



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KPB.410.001.04.2023

Pan  
Mariusz Kamiński  
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji  
ul. Batorego 5 02-591 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
nr 47/2023 z dnia 31 maja 2023 r.

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 42 – Sprawy Wewnętrzne

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29  
kpb@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, powołany na stanowisko z dniem 14 sierpnia 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Justyna Borowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/21/2023 z 5 stycznia 2023 r.</li><li>2. Adriana Surwilo, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/22/2023 z 5 stycznia 2023 r.</li><li>3. Jacek Szczerbiński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/23/2023 z 5 stycznia 2023 r.</li><li>4. Igor Szlachetka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/24/2023 z 5 stycznia 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli str.1-8)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 42 – Sprawy wewnętrzne oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa.</p> <p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,</li><li>– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup> (dalej: ufp), w tym:</li></ul>
--------------	---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

- a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
- b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 42 - Sprawy wewnętrzne.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta III stopnia działań windykacyjnych.

Zakres kontroli

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa kontrola windykacji zaległości,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 42 - Sprawy wewnętrzne w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 42 - Sprawy wewnętrzne limitów wydatków, w tym - limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analiza stanu zobowiązań,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 42 - Sprawy wewnętrzne,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 42 - Sprawy wewnętrzne.

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

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 42 - Sprawy wewnętrzne wykorzystano wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2022 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

### III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmował działania celem zapewnienia właściwego wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne, jednakże nie zapobiegły one powstaniu zobowiązań wymagalnych w jednostkach podległych. NIK pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego na 2022 r. przez Dyrektora Generalnego MSWiA jako dysponenta III stopnia środków budżetowych.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Tak jak w latach poprzednich NIK zwróciła uwagę na niedoszacowanie kwot wydatków w ustawie budżetowej na 2022 r. względem wykazywanych w trakcie roku potrzeb finansowych jednostek funkcjonujących w ramach części 42. Skutkowało to osiągnięciem planowanych limitów wydatków w niektórych rozdziałach klasyfikacji budżetowej już w trakcie roku budżetowego. W ocenie NIK nadzór Dysponenta cz. 42 w tym zakresie był nieskuteczny i niewystarczający, a podejmowane działania często opóźnione i w większości prowadzone na wniosek jednostek podległych MSWiA lub Ministerstwa Finansów. Działania nadzorcze Dysponenta części 42 ograniczały się zasadniczo, podobnie jak w latach ubiegłych, do przekazywania do Ministra Finansów wniosków dysponentów niższego stopnia o uruchomienie środków z rezerwy celowej przeznaczonej na pokrycie zobowiązań wymagalnych oraz przenoszeniu środków w ramach klasyfikacji budżetowej i pomiędzy jednostkami. W ocenie NIK były one niewystarczające i mogły mieć wpływ na powstanie zobowiązań wymagalnych w Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA i jednostkach organizacyjnych Policji. Zobowiązania te na koniec 2022 r. wyniosły łącznie 90 625 tys. zł. NIK wskazuje, że jest to kolejny rok w którym występuje konieczność zasilania budżetów jednostek podległych Ministrowi SWiA, zwłaszcza Policji, środkami z rezerw na pokrycie wydatków, które powinny zostać sfinansowane środkami znajdującymi się w budżetach tych podmiotów. Zdaniem NIK za konieczne należy uznać przeprowadzenie przez dysponenta cz. 42 pogłębionej analizy procesów oraz kompleksowej kontroli szacowania potrzeb oraz angażowania środków przez jednostki w tej części budżetowej.

Na podstawie wybranych prób wydatków i postępowań o udzielenie zamówień stwierdzono, że realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez dysponenta III stopnia odbywała się zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych. Nie stwierdzono przypadków dokonywania wydatków w sposób niegospodarny, nierzetelny bądź niecelowy. Przy udzielaniu zamówień publicznych zachowano zasadę uczciwej konkurencji, przestrzegano ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup> i procedur wewnętrznych MSWiA, a wydatki budżetowe zostały zrealizowane w ramach planu finansowego i rzeczowego jednostki, na zadania podejmowane dla osiągnięcia założonych celów.

Kontrolowana jednostka (MSWiA) podejmowała skuteczne i adekwatne działania windykacyjne w celu wyegzekwowania należności Skarbu Państwa. Stwierdzone przypadki opóźnień w przekazywaniu dokumentacji dotyczącej windykacji należności wynikały głównie z niewłaściwego przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi MSWiA i ze względu na ich wartość nie miały istotnego wpływu na

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.), tzw. nowe Prawo zamówień publicznych, zwane dalej: „nupzp”.

ocenę prawidłowości realizowanych zadań. Dysponent części 42 sprawował nadzór nad dochodzeniem należności i zaległości przez podległych dysponentów dokumentując to sporządzeniem analizy za I półrocze 2022 r. Zaległości w części 42 wzrosły jednak w stosunku do 2021 r. o 41 963,1 tys. zł (tj. o 25,2%).

Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych, sporządzone przez dysponenta części i kontrolowaną jednostkę (dysponenta III stopnia), zostały opracowane terminowo, rzetelnie i prawidłowo zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalno-rachunkowym. Wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Funkcjonujący system rachunkowości oraz mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące ewidencjonowania operacji finansowych i gospodarczych zapewniały wiarygodność ksiąg rachunkowych dysponenta części 42.

#### **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

##### **Dochody budżetowe – windykacja należności**

Opis stanu faktycznego

W 2022 r. dysponent części 42 – Sprawy wewnętrzne wykonał dochody na poziomie 120 426,4 tys. zł (tj. 141,5% planu określonego w ustawie budżetowej), które były wyższe o 17 249,1 tys. zł (tj. o 16,7%) niż dochody wykonane w roku 2021.

Głównymi źródłami dochodów dysponenta były:

- wpływ z tytułu dywidendy od Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA w kwocie 38 850 tys. zł (32,3% dochodów dysponenta),
- zwroty z tytułu nienależnie pobranych świadczeń emerytalno-rentowych w kwocie 13 528,1 tys. zł,
- wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych nakładanych przez Straż Graniczną w kwocie 7 839,7 tys. zł.

(akta kontroli str. tom I 433-488, tom II str. 543-549, 304-307)

Dysponent wykazał ponadto ujemne dochody z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów<sup>6</sup> w kwocie 812,7 tys. zł. Ujemne dochody dotyczyły zwrotu pobranych kar umownych przez Komendę Główną Policji w wysokości 179,9 tys. zł naliczonych w związku z opóźnieniem w realizacji umowy oraz wpłaty<sup>7</sup> kwoty 683,8 tys. zł<sup>8</sup> tytułem nienależnie pobranych kar umownych naliczonych za odstąpienie przez kontrahenta od realizacji umowy.

(akta kontroli tom II str.216-248, 543-549)

W 2022 r. MSWiA – jako dysponent III stopnia, zrealizowało dochody w wysokości 721,5 tys. zł (tj. 220% planu) i były one niższe niż wykonanie w 2021 r. o 217,7 tys. zł (tj. 23,2%). Na niższe wykonanie planu miały niższe wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> § 0950 rozdziałów 75295 oraz 75402 odpowiednio na kwotę 179,9 tys. zł i 632,8 tys. zł

<sup>7</sup> Zasądzonej od Skarbu Państwa – Komendanta Głównego Policji.

<sup>8</sup> Wraz z ustawowymi odsetkami.

i Administracji. Głównym źródłem dochodów MSWiA w części 42 były kary umowne naliczonych firmie EXATEL S.A. w kwocie 261 tys. zł (36,2 % dochodów dysponenta).

(akta kontroli tom IV str. 45-46, 73-75)

Na dzień 31 grudnia 2022 r. dysponent części wykazał należności pozostałe do zapłaty w kwocie 258 582,8 tys. zł, w tym 208 448,5 tys. zł zaległości netto. Oznaczało to wzrost o 50 238,3 tys. zł (tj. 24,1%) względem stanu należności na dzień 31 grudnia 2021 r., a w odniesieniu do zaległości netto o 41 963,1 tys. zł (tj. 25,2%).

Główną przyczyną wzrostu zaległości były większe o 28 431,6 tys. zł zaległości z tytułu kar nałożonych przez Straż Graniczną na przewoźników lotniczych (łącznie 62 707,6 tys. zł, tj. 30,1% zaległości dysponenta) oraz wzrost o 2 155,1 tys. zł zaległości dotyczących wpływów z pozostałych odsetek dotyczących głównie kar nakładanych przez Straż Graniczną na przewoźników, którzy przywieźli do granicy cudzoziemców nieposiadających ważnego dokumentu.

(akta kontroli tom II str. 155-165, 308-310)

MSWiA jako dysponent III stopnia na dzień 31 grudnia 2022 r. wykazało pozostałe do zapłaty należności w wysokości 20 673,6 tys. zł, w tym 291,8 tys. zł zaległości netto, co oznaczało wzrost należności w stosunku do stanu na koniec 2021 r. o 1 729,3 tys. zł, tj. o 9,1%. Główną przyczyną wzrostu należności w odniesieniu do roku poprzedniego było naliczenie odsetek od należności spornych, w których do dnia 31 grudnia 2022 r. nie zapadły prawomocne wyroki.

(akta kontroli tom IV str. 45-46, 73-75)

Skuteczność podejmowanych przez MSWiA działań windykacyjnych przeprowadzono na próbie pięciu zaległości na łączną kwotę 93,7 tys. zł. W dwóch przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości, pozostałe trzy przypadki opóźnień w przekazywaniu dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi MSWiA zostały opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom IV str. 7-11, 81-82, 87-99, 110-119)

W MSWiA nie odraczano ani nie rozkładano na raty należności. W MSWiA umorzono w 2022 r. zaległości na łączną kwotę 49 tys. zł. W celowo dobranej próbie umorzonych zaległości na kwotę 21,1 tys. zł (tj. 43%) nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 73-76, 81-82, 100-109)

W MSWiA nie wystąpiły przypadki przedawnienia się zaległości. Badanie pięciu najstarszych, nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2022 r. należności w łącznej kwocie 28,4 tys. zł<sup>9</sup> wykazało, że do końca 2022 r. nie zachodziły przesłanki do spisania ich jako nieściągalne. W trakcie czynności kontrolnych uprawomocniło się jedno postanowienie o umorzeniu egzekucji wobec jej bezskuteczności<sup>10</sup>, a także wpłynęło do MSWiA, w związku z wykonaniem przez dłużnika planu spłaty, nieprawomocne postanowienie sądu orzekającego całkowite wykonanie planu spłaty przez dłużnika wraz z umorzeniem pozostałych należności.

(akta kontroli tom IV str. 4, 7-11, 81-86)

<sup>9</sup> Których należności główne powstały w latach 2009-2014.

<sup>10</sup> Wraz z informacją komornika o licznych zbiegach egzekucji, braku majątku dłużnika, z którego skutecznie można by prowadzić egzekucje oraz innymi wierzytelnościami, w tym wielokrotnie wyższymi i podlegającymi zaspokojeniu wcześniej niż zaległość MSWiA.

Proces dochodzenia należności i zaległości przez podległych dysponentów monitorowany był przez dysponenta części na podstawie przedstawionej Ministrowi SWiA półrocznej informacji sporządzonej w Departamencie Budżetu MSWiA (dalej: DB MSWiA) w oparciu o materiały przesłane przez podległych dysponentów.

Jak wskazała Dyrektor DB MSWiA z materiałów przesłanych przez podległych dysponentów wynikało, że należności te są na bieżąco monitorowane i egzekwowane. Ponadto nadmieniła, że ewentualne podjęcie działań nadzorczych przez DB MSWiA jest uzależnione od danych przedłożonych przez podległych dysponentów, które zostaną wykorzystane do opracowania rocznej informacji z wykonania budżetu w części 42. Odnośnie rosnącego stanu należności pozostałych do zapłaty Dyrektor DB MSWiA wskazała, że dotyczy to głównie jednostek organizacyjnych Straży Granicznej i Policji, a podejmowane przez tych dysponentów czynności są adekwatne. Niemniej jednak rosnący stan zaległości nie jest zależny od tych jednostek, gdyż wynika m.in. z przewlekłości postępowań egzekucyjnych, ich niskiej skuteczności, długotrwałych postępowań sądowych, a także upadłości dłużników lub problemów z ustaleniem ich miejsca zamieszkania.

(akta kontroli tom II str. 155-165)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W trzech<sup>11</sup> z pięciu spraw wybranych do badania postępowań windykacyjnych stwierdzono przypadki naruszenia pięciodniowego terminu wskazanego w § 4 ust. 1 zarządzenia nr 18 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 6 sierpnia 2019 r. w sprawie należności pieniężnych Skarbu Państwa w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>12</sup> (dalej: zarządzenie). W myśl przywołanego postanowienia komórka właściwa w terminie 5 dni roboczych od wpływu do MSWiA dowodów księgowych, z których wynika obowiązek wpłaty należności lub zmiana jej wysokości przekazuje je do Wydziału Finansowego. Stwierdzone opóźnienia w badanych przypadkach wynosiły od 58 do 844 dni,

Naruszenie ww. postanowienia dotyczyło nieterminowego przekazania dokumentacji dot. zmiany wysokości należności<sup>13</sup> przez Departament Zezwoleń i Koncesji (dalej: DZiK) MSWiA. Dyrektor DZiK wskazał, że w przypadku dwóch opóźnień ich przyczyną było przeoczenie radcy prawnego prowadzącego sprawę, a także prowadzenie sprawy po zmianie referenta w przekonaniu, że dokumentacja ta została już wcześniej przesłana do Biura Finansowego.

W jednej sprawie, zdaniem Dyrektora DZiK, nie doszło do naruszenia instrukcyjnego terminu wskazanego w § 4 ust. 1 zarządzenia, gdyż na przesłanym pocztą elektroniczną postanowieniu brak było daty jego prawomocności. Jednak w opinii NIK stwierdzenie to nie ma podstaw, ponieważ 6 lipca 2022 r. radca prawny został także poinformowany o dacie prawomocności postanowienia komornika, którego oryginał został odebrany już 12 kwietnia 2022 r. Przekazanie dokumentacji dot. zmiany wysokości należności od dłużnika zostało przesłane do Biura Finansowego dopiero 9 września 2022 r., pomimo że informację o dacie jego prawomocności radca prawny

<sup>11</sup> DZiK-III-4722/94/2015/MŚ, DZiK-III-4722-5212/2010, DZiK-III-4722/362/11/MŚ.

<sup>12</sup> Zmienionego zarządzeniem nr 6 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie należności pieniężnych Skarbu Państwa w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>13</sup> Postanowienia o umorzeniu postępowań egzekucyjnych, w których orzeczono o obowiązku zwrotu na rzecz MSWiA łącznie 1050 zł kosztów zastępstwa w egzekucji, 122,62 zł kosztów egzekucji oraz wyroku sądu wraz z orzeczeniem kosztów klauzuli wykonalności w wysokości 120 zł.

## OCENA CZĄSTKOWA

powziął ponad 2 miesiące wcześniej. Tym samym nie dochowano terminu pięciu dni roboczych wskazanemu w § 4 ust. 1 zarządzenia.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie nieterminowego przekazywania dokumentów dotyczących należności pomiędzy komórkami organizacyjnymi MSWiA były spowodowane nieprawidłowym obiegiem informacji wewnątrz Ministerstwa, ale biorąc pod uwagę ich charakter oraz wagę nie miały one wpływu na ocenę skuteczność podejmowanych działań windykacyjnych, a tym samym nie spowodowały obniżenia oceny częściowej kontrolowanego obszaru.

## OBSZAR

### 2. Wydatki

#### 2.1 Wydatki budżetu państwa

##### Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2022 wydatki budżetu państwa w części 42 - Sprawy wewnętrzne zostały zaplanowane w wysokości 26 713 588,0 tys. zł. Plan finansowy został zwiększony per saldo o 1 776 982,2 tys. zł do kwoty 28 490 570,2 tys. zł w wyniku zasilenia budżetu środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych<sup>14</sup>.

W 2022 r. w części 42 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 28 431 073,5 zł tys. zł<sup>15</sup>, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2021 wykonanie wydatków było niższe o 1 218 886,7 tys. zł, tj. o 4,1%. Istotne zmniejszenie wykonania wydatków w odniesieniu do 2021 r. nastąpiło w zakresie dotacji i wydatków majątkowych, co było głównie spowodowane realizacją w 2022 r. wydatków niewygasających z 2021 r.

Plan wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) po zmianach wyniósł 248 685,7 tys. zł, w tym zwiększenie o 19 267,0 tys. zł w związku z przyznaniem środków z rezerw celowych. Wykonanie wyniosło 247 894,4 zł tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. Wydatki były wyższe o 14 233,3 tys. zł (o 6,1%) od wydatków poniesionych w 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 288-303, 380-394, tom III str. 26, 393-413)

Dysponent części 42 podjął decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków w ramach budżetu państwa na podstawie art. 177 ufp z tytułu opóźnień w realizacji zadań i nadmiaru posiadanych środków, na wnioski podległych dysponentów. Łączna kwota blokad budżetu państwa wyniosła 87 436,0 tys. zł (55 decyzji), w tym środki z rezerw celowych i ogólnej w wysokości 56 455,3 tys. zł (144 decyzje i dwie korekty). W odniesieniu do 130 wniosków blokady dokonane zostały w terminie niezwłocznym (do 5 dni od złożenia wniosku przez jednostkę), w pozostałych 71 przypadkach blokady dokonywane były w terminie do 6 do 17 dni, w tym w 29 przypadkach w terminach powyżej 10 dni. Istotny udział (12% wartości) w dokonanych blokadach miały wnioski złożone w związku z niewykorzystaniem środków na zadania realizowane w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Najwyższy udział w zablokowanych środkach miała

<sup>14</sup> Zwiększenie planu nastąpiło w wyniku zasilenia budżetu środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych (1 813 772,6 tys. zł). Istotne zwiększenia planu nastąpiły w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych i dotyczyły przede wszystkim uruchomienia środków na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa dla Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA.

<sup>15</sup> Łącznie z wydatkami przeniesionymi na wydatki niewygasające z 2021 r. w kwocie 1 366 776,2 tys. zł (wykonanie w 2022 r. wyniosło 1 359 825,2 tys. zł).



KGP – 51,8% oraz Departament Budżetu MSWiA – 22,4%. Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA wyjaśniła, że opóźnienia w podejmowaniu decyzji o blokadach wynikały z problemów technicznych systemu TREZOR, czasochłonności procesu oraz weryfikacji poprawności przedkładanych wniosków przez jednostki.

Z zablokowanych przez MSWiA środków, Minister Finansów decyzją z dnia 22 grudnia 2022 r. dokonał zmniejszenia wydatków w części 42 - Sprawy wewnętrzne na łączną kwotę 38 933,4 tys. zł, z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: rezerwa COVID-19), w tym 38 234,2 tys. zł (98,2%) dotyczyło blokad środków pochodzących z rezerw (ogólnej i celowych).

Szczegółowym badaniem objęto najwyższą blokadę środków (tj. z rezerwy celowej poz. 56) w wysokości 28 012,2 tys. zł, co stanowiło 32% łącznej wartości środków zablokowanych przez dysponenta części. Zgłoszone przez Policję nadmiarowe środki i z tytułu opóźnień w realizacji zadań (m.in. w związku z nieobsadzeniem etatów Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości), były uzasadnione i zostały zablokowane niezwłocznie.

(akta kontroli tom I str. 154-162, 264-293, 383-387, 404)

Łączne wydatki na wynagrodzenia i uposażenia w części 42 w 2022 r. według sprawozdania Rb 70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wyniosły 11 958 566,6 tys. zł i wzrosły o 933 440,0 tys. zł (8,5%) względem 2021 r. Wzrost wydatków w ramach wynagrodzeń pracowników i uposażeń funkcjonariuszy wynikał z „odtworzenia” funduszu nagród, ujęcia dodatkowych środków na podwyżki wynagrodzeń i uposażeń od 1 stycznia 2022 r. (wzrost o 4,4%) oraz realizacji „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025” (dalej: Program modernizacji)<sup>16</sup>.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wynosiło 6 862 zł i wzrosło o 451 zł, tj. 7%, względem 2021 roku. Znaczny wzrost nastąpił w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (z 14 354 zł do 17 348 zł, tj. o 2 994 zł (20,9%)) w związku z wprowadzoną rozporządzeniem Prezydenta RP<sup>17</sup> zmianą mnożników kwoty bazowej.

Przeciętne zatrudnienie w 2022 r. wyniosło 143 318 osób i było wyższe względem 2021 r. o 1 904 osób, tj. o 1,3%. Najwyższy wzrost o 1 873 osoby, tj. o 1,6% odnotowano w grupie funkcjonariuszy, co wynikało przede wszystkim z realizacji Programu modernizacji<sup>18</sup>.

Wydatki na wynagrodzenia w MSWiA (u dysponenta III stopnia) według Rb-70 w 2022 r. wyniosły 94 849,9 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2021 r. o 13 670,5 tys. zł, tj. o 16,8%. Było to spowodowane m.in. wypłatą wyższych nagród uznaniowych, jubileuszowych, odpraw emerytalnych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wynosiło 10 702 zł i wzrosło

<sup>16</sup> Wzrost od 1 stycznia 2022 r. wynagrodzeń pracowników i uposażeń funkcjonariuszy formacji resortu spraw wewnętrznych i administracji o kwotę odpowiednio 328 zł i 375 zł przeciętnie miesięcznie na etat w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. poz. 1394).

<sup>18</sup> Wynika przede wszystkim z realizacji przedsięwzięcia Programu modernizacji pn. Wzmocnienie etatowe funkcjonariuszy, w ramach którego na ten cel w roku 2022 przyznano dodatkowo w Policji 1 700 etatów, w Straży Granicznej 200 etatów i w Państwowej Straży Pożarnej 150, w tym w części 42 – 8.

o 1 550 zł, tj. o 16,9%. Zatrudnienie w 2022 r. nie odbiegało od 2021 r. i wyniosło przeciętnie 739 osób.

(akta kontroli tom I str. 230-241, tom II str. 283-285, tom III str. 381-391)

W ramach ustawy budżetowej na 2022 r. w części 42 zaplanowano wydatki inwestycyjne o łącznej wartości 376 632 tys. zł<sup>19</sup> (bez wydatków na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej) na realizację 286 zadań. W wyniku zmian dokonywanych w trakcie roku plan po zmianach wyniósł 452 911 tys. zł<sup>20</sup> i odnosił się do 545 zadań inwestycyjnych. Przeniesienia w planie wydatków majątkowych były dokonywane w trybie art. 171 ufp, za zgodą Ministra Finansów. Na koniec 2022 r. wykonanie wydatków inwestycyjnych w części 42 wyniosło 425 606 tys. zł<sup>21</sup>, tj. 94% planu po zmianach. Zadania dotyczyły głównie realizacji inwestycji budowlanych w obiektach Policji, Straży Granicznej i zakładów opieki zdrowotnej MSWiA oraz zakupu sprzętu transportowego, sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej, sprzętu informatyki i łączności na potrzeby jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi SWiA.

W MSWiA zaplanowano pierwotnie wydatki majątkowe w kwocie 16 536 tys. zł<sup>22</sup> na realizację 16 zadań. W trakcie roku wprowadzono do planu 18 nowych zadań na kwotę 4 681 tys. zł, a także zrezygnowano z ośmiu zadań na kwotę 4 681 tys. zł (w tym dwóch zadań dodanych w trakcie roku na kwotę 185 tys. zł). Ostateczny plan wydatków majątkowych MSWiA po zmianach wyniósł 21 824 tys. zł i zakładał realizację 26 zadań. Wykonanie w tym zakresie wyniosło 21 037,3 tys. zł (tj. 96,4% planu po zmianach). Zrealizowane wydatki majątkowe dotyczyły w szczególności:

- przebudowy budynków MSWiA na ul. Szucha i ul. Zawrat w Warszawie,
- budowy systemu rejestracji broni,
- poprawy efektywności energetycznej budynku MSWiA przy ul. Rakowieckiej 2a /Batorego 5 w Warszawie,
- remontu i wymiany okien w biurze przepustek przy ul. Rakowieckiej 2a w Warszawie.

(akta kontroli tom II str. 416-495, tom IV str. 227-231, 235-248)

Dysponent części 42 otrzymał w 2022 r. środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa w łącznej wysokości 35 859,7 tys. zł, z których wykorzystano 35 304,9 tys. zł, a kwotę 1,6 tys. zł Minister Finansów przeniósł na utworzenie rezerwy COVID-19. Rezerwa ogólna przeznaczona została na dotacje celowe dla: ochotniczych straży pożarnych na zakup sprzętu dla Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych (25 000 tys. zł), Policji na zakup sprzętu transportowego do realizacji działań związanych z zabezpieczeniem wschodniej granicy RP (10 000 tys. zł) oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa na przygotowanie systemu geoinformacyjnego umożliwiającego wsparcie procesu decyzyjnego w obszarze bezpieczeństwa narodowego (861,3 tys. zł). Niewykorzystanie przez Policję kwoty 549,8 tys. zł (tj. 99,1% niewykorzystanych środków rezerwy ogólnej) spowodowane było późną dostawą samochodów

<sup>19</sup> W tym wydatki majątkowe na inwestycje i zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w wysokości 216 598,0 tys. zł (214 zadań inwestycyjnych).

<sup>20</sup> W tym wydatki majątkowe jednostek budżetowych w wysokości 302 010,3 tys. zł na 469 zadań inwestycyjnych.

<sup>21</sup> W tym wydatki majątkowe jednostek budżetowych w wysokości 293 499,1 tys. zł, wykonane w 97,2% planu po zmianach, niższe od wykonania w 2021 r. o 1 142 936,3 tys. zł (o 79,6%).

<sup>22</sup> W tym 2 365 tys. zł finansowane, a 429 tys. zł współfinansowane z budżetu środków europejskich.

osobowych do jednostki (brakiem możliwości dokonania płatności), a także brakiem możliwości zakupu dodatkowych samochodów ze względu na ich niedostępność u wykonawcy.

NIK zauważa, że środki z rezerwy ogólnej dla RCB przekazane zostały w grudniu 2022 r., mimo wniosków jednostki kierowanych do dysponenta cz. 42 od kwietnia 2022 r. oraz przeznaczone zostały na utrzymanie systemu geoinformacyjnego w okresie od 14 grudnia 2022 r. do 13 grudnia 2023 r. Zadaniem NIK środki rezerwy ogólnej, z uwagi na ich limitowy charakter, powinny być przyznawane na zadania nieplanowane (niemożliwe do przewidzenia na etapie planowania budżetu państwa). Z uwagi na zapewnienie trwałości systemu utworzonego w 2020 r. powyższe środki powinny być zabezpieczone w planie wydatków jednostki, co nie nastąpiło w 2021 r., jak również w 2022 r. W opinii NIK Dyrektor RCB miał ograniczone możliwości w zakresie rozwoju i dostosowania systemu do potrzeb zarządzania kryzysowego (bezpieczeństwa narodowego).

Dysponent III stopnia nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli tom I str. 131-153, 244-245, 268-269, 300-382)

Dysponent części pozyskał w 2022 r. środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 1 816 145,5 tys. zł (w tym środki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich)<sup>23</sup>, tj. o 37,5% mniej niż w 2021 r. Rezerwy zostały wykorzystane w kwocie 1 755 822,1 tys. zł, tj. 96,7% kwoty przyznanej. Z niewykorzystanych środków dysponent cz. 42 zablokował 56 453,7 tys. zł, a następnie MF odprowadził na utworzenie rezerwy COVID-19 kwotę 38 232,6 tys. zł. Wykorzystane środki z rezerw celowych przeznaczone zostały w szczególności na:

- pokrycie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa powstałych w Zakładzie Emerytalno-Rentowym MSWiA i Policji (995 493 tys. zł),
- wypłatę świadczeń motywacyjnych, o których mowa w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie o Straży Granicznej oraz ustawie o Służbie Ochrony Państwa (256 148 tys. zł),
- współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich (236 397,9 tys. zł),
- zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania w Policji<sup>24</sup>, ZER MSWiA<sup>25</sup>, CPD MSWiA<sup>26</sup> i PSP<sup>27</sup> (185 542,3 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 131-153, 246-263, 318-325)

<sup>23</sup> Przyznane środki przez MF wyniosły 1 816 145,5 tys. zł, następnie po dokonanej przez MSWiA blokadzie, kwotę 38 232,6 tys. zł MF odprowadził na rezerwę COVID-19.

<sup>24</sup> Środki dla Policji na finansowanie wydatków dotyczących powołania i funkcjonowania Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości w 2022 roku.

<sup>25</sup> Środki dla Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych oraz ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, o których mowa w ww. wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>26</sup> Środki przeznaczone na realizację projektu eDo 2.0 dotyczącego wdrożenia drugiej cechy biometrycznej w dowodzie osobistym, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1157 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się.

<sup>27</sup> Środki przeznaczone są na wydanie legitymacji strażakom ratownikom OSP i osobom posiadającym uprawnienia do świadczenia ratowniczego oraz na zaprojektowanie i wykonanie matryc, odznaczeń i orderów, które będą przyznawane członkom i strażakom OSP.

Plan wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony o środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 19 267 tys. zł<sup>28</sup>, które zostały wykorzystane w kwocie 19 143,4 tys. zł, tj. 99,4%. Rezerwy przeznaczone zostały na:

- pomoc dla repatriantów, w tym na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych,
- realizację projektów w ramach Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014-2020 oraz Programu Krajowego Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- realizację zadań dotyczących organizacji XI sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w roku 2022,
- sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla urzędników służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W wyniku analizy i badania dokumentacji dotyczącej przyznanych środków z rezerwy poz. 13 w wysokości 14 000 tys. zł<sup>29</sup> stwierdzono, że zostały one wykorzystane w całości, zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzji Ministra Finansów. Wydatki zostały prawidłowo skalkulowane, zaewidencjonowane i udokumentowane. Badane i analizowane wydatki stanowiły 72,7% środków z rezerw celowych przyznanych na rzecz Ministerstwa (dysponenta III stopnia).

(akta kontroli tom III str. 612-625)

Zobowiązania w części 42 na koniec 2022 r. wyniosły 1 462 559,6 tys. zł, w tym 90 625,0 tys. zł stanowiły zobowiązania wymagalne Policji i CPD MSWiA powstałe w 2022 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu nagród rocznych funkcjonariuszy i dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników oraz pochodne od uposażeń i świadczeń emerytalno-rentowych wypłaconych w grudniu 2022 r. Zobowiązania wymagalne Policji spowodowane były nieadekwatnym w stosunku do potrzeb limitem wydatków (m.in. nieuwzględniającym obciążeń związanych ze wzrostem cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz realizacji dodatkowych zadań), natomiast powstanie zobowiązań wymagalnych w CPD MSWiA wynikało przede wszystkim ze zwiększonej liczby wniosków o wydanie dowodów osobistych i paszportów obywatelom RP w związku z zaistniałym konfliktem zbrojnym w Ukrainie.

NIK zauważył, że dysponent części 42 zaakceptował zaciąganie zobowiązań przekraczających plan finansowy jednostek, a prowadzone przez niego działania w zakresie pozyskania środków na pokrycie zobowiązań wymagalnych były nieskuteczne. W szczególności Minister Finansów odrzucał wnioski MSWiA o przyznanie dla Policji środków z rezerwy poz. 16 argumentując to m.in. koniecznością podjęcia przez MSWiA kroków w celu wygospodarowania środków poprzez priorytetyzację zadań oraz wykorzystanie trybu postanowień art. 171 ufp, wykorzystania wolnych środków Funduszu Wsparcia Policji, jak również wskazywał niewystarczające uzasadnienia MSWiA do składanych wniosków. Z kolei z uwagi na przeprowadzenie przez CPD MSWiA negocjacji z dostawcą materiałów (skutkujących odstąpieniem od naliczenia odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań) dysponent cz. 42 odstąpił od złożenia wniosku do MF o przyznanie środków z ww.

<sup>28</sup> Plan po zmianach uwzględniający zmniejszenie przyznanych przez MF środków z rezerwy poz. 8 o 178,3 tys. zł.

<sup>29</sup> Badaniem objęto pierwszy z sześciu wniosków o przyznanie środków z rezerwy poz. 13 na realizację pomocy dla repatriantów, zgodnie z ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1105).

rezerwy. Jednocześnie dysponent cz. 42 zablokował niewykorzystane środki z rezerwy poz. 16 przez Policję w wysokości 642,9 tys. zł.

Na koniec 2022 r. w cz. 42 wykazane zostały odsetki od nieterminowych wpłat podatków w wysokości 10,3 tys. zł oraz pozostałe odsetki w wysokości 2 067,1 tys. zł. W ocenie Departamentu Budżetu MSWiA nie wystąpiły okoliczności, wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. NIK wskazuje, że m.in. zaciągnięcie zobowiązań, pomimo braku zabezpieczenia środków w planie finansowym, tj. z przekroczeniem upoważnienia, stanowi naruszenie art. 46 ust 1 ufp. Zaistnienie takich przypadków potwierdziły kontrole NIK w wybranych jednostkach Policji.

Niewymagalne zobowiązania Ministerstwa na koniec 2022 r. wyniosły 11 529,8 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników.

(akta kontroli tom I str. 295-297, tom II str. 1-5, 192-214, 288-302)

Z budżetu dysponenta części 42 w roku 2022 na subwencje dla wyższych szkół zawodowych (Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie i Szkoły Głównej Służby Pożarniczej) przyznano środki w wysokości 35 549,3 tys. zł, z kolei na dotacje celowe i podmiotowe przyznano środki w kwocie 208 765,5 tys. zł, w tym dla: ww. wyższych szkół zawodowych (111 988,1 tys. zł), zakładów opieki zdrowotnej MSWiA (63 857,3 tys. zł), ochotniczych pogotowi ratunkowych (22 578,4 tys. zł, dalej: GOPR, TOPR). Dotacje zostały wykorzystane w kwocie 207 879,5 tys. zł, tj. 99,6% przyznanych środków.

W ramach doboru celowego, szczegółową kontrolą objęto dotacje przyznane na kwotę 55 797,5 tys. zł, dla:

- Centralnego Szpitala Klinicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w wysokości 2 000,0 tys. zł na dofinansowanie zakupu sprzętu i aparatury medycznej,
- Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego w wysokości 13 631,9 tys. zł na zapewnienie gotowości ratowniczej na terenie Polski Południowej i realizacji zadań z zakresu ratownictwa górskiego,
- Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie w wysokości 40 165,6 tys. zł z tytułu dotacji podmiotowej z budżetu państwa.

W badanej próbie przyznane dotacje zostały wykorzystane w kwocie 55 760 tys. zł, tj. w 99,9%. Łączna wartość skontrolowanych, zrealizowanych wydatków na dotacje stanowiła 26,8% wartości wydatków poniesionych w ramach dotacji w części 42 w 2022 r. Przekazywanie dotacji celowych następowało zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust.1 ufp, w tym warunkami określonymi w umowach. Zadania określone w umowach zostały zrealizowane, a niewykorzystane środki przez GOPR zwrócone do MSWiA terminowo. Dotacje celowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Przekazanie dotacji podmiotowej, w myśl art. 131 ufp, dotyczyło dofinansowania działalności bieżącej SGSP. Środki na dotacje były przekazywane zgodnie ze zgłaszanym przez dotacjodawców zapotrzebowaniem.

(akta kontroli tom I str. 293-295, tom II str. 318-325)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto wydatki poniesione przez Ministerstwo w kwocie 52 388,5 tys. zł tj. 21,13% wszystkich wydatków z budżetu państwa MSWiA<sup>30</sup> (dysponenta III stopnia) w 2022 r.

<sup>30</sup> Wydatki MSWiA wg Rb-28 wyniosły w 2022 r. - 247 894 375,52 zł.

(70 dowodów księgowych). Doboru próby<sup>31</sup> dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów, z zastosowaniem metody MUS<sup>32</sup>. W badanej próbie podział wydatków według grup ekonomicznych kształtował się następująco: wydatki bieżące – 47 100,5 tys. zł (49 dowodów), co stanowiło 89,9% próby, wydatki majątkowe – 5 288 tys. zł (21 dowodów), co stanowiło 10,1% próby.

W wyniku badania wydatków nie stwierdzono nielegalnego, niecelowego, niegospodarnego lub nierzetelnego wydatkowania środków z budżetu państwa w 2022 r.<sup>33</sup> Zbadane wydatki dokonywane były do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki. Wykonanie objętych badaniem wydatków było zgodne z art. 44 ust. 3 ufp, tzn. wydatki były celowe, zostały rzetelnie skalkulowane i zaplanowane. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących koniecznością płacenia odsetek, kar umownych lub opłat. Zakupione środki trwale prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i poprawnie sklasyfikowano, tj. zaliczono do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych*<sup>34</sup>. W przypadku zakupów inwestycyjnych, przy nabyciu środków trwałych dokonywana była ich kontrola funkcjonalna, obejmującej datę rozpoczęcia eksploatacji. Zakupione urządzenia zostały niezwłocznie przekazane do użytkowania. Zadania inwestycyjne zostały zrealizowane - roboty i dostawy protokolarnie odebrano.

Środki budżetu państwa zostały wykorzystane głównie na zapewnienie usługi transmisji danych sieci telefonu alarmowego OST 112, zakupy i dostawy sprzętu informatycznego, w tym na budowę systemu sieci Gov-Net, zakup blankietów odpisów i zaświadczeń USC, finansowanie pobytu repatriantów w ośrodkach adaptacyjnych oraz wykonanie robót budowlanych związanych z przebudową części budynku przy Al. J. Ch. Szucha w Warszawie.

(akta kontroli tom III str. 435-442)

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie wynikającym z art. 23 nupzp tj. obowiązku publikacji planu zamówień publicznych i jego aktualizacji zarówno na stronie internetowej PK jak i w BZP. Nie stwierdzono też nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku wynikającego z art. 82 nupzp, tj. publikacji w BZP rocznego sprawozdania z realizacji zamówień publicznych przez MSWiA w 2022 r.

Badanie rejestru zawartych umów i rejestru zamówień publicznych oraz rejestru zakupów nie wykazało nieprawidłowości w zakresie stosowania trybów zamówień

<sup>31</sup> Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych na podstawie zestawienia wszystkich operacji wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 roku, na koncie 130 - Rachunek bieżący wydatków budżetowych. Spośród zapisów wyeliminowano wydatki dotyczące wynagrodzeń osobowych i pochodnych od nich oraz transakcje poniżej 1000 zł. Próba wyniosła 47 pozycji z losowania MUS na kwotę 48 281,8 tys. zł, oraz w ramach doboru celowego: wydatki z wybranych i zbadanych zamówień publicznych realizowanych w 2022 r. - 8 pozycji na kwotę 2 209 tys. zł, współfinansowanie krajowe wydatków realizowanych z budżetu środków europejskich – 9 pozycji na kwotę 324,3 tys. zł, wydatki na promocję i reklamę – 6 pozycji na kwotę 256,6 tys. zł. W całej próbie zbadano 10 pozycji obligatoryjnych z losowania. Zbadano też dwie płatności ze środków rezerwy celowej poz. 13 - Pomoc dla repatriantów - na łączną kwotę 1 094,1 tys. zł - z kwoty 6 000 tys. zł przeznaczonej i wykorzystanej przez MSWiA w 2022 r. w § 4300 (zakup usług) w ramach tej rezerwy.

<sup>32</sup> Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem. Próba wylosowana z konta 130 (dochodów i wydatków) posiadających szczegółowość paragrafową z wyłączeniem wydatków dotyczących wynagrodzeń i ich pochodnych.

<sup>33</sup> Powyższe stwierdzenie odnosi się również do wydatków niewygasających z upływem roku 2021. NIK zbadala te wydatki w wysokości 1 695,8 tys. zł, co stanowiło 83% zrealizowanych w 2022 r. wydatków niewygasających (z wyłączeniem wydatków na fundusz motywacyjny).

<sup>34</sup> Dz. U. poz. 1864.

publicznych ze względu na ich wartość oraz rodzaj zamówienia (usługi, dostawy, roboty budowlane).

(akta kontroli tom III str. 253-269, 314-344)

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych realizowanych na podstawie ustawy nupzp o łącznej wartości o łącznej wartości 2 514,9 tys. zł (netto) – szacowanej wartości zamówień i 3 751,6 tys. zł według wartości umów tj. 5,45% wartości wszystkich umów zawartych przez MSWiA w 2022 r. w wyniku postępowań realizowanych na podstawie przepisów nupzp. Wydatki z tytułu realizacji objętych badaniem zamówień publicznych wyniosły 2 312,6 tys. zł, tj. 14,5% wszystkich wydatków poniesionych w 2022 r. w MSWiA z tytułu zamówień publicznych i 25,8% wydatków poniesionych przez MSWiA w 2022 r. z tytułu realizacji umów zawartych w wyniku postępowań o zamówienie publiczne wg przepisów nupzp. Wytypowane w tych trzech postępowaniach wydatki stanowiły 0,93% wydatków zrealizowanych w 2022 r. przez MSWiA – dysponenta III-stopnia. Wybrane do szczegółowego badania postępowania przeprowadzone zostały w trybie:

1) podstawowym bez negocjacji wg procedury krajowej (art. 275 pkt 1 nupzp) na wsparcie systemu kontroli dostępu użytkowników do sieci (SSL VPN) na 36 m-cy. (Zakup subskrypcji na posiadanego przez Zamawiającego systemu kontroli dostępu użytkowników do sieci SSL VPN, opartego o platformę F5 APM). Zamówienie dotyczyło usług (wartość brutto 1 205,4 tys. zł, netto 980 tys. zł). W roku 2022 zarejestrowano wydatek z tytułu realizacji tej umowy w wysokości 405,9 tys. zł;

2) z wolnej ręki u dotychczasowego wykonawcy po rozpoznaniu potrzeb bez wstępnych konsultacji rynkowych – na remont, przebudowę oraz zmianę sposobu użytkowania 5 lokali budynku biurowo mieszkalnego na lokale usługowe (biura) wraz z przebudową i budową instalacji wewnętrznych przy al. Szucha 2/4 w Warszawie. Zamówienie dotyczyło robót budowlanych. (wartość brutto 1 988,3 tys. zł, netto 1 616,5 tys. zł). Umowę zawarto na 19 miesięcy do 31.07.2023 r. W roku 2022 zarejestrowano wydatek z tytułu realizacji tej umowy w wysokości 1 803,1 tys. zł (w tym środki niewygasające z upływem 2021 r.);

3) podstawowy bez negocjacji (art. 275 pkt 1 nupzp) na świadczenie usług cateringowych na konferencjach, seminariach i sympozjach organizowanych na rzecz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji odbywających się w siedzibie Zamawiającego, tj. w Warszawie przy ul. Batorego 5 w oraz w innych lokalizacjach na terenie m. st. Warszawy i województwa mazowieckiego wskazanych przez Zamawiającego oraz prowadzenie zakładu żywienia zbiorowego wraz z najmem pomieszczeń zaplecza gastronomicznego i wyposażenia, w siedzibie Zamawiającego z przeznaczeniem na świadczenie usług gastronomicznych dla pracowników Zamawiającego<sup>35</sup>. Zamówienie dotyczyło usług (wartość brutto 557,8 tys. zł). Umowa została zawarta na 24 miesiące. W roku 2022 zarejestrowano wydatek z tytułu realizacji tej umowy w wysokości 124,6 tys. zł<sup>36</sup>.

Szczegółowe badanie wybranych postępowań o zamówienia publiczne realizowanych w 2022 r. na podstawie przepisów ustawy nie wykazało nieprawidłowości. Postępowania przeprowadzono zgodnie z przepisami nupzp

<sup>35</sup> Postępowanie to zostało wybrane w cz. 42 w sposób celowy. Ze względu na wylosowanie tego postępowania w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 43 zostało ono zbadane w tej kontroli, a wyniki wykorzystano do oceny wydatku w cz. 42 (największy kwotowo zob. przypis poniżej).

<sup>36</sup> W tym: część 17 – 13,7 tys. zł, część 42 – 103,6 tys. zł, część 43 – 7,3 tys. zł.

i regulacjami wewnętrznymi, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

(akta kontroli tom III str. 253-269, 281-292)

Zbadane w ramach doboru celowego cztery postępowania zakupów o charakterze promocyjnym miały wartość 182 tys. zł, co stanowiło 0,1 % wartości brutto wszystkich zawartych w 2022 r. umów. Wydatki z tytułu realizacji wytypowanych zamówień o charakterze promocyjnym również wyniosły 182,1 tys. zł, tj. 1,1% wszystkich wydatków poniesionych w 2022 r. przez MSWiA w cz. 42 z tytułu zamówień publicznych i zakupów oraz 36% wszystkich wydatków promocyjnych. Zbadane wydatki promocyjne stanowiły 0,07% wydatków zrealizowanych w 2022 r. przez MSWiA – dysponenta III stopnia. Łączne wydatki na zamówienia o charakterze promocyjnym w 2022 r. w MSWiA wyniosły 502,5 tys. zł tj. 3,1% wszystkich wydatków poniesionych w 2022 r. w cz. 42 z tytułu zamówień publicznych i zakupów i 0,2% wydatków zrealizowanych przez dysponenta III stopnia w roku 2022. Zbadano następujące zakupy:

- 1) dostawa 762 szt. czujek tlenku węgla, które następnie zostały przekazane do Polskiego Radia jako nagrody w konkursach wiedzy z zakresu ochrony przeciwpożarowej, przeprowadzona na podstawie zarządzenia nr 28 DG MSWiA<sup>37</sup> (poniżej wartości 130 tys. zł - art. 2 pkt 1 nupzp). Kwota wydatku w 2022 r. wyniosła 60 tys. zł;
- 2) dostawa 250 tys. szt. ulotek w języku hiszpańskim, dotyczących zidentyfikowanego problemu wzrostu liczby ofiar handlu ludźmi pochodzących z Ameryki Południowej, przeprowadzona na podstawie Zarządzenia nr 28. Wydatek z tego tytułu w 2022 r. wyniósł 29,5 tys. zł;
- 3) zakup i dostawa urządzenia typu InfoKiosk jako urządzenia dostarczającego informacje na temat zasad wydawania paszportu tymczasowego przez Ministra SWiA, dokonane na podstawie Zarządzenia nr 28 (poniżej 50 tys. zł). Wydatek z tego tytułu w 2022 r. wyniósł 14,2 tys. zł;
- 4) zakup 210 sztuk kart upominkowych po 500 zł każda jako ufundowanie upominków na potrzeby Fundacji Pomocy Wdowom i Sierotom po Poległych Policjantach, dokonany na podstawie Zarządzenia nr 28 (zakup bagatelny). Wydatek z tego tytułu w 2022 r. wyniósł 105 tys. zł.

Szczegółowe badanie wszystkich ww. postępowań, przeprowadzone na dokumentacji źródłowej, z użyciem kwestionariuszy dotyczących zamówień publicznych i procedury wewnętrznej MSWiA w zakresie wybranych zakupów promocyjnych, nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str.253-269, 293-312, 345-349, 446-607)

Dysponent części 42 dokumentował czynności nadzorcze w obszarze wydatków m.in. przez sporządzanie okresowej analizy, o której mowa w art. 175 ust. 2 pkt 2-5 upf (za I półrocze) oraz weryfikowanie przedstawianych wniosków, rozliczeń i sprawozdań (m.in. na zasadach i warunkach określonych w umowach zawieranych z podmiotami). Ponadto prowadzone były kontrole jednostek podległych

<sup>37</sup> Zarządzenie nr 28 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 października 2020 r. w sprawie udzielania zamówień w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zarządzenie nr 31 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie udzielania zamówień w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.



i nadzorowanych przez MSWiA oraz kontrole beneficjentów dotacji, którym udzielono dotacji w latach poprzednich (2020-2021). NIK stwierdziła, że nadzór Dysponenta cz. 42 był nieskuteczny i niewystarczający, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

NIK wskazuje na niewystarczającą obsadę w komórce audytu wewnętrznego, gdzie uprawnienia audytora posiadała tylko jedna osoba. Powyższe rodzi ryzyko niskiej jakości wykonywanych zadań, o których mowa w dziale VI ustawy o finansach publicznych, nie gwarantuje także realizacji zadań audytowych, które umożliwiałyby ocenę adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub MSWiA, w tym w odniesieniu do przeprowadzonej analizy ryzyka (m.in. na 2022 r. zaplanowano dwa zadania zapewniające, a następnie w trakcie roku zrezygnowano z jednego).

(akta kontroli tom I str. 293-294, 586-595, 297-298, 433-537, 388-402, 405-432, 596-616, tom II str. 380-402)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Nadzór Dysponenta cz. 42 był nieskuteczny i niewystarczający, w szczególności systematyczny i udokumentowany, a podejmowane działania często były opóźnione i w większości przypadków podejmowane na wniosek jednostek podległych MSWiA lub Ministerstwa Finansów. W konsekwencji NIK stwierdziła, że dysponent części 42 pełnił przede wszystkim rolę koordynacyjną, a jedynie w ograniczonym stopniu nadzorczą w stosunku do podmiotów mu podległych<sup>38</sup> i nadzorowanych.

Okresową informację dla Ministra SWiA o wykonaniu budżetu w 2022 r. Departament Budżetu MSWiA sporządził na podstawie danych z jednostek podległych i nadzorowanych tylko raz, w dniu 13 września 2022 r., a więc w momencie, gdy ryzyko przekroczenia limitu planowanych wydatków, a w związku z tym powstania zobowiązań wymagalnych mogło już być znane. Należy zauważyć, że wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej nr 16 na pokrycie zobowiązań wymagalnych ww. jednostek były analizowane przez DB MSWiA we wrześniu 2022 r. Pomimo że w informacji o realizacji budżetu wskazano dodatkowe potrzeby wydatkowe: dla Policji 689,1 mln zł, dla Zakładu Emerytalno-Rentowego 880,4 mln zł i dla CPD 45,3 mln zł (stan na koniec czerwca 2022 r.), to Dyrektor DB MSWiA nie sformułował do Ministra wniosków dotyczących stanu zaangażowania wydatków w tych jednostkach, ani ewentualnych działań naprawczych.

NIK dostrzega, że analogicznie do lat ubiegłych określone przez Ministra Finansów limity wydatków, a następnie poziom finansowania budżetu państwa przyjęty w ustawie budżetowej na 2022 r. w części 42 - Sprawy wewnętrzne nie zabezpieczał w sposób wystarczający wykazywanych w trakcie roku budżetowego potrzeb Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległych mu jednostek, w tym realizujących ustawowe zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej<sup>39</sup>. W szczególności dotyczyło to wydatków na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego (rozd. 75301)<sup>40</sup>, wydatków na jednostki

<sup>38</sup> Dysponenti podlegli MSWiA wskazani zostali w decyzji nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz.Urz.MSWiA. poz.1)

<sup>39</sup> Wzrost planów przyjętych w ustawie budżetowej (po zmianach) w latach 2020-2022 w stosunku do przyznaných limitów Ministra Finansów np. dla Policji wynosił odpowiednio: 13,9%, 16,2% i 17,3%, a dla Straży Granicznej: 22,1%, 76,5%, 20,9%.

<sup>40</sup> Zaangażowanie wydatków w tym rozdziale już w styczniu 2022 r. wyniosło 88,7%, a w czerwcu 101% i do końca roku było powyżej 100%.

Policji (rozd. 75401-75405)<sup>41</sup>, wydatków na Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA (dalej CPD - rozdz. 75070)<sup>42</sup>. Stan ten był jedną z przyczyn powstania w trakcie roku zobowiązań wymagalnych w Zakładzie Emerytalno-Rentowym, jednostkach Policji oraz CPD. Zobowiązania te zostały pokryte tylko częściowo z rezerwy celowej, co w efekcie doprowadziło do powstania zobowiązań wymagalnych.

Dyrektor Departament Budżetu MSWiA wskazała, że departament organizował spotkania robocze pomiędzy przedstawicielami KGP oraz MSWiA, a także z Ministerstwem Finansów, na których omawiane były możliwe sposoby rozwiązania problemu niedoboru środków. Jednak nie było dokumentacji w zakresie przebiegu spotkań roboczych – nie sporządzano protokołów ani notatek służbowych. Natomiast w zakresie bieżącej współpracy z Ministerstwem Finansów wysyłane były - w trybie roboczym – informacje dotyczące zobowiązań wymagalnych Policji za pośrednictwem poczty elektronicznej do Zastępcy Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej MF. Ponadto Dyrektor DB MSWiA wyjaśniła, że sytuacji utrzymywania ciągłych kontaktów i uzgodnień, korespondencja z KGP była ograniczona jedynie do niezbędnych czynności, w tym głównie wynikających z konieczności złożenia wyjaśnień, w odpowiedzi na pisma Ministra Finansów. Przesyłane przez KGP pisma w większości dotyczyły kolejnych aktualizacji kwoty niedoboru środków w 2022 roku, a więc nie wymagały odpowiedzi ze strony MSWiA, ponieważ nie zmieniały istoty problemu. Powyższe przypadki niedokumentowania działań oraz nieudzielania odpowiedzi na składane wnioski przez KGP, świadczyły o nierzetelnej realizacji zadań organu nadzorującego jednostki sektora finansów publicznych.

Dysponent części budżetowej nie ustalił w 2022 r. - na podstawie art. 46 ust.2 ufp – w stosunku do podległych lub nadzorowanych jednostek dodatkowych ograniczeń zaciągania zobowiązań lub dokonywania wydatków. Dyrektor DB MSWiA wskazała, że w „światle okoliczności wynikających z braku wystarczających środków w planie wydatków na 2022 rok, na co złożyły się głównie: nieadekwatna w stosunku do potrzeb wysokość limitu wydatków przekazanego przez Ministra Finansów na 2022 rok dla części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz zwiększone obciążenia finansowe związane ze wzrostem cen towarów i usług konsumpcyjnych, a także z realizacją dodatkowych zadań, w ocenie Departamentu Budżetu nie było podstaw do zastosowania przez dysponenta części budżetowej 42 ww. przepisu uofp.” W opinii NIK dysponent cz. 42 nie wyczerpał wszystkich możliwych rozwiązań na zapewnienie zasilenia jednostek w niezbędne środki.

Zdaniem NIK, sposób i tryb uzupełniania niedoboru środków w trakcie roku na zapewnienie funkcjonowania dysponentów podległych Ministrowi SWiA z dodatkowych źródeł finansowania, takich jak rezerwa ogólna i rezerwy celowe budżetu państwa, przy jednoczesnym przesuwaniu środków między jednostkami, paragrafami i rozdziałami klasyfikacji budżetowej oraz możliwość finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych formacji z funduszy celowych, w tym Funduszu Wsparcia Policji (tj. środków pozabudżetowych, których dysponentem nie jest MSWiA), negatywnie wpływa na planowanie i realizację zadań przez podległe jednostki i formacje. Finansowanie zadań ustawowych jednostek w cz. 42 ze środków

---

<sup>41</sup> Zaangażowanie w tych rozdziałach w styczniu 2022 r. wyniosło od 71% w KG Policji do 77,4% w Komendach powiatowych.

<sup>42</sup> Zaangażowanie wydatków CPD już w kwietniu 2022 r. wyniosło 78%, a w październiku 111,9% i w listopadzie 2022 r. 118,1%.

pozabudżetowych może utrudniać rzetelną ocenę potrzeb i kosztów funkcjonowania jednostek oraz prowadzonego nadzoru nad realizacją planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych. Powyższe zaburza zasadę wskazaną w art. 109 ust. 1 ufp, iż to ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. NIK zwraca uwagę na fakt, że Dysponent cz. 42 nie prowadził analiz również w odniesieniu do ww. aspektów (za wyjątkiem analizy za I półrocze 2022 r. oraz zestawienia obrazującego wykonanie wydatków w latach 2015-2022 z uwzględnieniem środków funduszu celowego). Ponadto Komendant Główny Policji niezmiennie od 2020 r. informował Ministra Spraw Wewnętrznych o niepełnej realizacji Planu działalności KGP<sup>43</sup> oraz podnosił kwestie niedoszacowania budżetu i powstawania zobowiązań wymagalnych. W powyższym zakresie nie były planowane i realizowane kontrole MSWiA, co Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA uzasadnił brakiem istotnego ryzyka wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości oraz istotnych zagrożeń, które wymagałyby przeprowadzenia dodatkowych czynności kontrolnych MSWiA, poza działaniami wynikającymi z systemu kontroli zarządczej oraz przeprowadzaną co roku kontrolą NIK. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższej oceny. Nadanie tak niskiego priorytetu dla działań nadzorczych w zakresie finansowania Policji, w sytuacji występujących od wielu lat istotnych problemów w tym zakresie, nie znajduje uzasadnienia w świetle obowiązujących standardów w zakresie prowadzenia nadzoru i kontroli nad działalnością podległych jednostek.

(akta kontroli tom I str. 1-150, 196-197, 293-294, 586-595, 297-298, 433-537, 388-402, 405-432, 596-616, tom II str. 380-402)

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Plan wydatków budżetu środków europejskich w części 42 według ustawy budżetowej wynosił 76 272 tys. zł. Plan został zwiększony do kwoty 145 070 tys. zł w wyniku pozyskania środków z rezerw celowych. Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 141 573,6 tys. zł, tj. 97,6 % planu po zmianach i były wyższe względem 2021 r. o 35 019,1 tys. zł, tj. o 32,9%. Środki z rezerw celowych w wysokości 67 842,9 tys. zł wykorzystano w 99,9% (67 772,2 tys. zł).

Na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp dysponent części podjął decyzję o blokadzie planowanych wydatków w budżecie środków europejskich w wysokości 2 139 tys. zł, w tym 6,5 tys. zł dotyczyło środków z rezerw.

(akta kontroli tom I str. 171-228, 403)

Największe wydatki w budżecie środków europejskich poniesiono na realizację czternastu projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, w tym projektu „Bezpieczniej na drogach – motocykle dla służby ruchu drogowego” (53 300 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach) oraz projektu „Bezpieczniej na drogach – Ambulanse Pogotowia Ruchu Drogowego dla Policji (17 428 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach).

Niepełne wykonanie wydatków w części 42 w zakresie budżetu środków europejskich w roku 2022 wynikało m.in.:

<sup>43</sup> M.in. w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za 2020 rok, jak i za rok 2021 nie wskazano słabości kontroli zarządczej w zakresie niedoszacowania budżetu Policji, tym samym nie zostały wskazane działania zmierzające do poprawy ww. stanu. Wskazano natomiast niepełne zrealizowanie Planu Działalności Komendanta Głównego Policji. Jako jedno z planowanych działań MSWiA wskazano działania zmierzające do pozyskania dodatkowych środków budżetowych na dofinansowanie zadań inwestycyjnych, realizowanych w jednostkach resortowej służby zdrowia, w celu dostosowania tych jednostek do wymogów prawa w ochronie zdrowia. Nie zwrócono natomiast uwagi na niedoszacowanie budżetu Policji w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami ustawowymi.

- w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa z niższego niż planowano wykonania wydatków zaplanowanych na wypłatę wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń, wykorzystania niższej niż pierwotnie zakładano liczby roboczogodzin świadczonych w ramach usług rekonfiguracyjnych i developerskich w związku z budową Systemu Rejestracji Broni, przeniesienia do realizacji w 2023 r. zadania dotyczącego wdrożenia oprogramowania typu SIEM i SOAR do analizy logów i korelacji informacji o zdarzeniach bezpieczeństwa oraz działań informacyjno-promocyjnych,
- w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 z powodu niezyskania ofert od Wykonawców umożliwiających realizację zadania związanego z zakupem sprzętu komputerowego i wyposażenia biurowego, poniesienia niższych niż planowano wydatków na wynagrodzenia oraz wizyty monitoringowe osób zaangażowanych w realizację projektów,
- w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 z powodu poniesienia niższych niż pierwotnie szacowano wydatków na: usługi hotelarsko-gastronomiczne, podróże służbowe, wypłatę wynagrodzeń, zakupy materiałów, uzyskania oszczędności przetargowych, przesunięcia realizacji planowanych projektów/zadań z roku 2022 na rok bieżący,
- w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2014-2021 z powodu poniesienia niższych niż pierwotnie zakładano kosztów delegacji służbowych, przeniesienia planowanych działań z roku 2022 na rok 2023, z uwagi na warunki atmosferyczne.

(akta kontroli tom II str. 10, 13-16)

Plan wydatków MSWiA (dysponenta III stopnia) w ramach budżetu środków europejskich wyniósł po zmianach 8 857,2 tys. zł (w tym blokady na kwotę 593 tys. zł), z czego wydatkowano 8 168,4 tys. zł, tj. 92,2% planu. Wydatki zostały poniesione m.in. na realizację projektów „System rejestracji broni”, „Rozbudowa rządowej sieci teletransmisyjnej GovNet”, „Przebudowa budynku przy al. J. Ch. Szucha 2/4 w Warszawie”.

(akta kontroli tom III str.5-6, 9, 41-67, 78-83)

Badaniem próby wydatków objęto wydatki budżetu środków europejskich na kwotę 4 721,7 tys. zł tj. 57,8% wydatków MSWiA (dysponenta III-stopnia) z budżetu środków europejskich w 2022 r.<sup>44</sup> Próbę zrealizowano w sposób celowy, dobierając pięć operacji<sup>45</sup> o największej wartości z konta 227 - *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*. Badane wydatki zostały poniesione na realizację projektów informatycznych<sup>46</sup> oraz roboty budowlane na przebudowę budynku przy

<sup>44</sup> Kwota wydatków z BŚE w 2022 r. wg Rb 28-UE wyniosła - 8 168 378,37 zł.

<sup>45</sup> Jedną z wylosowanych operacji zawierała 6 dowodów księgowych. Wielkość próby wyniosła 11 dowodów księgowych: 10 pozycji dot. wydatków majątkowych na kwotę 4 699,9 tys. zł, 1 wydatek bieżący na kwotę 21,8 tys. zł.

<sup>46</sup> Program współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 Oś Priorytetowa nr 2 „E-administracja i otwarty rząd”, Działanie nr 2.1 „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych POPC.02.01.00-00-0113/19-00 „System Rejestracji Broni (SRB) usługi informatyczne oraz dostawę ruterów oraz Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, Oś Priorytetowa V (POPC REACT-EU), Działanie 5.1 Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia POPC.05.01.00-IP.01-00-002/21 „Podniesienie poziomu bezpieczeństwa sieci teleinformatycznej używanej w ramach Państwowej Inspekcji Sanitarnej poprzez rozbudowę rządowej sieci teletransmisyjnej GovNet”.

al. J. Ch. Szucha 2/4 w Warszawie wraz z dostosowaniem do wymogów ochrony przeciwpożarowej<sup>47</sup>.

Badanie wykazało, że wydatki zostały poniesione w sposób celowy, rzetelny i oszczędny, zgodnie z umowami o dofinansowanie projektu oraz zawartymi porozumieniami, zgodnie z harmonogramem finansowania. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących koniecznością płacenia odsetek, kar umownych lub opłat.

(akta kontroli tom III str. 434, 443-445)

Zobowiązania budżetu środków europejskich na koniec 2022 r. w części 42 wyniosły 1 226,3 tys. zł, w tym 106,6 tys. zł stanowiły zobowiązania jednostki kontrolowanej (dysponenta III stopnia).

(akta kontroli tom I str. 572-583, tom II str. 555-596, tom III str. 99)

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

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę. Realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich odbywała się zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i przepisach wykonawczych. Nie stwierdzono przypadków dokonywania wydatków w sposób niegospodarny, nierzetelny bądź niecelowy. Przy realizacji zamówień publicznych zachowano zasadę uczciwej konkurencji i przestrzegano nupzp i procedur wewnętrznych MSWiA, a wydatki budżetowe zostały zrealizowane w ramach planu finansowego i rzeczowego jednostki, na zadania podejmowane dla osiągnięcia założonych celów.

NIK ocenia, że nadzór Dysponenta cz. 42 nad planowaniem i wykonaniem budżetu przez podległe i nadzorowane podmioty był nieskuteczny i niewystarczający, w szczególności nie był on prowadzony w sposób systematyczny i nie został właściwie udokumentowany. Podejmowane przez Dysponenta działania były często opóźnione i w większości przypadków podejmowano je dopiero na wniosek jednostek podległych MSWiA lub Ministerstwa Finansów. NIK stwierdziła, że dysponent części 42 pełnił przede wszystkim rolę koordynacyjną, a jedynie w ograniczonym stopniu nadzorczą. Niewystarczająca aktywność MSWiA w procesie analizy wykonania budżetu państwa i niewykorzystanie możliwych narzędzi nadzoru mogły mieć wpływ na powstanie zobowiązań wymagalnych Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA i jednostek Policji na koniec 2022 r. w łącznej wysokości 90 625,0 tys. zł.

OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

#### 3.1 Sprawozdania

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2022 r. przez dysponenta części 42 - Sprawy wewnętrzne i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji:

<sup>47</sup> Realizowane w ramach umowy o dofinansowanie nr POIS.01.03.01-00-0003/22-00 projektu pn. „MSWiA dla klimatu – zwiększenie efektywności energetycznej wraz z przebudową budynku przy al. J. Ch. Szucha 2/4 w Warszawie” w ramach zadania inwestycyjnego: „Przebudowa budynku przy al. J. Ch. Szucha 2/4 w Warszawie wraz z dostosowaniem do wymogów ochrony przeciwpożarowej - Zadanie nr 1 roboty budowlane (90,94% dofinansowania BŚE).

- 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, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- 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),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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

Sprawozdania jednostkowe dysponenta części 42 przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli tom I str. 538-585)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### 3.2 Księgi rachunkowe dysponenta części

Opis stanu  
faktycznego

W wyniku przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 6359 zapisów (pozycji) księgowych dziennika (na kwotę 59 677 856,4 tys. zł) nie stwierdzono niezgodności w odniesieniu do przepisów ustawy o rachunkowości oraz stosowanej przez dysponenta cz. 42 polityki rachunkowości<sup>48</sup>. Badanie szczegółowe dowodów i zapisów księgowych pod kątem zgodności i wiarygodności w zakresie ewidencji dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań przeprowadzone zostało na próbie operacji związanych z udzieleniem i rozliczeniem dotacji (dobranych w sposób

<sup>48</sup> W tym m.in. błędnych lub niekompletnych danych, błędnego przypisania do okresów lub nieterminowości księgowania, błędów zgodności z zasadami rachunkowości i/lub wiarygodności mających wpływ na sprawozdawczość, zapisów nietypowych pod względem dat lub kont

celowy). Próba obejmowała 128 zapisów księgowych o łącznej wartości 55 760 zł tys. zł.

Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 42 prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli tom II str. 326-379)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Zostały one opracowane rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 42 – Sprawy wewnętrzne na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek).

NIK ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych dysponenta części w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

OBSZAR

## V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

1. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie obiegu informacji, w tym dotyczących należności, w szczególności poprzez terminowe przekazywanie dokumentów, a także rzetelne prezentowanie danych zawartych w kwartalnych informacjach przekazywanych przez komórki organizacyjne do Biura Finansowego.
2. Usprawnienie przez Dysponenta cz. 42 procesów szacowania potrzeb oraz analizy i kontroli angażowania środków przez jednostki w cz. 42 w celu przeciwdziałania zaciąganiu zobowiązań ponad plan wydatków (art. 46 ufp), umożliwienia prawidłowej oceny zasadności pozyskiwania środków z rezerw budżetu państwa (art. 154 ufp), uwalniania i zagospodarowania wolnych środków poprzez dokonywanie zmian w planach jednostek (art. 171 ufp), w tym w zakresie wydatków nieprzewidzianych (art. 164 ufp), przeciwdziałania ryzyku niegospodarnego wydatkowania środków oraz innych naruszeń zasad gospodarki finansowej (art. 162 ufp) poprzez niezwłoczne dokonywanie blokad (art. 177 ufp).

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>49</sup> 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Poniższy zapis stosowany w przypadku sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

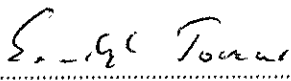
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 21 kwietnia 2023 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś  
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał:

Tomasz Sordyl  
p.o. Dyrektor Departamentu  
Porządku i Bezpieczeństwa  
Wewnętrznego

  
.....  
podpis

<sup>49</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.