



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES

KBN.410.1.16.2026

Pan

Władysław Kosiniak-Kamysz

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Obrony Narodowej

al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 29
- Obrona narodowa i wykonanie zadań z zakresu Krajowego
Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Obrony Narodowej¹, al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Władysław Kosiniak-Kamysz, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej², od dnia 13 grudnia 2023 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2016-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Bezpieczeństwa Narodowego.

Kontrolerzy

1. Mariusz Tupaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBN/9/2026 z dnia 15 stycznia 2026 r.
2. Janusz Sękowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KBN/10/2026 z dnia 15 stycznia 2026 r.
3. Igor Szlachetka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBN/11/2026 z dnia 15 stycznia 2026 r.
4. Marcin Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBN/12/2026 z dnia 15 stycznia 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 3-10)

¹ Dalej: „MON” lub „Ministerstwo”.

² Dalej: „Minister ON” lub „Minister”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2025 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 29 - Obrona narodowa oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia funkcjonującego w ramach tej części budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁴, w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 29 - Obrona narodowa.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 29 - Obrona narodowa wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2025 r. Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej (dysponenta III stopnia).

Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności realizacji zadań związanych z wybranymi inwestycjami w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności⁵ przez Ministra ON jako instytucji odpowiedzialnej za realizację inwestycji.

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

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm., dalej: „u.f.p.”.

⁵ Dalej także: „KPO”.

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 29 - Obrona narodowa.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo opóźnień w realizacji zadań cząstkowych, ocenia pozytywnie realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności przez Ministra Obrony Narodowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki w części 29 zostały zrealizowane w granicach posiadanych środków finansowych oraz kwot ujętych w planie finansowym Ministerstwa Obrony Narodowej. Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu państwa w kwocie 2 616 904 tys. zł, tj. 2,2% wydatków części 29, w tym 2 501 357,5 tys. zł w ramach środków przeznaczonych na dotacje. Stwierdzono, że zostały one dokonane zgodnie z planem finansowym na rok 2025, w terminach wynikających z umów, a dokumentacja finansowo-księgowa spełniała wymogi obowiązujących w tym zakresie przepisów oraz wewnętrznych regulacji. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Dotacje były udzielone i rozliczone prawidłowo.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 29 oraz Ministerstwo Obrony Narodowej sprawozdania budżetowe za 2025 r. oraz sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Zostały one sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo opóźnień w realizacji zadań cząstkowych, ocenia pozytywnie realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności przez Ministra Obrony Narodowej. Jednocześnie wskazać należy, że podejmowane w 2025 r. przez Ministra działania nie wyeliminowały ryzyka nieterminowej realizacji inwestycji nr A2.6.1 pn. „Rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych i usługi towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne”.

Ponadto NIK zwraca uwagę na uchybienia i zaniechania, które wprawdzie nie miały istotnego wpływu na realizację wykonania budżetu państwa, ale mogą negatywnie wpływać na funkcjonowanie kontrolowanej jednostki.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na problem niewykorzystywania przez żołnierzy zawodowych przysługującego urlopu wypoczynkowego. Zaistniała sytuacja spowodowała powstanie znacznych zaległości urlopowych, co może negatywnie wpływać na wydajność i kondycję psychiczną żołnierzy, a w szeregu przypadków pociąga za sobą konieczność wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop uprawnionym do odejścia ze służby (177 230,9 tys. zł w 2025 r.). Minister Obrony Narodowej zauważył potrzebę zmiany polityki kadrowej w zakresie wykorzystywania przez żołnierzy zawodowych urlopu wypoczynkowego wprowadzając do resortu obrony narodowej odpowiednie wytyczne regulujące to zagadnienie, jednak w ocenie NIK, biorąc pod uwagę ukształtowaną na przestrzeni lat pragmatykę postępowania, konieczne jest objęcie tej kwestii nadzorem ze strony kierownictwa MON.

W toku kontroli zidentyfikowano ponadto nieprawidłowości w obszarze funkcjonowania Komisji do rozpatrywania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce⁷, polegające m.in. na niewystępowaniu do odpowiednich organów państw wysyłających swoich żołnierzy na terytorium

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: „Komisja”.

Rzeczypospolitej Polskiej o refundację poniesionych kosztów z tytułu szkód, które wyrządził ich personel cywilny lub wojskowy; przewlekłym przekazywaniu państwom wysyłającym swoich żołnierzy na terytorium RP informacji o fakcie wpłynięcia do Komisji wniosku o odszkodowanie; niekorzystaniu w wystarczającym stopniu z przysługujących Komisji środków dowodowych, m.in. w zakresie zlecania sporządzania opinii biegłym lub rzeczoznawcom majątkowym przy ocenie rozmiaru powstałej szkody, w sytuacji gdy wymagała ona wiedzy specjalistycznej; niepodjęciu innych niezbędnych czynności, które mogły przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, w szczególności zmierzających do określenia rodzaju i rozmiaru wyrządzonej szkody.

Ponadto stwierdzono naruszenie przez Ministra ON przepisów nakładających na organ obowiązek załatwiania sprawy bez zbędnej zwłoki i rozpatrzenia sprawy odwoławczej w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania, a także przepisu obowiązującego organ do przekazania skargi sądowi administracyjnemu, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Przyczyną był istniejący w MON spór kompetencyjny, co do realizacji ww. obowiązków.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2025 wydatki budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa zostały zaplanowane w kwocie 123 525 842 tys. zł. W ciągu roku planowany budżet został per saldo zmniejszony o kwotę 4 879 914 tys. zł. Złożyło się na to przede wszystkim zwiększenie z pięciu rezerw celowych na łączną kwotę 198 655,2 tys. zł oraz zmniejszenie poprzez przesunięcie kwoty 5 115 150 tys. zł do części 85 – Województwa.

Planowane na 2025 r. wydatki w części 29 były wyższe o 6 006 021 tys. zł, tj. o 5,1% w porównaniu do planu na rok 2024 (117 519 821 tys. zł).

Dysponent części 29 dokonał blokady planowanych wydatków na 2025 r. na kwotę 4 325,6 tys. zł. Decyzje o dokonaniu blokad podjęto na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 u.f.p. z tytułu nadmiaru posiadanych środków. Zablokowane środki w największym stopniu (49,9%) dotyczyły wydatków przeznaczonych na realizację, w ramach Planu Inwestycji Budowlanych, zadania „Dofinansowanie budowy i remontów pomników upamiętniających tradycję, chwałę i sławę oręża dla gmin i powiatów” oraz programu „Strzelnica w powiecie” (2 158,9 tys. zł).

Do szczegółowego badania wybrano zablokowane wydatki budżetu państwa na kwotę 2 158,9 tys. zł (co stanowiło 50% ogółu zablokowanych wydatków środków krajowych przez dysponenta części 29). Stwierdzono, że decyzję o dokonaniu blokad dysponent części podjął najpóźniej po trzech dniach roboczych od dnia pozyskania informacji o takiej możliwości.

(akta kontroli tom V str. 23-29, 43-44, 46, 48-49, 188-197 pliki 8, 11, 14, 17, 23, 93-100)

Plan wydatków części 29 w trakcie roku został per saldo zwiększony o kwotę 198 655,2 tys. zł środkami z rezerw celowych (z tego zwiększenie o kwotę 199 557,5 tys. zł, a następnie zmniejszenie o kwotę 902,3 tys. zł), z czego do decyzji Ministra ON blokującej wydatki zgłoszono

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

kwotę 14,7 tys. zł. Z rezerw wykorzystano 198 640,4 tys. zł, tj. 99,5%. W 2025 r. nie nastąpiło zwiększenie budżetu resortu obrony narodowej z rezerwy ogólnej.

Środki pochodzące z części 83 budżetu państwa – Rezerwa celowa wykorzystano w następujący sposób:

- 2 968,8 tys. zł (zmniejszono do kwoty 2 132,2 tys. zł) przeznaczono na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku, w tym 94 260 tys. zł na rekompensaty pieniężne dla żołnierzy oraz funkcjonariuszy za pełnienie służby w czasie przekraczającym ustawowo przypisany wymiar czasu służby (Rezerwa poz. 62) - wykorzystano 2 118 tys. zł, tj. 99,3%;
- 195 662,4 tys. zł przeznaczono na realizację inwestycji A2.6.1. pn. „Rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych i usługi towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne” w zakresie Satelitarnego Systemu Obserwacji Ziemi – Mikroglob w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (rezerwa poz. 24 Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym) – wykorzystano całą kwotę;
- 847 tys. zł (zmniejszono do kwoty 793,9 tys. zł) przeznaczono na sfinansowanie projektów rozwojowych zgłoszonych do realizacji przez Polski Kontyngent Wojskowy w Republice Libańskiej w ramach misji pokojowej UNIFIL⁹ (rezerwa poz. 31 Wdrażanie Planu współpracy rozwojowej w 2025 r.) - wykorzystano całą kwotę;
- 79,3 tys. zł (zmniejszono do kwoty 66,6 tys. zł) przeznaczono na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w ramach rezerwy poz. 20 Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące (wykorzystano 66,1 tys. zł, tj. 99,2%).

Szczegółowemu badaniu poddano wykorzystanie jednej rezerwy celowej¹⁰ na łączną kwotę 195 662,4 tys. zł, tj. 98% środków przyznanych w ramach rezerw celowych. Badanie wykazało, że środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Kwota zbadanej rezerwy została wykorzystana w całości.

(akta kontroli tom V str. 23-29, 43-45, 57, 122-124, 188-197 pliki 9, 10, 12, 13, 18-23, 93, 101-110)

Plan wydatków Dyrektora Generalnego MON został zwiększony o 1 452,8 tys. zł z rezerw celowych (poz. 20 i 62), z czego wykorzystano kwotę 1 444,6 tys. zł.

(akta kontroli tom V str. 34-40)

W 2025 r. według sprawozdania Rb-28, wydatki w części 29 wyniosły 118 628 086,5 tys. zł, co stanowiło 99,98% planu po zmianach (118 645 928,0 tys. zł) oraz 96% planu według ustawy budżetowej (123 525 842,0 tys. zł). Zrealizowane wydatki były wyższe o 3 137 043,1 tys. zł, tj. 2,7% w porównaniu do 2024 r. (115 491 043,4 tys. zł). Najwyższe kwotowo wydatki zostały poniesione w dwóch działach: 752 Obrona narodowa - 103 986 714,7 tys. zł, co stanowiło 87,7% wydatków części 29 i w dziale 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne - 12 106 695,8 tys. zł (10,2%).

Struktura wydatków części 29, według grup ekonomicznych, przedstawiała się następująco:

- wydatki bieżące – 49 230 419,6 tys. zł (41,5% wydatków),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 16 173 468,8 tys. zł (13,6%),
- dotacje i subwencje¹¹ – 5 448 432,4 tys. zł (4,6%),
- wydatki majątkowe – 47 775 765,7 tys. zł (40,3%).

(akta kontroli tom IV str. 430-453, tom V str. 188-197 pliki 41, 55)

⁹ United Nations Interim Force in Lebanon, Tymczasowe Siły Zbrojne ONZ w Libanie.

¹⁰ Poz. 24 Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym.

¹¹ Bez dotacji majątkowych.

Wydatki budżetu państwa poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra ON stanowiły 1,0% wydatków części 29 i wyniosły 1 216 523,7 tys. zł. W porównaniu do wykonania 2024 r. były wyższe o 172 034,7 tys. zł (16,5%). Wzrost wydatków był w znacznej mierze związany z wypłatami uposażeń i wynagrodzeń oraz innych wydatków prawnie zdeterminowanych, w tym świadczeń motywacyjnych, świadczeń za długoletnią służbę, nagród jubileuszowych, odpraw związanych ze zwolnieniem ze służby oraz rekompensat wypłacanych dla poszkodowanych weteranów.

Najwyższe wydatki u dysponenta III stopnia wystąpiły w dziale 752 Obrona narodowa – 638 578,1 tys. zł (tj. 52,5% ogółu wydatków) i w dziale 750 Administracja publiczna – 501 299,5 tys. zł (41,2%).

Struktura wydatków dysponenta III stopnia, według grup ekonomicznych, przedstawiała się następująco:

- wydatki bieżące – 939 755 tys. zł (77,2% wydatków),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 268 672,47 tys. zł (22,1%),
- wydatki majątkowe – 8 096,3 tys. zł¹² (0,7%).

(akta kontroli tom I str. 538-539, 577-579)

Wydatki bieżące

W 2025 roku wydatki bieżące w części 29 poniesiono w łącznej kwocie 49 230 419,6 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Głównymi wydatkami w tej grupie były uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy – 15 683 880,7 tys. zł, wynagrodzenia pracowników – 4 585 854,6 tys. zł, zakup materiałów i wyposażenia – 8 359 559,7 tys. zł oraz zakup usług pozostałych – 4 692 866,3 tys. zł.

(akta kontroli tom IV str. 430-453)

Na uposażenia i wynagrodzenia w części 29 – Obrona narodowa w 2025 r. wydatkowano, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70, łącznie 22 908 943,6 tys. zł, tj. o 2 993 301,5 tys. zł (15%) więcej niż w roku 2024. Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło w 2025 roku 195 620 osób¹³ i było o 10 804 osoby wyższe niż w 2024 r.

Główną przyczyną wzrostu wydatków na wynagrodzenia był wzrost uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom o 2 500 372,1 tys. zł (tj. o 16,3%) oraz pracownikom o 480 755,9 tys. zł (tj. o 10,9%), a także wzrost średniorocznego zatrudnienia w tych grupach o odpowiednio 10 201 i 595 osób względem roku poprzedniego. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w części 29 wyniosło 9 759,12 zł, tj. o 8,7% więcej niż w 2024 roku, co było spowodowane głównie wzrostem zatrudnienia wśród żołnierzy i pracowników oraz podwyższeniem ich uposażeń oraz wynagrodzeń.

(akta kontroli tom IV str. 393-397, 456-461)

W 2025 r. wydatki bieżące Ministerstwa wyniosły łącznie 939 755 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach. Głównymi wydatkami w tej grupie były uposażenia żołnierzy zawodowych – 266 801 tys. zł, wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej – 118 638,6 tys. zł, zakup usług pozostałych – 178 461,8 tys. zł oraz krajowe podróże służbowe – 40 086,7 tys. zł.

(akta kontroli tom IV str. 477-482)

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach MON wydatki na wynagrodzenia w 2025 r. wyniosły 448 854 tys. zł i były wyższe niż w 2024 r. o 48 645,7 tys. zł (tj. o 12,2%). Średnioroczne zatrudnienie wzrosło, w przeliczeniu na pełne etaty, o 64 osoby, w tym 54 żołnierzy. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 15 325,82 zł, tj. o 9,1% więcej

¹² W tym 2 534,6 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO i UE (§ 6160).

¹³ Z wyłączeniem danych dotyczących Służby Wywiadu Wojskowego.

niż w roku poprzednim, co było spowodowane wzrostem zatrudnienia w MON, a także podwyższeniem wynagrodzeń pracowników i uposażeń żołnierzy.

(akta kontroli tom IV str. 373-377, 485-486)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 29 – Obrona narodowa wyniosły w 2025 r. 16 173 468,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. Wydatki w tej grupie były o 1 211 019,2 tys. zł (tj. o 8,1%) wyższe niż w 2024 r. i obejmowały głównie świadczenia społeczne w ramach zaopatrzenia emerytalnego, w tym emerytury wojskowe, renty rodzinne oraz renty z tytułu niezdolności do pracy (stanowiące 72,2% wydatków w tej grupie¹⁴). Były one wyższe w porównaniu do 2024 r. o 859 330,4 tys. zł, co było spowodowane głównie waloryzacją emerytur wojskowych o 5,5% względem roku poprzedniego.

(akta kontroli tom IV str. 401-406, 430-453)

Wydatki dotyczące świadczeń na rzecz osób fizycznych w MON wyniosły w 2025 r. 268 672,5 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i były wyższe o 15 600,1 tys. zł (tj. 6,1%) niż wydatki w tej grupie w 2024 r. Wydatki te dotyczyły głównie należności zagranicznych¹⁵ w łącznej kwocie 121 229,2 tys. zł oraz równoważników za brak lub remont lokalu w łącznej kwocie 106 734,1 tys. zł. Głównymi przyczynami większych wydatków w tej grupie był wzrost liczby świadczeniobiorców, a także wzrost uposażeń żołnierzy zawodowych¹⁶.

(akta kontroli tom IV str. 373-377, 477-482, 491)

Dotacje

Zrealizowane w 2025 r., w części 29, wydatki na dotacje¹⁷ wyniosły łącznie 6 151 241,4 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach oraz 102,3% wydatków wykonanych na ten cel w 2024 r. Dotacje podmiotowe zrealizowano w kwocie 1 609 718 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach, a dotacje celowe w kwocie 4 541 523,4 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Kwota zwrotów z tytułu niewykorzystanych środków dotacji za 2025 r. na dzień 30 marca 2026 r. wynosiła 1 447 tys. zł.

Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości udzielenia dotacji oraz sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad ich wykorzystaniem objęto dotację celową i trzy dotacje podmiotowe o łącznej wartości 2 501 357,5 tys. zł (40,7% zrealizowanych wydatków na dotacje w części 29). W ramach tych środków zbadano dotację celową udzieloną Agencji Mienia Wojskowego¹⁸, na realizację zadań zleconych w 2025 r., w kwocie 2 361 493,8 tys. zł¹⁹ i dotację podmiotową na dofinansowanie jej działalności bieżącej w wysokości 127 109 tys. zł²⁰, a także dotacje podmiotowe udzielone Muzeum Marynarki Wojennej w Gdyni na kwotę 6 781,4 tys. zł i Muzeum Sił Powietrznych w Dęblinie na kwotę 5973,3 tys. zł.

Dotacja celowa i dotacja podmiotowa udzielone Agencji Mienia Wojskowego zostały ustalone na podstawie projektu Planu Finansowego AMW na 2025 r., który w dniu 4 grudnia 2024 r. został zatwierdzony przez Ministra ON. Plan ten, zmieniany w trakcie roku budżetowego, uwzględniał prognozowane potrzeby finansowe związane z realizacją zadań zleconych (finansowych z dotacji celowej), w szczególności w zakresie wypłaty świadczeń pieniężnych tj. odpraw i świadczeń

¹⁴ A także 9,8% w odniesieniu do wszystkich wydatków zrealizowanych w 2025 roku w części 29 – Obrona narodowa.

¹⁵ Należności pieniężne przysługujące żołnierzom i funkcjonariuszom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami państwa.

¹⁶ W tym najniższego uposażenia, od wysokości którego uzależniona jest wysokość niektórych wypłacanych świadczeń.

¹⁷ Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie wykazu jednostek, którym przyznano w 2025 r. dotacje podmiotowe i celowe oraz kwot tych dotacji zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Ministra Obrony Narodowej w dniu 17 marca 2026 r., pod pozycją 30.

¹⁸ Dalej „AMW”.

¹⁹ Umowa dotacyjna nr 3300030652 o udzielenie dotacji celowej na realizację zadań zleconych w 2025 r. z dnia 23 grudnia 2024 r.

²⁰ Umowa dotacyjna nr 3300030651 o udzielenie dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej Agencji Mienia Wojskowego w 2025 r. z dnia 23 grudnia 2024 r.

mieszkaniowych dla żołnierzy zawodowych, a także potrzeby z tytułu działalności bieżącej (finansowane z dotacji podmiotowej).

Środki finansowe były przekazywane terminowo, zgodnie ze zgłaszanymi przez Agencję Mienia Wojskowego wnioskami oraz postanowieniami zawartych umów. Przed przekazaniem środków z dotacji Departament Polityki Zbrojeniowej w MON, zgodnie ze sprawowanym nadzorem merytorycznym, weryfikował złożone przez AMW zapotrzebowania. Przeprowadzał również kontrole doraźne w jednostkach organizacyjnych Agencji Mienia Wojskowego, tj. w oddziałach regionalnych Agencji.

Zadania i cele, na które udzielono obu dotacji, zostały zrealizowane, a środki wykorzystane w całości, zgodnie z ich przeznaczeniem. W wyniku realizacji zadań finansowanych z dotacji celowej według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. wypłacono 2661 odpraw mieszkaniowych²¹ oraz 1 334 756 świadczeń mieszkaniowych²².

Środki przeznaczone na dotacje podmiotowe instytucjom kultury, tj. Muzeum Marynarki Wojennej w Gdyni (6 781,4 tys. zł) i Muzeum Sił Powietrznych w Dęblinie (5 973,3 tys. zł) zostały wykonane zgodnie z planem i wykorzystane w całości. Zapotrzebowania na środki dotacji były weryfikowane przez Dyrektora Departamentu Edukacji, Kultury i Dziedzictwa w MON, a dotacje zostały rozliczone.

Ocen wykorzystania dotacji podmiotowych Ministerstwo dokonywało w formie analizy przekazywanych kwartalnie sprawozdań z wykorzystania dotacji oraz półrocznych informacji o realizacji budżetu.

(akta kontroli tom III str. 1-153, str. 438-445)

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe w części 29 – Obrona narodowa w 2025 r. wyniosły 47 775 765,7 tys. zł, tj. 99,99% planu po zmianach i były niższe niż ich wykonanie w 2024 r. o 3 178 121,6 tys. zł (tj. o 6,2%).

Pierwotny plan wydatków majątkowych MON na 2025 r. w wysokości 51 531 679 tys. zł został zmniejszony per saldo do kwoty 47 781 028,8 tys. zł. Najwyższe wydatki w tej grupie dotyczyły zakupów sprzętu i uzbrojenia (28 347 405,6 tys. zł).

Wydatki majątkowe poniesiono również na wpłaty na fundusze zarządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego²³:

- 1) 500 000 tys. zł na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, tj. w wysokości określonej w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg²⁴;
- 2) 12 023 817,7 tys. zł na Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych²⁵.

Pierwotnie wysokość planowanej wpłaty ze środków budżetu państwa przekazywanych przez Ministra ON na Fundusz w 2025 r. została oszacowana na podstawie opracowanej przez BGK projekcji wpływów i wydatków FWSZ na lata 2025-2027 na 14 020 978 tys. zł. Kwota ta uwzględniała koszty organizacji i obsługi finansowania dłużnego w wysokości 9 220 978 tys. zł oraz przyjęte założenie zwiększenia przez Ministerstwo Finansów budżetu MON o kwotę 4 800 000 tys. zł wynikającą z uchwały Nr 89 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie

²¹ Wypłacono na ten cel 812 209,8 tys. zł (średnia wysokość odprawy mieszkaniowej 305,2 tys. zł), co stanowi 100% kwoty zaplanowanej dotacji celowej.

²² Na wypłatę świadczenia mieszkaniowego w 2025 r. wydatkowano kwotę 1 339 702,5 tys. zł, co stanowi 100% zaplanowanej dotacji celowej. Średnia wysokość świadczenia mieszkaniowego w 2025 r. wynosiła 1 tys. zł.

²³ Dalej „BGK”.

²⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 94.

²⁵ Dalej „Fundusz” lub „FWSZ”.

ustanowienia programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czołgi” i zapewnienia warunków jego realizacji.

Wpłata środków z budżetu państwa przekazywanych przez Ministra ON na Fundusz przewidziana została w art. 41 ust. 4 pkt 11 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny²⁶. Zgodnie z zatwierdzonym w dniu 26 września 2024 r. przez Ministra ON Planem finansowym FWSZ na 2025 rok, zaplanowano wpłatę w wysokości 14 020 978 tys. zł.

W ciągu roku dokonano zmiany Planu finansowego Funduszu, która wynikała z konieczności realizacji przez Ministerstwo Obrony Narodowej art. 199 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej²⁷, który stanowi, że „W terminie 60 dni od dnia zatwierdzenia pierwszego Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej minister właściwy do spraw finansów publicznych, na zgodny wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Ministra ON, dokona przeniesień wydatków zaplanowanych w dziale obrona narodowa między częściami budżetu państwa. Kierownictwo resortu obrony narodowej w celu realizacji tego zadania, podjęło decyzję o zmniejszeniu wpłaty na Fundusz. W wyniku powyższego zmniejszono kwotę wpłaty na FWSZ o 5 115 150 tys. zł, tj. do wysokości 8 905 828 tys. zł²⁸.

W roku 2025 zrealizowano dodatkowe wpłaty środków z budżetu państwa przekazywanych przez Ministra ON na Fundusz w łącznej kwocie 3 117 989,7 tys. zł (do wysokości: 12 023 817,7 tys. zł), zgodnie z art. 42 ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny, na podstawie zatwierdzonej przez Ministra ON korekty planu modernizacji technicznej, opracowanej przez Zarząd Planowania Rzeczowego - P8.

W sprawie realizacji wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. w części 29, w zakresie zapewnienia rzetelności procesu planowania wpłaty na FWSZ z uwzględnieniem kosztów obsługi Funduszu, Sekretarz Stanu MON poinformował o wprowadzeniu nowych rozwiązań w aspekcie legislacyjno-proceduralnym, które powinny skutkować doskonaleniem procesu planowania środków z budżetu państwa przekazywanych przez Ministra ON na FWSZ z uwzględnieniem kosztów jego obsługi. Nowe rozwiązania miały pełne zastosowanie do planowania finansowego na 2026 r.

(akta kontroli tom III str. 344-371, tom IV str. 430-453, tom V str. 188-197 pliki 7, 55)

Pierwotny plan wydatków majątkowych dysponenta III stopnia na 2025 r. w wysokości 12 900 tys. zł m. in. na realizację siedmiu zadań został zmniejszony per saldo do kwoty 8 384,8 tys. zł. W trakcie roku zrezygnowano z dwóch zadań o wartości 900 tys. zł oraz wprowadzono trzy nowe zadania o wartości 330 tys. zł. W całości zrealizowano osiem zadań.

Wydatki majątkowe w łącznej kwocie 8 096,3 tys. zł poniesiono m.in. na zakup samochodów osobowych o podwyższonym standardzie dla Ataszatów Obrony i Polskich Przedstawicielstw Wojskowych (1 779,3 tys. zł), pozyskanie i utrzymanie oprogramowania NATO Functional Area Services w ramach programu Multinational Project on NATO SoftwareTools (2534,6 tys. zł), zakup sprzętu kulturalno-oświatowego (367,3 tys. zł), zakup urządzeń klimatyzacyjnych (471,5 tys. zł), zakup kabiny do tłumaczeń symultanicznych wraz z osprzętem (209,1 tys. zł) oraz zakup urządzeń UPS dużej mocy (76,3 tys. zł).

(akta kontroli tom V str. 188-197 plik 88)

Zobowiązania

Na koniec 2025 r. w części 29 wystąpiły zobowiązania w łącznej wysokości 2 742 929,5 tys. zł (w całości niewymagalne). Były one wyższe o 12 591 tys. zł (o 0,5%) od kwoty zobowiązań

²⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 825, ze zm. Dalej „ustawa o obronie Ojczyzny”.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1907.

²⁸ Kwota 5 115 150 tys. zł została przesunięta do części 85 – Województwa.

wykazanych na koniec 2024 r. Powstały głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego żołnierzy oraz nagrody rocznej funkcjonariuszy (1 265 152,2 tys. zł), dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników (357 053,4 tys. zł) oraz zakupów inwestycyjnych i inwestycji budowlanych (298 039,1 tys. zł).

(akta kontroli tom IV str. 462-474, 590, tom V str. 182-183, 198-199)

Na koniec 2025 roku w MON (dysponent III stopnia) wystąpiły zobowiązania w łącznej wysokości 36 427,9 tys. zł, które dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników i żołnierzy (31 080,7 tys. zł, tj. 85,3%). Zobowiązania były wyższe w porównaniu do 2024 r. o 2 684,7 tys. zł (tj. o 8%), co było spowodowane głównie zwiększeniem zatrudnienia w grupie żołnierzy zawodowych który spowodował wzrost naliczonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(akta kontroli tom IV str. 492-499)

Badana próba

Kontrolę realizacji wydatków dysponenta III stopnia przeprowadzono na próbie 47 dowodów dotyczących pozapłacowych wydatków (bieżących i majątkowych) na kwotę 113 614,7 tys. zł, co stanowiło 17,9% ogółu pozapłacowych wydatków w 2025 r.

Doboru próby w kwocie 110 951,9 tys. zł dokonano losowo metodą monetarną MUS²⁹ na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom dysponenta III stopnia i uzupełniono o wydatki w wysokości 100,3 tys. zł dobrane w sposób celowy. Badaniem objęto łącznie 46 zapisów księgowych, z tego w grupie pozapłacowych wydatków bieżących 45 zapisów na kwotę 111 142,6 tys. zł, a w grupie wydatki majątkowe jeden zapis na kwotę 2 472,1 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz odpowiednimi umowami na zakupy i usługi służące realizacji celów kontrolowanej jednostki.

(akta kontroli tom I str. 11-501)

Kontrola wykazała jeden przypadek udokumentowania wstępnej kontroli dokumentu dotyczącego zaciągnięcia zobowiązania w sposób niezgodny z art. 54 ust. 3 u.f.p. Główny księgowy urzędu MON udokumentował powyższą czynność poprzez naniesienie dekretacji w systemie EZD, pomimo że u.f.p. wymaga złożenia podpisu na dokumentach dotyczących danej operacji. Sytuacja ta miała charakter incydentalny i nie wpłynęła na prawidłowość wydatkowania środków publicznych.

(akta kontroli część V str. 56-97, 104-111, 127-129, 188-197 pliki 49-53, 64-65, 80-82)

Kary i odszkodowania

Ministerstwo Obrony Narodowej (dysponent III stopnia) w 2025 r. wydatkowało na zapłatę kar i odszkodowań łącznie 3 316,6 tys. zł w związku z 36 zakończonymi postępowaniami sądowymi i administracyjnymi. Za nieprzekazanie przez Ministra ON skarg, kierowanych przez żołnierzy do sądu administracyjnego, w ustawowym terminie³⁰, tj. trzydziestu dni od dnia jej otrzymania, wydatkowano łącznie 2,5 tys. zł w związku z nałożeniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny na Ministra ON dwóch kar. Wyplacono wnioskodawcom 34 należności na kwotę 3 314,1 tys. zł tytułem odszkodowania, z tego 19 pozycji (tj. 56%) dotyczyło uregulowania odszkodowań za szkody wyrządzone przez żołnierzy wojsk obcych.

²⁹ System losowania transakcji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości.

³⁰ O którym mowa w art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143, ze zm.). Dalej: „p.p.s.a.”.

Badaniem szczegółowym w zakresie kar i odszkodowań objęto próbę 13 spraw, w tym 11, w wyniku których dokonano wypłaty odszkodowań³¹ i dwóch spraw sądowo-administracyjnych zakończonych wymierzeniem Ministrowi ON grzywien w łącznej kwocie 2,5 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 154-210)

Powodem do wymierzenia grzywien Ministrowi ON było niezastosowanie się przez Organ³² do treści art. 54 § 2 p.p.s.a., który nakładał na niego obowiązek przekazania skargi administracyjnej sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W jednym przypadku Minister ON, nie rozpatrzył w terminie wynikającym z art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego³³, a więc najpóźniej w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania, sprawy dotyczącej zwrotu kosztów podróży przesiedleniowej dla żołnierza skierowanego do pełnienia zawodowej służby wojskowej poza granicami państwa, z uwagi na istniejący w MON spór kompetencyjny komórek organizacyjnych. Minister ON nie wydał przez okres ponad półtora roku decyzji w II instancji, w związku z czym została złożona przez wnioskodawcę skarga do sądu na beczynność Organu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 211-251, str. 281-313, str. 325-329 pliki 1-60)

W zakresie wypłaty odszkodowań większość spraw objętych badaniem dotyczyła roszczeń cywilnych o odszkodowanie z tytułu szkód wyrządzonych przez żołnierzy państw obcych, a także roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie wynikających z obrażeń ciała lub śmierci żołnierzy Sił Zbrojnych RP, w związku ze służbą wojskową.

Siedem postępowań³⁴ z 13 kontrolowanych było prowadzonych przed działającą w ramach struktury organizacyjnej MON - Komisją do rozpatrywania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce³⁵.

W stosunku do szkód wyrządzonych osobom fizycznym, osobom prawnym lub niepaństwowym jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej przez wojska obce albo żołnierzy wojsk obcych lub ich personel cywilny oprócz możliwości sądowego dochodzenia roszczeń wprowadzono też możliwość ich dochodzenia na drodze pozasądowej (art. 11 ust. 3 ustawy o zasadach pobytu). W tym celu Minister ON został zobowiązany do powołania Komisji do rozpatrywania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce (art. 11 ust. 4 ustawy o zasadach pobytu). Zadaniem Komisji było przeprowadzenie postępowania w celu ustalenia okoliczności i przyczyn wyrządzenia szkody, określenia rodzaju i rozmiaru wyrządzonej szkody oraz wysokości odszkodowania. Po określeniu wysokości odszkodowania i zaakceptowaniu go przez poszkodowanego, Minister ON wypłaca stosowną kwotę, żądając następnie częściowego zwrotu (refundacji) poniesionych kosztów od państwa, którego wojska wyrządziły szkodę. Szkody wyrządzone przez żołnierzy strony wysyłającej wojska są pokrywane z budżetu państwa przyjmującego (Polski), a następnie częściowo refundowane przez państwo wysyłające, odpowiedzialne za powstanie szkody, stosownie do postanowień art. VIII ust. 5 lit. e

³¹ Lub odszkodowań i zadośćuczynień.

³² Minister Obrony Narodowej.

³³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691. Dalej: „k.p.a.”.

³⁴ W ramach kontroli szczegółowej przeanalizowano akta spraw o numerach szkód: 413, 418, 406, 438, 439, 458, 479.

³⁵ W polskim porządku prawnym aktami prawnymi, które unormowały instytucję Komisji do rozpatrywania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce, a także określiły jej skład, tryb powoływania oraz sposób działania pozostają w szczególności: [1] Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium oraz zasadach udzielania pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1770) – Dalej: „ustawa o zasadach pobytu”, [2] rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie Komisji do rozpatrywania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce (Dz. U. z 2015 r. poz. 256) – Dalej: „rozporządzenie w sprawie Komisji”, [3] Decyzja Nr 56/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 czerwca 2024 r. w sprawie Komisji do rozpatrywania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce (Dz. Urz. MON z 2024 r. poz. 73).

pkt (i) NATO-SOFA³⁶. W żadnej z badanych spraw Komisja nie zwracała się do organów państw wysyłających swoich żołnierzy na terytorium RP z wnioskiem o refundację kosztów poniesionych przez RP, powstałych w związku z zaistniałą szkodą.

Ustalono, że w każdej z analizowanych siedmiu spraw, wnioskodawcy zwracali się do Komisji ze stosownym wnioskiem o wypłatę odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych przez siły zbrojne państw obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dołączając do nich stosowne załączniki. Komisja po zakończeniu postępowania likwidacyjnego³⁷ i po analizie zebranego materiału wydała decyzje przyznające lub odmawiające przyznania odszkodowania lub zadośćuczynienia³⁸. Wszystkie wydatki związane z wypłatą odszkodowań dokonywane były ze środków budżetu MON.

Stwierdzono, że w badanej próbie siedmiu spraw Komisja nie dołożyła należytej staranności podczas prowadzenia postępowań w zakresie roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce, bowiem nie realizowała wszystkich niezbędnych czynności, które mogły przyczynić się do należytego wyjaśnienia spraw, a w szczególności do prawidłowego określenia rodzaju i rozmiaru wyrządzonej szkody, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 154-280, str. 318 pliki 1-7, str. 331-343)

W 2025 roku przeciwko kontrolowanej jednostce prowadzonych było łącznie 187 postępowań przedsądowych³⁹ i sądowych, które nie zostały zakończone do końca roku, w tym 104 stanowiły sprawy administracyjne. Pozostałe postępowania dotyczyły w większości spraw cywilnych, w tym pracowniczych. Łączna wartość przedmiotu sporu ww. postępowań wynosiła około 238 312,2 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 372-425)

Ekwiwalenty za niewykorzystany urlop

W 2025 roku w Ministerstwie Obrony Narodowej wypłacono 40 osobom (22 żołnierzom i 18 pracownikom) łącznie 2 385,1 tys. zł tytułem ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, z tego 2 152,6 tys. zł żołnierzom i 232,4 tys. zł pracownikom. W toku szczegółowego badania wypłat na łączną kwotę 2 331,4 tys. zł (tj. 97,7% wszystkich wypłat z tego tytułu) dla 30 osób, w tym wszystkich 22 żołnierzy i ośmiu pracowników (178,8 tys. zł) ustalono, że:

- we wszystkich zbadanych przypadkach wystąpiła podstawa prawna do wypłaty (tj. nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy lub służby),
- w przypadku pracowników naliczony ekwiwalent dotyczył proporcjonalnie przepracowanego okresu i nie wystąpiły przypadki wypłacenia ekwiwalentu za urlop przedawniony.

(akta kontroli tom II str. 23-508; tom IV str. 6-8)

W 16 przypadkach żołnierzom wypłacono ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy należny za 2023 rok i lata poprzednie w łącznej wysokości 942,5 tys. zł. W badanych przypadkach zaległości urlopowe wynosiły od 95 do 233 dni, a wypłaty ekwiwalentów dotyczyły zaległego urlopu nawet za 2020 rok – trzy przypadki, 2021 rok – pięć przypadków, 2022 rok – trzy przypadki, 2023 rok – pięć przypadków.

(akta kontroli tom II str. 23-38, 62-125, 146-230, 300-378; tom IV str. 6-8)

³⁶ NATO-SOFA - Umowa między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych, sporządzona w Londynie dnia 19 czerwca 1951 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 21 poz. 257, ze zm.).

³⁷ Zamiennie: postępowanie wyjaśniające/dowodowe.

³⁸ Wśród analizowanych spraw Komisja w przypadku sprawy nr 406 podjęła decyzję o odmowie przyznania odszkodowania. Ogólnie w 2025 roku Komisja oddaliła w całości 3 wnioski, tj. ok 7% wszystkich spraw.

³⁹ Przez postępowanie przedsądowe należy rozumieć działania podejmowane przez strony sporu przed formalnym skierowaniem sprawy na drogę sądową takie jak podjęcie mediacji, negocjacji, jak też przekazanie przedsądowego wezwania do wypłaty.

Powyższe zaległości wskazują, że uregulowania dotyczące kierowania żołnierzy na urlopy wypoczynkowe, tj. art. 280 ust. 4 i 5 ustawy o obronie Ojczyzny nie były przestrzegane. Stwierdzono także pojedyncze przypadki sporządzania planów urlopów niektórych komórek organizacyjnych MON, które nie obejmowały wszystkich dni urlopu zaległego z lat ubiegłych. W skrajnych przypadkach⁴⁰ (tj. zaległości powyżej 125 dni) de facto kierowane przez żołnierzy wnioski do planu urlopów oznaczałyby ich nieobecność obejmującą co najmniej pół roku kalendarzowego. Zidentyfikowano także pojedyncze przypadki⁴¹ udzielania urlopów nagrodowych żołnierzom przy jednoczesnych wypłatach ekwiwalentu za od 66 do 233 dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego.

(akta kontroli tom IV str. 71-76, 79-83, 91-94, 166-167, 188-192, 229-230, 262, 269-276, 282-298)

Jako przyczynę niekierowania żołnierzy na urlopy wypoczynkowe kierownicy komórek organizacyjnych MON wskazywali w szczególności: istotność realizowanych przez żołnierzy zadań, w tym związanych z dostępem do niejawnej dokumentacji, konieczność zapewnienia ciągłości realizacji zadań służbowych, unikalne w skali komórki organizacyjnej uprawnienia lub umiejętności, niewystarczający stan kadrowy, konieczność ciągłego nadzoru nad podległymi pracownikami, a także brak wniosków o udzielenie urlopu wypoczynkowego kierowanych przez samych żołnierzy.

(akta kontroli tom IV str. 70-73, 84-86, 107-108, 145-146, 171-172, 185-187, 226-228, 245-246, 252-253, 260-261, 266-268, 280-281)

Na szczególne znaczenie powyższych spraw zwrócił uwagę m.in.:

- Minister Obrony Narodowej w wytycznych do działalności kadrowej resortu obrony narodowej z dnia 26 czerwca 2024 r. podkreślając, że należy podejmować działania zmierzające do wykorzystania przez żołnierzy zaległych urlopów oraz kierować ich na urlopy zgodnie z planem jednocześnie monitorując ich realizację na bieżąco;
- Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w piśmie z dnia 19 czerwca 2023 r. w trosce o zdrowie żołnierzy zawodowych polecił w trybie pilnym skierowanie wszystkich żołnierzy zawodowych w podległych jednostkach na zaległe urlopy wypoczynkowe w pierwszej kolejności obejmujące rok 2021 i lata poprzednie z terminem realizacji do końca 2023 r.

(akta kontroli tom IV str. 66-68, 419-429, 530)

Jak wskazują wyniki niniejszej kontroli powyższe polecenia i wytyczne nie zostały skutecznie wdrożone. Sekretarz Stanu MON nie przedłożył żadnych dokumentów pozwalających ustalić, czy prowadzono jakkolwiek monitoring wdrożenia ww. wytycznych. Nie wskazał także żadnych stosowanych mechanizmów kontroli lub nadzoru, które pozwoliłyby ograniczyć zjawisko gromadzenia urlopów wypoczynkowych.

(akta kontroli tom IV str. 417-418; tom VI str. 17-23)

NIK nie kwestionuje istotności realizowanych przez żołnierzy zadań służbowych zarówno w wymiarze realizacji zadań MON i Sztabu Generalnego, jak i ich znaczenia dla zdolności Sił Zbrojnych RP. Niemniej jednak brak lub niewielki wymiar urlopów wypoczynkowych udzielanych żołnierzom jest istotnym ograniczeniem ich prawa do wypoczynku oraz nie pozostaje bez wpływu na ich zdrowie psychiczne, fizyczne oraz produktywność. Taka praktyka skutkuje także koniecznością wypłaty znacznych środków finansowych tytułem ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w momencie odejścia żołnierzy na zaopatrzenie emerytalne. Jednocześnie brak wniosków żołnierzy o udzielenie urlopu wypoczynkowego nie stał na przeszkodzie w skierowaniu ich decyzją przełożonego na zaległe urlopy wypoczynkowe.

⁴⁰ Żołnierze o numerach 6017074, 6035482, 6058391.

⁴¹ Żołnierze o numerach 6058391, 6076185, 6058637, 6014201, 6045283.

Szkolenia

Zagadnienia dotyczące polityki szkoleniowej pracowników cywilnych MON uregulowano w:

- zarządzeniu nr 6 DG MON z dnia 23 sierpnia 2017 r. i zarządzeniu nr 18 DG MON z dnia 4 czerwca 2019 r. „Zasady ustalania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników Ministerstwa Obrony Narodowej”;
- zarządzeniu nr 13 DG MON dnia 21 grudnia 2017 r. i zarządzeniu nr 19 DG MON z dnia 4 czerwca 2019 r. „Zasady funkcjonowania systemu doskonalenia zawodowego pracowników Ministerstwa Obrony Narodowej”.

Podstawę planowania szkoleń stanowiły tematy wynikające z indywidualnych planów rozwoju zawodowego pracowników, wnioski dyrektorów komórek organizacyjnych oraz zalecenia Szefa Służby Cywilnej, w tym tematy ujęte w planie szkoleń centralnych na 2025 r.

Działania szkoleniowe w 2025 r. zostały zaplanowane zgodnie z celami i priorytetami MON, z uwzględnieniem potrzeb komórek organizacyjnych oraz Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego pracowników zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego.

Wszystkie szkolenia pozaplanowe zrealizowane zostały na podstawie wniosków szkoleniowych i miały na celu zapewnienie ciągłości realizacji zadań MON, umożliwienie elastycznego i skutecznego reagowania na wymagania stawiane przed pracownikami oraz podejmowanie działań w odpowiedzi na dynamikę zmian w otoczeniu resortu obrony narodowej. Szkolenia obejmowały w szczególności: zmiany w otoczeniu prawnym i nowe obowiązki ustawowe, bezpieczeństwo państwa i reagowanie na zagrożenia hybrydowe, specjalistyczne kompetencje resortowe i kancelaryjne, optymalizację procesów i efektywność administracji, zarządzanie zasobami ludzkimi i nowoczesną kulturę pracy.

W 2025 r. przeprowadzono ogółem 67 szkoleń w ramach 11 grup tematycznych i uczestniczyło w nich 1626 osób. Środki na powyższe działania zabezpieczono w planie finansowym, a łączny koszt szkoleń w 2025 r. wyniósł 646,1 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 536-537, 540-576, 587-590)

Nadzór

Dysponent części 29 – Obrona narodowa w ramach sprawowanego nadzoru wynikającego z art. 175 u.f.p. opracowywał na podstawie sprawozdań i informacji uzyskanych od podległych dysponentów i komórek organizacyjnych MON półroczną i roczną informację z wykonania budżetu. Dokumenty te zawierały m.in. informacje o pobranych dochodach, wydatkach budżetowych, w tym w podziale na grupy ekonomiczne oraz główne grupy wydatków⁴² oraz zobowiązaniach.

(akta kontroli tom IV str. 505-529, 537-591)

Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru Departament Kontroli wraz z podległymi delegaturami przeprowadził łącznie 43 kontrole w jednostkach podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, w tym dotyczące gospodarki finansowej tych jednostek. Łączna kwota finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości wyniosła 4 347,4 tys. zł, w tym: 1 175 tys. zł wydatkowanych z naruszeniem prawa oraz 2 366,6 tys. zł wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami. Po przeprowadzonych kontrolach skierowano łącznie dwa zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa oraz o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych dotyczące niewłaściwego trybu udzielonego zamówienia publicznego oraz sprzedaży środka trwałego poniżej rynkowego oszacowania.

(akta kontroli tom IV str. 15-34, 592-614)

⁴² Wynagrodzenia i uposażenia, świadczenia emerytalno-rentowe, wydatki objęte centralnymi planami rzeczowymi.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Brak dołożenia należytej staranności przez Komisję przy prowadzeniu postępowań w przedmiocie roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce, w efekcie czego Komisja prowadząc postępowania likwidacyjne nie realizowała niezbędnych czynności, które mogły przyczynić się do należytego wyjaśnienia spraw, a w szczególności do prawidłowego określenia rodzaju i rozmiaru wyrządzonej szkody⁴³, co stwierdzono na podstawie siedmiu badanych spraw.

W szczególności Komisja do rozpatrywania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce w sposób przewlekły przekazywała państwom wysyłającym swoich żołnierzy na terytorium RP, informacje o fakcie wpłynięcia wniosku o odszkodowanie, dotyczącego zaangażowania sił zbrojnych państw obcych w powstanie szkody, wbrew postanowieniom obowiązujących Polskę - umów dwustronnych⁴⁴. Nie informowała o wpłynięciu wniosku we wskazanym w umowach terminie czterech tygodni, a dopiero po przeanalizowaniu sprawy i przeprowadzeniu postępowania dowodowego, w odrębnym zawiadomieniu. NIK zauważyła, że działanie Komisji polegające na informowaniu organu państwa wysyłającego już po przeprowadzeniu całego postępowania dowodowego, czy też na jego końcowym etapie jest niezasadne z punktu widzenia ekonomiki postępowania. Zgodnie z przepisami Umowy z RFN⁴⁵ jak i Porozumienia z USA⁴⁶ po otrzymaniu takiej informacji właściwy organ państwa wysyłającego potwierdza fakt jej otrzymania oraz przesyła Komisji w ciągu sześciu tygodni od dnia wpłynięcia, wszystkie dostępne informacje i dowody, zawiadamiając ponadto organ państwa przyjmującego (Komisję), czy w jego ocenie dana szkoda została spowodowana działaniem lub zaniechaniem, za które odpowiedzialne są pod względem prawnym siły zbrojne państwa wysyłającego. Wcześniejsze przekazanie informacji o wpłynięciu wniosku może pozwolić uzyskać od właściwych organów państwa wysyłającego dostępnych informacji dotyczących zdarzenia już na początkowym etapie postępowania likwidacyjnego,

⁴³ Obowiązki Komisji określa § 6 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie Komisji do rozpatrywania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce.

⁴⁴ Sposób postępowania Komisji określa art. 3 ust. 1 lit. a Porozumienia Wykonawczego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o statusie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie procedur dotyczących rozpatrywania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez siły zbrojne Stanów Zjednoczonych Ameryki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podpisanego w Warszawie dnia 7 lutego 2014 r. Dz. U. z 2014 r. poz. 437. Zgodnie z ww. przepisem *Komisja przekazuje do USACSEUR (Biuro do spraw roszczeń Armii Stanów Zjednoczonych w Europie), najszybciej jak to możliwe, zazwyczaj w ciągu czterech tygodni, informację o fakcie wpłynięcia wniosku o odszkodowanie dotyczącego domniemanego zaangażowania sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych. W przypadku, gdy siły zbrojne Stanów Zjednoczonych były zaangażowane w zdarzenie powodujące [...] Komisja rozpatrzy roszczenie i albo je odrzuci albo wypłaci odpowiednią kwotę odszkodowania. Po dokonaniu wypłaty odszkodowania Komisja prześle do USACSEUR wniosek o zwrot kosztów, zgodnie z artykułem VIII ustęp 5(e) NATO SOFA (art. 3 ust. 2 lit. a). Z kolei jak stanowi art. 11 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o czasowym pobycie członków sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i członków sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec na terytorium drugiego państwa, sporządzonej w Warszawie dnia 23 sierpnia 2000 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 206, poz. 1750) w sprawach związanych z likwidacją szkód oba Państwa będą postępować, z wyjątkiem niżej wymienionych uregulowań, zgodnie z postanowieniami NATO-SOFA (ust.1) . W sprawach likwidacji szkód wyrządzonych osobom trzecim obowiązują postanowienia zawarte w załączniku. Załącznik ten jest integralną częścią niniejszej umowy (ust. 2). Z pkt 4 lit. b Załącznika do ww. Umowy wynika, że Organ Państwa Przyjmującego przekazuje najszybciej jak to możliwe organowi Państwa Wysyłającego, najpóźniej jednak w ciągu czterech tygodni, informacje o fakcie napłynięcia wniosku o odszkodowanie. Organ Państwa Przyjmującego wypłaca kwotę odszkodowania w swojej walucie. Następnie zwraca się on o refundację kosztów do organu Państwa Wysyłającego (lit. c).*

⁴⁵ Punkt 4 lit. b Załącznika do Umowy z RFN.

⁴⁶ Art. 3 ust. 1 lit. b i c Porozumienia z USA.

co przyczyni się do jego usprawnienia, a przede wszystkim umożliwi Komisji uzyskanie potwierdzenia przyjęcia odpowiedzialności przez państwo wysyłające żołnierzy.

Komisja nie przedstawiała Ministrowi ON projektu notyfikacji wysokości szkody, wraz z propozycją wysokości odszkodowania i jego podziału, po wypłaceniu odszkodowania stosownie do § 14 rozporządzenia w sprawie Komisji, pomimo, że w 2025 roku stronom poszkodowanym wypłacono odszkodowania na łączną kwotę 1 131 tys. zł. Sytuacja ta przyczyniła się do braku zwracania się do organów państw wysyłających swoich żołnierzy na terytorium RP, w każdej ze zbadanych siedmiu spraw, z wnioskiem o refundację kosztów poniesionych przez RP, powstałych w związku z zaistniałą szkodą wyrządzoną przez wojska obce, co uniemożliwiało, otrzymanie na podstawie art. VIII ust. 5 lit. e pkt (i) NATO-SOFA od państwa wysyłającego swoich żołnierzy, zwrotu 75% kosztów wynikłych przy zaspokajaniu roszczeń wnioskodawców. Przewidywana wartość zwrotu powinna wynieść 848,3 tys. zł. Kwota ta, zgodnie z art. VIII ust. 5 lit. e pkt (i) NATO-SOFA, stanowi 75% kosztów płatnych przez państwa wysyłające swoich żołnierzy na terytorium RP.

Ponadto wbrew postanowieniom § 6 rozporządzenia w sprawie Komisji, nie podejmowała niezbędnych czynności, jakie mogły przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, w szczególności czynności zmierzających do ustalenia okoliczności i przyczyn wyrządzenia szkody oraz określenia rodzaju i rozmiaru wyrządzonej szkody m.in. nie przesłuchiwała stron i świadków. Zdaniem Zastępcy Przewodniczącego *„uprawnień jest dużo, ale z niektórych rzadko się korzysta z uwagi na braki kadrowe”*. Przy ocenie rozmiaru powstałej szkody w siedmiu badanych sprawach, gdy wymagane były wiadomości specjalne, Komisja w 2025 roku nie korzystała z pomocy biegłego lub rzeczoznawcy, których opinia pozwoliłaby na dokładne ustalenie przyczyn szkody, zakresu odpowiedzialności oraz rzetelnej wyceny roszczeń zgłoszonych do Komisji.

Przewodniczący Komisji wyjaśnił m.in., że osoby powoływane do zasiadania w Komisji podlegają dużej rotacyjności kadry, co skutkuje „brakiem ciągłości doświadczenia”. W aktualnym modelu w skład Komisji powoływane są osoby reprezentujące różne komórki organizacyjne MON, których zakres obowiązków zawodowych zasadniczo nie wiąże się z problematyką odpowiedzialności odszkodowawczej. Zastępca Przewodniczącego wskazał na brak możliwości przeprowadzenia w takim składzie Komisji rzetelnej oceny zgłoszonych roszczeń.

Przyczyną przewlekłego prowadzenia postępowań była rosnąca liczba roszczeń kierowanych do Komisji przy ograniczonym zasobie kadrowym.

NIK zauważa, że nie zapewniono odpowiednich zasobów kadrowych do zakresu ilości prowadzonych spraw w Wydziale Obsługi Szkód Wyrządzonych Przez Wojska Obce w DA MON, który zajmuje się rozpatrywaniem zgłoszonych do Komisji wniosków i prowadzeniem postępowań likwidacyjnych. W 2025 r. zarejestrowano 65 nowych wniosków odszkodowawczych oraz równolegle prowadzono ponad sto spraw bieżących. Aktualny stan kadrowy składający się z czterech osób utrudnia prowadzenie postępowań bez zbędnej zwłoki. Ustalono, że średni czas trwania postępowania – liczony od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie do chwili wypłaty świadczenia – wynosi około 18 miesięcy.

(akta kontroli tom III str. 211-280, str. 331-343, str. 318 pliki 1-7, str. 426-437)

2. Niewykonanie przez Ministra ON w terminie nałożonych na niego obowiązków, wynikających z art. 35 § 1 i 3 k.p.a., a więc załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki i rozpatrzenia odwołania w ciągu miesiąca od dnia jego otrzymania, co pozbawiło wnioskodawcę prawa do terminowego rozpatrzenia jego sprawy oraz z art. 54 § 2 p.p.s.a.

zobowiązującego Organ do przekazania skargi sądowi, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

W trakcie szczegółowej kontroli jednej z dwóch nałożonych na Ministra ON grzywien przez Wojewódzki Sąd Administracyjny⁴⁷ ustalono, że Minister jako organ drugiej instancji nie wydał decyzji w wyniku odwołania od decyzji Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego z dnia 28 lutego 2023 r.

Z uwagi na brak rozpatrzenia odwołania w ustawowym terminie, w dniu 22 lutego 2024 r., za pośrednictwem Ministra ON wniesiono skargę na bezczynność Organu skierowaną do WSA w Warszawie. Następnie w dniu 6 października 2024 r., złożono do WSA w Warszawie, wniosek o wymierzenie Ministrowi ON grzywny za nieprzekazanie sądowi skargi w sprawie bezczynności⁴⁸.

Skarga na bezczynność Organu została złożona w dniu 22 lutego 2024 r. tym samym zgodnie z treścią art. 54 § 2 p.p.s.a. Organ powinien przekazać ją sądowi administracyjnemu wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania, tj. do dnia 25 marca 2024 r. Termin ten został przekroczony, bowiem Minister ON, aż do dnia wydania postanowienia z dnia 28 listopada 2024 r. o wymierzeniu mu grzywny w wysokości 2 tys. zł nie przekazał skargi do sądu, a jednocześnie nie wyjaśnił przyczyn zaniechania⁴⁹. Skarga na bezczynność Ministra ON, została przekazana do WSA w Warszawie, wraz z kompletem dokumentów, za pismem przewodnim Dyrektora DA MON, dopiero w dniu 23 stycznia 2025 r., tj. prawie 10 miesięcznym opóźnieniem.

Należy wskazać, że przez okres ponad półtora roku Minister ON nie wydał decyzji w sprawie, co stanowiło naruszenie art. 35 § 3 k.p.a. i skutkowało wniesieniem skargi na bezczynność do WSA w Warszawie.

Ustalono, że powodem zwłoki w wydaniu decyzji przez organ II instancji, a także nałożenia na Ministra ON grzywny za nieprzekazanie sądowi, w terminie, skargi na bezczynność był wewnętrzny spór kompetencyjny jaki zaistniał pomiędzy komórkami organizacyjnymi w MON w sprawie właściwości do procedowania tej sprawy. Dyrektor DA wyjaśnił m.in., że właściwość DA do zajęcia się sprawą w kwestii przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydania decyzji jako decyzji organu drugiej instancji, była kwestionowana przez DA i Biuro Dyrektora Generalnego MON. Spór kompetencyjny w przedmiotowej sprawie nie był sporem kompetencyjnym pomiędzy organami państwowymi, o którym mowa w k.p.a., lecz wewnętrznym sporem kompetencyjnym wynikającym z faktu braku ustanowienia w MON komórki/pracownika, który w imieniu Ministra mógłby zająć się odwołaniem.

Ponadto Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił m.in., że nie była to sprawa jednostkowa, a powstały spór kompetencyjny spowodował opóźnienie w rozpatrzeniu odwołania także w trzech innych sprawach.

Ostatecznie projekt decyzji został przygotowany przez DA MON, a następnie podpisany z upoważnienia Ministra ON przez Sekretarza Stanu w MON z ponad półtorarocznym opóźnieniem, tj. w dniu 18 grudnia 2024 r.

Wskazać należy, że do maja 2025 r. Minister ON nie podjął skutecznych działań, które mogłyby rozwiązać zaistniały spór o właściwość oraz zapobiec nieterminowemu rozpatrywaniu odwołań i wydawaniu decyzji w sprawach dotyczących świadczeń

⁴⁷ Dalej: „WSA”.

⁴⁸ Dotyczącej braku wydania przez Organ decyzji w przedmiocie odwołania od decyzji Szefa Sztabu.

⁴⁹ Grzywna o której mowa w przepisie art. 55 § 1 p.p.s.a., stanowi przede wszystkim środek dyscyplinowania organu do terminowego wykonywania obowiązków określonych w przepisie art. 54 § 2 p.p.s.a. oraz ma na celu ukaranie organu za nieprawidłowe działania. Grzywna jest wymierzana przez sąd administracyjny, na wniosek skarżącego, w drodze postanowienia.

związanych z pełnieniem przez żołnierzy służby poza granicami. Minister ON chcąc rozstrzygnąć spór kompetencyjny, działając na podstawie art. 268a k.p.a., udzielił 21 maja 2025 r. stosownego upoważnienia Zastępcy Dyrektora DA do wydawania, w imieniu Ministra Obrony Narodowej, działającego jako organ wyższego stopnia, decyzji administracyjnych w sprawach – związanych z określoną w § 32 ust. 1 regulaminu organizacyjnego MON właściwością Departamentu Administracyjnego – wynikających z art. 203 ust. 5 i 6 ustawy o obronie Ojczyzny, a także w sprawach – w powyżej wskazanym zakresie przedmiotowym – wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny.

Ze względu na to, że Minister ON podjął działania w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia w przyszłości podobnej sytuacji, NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli tom III str. 211-251, str. 281-313, str. 325-329 pliki 1-60)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Wydatki budżetowe zostały zrealizowane zgodnie z planem finansowym. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zmian planu finansowego w trakcie roku budżetowego, dokonanych blokad planowanych wydatków, wykorzystania rezerw budżetowych, a także przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia.

Wyniki kontroli wykazały brak dochowania należytej staranności przez Komisję do rozpatrywania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce, w efekcie czego prowadząc postępowania nie realizowała wszystkich niezbędnych czynności, które mogły przyczynić się do należytego wyjaśnienia spraw. Ponadto, w wyniku istniejącego w Ministerstwie sporu kompetencyjnego dopuszczono do naruszenia przez Ministra ON przepisów nakładających na organ obowiązek załatwiania sprawy bez zbędnej zwłoki i rozpatrzenia sprawy odwoławczej w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania, a także przepisu obowiązującego organ do przekazania skargi sądowi administracyjnemu, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Kwestie te nie miały jednak istotnego wpływu na ocenę realizacji wykonania budżetu państwa przez Ministra ON.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Obrony Narodowej użytkowany był Zintegrowany Wieloszczeblowy System Informatyczny Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON), który stanowi narzędzie do sporządzania sprawozdań. System ten na podstawie danych z ewidencji księgowej generował dane do Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR.

Zasady sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych zawarto w instrukcji do powyższego systemu i obowiązywały dysponentów podległych dysponentowi części 29 w roku budżetowym 2025.

DB MON w ramach nadzoru nad gospodarką bezpośrednio podległych dysponentów dokonywał kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej otrzymywanych sprawozdań budżetowych. Kontrola formalno-rachunkowa obejmowała sprawdzanie terminowości przekazanych sprawozdań oraz poprawność podpisów złożonych przez osoby do tego uprawnione. Sprawdzenie merytoryczne polegało na dokonaniu kontroli prawidłowości powiązań danych liczbowych wykazanych w różnych sprawozdaniach oraz porównanie danych z ewidencją księgową.

(akta kontroli tom V str. 134-136, 184-185)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 29 Obrona Narodowa i sprawozdań jednostkowych DB MON oraz Dyrektora Generalnego MON:

- 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),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

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

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 29 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Roczne sprawozdanie łączne Rb-27 zostało skorygowane w dniu 31 marca 2026 r. Korekta sprawozdania dotyczyła zmniejszenia stanu należności rozdziału 75301-0940 o 22,8 tys. zł i wynikała z korekty dokonanej przez jedno biuro emerytalno-rentowe w zakresie zmian ewidencji rozrachunków dotyczących wypłacanych emerytur.

Roczne sprawozdanie łączne Rb-28 zostało skorygowane w dniu 31 marca 2026 r. Sprawozdanie łączne Rb-BZ1 zostało skorygowane w dniu 1 kwietnia 2024 r. Korekty dotyczyły zmniejszenia stanu zobowiązań o 1097,1 tys. zł w związku ze zmianą w ewidencji księgowej głównie w zakresie dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(akta kontroli tom V str. 130, 134-137, 143-183, 186-187, 188-197 pliki 35-44, 67, 83-86, 119-128)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania jednostkowe zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych, a sprawozdania łączne na podstawie sprawozdań jednostkowych.

3. Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo Obrony Narodowej, jako instytucja odpowiedzialna, odpowiadało za realizację w ramach KPO inwestycji nr A2.6.1 Rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych i usługi towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne, na którą przewidziano 108,2 mln euro. Celem było znaczące zwiększenie efektywności wykorzystania satelitarnych obserwacji Ziemi w Polsce oraz zapewnienie sprawnego i nieprzerwanego wytwarzania przetworzonych informacji dotyczących obserwacji Ziemi dostosowanych do potrzeb użytkownika oraz ich udostępniania.

Realizację, wdrożenie i dokonywanie płatności w ramach ww. inwestycji, zgodnie z decyzją Nr 4/DIn Ministra ON z dnia 12 stycznia 2023 r. w sprawie wprowadzenia procedury zarządzania

i kontroli realizacji inwestycji w ramach KPO w resorcie obrony narodowej, powierzono Agencji Uzbrojenia. W związku z powyższym w dniu 20 grudnia 2024 r., Agencja Uzbrojenia podpisała umowę z Creotech Instruments S.A., której przedmiotem było wytworzenie i dostawa Satelitarnego Systemu Obserwacji Ziemi „Mikroglob”, z terminem realizacji do 31 marca 2027 r. Zgodnie z harmonogramem wyniesienie pierwszego satelity ma nastąpić do 31 sierpnia 2026 r., natomiast trzech kolejnych do 31 grudnia 2026 r.

Departament Innowacji MON informował Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej o opóźnieniach i ryzyku nieterminowej realizacji inwestycji A2.6.1. Każdorazowo przekazywane były sprawozdania merytoryczne, będące częścią wniosków o płatność z systemu informatycznego CST – oficjalnego kanału sprawozdawczego dla inwestycji A2.6.1 w ramach KPO, w których wskazywano przyczyny jej opóźnienia.

Działania podejmowane przez MON w 2025 r. dotyczyły zapewnienia terminowego osiągnięcia wartości docelowych inwestycji A2.6.1 i wiązały się z ostatnią (czwartą) rewizją KPO i miały na celu urealnienie finalnych efektów KPO, w tym usunięcie zakresów inwestycji, dla których obecny stan realizacji wyklucza możliwość ich ukończenia i rozliczenia z Komisją Europejską przed końcem sierpnia 2026 r. oraz redefinicje opisów wskaźników finalnych.

NIK zauważa, że zakończenie fazy D wykracza poza termin wynikający z KPO. Tym samym, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wyrażone w poprzedniej kontroli Wykonania budżetu państwa za 2024 r. stanowisko dotyczące ryzyka realizacji przedmiotowej inwestycji w terminie odbiegającym od aktualnie przyjętego KPO.

Na skutek IV rewizji KPO z 12 grudnia 2025 r. przesunięto termin realizacji inwestycji na II kwartał 2026 r., dokonano także modyfikacji wskaźnika wymaganego do osiągnięcia⁵⁰. Przed IV rewizją wskaźnik obejmował: uruchomienie pierwszego polskiego satelity z terminem do II kwartału 2025 r. oraz uruchomienie kolejnych trzech polskich satelitów z terminem do II kwartału 2026 r. Obecnie wskaźnik ten obejmuje rozbudowę czterech satelitów. Miernik rozumiany jest jako liczba wybudowanych satelitów, wraz z dostawą segmentu naziemnego oraz pokryciem kosztów ich wyniesienia.

Według stanu na marzec 2026 r. inwestycja realizowana była zgodnie z harmonogramem, a Departament Innowacji MON uczestniczył w końcowych rozmowach z Komisją Europejską dotyczących uzgodnienia opracowania dokumentów związanych z jej zakończeniem. Dokumenty te powinny zostać przedstawione Komisji Europejskiej w celu potwierdzenia osiągnięcia/zrealizowania wskaźnika A11L, a w efekcie końcowym zgłoszenia go do Wniosku o płatność nr 9 i wypłacenia pełnej kwoty alokacji.

(akta kontroli: tom I str. 504-535)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie podejmowane w 2025 r. działania w zakresie wykonania umowy dotyczącej inwestycji nr A2.6.1 Rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych i usługi towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne. Jednocześnie NIK ponownie zwraca uwagę na ryzyko nieterminowej realizacji inwestycji względem terminu wynikającego z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

V. Wnioski

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

⁵⁰ W wyniku rewizji zmieniono opis i nazwę wskaźnika A11L – Uruchomienie kolejnych trzech polskich satelitów.

1. Zapewnienie terminowego informowania organów państw wysyłających wojska obce na terytorium RP o fakcie wpłynięcia do Komisji wniosku o odszkodowanie w związku ze szkodą, za którą odpowiedzialne są siły zbrojne państwa wysyłającego.
2. Wystąpienie do organów państw wysyłających, ponoszących wyłączną odpowiedzialność za powstanie szkody, z wnioskami o refundację kosztów poniesionych przez Skarb Państwa z tytułu zaspokajania roszczeń wnioskodawców.

Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁵¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Warszawa, 16 kwietnia 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski
/podpisano elektronicznie/

⁵¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1045, ze zm.). W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

Sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵² w wystąpieniu pokontrolnym znak KBN.410.1.16.2026 z dnia 16 kwietnia 2026 r. skierowanym do Ministra Obrony Narodowej po kontroli P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 29 - Obrona narodowa i wykonanie zadań z zakresu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- zastąpienie użytego na stronie 20 (akapit 4 od góry) wyrazu „zmniejszenia” wyrazem „zwiększenia”;
- zastąpienie użytych na stronie 20 (akapit 4 od góry) wyrazów „75301-0940 o 22,8 tys. zł” wyrazami „75220-0970 o kwotę 280,76 zł”;
- zastąpienie użytych na stronie 20 (akapit 4 od góry) wyrazów „jedno biuro emerytalno-rentowe w zakresie zmian ewidencji rozrachunków dotyczących wypłacanych emerytur” wyrazami „Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych”;
- zastąpienie użytych na stronie 20 (akapit 5 od góry) wyrazów „1 kwietnia 2024 r.” wyrazami „31 marca 2026 r.”;
- zastąpienie użytej na stronie 20 (akapit 5 od góry) cyfr „1097,1” cyframi „131,2”;
- dodanie na stronie 20 (akapit 5 od góry) po wyrazie „rocznego” wyrazów „, dodatkowego uposażenia rocznego oraz innych należności żołnierzy zawodowych”.

Warszawa, 2026-05-15

Z szacunkiem

p.o. Wicedyrektor Departamentu
Departament Bezpieczeństwa Narodowego

Anna Mach w zastępstwie za Tomasz Sordyl
/podpisano elektronicznie/

⁵² Dz. U. z 2022 r., poz. 623 ze zm.