2024.

ramach poszczególnych działów/rozdziałów/paragrafów. W największym stopniu plan zmieniono w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- rozdział 75011– Urzędy wojewódzkie, w § 400 – Grupa wydatków bieżących, zwiększono plan o 1500 tys. zł;
- rozdział 85132 – Inspekcja Sanitarna, w § 401 – Wynagrodzenia osobowe pracowników, zmniejszono plan o 1438 tys. zł i zwiększono o tę samą kwotę w § 404 – Dodatkowe wynagrodzenie roczne;
- rozdział 75081 – System powiadamiania ratunkowego, w § 401– Wynagrodzenia osobowe pracowników plan zmniejszono o 827 tys. zł, a w § 212 – Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane przez powiat na podstawie porozumień z organami administracji rządowej – zmniejszono o 500 tys. zł;
- rozdział 90014 – Inspekcja ochrony środowiska, w § 402 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej zmniejszono plan o 267 tys. zł i zwiększono w § 404 – Dodatkowe wynagrodzenie roczne o 275 tys. zł.

(akta kontroli: tom II str. 250-260)

Dyrektor WF poinformowała, że w rozdziale 75011 zwiększono środki dla dysponenta III stopnia w związku ze zgłoszeniem ich niedoboru. Korekta w rozdziale 75081 nastąpiła w związku z pismem Ministra Finansów z 20 sierpnia 2024 r., w którym zakwestionowano zwiększenie wynagrodzenia dla pracowników systemu powiadamiania ratunkowego poza przyznany limit na wynagrodzenia. W związku z tym Wojewoda Mazowiecki dokonał zmiany projektu planu. Dyrektor WF podała ponadto, że w wydziale tym wyliczano podwyżki wynagrodzeń w paragrafach 4010, 4020 i 4040, a następnie łączna kwota była przekazywana do jednostek podległych jako limit na wynagrodzenia. Jednostki podległe miały dowolność w podziale tej kwoty na poszczególne paragrafy (4010, 4020, 4040). Przyjęto założenie, że kierownik jednostki, który zarządza kadrami, posiada najlepszą wiedzę co do potrzeb jednostki. Próba urealnienia wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne przez podległe jednostki nie została zaakceptowana przez Ministerstwo Finansów. W związku z koniecznością dokonania korekt w 2024 r. Dyrektor WF poinformowała, że, przy planowaniu środków ustaliła dla jednostek podległych kwotę w paragrafie 4040, zostawiając dowolność w podziale środków w paragrafach 4010 i 4020.

(akta kontroli: tom II str. 239-241, 250-260, 285-294)

Odnosnie do sfinansowania podwyżek dla pracowników Centrów Powiadamiania Ratunkowego (dalej: CPR) w Warszawie i Radomiu, w odpowiedzi na zgłoszony problem przez Wojewodę Mazowieckiego³⁴ pismem z 12 października 2022 r., Dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, pismem z 17 listopada 2022 r. poinformował Wojewodę Mazowieckiego, że „Stosowne działania zostaną podjęte po pojawieniu się możliwości formalnych oraz odpowiedniego źródła finansowania podwyżek dla ww. osób”. Po dokonaniu korekty planu wydatków w rozdziale 75081, o której

³⁴ Wojewoda poinformował Ministra, że – w przeciwieństwie do innych województw – pracownicy Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Radomiu i Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Warszawie nie są pracownikami urzędu wojewódzkiego i nie zostali objęci podwyżkami wynagrodzeń od 1 lipca 2022 r. Na mocy porozumień centra z terenu województwa mazowieckiego funkcjonują poza strukturą MUW, a ich pracodawcami są odpowiednio Mazowiecki Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej i Prezydent miasta stołecznego Warszawy.

mowa wyżej, Wojewoda Mazowiecki wystąpił do Ministra Finansów³⁵ m.in. o zwiększenie o 1000 tys. zł limitu wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników CPR w Radomiu, gdyż nie zostali oni objęci podwyżkami od 1 lipca 2022 r. Po tym wystąpieniu plan wydatków części 85/14 zwiększono w rozdziale 75081³⁶ o kwotę 221 tys. zł, ale wyłącznie na bieżące utrzymanie KW PSP.

(akta kontroli: tom II str. 291-297)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Wojewoda Mazowiecki prawidłowo zwiększył wstępną kwotę wydatków na rok 2025 dla części 85/14 – Województwo mazowieckie o kwoty przekazane przez ministrów oraz KG PSP.

4. Zmiany dokonywane w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej

Opis stanu faktycznego

W związku z tym, że limit wydatków na rok 2025 przyznany Wojewodzie Mazowieckiemu, na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2025, w części 85/14 nie był wystarczający, Wojewoda Mazowiecki we wrześniu 2024 r. wystąpił do Ministra Finansów o zwiększenie planu wydatków o 282 160 tys. zł (9,8%), a do Ministra Edukacji – o 2925 tys. zł (0,1%)³⁷.

(akta kontroli: tom II str. 346-379, tom III str. 11)

Wojewoda Mazowiecki wnioskował do Ministra Finansów³⁸ o zwiększenie planu wydatków przede wszystkim w:

- dziale 852 – Pomoc społeczna, o kwotę 67 367 tys. zł (13,8%)³⁹, m.in. na: dotacje dla domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, składki na ubezpieczenie zdrowotne, zasiłki stałe, ośrodki pomocy społecznej – głównie ze względu na wzrost płacy minimalnej i kosztów związanych z utrzymaniem domów pomocy społecznej oraz specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doznających przemocy domowej, a także ze względu na wzrost kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej i zmianę liczby uczestników wsparcia;
- rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, o kwotę 52 437 tys. zł (76,3%), m.in. na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone z obszaru

³⁵ Pismem z 5 września 2024 r., WFI.3110.2.2024.

³⁶ Pismem Ministra Finansów z 16 września 2024 r., FS8.450.8.2024.

³⁷ W nawiasach podano relację wnioskowanej kwoty do kwoty ogółem wydatków w części 85/14 ujętej w projekcie planu wydatków Wojewody, po zmianach (z 21 sierpnia 2024 r.).

³⁸ Pismo z 5 września 2024 r., WF-I.3110.2.2024.

³⁹ W nawiasach podano relację wnioskowanej kwoty do kwoty ujętej w danej podziale klasyfikacji budżetowej w projekcie planu wydatków Wojewody dla części 85/14, po zmianach (z 21 sierpnia 2024 r.).

gospodarki nieruchomościami, w szczególności na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa;

- rozdziale 85132 – Inspekcja Sanitarna, o kwotę 32 215 tys. zł (7,7%) dla Wojewódzkiej Stacji Sanitarno- Epidemiologicznej i Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych, m.in. na bieżące potrzeby, z uwagi na wzrost opłat za dostawy mediów i usług telekomunikacyjnych, obowiązkowe przeglądy i monitoring obiektu, duże koszty: zakupu materiałów biurowych, eksploatacyjnych, remontów, szkolenia pracowników, abonamentów i przesyłek pocztowych;
- rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie, o kwotę 30 441 tys. zł (8,8%) dla MUW, głównie na bieżące utrzymanie urzędu (doposażenie pomieszczeń biurowych, przeprowadzenie prac remontowych i naprawczych);
- rozdziale 75411 – Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, o 24 635 tys. zł (4,6%), m.in. w celu zabezpieczenia środków w związku ze wzrostem płacy minimalnej i na świadczenia za długoletnią służbę, dodatek stołeczny oraz skutki podniesienia dodatku funkcyjnego i rekompensatę za przedłużony czas służby.

(akta kontroli: tom II str. 346-379)

W konkluzji pisma Wojewoda wskazał, że przekazane wstępne kwoty wydatków na 2025 r. mogą doprowadzić do braku możliwości skutecznej realizacji zadań zapewniających ciągłość działania MUW i służb zespolonych, a w dalszej perspektywie powodować zagrożenie powstania zobowiązań wymagalnych. W jego ocenie „Istnieje jednak granica, poza którą zmniejszanie owych nakładów i dalsza eksploatacja niewystarczającego budżetu zagrozi nie tylko realizacji zadań i celów jakościowych Urzędu, ale ograniczy rolę i skuteczność Wojewody w całej strukturze administracyjnej oraz znacząco zmniejszy możliwość realizowania polityki Rządu w województwie”.

Powyższe zapotrzebowanie na środki zostało opracowane na podstawie wniosków złożonych przez podległych dysponentów. Wnioski te były kierowane do WF. We wnioskach podawano kwotę zapotrzebowania na dodatkowe środki i uzasadnienie. W WF wnioski te były analizowane pod względem formalnym.

(akta kontroli: tom I str. 206-208, tom II str. 346-379,
tom III str. 22-24 i 160, tom III 136-137, 168-189, 195-250)

Dyrektor WF poinformowała, że jednostki organizacyjne MUW i dysponenci/jednostki podległe rozliczały przyznany limit na wydatki, na podziałki klasyfikacji budżetowej, sprawdzały, na co wystarczy limit, a w przypadku braku wystarczających środków, przekazywały zapotrzebowania do WF. Pracownicy tego Wydziału weryfikowali czy przedmiotowa prośba nie powielala się z innymi wnioskami i czy wcześniej nie zwiększono kwoty wydatków. Jeżeli jednostka wskazywała podstawę prawną realizacji nowego zadania lub które uległo zmianie, poprawność danych była weryfikowana z aktualnym stanem prawnym. Na podstawie pozytywnie zweryfikowanych wniosków opracowano pismo do Ministerstwa Finansów, które przedłożono do akceptacji i podpisu kierownictwa MUW.

(akta kontroli: tom I str. 205-206, 209-211, tom III str. 117, 119-120, 134-136)

Minister Finansów pismem z 16 września 2024 r. przyznał Wojewodzie Mazowieckiemu dodatkowe środki na wydatki bieżące w łącznej wysokości 15 127 tys. zł (bez podania podziałek klasyfikacji budżetowej).

(akta kontroli: tom I str. 68, tom III str. 1-3)

Dyrektor WF poinformowała, że Ministerstwo Finansów nie udzieliło odpowiedzi na pismo MUW z 5 września 2024 r., a zatem nie można jednoznacznie stwierdzić, które kwoty zostały uwzględnione przez resort finansów, w następstwie wniosku Wojewody Mazowieckiego, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 przyjętym przez Radę Ministrów i przekazanym do Sejmu. Suma zmian wprowadzonych do projektu planu wydatków Wojewody Mazowieckiego do czasu przekazania projektu ustawy budżetowej na rok 2025 do Sejmu wyniosła 1 914 499 tys. zł⁴⁰, w tym Minister Finansów zwiększył ten plan we wrześniu 2024 r. o 15 127 tys. zł. Wartość ta została samodzielnie wyliczona przez Ministerstwo Finansów, bez konsultacji z MUW. Dyrektor WF nie posiada metodologii wyliczenia tej kwoty ani wiedzy, dlaczego zwiększono tylko plan wydatków w paragrafie 4000. W związku z tym, że wskazany przez Ministerstwo Finansów termin podziału zwiększonego limitu wydatków uniemożliwił ponowne zebranie danych z jednostek podległych⁴¹, 18 września 2024 r., w czasie spotkania z Wojewodą Mazowieckim, Dyrektor WF przedstawiła propozycje podziału przyznanej kwoty i uzyskała ustną akceptację. Ze spotkania nie była sporządzana notatka służbowa, a potwierdzeniem akceptacji podziału jest fakt podpisania pisma do Ministerstwa Finansów przez Wojewodę. Dyrektor WF poinformowała, że w związku z toczącą się kontrolą NIK, jak również pytaniami w tej materii planuje się opracowanie w przyszłości tabeli, w której bezpośrednio po dokonaniu zmiany limitów będą odnotowywane procentowe udziały i ewentualnie uzasadnienia przekazane przez komórki merytoryczne. Kwestią otwartą będzie uzyskanie ewentualnego pisemnego zatwierdzenia przez Wojewodę przygotowanej tabeli.

(akta kontroli: tom III str. 20, 117, 138-139, 330)

Dyrektor WF przekazała ponadto, że nie można jednoznacznie potwierdzić, aby z powodu braku odpowiedzi Ministra Finansów na pismo Wojewody z 5 września 2024 r., czy z powodu braku odpowiedzi na późniejsze zapotrzebowania zgłaszane przez Wojewodę Mazowieckiego któreś zadanie w 2025 r. nie zostało zrealizowane. W jednostkach podległych ograniczono wydatki bieżące oraz odstąpiono od planowanych inwestycji czy też remontów, w szczególności w Powiatowych Stacjach Sanitarno-Epidemiologicznych. W zakresie realizacji przez jst zadań zleconych czy też dofinansowania zadań własnych Wojewoda nie może odmówić przekazania środków samorządom – w toku realizacji budżetu państwa jednostki podległe i komórki organizacyjne MUW występują o przyznanie im środków z rezerw budżetowych, które uruchamiane są po dokonaniu podziału przez właściwe resorty. Na 30 listopada 2025 r. plan finansowy części 85/14 został zwiększony w wyniku podziału rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 2 180 112,6 tys. zł⁴², w tym pozyskano środki w wysokości 65 755,7 tys. zł z rezerwy

⁴⁰ O zwiększeniu projektu planu wydatków Wojewody Mazowieckiego o tę kwotę będzie mowa w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

⁴¹ Pismo Ministra Finansów zostało podpisane 16 września 2024 r., wpłynęło do MUW 17 września 2024 r. a wyznaczony przez Ministra Finansów termin na odpowiedź upływał 18 września 2024 r.

⁴² Podana kwota obejmuje tylko zwiększenie dla paragrafu z ostatnią cyfrą 0.

celowej utworzonej na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa. Kwota wynikała w szczególności z wyroków sądowych.

(akta kontroli: tom III str. 259, 331)

Wojewoda Mazowiecki, pismem z 18 września 2024 r., poinformował Ministra Finansów o podziale przyznanej kwoty 15 127 tys. zł, którą przeznaczono głównie na:

- pokrycie podstawowych wydatków MUW – 9745 tys. zł w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie;
- funkcjonowanie Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Warszawie – 1200 tys. zł w rozdziale 92121 – Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków;
- wykonanie operatów szacunkowych, dotyczących postępowań odszkodowawczych, które będą prowadzone w związku z realizacją programu budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą – 965 tys. zł w rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami;
- realizację zadań w ramach projektu pn. „Wzmocnienie potencjału Inspekcji Transportu Drogowego” – 756 tys. zł w rozdziale 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego.

(akta kontroli: tom III str. 4-10 i 161)

Minister Finansów w październiku 2024 r.⁴³ poinformował wojewodów, iż projekt ustawy budżetowej na rok 2025 został przyjęty przez Radę Ministrów i przekazany do Sejmu RP. Wojewodom przekazał też zestawienie, w którym zamieścił planowane kwoty wydatków, wynikające z przyjętego projektu budżetu, jak również dokonane zmiany w porównaniu do projektu przedłożonego przez nich w lipcu 2024 r. (po korektach). Do zestawienia nie załączono wyjaśnień i nie wskazano podstawy, na jakiej przypisano daną kwotę do danej pozycji (wydatku do działu klasyfikacji budżetowej). W przypadku Wojewody Mazowieckiego różnica pomiędzy kwotą wydatków wynikającą z projektu budżetu na rok 2025 (2 866 723 tys. zł), a kwotą wynikającą z projektu ustawy budżetowej na rok 2025 przyjętego przez Radę Ministrów 28 września 2024 r. i przekazanego do Sejmu RP (4 781 222 tys. zł) wyniosła *in plus* 1 914 499 tys. zł, czyli plan wydatków z projektu Wojewody zwiększono o 66,8%.

Zwiększenie planu wydatku nastąpiło przede wszystkim w działach⁴⁴:

- 855 – Rodzina – o 1 682 535 tys. zł, w tym głównie w rozdziale 85502 – Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego o 1 679 875 tys. zł,
- 852 – Polityka społeczna – o 131 517 tys. zł, w tym przede wszystkim w rozdziałach: 85216 – Zasiłki stałe o 61 243 tys. zł, 85203 – Ośrodki wsparcia o 29 317 tys. zł, 85230 – Pomoc w zakresie dożywiania o 26 852 tys. zł i 85214 – Zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe o 8297 tys. zł,

⁴³ Pismo z 7 października 2024 r., FS8.450.9.2024.

⁴⁴ W zestawieniu przekazanym przez Ministra Finansów zwiększenia zaprezentowano w działach klasyfikacji budżetowej. Rozpisanie zwiększeń na rozdziały dokonano w oparciu o bazę wydatków z Ministerstwa Finansów odzwierciedlającą projekt ustawy budżetowej na rok 2025 przyjęty przez Radę Ministrów i przekazany do Sejmu RP.

- 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – o 50 080 tys. zł, w tym w rozdziałach: 75411 – Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej – o 43 350 tys. zł i 75410 – Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej – o 6730 tys. zł,
- 750 – Administracja publiczna – o 14 974 tys. zł, w tym głównie w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie – o 14 522 tys. zł⁴⁵,
- 755 Wymiar sprawiedliwości, w rozdziale 75515 – Nieodpłatna pomoc prawna, o 13 332 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 78, tom II str. 276-282, 269-270, tom III str. 139)

W piśmie do Ministra Edukacji⁴⁶ Wojewoda Mazowiecki wnioskował o zwiększenie limitu wydatków w rozdziale 80136 – Kuratoria Oświaty, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów odpraw emerytalnych w 2025 r.

(akta kontroli: tom III str. 11)

Na pismo to, Wojewoda Mazowiecki nie otrzymał odpowiedzi.

(akta kontroli: tom III str. 117, tom III str. 160-161)

Dyrektor WF poinformowała, że Minister Edukacji nie udzielił odpowiedzi, dlatego nie został zwiększony limit wydatków na prośbę Wojewody Mazowieckiego. Część pracowników Kuratorium Oświaty w Warszawie, którzy nabyli prawo do emerytury, wyraziła wolę dalszego zatrudnienia. W konsekwencji nie powstała konieczność wypłaty odpraw emerytalnych ponad środki już zabezpieczone w planie finansowym. Odprawy dla pracowników, którzy odeszli na emeryturę, były zabezpieczone w budżecie Kuratorium na 2025 r. Wobec powyższego nie powstały zobowiązania wymagalne, a problem potencjalnego braku środków został rozwiązany w ramach posiadanych limitów, bez konieczności wprowadzania dodatkowych zmian w planie wydatków na 2025 r.

(akta kontroli: tom III str. 258-259)

Zdaniem NIK wystąpienie przez Wojewodę Mazowieckiego o dodatkowe środki powinno za każdym razem zawierać rzetelne uzasadnienie poparte kalkulacją wydatku. Sytuacja, w której ostatecznie okazuje się, że środki, o które wnioskowano, nie były niezbędne do realizacji zadań, powinna stanowić podstawę wzmocnienia nadzoru/czynności analitycznych nad celowością zgłaszanych zapotrzebowań. Szczegółnej analizy z poziomu Wojewody wymagają też takie sytuacje, gdy środki nie są przyznane lub są przyznane w mniejszej kwocie niż wnioskowano, a później okazuje się, już w toku realizacji ustawy budżetowej, że nie ma to wpływu na wykonywanie zadań. Ze względu na wagę problemu (rzetelność opracowania ustawy budżetowej), monitoring w tej materii nie powinien ograniczać się tylko do krótkiego okresu opracowania materiałów planistycznych dla Ministra Finansów, czyli lipiec-wrzesień roku poprzedzającego rok budżetowy.

⁴⁵ Kwota *per saldo* wynikająca zarówno z korekty in minus jak i zwiększenia planu wydatków. Plan wydatków zwiększono głównie na: zwiększenia wydatków bieżących jednostek podległych (9966 tys. zł) i wzrost wynagrodzeń do 5%, z wyłączeniem działu 754 (2530 tys. zł) oraz zwiększenie na wydatki bieżące w ramach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej (2426 tys. zł).

⁴⁶ Pismo z 24 września 2024 r., WF-I.3110.4.2024.

NIK za nieprawidłowość uznała brak przeprowadzenia kompleksowej identyfikacji ryzyk w procesie opracowania materiałów do projektu planu finansowego w części 85/14, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzona nieprawidłowość*.

Najwyższe kwoty wydatków w projekcie ustawy budżetowej na 2025 r., w części 85/14, zaplanowano w następujących siedmiu rozdziałach:

- 85502 – Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – 1 679 875 tys. zł (35,1% ogółu wydatków);
- 75411 – Komendy powiatowe PSP – 581 076 tys. zł (12,2%);
- 85132 – Inspekcja sanitarna – 422 516 tys. zł (8,8%);
- 75011 – Urzędy wojewódzkie – 361 074 tys. zł (7,6%);
- 85216 – Zasiłki stałe – 217 040 tys. zł – (4,5%);
- 85157 – Staże i specjalizacje medyczne – 151 311 tys. zł (3,2%);
- 01034 – Powiatowe inspektoraty weterynarii – 134 839 tys. zł (2,8%).

W rozdziałach tych zaplanowano 74,2% wydatków ogółem zaplanowanych w tej części.

(akta kontroli: tom II str. 269-270)

W ustawie budżetowej, w części 85/14 ustalono limit wydatków w wysokości 4 781 050,0 tys. zł. Z porównania przekazanego do Sejmu projektu ustawy budżetowej na rok 2025 z uchwaloną ustawą budżetową na rok 2025 wynika, że w wyniku prac sejmowych plan wydatków w omawianej części uległ obniżeniu o 172 tys. zł, tj. o 0,004%. Przyczyną tej zmiany było zmniejszenie planu wydatków w rozdziale 85205 – Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W projekcie ustawy ujęto kwotę 5122 tys. zł, a w uchwalonej ustawie – 4950 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 209, tom II str. 273, 283-284)

Dyrektor WF przekazała, że nie posiada informacji, kto był inicjatorem zmniejszenia planu wydatków na etapie prac sejmowych. Dyrektor Departamentu do spraw Równego Traktowania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformowała Dyrektora Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej MUW o zmianie planu pismem z 5 grudnia 2024 r.

(akta kontroli: tom I str. 209, tom II str. 283-284)

Wojewoda Mazowiecki nie występował do Rady Ministrów i Sejmu o zwiększenie planu wydatków w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025. Przedstawiciel MUW nie uczestniczył w sejmowych pracach nad projektem ustawy budżetowej na rok 2025.

(akta kontroli: tom I str. 209, tom III str. 117)

Dyrektor WF przekazała NIK sugestie i propozycje mające na celu ulepszenie procesu opracowania projektu ustawy budżetowej, w których wskazała między innymi, że:

- pismo Ministra Finansów informujące o wstępnej kwocie wydatków nie powinno budzić wątpliwości, co uwzględnia limit, wraz z wydzielaniem kwoty maksymalnej na wydatki majątkowe;

- w zestawieniu zmian planu wydatków wykonanym przez Ministra Finansów na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej kolumny powinny być precyzyjnie nazwane, a ponadto do zestawienia powinien być dołączany opis zawierający kalkulację poszczególnych kwot i podstawę zwiększenia lub zmniejszenia wydatków;
- należy ograniczyć liczbę formularzy budżetowych, które obecnie powielają te same informacje;
- w Ministerstwie Finansów należy opracować wzór i wytyczne do uzasadnienia formularza OPBW w zakresie danego działu;
- analogicznie jak wyodrębniono w systemie TREZOR wydatki na wynagrodzenia w ramach wydatków bieżących jednostek budżetowych, należałoby wyodrębnić wydatki na wynagrodzenia w grupie „dotacje i subwencje”;
- należy zwiększyć liczbę spotkań roboczych z Ministerstwem Finansów na wczesnym etapie prac nad budżetem państwa, co pozwoliłoby szybciej identyfikować rozbieżności w interpretacji wytycznych pisma limitowego;
- należy zapewnić pracownikom zaangażowanym w planowanie budżetowe szkolenia w zakresie wprowadzonych zmian przepisów prawa, w tym noty budżetowej, czy innych ustaw, które wpływają na wysokość określenia limitu wydatków, jak również z zakresu priorytetów i celów państwa;
- ministerstwo odpowiedzialne za utworzenie danego zadania zleconego jst powinno określać jednoznaczne reguły dotyczące sposobu kalkulacji wydatków na to zadanie, w szczególności uwzględniające różną dynamikę obciążenia pracą, czasochłonnością i stopniem trudności;
- nie powinno się wprowadzać nowych zadań lub nowych obowiązków bez przedstawienia realnych kosztów ich realizacji;
- Minister Finansów powinien określić jednolitą metodologię szacowania kosztów osobowych i rzeczowych, która uwzględniałaby m.in. liczbę obsługiwanych spraw oraz stopień ich złożoności;
- właściwy resort lub resor finansów powinny określić minimalny zakres informacji zbieranej od jst na etapie planowania, aby umożliwić realistyczne oszacowanie środków na zadania zlecone i własne.

(akta kontroli: tom III str. 262-263)

Stwierdzona nieprawidłowość

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

W MUW nie przeprowadzono kompleksowej identyfikacji ryzyk w procesie opracowania materiałów do projektu planu finansowego w części 85/14. MUW nie przeprowadzał także kontroli planowania wydatków przez dysponentów i nie zlecał audytów na rok 2025 lub lata wcześniejsze.

(akta kontroli: tom I str. 208, tom III str. 144)

Dyrektor WF poinformowała, że plan działalności MUW zawiera tylko główne cele do realizacji zadań Wydziału Finansów i Budżetu. Nie zidentyfikowano zagrożenia w zakresie opracowania materiałów do projektu planu finansowego dla części 85/14 - ten etap jest zdefiniowany w art. 143 ustawy o finansach publicznych, zaś czynności są wykonywane zgodnie z przesłanym przez Ministerstwo Finansów komunikatem dla użytkowników systemu TREZOR w zakresie opracowania projektu planu finansowego, harmonogramu czy też opracowania planu finansowego. Dyrektor WF poinformowała, że nie była zlecana kontrola z zakresu planowania wydatków budżetowych do innej komórki organizacyjnej MUW, w tym Wydziału Kontroli. Wynikało to z tego, że dysponenti II i III stopnia są zobowiązani planować wydatki zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, a środki w ramach planu powinny być wydatkowane zgodnie z art. 44 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli: tom III str. 144-145)

Dyrektor WF podała także, że WF zgłosił proces krytyczny dla Urzędu, który obejmuje również etap planowania. Kadra zarządzająca WF w ramach realizacji corocznego, powtarzalnego zadania wynikającego z regulaminu organizacyjnego, rozpoczynając proces opracowania materiałów do projektu planu finansowego dla części 85/14 dokonała przeglądu między innymi posiadanych zasobów kadrowych i sprzętowych. Zidentyfikowała ryzyka pierwotne, a następnie oszacowała ich prawdopodobieństwo wystąpienia, siłę oddziaływania i poziom istotności jako niski. Dyrekcja zastosowała rodzaj reakcji na ryzyko: „ograniczanie” w stosunku do ryzyka kadrowego i podjęła środki zaradcze (mechanizmy kontrolne), np.: ograniczając urlopy wypoczynkowe, wyznaczając zastępstwa w przypadku nieplanowanej nieobecności pracownika. Omówienie spraw związanych z funkcjonowaniem wydziału odbywa się na bieżąco z kierownikami oddziałów i nie są prowadzone zapisy/protokoły i notatki z każdego roboczego spotkania. W zakresie zarządzania ryzykiem wprowadzane jest ograniczanie ryzyka, np. poprzez brak udzielania w okresie planistycznym urlopów dla osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację tego zadania (odbywa się to na początku roku przy sporządzaniu pracowniczych planów urlopowych).

Dyrektor WF poinformowała ponadto, że w ostatnich latach Minister Finansów nie udzielał wojewodom wsparcia, jak należy ewentualne potencjalne ryzyka przy planowaniu (i w jego następstwie) eliminować (np. jak zarządzać ograniczonym limitem wydatków, zobowiązaniami, jak monitorować obszary na które może zabraknąć środków, jak eliminować potencjalne nieprawidłowości itp. itd.), jak również nie przysyłał poprzez rozpowszechnianie dobrych praktyk od innych dysponentów.

(akta kontroli: tom III str. 260-261, 293-322)

NIK zauważa, że czym innym jest określenie procedury przebiegu procesu, o czym mowa w wyjaśnieniu Dyrektora WF, a czym innym potencjalne ryzyka, które mogą wiązać się z tym, że planowanie budżetowe miało miejsce w warunkach ograniczonych zasobów, pod presją czasu, rotacji pracowników, potrzeby dokonywania korekt materiałów przekazywanych przez dysponentów, niewystarczającym limicie wydatków i zmianach projektu planu wydatków etc. Takie okoliczności mogą skutkować różnymi zagrożeniami i wymagają ich określenia, usystematyzowania, oszacowania ryzyk i wypracowania działań zaradczych, nie wykluczając podjęcia przez Wojewodę kontroli i audytów (których także nie realizowano w odniesieniu do zakresu objętego kontrolą NIK). Proces planowania budżetowego jest jednym z najważniejszych

zadań służb finansowych Wojewody. Inicjatywa w zakresie ryzyk w omawianym przedmiocie powinna należeć do Dyrektora WF. Z opisu stanowiska pracy Dyrektora WF wynika m.in., iż: „Odpowiada za opracowanie i przygotowanie materiałów planistycznych do projektu budżetu dla części 85/14. Odpowiada za analizę szczegółowych planów jednostek podległych wojewodzie, za analizę zgłaszanych wniosków o zmianie planu wydatków oraz opracowanie propozycji zmian do decyzji wojewody”⁴⁷.

Dokonanie przeglądu posiadanych zasobów kadrowych i sprzętowych należy uznać za niewystarczające. Cały proces planowania powinien być dokładnie przeanalizowany pod kątem wystąpienia ryzyk, a ewaluacja ryzyk powinna mieć wpływ także na podjęcie próby sformalizowania procesu planowania budżetowego (w tym m.in. szczegółowego, przejrzystego przypisania zadań i odpowiedzialności uczestnikom procesu, dokumentowania i archiwizowania czynności analitycznych, wykazów/list sprawdzających⁴⁸), a także planowanie ewentualnych kontroli.

(akta kontroli: tom I str. 9-12, 207-208)

Wojewoda Mazowiecki jest dysponentem części 85/14. Ustanowił też dysponentów środków budżetu państwa w części 85/14⁴⁹.

(akta kontroli: tom I str. 51-59)

NIK wskazuje, że w myśl § 7 ust. 3 pkt 8 regulaminu organizacyjnego MUW dyrektorzy komórek organizacyjnych MUW są odpowiedzialni za podejmowanie działań związanych z zapewnieniem funkcjonowania kontroli zarządczej zgodnie z obowiązującymi standardami, w tym w szczególności zarządzanie ryzykiem w obszarze realizowanych zadań w komórce organizacyjnej. Do obowiązków dyrektorów w tym zakresie zaliczono między innymi identyfikację ryzyka związanego z realizowanymi celami i wykonywanymi zadaniami (§ 7 ust. 3 pkt 8 lit. b). Na obowiązek ten wskazano także w § 5 pkt 9 lit. b w regulaminie wewnętrznym Wydziału Finansów i Budżetu⁵⁰. Zgodnie z § 2 ust. 6 pkt 3 i 4 zarządzenia Wojewody Mazowieckiego z dnia 1 kwietnia 2025 r. w sprawie określenia polityki zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie w ramach systemu zarządzania ryzykiem działalność urzędu ukierunkowana jest w szczególności na identyfikowanie, szacowanie poziomu ryzyka, analizę kluczowych czynników ryzyka i określenie reakcji na ryzyka oraz dokumentowanie czynności służących realizacji celów.

W Oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Wojewody Mazowieckiego zarówno za 2023 r. jaki 2024 r., w dziale II, wskazano m.in. na słabości związane z identyfikacją ryzyk, wskazywania właścicieli ryzyk oraz świadomego zarządzania ryzykiem oraz na ryzyka związane z mechanizmami dotyczącymi operacji finansowych i gospodarczych, w tym przejrzystości wydatkowania środków publicznych lub nieuregulowanych procesów związanych z

⁴⁷ Pracownika zapoznano z opisem stanowiska pracy 1 września 2020 r., z dniem powołania na stanowisko Dyrektora Wydziału WF MUW.

⁴⁸ Np. na analogicznej zasadzie jak zapisano to w Planie Działalności na 2024 i 2025 r. odnośnie „Opracowanie wewnętrznych instrukcji i list sprawdzających dotyczących procesu weryfikacji sprawozdań” w przypadku celu/zadania „Zachowanie prawidłowości sporządzanych i przekazywanych sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów II i III stopnia”.

⁴⁹ Zarządzenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 października 2023 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetowych.

⁵⁰ Regulamin ustalony przez Dyrektora Generalnego MUW 20 grudnia 2024 r.

uruchamianiem oraz przyznawaniem finansowania lub dofinansowania, a - w związku z tym – na planowane do podjęcia w MUW działania, w szczególności w celu podnoszenia świadomości pracowników w obszarze identyfikacji, oceny ryzyka i zarządzania nim; kontynuowanie działań mających na celu wzmocnienie kultury organizacyjnej w zakresie odpowiedzialności za ryzyka i rozliczalności za przyjęte do realizacji cele, prawidłowego definiowania celów oraz identyfikacji czynników ryzyka wpływających na realizację celów.

(akta kontroli: tom II str. 1-95, tom III str. 276-288, 295-315)

Treści te także wskazują na zasadność przeprowadzenia kompleksowej i rzetelnej analizy ryzyka w procesie planowania budżetowego, a zatem nie tylko w sferze kadrowej i sprzętowej, co podnosiła w wyjaśnieniach dla NIK Dyrektor WF.

Dyrektor WF poinformowała m.in., że po analizie pytań pojawiających się w toku kontroli NIK kierownictwo WF wraz z pracownikami i kierownikami planują w najbliższym czasie pochylić się nad tą problematyką i – w miarę możliwości i posiadanych zasobów kadrowych – podjąć próbę opracowania wytycznych dla komórek. Zgłoszenie nowych ryzyk możliwe będzie przy najbliższym opracowywaniu planu ryzyka wraz z planem działalności. Czynności te zwykle realizowane są w okolicach października roku poprzedzającego rok budżetowy.

(akta kontroli: tom II str. 1-95, tom III str. 334)

Ocena częściowa

Wojewoda Mazowiecki, po otrzymaniu wniosków poległych dysponentów oraz wydziałów i biur MUW wystąpił do Ministra Finansów i Ministra Edukacji o zwiększenie limitu wydatków w części 85/14 – Województwo mazowieckie na rok 2025 w łącznej kwocie 285 085 tys. zł. Po zwiększeniu limitu wydatków przez Ministra Finansów o 15 127 tys. zł Wojewoda Mazowiecki dokonał, w prawidłowej kwocie, zmiany projektu planu wydatków.

W MUW nie przeprowadzono kompleksowej identyfikacji ryzyk w procesie opracowania materiałów do projektu planu finansowego dla części 85/14. Jednostka kontrolowana zadeklarowała uregulowanie tego problemu. Nie prowadzono także kontroli planowania wydatków przez dysponentów.

IV. Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Przeprowadzenie kompleksowej identyfikacji ryzyk w procesie opracowania materiałów do projektu planu finansowego w części 85/14 oraz ustalenie sposobu zarządzania nimi.

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 dyrektora Departamentu Finansów i Spraw Publicznych 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 wniosku pokontrolnego 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.

Kontrolerzy

Doradca ekonomiczny

Sławomir Stężewski

/podpisano elektronicznie/

Główny specjalista kp.

Tomasz Wańkowicz

/podpisano elektronicznie/

Specjalista kp.

Jakub Bartkowski

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Finansów i Spraw Publicznych
p.o. Dyrektor

Jarosław Borowski

/podpisano elektronicznie/