



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES

KBN.410.1.10.2026

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

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 42 –
Sprawy wewnętrzne**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa¹

Kierownik jednostki kontrolowanej

Marcin Kierwiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od 24 lipca 2025 r.
W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Tomasz Siemoniak,
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od 13 maja 2024 r. do 24 lipca 2025 r.

Okres objęty kontrolą

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

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Bezpieczeństwa Narodowego

Kontrolerzy

1. Krzysztof Szulc, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBN/37/2026 z dnia 16 stycznia 2026 r.
2. Agnieszka Bryzek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBN/38/2026 z dnia 16 stycznia 2026 r.
3. Paweł Rakowski, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KBN/39/2026 z dnia 16 stycznia 2026 r.
4. Adam Wiak, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KBN/40/2026 z dnia 16 stycznia 2026 r.

(akta kontroli: Tom I str. 1-8)

¹ Dalej: MSWiA lub Ministerstwo.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2025 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 42 – Sprawy wewnętrzne oraz ocena wykonania planu finansowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dysponenta III stopnia) funkcjonującego w ramach tej części budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych³, w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne.

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

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, dalej: ufp.

III. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich odbywała się, co do zasady, zgodnie z założeniami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych. Sporządzone przez dysponenta części i kontrolowaną jednostkę (dysponenta III stopnia) sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych zostały opracowane rzetelnie i prawidłowo zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na niskie wykonanie planu wydatków Budżetu Środków Europejskich (BŚE) (24,6% planu po zmianach) oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (zablokowano 34,6% kwoty zaplanowanej na 2025 r.).⁴ W konsekwencji nastąpiły, m.in. opóźnienia w realizacji projektów realizowanych przez Państwową Straż Pożarną dotyczących prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych oraz usprawnienia systemu ratownictwa w transporcie kolejowym, a także nie utworzono w planowanych wysokościach rezerw produktów naftowych i surowców oraz rezerw specjalnych.

Przyjęty przez Ministra system planowania i wydatkowania środków przeznaczonych na nagrody i zapomogi funkcjonariuszy podległych Ministrowi służb nie został prawidłowo ustalony i realizowany. Przede wszystkim, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ujął środki pozostające w jego dyspozycji (3 878,0 tys. zł), w planie finansowym Ministerstwa (dysponent III stopnia). W konsekwencji środki finansowe przeznaczone na przyznane przez Ministra nagrody przekazywane były na rachunki pomocnicze poszczególnych służb, nie zwiększając planów finansowych tych jednostek. NIK nie neguje uprawnienia Ministra do dysponowania określoną częścią środków przeznaczonych na nagrody dla funkcjonariuszy podległych służb, wskazując jednak, że sposób planowania i przekazywania tych środków powinien przebiegać zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, zapewniając w szczególności wymaganą przejrzystość finansów publicznych.

⁴ Dalej: RARS lub Agencja.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2025 wydatki budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne zostały pierwotnie zaplanowane⁶ w wysokości 47 791 018 tys. zł. Plan finansowy został zwiększony per saldo o 2 474 601,1 tys. zł do kwoty 50 265 619,1 tys. zł (5,2%). Zwiększenie nastąpiło głównie w związku z przyznaniem środków z rezerw celowych oraz przeniesieniem wydatków z części 29 – Obrona narodowa na realizację zadań wynikających z Programu ochrony ludności i obrony cywilnej na lata 2025-2026⁷. W 2025 r. w części 42 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 47 995 823,9 tys. zł, co stanowiło 95,5% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2024 nastąpił wzrost wykonania wydatków o 3 651 856,7 tys. zł, tj. o 8,2%.

(akta kontroli: Tom I str. 237-259; Tom II str. 291-316)

Wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) na 2025 r. zostały zaplanowane w wysokości 295 959 tys. zł i były niższe o 11 260,6 tys. zł od planu po zmianach z 2024 r., (tj. 3,7%).

W trakcie roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 181 316,9 tys. zł i po zmianach wyniósł 477 275,9 tys. zł. Zwiększenie nastąpiło przede wszystkim w związku z przyznaniem środków z rezerw celowych, w tym uruchomieniem rezerwy poz. 13 związanej z realizacją pomocy dla repatriantów, w zakresie określonym w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁸ w wysokości 16 561,2 tys. zł. Plan wydatków budżetu MSWiA na 2025 r. został zwiększony także o środki na uzupełnienie wydatków wynikających z art. 199 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej⁹ z przeznaczeniem na zakup certyfikowanych czujek wczesnej detekcji zagrożeń pożarowych (w ramach działań edukacyjno-szkoleniowych, na promocję Poradnika Bezpieczeństwa), na działania informacyjne w Obszarze 4 „Edukacja, szkolenia oraz baza i zaplecze szkoleniowe” w ramach Programu ochrony w wysokości 380 054,3 tys. zł.

Wykonanie wydatków wyniosło 451 171,9 tys. zł, tj. 94,5% planu po zmianach. Wydatki były wyższe o 149 387,1 tys. zł (tj. 49,5%) od wydatków poniesionych w 2024 r.

(akta kontroli: Tom I str. 315-317; Tom II str. 95-105)

Rezerwy

Dysponent części uzyskał w 2025 r. środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 1 709 381,7 tys. zł¹⁰. Rezerwy zostały wykorzystane w kwocie 1 665 388,8 tys. zł, tj. 97,4% kwoty przyznanej. Niewykorzystane środki rezerw w wysokości 43 992,9 tys. zł dotyczyły m.in. środków

⁵ 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.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz.U. 2025 poz.63).

⁷ Przyjęty uchwałą nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026 (M. P. z 2025 r. poz. 541 ze zm.), dalej: Program ochrony.

⁸ Dz.U. z 2026 r. poz. 90.

⁹ Dz. U. poz. 1907.

¹⁰ Z wyłączeniem środków na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich.

na finansowanie należności dla funkcjonariuszy wynikających z ustawy z dnia 12 września 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad zakwaterowania funkcjonariuszy (...) oraz poprawy niektórych warunków pełnienia służby¹¹.

Szczegółowym badaniem objęto pięć decyzji Ministra Finansów przyznających środki z rezerw celowych na kwotę 171 479,0 tys. zł (10% kwoty przyznanych rezerw) przeznaczonych na:

- wydatki związane z działalnością Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości m.in. wydatki bieżące, remonty, zakupy inwestycyjne (100 697,8 tys. zł),
- uzupełnienie środków na realizację zadań Urzędu do Spraw Cudzoziemców (29 757,0 tys. zł),
- uzupełnienie środków na realizację zadań przez Ochotnicze Straże Pożarne (17 555,0 tys. zł),
- na finansowanie należności dla funkcjonariuszy wynikających z ustawy z dnia 12 września 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad zakwaterowania funkcjonariuszy (...) oraz poprawy niektórych warunków pełnienia służby (13 832,0 tys. zł),
- finansowanie inwestycji dotyczących infrastruktury lokalowej przewidzianej dla siedzib struktur terenowych Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości (9 637,2 tys. zł).

W wyniku analizy i badania dokumentacji dotyczącej przyznanych środków z rezerw celowych stwierdzono, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzji Ministra Finansów. Wydatki zostały prawidłowo skalkulowane, zaewidencjonowane i udokumentowane.

(akta kontroli: Tom II str. 208-222)

Plan wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony środkami z rezerw celowych w łącznej wysokości 23 687,6 tys. zł, które zostały wykorzystane w kwocie 23 249 tys. zł (98,1%). Rezerwy dotyczyły przede wszystkim zadań związanych z realizacją pomocy dla repatriantów, w tym zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, zgodnie z ustawą o repatriacji. Środki te zostały wykorzystane w całości.

W wyniku badania 76,1% kwoty rezerw celowych (17 629,5 tys. zł) przyznanych na rzecz Ministerstwa (dysponenta III stopnia), przeznaczonych na pomoc dla repatriantów oraz na zabezpieczenie medyczne spotkań organizowanych w I półroczu 2025 r. w ramach Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej, stwierdzono że zostały one wykorzystane w całości, zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzji Ministra Finansów. Wydatki zostały prawidłowo skalkulowane, zaewidencjonowane i udokumentowane.

(akta kontroli: Tom II str. 222-237)

Blokady

Dysponent części 42, na wniosek podległych dysponentów, dokonał blokad planowanych wydatków w ramach budżetu państwa na podstawie art. 177 ufp na łączną kwotę 2 123 781,4 tys. zł (229 decyzji), w tym 40 256,8 tys. zł stanowiły środki przyznane z rezerw celowych (w 115 decyzjach). Największe blokady dotyczyły Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA (1 400 tys. zł) oraz RARS (417 080,5 tys. zł, tj. 34,6% budżetu RARS na 2025 r.).

Szczegółowym badaniem objęto blokady w wysokości 1 091 434,3 tys. zł (51% całości), z tego:

- 650 000,0 tys. zł na wniosek Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego z 3 listopada 2025 r. Przyczyną niewykorzystania zaplanowanych środków były, m.in. niższy niż planowano przyrost nowo przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych dla

¹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1366.

funkcjonariuszy odchodzących ze służby, a także przeciętnej kwoty nowo przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych, niższe wydatki wynikające z realizacji prawomocnych wyroków zmieniających decyzje organu emerytalnego w sprawach związanych z wypłatą wyrównań świadczeń emerytalno-rentowych, mniejsza liczba świadczeniobiorców, którym zostało wypłacone dodatkowe jednorazowe świadczenie pieniężne tzw. „13” i „14”. Decyzja w sprawie blokowania wydatków została podjęta 6 listopada 2025 r.;

- 342 841,0 tys. zł zablokowanych na podstawie wniosku Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych z dnia 19 listopada 2025 r. z uwagi na niższe wykonanie wydatków związanych z realizacją zadań określonych w Rządowym Programie Rezerw Strategicznych na lata 2022 – 2026. Związane to było, m.in. z brakiem dostępności produktów leczniczych i wyrobów medycznych, długimi okresami oczekiwania na weryfikację podmiotów przez CBA, a także negatywnymi opiniami CBA oraz brakiem ofert spełniających wymagania, w konsekwencji, m.in. nie utworzono w planowanej wysokości rezerw produktów naftowych i surowców oraz rezerw specjalnych;
- 53 310,0 tys. zł zablokowanych na podstawie wniosku Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych z 1 grudnia 2025 r. w związku z opóźnieniami w realizacji grantu UE – rescEU Transport & Logistics, dotyczącego, m.in. wyposażenia samolotu służącego do transportów medycznych. Decyzja w sprawie blokowania wydatków została podjęta 18 grudnia 2025 r. Okres 17 dni od daty wniosku o zablokowanie środków do daty decyzji o ich zablokowaniu wynikała z konieczności zawarcia aneksu do umowy dotacji na realizację ww. grantu;
- 15 283,3 tys. zł na wniosek Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych z 9 grudnia 2025 r. ze względu na opóźnienie w procedurze uzyskania pozwolenia na budowę inwestycji pn. „Rozbudowa budynku magazynowego z przeznaczeniem na hurtownię farmaceutyczną wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w składnicy Agencji w Wąwale”. Decyzja w sprawie blokowania środków została podjęta 15 grudnia 2025 r.;
- 30 000,0 tys. zł na wniosek Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego z 1 grudnia 2025 r. z powodu braku rozstrzygnięcia (brak ofert spełniających kryteria) konkursu na organizację i realizację szkoleń oraz innych form edukacji społeczeństwa w zakresie umiejętności przetrwania w sytuacjach kryzysowych i promowania bezpiecznych zachowań w sytuacji zagrożenia, pn. Odporność społeczna – PROLOG 2025. Projekt ten miał być realizowany w Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Decyzja w sprawie blokowania środków została podjęta 3 grudnia 2025 r.

Ustalenia kontroli wykazały, że nadmiarowe środki zostały zablokowane niezwłocznie, po wystąpieniu okoliczności uzasadniających dokonanie blokady na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp.

(akta kontroli: Tom II str. 133-206)

W kwestii podejmowania działań w celu zwiększenia efektywności wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadań RARS, dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej wyjaśnił, że:

- zwrócono się do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z prośbą o stanowisko, czy okoliczność stosowania w Agencji Procedury tarczy antykorupcyjnej i objęcie

prowadzonych w Agencji postępowań zakupowych „osłoną antykorupcyjną” uzasadnia niestosowanie przepisów o zamówieniach publicznych,

- kierownictwo RARS, na polecenie kierownictwa MSWiA, podjęło prace nad zmianami organizacyjnymi wzmacniającymi realizację procedur zakupowych, w celu zwiększenia efektywności realizacji zadań Agencji,
- podjęto kroki w celu jak najszybszego wydawania decyzji tworzących rezerwy strategiczne zgodnie z Rządowym Programem Rezerw Strategicznych, maksymalnie w pierwszym kwartale danego roku, aby zapewnić Agencji jak najwięcej czasu do efektywnego przeprowadzenia postępowań zakupowych,
- zwiększony został nadzór nad Agencją w zakresie realizacji wszystkich wydatków w ramach przekazanych jej środków finansowych, poprzez zobowiązanie RARS do składania dodatkowych informacji w cyklu miesięcznym.

Ponadto wskazał, że w Sejmie procedowany jest projekt zmian w ustawie o rezerwach strategicznych, zainicjowany w tym zakresie przez MSWiA, ukierunkowanych na poprawę obowiązujących procedur, usprawnienie przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami uczestniczącymi w systemie rezerw strategicznych. Natomiast na polecenie kierownictwa MSWiA w Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych przygotowywana jest kompleksowa zmiana ustawy o rezerwach strategicznych w celu umożliwienia efektywniejszej realizacji zadań.

NIK zwraca uwagę, że w 2025 r. w wyniku niewydatkowania przez RARS przyznanych jej środków, nie zrealizowano, m.in. zadania polegającego na wyposażeniu samolotu przeznaczonego do transportu medycznego, nie utworzono zakładanych rezerw produktów naftowych i surowców oraz rezerw specjalnych, a także nie zrealizowano w planowanym zakresie prac przy rozbudowie budynku magazynowego z przeznaczeniem na hurtownię farmaceutyczną.

(akta kontroli: Tom II str. 207, 334-337)

Wydatki bieżące

Wydatki bieżące w części 42 – Sprawy wewnętrzne zaplanowano w wysokości 24 016 016,6 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 23 960 078,7 tys. zł. Wydatki były wyższe od zrealizowanych w 2024 r. o 1 605 324,3 tys. zł (7,2%). Na wyższe wykonanie grupy pozostałych wydatków bieżących w 2025 r. wpływ miały głównie uruchomienia środków z rezerw celowych, które łącznie w tej grupie wyniosły 236 253,2 tys. zł.

(akta kontroli: Tom I str. 260; Tom II str. 313-315)

Wydatki bieżące ze środków dysponenta III stopnia – MSWiA w 2025 r. zaplanowano w wysokości 393 122,5 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 369 072,8 tys. zł, tj. o 24 049,7 tys. zł. (6,1%) mniej niż zaplanowano. Wydatki poniesiono głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (tys. zł) oraz na druk Poradnika Bezpieczeństwa 46 514 tys. zł, zakup czasu antenowego i emisja spotu na temat treści zawartych w Poradniku Bezpieczeństwa – 8 785,3 tys. zł.

(akta kontroli: Tom I str. 318-319; Tom II str. 97-105)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Łączne wydatki na wynagrodzenia i uposażenia w części 42 w 2025 r. według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wyniosły 17 504 374,4 tys. zł i wzrosły o 1 681 616,9 tys. zł (10,6%) względem 2024 r. Wzrost wydatków był spowodowany m.in. ujęciem dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego od 20% podwyżki wynagrodzeń w roku 2024 oraz zwiększeniem funduszu wynagrodzeń o 5% z tytułu waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2025 r. wyniosło 10 021 zł i wzrosło o 669 zł, tj. o 7,1% względem roku poprzedniego, w tym przeciętne wynagrodzenie brutto:

- pracowników (status 01) wzrosło średnio o 532 zł do kwoty 7 360 zł miesięcznie,
- osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (status 02) wzrosło średnio o 2 140 zł do kwoty 20 015 zł miesięcznie,
- pracowników służby cywilnej (status 03) wzrosło średnio o 583 zł do kwoty 8 636 zł miesięcznie,
- funkcjonariuszy (status 10) wzrosło średnio o 682 zł do kwoty 10 525 zł miesięcznie.

Przeciętne zatrudnienie w roku 2025 wyniosło 145 558 i było wyższe o 4 565 osób względem 2024 r., tj. o 3,2% m.in. z uwagi na: wzrost zatrudnienia funkcjonariuszy (o 4 334 osób) oraz członków korpusu służby cywilnej (o 153 osób) i osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (o 79 osoby).

(akta kontroli: Tom I str. 116-117; Tom II str. 293-316)

Wydatki na wynagrodzenia w MSWiA (dysponent III stopnia) według Rb-70 wyniosły 132 141,76 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2024 r. o 11 895,42 tys. zł, tj. o 9,9%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 14 537,05 zł i wzrosło o 865,17 zł, tj. o 6,3%, w tym przeciętne wynagrodzenie brutto:

- pracowników (status 01) wzrosło średnio o 697,53 zł do kwoty 10 737,67 zł miesięcznie,
- osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (status 02) wzrosło średnio o 865,65 zł do kwoty 19 618,51 zł miesięcznie,
- pracowników służby cywilnej (status 03) wzrosło średnio o 864,84 zł do kwoty 14 476,90 zł miesięcznie,
- funkcjonariuszy (status 10) wzrosło średnio o 752,37 zł do kwoty 21 292,11 zł miesięcznie.

Główną przyczyną zwiększenia wydatków na wynagrodzenia w 2025 r. był wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, tj. wzrost o 5%, kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej, osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i funkcjonariuszy oraz wynagrodzeń zasadniczych dla pracowników niebędących w korpusie służby cywilnej. Ponadto zwiększenie wydatków na wynagrodzenia w 2025 r. wynikało, m.in. z: wypłaty wyższych nagród jubileuszowych, wzrostu wydatków z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz przyznania środków z rezerwy celowej na sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników, realizujących nowe zadania wynikające z ustawy o ochronie ludności i obrony cywilnej.

Zatrudnienie w MSWiA (dysponent III stopnia) w 2025 r. zwiększyło się o 3,3% i wyniosło przeciętnie 757,50 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). Zamiany te spowodowane były, przede wszystkim, fluktuacją kadr w urzędzie oraz koniecznością zapewnienia bieżącego i prawidłowego funkcjonowania komórek organizacyjnych urzędu.

(akta kontroli: Tom I str. 322; Tom II str. 97-99)

Dysponent części 42 w roku 2025 zaplanował środki na wypłatę nagród Ministra dla funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych w łącznej wysokości 3 878 tys. zł w planie finansowym Ministerstwa (dysponent III stopnia) w dziale 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, w rozdziale 75495 - Pozostała działalność w § 4060 - Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń.

MSWiA (dysponent III stopnia) w roku 2025 wypłaciło 100% środków pozostających w dyspozycji Ministra na rachunki pomocnicze dla sum na zlecenie poszczególnych służb mundurowych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom I str. 323, 392-393; Tom II str. 284-290, 321-327)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 42 – Sprawy wewnętrzne zaplanowano w wysokości 21 813 375,3 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 20 213 415,1 tys. zł. Wydatki były wyższe od zrealizowanych w 2024 r. o 1 696 029,1 tys. zł (9,2%). Najwyższe wydatki dotyczyły wypłaty świadczeń z tytułu prawa do zaopatrzenia emerytalnego oraz wypłaty innych świadczeń przysługujących funkcjonariuszom w kwocie 18 062 590 tys. zł, tj. o 2,5% (436 641 tys. zł) więcej niż w 2024 r. (17 625 949 tys. zł). W 2025 r. świadczenia te wypłacono 225 276 osobom.

(akta kontroli: Tom I str. 261-264)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych ze środków dysponenta III stopnia – MSWiA w 2025 r. zaplanowano w wysokości 9 768,6 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 9 565,3 tys. zł, tj. o 203,3 tys. zł (2%) mniej niż zaplanowano. Wydatki poniesiono głównie na dopłaty do czynszu dla repatriantów (39 osób) i dopłaty do zakupu mieszkań dla repatriantów (238 osób) w kwocie 8 897,8 tys. zł.

(akta kontroli: Tom I str. 318-319; 388: Tom II str. 100-104)

Wydatki majątkowe

W ramach ustawy budżetowej w części 42 zaplanowano do realizacji wydatki majątkowe w łącznej wysokości 1 387 438,0 tys. zł. W wyniku zmian dokonywanych w trakcie roku plan wyniósł 2 735 756,8 tys. zł. Na koniec 2025 r. wykonanie wydatków majątkowych w części 42 wyniosło 2 682 828,9 tys. zł (98,1%) i było niższe o 95 268,8 tys. zł względem roku poprzedniego. W ramach tych środków dokonano m.in. realizacji inwestycji budowlanych w obiektach Policji i Straży Granicznej oraz zakupu sprzętu informatycznego i wyposażenia. Zmniejszenie wydatków w 2025 r. względem 2024 r. spowodowane było przede wszystkim zakończeniem finansowania dodatkowych zadań realizowanych w 2024 r.¹².

(akta kontroli: Tom I str. 260; Tom II str. 291-292, 298-302)

W MSWiA (dysponent III stopnia) zaplanowano pierwotnie wydatki majątkowe w kwocie 8 013,0 tys. zł na realizację 17 zadań. W trakcie roku wprowadzono do planu 35 nowe zadania na kwotę 68 893 tys. zł, a także zrezygnowano z czterech zadań na kwotę 896,0 tys. zł. Ostateczny plan wydatków majątkowych MSWiA po zmianach wyniósł 74 384,8 tys. zł i zakładał realizację 47 zadań. Wykonanie w tym zakresie wyniosło 72 533,8 tys. zł (tj. 97,5% planu po zmianach).

Wprowadzenie nowych zadań wynikało, przede wszystkim, z wejścia w życie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Wynikające z niej zadania obejmowały m.in.: rozbudowę infrastruktury modułu bezpieczeństwa sieci GoVnet, kontynuację migracji systemu telekomunikacyjnego łączności rządowej do technologii opartej o protokół IP oraz rozbudowę infrastruktury klienckiej sieci TESTA_NG.

(akta kontroli: Tom I str. 315-319, 326-327, 384-387, 389-391)

Dotacje i subwencje

Z budżetu dysponenta części 42 w roku 2025 na dotacje przyznano środki w łącznej kwocie 1 307 226,2 tys. zł, w tym:

¹² Zadania te dotyczyły m.in.: Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025 (największe wydatki były zaplanowane na 2024 r.); uzupełnienia potrzeb sprzętu dla podległych służb w celu wykorzystania go podczas sprawowania przez RP przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r.; a także zakupu dwóch śmigłowców dla Lotnictwa Policji.

- 561 402 tys. zł na realizację w 2025 r. zadań określonych w Rządowym Programie Rezerw Strategicznych na lata 2022 – 2026 przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych,
- 217 857,9 tys. zł na dotacje podmiotowe dla trzech uczelni służb państwowych (Akademii Policji w Szczytnie, Akademii Pożarniczej w Warszawie i Wyższej Szkole Straży Granicznej w Koszalinie),
- 109 400 tys. zł na wydatki majątkowe dla Państwowego Instytutu Medycznego MSWiA¹³ oraz 77 389,5 tys. zł na wydatki majątkowe Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej MSWiA.

Dotacje zostały wykorzystane w kwocie 1 195 947,4 tys. zł (91,7%) przyznanych środków. Główną przyczyną niepełnego wykonania było niewykorzystanie środków przeznaczonych na realizację w 2025 r. zadań określonych w Rządowym Programie Rezerw Strategicznych na lata 2022 – 2026 przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych (98 837,6 tys. zł).

Dysponent części 42 w roku 2025 przyznał subwencje z budżetu dla ww. podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w łącznej kwocie 66 239,8 tys. zł.

Szczegółową kontrolą objęto przyznane dotacje w łącznej kwocie 239 981,7 tys. zł (18,4% wartości udzielonych dotacji), z tego:

- 1) dotacje podmiotowe dla: Akademii Policji w Szczytnie (88 864,0 tys. zł), Akademii Pożarniczej w Warszawie (66 649,4 tys. zł) oraz Wyższej Szkoły Straży Granicznej (44 780,0 tys. zł) na realizację zadań związanych z bezpieczeństwem obywateli i ochroną ludności.
- 2) dotacje celowe dla:
 - Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego na wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa górskiego określonych w ustawie o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach oraz na zorganizowanych terenach narciarskich na terenie Tatr oraz Pasma Spisko-Gubałowskiego, w celu zapewnienia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach poprzez utrzymanie gotowości kadry ratowników górskich, utrzymanie obsługi administracyjnej, opracowywanie i udostępnianie komunikatów lawinowych (8 200,4 tys. zł),
 - PIM MSWiA na budowę nowego budynku wielofunkcyjnego na potrzeby Działu Transportu oraz funkcji medycznych w ramach kompleksu PIM MSWiA (24 187,9 tys. zł),
 - SP ZOZ – Szpital Specjalistyczny MSWiA w Otwocku na przebudowę oraz rozbudowę i nadbudowę budynków na potrzeby działalności medycznej szpitala (7 300,0 tys. zł).

Przekazywanie dotacji celowych następowało zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp, warunkami określonymi w umowach i zgłaszanym przez beneficjentów zapotrzebowaniem. Rozliczenie następowało zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach. Sprawozdania zostały zaakceptowane przez Ministra SWiA. Zadania określone w umowach zostały zrealizowane, a dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Przyznane dotacje zostały wykorzystane w kwocie 239 733,4 tys. zł, tj. w 99,9%.

(akta kontroli: Tom II str. 240-255)

Zobowiązania

Według sprawozdania Rb-28 zobowiązania w części 42 na koniec 2024 r. wyniosły 1 446 811,3 tys. zł i w całości były niewymagalne i dotyczyły przede wszystkim dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych oraz nagród rocznych dla funkcjonariuszy. Zobowiązania dysponenta III stopnia na dzień 31 grudnia 2025 r. wyniosły 14 924,1 tys. zł.

¹³ Dalej: PIM MSWiA.

Dotyczyły głównie zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (9 589 tys. zł).

(akta kontroli: Tom I str. 136-177, 291-292, 316, 341-347)

Badanie próby wydatków

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto wydatki poniesione przez Ministerstwo w kwocie 83 119,8 tys. zł, tj. 18,4% wszystkich wydatków z budżetu państwa dysponenta III stopnia¹⁴ w 2025 r. dobranych metodą monetarną (MUS).

Skontrolowane wydatki dokonywane były w ramach planu finansowego jednostki. Realizacja objętych badaniem wydatków, była zgodna z art. 44 ust. 3 ufp – były one celowe, zostały rzetelnie skalkulowane i zaplanowane. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących koniecznością płacenia odsetek, kar umownych lub opłat. Badanie NIK wykazało, że zakupione środki trwały prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i poprawnie sklasyfikowano, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych¹⁵.

Środki publiczne zostały wykorzystane głównie na zapewnienie usługi transmisji danych sieci telefonu alarmowego OST 112, dzierżawę włókien światłowodowych oraz dostawę łącz internetowych na potrzeby sieci GovNet, rozbudowę infrastruktury Modułu Bezpieczeństwa Sieciowego sieci GovNet, pomoc mieszkaniową i finansowanie pobytu repatriantów w ośrodkach adaptacyjnych.

(akta kontroli: Tom I str. 373-383)

Zamówienia publiczne

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 45 125,9 tys. zł. Wydatki dotyczące objętych badaniem zamówień zostały zrealizowane w 2025 r. i przeprowadzone w trybie:

- podstawowym – przetargu nieograniczonym, według procedury unijnej (art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych¹⁶) na druk Poradnika bezpieczeństwa (44 920 tys. zł),
- bez zastosowania upzp, w procedurze rozeznania rynku, zapytania ofertowego otwartego (na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 upzp) na realizację szkoleń z zakresu efektywnej komunikacji dla pracowników MSWiA (47,7 tys. zł)¹⁷,
- bez zastosowania upzp, bez rozeznania rynku (na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 upzp) na zakup sprzętu komputerowego (komputery All-in-One) (158,2 tys. zł).

W postępowaniach dotyczących zamówień, w których nie było wymagane zastosowanie upzp, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: Tom III str. 2-5; Tom IV str. 276-287, 294-296)

Rada Ministrów 27 maja 2025 r. uchwaliła Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, w którym w zadaniach priorytetowych w 2025 r. wskazano opracowanie i dostarczenie do każdego gospodarstwa poradnika kryzysowego, tj. Poradnika Bezpieczeństwa. Uchwała nr 74 dotycząca

¹⁴ Wydatki MSWiA wg Rb-28 wyniosły 451 171,9 tys. zł.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1864.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1312, dalej: ustawa upzp.

¹⁷ Zamówienie uwzględnia również wydatki poniesione na przeszkolenie pracowników z części: 17 – „Administracja publiczna” i 43 – „Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne”.

przyjęcia Program ochrony weszła w życie 5 czerwca 2025 r. Na przełomie czerwca i sierpnia zostały przeprowadzone przez Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego¹⁸ wraz z Biurem Finansowym MSWiA wstępne konsultacje rynkowe, o których mowa w art. 84 upzp, ich celem było zebranie opinii i doświadczeń rynkowych. W wyniku konsultacji rynkowych ostatecznie ustalono w opisie przedmiotu zamówienia.

Wniosek o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego został złożony 4 września 2025 r. Zakładano, że zamówienie realizowane będzie w czterech częściach i czterech etapach – od grudnia 2025 r. do marca 2026 r. Natomiast 5 września 2025 r. Dyrektor DOLiZK w uzgodnieniu z nadzorującym członkiem Kierownictwa podjął decyzję o skróceniu terminu realizacji i zakończenia druku Poradnika Bezpieczeństwa w grudniu 2025 r. Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA z upoważnienia Ministra SWiA wyjaśnił, że do skrócenia terminów doszło z uwagi na okoliczności geopolityczne i prowadzone działania hybrydowe podejmowane przez Federację Rosyjską.

Postępowanie przetargowe zostało wszczęte 12 września 2025 r. W ogłoszeniu o zamówieniu z 16 września 2025 r. MSWiA podzieliło zamówienia na osiem równych części, każda po 2 mln egzemplarzy i podało szacunkową wartość zamówienia w kwocie 22 660,0 tys. zł (netto), każda z części po 2 832,5 tys. zł.

Na podstawie art. 222 ust. 4 upzp, 29 września 2025 r. MSWiA podało informację, że na realizację zamówienia zamierza przeznaczyć 29 000 tys. zł, tj. na każdą część 3 625 tys. zł (brutto). Tego samego dnia, po otwarciu ofert MSWiA podało informacje, że w prowadzonym postępowaniu została złożona jedna oferta, spółki ABEDIK S.A., na łączną kwotę 44 920 tys. zł, na wydruk i dostarczenie 16 mln egzemplarzy, z czego: trzy części po 6 780 tys. zł, tj. o 87% więcej niż MSWiA przewidywało przeznaczyć; trzy części po 5 540,0 tys. zł, tj. o 53% więcej niż MSWiA przewidywało przeznaczyć oraz dwie części po 3 980,0 tys. zł, tj. o 10% więcej niż MSWiA przewidywało przeznaczyć. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DOLiZK zróżnicowanie cen ofertowych przez jedynego wykonawcę było przejawem oceny ryzyk biznesowych i nie było wynikiem przypadku, lecz odzwierciedleniem progresywnego modelu ryzyka logistycznego i produkcyjnego. Wykonawca składając ofertę skalkulował ceny tak, aby zabezpieczyć swoją wydolność operacyjną. Części droższe stanowiły zabezpieczenie na wypadek wygrania większej ich liczby, co wiązało się z przekroczeniem standardowych mocy przerobowych i konieczności reorganizacji procesów produkcyjnych. W poligrafii przy takim nakładzie i krótkim czasie druku koszty krańcowe nie rosną liniowo lecz progresywnie.

Łączna wartość oferty przewyższała kwotę, którą MSWiA zamierzało przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia o 15 920 tys. zł. MSWiA zdecydowało się na zwiększenie środków do poziomu złożonej oferty. Uzasadnieniem tej decyzji była, w ocenie kontrolowanego, konieczność zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i przygotowania obywateli na sytuacje kryzysowe w obliczu dynamicznie zmieniającej się sytuacji geopolitycznej i rosnącej liczby zagrożeń.

Zgodnie z postanowieniami Programu ochrony, wszystkie przyznane środki musiały być wydatkowane i rozliczone do końca grudnia danego roku budżetowego.

Zgodnie z § 3 ust. 6 pkt 2 każdej z ośmiu umów dotyczących druku i dostarczenia Poradnika Bezpieczeństwa, odbiór pakietów powinien polegać na sprawdzeniu zarówno liczby kartonów z pakietami, jak i jakości losowo wytypowanych pakietów pod względem zgodności Poradnika bezpieczeństwa, listu i koperty z nadrukiem z wydrukiem próbnym. Jak wynika z ustaleń kontroli nie dokonywano odbiorów częściowych, o których mowa w § 3 ust. 6 pkt 2 umów, dokonywano zaś odbioru transportu, m.in. przez kierowników magazynów RARS. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że

¹⁸ Dalej: DOLiZK.

brak odrębnie udokumentowanych protokołów odbioru częściowego wynikał z przyjętej praktyki realizacji zamówienia, w której kontrola jakości była wykonywana w sposób ciągły, na podstawie § 2 ust. 9 ww. umów.

Stosownie do § 2 ust. 9 ww. umów, MSWiA miało, m.in. uprawnienie do weryfikacji zgodności Poradnika bezpieczeństwa, listu i koperty z zatwierdzonym wydrukiem próbnym. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DOLiZK wydruki próbne badano poprzez wizualną ich kontrolę, w tym czytanie tekstów, sprawdzenie czytelności nadruków, sprawdzenie jakości szycia, poprawności cięcia oraz ogólną oceny broszury. W trakcie tych czynności badania wydruków próbnych badano: kolorystykę przy użyciu spektrofotometru, mierzono wymiary linijką, weryfikowano jakość i odwzorowanie tekstów i grafik przy użyciu lupy, oraz sprawdzano gramaturę przy użyciu wagi.

Ponad to, wykonawca był obowiązany do przekazywania dwóch wybranych przez siebie egzemplarzy z każdego wydrukowanych 100 tys. egzemplarzy do wykonania kontroli druku oraz umożliwić losową weryfikację spakowanych kartonów zawierających pakiety. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DOLiZK dokonywano kontroli druku dwóch egzemplarzy z każdego 100 tys. wydrukowanych egzemplarzy poprzez ich wizualną weryfikację z wydrukiem próbnym.

NIK zwraca uwagę, że Zamawiający nie wykorzystywał wszystkich form kontroli jakości przewidzianych w umowach. Powyższe doprowadziło do sytuacji, w której Ministerstwo nie posiadało, w momencie dokonywania odbiorów, wystarczającej wiedzy o jakości wydrukowanych Poradników.

(akta kontroli: Tom III str. 2-5; Tom IV str. 130-276, 361-367)

Szkolenia

Politykę szkoleniową w Ministerstwie reguluje „Polityka podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników MSWiA”, która określa zasady kierowania pracowników na szkolenia i inne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz ich finansowanie. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wyrażonej w Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2024, polityka ta wymagała aktualizacji w założonym terminie do końca 2025 r. Do czasu zakończenia kontroli nie wydano nowej polityki szkoleniowej.

W planie szkoleń MSWiA uwzględniono dziewięć z 10 tematów szkoleń rekomendowanych na rok 2025 przez Szefową Służby Cywilnej. Nie ujęto szkoleń z doręczeń elektronicznych, które zostały przeprowadzone rok wcześniej z udziałem 214 pracowników MSWiA.

W 2025 r. wydatkowano 257,5 tys. zł na 56 zrealizowanych przedsięwzięć szkoleniowych, w których wzięło udział 975 pracowników MSWiA, przy czym 25 z nich stanowiły szkolenia pozaplanowe (45% wszystkich przedsięwzięć). Wysoki wskaźnik szkoleń pozaplanowych wynikał z metodyki ich klasyfikowania w MSWiA. Plan szkoleń określał ogólne priorytety wskazujące obszary tematyczne, i szkolenia nie mieszczące się w tych priorytetach zostały formalnie wykazane jako zrealizowane poza planem. Jednocześnie Biuro Kadr i Szkolenia MSWiA przewidywało konieczność realizacji tych szkoleń planując na ich przeprowadzenie środki finansowe. Wydatki na te przedsięwzięcia były uzasadnione i właściwie udokumentowane.

Szczegółowym badaniem objęto cztery szkolenia na kwotę 82,3 tys. zł (32% wszystkich środków wydatkowanych na szkolenia):

- dofinansowanie do aplikacji legislacyjnej pracownika MSWiA organizowanej przez Rządowe Centrum Legislacji (32,7 tys. zł),
- realizację szkolenia z efektywnej komunikacji dla 147 pracowników MSWiA (39,8 tys. zł),
- dofinansowanie dla pięciu osób do szkolenia pn. „Audytor wewnętrzny systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji według normy PN-EN ISO/IEC” (8,5 tys. zł),

- dofinansowanie do szkolenia pracownika MSWiA z zakresu kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych (I i II poziom) (1,2 tys. zł).

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków na badane przedsięwzięcia szkoleniowe.

(akta kontroli: Tom V str. 1-27, 37-38, 59-136, 144-205, 303-304)

Kary i odszkodowania

MSWiA w 2025 r. wypłaciło 32 tys. zł tytułem odszkodowań zasądzonych na podstawie sześciu wyroków sądowych. Cztery odszkodowania, o łącznej wartości 16,5 tys. zł (51,6%), dotyczyły skarg na bezczynność Ministra SWiA w zakresie prowadzenia postępowań w trybie art. 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin¹⁹. Ponadto wypłacono odszkodowanie na kwotę 8,7 tys. zł (27,2%) zasądzone na podstawie art. 417 §1 Kodeksu cywilnego – odpowiedzialność za wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją oraz odszkodowanie na kwotę 6,8 tys. zł (21,2%) w związku z błędnie figurującym w Systemie Informacyjnym Schengen wpisem o dowodzie osobistym – zawarto ugodę. Szczegółowe badanie wszystkich wypłaconych odszkodowań nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli: Tom I str. 287; Tom II str. 105-121)

Ekwiwalenty

W okresie objętym kontrolą w MSWiA wypłacono ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy 19 osobom na łączną kwotę 127,7 tys. zł. Średnia kwota wypłaconego ekwiwalentu wynosiła 6,7 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto wydatki poniesione przez MSWiA na wypłatę ekwiwalentu ww. 19 osób. Przyczynami wypłaty ekwiwalentów były w szczególności: konieczność realizacji obowiązków służbowych do ostatniego dnia pracy oraz długotrwałe nieobecności pracowników. W zakresie naliczania i wypłaty ww. należności nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: Tom III str. 82-94, 279-283, 368)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Dysponent części 42 budżetu państwa ujął, przy braku wyraźnych regulacji, środki przeznaczone na nagrody dla funkcjonariuszy podległych służb pozostające w jego dyspozycji (3 878,0 tys. zł), w planie finansowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dysponent III stopnia), a następnie przekazywał je na rachunki pozabudżetowe jednostek organizacyjnych służb.

Stosownie do postanowień rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- z dnia 25 września 2014 r. w sprawie nagród i zapomóg dla policjantów oraz tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla policjantów²⁰,
- z dnia 12 sierpnia 2008 r. w sprawie wysokości funduszu na nagrody roczne, nagrody uznaniowe i zapomogi dla funkcjonariuszy Straży Granicznej²¹,

¹⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 2270.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2160 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie nagród dla policjantów.

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 491, dalej: rozporządzenie w sprawie nagród dla funkcjonariuszy Straży Granicznej.

- z dnia 10 października 2014 r. w sprawie nagród i zapomóg dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla strażaków²²

oraz zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie wysokości funduszu na nagrody dla funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa²³, w ramach ww. funduszy do dyspozycji Ministra właściwego do spraw wewnętrznych pozostawia się środki do wysokości wynikającej z iloczynu stawki stanowiącego 0,1% przeciętnego uposażenia i łącznej liczby etatów funkcjonariuszy w poszczególnych podległych Ministrowi służbach.

Stosownie do ww. przepisów fundusze dla poszczególnych służb tworzy się w jednostkach organizacyjnych Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej, a w przypadku Służby Ochrony Państwa²⁴, wysokość środków finansowych na nagrody uznaniowe i zapomogi ujmuje się w ramach planu wydatków na pozostałe należności funkcjonariuszy, będących w dyspozycji Komendanta SOP.

Dysponent części 42 w 2025 r. zaplanował te środki w wysokości 3 878 tys. zł w planie finansowym Ministerstwa (dysponent III stopnia). Zgodnie z decyzjami Ministra dysponent części 42 zlecał wypłatę środków dysponentowi III stopnia (MSWiA) na rachunki pomocnicze dla sum na zlecenie poszczególnych służb mundurowych, w celu wypłaty wskazanym w decyzji nagrodowej Ministra funkcjonariuszom. Wydatek ten w pełnej wysokości został uwzględniony w sprawozdaniach MSWiA: Rb-28 oraz Rb-70 w dział 754 rozdział 75495 status zatrudnienia 10 (funkcjonariusze).

Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA wyjaśniła, procedura przekazywania środków na nagrody Ministra, polegająca na przekazywaniu ich na rachunki pomocnicze dla sum na zlecenie jest jedynym możliwym rozwiązaniem pozwalającym na jednolitą formę przekazywania tych środków dla wszystkich podległych służb. Minister wyróżnił nagrodami m.in. strażaków Państwowej Straży Pożarnej, która jest finansowana z dwóch części budżetowych, tj. 42 – Sprawy wewnętrzne i 85/00 – Budżety wojewodów. Przyjęcie innej metody przekazywania wymusiłoby konieczność dokonywania zmian pomiędzy częściami budżetowymi, a co za tym idzie angażowania Ministra Finansów. Wskazała również, że powyższe rachunki służą m.in. do finansowania zadań zleconych do wykonania państwowej jednostce budżetowej. Ponadto są to środki przyznawane przez Ministra i taka forma przekazywania konstytuuje ten fakt, ponieważ wydatek jest po stronie Ministerstwa, a nie komendanta danej służby. Jednocześnie Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA wyjaśniła, że podjęte zostaną działania w kierunku nowelizacji rozporządzeń Ministra SWiA w sprawie tworzenia funduszu nagród dla policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej, strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa, w taki sposób aby utworzyć jednoznaczną i niebudzącą wątpliwości podstawę prawną do tworzenia funduszu w budżecie Ministerstwa – urzędu obsługującego Ministra.

(akta kontroli: Tom I str. 323, 392-393; Tom II str. 284-290, 321-327)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w obecnym stanie prawnym wydatkowanie środków na nagrody Ministra ze zwiększonego planu dysponenta III stopnia (Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji), a nie z planów podległych dysponentów, było działaniem niezgodnym z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

²² Dz. U. z 2014 r. poz. 1439 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie nagród dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej.

²³ Dz. Urz. MSWiA z 2018 r. poz. 6, dalej: zarządzenie w sprawie nagród dla funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa.

²⁴ Dalej: SOP.

Stosownie do § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁵ środki te należało zaplanować w jednostkach organizacyjnych podległych służb i dokonywać ewentualnych zmian w planach tych jednostek, tak aby ich wydatek dokonywany był zgodnie z zasadą określoną w art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp oraz miał odzwierciedlenie w ich sprawozdawczości, w tym w sprawozdaniach Rb-70.

Jednocześnie NIK nie kwestionuje uprawnień Ministra do dysponowania środkami na nagrody dla funkcjonariuszy podległych służb. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie wpłynęła na celowość i gospodarność dokonywanych przez MSWiA wydatków.

1.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Plan wydatków budżetu środków europejskich dla części 42 w ustawie budżetowej na 2025 r. wyniósł 178 936 tys. zł. Na koniec roku budżet ten wynosił 173 595 tys. zł, a zmniejszenie planu wynikało z przeniesienia do części 17 wydatków związanych z projektami:

- „MSWiA dla klimatu – poprawa efektywności energetycznej wraz z przebudową budynku głównego oraz obiektów towarzyszących przy ul. Zawrat 20 – etap inwestycyjny”,
- „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych” – projekt realizowany przez Komendę Główną PSP.

Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 42 630 tys. zł (24,6% planu po zmianach) i były wyższe od wykonania 2024 r. o 26 022 tys. zł (tj. o 156,7%). Wydatkowano je przede wszystkim w ramach programów: Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (17 716 tys. zł) oraz Fundusze Europejskie dla Wielkopolski (19 888 tys. zł). W ujęciu podmiotowym najwyższe wykonanie stwierdzono w Policji (35 849 tys. zł) i Państwowej Straży Pożarnej (5 344 tys. zł). Główną przyczyną niższego wykonania była niepełna realizacja Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (wydatkowano z tego Programu 12,5% z planowanych po zmianach 141 188 tys. zł). Wynikało to przede wszystkim z:

- zmian harmonogramów realizowanych przez Komendę Główną PSP projektów dotyczących zwiększenia skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych oraz usprawnienia systemu ratownictwa w transporcie kolejowym (nie wydatkowano łącznie 49 318,6 tys. zł),
- nieuzyskania dofinansowania na projekty związane z poprawą efektywności energetycznej obiektów Policji (nie wydatkowano 29 184,8 tys. zł),
- zmian harmonogramów oraz oszczędności w realizowanych przez Komendę Główną Policji projektów dotyczących zakupu: ręcznych mierników prędkości z rejestracją obrazu wraz ze szkoleniem (nie wydatkowano 22 779,3 tys. zł) oraz urządzeń do obsługi miejsca zdarzenia (nie wydatkowano 4 663,7 tys. zł).

W jednostce kontrolowanej (dysponent III stopnia) plan wydatków budżetu środków europejskich wyniósł 4 172 tys. zł, które były przeznaczone na sfinansowanie części projektu pn. „MSWiA dla klimatu – poprawa efektywności energetycznej wraz z przebudową budynku głównego oraz obiektów towarzyszących przy ul. Zawrat 20 – etap inwestycyjny” (w ramach Funduszy Europejskich na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021-2027). Z uwagi na przedłużające się procedury dotyczące uregulowania stanu prawnego tej nieruchomości kierownictwo MSWiA podjęło decyzję o przeniesieniu środków z tego zadania na realizację projektu pn. „Dostępny

²⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1375.

samorząd” w ramach Programu Fundusze Europejskie dla rozwoju społecznego 2021-2027 r. (cz. 17 budżetu państwa).

NIK zwraca uwagę na niskie wykonanie wydatków BŚE i w konsekwencji opóźnienia w realizacji zaplanowanych na 2025 r. zadań. Niskie wykonanie wynika z opóźnień w realizacji wydatków przez dysponentów podległych Ministrowi SWiA. Dysponent cz. 42 monitorował, w trakcie roku, stopień wykorzystania budżetu BŚE i dokonywał przesunięć wydatków w ramach budżetów jednostek i pomiędzy dysponentami. Ponadto po dokonaniu oceny wykonania budżetu państwa w części 42 za I półrocze 2025 r. zostały do podległych dysponentów pisma dotyczące konieczności dokonania szczegółowej analizy pod kątem możliwości przeniesienia środków pochodzących z BŚE do budżetów innych dysponentów lub ich zablokowania.

(akta kontroli: Tom II str. 256-275, 338-345, 328-329)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich odbywała się, co do zasady, zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i przepisach wykonawczych. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na niskie wykonanie planu wydatków BŚE. W 2025 r. zrealizowano jedynie 24,6% planu po zmianach tego budżetu. W konsekwencji nie zrealizowano, m.in. projektów dotyczących zwiększenia skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych, usprawnienia systemu ratownictwa w transporcie kolejowym, czy projektów związanych z poprawą efektywności energetycznej obiektów Policji.

NIK wskazuje również na wysokie kwoty blokad środków przeznaczonych na zadania realizowane przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych (RARS). W 2025 r. zaszła potrzeba zablokowania niewydatkowanych środków w kwocie 417 080,5 tys. zł, co stanowiło aż 34,6% kwoty zaplanowanej na 2025 r. W konsekwencji nie zrealizowano, m.in. zadania polegającego na wyposażeniu samolotu przeznaczonego do transportu medycznego, nie utworzono zakładanych rezerw produktów naftowych i surowców oraz rezerw specjalnych, a także nie zrealizowano w planowanym zakresie prac przy rozbudowie budynku magazynowego z przeznaczeniem na hurtownię farmaceutyczną. NIK zauważa jednocześnie, że zostały podjęte w Ministerstwie działania organizacyjne oraz nadzorcze, które w przyszłości mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności realizacji zadań przez RARS.

Przyjęty przez Ministra system planowania i wydatkowania środków przeznaczonych na nagrody i zapomogi dla funkcjonariuszy podległych Ministrowi służb nie był realizowany w zgodzie z przyjętymi przepisami. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ujął środki pozostające w jego dyspozycji (3 878,0 tys. zł), w planie finansowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dysponent III stopnia). Przepisy regulujące kwestie nagród i zapomóg dla funkcjonariuszy podległych Ministrowi SWiA służb enumeratywnie wskazują jednostki, w których ten fundusz się tworzy i wśród tych jednostek nie zostało wymienione Ministerstwo SWiA, przy jednoczesnym uprawnieniu Ministra do dysponowania określoną częścią tego funduszu. Ponadto Ministerstwo przekazywało środki z tytułu nagród przyznanych przez Ministra na rachunki pozabudżetowe jednostek organizacyjnych służb i w konsekwencji wydatki dokonywane przez te jednostki na rachunki osób nagrodzonych nie miały odzwierciedlenia w planach finansowych i tym samym w sprawozdawczości tych jednostek. NIK nie kwestionuje prawa Ministra do nagradzania funkcjonariuszy i pracowników podległych mu służb i choć Minister wydatkował

środki na nagrody celowo i gospodarnie, to jednak sposób planowania i przekazywania tych środków nie miał dostatecznych podstaw prawnych w obowiązujących przepisach.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 42 i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

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

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 42 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli: Tom I str. 116-235, 266-280, 323, 328-334, 338-371)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę łączne sprawozdania budżetowe za 2025 r. i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne. Sprawozdania te zostały sporządzone przez dysponenta części na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek).

Roczne sprawozdania budżetowe za 2025 r. oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. MSWiA – dysponenta III st. zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

V. Wnioski

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

Wdrożenie rozwiązań prawno-organizacyjnych zapewniających planowanie, przyznawanie i przekazywanie nagród dla funkcjonariuszy i pracowników podległych formacji w sposób zapewniający poszanowanie wynikającej z przepisów ufp zasady przejrzystości finansów publicznych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²⁶ 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 22 kwietnia 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1045, ze zm.). W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.