

Warszawa, 19 grudnia 2024 r.

BEOS/WOSR-2157/24

Pan Poseł  
Rafał Bochenek  
Przewodniczący  
Komisji do Spraw Petycji

### Opinia

**dotycząca petycji w przedmiocie zmiany prawa – podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie dotyczącym sposobu finansowania polskiej Policji poprzez powiązanie budżetu Policji z produktem krajowym brutto (PKB) (petycja BKSP-155-X-272/24)**

#### I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest wniosek o zmianę modelu finansowania kosztów funkcjonowania polskiej Policji poprzez wprowadzenie systemu, w którym nastąpiłoby powiązanie tego finansowania z produktem krajowym brutto (PKB) Polski.

Wnioskodawca nie załączył do wniosku projektu treści wskazanych do zmiany przepisów.

W uzasadnieniu petycji wskazano problemy wynikające z obecnego systemu finansowania, opierając się na wynikach pracy Najwyższej Izby Kontroli (NIK) oraz pozytywnych skutkach, jakie tożsamy rozwiązanie finansowe przyniosło w odniesieniu do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Wnioskodawcy obecny system finansowania polskiej Policji oparty jest na corocznych ustaleniach budżetowych, które często nie odzwierciedlają rzeczywistych potrzeb operacyjnych i inwestycyjnych tej formacji. Model ten prowadzi do licznych problemów takich m.in. jak niestabilność finansowania, niedofinansowanie, ograniczenia kadrowe, niedoinwestowanie infrastruktury, brak możliwości modernizacji, czy brak środków na realizację podstawowych zadań. Zastosowanie zaś finansowania Policji analogicznego do finansowania Sił Zbrojnych RP zapewniłoby: stabilność finansową, odpowiednie

finansowanie, poprawę infrastruktury, podnoszenie kwalifikacji, nowoczesne wyposażenie, zwiększenie efektywności, podniesienie morale funkcjonariuszy oraz konkurencyjności Policji na rynku pracy, lepszą ochronę obywateli i większą transparentność.

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Należy stwierdzić, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Uwzględnienie żądania Wnioskodawcy, polegające na trwałym powiązaniu poziomu finansowania Policji z PKB, wymagałoby zmiany ustawowej. Zmiana taka mogłaby zostać wprowadzona do ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>1</sup>.

## **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

## **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

Na wstępie należy wskazać, iż podobny postulat dotyczący powiązania finansowania kosztów funkcjonowania Policji z produktem krajowy brutto (także bez wskazywania wysokości % PKB) pojawił się w petycji nr BKSP-145-IX-146/20 z 2020 r.<sup>2</sup>, z kolei w późniejszej petycji nr BKSP-144-IX-706/23 z 2023 r.<sup>3</sup> w sprawie zmiany sposobu finansowania Policji postulowano, by koszty związane z funkcjonowaniem Policji pokrywane z budżetu państwa były nie mniejsze niż 1% PKB z roku poprzedniego.

Ocena zasadności petycji wymaga ustosunkowania się do niektórych argumentów Wnioskodawcy (Zarządu Głównego Niezależnego Związku Zawodowego Policjantów).

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 145, ze. zm.

<sup>2</sup> Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna w sprawie petycji dotyczącej budżetu Policji oraz ustanowienia zasady kadencyjności Komendanta Głównego Policji (BKSP-145-IX-146/20)*, nr zlec. 1666/20, Biuro Analiz Sejmowych, 13.10.2020 r.

<sup>3</sup> Zob. I. Bień, *Opinia dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-706/23 w sprawie zmiany sposobu finansowania Policji*, nr zlec. 758/23, Biuro Analiz Sejmowych, 6.06.2023 r.

Po pierwsze, wskazuje on, iż w latach 2021-2023 z uwagi na niedofinansowanie budżet Policji był wielokrotnie zmieniany w ciągu roku budżetowego oraz że następuje przenoszenie zobowiązań na kolejne lata budżetowe. Nie lekceważąc tego argumentu należy przypomnieć, iż wielokrotne zmiany budżetu mają miejsce także u wielu innych dysponentów budżetu, a wynikają one w szczególności z rozdysponowywania środków z rezerw celowych lub rezerwy ogólnej, zgłaszanych przez dysponentów budżetu do Ministra Finansów wniosków w odniesieniu do potrzeby dokonania przesunięć w ich budżetach lub dokonywania blokad<sup>4</sup>, a także z korzystania z możliwości, jakie daje ustawa o finansach publicznych<sup>5</sup> dysponentowi budżetu w zakresie dokonywania przesunięć wydatków<sup>6</sup>. Ustawa o finansach publicznych zawiera liczne przepisy w zakresie wymaganych zgód, opinii np. Ministra Finansów, Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego czy sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu<sup>7</sup>. Ustawa ta określa zasady racjonalnego gospodarowania środkami<sup>8</sup>, a także umożliwia wydanie przez Radę Ministrów, po uzyskaniu w tej sprawie opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, rozporządzenia w sprawie wykazu i planu finansowego niezrealizowanych kwot wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (tzw. wydatki niewygasające, które najczęściej umożliwiają realizację przedsięwzięć inwestycyjnych)<sup>9</sup>. Powyższe oznacza, że zasady te będą miały także zastosowanie w przypadku, gdyby wydatki budżetu państwa pokrywające

---

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w przypadku stwierdzenia: 1) niegospodarności w określonych jednostkach, 2) opóźnień w realizacji zadań, 3) nadmiaru posiadanych środków, 4) naruszenia zasad gospodarki finansowej (o których mowa w art. 162 ustawy) – może być podjęta decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych.

<sup>5</sup> Zob. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

<sup>6</sup> Przykładowo dysponenci części budżetowych mogą dokonywać przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, w ramach danej części i działu budżetu państwa, przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł wymaga zgody Ministra Finansów, a o przeniesieniach wydatków majątkowych dokonanych poniżej tej kwoty dysponenci części budżetowych informują niezwłocznie Ministra Finansów (w przypadku wydatków na inwestycje budowlane, każde przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu tych wydatków wymaga zgody Ministra Finansów), przeniesienia wydatków, nie mogą zwiększać planowanych wydatków na oposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Zob. art. 171 ustawy o finansach publicznych.

<sup>7</sup> Zob. np. art. 21 ust. 2 i 5, art. 22 ust. 3, art. 23 ust. 2, art. 24 ust. 8, art. 29 ust. 13, art. 86 ust. 2, art. 135, art. 167 ust. 4, art. 167a, art. 171, art. 181 ust. 9, art. 194 ustawy o finansach publicznych.

<sup>8</sup> Zob. np. art. 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180 ustawy o finansach publicznych.

<sup>9</sup> Zob. art. 181 ustawy o finansach publicznych.

koszty związane z funkcjonowaniem Policji zostały powiązane z PKB, a to także wskazuje, iż nadal w trakcie roku budżetowego dokonywane będą zmiany w części 42, w której zawarte są środki na finansowanie kosztów funkcjonowania Policji.

Po drugie, Wnioskodawca szeroko przytoczył ustalenia wynikające z kontroli NIK. Warto dodać, iż Najwyższa Izba Kontroli w analizie wykonania budżetu państwa za rok 2023 wskazała, że w 2023 r. w dalszym ciągu występowały poważne problemy z finansowaniem jednostek Policji. Zdaniem NIK proces planowania wydatków budżetowych na finansowanie jednostek Policji został przeprowadzony nierzetelnie<sup>10</sup>. Zaplanowane w ustawie budżetowej środki na finansowanie działalności Policji nie zabezpieczały jej podstawowych potrzeb, w tym zakupu paliwa do pojazdów służbowych. Zobowiązania z tego tytułu regulowane były z opóźnieniem nawet do 6 miesięcy, a naliczone w związku z tym odsetki wyniosły 11,2 mln zł. Stąd Izba wskazała, że sposób planowania i finansowania jednostek Policji wymaga niezwłocznych zmian, które powinny być dokonane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ścisłej współpracy z Ministrem Finansów. W ocenie Izby niedofinansowanie jednostek Policji może mieć wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>11</sup>. Podsumowując, jeśli chodzi o najistotniejsze nieprawidłowości kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r., to NIK wskazała w jednostkach Policji – nierzetelne planowanie wydatków, dokonywanie płatności z przekroczeniem terminów wymagalności, zaciąganie zobowiązań i dokonywanie płatności z przekroczeniem limitów określonych w planach finansowych, dopuszczenie do powstania i zapłatę odsetek od nieterminowych płatności oraz niecelowe i niegospodarne podwyższanie dodatków służbowych i funkcyjnych funkcjonariuszom odchodzącym ze służby<sup>12</sup>. Także wyniki ostatniej kontroli NIK w odniesieniu do inwestycji budowlanych Policji wskazują na naruszenia obowiązujących przepisów i niewystarczający nadzór Komendanta Głównego Policji<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Przykładowo zdaniem Izby, środki na przedsięwzięcia znane na etapie opracowania ustawy budżetowej lub jej nowelizacji, takie jak kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów (czternasta emerytura), lub uzupełnienie środków na wydatki Policji powinny zostać od razu zaplanowane w odpowiednich częściach budżetowych, a nie finansowane z rezerw celowych, po uprzedniej zmianie ich przeznaczenia. Zob. id,29517.pdf, s. 20.

<sup>11</sup> Tamże, s. 17.

<sup>12</sup> Tamże, s. 45.

<sup>13</sup> Jak wskazuje Izba, inwestycje budowlane Policji w latach 2017-2023 były planowane z naruszeniem obowiązujących przepisów, a ich przygotowanie i przeprowadzenie nie było w pełni prawidłowe i rzetelne. Nadzór Komendanta Głównego nad planowaniem tych inwestycji był niewystarczający, bowiem 68% zadań ujętych w planach inwestycyjnych, choć nie spełniało warunków umożliwiających ich finansowanie z budżetu państwa – takie finansowanie otrzymało (w sumie 2,25 mld zł). Zadania te

Po trzecie, należy pamiętać, że aczkolwiek koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa (o czym wprost stanowi art. 13 ust. 1 ustawy o Policji), to zgodnie z ust. 3 tej ustawy jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, stowarzyszenia, fundacje, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług. Natomiast koszty związane z podejmowanymi przez Policję czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi mogą być pokrywane także ze środków przekazanych przez państwa członkowskie i instytucje Unii Europejskiej oraz w ramach współpracy międzynarodowej przez inne państwa oraz organizacje międzynarodowe na podstawie odrębnych przepisów<sup>14</sup>.

Po czwarte, należy wskazać, iż w obecnej sytuacji finansów publicznych (znajdowanie się w unijnej procedurze nadmiernego deficytu) powiązanie finansowania kosztów funkcjonowania Policji z PKB oznaczałoby dalsze usztywnienie budżetu państwa, co nie jest pożądane, gdyż oznaczałoby dalszy wzrost deficytu i długu sektora rządowego i samorządowego (wg metodologii unijnej sektor *general government* – GG)<sup>15</sup>. Wg danych rządowych przygotowanych w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025, a także ujętych w średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028 deficyt przekraczający 3,0% PKB ma się utrzymywać do 2027 r. włącznie, natomiast dług już w roku 2026 przekroczy wartość traktatową (60% PKB) i taki podwyższony poziom będzie się utrzymywać w kolejnych

---

nie miały uzgodnionego programu inwestycji określającego zakres i wartość przedsięwzięcia, a w przypadku budowy nowych obiektów, także wymaganej zgody ministra odpowiedzialnego za budownictwo. W badanym okresie takiej zgody nie miało 47 inwestycji, a 173 uzyskały ją dopiero po zgłoszeniu do finansowania z budżetu państwa. Kontrola pokazała też, że Komendant Główny Policji lub jego zastępca, zatwierdzali zwiększoną wartość inwestycji, co było sprzeczne z obowiązującymi przepisami. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych łączna kwota środków z budżetu państwa przeznaczona na inwestycję nie może być wyższa niż jej wartość kosztorysowa określona w chwili rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia. W 17 zbadanych przez Izbę inwestycjach łączna kwota środków z budżetu państwa przeznaczona na ich finansowanie przekroczyła wartość kosztorysową o 16,7 mln zł. W związku z wynikami kontroli Izba złożyła trzy zawiadomienia do prokuratury.  
Zob. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/policja-inwestycje-budowlane.html>.

<sup>14</sup> Zob. art. 13 ust. 1b ustawy o Policji.

<sup>15</sup> Na szywność wydatków budżetowych wskazywał w swojej opinii dla Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych prof. W. Orłowski (opinia 2195/24A z dnia 14.10.2024 r.). Napisał on m.in., iż „Bardzo wysoki udział wydatków sztywnych oznacza, że w warunkach pojawienia się nowych potrzeb (np. związanych z kryzysową sytuacją w zakresie ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa narodowego) jedynym sposobem ich sfinansowania jest wzrost zadłużenia państwa”.

latach – zob. tab. 1 – co związane jest m.in. z rekordowo wysokimi wydatkami na obronność.

**Tab. 1. Prognoza gospodarcza dla Polski (wg jesiennej prognozy KE z 2024 r.)**

Wskaźniki	2024	2025	2026
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-5,8	-5,6	-5,3
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	54,7	58,9	62,4

Źródło: Autumn 2024 Economic Forecast: A gradual rebound in an adverse environment.

wg. Uzasadnienia projektu budżetu na 2025\*

2024	2025	2026	2027	2028
-5,7	-5,5	-4,5	-3,7	-2,9
54,6	58,4	60,9	61,3	61,2

\* oraz średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028, RMF, tab. 18 s. 60.

Można też dodać, iż wydatki budżetu państwa ujęte w części 42 – Sprawy wewnętrzne w ramach rozdziałów dotyczących Policji w relacji do PKB są utrzymywane na dość stabilnym poziomie ok. 0,5% PKB – zob. tab. 2 i 3. Drobne wahania tych wydatków jak wskazywał W. Szczepański – Sekretarz Stanu w MSWiA – wynikały z jednorazowego dofinansowania w danym roku budżetowym (np. realizowanego na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw) lub wynikały ze zmian systemowych, np. powołanie Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości oraz z podwyżki wynagrodzeń i uposażeń<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Zob. (20+) BU... - Zarząd Wojewódzki NSZZ Policjantów Województwa Wielkopolskiego | Facebook.

Tab. 2 Wydatki budżetowe w części 42 - *Sprawy wewnętrzne* na działalność jednostek Policji w latach 2019-2025 w tys. zł

Wyszczególnienie	2019 r.*	2020 r.*	2021 r.*	2022 r.	2023 r.	2024 r. znowelizowana ustawa	2025 r. ustawa
Centralne Biuro Śledcze Policji	254 157	250 975	275 888	271 752	352 931	387 229	429 992
Komenda Główna Policji	344 058	383 321	379 610	441 750	654 743	816 792	879 476
Jednostki terenowe Policji	512 632	477 392	312 638	257 333	625 906	933 223	961 393
Komendy wojewódzkie Policji	2 557 664	2 829 671	2 950 041	3 054 986	3 820 874	4 269 745	4 723 320
Komendy powiatowe Policji	7 449 509	7 999 399	8 115 027	8 264 660	10 468 136	11 759 558	12 650 349
Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości				71 694	179 361	603 895	608 008
<b>SUMA</b>	<b>11 118 020</b>	<b>11 940 758</b>	<b>12 033 204</b>	<b>12 362 175</b>	<b>16 101 951</b>	<b>18 770 442</b>	<b>20 252 538</b>

\* wraz z wydatkami niewygasającymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2019-2023, ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz.U. z 2024 poz. 112 oraz poz. 1754), ustawy budżetowej na rok 2025 przekazanej do Senatu.

Tab. 3 Wydatki budżetu państwa i wydatki na Policję, PKB i ważniejsze relacje

Wyszczególnienie	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.	2023 r.	2024 r. znowelizowana ustawa	2025 r. ustawa
Wydatki ogółem budżetu państwa w mld zł	414,3	504,8	521,2	517,4	659,6	866,4	921,6
Wydatki na Policję w cz. 42 - Sprawy wewnętrzne w mld zł	11,1	11,9	12,0	12,4	16,1	18,8	20,3
PKB mld zł	2293,2	2323,9	2631,3	3078,3	3 410,1	3 641,0	3 973,1
relacja wydatków na Policję w wydatkach budżetu	2,7%	2,4%	2,3%	2,4%	2,4%	2,2%	2,2%
relacja wydatków na Policję do PKB	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%

źródło: jak w tab. 2.

Tab 4. Środki przeznaczone dla Policji w ramach programu modernizacji w latach 2022-2025 (w tys. zł)

2022 r.	2023 r.	2024 r.	2025 r.	<b>Razem</b>
1 224 030	1 519 192	2 064 463	1 621 609	<b>6 429 294</b>

źródło: Dz. U. z 2021 r. poz. 2448.

## Wnioski

Usztywnianie budżetu państwa poprzez wprowadzenie powiązania wydatków związanych z finansowaniem Policji z PKB nie wydaje się w obecnej sytuacji finansów publicznych uzasadnione.

Warto zwrócić uwagę, że wydatki budżetu państwa na funkcjonowanie Policji od lat stanowią ok. 0,5% PKB, a w roku 2025 będą one o 82,2% wyższe niż w roku 2019.

Problemy z planowaniem i realizacją wydatków przewidzianych w budżecie państwa na Policję zostały zdiagnozowane przez NIK. Rozwiązanie tych problemów wymaga przede wszystkim wspólnych działań Ministra Spraw Wewnętrznych

i Administracji oraz Ministra Finansów. Nie jest wykluczone, że część rozwiązań może mieć miejsce na poziomie podstawowym.

Komisja do spraw Petycji może rozważyć skierowanie do właściwych ministrów dezyderatu (w trybie art. 159 Regulaminu Sejmu<sup>17</sup>), w którym zwróciłaby uwagę na zaistniałe problemy związane z finansowaniem kosztów funkcjonowania Policji i wystąpiła o podjęcie konkretnych działań leżących w sferze ich kompetencji.

Autor:

**dr Zofia Szpringer**

specjalista ds. finansów publicznych  
w Biurze Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

*Deskrytory: budżet, deficyt budżetowy, dług publiczny, inwestycje, Najwyższa Izba Kontroli, petycja, policja.*

*Weryfikacja: Olga Olkowska*

---

<sup>17</sup> M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.