



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

PREZES

KFP.410.1.13.2026

**Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.
w części 81 – Rezerwa ogólna**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Donald Tusk, Prezes Rady Ministrów od 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 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Finansów i Spraw Publicznych

Kontroler

Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/53/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działań podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów w związku z wykonaniem budżetu państwa na rok 2025 w części budżetowej 81 – *Rezerwa ogólna* – pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Ocenie podlegały w szczególności działania podejmowane:

- w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w związku z podziałem środków części 81 – *Rezerwa ogólna*,
- w celu realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych po kontroli P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r.* przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2025 r.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego*.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli³ ocenia pozytywnie wykonanie przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów budżetu państwa w 2025 r. w części 81 – *Rezerwa ogólna*.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W 2025 r. środki rezerwy ogólnej rozdysponowano w wysokości 196 mln zł. Kwotę tę w całości podzielono zgodnie z obowiązującym prawem i w granicach przysługujących uprawnień.

NIK ocenia pozytywnie wprowadzenie w 2025 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁴ nowych procesów i procedur związanych z dysponowaniem rezerwą ogólną przez Prezesa Rady Ministrów. Opracowano je uwzględniając szczególny charakter rezerwy ogólnej jako instrumentu finansowania wykorzystywanego w sytuacjach nagłych i nieprzewidzianych, to jest niemożliwych do zaplanowania na etapie prac nad ustawą budżetową, a wymagających niezwłocznego wsparcia, oraz gdy brak było możliwości finansowania realizacji zadania z innych źródeł niż rezerwa ogólna. Wzór wniosku o rozdysponowanie rezerwy ogólnej wprowadzony w połowie 2025 r. umożliwił pozyskanie od każdego wnioskodawcy tego samego rodzaju danych i informacji istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli we wszystkich 27 badanych sprawach zgromadzono dane i informacje pozwalające stwierdzić, czy o rozdysponowanie rezerwy ogólnej zwrócono się w okolicznościach uwzględniających jej szczególny charakter.

Większość środków rezerwy ogólnej (187,1 mln zł, 95,5%) przekazano w 2025 r. na zadania nagłe i nieprzewidziane, niemożliwe do zaplanowania na etapie prac nad ustawą budżetową, a wymagające niezwłocznego wsparcia i gdy brak było możliwości ich finansowania ze źródeł alternatywnych do rezerwy ogólnej. Niemniej zadania, na których realizację przyznano 8,9 mln zł (4,5%), w ocenie NIK, powinny zostać sfinansowane nie z rezerwy ogólnej, lecz z części budżetowych właściwych dysponentów albo z właściwej rezerwy celowej budżetu państwa na rok 2025. Przy czym NIK nie kwestionuje celowości tych wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, że w uzasadnieniach pism, w których informowano dysponentów części o nieprzyznaniu środków z rezerwy ogólnej, odniesiono się do okoliczności danej sprawy.

² 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.

³ Dalej także: NIK.

⁴ Dalej: KPRM.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. W ustawie budżetowej na rok 2025 z 9 stycznia 2025 r.⁵ rezerwę ogólną zaplanowano w kwocie 500 mln zł, to jest o 149 mln zł (o 23%) niższej niż w ustawie budżetowej na 2024 r. z dnia 18 stycznia 2024 r.⁶ Uprawnienie do dysponowania tą rezerwą przysługiwało Radzie Ministrów na podstawie art. 155 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, a także Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Finansów, odpowiednio do kwoty 10 mln zł i 2 mln zł, na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa⁸. Ponadto Prezes Rady Ministrów, w myśl art. 31a w związku z art. 31c ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁹, ze środków rezerwy ogólnej mógł przyznać nagrodę specjalną za wybitne osiągnięcia naukowe, sportowe lub z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w wysokości nie większej niż 10 mln zł.

W 2025 r. z rezerwy ogólnej podzielono 196 mln zł, to jest 39,2% zaplanowanej kwoty, w tym 185,6 mln zł (94,7%) trzema uchwałami Rady Ministrów, a pozostałą część ośmioma zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów¹⁰. Prezes Rady Ministrów rozdysponował rezerwę ogólną w granicach upoważnienia kwotowego.

Z rezerwy ogólnej zwiększono plan wydatków ośmiu części budżetowych. Większość środków została rozdysponowana na rzecz części 28 – *Szkolnictwo wyższe i nauka* (75,6 mln zł, to jest 38,6% podzielonej kwoty), 57 – *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego* (70 mln zł, to jest 35,7% podzielonej kwoty) i 59 – *Agencja Wywiadu* (40 mln zł, to jest 20,4% podzielonej kwoty). Pozostałe środki przyznano Ministrowi Spraw Zagranicznych (0,4 mln zł) i czterem wojewodom: Podlaskiemu (3,7 mln zł), Kujawsko-Pomorskiemu (2,7 mln zł), Małopolskiemu (2,1 mln zł) i Lubelskiemu (1,4 mln zł).

Minister Finansów¹¹ w związku z uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów, o których wyżej mowa, wydał decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2025 w łącznej kwocie 196 mln zł, czyli równej rozdysponowanej z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli tom I str. 6, 7 /pliki 98, 108, 109/)

2. W 2025 r. w Biurze Prezesa Rady Ministrów¹² prowadzono dwa rejestry służące ewidencjonowaniu spraw związanych z dysponowaniem rezerwą ogólną, to jest rejestr główny i rejestr ofert.

W rejestrze głównym zewidencjonowano m.in. sprawy, w których:

a) Rada Ministrów podjęła uchwałę w przedmiocie rozdysponowania rezerwy ogólnej;

⁵ Dz. U. poz. 63.

⁶ Dz. U. poz. 122 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 473. Dalej: rozporządzenie z 27 lutego 2017 r.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 780 ze zm.

¹⁰ Prezes Rady Ministrów zmienił dwa spośród ośmiu zarządzeń, którymi podzielił środki rezerwy ogólnej. Pierwotnie zarządzenia te wydał łącznie na 3 mln zł. Po zmianie ich kwoty obniżono do 0,8 mln zł. Ponadto Prezes Rady Ministrów wydał jedno zarządzenie w sprawie rozdysponowania rezerwy ogólnej w kwocie 3 mln zł, które następnie uchylił, wobec czego na jego podstawie ostatecznie nie doszło do podziału środków.

¹¹ Od 25 lipca 2025 r. Minister Finansów i Gospodarki. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym Minister Finansów i Gospodarki określany jest jako Minister Finansów.

¹² Dalej: BPRM, Biuro.

- b) dysponent części budżetowej¹³ złożył do Prezesa Rady Ministrów wniosek o rozdysponowanie rezerwy ogólnej¹⁴ na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia z 27 lutego 2017 r.;
- c) podmiot inny niż dysponent części złożył do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie o przyznanie środków rezerwy ogólnej¹⁵.

W rejestrze głównym odnotowano kwoty rozdysponowane z rezerwy ogólnej.

Do KPRM wpłynęło 39 wniosków dysponentów na łączną kwotę 64 mln zł. Prezes Rady Ministrów rozdysponował rezerwę ogólną w związku z ośmioma wnioskami (20,5% wszystkich wniosków), którymi dysponenci ubiegali się o przyznanie 12,6 mln zł (19,7% kwoty wszystkich wniosków)¹⁶.

Do KPRM wpłynęły także 54 wystąpienia innych podmiotów w łącznej kwocie 265,5 mln zł i 0,1 mln euro, z czego:

- a) 38 wystąpień w wysokości 252,5 mln zł złożyły przede wszystkim organy działające w imieniu jednostek samorządu terytorialnego (np. marszałkowie województwa, starostowie powiatów, wójtowie gmin) – wystąpienia takie KPRM przekazała do właściwych dysponentów części przy pismach, w których zawierała m.in. informację, że przyznanie środków rezerwy ogólnej możliwe jest na wniosek złożony do Prezesa Rady Ministrów (o przekazaniu wystąpień zawiadomiono podmioty, które je złożyły);
- b) 16 wystąpień w wysokości 13 mln zł i 0,1 mln euro złożyły podmioty, które mogły wykonywać działalność pożytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁷ (np. fundacje, stowarzyszenia) – w związku z takimi wystąpieniami KPRM poinformowała pisemnie podmioty ubiegające się o środki, że Prezes Rady Ministrów może udzielić wsparcia w trybie pozakonkursowym na podstawie przepisów wyżej wskazanej ustawy¹⁸ i że może to nastąpić w razie złożenia oferty realizacji zadania publicznego¹⁹, to jest takiego dokumentu, który zostanie sporządzony z wykorzystaniem wzoru określonego rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań²⁰.

¹³ Dalej: dysponent, dysponent części.

¹⁴ Dalej: wniosek, wniosek dysponenta.

¹⁵ Dalej: wystąpienie, wystąpienie innego podmiotu.

¹⁶ Wysokość uwzględnionych wniosków (12,6 mln zł) przewyższała ostateczną kwotę rozdysponowaną zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów (10,4 mln zł). Było to skutkiem tego, że Prezes Rady Ministrów zmienił dwa zarządzenia, co doprowadziło do zmniejszenia wysokości podzielonych nimi środków (łącznie o 2,2 mln zł). Oba te zarządzenia pierwotnie zostały wydane w kwotach zgodnych z wnioskowanymi przez dysponentów części. Wniosek, w związku z którym Prezes Rady Ministrów wydał uchylone następnie zarządzenie, został złożony na 3 mln zł.

¹⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1338. Dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁸ Prezes Rady Ministrów mógł udzielać wsparcia w trybie pozakonkursowym na podstawie art. 11a albo art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowił, że w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 112), w kraju lub poza jego granicami organ administracji publicznej, by zapobiec ich skutkom, może zlecać organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Z kolei zgodnie z art. 11b ust. 1 Prezes Rady Ministrów mógł zlecać organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert m.in. ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny.

¹⁹ Dalej: oferta.

²⁰ Dz. U. poz. 2057.

Jeden raz dysponent części złożył wniosek po przekazaniu do niego wystąpienia innego podmiotu. W trzech przypadkach podmiot, który mogły wykonywać działalność pożytku publicznego, złożył ofertę po skierowaniu do niego pisma informującego, o którym wyżej mowa.

W rejestrze ofert zewidencjonowano 16 spraw, w których złożono oferty. Oferty w tych sprawach opiewały na łączną kwotę 47,3 mln zł. Prezes Rady Ministrów ani razu nie zlecił realizacji zadania publicznego, a co za tym idzie, nie rozdysponował środków rezerwy ogólnej w związku ze złożeniem oferty.

W 2025 r. nie zwrócono się do Prezesa Rady Ministrów o przyznanie nagrody specjalnej, o której mowa w art. 31a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

Prezes Rady Ministrów ani razu nie zwrócił się z własnej inicjatywy do dysponenta części o złożenie wniosku na podstawie § 1a ust. 1 rozporządzenia z 27 lutego 2017 r.²¹

(akta kontroli tom I str. 3, 4, 7 /pliki 1-23, 30-35, 102-104, 107)

3. Prezes Rady Ministrów zwrócił się do ministra kierującego działem administracji rządowej o wyrażenie opinii w 36 (92,3%) sprawach spośród 39, w których analizowano wniosek dysponenta części. W 33 (84,6%) sprawach uczynił to w wykonaniu obowiązku, o którym mowa w § 1 ust. 1a rozporządzenia z dnia 27 lutego 2017 r.²², czyli w każdym przypadku, w którym powinien zwrócić się o wyrażenie opinii. W dziewięciu sprawach (25%) minister wyraził negatywną opinię. W żadnej z tych spraw Prezes Rady Ministrów nie przyznał środków rezerwy ogólnej.

W 12 sprawach (33,3%) adresatem żądania Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie opinii był Minister Finansów. Minister ten w swoich opiniach wskazywał m.in., że:

- a) rezerwa ogólna to szczególny instrument umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie m.in. w sytuacjach nagłych, których nie można było przewidzieć przy opracowaniu budżetu, a wymagających niezwłocznego wsparcia;
- b) charakter przypisany rezerwie ogólnej określa gospodarowanie jej środkami, które powinno być ostrożne, umożliwiając interwencję budżetu państwa w sytuacjach nadzwyczajnych, tym bardziej że nie stanowi ono odnawialnego źródła finansowania, jak rezerwa celowa na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa;
- c) co do zasady rezerwa ogólna nie powinna służyć powtarzającemu się uzupełnieniu finansowania określonych zadań (np. z roku na rok).

Minister Finansów w poszczególnych opiniach wskazał na występowanie w budżecie państwa alternatywnego do rezerwy ogólnej źródła finansowania zadania (np. rezerwy celowej).

W odniesieniu do takich sytuacji zwrócił uwagę, że z uzasadnienia wniosku powinno wynikać, dlaczego dysponent zwrócił się o przyznanie środków rezerwy ogólnej a nie z innego źródła.

Minister przedstawiał również ocenę co do tego, które okoliczności wskazane we wniosku

²¹ Przepis § 1a ust. 1 rozporządzenia z 27 lutego 2017 r. przewidywał, że Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy mógł zwrócić się do właściwego ministra lub innego dysponenta części o złożenie wniosku. W takim przypadku adresat żądania w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania albo składał wniosek, albo pisemnie zawiadamiał Prezesa Rady Ministrów o braku zasadności złożenia wniosku z merytorycznym uzasadnieniem stanowiska.

²² Zgodnie z § 1 ust. 1a rozporządzenia z 27 lutego 2017 r., gdy wniosek złożył dysponent części inny niż minister, Prezes Rady Ministrów zwracał się o wyrażenie opinii do ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego w sprawach objętych wnioskiem. W myśl z § 1 ust. 1b rozporządzenia niewyrażenie opinii w terminie 10 dni roboczych od dnia otrzymania żądania Prezesa Rady Ministrów uznawano za wyrażenie opinii pozytywnej, chyba że minister zgłosił konieczność przedłużenia terminu na wyrażenie opinii o nie więcej niż kolejnych 5 dni roboczych.

dysponenta pozwalały uznać, że zadanie należało do nagłych, niedających się przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia albo budziły co do tego wątpliwości.

Minister Finansów w opinii wyrażonej w sprawie nr 94.2025, którą zainicjował Prezes Trybunału Konstytucyjnego, zwrócił uwagę, że na etapie prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej na 2025 r. w części budżetowej 06 – *Trybunał Konstytucyjny* zmniejszono środki zaplanowane w funduszu wynagrodzeń sędziów, obejmującym także świadczenia związane z przejściem sędziów w stan spoczynku. W efekcie na wskazany wyżej cel nie przewidziano żadnych kwot w ustawie budżetowej. Minister poinformował Prezesa Rady Ministrów, że nie uwzględnił wniosków o przyznanie środków z rezerwy celowej poz. 16 – *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*²³ na wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Uznał, że w przeciwnym wypadku, będąc jedynie organem wykonującym ustawę budżetową, postąpiłby wbrew decyzji Sejmu, który jako jedyny organ mógł zmienić budżet Trybunału Konstytucyjnego, należącego do jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Analogiczne stanowisko zostało przedstawione w uzasadnieniu odmowy przyznania środków z rezerwy ogólnej, o czym szerzej w pkt 5.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W pięciu sprawach objętych szczegółowym badaniem BPRM dysponowało opinią Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej wyrażoną w związku z art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2000 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁴, którą przekazał wnioskodawca. W poszczególnych opiniach Minister wskazał, że wystąpienie nagłej sytuacji wymagającej niezwłocznego wsparcia nie powinno czynić uszczerbku ogólnym zasadom gospodarowania środkami publicznymi.

(akta kontroli tom I str. 4, 7 /pliki 24-29, 36-41, 105, 106/)

4. Zasady regulujące podjęcie uchwały przez Radę Ministrów, w tym w sprawie rozdysponowania rezerwy ogólnej, określała uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów²⁵. W KPRM prace nad podjęciem uchwały inicjowało złożenie projektu uchwały przez członka Rady Ministrów, a prowadził je Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego.

Postępowanie w sprawach, w których analizowano wnioski dysponentów lub wystąpienia innych podmiotów, określały przepisy rozporządzenia z 27 lutego 2017 r. oraz procesy i procedury²⁶ obowiązujące w KPRM w 2025 r., to jest wprowadzone w 2023 r. i te, które z dniem 26 czerwca 2025 r. zastąpiły wprowadzone w 2023 r.²⁷ Powyższe sprawy prowadziło BPRM.

²³ Dalej: rezerwa celowa poz. 16.

²⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 198, ze zm.

²⁵ M.P. z 2024 r. poz. 806. Dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów.

²⁶ Dalej: procedury.

²⁷ W 2023 r. weszła w życie karta procesu A1.9 *Przyznawanie przez Prezesa Rady Ministrów środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa*. Załącznik do niej stanowiła *Instrukcja w sprawie zasad przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*. Z dniem 26 czerwca 2025 r. wprowadzono: a) kartę procesu A1.9 *Przyznawanie przez Prezesa RM środków finansowych z rezerwy ogólnej budżetu państwa*, do której załącznikiem była procedura A1.9.1. *Przyznawanie przez Prezesa RM środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa*, określająca sposób prowadzenia spraw dotyczących wniosków dysponentów i wystąpień innych podmiotów; b) kartę procesu A1.41 *Zlecanie realizacji zadań publicznych oraz ich monitorowanie, kontrola i rozliczanie*, do której załącznikiem była m.in. procedura A1.41.1 *Zlecanie realizacji zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert w trybie art. 11a/11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, określająca sposób postępowania z ofertami.

Procedury obowiązujące w 2025 r. określały wzór wniosku dysponenta. Wzór wprowadzony w 2023 r. wymagał podania danych dysponenta, Prezesa Rady Ministrów i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także sygnatury wniosku oraz wskazania miejscowości i daty. KPRM w 2024 r. w odrębnych pismach poinformowała dysponentów części o danych i informacjach, które także powinny zostać ujęte we wniosku na potrzeby rozstrzygnięcia sprawy. Wzór wprowadzony z 26 czerwca 2025 r. w odróżnieniu od poprzedniego wymagał od dysponentów przedstawienia w uporządkowanych sekcjach danych i informacji niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Zgodnie z nowym wzorem we wniosku należało przedstawić:

- a) okoliczności przemawiające za spełnieniem przesłanek wynikających z charakteru rezerwy ogólnej, to jest za wystąpieniem sytuacji nagłej i nieprzewidzianej, niemożliwej do zaplanowania na etapie prac nad ustawą budżetową, a wymagającej niezwłocznego wsparcia;
- b) wyniki analizy możliwości pokrycia wydatku z własnych zasobów dysponenta części (np. rezerwy ogólnej utworzonej w części budżetowej, którą dysponował) lub ostatecznego beneficjenta;
- c) czy dysponent części lub ostateczny beneficjent ubiegał się o środki ze źródeł innych niż rezerwa ogólna.

Zastępca Dyrektora BPRM wyjaśnił, że nowy wzór wniosku wprowadzono, by zoptymalizować i ujednolicić rozpatrywanie spraw dysponentów części, w szczególności zaś zapewnić kompletność wniosków i usprawnić przebieg ich analizy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wprowadzenie nowego wzoru wniosku. Wzór ten umożliwił pozyskanie od każdego wnioskodawcy tego samego rodzaju danych i informacji o istotnym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy. Wśród danych i informacji wymaganych zgodnie z nowym wzorem występują takie, o których pozyskiwanie i ocenianie w sprawach dotyczących rozdysponowania rezerwy ogólnej NIK wnioskowała w poprzednich kontrolach wykonania budżetu dotyczących części 81 – *Rezerwa ogólna* przeprowadzonych w KPRM, w tym odnoszące się do potencjalnych źródeł finansowania zadania innych niż rezerwa ogólna.

Procedury obowiązujące w KPRM w 2025 r. przewidywały, że pracownik Biura sporządzał notatkę, w której należało przedstawić ustalone w sprawie okoliczności oraz opinię BPRM o sprawie i rekomendację Biura co do rozstrzygnięcia sprawy. Procedury wprowadzone 26 czerwca 2025 r. w przypadku rekomendacji Biura przewidywały, że należy ją wyrażać z uwzględnieniem przesłanek przyznania środków rezerwy ogólnej, takich jak pilna i nagła potrzeba realizacji zadania, brak możliwości zaplanowania zadania na etapie opracowywania budżetu i brak możliwości realizacji zadania z innych środków niż pochodzące z rezerwy ogólnej. Zgodnie z procedurami z 26 czerwca 2025 r., w odróżnieniu od obowiązujących poprzednio, notatka miała być sporządzana, gdy wniosek spełniał skatalogowane we wzorze wymogi formalno-prawne²⁸, a także przesłanki finansowania zadania z rezerwy ogólnej, o których wyżej mowa. W innych

²⁸ Do takich wymogów należało w szczególności: wskazanie klasyfikacji budżetowej wydatku, który miał zostać poniesiony ze środków rezerwy ogólnej; wskazanie podstawy prawnej, w tym umożliwiającej przekazanie przyznanych środków na rzecz ich ostatecznego beneficjenta; wskazanie montażu finansowego zadania; wskazanie harmonogramu rzeczowo-finansowego zadania; złożenie oświadczenia dotyczącego art. 155 ust. 3 ustawy o finansach publicznych; złożenie oświadczenia o wkładzie własnym, jeśli był wymagany zgodnie z właściwymi przepisami.

przypadkach należało przygotować pismo informujące dysponenta o przyczynach nieprzyznania środków²⁹.

(akta kontroli tom I str. 3, 6-8 /pliki 1-13, 84-97, 99-101, 132-135/)

5. W kontroli szczegółowemu badaniu poddano trzy sprawy, w których Rada Ministrów rozdysponowała 185,6 mln zł³⁰. Zbadano też 24 sprawy, w których dysponenci części złożyli wnioski do Prezesa Rady Ministrów, w tym dziewięć, w których doszło do podziału środków (łącznie w wysokości 10,4 mln zł)³¹ i 15, w których środki nie zostały przyznane (łącznie w wysokości 20 mln zł)³². Szczegółowemu badaniu poddano wszystkie sprawy, w związku z którymi rozdysponowano rezerwę ogólną.

5.1. W sprawach, w których rezerwę ogólną rozdysponowała Rada Ministrów, podjęcie uchwały zainicjowało złożenie w KPRM projektu takiego dokumentu z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji przez członka Rady Ministrów³³. Projekt w każdym przypadku podlegał weryfikacji

²⁹ Dalej: pismo odmowne.

³⁰ Były to sprawy, w których Rada Ministrów podjęła uchwały: a) nr 141 z 16 października 2025 r. przyznającą Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego środki na doposażenie w nowoczesny sprzęt, zakup nowoczesnych technologii, wydatki bieżące i majątkowe (70 mln zł); b) nr 142 z 16 października 2025 r. przyznającą Szefowi Agencji Wywiadu środki na fundusz operacyjny (40 mln zł); c) nr 169 z 11 grudnia 2025 r. przyznającą Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego środki na zwiększenie subwencji dla Narodowego Centrum Badań Jądrowych (75,6 mln zł).

³¹ Były to sprawy, w których Prezes Rady Ministrów wydał zarządzenia: a) nr 13 z 2 kwietnia 2025 r. przyznające Wojewodzie Podlaskiemu środki na wypłaty rekompensat w związku z zawieszeniem ruchu na przejściach granicznych województwa podlaskiego (2 mln zł), zmienione zarządzeniem nr 80 z 29 grudnia 2025 r. (zmniejszenie kwoty do 0,4 mln zł); b) nr 24 z 17 czerwca 2025 r. przyznające Ministrowi Spraw Zagranicznych środki na opłacenie kosztów ewakuacji obywateli polskich z terytorium Izraela w związku z trwającymi tam działaniami wojennymi (1 mln zł), zmienione zarządzeniem nr 74 z 5 grudnia 2025 r. (zmniejszenie kwoty do 0,4 mln zł); c) nr 41 z 28 sierpnia 2025 r. przyznające Wojewodzie Małopolskiemu środki na sfinansowanie prac konserwatorsko-budowlanych w obrębie zabytkowego kościoła (0,2 mln zł); d) nr 42 z 28 sierpnia 2025 r. przyznające Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu środki na sfinansowanie zakupu sprzętu komputerowego z oprogramowaniem dla pracowników Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy w związku z wdrożeniem systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją i w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa cybernetycznego (2,7 mln zł); e) nr 61 z 30 października 2025 r. przyznające Wojewodzie Małopolskiemu środki z przeznaczeniem dla powiatu proszowickiego na dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej (3 mln zł), uchylone zarządzeniem nr 75 z 5 grudnia 2025 r.; f) nr 63 z 12 listopada 2025 r. i nr 72 z 24 listopada 2025 r. przyznające Wojewodzie Podlaskiemu środki na odtworzenie zużytego sprzętu i doposażenie w sprzęt jednostek Państwowej Straży Pożarnej i ochotniczych straży pożarnych (łącznie 3,4 mln zł); g) nr 65 z 14 listopada 2025 r. i nr 66 z 14 listopada 2025 r. przyznające Wojewodzie Małopolskiemu i Wojewodzie Lubelskiemu środki z przeznaczeniem dla miejskich lub powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności (łącznie 3,3 mln zł).

³² Były to sprawy: a) 15.2025, która dotyczyła wniosku Wojewody Podlaskiego o przyznanie środków na przebudowę i rozbudowę drogi gminnej; b) 27.2025, która dotyczyła wniosku Wojewody Małopolskiego o przyznanie środków na zakup wyposażenia dla powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego; c) 35.2025, która dotyczyła wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przyznanie środków na rekonstrukcję infrastruktury informatycznej po ataku cybernetycznym; d) 46.2025, która dotyczyła wniosku Wojewody Małopolskiego o przyznanie środków na remont zabytkowej alei; e) 60.2025, która dotyczyła wniosku Wojewody Pomorskiego o przyznanie środków na budowę dwóch budynków mieszkalnych na potrzeby gminnego zasobu mieszkaniowego; f) 78.2025, która dotyczyła wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przyznanie środków na sfinansowanie świadczeń opieki zdrowotnej osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia medycznego; g) 84.2025 i 105.2025, które dotyczyły wniosków Wojewody Wielkopolskiego o przyznanie środków na zakup karetki dla zespołu ratownictwa medycznego; h) 92.202, która dotyczyła wniosku Wojewody Małopolskiego o przyznanie środków na budowę boiska przy zespole szkół; i) 94.2025, która dotyczyła wniosku Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o przyznanie środków na wypłatę świadczeń dla sędzi w związku z przedwczesnym przejściem w stan spoczynku; j) 101.2025, która dotyczyła wniosku Wojewody Świętokrzyskiego o przyznanie środków na przebudowę stacji uzdatniania wody; k) 111.2025, która dotyczyła wniosku Wojewody Podlaskiego o przyznanie środków na doposażenie szpitala; l) 113.2025, która dotyczyła wniosku Wojewody Podlaskiego o przyznanie środków na rozbudowę sieci wodnokanalizacyjnej; m) 120.2025 i 122.2025, która dotyczyły wniosków Wojewody Pomorskiego i Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o przyznanie środków na dofinansowanie zadań wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności.

³³ W dwóch przypadkach był to Minister – Członek Rady Ministrów Koordynator Służb Specjalnych, w jednym – Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

przez Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego pod względem formalnym, w tym kompletności i zgodności z wymogami przewidzianymi w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Informacje dotyczące formalnej oceny projektów zostały zamieszczone w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją albo dokumentach wewnętrznych sporządzonych w powyższym Departamencie (tabele weryfikacyjne i notatki). W uzasadnieniach uchwał i ocenach skutków regulacji przedstawiono okoliczności, w związku z którymi podjęto nad nimi prace. Uchwały, którymi rozdysponowano rezerwę ogólną, na wniosek projektodawcy przyjęto z zastosowaniem trybu odrębnego, o którym mowa w § 98 i § 99 pkt 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów, i trybu obiegowego, o którym mowa w § 92 powyższego Regulaminu.

(akta kontroli tom I str. 4, 5, 7 /pliki 42-51, 127, 128/)

5.2. W sprawach, w których Prezes Rady Ministrów nie rozdysponował rezerwy ogólnej, po przeanalizowaniu zgromadzonych w nich materiałów, sporządzono pisma odmowne do dysponentów części. W pierwszej części tych pism wskazywano, że:

- a) rezerwa ogólna to szczególny instrument finansowy, umożliwiający reagowanie w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć na etapie opracowywania budżetu państwa, a wymagających niezwłocznego wsparcia,
- b) charakter przypisany rezerwie ogólnej określa gospodarowanie jej środkami, które powinno być ostrożne, umożliwiając interwencję budżetu państwa w sytuacjach nadzwyczajnych,
- c) wystąpienie nagłej sytuacji wymagającej natychmiastowego wsparcia nie powinno czynić uszczerbku ogólnym zasadom gospodarowania środkami publicznymi.

W dalszej części pism odmownych odniesiono się do konkretnych okoliczności danej sprawy, zwłaszcza tych, na które powoływał się dysponent części w celu pozyskania środków rezerwy ogólnej. Okoliczności te poddano ocenie w kontekście charakteru rezerwy ogólnej jako szczególnego instrumentu finansowego, wykorzystywanego w sytuacjach nagłych, których nie można było przewidzieć przy opracowaniu budżetu, a wymagających niezwłocznego wsparcia, i innych potencjalnych źródeł finansowania zadania. W pismach odmownych w związku z konkretnymi okolicznościami sprawy zauważono w szczególności, że:

- a) uruchamianie rezerwy ogólnej wskazane jest po wyczerpaniu możliwości sfinansowania zadania z alternatywnego źródła, także, gdy potrzeba realizacji zadania wynika z sytuacji nagłej i nieprzewidzianej³⁴,
- b) środki rezerwy ogólnej co do zasady powinny być przekazywane przed rozpoczęciem realizacji (zaistnieniem) zadania i nie mogą służyć refundowaniu już poniesionych wydatków³⁵,
- c) rezerwa ogólna nie powinna być wykorzystywana do powtarzającego się uzupełniania finansowania danego rodzaju zadania (np. z roku na rok)³⁶,
- d) Prezes Rady Ministrów powinien jednakowo rozpatrywać wnioski dysponentów dotyczące tego samego rodzaju zadania złożone w podobnych okolicznościach – wskutek uwzględnienia

³⁴ Tak w sprawach nr 15.2025, 46.2025, 60.2025, 92.2025 i 113.2025.

³⁵ Tak w sprawach nr 15.2025, 35.2025 i 78.2025.

³⁶ Tak w sprawie nr 78.2025.

wniosków nie powinno dochodzić do systemowego wspierania realizacji danego rodzaju zadania środkami rezerwy ogólnej³⁷,

- e) istotnym warunkiem otrzymania środków rezerwy ogólnej jest zrealizowanie zadania do końca roku, na który rezerwę tę utworzono, co oznacza nie tylko poniesienie wydatku, ale również zakończenie wykonywania zadania w całości w tym roku³⁸,
- f) zakres rzeczowy zadania nie powinien wykraczać poza zakres wynikający z nagłej i pilnej potrzeby uzasadniającej wykorzystanie środków rezerwy ogólnej³⁹.

W sprawie nr 94.2025 przyczyną odmowy rozdysponowania rezerwy ogólnej dla Trybunału Konstytucyjnego było m.in. to, że wskutek decyzji Sejmu w części 06 – *Trybunału Konstytucyjny* nie zaplanowano środków w budżecie państwa na 2025 r. w funduszu wynagrodzeń sędziów. W piśmie odmownym do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zauważono, że Sejm był jedynym organem uprawnionym do ingerencji w projekt planu wydatków Trybunału Konstytucyjnego. Przekazanie środków rezerwy ogólnej na cele objęte wnioskiem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, to jest wypłatę odprawy i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop sędzi odchodzącej przedwcześnie w stan spoczynku, okazałoby się zatem sprzeczne z decyzją Sejmu. W piśmie zwrócono uwagę, że odmowa pozostawała zgodna z rozstrzygnięciami Ministra Finansów w sprawach, w których rozpoznawał on wnioski Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o przyznanie środków rezerwy celowej poz. 16 na wypłatę wynagrodzeń sędziów i świadczeń związanych z przejściem sędziów w stan spoczynku.

(akta kontroli tom I str. 5-7 /pliki 52-83, 130-132/)

5.3. W BPRM przed wydaniem zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów sporządzono notatki, w których Biuro przedstawiło najważniejsze okoliczności sprawy oraz opinię o sprawie i pozytywną rekomendację co do rozstrzygnięcia sprawy. W notatkach pięciu spraw BPRM odnotowało jednak, że ustalone okoliczności nie wskazywały albo nie pozwalały jednoznacznie stwierdzić, że zadanie, o którego finansowanie ubiegał się dysponent części, należało, w całości albo w części, do nagłych i niedających się przewidzieć, a co za tym idzie – że wydatek na zadanie nie był niemożliwy do zaplanowania na etapie prac nad ustawą budżetową. W sprawach tych Prezes Rady Ministrów wydał:

- a) zarządzenie nr 42 z 28 sierpnia 2025 r., którym przyznał Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu 2,7 mln zł na zakup sprzętu komputerowego z oprogramowaniem dla Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy w związku z wdrożeniem systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją i w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa cybernetycznego;
- b) zarządzenia nr 63 z 12 listopada 2025 r. i 72 z 24 listopada 2025 r., którymi przyznał Wojewodzie Podlaskiemu łącznie 3,4 mln zł z przeznaczeniem dla jednostek straży pożarnej zarówno na odtworzenie zużytego przez nie sprzętu, jak i doposażenie w sprzęt, którym dotychczas jednostki te nie dysponowały;
- c) zarządzenia nr 65 z 12 listopada 2025 r. i 66 z 24 listopada 2025 r., którymi przyznał Wojewodzie Małopolskiemu i Wojewodzie Lubelskiemu łącznie 3,3 mln zł na finansowanie działalności powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności.

³⁷ Tak w sprawach nr 84.2025 i 105.2025.

³⁸ Tak w sprawach nr 101.2025 i 113.2025.

³⁹ Tak w sprawach nr 27.2025 i 111.2025.

W ocenie NIK w sprawach, w których Prezes Rady Ministrów wydał wyżej wymienione zarządzenia, kwota 8,5 mln zł została rozdysponowana, choć potrzeba finansowania zadań, na które przeznaczono środki rezerwy ogólnej, nie wynikała z sytuacji nagłej, niedającej się przewidzieć, a wymagającej niezwłocznego wsparcia. Wydatki w wysokości 8,5 mln zł można było przewidzieć i zaplanować na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej we właściwych częściach budżetowych. Odnosząc się do pierwszego przypadku wskazać należy, że Wojewoda od kilku lat wiedział o potrzebie wymiany dotychczas użytkowanego sprzętu i oprogramowania. W drugim przypadku część wydatków (w wysokości 2,5 mln zł) miała służyć finansowaniu doposażenia w sprzęt, którym jednostki straży dotychczas nie dysponowały, a nie nabyciu sprzętu zużytkowanego w wyniku działań podjętych w związku z gaszeniem pożaru. Z kolei w trzecim przypadku środki rezerwy ogólnej miały zostać przeznaczone na realizację zadań nałożonych na powiatowe zespoły na podstawie ustawy.

(akta kontroli tom I str. 4, 5, 7 /pliki 42-51, 108-126, 129/)

Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 13 z 2 kwietnia 2025 r., zmienionym zarządzeniem nr 75 z 29 grudnia 2025 r., przyznał Wojewodzie Podlaskiemu 0,4 mln zł na wypłatę rekompensat za zawieszenie ruchu na niektórych przejściach granicznych w województwie podlaskim⁴⁰. W ustawie budżetowej na rok 2025 utworzono rezerwę celową poz. 16, którą przeznaczono na zobowiązania wynikające z prawomocnych wyroków sądów i ugód zawartych przed sądem oraz innych wypłat.

Według NIK w chwili zwrócenia się przez Wojewodę z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów istniało źródło, które mogło zostać wykorzystane na finansowanie objętych tym wnioskiem rekompensat, to jest rezerwa celowa poz. 16. Z tego źródła, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, powinny być finansowane wypłaty rekompensat, o których wyżej mowa. Rezerwa celowa poz. 16 mogła bowiem zostać przeznaczona na pokrycie zobowiązań wynikających z innych wypłat.

(akta kontroli tom I str. 4, 5, 7 /pliki 42-51, 110-114/)

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli, nie przedstawia wniosków i uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁴¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁴⁰ Do zawieszenia ruchu doszło na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1403, ze zm.).

⁴¹ 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 2026 r. poz. 3). 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.

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.

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

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2026 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mariusz Haładyj

/podpisano elektronicznie/