



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES

KFP.410.1.8.2026

KFP.410.1.22.2026

**Pan
Radosław Sikorski
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Zagranicznych
Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 23 –
Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
i w części 45 - Sprawy zagraniczne**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa (dalej: Ministerstwo lub MSZ)¹

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan Radosław Sikorski, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Spraw Zagranicznych w zakresie części 45 – Sprawy zagraniczne od 13 grudnia 2023 r.² oraz w zakresie części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej od 24 lipca 2025 r. (dalej: Minister lub Minister SZ).
Poprzednio, Pan Adam Szałpka, Minister do spraw Unii Europejskiej w zakresie części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej do 23 lipca 2025 r.³

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 2025 r. 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 Kontroli⁴

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Finansów i Spraw Publicznych

¹ Z uwagi na to, że do 23 lipca 2025 r. obsługę części 23 budżetu państwa – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej zapewniała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM lub Kancelaria), w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. została przeprowadzona w KPRM kontrola dokumentacji i badanie próby wydatków, dotyczących tej części.

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1383).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lipca 2025 r. nr 1131.27.2025 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 689).

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

Kontrolerzy

1. Bartosz Tajer, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 40/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
2. Tomasz Płudowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 37/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
3. Magdalena Wardzyńska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 38/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
4. Olga Bętkowska-Cukierska, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 41/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
5. Maciej Szczepański, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 39/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
6. Edyta Jamioł, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 69/2026 z dnia 26 lutego 2026 r.
7. Agnieszka Klimowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 68/2026 z dnia 26 lutego 2026 r.
8. Paweł Łukasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 70/2026 z dnia 26 lutego 2026 r.

(akta kontroli str. 1-16)

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 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i części budżetowej 45 – Sprawy zagraniczne oraz ocena wykonania planu finansowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dysponenta III stopnia).

Ocenie w części 23 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, w tym nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek.

Ponadto do oceny wykorzystano wyniki kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”⁶, przeprowadzonej w KPRM.

Ocenie w części 45 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,
- prowadzenie przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia) ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych w części 45,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ufp, w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa.

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

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.; dalej: ufp lub ustawa o finansach publicznych.

⁶ Sygn. KFP.410.1.22.2026.

III. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna części 23

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki w części 23 w 2025 r. zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. W objętej kontrolą próbie wydatków poniesionych w MSZ i KPRM w łącznej kwocie 43 849,1 tys. zł (25,8% wydatków w części) nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje łączne roczne sprawozdania budżetowe za 2025 r. oraz wybrane sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. Zostały one sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych.

Sprawowane przez dysponenta części 23 nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, były skuteczne.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość, dotycząca nieterminowej wypłaty wszystkich pięciu zbadanych ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, nie spowodowała obniżenia oceny ogólnej.

Ocena ogólna części 45

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza na podstawie działań kontrolnych, że w ramach wykonywania budżetu państwa w 2025 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne objęte kontrolą wydatki w kwocie 40 520,2 tys. zł (1,2% wydatków w części⁸) zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i innych przepisach, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości, które polegały w szczególności na:

- ustaleniu w umowie o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, zawartej z pracownikiem MSZ, diet na pokrycie kosztów zakwaterowania i utrzymania (w łącznej wysokości 71 020,0 GBP) niezgodnie z § 23 ust. 3-5 zarządzenia nr 8 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 19 listopada 2018 r. *w sprawie planowania rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych*⁹;
- niegospodarnym wydatkowaniu 42,5 tys. zł na pokrycie kosztów logistycznych, w związku z zakupionymi usługami cateringowymi dla uczestników konferencji międzynarodowej *Forum Kościuszkowskie* zorganizowanej w Gdańsku;

⁷ 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.

⁸ 7,6% wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia).

⁹ W brzmieniu uwzględniającym zmiany dokonane zarządzeniem nr 7 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 22 sierpnia 2022 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie planowania rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

- nierzetelnym oszacowaniu przewidywanej liczby uczestników szkoleń z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej, wskutek czego niegospodarnie wydatkowano kwotę 6,3 tys. zł;
- nieterminowej wypłacie 27 z 30 zbadanych ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, co było nierzetelne;
- przewlekłym prowadzeniu kontroli zleconych zadań publicznych finansowanych ze środków dotacji celowych, co było nierzetelne.

Sprawozdania łączne zostały opracowane na podstawie sprawozdań jednostkowych. Sprawozdania jednostkowe Ministerstwa (dysponenta III stopnia) zostały sporządzone prawidłowo i rzetelnie. Sprawozdania dysponenta głównego, za wyjątkiem sprawozdania Rb-27, sporządzono prawidłowo. Dysponent główny wykazał w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) należność w łącznej kwocie 8995,4 tys. zł, jako zaległości netto, pomimo że nie mogła być ona egzekwowana na koniec 2025 r. Skutkiem tego było zawyżenie kwoty zaległości netto w sprawozdaniu łącznym Rb-27 z części 45 – Sprawy zagraniczne¹⁰. Nieprawidłowość ta spowodowała obniżenie opinii o sprawozdaniach i oceny ogólnej części 45 do opisowej, na podstawie przyjętych przez NIK kryteriów.

Badanie ksiąg rachunkowych prowadzonych przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia) nie wykazało nieprawidłowości, a stosowany system kontroli zarządczej w ocenie NIK zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań oraz prawidłowość prowadzenia ksiąg Ministerstwa.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują na nie w pełni skuteczny nadzór i kontrolę dysponenta części 45 nad wykonaniem budżetu państwa, sprawowanym na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

A. Część 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych¹² od dnia 24 lipca 2025 r. dysponentem części 23 budżetu państwa został Minister Spraw Zagranicznych, a urzędem go obsługującym Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie tego działu administracji rządowej MSZ i KPRM zawarły Porozumienie¹³, które regulowało proces zmiany dysponenta części 23. Wskazano w nim m.in., że KPRM w okresie od

¹⁰ Sprawozdanie Rb-27 z 19 lutego 2026 r.

¹¹ 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.

¹² Dz. U. poz. 993.

¹³ Podpisane 29 sierpnia 2025 r.; dalej: Porozumienie między MSZ a KPRM.

24 lipca 2025 r. do 14 sierpnia 2025 r. prowadziła obsługę finansowo-księgową Ministra Spraw Zagranicznych i obsługę kadrową w zakresie części 23 budżetu państwa.

1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa na 2025 r. w części 23 zaplanowano w wysokości 182 998,2 tys. zł¹⁴, a zrealizowano w kwocie 169 798,4 tys. zł, co stanowiło 92,8% planu po zmianach i 301,8% wydatków poniesionych w 2024 r. (56 255,8 tys. zł)¹⁵. Wydatki poniesione przez KPRM (dysponenta III stopnia) wyniosły 144 489,4 tys. zł (tj. 79,0% planu), natomiast wydatki zrealizowane przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia) wyniosły 25 308,9 tys. zł (tj. 13,8% planu).

Wzrost wydatków w stosunku do wydatków w 2024 r. wynikał przede wszystkim z realizacji zadań związanych ze sprawowaniem przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej¹⁶ w I połowie 2025 r.

(akta kontroli KFP.410.1.8.2026 str. 2651-2652, 2838-2843, 3791-3804, płyta 1 – pliki: 328-329, akta kontroli KFP.410.1.22.2026 str. 7-271, płyta DVD1 – pliki: 1-1034)

W 2025 r. na podstawie 50 decyzji Ministra Finansów zwiększono plan finansowy części 23 (w całości dotyczyło to dysponentów III stopnia) środkami z rezerwy celowej na łączną kwotę 127 136,6 tys. zł¹⁷. Wykonanie wyniosło 127 042,8 tys. zł, tj. 99,9% kwoty otrzymanej z rezerwy¹⁸.

Szczegółowe badanie w Ministerstwie wydatkowania środków na łączną kwotę 6582,5 tys. zł¹⁹ (5,2% środków otrzymanych z rezerw celowych w części) wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na zadania związane ze sprawowaniem przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r.

(akta kontroli str. 2663-2669, 3791-3804, płyta 1 – pliki: 328-329)

W KPRM nie podejmowano decyzji o blokowaniu wydatków w części 23. Natomiast Minister SZ, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp podjął trzy decyzje o zablokowaniu wydatków na łączną kwotę 11 362,1 tys. zł, z czego 77,1 tys. zł pochodziło z rezerwy celowej. Głównymi przyczynami niewykorzystania środków były m.in.: zakończenie realizacji zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem przez Polskę prezydencji w I połowie 2025 r. oraz przesunięcie kursu szkoleniowego dla pracowników MSZ na 2026 r.

W wyniku szczegółowego badania jednej decyzji Ministra SZ²⁰ w sprawie blokowania wydatków na kwotę 11 030,0 tys. zł (97,1% wartości dokonanych blokad) ustalono, że została ona podjęta

¹⁴ Wydatki te zostały w całości poniesione przez dysponenta III stopnia obsługującego dysponenta części (tj. KPRM i po przeniesieniu części 23 – MSZ).

¹⁵ Według sprawozdania Rb-28 za 2024 r.

¹⁶ Dalej również: sprawowanie przez Polskę prezydencji lub polska prezydencja w Radzie UE.

¹⁷ W tym w KPRM w kwocie 124 387,8 tys. zł na podstawie 48 decyzji oraz w MSZ w kwocie 2748,8 tys. zł na podstawie dwóch decyzji.

¹⁸ W KPRM z rezerw celowych wykorzystano 117 398,9 tys. zł, co stanowiło 81,6% planu po zmianach.

¹⁹ Przyznanych z poz. 62 rezerw celowych. Dobór celowy według osądu kontrolera.

²⁰ Decyzja nr 42 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 5 grudnia 2025 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2025 wydatków w cz. 23 budżetu państwa. Dobór celowy według osądu kontrolera.

niezwłocznie po otrzymaniu od Ministerstwa (dysponenta III stopnia) informacji o nadmiarze środków. Przyczynami blokady były fluktuacja pracowników i zakończenie realizacji zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem przez Polskę prezydencji.

(akta kontroli str. 2670-2685)

Wydatki budżetu państwa w części 23 w podziale na grupy ekonomiczne przedstawiały się następująco:

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 163,3 tys. zł (0,1% wydatków w części), co stanowiło 97,4% planu po zmianach (167,6 tys. zł)²¹. W porównaniu do wydatków w 2024 r. były one wyższe o 126,4 tys. zł (o 342,6%). Wydatki w Ministerstwie dotyczyły m.in. zakupu okularów do pracy przy monitorze ekranowym.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 168 787,1 tys. zł (99,4% wydatków w części), co stanowiło 92,8% planu po zmianach (181 982,6 tys. zł)²². W porównaniu do wydatków w 2024 r. były one wyższe o 115 692,8 tys. zł (o 217,9 %), co wynikało przede wszystkim z realizacji zadań związanych z polską prezydencją w Radzie UE.

Wydatki na wynagrodzenia w 2025 r. w części 23 wyniosły 34 852,4 tys. zł²³, co stanowiło 78,0% planu po zmianach. Przeciętne zatrudnienie wyniosło 149 osób (w przeliczeniu na pełne etaty) i w stosunku do roku 2024 zwiększyło się o jedną osobę (tj. o 0,7%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 19 492,39 zł. W porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w roku 2024 wzrosło o 2914,13 zł, tj. o 17,6%. Wzrost wynagrodzenia wynikał przede wszystkim z przyznania dodatkowych środków na realizację zadań związanych ze sprawowaniem przez Polskę prezydencji.

Zgodnie z treścią Porozumienia między MSZ a KPRM, z mocą od 24 lipca 2025 r., do MSZ przeniesiono komórki organizacyjne zapewniające obsługę działu administracji rządowej części 23 oraz 167 pracowników obsługujących te zadania w KPRM. Jednocześnie Ministerstwo stało się stroną dotychczasowych stosunków pracy wszystkich przeniesionych pracowników. Do 31 grudnia 2025 r. 38 pracowników z tej grupy, pierwotnie zapewniających obsługę części 23, zostało przeniesionych na wakujące stanowiska w części 45.

Wydatki na ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy poniesione przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia) wyniosły w 2025 r. 18,3 tys. zł brutto i dotyczyły pięciu pracowników. W wyniku szczegółowego badania tych wydatków stwierdzono, że we wszystkich przypadkach istniała podstawa prawna do wypłaty ekwiwalentu, a wypłata ta została zakwalifikowana do właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej. Stwierdzono natomiast, że ekwiwalent wypłacono (od ośmiu do 16 dni) po dacie rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wydatki majątkowe wyniosły 848,0 tys. zł (0,5% wydatków w części), co stanowiło 100% planu po zmianach. W porównaniu do wydatków w 2024 r. były one niższe o 676,0 tys. zł (o 44,4%).

²¹ W KPRM wydatki te wyniosły 143,8 tys. zł, a w MSZ 19,5 tys. zł.

²² W KPRM wydatki te wyniosły 143 909,2 tys. zł, a w MSZ 24 877,9 tys. zł.

²³ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Analiza wydatków majątkowych MSZ (dysponenta III stopnia) wykazała, że wydatkowano kwotę 411,5 tys. zł (48,5% wszystkich wydatków majątkowych w części 23) tj. 100% planu, na realizację jednego zadania z obszaru cyberbezpieczeństwa, w ramach którego zakupiono m.in. licencje dla stacji roboczych oraz serwerów systemu ochrony²⁴.

(akta kontroli str. 1649-1711, 2704-2708, 2767-2785, 3189-3194, 3773-3804, płyta 1 – pliki: 55-59, 149-289)

Szczegółowym badaniem prawidłowości wydatkowania środków w części 23 objęto wydatki obu dysponentów III stopnia (KPRM i MSZ) w łącznej kwocie 43 819,4 tys. zł, stanowiącej 25,8% wydatków w części.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów szczegółowym badaniem – pod kątem prawidłowości wydatkowania środków – objęto wydatki w łącznej wysokości 35 925,4 tys. zł (bieżących 35 561,5 tys. zł i majątkowych 363,9 tys. zł)²⁵, co stanowiło 24,9% wydatków zrealizowanych w części 23 w Kancelarii.

W MSZ szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków budżetu państwa (dysponenta III stopnia) w kwocie 7894,0 tys. zł (w tym wydatki bieżące w kwocie 7482,5 tys. zł oraz wydatki majątkowe w kwocie 411,5 tys. zł)²⁶. Stanowiły one 31,2% wydatków zrealizowanych w części 23 w Ministerstwie.

Badanie wydatków w KPRM i w MSZ wykazało, że dokonano ich zgodnie z przepisami, planem finansowym oraz umowami, na zadania służące realizacji celów jednostki.

(akta kontroli KFP.410.1.8.2026 str. 2654-2662, akta kontroli KFP.410.1.22.2026 str. 7-271, płyta DVD1 – pliki: 1-1034)

Wydatki na szkolenia w 2025 r. w części 23 zaplanowano w wysokości 301,2 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 72,5 tys. zł²⁷, co stanowiło 24,1% planu po zmianach oraz 59,8% planu po zmianach uwzględniając blokadę środków w wysokości 180,0 tys. zł.

Wewnętrzna polityka szkoleniowa w MSZ zarówno w części 23 jak i 45 została uregulowana w zarządzeniu nr 7 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 6 sierpnia 2025 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych²⁸, obowiązującym od 6 sierpnia 2025 r. Ustalono w nim m.in. procedurę

²⁴ Zadanie realizowane również w ramach części 45 budżetu państwa.

²⁵ Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących pozapłatowych wydatków KPRM. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) obejmowała 19 dowodów księgowych na łączną kwotę 34 290,8 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo (według osądu kontrolera) obejmowała 36 dowodów księgowych na łączną kwotę 1634,6 tys. zł.

²⁶ Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących pozapłatowych wydatków MSZ. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) obejmowała 19 dowodów księgowych na łączną kwotę 7651,4 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo (według osądu kontrolera) obejmowała cztery dowody księgowe na łączną kwotę 242,6 tys. zł.

²⁷ W tym: w KPRM – 29,6 tys. zł, a w MSZ 42,9 tys. zł.

²⁸ Zarządzenie to było poprzedzone zarządzeniem nr 8 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie planowania rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, zmienionym zarządzeniem nr 7 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej

planowania szkoleń oraz zasady kierowania pracowników na szkolenia i inne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w tym studia podyplomowe, a także zasady finansowania ich przez pracodawcę. Zasady opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, o których mowa w art. 108 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁹, zostały uregulowane w zarządzeniu nr 8 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 6 sierpnia 2025 r. w sprawie rozwoju zawodowego pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych³⁰. W MSZ polityka szkoleniowa realizowana była na podstawie planu szkoleń opracowanego w marcu i zaktualizowanego w listopadzie 2025 r., w którym określono m.in. tematy szkoleń i ich adresatów, formy szkoleń (np. wykłady, warsztaty, szkolenia, kursy), sposób realizacji (stacjonarnie, online, e-learning, hybrydowe) oraz liczbę edycji szkoleń, która wskazuje szkolenia organizowane jednorazowo i regularnie powtarzane.

Ministerstwo (dysponent III stopnia) w 2025 r. z tytułu zrealizowanych 14 szkoleń poniosło wydatki w wysokości 42,9 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto trzy szkolenia³¹, na które MSZ wydatkowało łącznie kwotę 11,4 tys. zł (tj. 26,6% wydatków poniesionych na szkolenia przez MSZ i 15,7% wydatków poniesionych łącznie na szkolenia w 2025 roku w cz. 23). Stwierdzono, że wnioski o udział w szkoleniu zostały zaakceptowane zgodnie z obowiązującą procedurą, a zbadane wydatki wynikały z faktycznych potrzeb i realizowanych zadań uczestniczących w nich pracowników. Wydatki były ponoszone zgodnie z prawem, gospodarnie i celowo oraz zostały właściwie udokumentowane i zakwalifikowane do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 1809-1963, 2316-2320, 2471-2475, 2636-2650)

Zobowiązania w części 23 budżetu państwa na koniec 2025 r. wyniosły 3 073,3 tys. zł i były wyższe o 16,3% od zobowiązań na koniec 2024 r. (2 641,5 tys. zł). Największy udział stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Na koniec 2025 r. w części 23 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 2837-2843)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Nieterminowo wypłacono w Ministerstwie wszystkie pięć zbadanych ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, co było nierzetelne. Wypłata nastąpiła w terminie od ośmiu do 16 dni od dnia ustania stosunku pracy. W świetle art. 171 ustawy z dnia 26 czerwca

z dnia 22 sierpnia 2022 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie planowania rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz zarządzeniem nr 13 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 26 listopada 2024 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie planowania rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych; dalej: zarządzenie w sprawie szkoleń z 2018 r.

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm.; dalej: ustawa o służbie cywilnej.

³⁰ Poprzednio zasady te były uregulowane w zarządzeniu w sprawie szkoleń z 2018 r.

³¹ *Annual Conference on EU Criminal Justice; Wystąpienia publiczne; refundacja kosztów nauki języków obcych. Próbę wybrano w sposób celowy, według osądu kontrolera.*

1974 r. – Kodeks pracy³², w brzmieniu obowiązującym do 26 stycznia 2026 r.³³, roszczenie o wypłatę ekwiwalentu za urlop staje się wymagalne w dniu rozwiązania stosunku pracy.

Dyrektor Generalna Służby Zagranicznej wyjaśniła, że *art. 171 § 1 Kodeksu pracy, w brzmieniu z 2025 r. stanowił, że w razie niewykorzystania urlopu z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy pracownikowi przysługuje ekwiwalent pieniężny. Przepis nie określał konkretnej daty wypłaty, a jedynie wskazywał na obowiązek jego wypłaty. Ekwiwalent był wypłacony niezwłocznie, co oznaczało najbliższy termin wypłaty wynagrodzenia, zgodnie z art. 85 Kodeksu pracy.*

Dodatkowo wyjaśniła, że *w praktyce nie jest możliwe wcześniejsze, pewne i prawidłowe ustalenie jego wysokości. Kluczowym czynnikiem jest ryzyko zmian w wynagrodzeniu pracownika aż do ostatniego dnia zatrudnienia, w szczególności wynikające z możliwości skorzystania przez pracownika ze zwolnienia lekarskiego w końcowym okresie zatrudnienia. Powyższe powoduje konieczność dokonania storna wynagrodzenia. Z uwagi na powyższe nie jest możliwe wcześniejsze, wiążące wyliczenie ekwiwalentu, ponieważ każda absencja – powodowałaby konieczność ponownego przeliczenia ekwiwalentu oraz korekt księgowych. W praktyce oznacza to, że przygotowanie ekwiwalentu z wyprzedzeniem mogłoby prowadzić do błędów i nadpłat lub niedopłat, co byłoby niezgodne z przepisami prawa pracy oraz zasadami prawidłowego naliczania świadczeń. W związku z powyższym ekwiwalent jest obliczany i wypłacany po ustaleniu ostatecznych danych płacowych i bez nieuzasadnionej zwłoki. Takie działanie jest zgodne zarówno z przepisami, jak i z praktyką kadrowo-płacową, która wymaga, aby podstawy świadczeń były oparte na rzeczywistych, a nie prognozowanych danych.*

NIK zauważa, że z przepisu art. 171 § 1 Kodeksu pracy (w brzmieniu obowiązującym do 26 stycznia 2026 r.) należy wywieść – co potwierdził w wyroku Sąd Najwyższy³⁴ – że prawo do ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy staje się wymagalne z dniem rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy. Taką interpretację potwierdza również uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych³⁵, w którym wskazano, że według wówczas obowiązujących przepisów prawa pracy, roszczenie o wypłatę ekwiwalentu za urlop staje się wymagalne w dniu rozwiązania umowy o pracę.

W związku z tym pracodawca, w tym przypadku MSZ, w ww. pięciu przypadkach, powinien wypłacić pracownikowi ekwiwalent najpóźniej w dniu rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy, tak aby uniknąć konieczności wypłaty odsetek, o które może wystąpić pracownik.

(akta kontroli str. 1649-1658, 2849-2874, 3189-3194, 3335-3358, 3773-3790)

³² Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.; dalej: Kodeks pracy. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1691, ze zm.) w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do osób wchodzących w skład służby zagranicznej (z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę w placówkach zagranicznych) stosuje się przepisy ustawy o służbie cywilnej, natomiast zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej w sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w tej ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy.

³³ Vide ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2026 r. poz. 25).

³⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2017 r. sygn. akt II BP 11/15.

³⁵ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1601>.

Ocena cząstkowa

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

Objęte kontrolą wydatki zostały poniesione w granicach planu finansowego, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych oraz aktach wykonawczych. Nieterminowa wypłata ekwiwalentu za urlop, zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, nie spowodowała obniżenia oceny w zakresie wydatków.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

W KPRM na dzień 23 lipca 2025 r., tj. na dzień kończący dysponowanie częścią 23, odrębnie dla dysponenta głównego i dysponenta III stopnia, zostały sporządzone i protokolarnie przekazane do MSZ następujące sprawozdania:

- Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 23 lipca 2025 roku,
- Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 23 lipca 2025 roku,
- Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 23 lipca 2025 roku,
- Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym od początku roku do dnia 23 lipca 2025 roku,
- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za II kwartał 2025 roku oraz łączne,
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za II kwartał 2025 roku oraz łączne.

W KPRM sporządzono ponadto ww. sprawozdania za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 lipca 2025 r. i za okres od początku roku do dnia 14 sierpnia 2025 r. (tj. do dnia prowadzenia, zgodnie z § 2 ust. 1 Porozumienia, przez KPRM obsługi księgowej Ministra Spraw Zagranicznych, będącego od 24 lipca 2025 r. dysponentem części 23 i MSZ jako dysponenta III stopnia w zakresie części 23).

Zgodnie z § 4 Porozumienia między MSZ a KPRM, w obszarze finansowo-księgowym, do MSZ zostały protokolarnie przekazane również m.in.:

- zestawienia obrotów i sald kont księgowych w zakresie sprawozdawczości budżetowej części 23 do sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28 (w zakresie dochodów i wydatków odpowiednio dysponenta głównego i dysponenta III stopnia) według stanu na 23 lipca 2025 r., 31 lipca 2025 r. oraz na 14 sierpnia 2025 r., w tym zestawienia obrotów i sald kont obejmujących zobowiązania, w szczególności umożliwiającej sporządzenie sprawozdania Rb-28,
- sporządzone według stanu na 23 lipca 2025 r.: plan finansowy na 2025 r. po zmianach w układzie klasyfikacji budżetowej, plan finansowy na 2025 r. po zmianach w układzie zadaniowym,

- opisowa informacja z realizacji budżetu części 23 za okres od 1 stycznia 2025 r. do ostatniego dnia dokonywania wydatków przez KPRM w 2025 r. (według stanu na 14 sierpnia 2025 r.).

Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego w KPRM, działając z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnił, że w wyniku zmian organizacyjnych w KPRM zlikwidowano Biuro Sekretariatu Europejskiego, Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej, Departament Komitetu do Spraw Europejskich, Departament Prawa Unii Europejskiej i Departament Przygotowania i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Ww. komórki organizacyjne wypełniły obowiązek sprawozdawczy (...) złożyły sprawozdania z likwidacji w 2025 r. W sprawozdaniach komórki te potwierdziły, że całość dokumentacji wytworzona w komórce organizacyjnej w czasie obsługi Ministra ds. UE zostanie przekazana do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wszystkie akta spraw prowadzonych w komórce organizacyjnej przejmie nowa komórka Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wszystkie akta spraw zostaną uwzględnione w ramach planowanej migracji spraw z systemu EZD KPRM do systemu zarządzania dokumentacją w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 23 i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia):

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

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

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 23 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych, Ministerstwa jako dysponenta III stopnia oraz KPRM). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych MSZ (dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 1712-1741, 2686-2836, 3791-3804, płyta 1 – pliki: 149-289, akta kontroli KFP.410.1.22.2026 str. 7-271, płyta DVD1 – pliki: 1-1034)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 8 kwietnia 2026 r., w ramach części 23 dokonano korekt sprawozdań Rb-28 i Rb-BZ1 dysponenta III stopnia. Dotyczyły one przede wszystkim korekty zobowiązań i wynikały w szczególności z ujęcia w księgach rachunkowych 2025 r. dokumentów, które wpłynęły do MSZ w 2026 r. (m.in. korekt faktur, skorygowanego dodatkowego wynagrodzenia rocznego).

(akta kontroli str. 2837-2848)

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.

B. Część 45 – Sprawy zagraniczne

1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 45 zostały zrealizowane w 2025 r. w kwocie 3 469 382,7 tys. zł, co stanowiło 97,3% planu po zmianach (3 566 632,4 tys. zł). W porównaniu do wydatków poniesionych w 2024 r. kwota wydatków wzrosła o 270 410,3 tys. zł, tj. o 8,5%. Wzrost wydatków w 2025 r. wynikał przede wszystkim z: realizacji zadań związanych z przewodnictwem Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r., waloryzacji dodatków służby zagranicznej i wypłat świadczeń w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej³⁶, konieczności zapewnienia obsługi wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w związku z większą liczbą utworzonych komisji wyborczych za granicą oraz wzrostu składek do organizacji międzynarodowych.

Wydatki zrealizowane w 2025 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 530 510,2 tys. zł, co stanowiło 97,8% planu po zmianach (542 371,9 tys. zł). W porównaniu do wydatków poniesionych w 2024 r. były one wyższe o 48 326,9 tys. zł (10,0%). Wzrost wydatków wynikał przede wszystkim z realizacji zadań związanych ze sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, fluktuacji pracowników oraz przyznania środków z rezerwy celowej budżetu państwa na sfinansowanie skutków wejścia w życie nowelizacji ustawy o służbie zagranicznej.

(akta kontroli str. 21-253, 584-587, 1125-1159, 1355-1443, 1684-1685, 1689-1692, 1714, 1731-1736, 3791-3804, płyta 1 – pliki: 251-254, 324-325)

W 2025 r. do części 45 przeniesiono z rezerwy ogólnej środki w wysokości 440,0 tys. zł³⁷ z przeznaczeniem na opłacenie kosztów związanych z ewakuacją polskich obywateli z terytorium Izraela, w wyniku trwających tam działań wojennych. Faktyczne wydatkowanie środków z rezerwy ogólnej wyniosło 431,7 tys. zł (98,1%), a niepełne ich wykorzystanie wynikało z niższych rzeczywistych kosztów ewakuacji.

Z przeniesionych do części 45 środków z rezerw celowych budżetu państwa (225 620,4 tys. zł³⁸) wydatkowano 208 942,4 tys. zł, tj. 92,6%.

³⁶ Wprowadzonej ustawą z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. poz. 1840).

³⁷ Kwota ta uwzględnia zmniejszenie środków w wyniku korekty decyzji (o 560,0 tys. zł). Łączna kwota o jaką zwiększono plan wydatków środkami z rezerwy ogólnej to 1000,0 tys. zł.

³⁸ Kwota ta uwzględnia zmniejszenie środków w wyniku korekt decyzji (o 7842,4 tys. zł). Łączna kwota o jaką zwiększono plan wydatków środkami z rezerw celowych to 233 462,8 tys. zł.

Ze środków z rezerw celowych sfinansowano m.in.:

- koszty realizacji zadania pn. *Zapewnienie wzmocnienia kadrowego wybranych placówek zagranicznych w związku ze sprawowaniem polskiej prezydencji w Radzie UE w I półroczu 2025 r.*, inne działania związane ze sprawowaniem przewodnictwa w Radzie UE (koszty organizacyjne, w tym delegacje, promocyjne, oprawy protokolarnej wydarzeń)³⁹,
- budowę siedziby Ambasady RP w Republice Białorusi z siedzibą w Mińsku⁴⁰,
- udzielenie wsparcia finansowego na rzecz przyłączenia się Polski do projektu pn. „Instrument wsparcia integracji z Unią Europejską na rzecz Ukrainy (UA2EU)”⁴¹,
- zakup materiałów i usług w związku z przygotowaniem do wyborów Prezydenta RP w 2025 r. w obwodach do głosowania utworzonych za granicą⁴².

Niepełne wykorzystanie środków z rezerw wynikało przede wszystkim z:

- niższych niż planowano kosztów zakupu i transportu elementów wyposażenia lokali wyborczych w związku z przygotowaniem do wyborów Prezydenta RP w 2025 r. za granicą,
- korzystniejszych niż planowano kursów przekazania środków na placówki zagraniczne,
- mniej licznych od pierwotnie zakładanych komisji wyborczych,
- zwrotów podatku VAT otrzymanych przez placówki zagraniczne w IV kwartale 2025 r., co uniemożliwiło korektę planów placówek.

Szczegółowe badanie wydatków z rezerw celowych na kwotę 25 845,4 tys. zł⁴³, tj. 11,5% środków otrzymanych z rezerw celowych, wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 584-587, 1685, 1694, 2875-2897, 2946-3146, 3335, 3340-3341, 3387-3534, 3773, 3790-3804, płyta 1 – pliki: 326-334)

W 2025 r. dysponent części 45, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, wydał 11 decyzji⁴⁴ w sprawie blokowania środków budżetu państwa na łączną kwotę 22 930,0 tys. zł (w tym 11 268,9 tys. zł z rezerw celowych). Blokady wynikały głównie z:

- niższych niż planowano kosztów organizacji i przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP za granicą, związanych m.in. z wydrukiem kart do głosowania, najmem pomieszczeń na lokale wyborcze oraz podróżami służbowymi,
- korzystnych kursów walut, w stosunku do planowanych, na wydatki dla placówek zagranicznych w celu sfinansowania skutków wejścia w życie nowelizacji ustawy o służbie zagranicznej oraz w związku z wakacjami w placówkach zagranicznych,

³⁹ Rezerwa celowa poz. 62 – Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku (...).

⁴⁰ Rezerwa celowa poz. 44 – Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w której ujęto m.in. budowę siedziby Ambasady RP w Republice Białorusi oraz inne krajowe i zagraniczne wydatki inwestycyjne dla sprawnej realizacji procesów inwestycyjnych MSZ.

⁴¹ Rezerwa celowa poz. 31 – Wdrażanie Planu współpracy rozwojowej w 2025 r.

⁴² Rezerwa celowa poz. 17 – Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendów, z przeznaczeniem m.in. na wybory Prezydenta RP.

⁴³ Obejmujące zakup materiałów i usług w związku z przygotowaniem do wyborów Prezydenta RP w 2025 r. za granicą (decyzja nr MF/FS3.4143.3.53.2025.MF.738 z 28 lutego 2025 r.), wpłatę na rzecz programu UA2EU (decyzja nr MF/FS3.4143.3.211.2025.MF.5465 z 15 października 2025 r.) i płatności dotyczące budowy siedziby Ambasady RP w Republice Białorusi (decyzja nr MF/FG6.4143.3.237.2025.MF.3087 z 21 lipca 2025 r.).

⁴⁴ Decyzje o blokowaniu środków były wydawane w sierpniu (jedna decyzja), październiku (jedna decyzja), listopadzie (trzy decyzje) oraz w grudniu (sześć decyzji).

- przedłużającej się przebudowy pomieszczeń w budynkach MSZ i późniejszej dostawy sprzętu systemu kontroli dostępu.

Szczegółowe badanie dwóch decyzji⁴⁵ o blokowaniu środków na łączną kwotę 11 190,0 tys. zł (tj. 48,8% kwoty wszystkich blokad) wykazało, że blokad dokonano niezwłocznie po ustaleniu, że środki nie zostaną wykorzystane do końca roku budżetowego.

(akta kontroli str. 2898-2945, 3336, 3341-3342)

Wydatki w części 45 według grup ekonomicznych przedstawiały się następująco:

Wydatki na dotacje zrealizowano w kwocie 268 242,5 tys. zł (7,7% wydatków w części)⁴⁶, co stanowiło 98,3% planu po zmianach (272 783,2 tys. zł). W porównaniu do wydatków w 2024 r. były one niższe o 155 628,5 tys. zł (tj. o 36,7%)⁴⁷, głównie z powodu: wygospodarowania środków na wpłaty do organizacji międzynarodowych z przeznaczeniem na pomoc humanitarną i rozwojową w ramach oszczędności w innych (niż § 274 – Pomoc zagraniczna) pozycjach budżetowych, zwrotów niewykorzystanych środków z dotacji, zmniejszenia planowanych na 2025 r. środków dotacji na wsparcie Polonii i Polaków za granicą⁴⁸.

W 2025 r. trzy podmioty odstąpiły od podpisania umów na realizację czterech zadań⁴⁹ finansowanych środkami dotacji z budżetu państwa. Przyczyną rezygnacji było: wycofanie się partnerów zagranicznych z realizacji zadań, niezależne od zleceniobiorcy przeszkody logistyczne utrudniające realizację zadania oraz brak możliwości wprowadzenia modyfikacji do zaakceptowanej oferty, wynikających ze zmiany przepisów w państwie realizacji.

Szczegółowej kontroli u dysponenta części 45 poddano 10 dotacji w łącznej kwocie 31 741,4 tys. zł, tj. 20,9% wydatków na dotacje i 0,9% wszystkich wydatków poniesionych w części 45 w 2025 r. Badaniem objęto wszystkie (dwie) dotacje podmiotowe na łączną kwotę 22 811,0 tys. zł dla Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Polskiego Komitetu do spraw UNESCO⁵⁰ oraz osiem umów⁵¹ na realizację zadań publicznych finansowanych ze środków dotacji celowych, zawartych w 2025 r. na łączną kwotę 8930,4 tys. zł.

⁴⁵ Decyzja nr 45.4143.12.5.2025.BD z 19 listopada 2025 r. na kwotę 7470,0 tys. zł i decyzja nr 45.4143.12.7.2025.BD z 8 grudnia 2025 r. na kwotę 3720,0 tys. zł.

⁴⁶ Z tego 151 752,6 tys. zł na dotacje i 116 489,9 tys. zł na pomoc zagraniczną sklasyfikowaną w § 274 – Pomoc zagraniczna (wpłaty na rzecz organizacji i programów, np. Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Światowy Program Żywnościowy, Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, Europejski Fundusz na rzecz Demokracji).

⁴⁷ W tym o 113 294,7 tys. zł niższe w zakresie pomocy zagranicznej (§ 274). W 2024 r. w ramach pomocy zagranicznej poniesiono m.in. 108 127,5 tys. zł z rezerwy celowej na wpłatę do Funduszu Powierniczego EU for Ukraine Fund Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

⁴⁸ W związku z zaleceniami audytów Izby Administracji Skarbowej i Centralnego Biura Antykorupcyjnego zmniejszono wydatki na dotacje celowe na rzecz wsparcia Polonii i Polaków za granicą łącznie o 11 661,0 tys. zł, zwiększając za zgodą Ministra Finansów wydatki na dotacje majątkowe w tym zakresie (nr FS3.4142.31.2025 z 20 czerwca 2025 r.).

⁴⁹ 1. Remont siedziby Stowarzyszenia Polskich Kombatantów w Buenos Aires, 2. Humanitarne wsparcie dla ludności dotkniętej kryzysem w Gazie poprzez zapewnienie dostępu do wody i naprawę schronień, 3. Młodzież buduje Mosty: Międzynarodowa Spartakiada i Plener Malarsko-Fotograficzny w Kobiórze, 4. Dobudowa sali sportowej w Gimnazjum im. Szymona Konarskiego w Wilnie.

⁵⁰ Kwota dotacji dla Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych wyniosła 21 132,0 tys. zł, a kwota dotacji dla Polskiego Komitetu do spraw UNESCO – 1679,0 tys. zł.

⁵¹ Umowy dotacji o nr: DWR/PP2024/063/3/2025 z 17 lutego 2025 r., DWR/PP2024/035/3/2025 z 1 kwietnia 2025 r., DWR/PH2025/013/1/2025 z 28 października 2025 r., DWR/PP 2024/062/3/2025 z 9 kwietnia 2025 r., BP-433/2025

Szczegółowe badanie dotacji podmiotowych wykazało, że były one przekazywane zgodnie ze zgłaszanym zapotrzebowaniem.

Natomiast w ramach szczegółowego badania ośmiu umów dotacji celowych ustalono, że jedna z dotacji⁵² została udzielona na zadanie wyłonione w wyniku konkursu ogłoszonego w 2025 r., natomiast pozostałe siedem w wyniku konkursów ogłoszonych w 2024 r. (w 2025 r. były realizowane kolejne moduły zadań). Siedem umów na realizację w 2025 r. kolejnych modułów zadań zawieranych było od lutego do czerwca 2025 r. W przypadku siedmiu z ośmiu dotacji finansowano zadania na podstawie wydatków:

- poniesionych przed zawarciem umowy dotacji (udokumentowanych zarówno przed, jak i po jej zawarciu), oraz
- poniesionych po zawarciu umowy, lecz udokumentowanych dowodami wystawionymi przed jej zawarciem.

Łączna kwota takich wydatków wyniosła 1258,9 tys. zł i stanowiła 14,1% badanej próby dotacji celowych. Wydatki te dotyczyły kosztów administracyjnych jak i programowych, związanych z realizacją danych zadań publicznych.

Możliwość ponoszenia tych wydatków określono w treści ogłoszonych konkursów, w których wskazano terminy oraz warunki realizacji zadania publicznego (w tym ich kolejnych modułów). I tak: dla konkursu *Polska Pomoc 2024* w przypadku modułu 2 ofert wskazano, że zadania można rozpocząć nie wcześniej niż 1 stycznia 2025 r.⁵³; dla konkursu *Dyplomacja Publiczna 2024–2025 – wymiar europejski i przeciwdziałanie dezinformacji* wskazano, że w module 2 ofert zadania należy realizować od 1 stycznia 2025 r.⁵⁴; natomiast dla konkursu *Pomoc Humanitarna 2025* określono termin rozpoczęcia realizacji zadania na 1 sierpnia 2025 r.⁵⁵.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega, że refundacja wydatków ze środków dotacji miała służyć finansowaniu zadań publicznych zrealizowanych przez podmiot dotowany, w sytuacji gdy nie otrzymał on dotacji od początku roku, a w jednym przypadku – od terminu wskazanego w umowie. Pozostaje ona jednak w sprzeczności z linią orzecniczą sądów⁵⁶. Do czasu zmiany przepisów w tym zakresie lub zmiany interpretacji przepisów dotychczasowych zarówno dotujący, jak i dotowani narażeni są na konsekwencje prawne i finansowe.

z 6 czerwca 2025 r., BP-376/2025 z 20 maja 2025 r., BP-64/2025 z 5 lutego 2025 r. oraz BP-216/2025 z 31 marca 2025 r. Dobór celowy według osądu kontrolera – cztery umowy dotacji na kwotę 1888,4 tys. zł w ramach konkursu *Dyplomacja Publiczna 2024–2025 – wymiar europejski i przeciwdziałanie dezinformacji*, trzy umowy dotacji na kwotę 5827,1 tys. zł w ramach konkursu *Polska Pomoc 2024* oraz jedna umowa dotacji na kwotę 1214,9 tys. zł w ramach konkursu *Pomoc Humanitarna 2025 dla państw Bliskiego Wschodu*.

⁵² Umowa nr DWR/PH2025/013/1/2025.

⁵³ Dotyczyło umów: DWR/PP2024/063/3/2025 z terminem realizacji zadania pn. *Poprawa jakości usług medycznych, zapewnienie dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej i wsparcie psychospołeczne dla wykluczonych społeczności w Palestynie (moduł 2)* – 01.01.2025–31.12.2025, DWR/PP 2024/035/3/2025 z terminem realizacji zadania pn. *Bezpieczne macierzyństwo – wsparcie opieki położniczej i neonatologicznej w Etiopii (moduł 2)* – 01.01.2025–31.12.2025, DWR/PP 2024/062/3/2025 z terminem realizacji zadania pn. *Wsparcie rozwoju służb ratowniczych i służb reagowania kryzysowego w Etiopii (moduł 2)* – 01.01.2025–31.12.2025.

⁵⁴ Dotyczyło umów: BP-376/2025 z terminem realizacji zadania pn. *Information Defence Alliance (IDA): Komunikacja strategiczna i budowanie odporności społecznej na dezinformację (moduł 2)* – 01.01.2025–30.11.2025, BP-64/2025 z terminem realizacji zadania pn. *Koncerty wolności i solidarności* – 01.01.2025–30.06.2025, BP-216/2025 z terminem realizacji zadania pn. *Playground – call for collaborations 2024/2025 moduł 2* – 01.01.2025–31.07.2025.

⁵⁵ Dotyczyło umowy DWR/PH2025/013/1/2025 na zadanie pn. *Ratujące życie i zdrowie wsparcie o charakterze wodno-sanitarnym dla przemieszczonych rodzin w obozach ptn.-zach. Syrii* z terminem jego realizacji – 01.10.2025–31.12.2025.

⁵⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. (II GSK 954/15) zawierający pogląd wielokrotnie powtórzony w kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych.

Kontrola ośmiu umów dotacji wykazała również, że udzielanie beneficjentom dotacji celowych następowało na podstawie umów sporządzanych zgodnie z wymogami określonymi w art. 151 ust. 1 i 2 ufp. We wszystkich zbadanych przypadkach sprawozdania z realizacji dotowanych projektów zostały zatwierdzone przez MSZ w terminie określonym w ufp. Poszczególne komórki organizacyjne MSZ stosowały niejednolite podejście w zakresie weryfikacji osiągnięcia założonych w ofercie rezultatów i działań przez zleceniobiorców, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach działań nadzorczych i kontrolnych Minister SZ – na podstawie art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁷, a także zgodnie z § 25 zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych i zatwierdzania ich rozliczenia⁵⁸ – wszczął w 2025 r. kontrole prawidłowości realizacji 48 zleconych zadań publicznych. Ustalono, że 40 kontroli nie zostało zakończonych (według stanu na 13 marca 2026 r.), co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 310-313, 1714, 1731-1732, 3336-3337, 3342-3355, 3359-3386, 3763, 3773-3804, płyta 1 – pliki: 335-337)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 287 767,3 tys. zł (8,3% wydatków w części), co stanowiło 93,5% planu po zmianach (307 646,4 tys. zł). W porównaniu do wydatków poniesionych w 2024 r. były one wyższe o 39 353,2 tys. zł (tj. o 15,8%). Było to spowodowane w szczególności waloryzacją dodatków zagranicznych oraz wprowadzeniem nowych świadczeń dla członków służby zagranicznej zatrudnionych w placówkach zagranicznych⁵⁹ w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy o służbie zagranicznej, a także większą liczbą członków komisji wyborczych utworzonych za granicą.

(akta kontroli str. 588, 1684, 1690, 1714, 1732-1734, 3791-3804, płyta 1 – pliki: 324-325, 335-337)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 2 703 353,3 tys. zł (77,9% wydatków w części), co stanowiło 97,9% planu po zmianach (2 760 363,2 tys. zł). W porównaniu do wydatków poniesionych w 2024 r. były one wyższe o 495 069,5 tys. zł, tj. o 22,4%, głównie z powodu: wzrostu wysokości składek do organizacji międzynarodowych, realizacji dodatkowych zadań związanych z przewodnictwem w Radzie Unii Europejskiej, wzrostu kwoty bazowej wynagrodzeń i wejścia w życie nowelizacji ustawy o służbie zagranicznej. Dominującymi pozycjami wydatków w tej grupie ekonomicznej były składki do organizacji międzynarodowych (1 027 998,5 tys. zł) oraz wydatki na wynagrodzenia i pochodne (776 095,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 514-537, 588, 1684, 1690-1692, 1714, 1732-1736, 3791-3804, płyta 1 – pliki: 324-325, 335-337)

Wydatki na wynagrodzenia w 2025 r. w części 45 wyniosły 558 650,9 tys. zł⁶⁰, co stanowiło 98,7% planu po zmianach. Przeciętne zatrudnienie w 2025 r. w części 45 wyniosło 3349 osób (w przeliczeniu na pełne etaty) i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2024 r. o 65 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2025 r. wyniosło

⁵⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1338.

⁵⁸ Dz. Urz. MSZ poz. 50, ze zm. dalej: zarządzenie nr 26.

⁵⁹ Np. dodatku na niepracującego małżonka lub na małoletnie dzieci.

⁶⁰ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

13 900,94 zł i było wyższe w porównaniu do 2024 r o 1699,00 zł (tj. wzrost o 13,9%). Dyrektor Biura Kapitału Ludzkiego wyjaśnił, że zwiększenie zatrudnienia wynikało głównie z obsadzenia wakujących stanowisk, w tym w placówkach zagranicznych. Zwiększenie wynagrodzenia wynikało przede wszystkim z przyznania dodatkowych środków na realizację zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, jak również nowelizacją ustawy o służbie zagranicznej.

(akta kontroli str. 1492-1560, 1667-1683, 3791-3804, płyta 1 – pliki 54-59)

W 2025 r. z części 45 Ministerstwo (dysponent III stopnia) wypłaciło ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy 50 pracownikom w łącznej wysokości brutto 290,7 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto wypłatę 30 ekwiwalentów w łącznej wysokości 252,5 tys. zł, co stanowiło 86,9% wydatków z tego tytułu. Badanie wykazało, że nieudzielenie w całości przysługującego urlopu w ww. próbie przypadków wynikało m.in. z: absencji chorobowej pracownika, braku możliwości wykorzystania urlopu w związku z koniecznością dokończenia zadań na zajmowanym stanowisku, odwołania pracownika z kierowniczego stanowiska państwowego. Nie wystąpiły przypadki zwolnienia pracownika ze świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia. W jednym przypadku wypłacono ekwiwalent pracownikowi, z którym rozwiązano stosunek pracy na mocy porozumienia stron, a następnie zawarto z nim kolejną umowę o pracę⁶¹. Niewykorzystanie przez niego przysługującego urlopu wypoczynkowego wynikało z konieczności zapewnienia ciągłości realizacji zadań w placówce zagranicznej.

Wydatki zakwalifikowano do właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej, a ekwiwalent został wypłacony w prawidłowym wymiarze. W 27 na 30 badanych przypadków stwierdzono nieterminową (od trzech do 37 dni) wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3147-3334, 3337, 3355-3357)

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 210 019,6 tys. zł (6,1% wydatków w części), co stanowiło 93,0% planu po zmianach (225 839,6 tys. zł)⁶². W porównaniu do wydatków poniesionych w 2024 r. były one niższe o 108 383,9 tys. zł, tj. o 34,0%, głównie z powodu finalizacji z końcem 2024 r., generujących wysokie nakłady finansowe, robót budowlanych w ramach budowy nowej siedziby Ambasady RP w Berlinie.

W ramach wydatków na inwestycje w planie według ustawy budżetowej na 2025 r. przewidziano realizację 15 zadań w łącznej kwocie 82 889,0 tys. zł, w tym: trzech zadań w Ministerstwie na kwotę 15 408,0 tys. zł⁶³ oraz 12 zadań dotyczących inwestycji w placówkach zagranicznych na

⁶¹ Pracownik był zatrudniony w Biurze Administracji w Ministerstwie i na mocy porozumienia stron został zatrudniony w placówce zagranicznej.

⁶² W planie według ustawy budżetowej na 2025 r. zaplanowano kwotę 122 715,0 tys. zł na wydatki majątkowe (na inwestycje 82 889,0 tys. zł i na zakupy inwestycyjne 39 826,0 tys. zł). W trakcie roku planowane wydatki zostały zwiększone o 103 124,7 tys. zł (z tego: 81 863,7 tys. zł na inwestycje, 9600,0 tys. zł na zakupy inwestycyjne i 11 661,0 tys. zł na finansowanie kosztów realizacji inwestycji w ramach dotowanych zadań z zakresu współpracy z Polonią i Polakami za granicą) do kwoty 225 839,7 tys. zł.

⁶³ 1. Przebudowa wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku MSZ (...) w Warszawie – część II (6780,0 tys. zł), 2. Przebudowa kompleksu pomieszczeń na 1 piętrze w budynku MSZ (...) w Warszawie (5044,0 tys. zł), 3. Realizacja nowego budynku siedziby MSZ (3584,0 tys. zł).

kwotę 67 481,0 tys. zł⁶⁴. W trakcie 2025 r. w Ministerstwie nie wprowadzono do realizacji nowych zadań inwestycyjnych, natomiast do planu zostały wprowadzone cztery zadania w placówkach zagranicznych⁶⁵ w łącznej kwocie 1287,9 tys. zł.

Ostatecznie zrealizowano sześć zadań w całości i 10 zadań częściowo, na które wydatkowano łącznie 154 694,9 tys. zł, co stanowiło 93,9% planu po zmianach (164 752,6 tys. zł), z tego:

- 6 372,3 tys. zł w ramach dwóch zadań⁶⁶ w Ministerstwie, które zrealizowano częściowo.
Nie przystąpiono do realizacji zaplanowanych na 2025 r. działań w ramach realizacji budynku nowej siedziby MSZ z uwagi na wysoki priorytet inwestycji zagranicznych oraz braki kadrowe,
- 148 322,6 tys. zł na realizację 14 zadań w placówkach zagranicznych. Z zaplanowanych zadań zrealizowano w pełni sześć⁶⁷, a osiem częściowo⁶⁸. Dwa zadania nie zostały zrealizowane⁶⁹.

Przyczynami niepełnej realizacji zadań lub braku ich realizacji w 2025 r. były w szczególności przedłużające się postępowania na wybór wykonawcy, wydłużenie realizacji robót budowlanych, konieczność usunięcia usterek i wad w ramach realizowanych zadań, braki kadrowe w placówkach zagranicznych oraz utrudnienia logistyczne wynikające m.in. z pogarszającej się sytuacji na granicy polsko-białoruskiej.

W Ministerstwie i w placówkach zagranicznych zrealizowano zakupy inwestycyjne na kwotę 44 842,4 tys. zł, co stanowiło 90,7% planu po zmianach (49 426,0 tys. zł). Sfinansowano m.in.: zakupy elementów systemów zabezpieczenia technicznego, pojazdów, urządzeń i oprogramowania w obszarze cyberbezpieczeństwa, infrastruktury sieciowej, usługi modernizacji i rozwoju systemów teleinformatycznych. Niepełne wykorzystanie środków było spowodowane m.in. wydłużeniem czasu dostawy sprzętu, uzyskaniem niższych cen zakupu w stosunku do prognozowanych, a także korzystnymi różnicami kursowymi.

⁶⁴ 1. Adaptacja willi (...) na rezydencję Ambasadora RP w Budapeszcie (11 874,0 tys. zł), 2. Odtworzenie i rewaloryzacja budynków (...) w Londynie wraz z ich przebudową (2660,9 tys. zł), 3. Odtworzenie i rewaloryzacja budynku Instytutu Polskiego (...) w Paryżu wraz z przebudową (9757,2 tys. zł), 4. Przebudowa budynku po Wydziale Promocji Handlu i Inwestycji na potrzeby Instytutu Polskiego, mieszkań służbowych oraz pokoi gościnnych w Sztokholmie (5065,6 tys. zł), 5. Budowa nowej siedziby Ambasady RP w Republice Federalnej Niemiec (9797,4 tys. zł), 6. Adaptacja części prywatnej rezydencji Ambasadora RP w Brasili (668,3 tys. zł), 7. Adaptacja przestrzeni na pomieszczenie archiwum w budynku Konsulatu Generalnego RP w Chicago (157,8 tys. zł), 8. Zaprojektowanie i modernizacja strefy konsularnej w budynku Konsulatu Generalnego RP w Edynburgu (4162,2 tys. zł), 9. Adaptacja nowej siedziby Konsulatu Generalnego RP w Kantonie (4583,3 tys. zł), 10. Przebudowa budynku Ambasady RP w Lizbonie w części dedykowanej Wydziałowi Konsularnemu, w zakresie zapewnienia dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami oraz podniesienia funkcjonalności, wraz z zagospodarowaniem terenu (1423,2 tys. zł), 11. Prace adaptacyjne wraz z wymianą drzwi oraz wymianą i uzupełnieniem systemów zabezpieczenia technicznego w Wydziale Konsularnym oraz Ambasadzie RP w Sztokholmie (1928,4 tys. zł), 12. Pozostałe wydatki inwestycyjne w placówkach (np. Seulu, Waszyngtonie – 15 402,7 tys. zł). Ze środków z rezerw celowych budżetu państwa zaplanowano łącznie 154 000,0 tys. zł z przeznaczeniem na kontynuację budowy siedziby Ambasady RP w Republice Białorusi z siedzibą w Mińsku.

⁶⁵ 1. Adaptacja nowej siedziby Ambasady RP i rezydencji w Kigali w zakresie systemów zabezpieczenia technicznego, LAN i zasilania dedykowanego (15,7 tys. zł), 2. Wykonanie drugiej bramy wjazdowej na teren posesji Ambasady RP w Lublanie (108,0 tys. zł), 3. Instalacja systemów zabezpieczenia technicznego w Konsulacie Generalnym RP w Szanghaju (432,5 tys. zł), 4. Modernizacja i przebudowa pomieszczeń na kuchnię w rezydencji Ambasadora RP w Nowym Delhi (731,7 tys. zł).

⁶⁶ Zadania 1 i 2 o których mowa w przypisie 63.

⁶⁷ Zadania nr 4, 5, 7 i 11, o których mowa w przypisie 64 oraz zadania nr 1 i 3, o których mowa w przypisie 65.

⁶⁸ Zadania 1, 2, 3, 8, 9 i 10 o których mowa w przypisie 64, zadanie 4, o którym mowa w przypisie 65 oraz budowa siedziby Ambasady RP w Republice Białorusi z siedzibą w Mińsku, która była finansowana w 2025 r. również środkami wygospodarowanymi w ramach budżetu Biura Inwestycji (24 046,5 tys. zł).

⁶⁹ Zadanie nr 6, o którym mowa w przypisie 64 i zadanie nr 2, o którym mowa w przypisie 65.

(akta kontroli str. 299-513, 588, 1684, 1689-1690, 1714, 1733, 3791-3804, 3815-3816, płyta 1 – pliki: 335-337, 341-344)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków budżetu państwa Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w łącznej kwocie 39 621,0 tys. zł⁷⁰ (bieżących – 28 021,1 tys. zł i majątkowych – 11 599,9 tys. zł), co stanowiło 7,5% wydatków MSZ oraz 1,1% wydatków budżetu państwa w części 45.

Stwierdzono, że wydatków dokonywano do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki. Zbadane wydatki ponoszone były zgodnie z prawem, w celu realizacji zadań jednostki, z wyjątkiem wydatków, które opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek, kar lub opłat.

(akta kontroli str. 2017-2310, 2433-2470, 2476-2518, 2573-2583, 2586-2587, 2604-2614, 3791-3804, płyta 1 – pliki 145-147, 308-309)

Na zapłatę odszkodowań Ministerstwo (dysponent III stopnia) poniosło w 2025 r. wydatki w kwocie 278,1 tys. zł. Kwota ta w 99,8% została wypłacona na podstawie wydanych wyroków i zawartych ugód w sprawach ze stosunku pracy⁷¹. Dysponent III stopnia nie poniósł w 2025 r. wydatków na zapłatę kar. Szczegółowe badanie przeprowadzono na próbie⁷² sześciu wydatków⁷³ w łącznej kwocie 123,8 tys. zł, tj. 44,5% wydatków poniesionych na zapłatę odszkodowań. Badanie wykazało, że wydatki były ponoszone zgodnie z prawem, w wysokości wynikającej z orzeczeń sądowych i umów.

(akta kontroli str. 1742-1743, 1773-1776, 2311-2315, 2615-2622)

Na szkolenia⁷⁴ Ministerstwo (dysponent III stopnia) poniosło w 2025 r. wydatki w kwocie 4261,7 tys. zł⁷⁵. Szczegółowym badaniem objęto osiem szkoleń⁷⁶, na które wydatkowano łącznie 522,9 tys. zł (tj. 12,3% wydatków na szkolenia). Ustalono, że wnioski o udział w szkoleniu zostały zaakceptowane zgodnie z obowiązującą procedurą, a zbadane wydatki wynikały z faktycznych potrzeb i zadań realizowanych przez uczestniczących w nich pracowników. Wydatki były ponoszone zgodnie z prawem, gospodarnie i celowo oraz zostały właściwie udokumentowane i zakwalifikowane do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, z wyjątkiem wydatków, które opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1809-2016, 2316-2432, 2471-2475, 2519-2572, 2586-2603, 2623-2635)

⁷⁰ Próbę dobrano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – metoda statystyczna, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej dowodem) obejmowała 47 zapisów księgowych w kwocie 26 527,8 tys. zł, tj. 5,0% wydatków Ministerstwa. Uzupełniono ją o wydatki na kwotę 13 093,3 tys. zł dobrane celowo, w tym 123,8 tys. zł wydatków poniesionych na zapłatę odszkodowań oraz 522,9 tys. zł wydatków poniesionych na szkolenia.

⁷¹ Tj. 277,6 tys. zł, czyli 99,8% (12 na 13 zapłaconych odszkodowań).

⁷² Dobranej celowo według osądu kontrolera.

⁷³ Pięciu wydatków wypłaconych w sprawach ze stosunku pracy oraz jednego odszkodowania w związku z zawartą umową obsługi technicznej konferencji organizowanej przez MSZ (zgubienie odbiornika do tłumaczenia).

⁷⁴ Zasady planowania i realizowania szkoleń zostały opisane w części IV.A.1 wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁵ W tym: z § 4550 – 4021,4 tys. zł (tj. 86,5% planu po zmianach), z § 4700 – 131,0 tys. zł (tj. 65,5% planu po zmianach), z § 4090 – 4,2 tys. zł oraz z § 4300 – 105,1 tys. zł.

⁷⁶ W tym szkolenia: przeprowadzone na podstawie umowy zawartej z wykonawcą szkolenia, w formie studiów podplomowych, językowe, z grupy informatyka oraz z rozwoju osobistego i interpersonalnego. Dobór celowy według osądu kontrolera.

Zobowiązania w części 45 na koniec 2025 r. wyniosły 100 187,9 tys. zł i były o 19,8% wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2024 r. (83 622,4 tys. zł). Największy udział miały zobowiązania z tytułu składek do organizacji międzynarodowych (42 847,9 tys. zł), dodatkowego wynagrodzenia rocznego (42 111,7 tys. zł) i składek na ubezpieczenia społeczne (7239,5 tys. zł). Na koniec 2025 r. w części 45 wystąpiły zobowiązania wymagalne na kwotę 1,3 tys. zł, z tytułu składek i podatku od umów cywilnoprawnych zawartych przez placówki zagraniczne oraz należnych odsetek.

Zobowiązania Ministerstwa (dysponenta III stopnia) na koniec 2025 r. wyniosły 29 132,8 tys. zł i były o 9,5% wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2024 r. (26 613,3 tys. zł). Największy udział miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (20 379,9 tys. zł) oraz składek na ubezpieczenia społeczne (3 384,2 tys. zł). Na koniec 2025 r. w Ministerstwie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 1125-1159, 1355-1443, 1577-1612, 1646-1648, 3791-3804, płyta 1 – pliki: 345-352)

Dysponent części sprawował nadzór nad prawidłowością wykorzystania środków finansowych przez podległych dysponentów w zakresie wymienionym w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, m.in. poprzez kwartalne analizy realizacji dochodów i wydatków, monitoringi i kontrole dotacji oraz kontrole obejmujące zagadnienia gospodarki finansowej w placówkach zagranicznych.

(akta kontroli str. 1712-1714, 1718-1731, 3337, 3352-3355, 3817-3819)

Realizacja wniosków pokontrolnych

W skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r.⁷⁷ NIK sformułowała sześć wniosków pokontrolnych dotyczących realizacji budżetu państwa w części 45, tj.:

1. Udzielanie zamówień publicznych zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz procedurami obowiązującymi w MSZ. Wniosek został zrealizowany. Usługi szkoleniowe o wartości poniżej 130,0 tys. zł zostały włączone do procedowania zgodnie z regulaminem udzielania zamówień publicznych w MSZ. Zostały przeprowadzone szkolenia z zakresu zamówień publicznych dla pracowników Akademii Dyplomatycznej, zaangażowanych w procedury zakupu usług szkoleniowych. W planie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2025 r. ujęto m.in. usługi i kursy szkoleniowe.
2. Dokonywanie blokad wydatków niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru posiadanych środków. Wniosek został zrealizowany. W wyniku badań nie stwierdzono opieszałości w składaniu wniosków o blokady i wydawaniu decyzji w sprawie blokowania wydatków.
3. Zapewnienie bezzwłocznego zawierania umów dotacji z podmiotami wyłoniętymi w konkursie. Wniosek został zrealizowany. W wyniku szczegółowego badania ośmiu umów dotacji nie stwierdzono zwłoki w działaniach MSZ zmierzających do zawarcia umów dotacji.
4. Przeprowadzanie naboru pracowników do udziału w szkoleniach zgodnie z przyjętymi kryteriami. Wniosek został zrealizowany. W 2025 r. podjęto działania mające na celu wzmocnienie nadzoru nad stosowaniem obowiązujących kryteriów naboru pracowników na szkolenia,

⁷⁷ Sygn. KAP.410.1.3.2025.

a szczegółowe badanie wydatków na szkolenia nie wykazało przypadków naruszeń przyjętych w naborach kryteriów.

5. Wyeliminowanie przypadków przewlekłego prowadzenia kontroli dotacji związanych z realizacją zadań publicznych. Wniosek nie został zrealizowany. Ustalono, że jedynie osiem z 48 wszczętych w 2025 r. kontroli zostało zakończonych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

6. Niezwłoczne wydanie procedury tworzenia kopii zapasowych systemów teleinformatycznych MSZ. Wniosek został zrealizowany. Procedura wykonywania kopii zapasowych została sporządzona i opublikowana w maju 2025 r.

(akta kontroli str. 254-298, 2898-2945, 3336-3337, 3341-3348, 3758-3762)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Diety na pokrycie kosztów zakwaterowania i utrzymania (w łącznej wysokości 71 020,0 GBP), wskazane w umowie o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, zawartej z pracownikiem MSZ, zostały ustalone niezgodnie z § 23 ust. 3-5 zarządzenia w sprawie szkoleń z 2018 r.⁷⁸.

W dacie zawarcia tej umowy (3 lipca 2025 r.) zgodnie z § 23 ust. 3-5 zarządzenia w sprawie szkoleń z 2018 r.: 3. *Pracownikowi skierowanemu przez komórkę organizacyjną właściwą do spraw szkoleń na szkolenie, staż lub inną odbywającą się za granicą formę podnoszenia kwalifikacji zawodowych dłuższą niż 30 dni, może być przyznane stypendium na pokrycie kosztów utrzymania w miejscu podnoszenia kwalifikacji zawodowych.*

4. *Kwota stypendium, o którym mowa w ust. 3, obejmuje koszty wyżywienia, zakwaterowania i przejazdów komunikacją miejscową i jest ustalana w oparciu o rozeznanie cen przeprowadzone przez Ministerstwo.*

5. *Decyzję o przyznaniu stypendium, o którym mowa w ust. 3, podejmuje Szef Służby Zagranicznej.*

Organizator szkolenia poinformował⁷⁹, że maksymalne koszty zakwaterowania i utrzymania w okresie trwania szkolenia⁸⁰ wynoszą od 17 100,0 GBP do 24 420,0 GBP.

Szef Służby Zagranicznej 23 stycznia 2025 r. zaakceptował notatkę służbową z 14 stycznia 2025 r. (znak: AD.1370.3.2025), w której wskazano m.in., że uczestnik tego szkolenia otrzyma łącznie 26 878,5 GBP, w tym: na zakwaterowanie⁸¹ kwotę 12 825,0 GBP, diety w kwocie 12 825,0 GBP oraz na ewentualne koszty komunikacji miejskiej⁸² kwotę 1228,5 GBP.

⁷⁸ W brzmieniu uwzględniającym zmiany dokonane zarządzeniem nr 7 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 22 sierpnia 2022 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie planowania rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

⁷⁹ W formularzu zgłoszenia uczestnika nr 1835114.

⁸⁰ Od 6 października 2025 r. do 30 czerwca 2026 r.

⁸¹ Zaliczka.

⁸² Zaliczka.

W świetle przywołanych wyżej § 23 ust. 3 i 4 zarządzenia w sprawie szkoleń z 2018 r. kwoty te składały się na stypendium przyznane uczestnikowi tego szkolenia przez Szefa Służby Zagranicznej. W treści notatki zostało również podane, że Akademia Dyplomatyczna opłaci koszty czesnego i utrzymania na podstawie zarządzenia w sprawie szkoleń z 2018 r., a także, że z wyłonioną osobą zostanie zawarta umowa zgodnie z zasadami określonymi w tym zarządzeniu.

W umowie z 3 lipca 2025 r., zawartej z uczestnikiem szkolenia, postanowiono m.in.: *MSZ zobowiązuje się do następujących świadczeń na rzecz Pracownika: (...) kosztów podróży służbowej, w tym przejazdów, wyżywienia i zakwaterowania ustalanych zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (...). Należne diety zostaną wypłacone za okres nauki stacjonarnej (...). Wypłata diet na pokrycie kosztów zakwaterowania i utrzymania (...) odbędzie się w czterech kwartalnych ratach, z których każda wynosi 17.755,00 GBP.*

Zatem maksymalny łączny koszt zakwaterowania i utrzymania wskazany przez organizatora szkolenia wynosił 24 420,0 GBP, zaakceptowany przez Szefa Służby Zagranicznej wyniósł 25 650,0 GBP, natomiast łączny koszt zakwaterowania i utrzymania, do którego pokrycia MSZ zobowiązał się w umowie zawartej z pracownikiem, został ustalony na 71 020,0 GBP⁸³, tj. był wyższy o 45 370,0 GBP od kwoty zaakceptowanej przez Szefa Służby Zagranicznej oraz o 46 600,0 GBP od maksymalnych kosztów wskazanych przez organizatora szkolenia. Z tytułu umowy w 2025 r.⁸⁴ wydawkowano kwotę 87 746,99 zł (tj. 17 755,0 GBP).

Osobą odpowiedzialną była zastępca dyrektora Akademii Dyplomatycznej, która wyjaśniła, że *koszty zakwaterowania i diet (...) zostały oszacowane w umowie (...) zgodnie z duchem nowego Zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników MSZ. Zarządzenie zostało opracowane i weszło w życie po zaakceptowaniu przez Szefa SZ (...) notatki decyzyjnej AD.1370.3.2025. Nie powstała nowa notatka decyzyjna.*

Zastępca dyrektora Akademii Dyplomatycznej poinformował, że zgodnie z umową podpisaną z uczestniczką *otrzyma ona wypłatę diet na pokrycie kosztów zakwaterowania i utrzymania (...). Są to diety, z których zgodnie z ww. rozporządzeniem pracownik powinien się rozliczyć w terminie do 14 dni po zakończeniu delegacji służbowej.*

Były Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej i Szef Służby Zagranicznej⁸⁵ wyjaśnił, że nie wie, z jakiego powodu Ministerstwo zobowiązało się do wypłaty diet na pokrycie kosztów zakwaterowania i utrzymania w wysokości wyższej niż przez niego zaakceptowana, dodając

⁸³ Kwota ta została wyliczona w oparciu o stawki określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2190); dalej: rozporządzenie w sprawie należności w sprawie podróży służbowych. Składają się na nią iloczyny: 268 dni trwania szkolenia oraz stawek: diety pobytowej – 45 GBP dziennie i limitu na nocleg – 220 GBP dziennie, tj. diety w wysokości 12 060,0 GBP i limit na noclegi w wysokości 58 960,0 GBP.

⁸⁴ Tytułem pierwszej z czterech rat, w których miały być wypłacone świadczenia na pokrycie kosztów zakwaterowania i utrzymania.

⁸⁵ Pełniący te funkcje w okresie od 13 grudnia 2023 r. do 15 lutego 2026 r.

taka informacja nie została mi wówczas przekazana. Odnośnie do dopuszczalności zwiększenia w umowie o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych wysokości świadczeń ponad kwoty zatwierdzone w notatce stwierdził, że to zależy od skali tego zwiększenia. Gdyby np. Uniwersytet poinformował, że roczne czesne uległo zwiększeniu o 10-20% albo składka studencka czy środki na aktywność w stowarzyszeniach uczelnianych muszą być większe, to myślę, że nie musiałbym akceptować takiej zmiany. Konieczność taka mogła jednak wynikać ze względów formalnych. Zgodnie z Wewnętrznym Regulaminem Organizacyjnym Akademii Dyplomatycznej – Akademią Dyplomatyczną kieruje Szef Służby Zagranicznej. Jego zdaniem, w tym konkretnym przypadku, taka zmiana powinna zostać przez niego zaakceptowana przed podpisaniem umowy o podnoszeniu kwalifikacji, gdyż takie zwiększenie tych kosztów bardzo istotnie wpływa na całkowity koszt udziału naszego pracownika w tym programie. W takiej sytuacji zasadne byłoby nawet rozważenie, czy pracownik MSZ powinien uczestniczyć w tym programie na tak istotnie zmienionych dla MSZ warunkach. Być może byłoby możliwe wynegocjowanie jakichś innych rozwiązań organizacyjnych (...) lub znalezienie alternatywnych, ale również zagranicznych i prestiżowych uczelni, w których koszt kształcenia byłby jednak niższy.

NIK zauważa, że w dacie podpisania przedmiotowej umowy obowiązywało zarządzenie w sprawie szkoleń z 2018 r., którego § 23 ust. 3-5 zostały wyżej przytoczone. Zawierając przedmiotową umowę zastępca dyrektora Akademii Dyplomatycznej dysponował zaakceptowaną przez Szefa Służby Zagranicznej notatką decyzyjną, w której zostały wskazane kwoty, które m.in. na utrzymanie i zakwaterowanie miał otrzymać uczestnik szkolenia, uwzględniające kalkulację przedstawioną przez organizatora szkolenia (rozeznanie cen, o którym mowa w § 23 ust. 4 zarządzenia w sprawie szkoleń z 2018 r.). Propozycja zmiany tych kwot nie została przedstawiona Szefowi Służby Zagranicznej. Zastępca dyrektora Akademii Dyplomatycznej nie był upoważniony do uregulowania w umowie o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych wysokości świadczeń dla pracownika w wysokości innej niż zaakceptowana przez Szefa Służby Zagranicznej. Brak było też podstaw, by przy zawieraniu tej umowy „kierować się” przepisami nowego zarządzenia⁸⁶, które zostało podpisane i weszło w życie 6 sierpnia 2025 r., a więc ponad miesiąc później.

Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 103³ Kodeksu pracy pracodawca może przyznać pracownikowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe dodatkowe świadczenia, w szczególności pokryć opłaty za kształcenie, przejazd, podręczniki i zakwaterowanie. Zgodnie z art. 103⁴ § 1 Kodeksu pracy pracodawca powinien (co do zasady) z pracownikiem podnoszącym kwalifikacje zawodowe zawrzeć umowę określającą wzajemne prawa i obowiązki stron, w której powinna zostać uregulowana również kwestia przyznania pracownikowi ewentualnych świadczeń dodatkowych. Świadczenia, o których mowa w art. 103³ Kodeksu pracy mają charakter fakultatywny. Nie ma zatem podstaw, by wprost stosować do nich przepisy rozporządzenia w sprawie należności z tytułu podróży służbowych, ani tym bardziej do tego, by w umowie zawieranej na podstawie art. 103⁴ § 1 Kodeksu pracy przyznawać je według maksymalnych stawek określonych w tym rozporządzeniu.

⁸⁶ Zarządzenie nr 7 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 6 sierpnia 2025 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych; dalej: zarządzenie w sprawie szkoleń z 2025 r. Po wejściu w życie tego zarządzenia, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie dokonano zmian umowy zawartej z uczestnikiem szkolenia.

Ministerstwo, jako jednostka sektora finansów publicznych, podejmując decyzję o ich przyznaniu, ma obowiązek stosować podstawowe zasady wydatkowania środków publicznych, określone w art. 44 ust. 3 ufp, w tym m.in. zasadę oszczędności. Samo wprowadzenie mechanizmu „zaliczkowego” wypłacania określonych świadczeń i nałożenie obowiązku rozliczenia tych zaliczek w określony sposób, nie oznacza, że środki na te świadczenia będą wydatkowane zgodnie z regułami określonymi w tym przepisie.

W tym przypadku MSZ dysponowało kalkulacją kosztów zakwaterowania i utrzymania przedstawioną przez organizatora szkolenia. Pomimo tego, bez uzasadnienia faktycznego i niezgodnie z obowiązującymi wówczas regulacjami wewnętrznymi, zobowiązało się do ich pokrycia w znacznie wyższej wysokości. W konsekwencji, jeśli pracownik udokumentowałby poniesienie na ten cel wydatków w maksymalnej kwocie zagwarantowanej mu w umowie, to MSZ nie miałby podstaw, by wydatki te kwestionować – pomimo tego, że byłyby one kilkukrotnie wyższe niż podane przez organizatora szkolenia. Tym samym mogłyby one być wydatkowane z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, w szczególności mogłyby być uznane za wydatkowane niegospodarnie.

(akta kontroli str. 1846-1879, 1964-2016, 2321-2331, 2519-2572, 2584-2587)

2. Zakupiono od przedsiębiorcy, mającego siedzibę w Warszawie, usługi cateringowe dla uczestników konferencji międzynarodowej organizowanej w Gdańsku, wydatkując niegospodarnie, tytułem kosztów logistycznych⁸⁷, kwotę 42 500,0 zł. Ponadto przed zakupem tych usług nie skorzystano rzetelnie z umownego prawa do negocjowania wysokości kosztów logistycznych z wykonawcą.

W związku z organizacją 4 lutego 2025 r. w Gdańsku konferencji międzynarodowej *Forum Kościuszkowskie* Ministerstwo zakupiło trzy usługi cateringowe: bufet kawowy i lunch bufetowy dla 310 uczestników konferencji⁸⁸, obiad VIP dla 36 osób⁸⁹ oraz przerwę kawową z kanapkami dla 40 dziennikarzy obsługujących konferencję⁹⁰ za łącznie 90 634,00 zł. Zamówienie dotyczące bufetu kawowego i lunchu bufetowego zostało przez zamawiającego i wykonawcę potraktowane jako dwa zamówienia⁹¹, ponieważ umowa, w oparciu o którą ją realizowano, nie przewidywała realizacji usług na wydarzeniach z udziałem więcej niż 200 osób. Z racji realizacji tych usług poza Warszawą wykonawca, do podstawowej ceny, doliczył koszty logistyczne w kwocie 42 500,00 zł. Przedłożona w toku kontroli wycena tych kosztów,

⁸⁷ Na które, zgodnie z informacją przekazaną MSZ przez przedsiębiorcę, składały się: koszty transportu kołowego (w tym wynajem auta dostawczego pow. 3,5 tony z kierowcą na dwa dni, transporty autami do 3,5 tony, w tym transport chłodniczy, koszt wynajmu autokaru wraz z kierowcą do przewozu personelu na dwa dni, koszt noclegu personelu (kelnerzy, kucharze, menagerowie, kierowcy, pracownicy zaplecza), diety dla pracowników, koszt godzin nadliczbowych pracowników związane z transportem z Warszawy do Gdańska oraz z Gdańska do Warszawy.

⁸⁸ Za 69 750,00 zł. Cena jednostkowa tej usługi wynosiła 225,00 zł brutto.

⁸⁹ Za 15 084,00 zł.

⁹⁰ Za 5800,00 zł.

⁹¹ Np. dla 200 osób i 110 osób.

przedstawiona MSZ przez wykonawcę⁹², została sporządzona dopiero 31 stycznia 2025 r., a zlecenie realizacji usługi (uwzględniające te koszty) nastąpiło już 30 stycznia 2025 r.

Wykonawcą tych usług był przedsiębiorca mający siedzibę w Warszawie. Usługę zrealizował na podstawie umowy nr BA-WR/8/2024 z 18 marca 2024 r.⁹³. Przedmiotem tej umowy⁹⁴ było świadczenie usług cateringowych na rzecz spotkań służbowych organizowanych przez MSZ, w dni powszednie, soboty oraz w dni ustawowo wolne od pracy, w obiektach wskazanych przez MSZ na terenie całej Polski, zgodnie z bieżącymi potrzebami zamawiającego, warunkami określonymi w umowie oraz w załączniku nr 1 do umowy. W załączniku nr 1 (opisie przedmiotu zamówienia) przewidziano, że w ramach zamówienia wykonawca będzie realizował menu dla liczby osób od dwóch do 200, a w załączniku nr 2 określono ceny jednostkowe dla spotkań z udziałem maksymalnie 200 osób. Zgodnie z tym cennikiem ceny jednostkowe malały wraz ze wzrostem liczby uczestników spotkania. W § 4 ust. 5-7 umowy postanowiono, że w przypadku realizacji usługi poza Warszawą, wykonawca przedstawi zamawiającemu wycenę menu zgodną z załącznikiem nr 2 oraz wycenę dodatkowych kosztów, które nie są wycenione w umowie. W terminie dwóch dni od przedstawienia tej wyceny zamawiający powinien ją zatwierdzić albo zaprosić wykonawcę do negocjacji. W wyniku negocjacji, przeprowadzonych w siedzibie zamawiającego, zdalnie lub telefonicznie, zamawiający miał prawo zatwierdzić wynik negocjacji albo odrzucić wycenę wykonawcy.

Jednocześnie, na zorganizowany w związku z ww. *Forum Kościuszkowskim* bankiet dla 250 uczestników w Gdańskim Teatrze Szekspirowskim (3 lutego 2025 r.) zakupiono za 55 762,50 zł⁹⁵ usługę cateringową od przedsiębiorcy mającego siedzibę w Gdyni, która została odebrana przez MSZ bez zastrzeżeń.

Były Dyrektor Departamentu Wschodniego⁹⁶ wyjaśnił, że *charakter i znaczenie Forum Kościuszkowskiego wymagały zapewnienia usług cateringowych świadczonych przez sprawdzonego i wiarygodnego wykonawcę, zdolnego do realizacji zamówienia zgodnie z najwyższymi standardami. Ze względu na rangę wydarzenia w Europejskim Centrum Solidarności, w którym uczestniczyli ministrowie spraw zagranicznych oraz inni goście zajmujący wysokie stanowiska realizacja przedsięwzięcia została dokonana w oparciu o umowę nr BA-WR/8/2024 (...) Personel firmy (...) był wcześniej sprawdzany przez właściwe służby, co jest wymogiem przy obsłudze wydarzeń tej rangi, a także z uwagi na stałą współpracę gwarantował odpowiednie standardy jakości, bezpieczeństwa oraz profesjonalizmu. (...) bankiet w Gdańskim Teatrze Szekspirowskim nie miał charakteru wymagającego obsługi o najwyższym prestiżu oraz wykorzystania personelu sprawdzonego przez służby. (...) Powyższe uwarunkowania stanowiły podstawę decyzji o nieanalizowaniu możliwości zakupu wszystkich planowanych w związku z „Forum*

⁹² „Podanie dotyczące dołączenia kosztów logistycznych do kosztorysu wydarzenia”. W piśmie tym podano tylko łączną kwotę kosztów logistycznych, nie wskazując, jaka jej część składa się na poszczególne wyszczególnione w nim składowe.

⁹³ Zawartej po przeprowadzeniu postępowania na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.).

⁹⁴ Zgodnie z § 1 ust. 1.

⁹⁵ Zgodnie z umową (nr BP-74/2025 z 31 stycznia 2025 r.) cena jednostkowa tej usługi wynosiła 218,25 zł brutto. Dodatkowo, w ramach łącznego wynagrodzenia z tytułu tej umowy, MSZ miało zapłacić 1200,00 zł brutto z tytułu utylizacji i wywozu odpadów.

⁹⁶ Miał powierzone obowiązki kierowania Departamentem Wschodnim od 16 sierpnia 2024 r. do 5 sierpnia 2025 r.

Kościuszkowskim” usług cateringowych od jednego podmiotu mającego siedzibę w Gdańsku lub jego pobliżu.

Pracownik Wydziału Recepcji w Biurze Administracji MSZ, który zlecił realizację usługi – bufet kawowy i lunch bufetowy dla 310 uczestników konferencji, wyjaśnił, że realizacja tej usługi *nastąpiła w ramach umowy, zgodnie z interpretacją jej postanowień przyjętych przez strony. W ramach realizacji umowy wskazane usługi zostały potraktowane jako dwa odrębne zlecenia, w których liczba uczestników była zgodna z umową (...) przedmiotem umowy jest świadczenie przez wykonawcę usług cateringowych na rzecz spotkań służbowych organizowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (...) na terenie całej Polski, zgodnie z potrzebami zamawiającego (...).* Z punktu widzenia zamówień publicznych istotne było zapewnienie jednego wykonawcy usług, ponieważ zgodnie z postanowieniami umowy (...) zamawiający poddawał personel (...) dodatkowej kontroli przez Służbę Ochrony Państwa. Na pytanie, czy przed zleceniem realizacji tej usługi negocjował warunki (w tym cenę) jej świadczenia, pracownik ten wyjaśnił jedynie, że *szacowanie kosztów odbyło się zgodnie z postanowieniami umowy.*

Naczelnik Wydziału Recepcji w Biurze Administracji MSZ, wyjaśniła, że znała treść zlecenia realizacji tej usługi (bufet kawowy i lunch bufetowy dla 310 uczestników konferencji) i w pełni je akceptowała. Potwierdziła, że *wskazane usługi zostały potraktowane jak dwa oddzielne zlecenia, zachowując zgodność uczestników z zapisami umownymi. (...) Zlecenie usług w ramach obowiązującej umowy wynikało również z rygorów bezpieczeństwa tzn. konieczności weryfikacji personelu przez SOP (...)* Wysoka ranga spotkania wymagała zapewnienia serwisu przez sprawdzonego wykonawcę, dającego gwarancję najwyższych standardów. Kluczowym argumentem był fakt, że *personel firmy przeszedł już niezbędne weryfikacje służby bezpieczeństwa (...) odbyły się negocjacje telefoniczne dot. kosztów logistycznych.* Do pisma z wyjaśnieniami nie zostały dołączone dokumenty potwierdzające fakt przeprowadzenia tych negocjacji ani ich przebieg.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Decyzja o organizacji *Forum Kościuszkowskiego* zapadła 14 maja 2024 r., a tym samym możliwe było (czasowo) rozeznanie rynku przedsiębiorców prowadzących działalność w Gdańsku lub jego pobliżu, by zweryfikować, czy jest tam podmiot świadczący usługi na oczekiwanym poziomie⁹⁷, u którego można zakupić usługi cateringowe na to wydarzenie.

Niezależnie od tego, gdy ostatecznie podjęto w MSZ decyzję o dokonaniu zakupu usług w oparciu o umowę nr BA-WR/8/2024, to należało rzetelnie skorzystać z zagwarantowanego w niej prawa do negocjowania wysokości kosztów logistycznych, a przebieg tych negocjacji odpowiednio udokumentować. Tym bardziej, że dodatkowym argumentem MSZ w toku tych negocjacji mógł być fakt, że umowa ta nie przewidywała wprost świadczenia usług w trakcie spotkania z udziałem tak wielu osób⁹⁸. Przeprowadzenie telefonicznych negocjacji, bez

⁹⁷ W tym również poddanie ewentualnej kontroli przez Służbę Ochrony Państwa pracowników takiego podmiotu. W toku kontroli ustalono, że na organizowane przez MSZ spotkania, w których uczestniczy osobiście Minister Spraw Zagranicznych, usługi cateringowe nie są kupowane wyłącznie od wykonawcy, z którym zawarto umowę nr BA-WR/8/2024, ale również od innych podmiotów.

⁹⁸ W cenniku, będącym załącznikiem do nowej umowy zawartej z tym samym wykonawcą (nr BA-WR/12/2025 z 30 kwietnia 2025 r.), przewidziano już ceny usług dla spotkań z udziałem większej niż 200 liczby uczestników.

udokumentowania ich w jakikolwiek sposób, uniemożliwia weryfikację ich przebiegu i rzetelności.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 upf wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Dotyczy to również zakupu usług, w przypadku których konieczne jest zapewnienie wysokiego standardu ich świadczenia. Przyjęcie założenia, że tylko jeden podmiot jest w stanie sprostać oczekiwaniom zamawiającego, stoi w sprzeczności z zasadami wskazanymi w tym przepisie.

(akta kontroli str. 2033-2184, 2433-2470, 2573-2583, 2586-2587)

3. Nierzetelnie oszacowano przewidywaną liczbę osób, która miała uczestniczyć w szkoleniach z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej i w konsekwencji zawarto umowę na przeprowadzenie od sześciu do ośmiu edycji takiego szkolenia w formie stacjonarnej, każdorazowo dla maksymalnie 13 uczestników. Zrealizowano sześć edycji tego szkolenia, w których łącznie udział wzięło 48 zamiast maksymalnej liczby 78 uczestników⁹⁹, wskutek czego niegospodarnie wydatkowano 6,3 tys. zł.

Ministerstwo zawarło 19 września 2025 r. umowę, której przedmiotem było m.in. przeprowadzenie od sześciu do ośmiu edycji szkolenia stacjonarnego z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej, każdorazowo dla maksymalnie 13 uczestników¹⁰⁰ – osób zakwalifikowanych do wyjazdu na placówkę zagraniczną oraz dla pracowników MSZ placówek zagranicznych. Cena za jedną edycję szkolenia stacjonarnego, niezależnie od faktycznej liczby uczestniczących w nim osób, wynosiła zgodnie z umową 3,1 tys. zł. Zgodnie z postanowieniami umowy szkolenie miało być realizowane w terminach wskazanych wykonawcy przez MSZ¹⁰¹. Zmiana tego terminu mogła nastąpić nie później niż na siedem dni przed terminem uzgodnionym pierwotnie.

Osobą odpowiedzialną była zastępca dyrektora Akademii Dyplomatycznej, która podpisała umowę na realizację przedmiotowego szkolenia.

Zastępca dyrektora Akademii Dyplomatycznej poinformował, że *liczba edycji oraz uczestników szkoleń stacjonarnych została oszacowana na podstawie danych z 2024 r. (...) osoby pracujące w lokalizacjach MSZ w Warszawie mogą brać udział w szkoleniach zarówno jako pracownicy MSZ jak i jako osoby zakwalifikowane do wyjazdu na placówkę zagraniczną, gdyż należą do grupy potencjalnych kandydatów do objęcia stanowiska w placówce zagranicznej (...). W sześciu wskazanych grupach szkoleniowych udział wzięło łącznie 48 osób, a nie 78, ponieważ część uczestników z różnych przyczyn rezygnowała z udziału w szkoleniu w różnym czasie, nawet na*

⁹⁹ W kolejnych edycjach tego szkolenia udział wzięło: 26 września 2025 r. – siedem osób, 29 września 2025 r. – dziewięć osób, 7 października 2025 r. – sześć osób, 28 października 2025 r. – 11 osób, 5 listopada 2025 r. – osiem osób, 25 listopada 2025 r. – siedem osób.

¹⁰⁰ Liczba uczestników ustalona na podstawie konsultacji z ratownikiem medycznym zatrudnionym w Przychodni Lekarskiej Służby Zagranicznej.

¹⁰¹ Graniczną datą był 31 grudnia 2025 r.

dzień lub dwa przed jego terminem. Dodatkowo zdarzały się sytuacje, w których nie zgłosiła się wystarczająca liczba chętnych, aby ostatecznie utworzyć pełną grupę szkoleniową.

W zawartej 2 lutego 2026 r. nowej umowie na realizację tego rodzaju szkoleń postanowiono, że liczba edycji szkoleń będzie uzależniona od zapotrzebowania Zleceniodawcy (§ 1 ust. 1) oraz że Zleceniodawca gwarantuje Zleceniobiorcy zamówienie w okresie obowiązywania umowy na co najmniej jedną edycję szkolenia (§ 2 ust. 5).

NIK zauważa, że szacowanie liczby potencjalnych uczestników szkolenia wyłącznie w oparciu o dane historyczne nie jest właściwe, skoro w przedmiotowym szkoleniu¹⁰² wzięło udział zaledwie 61,5% uczestników, którzy na podstawie zawartej umowy mieli taką możliwość. I to pomimo tego, że w przypadku wolnych miejsc starano się zachęcić pracowników MSZ do uczestnictwa¹⁰³. Ustalanie liczby potencjalnych uczestników szkoleń powinno odbywać się przede wszystkim poprzez pozyskanie informacji o osobach, które są zobligowane lub chętne do wzięcia w nich udziału. Dla uczestników, którzy wzięli udział w szkoleniu wystarczające było przeprowadzenie czterech jego edycji. Zawarcie umowy, w której MSZ zobowiązało się do zakupu co najmniej sześciu edycji szkolenia, niezależnie od liczby osób zainteresowanych wzięciem w nim udziału i bez możliwości zmniejszenia liczby tych edycji, skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem środków.

(akta kontroli str. 2321-2432, 2519-2572)

4. Komórki organizacyjne MSZ udzielające dotacji celowych na zadania publiczne stosowały niejednolite podejście przy weryfikacji osiągnięcia założonych w ofercie rezultatów i działań przez dotacjobiorców, co było nierzetelne.

Kontrola ośmiu umów dotacji wykazała, że w przypadku (czterech z ośmiu) dotacji udzielonych przez Departament Dyplomacji Kulturalnej i Promocji Polski (DDK) i Departament Komunikacji Strategicznej i Przeciwdziałania Dezinformacji Międzynarodowej (DKS) do sprawozdań z wykonania zadań publicznych zleconych tymi umowami zostały załączone, zgodnie z wymogami umów dotacji, dowody dokumentujące realizację zakładanych w ofercie rezultatów. Natomiast w przypadku (czterech z ośmiu) dotacji udzielonych przez Departament Współpracy Rozwojowej (DWR) takich dowodów do sprawozdania nie przedłożono, a umowy dotacji zawarte przez DWR nie przewidywały obowiązku załączania do sprawozdania jakichkolwiek dokumentów potwierdzających osiągnięcie zakładanych rezultatów i działań zleceniobiorcy.

Dyrektor Generalna Służby Zagranicznej w zakresie właściwości departamentów wyjaśniła, że w przypadku:

- DKS – *Podstawą każdorazowej weryfikacji sprawozdania końcowego jest szczegółowa, merytoryczna analiza jego treści w odniesieniu do informacji zawartych w części finansowej.(...) W zależności od rodzaju rezultatów wskazanych w ofercie, proces weryfikacji jest uzupełniany analizą materiałów potwierdzających realizację zadania, załączonych przez dotowanego do sprawozdania końcowego. (...). Pracownicy odpowiedzialni za nadzór i ocenę sprawozdań*

¹⁰² W jego edycjach stacjonarnych.

¹⁰³ Np. na edycję szkolenia, która została przeprowadzona 26 września 2025 r., dzień wcześniej było zapisanych zaledwie dwóch uczestników, a ostatecznie wzięło w nim udział siedem osób.

analizują, czy załączone dokumenty pozostają w logicznej relacji z opisem działań, harmonogramem oraz strukturą kosztów(...),

- DDK – (...) W trakcie kontroli merytorycznej sprawozdań końcowych z realizacji umów dotacji weryfikowano: 1) prawidłowość wykorzystania dotacji pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz efekty rzeczowe udzielonych dotacji, 2) stopień realizacji rezultatów, 3) konieczność poniesienia nakładów względem osiągniętych rezultatów, 4) sposób dokumentowania wydatków umożliwiający ocenę realizacji projektu pod względem merytorycznym i finansowym. Weryfikacja ta odbywała się poprzez analizę informacji przedstawionych w sprawozdaniu oraz analizę dokumentów załączonych do sprawozdania w porównaniu do danych zawartych w umowie i załącznikach do umowy oraz z uwzględnieniem informacji uzyskanych w trakcie bieżącego monitoringu projektów,*
- DWR – (...) Osiągnięte rezultaty i sposób, w jaki zostały zmierzone powinien zostać opisany w sprawozdaniu. (...) W konsekwencji przedmiotem weryfikacji ekspertów DWR jest sprawozdanie końcowe wraz z ofertą. W oparciu o analizę porównawczą obu dokumentów można stwierdzić czy zakładane cele i działania zostały zrealizowane i osiągnięte.*

Zgodnie ze wzorem umowy o realizację zadania publicznego, stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia 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 zadań¹⁰⁴, akceptacja sprawozdania i rozliczenie dotacji polegają na weryfikacji przez zlecniodawcę założonych w ofercie rezultatów i działań zlecnio biorcy.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę treść art. 152 ust. 2 ufp czynność akceptacji należy postrzegać jako podjęcie merytorycznej decyzji przez podmiot dotujący (tutaj MSZ), na podstawie przekazanego rozliczenia, w tym co do prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oraz zgodności realizacji dotowanego zadania z umową zawartą z dysponentem środków. Obowiązki nałożone przez ustawę na dotującego wynikają z ogólnych zasad określonych w art. 44 ust. 3 ufp, tj. zasady dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zatem obowiązkiem dotacjodawcy jest przeprowadzenie kontroli celowości, rzetelności, zgodności z umową dotowanego działania dotacjodawcy, natomiast po dokonaniu sprawdzenia tego zakresu możliwe jest formalne zatwierdzenie rozliczenia środków. Czynność zatwierdzenia rozliczenia dotacji jest zatem następczym działaniem wobec kontroli prawidłowości wykorzystanych środków.

Niejednolite podejście komórek organizacyjnych MSZ do rozliczania dotacji, polegające na zróżnicowanym zakresie weryfikacji (od kontroli dokumentów źródłowych po ocenę sprawozdań dotacjodawców wyłącznie na podstawie ich deklaracji lub oświadczeń), skutkuje brakiem spójności systemu rozliczeń, zwiększa ryzyko nieprawidłowego wydatkowania środków publicznych oraz narusza zasadę równego traktowania dotacjodawców (różne standardy weryfikacji prowadzą do sytuacji, w której dotacjodawcy są rozliczani według odmiennych kryteriów, mimo że znajdują się w porównywalnej sytuacji prawnej).

¹⁰⁴ Dz. U. poz. 2057, ze zm.

5. Przewlekłe prowadzono kontrole zleconych zadań publicznych finansowanych ze środków dotacji celowych, co było nierzetelne.

Ustalono, że z wszczętych w 2025 r. przez komórki organizacyjne Ministerstwa, na podstawie § 25 ust.1 zarządzenia nr 26, 48 kontroli prawidłowości realizacji zleconych zadań, jedynie osiem zostało zakończonych¹⁰⁵. Tylko jeden departament (DDK) zrealizował wszystkie wszczęte w 2025 r. kontrole (pięć), a DWR – trzy z ośmiu kontroli¹⁰⁶. W przypadku DKS i Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą (DWPPG) żadna z wszczętych kontroli (odpowiednio trzy i 32) nie została zakończona.

Dyrektor Generalna Służby Zagranicznej w zakresie właściwości departamentów wyjaśniła, że w przypadku:

- DKS – (...) są w trakcie procedowania z uwagi m.in. na braki kadrowe wynikające z faktu, że departament jest stosunkowo nowy (...), konieczność równoległej realizacji innych priorytetowych zadań departamentu, co realnie wpływa na możliwości czasowe realizacji kontroli projektów dotacyjnych, (...) pracownicy DKS przystąpili do analizy merytorycznej sprawozdań z realizacji umów dotacyjnych zawartych w 2025 r., których termin rozliczenia został określony w art. 152 ustawy o finansach publicznych (...),
- DWPPG – Przesłana przez Zleceniobiorców dokumentacja do kontroli była niezgodna z wymogami wskazanymi w umowie dot. dokumentów księgowych. (...) Uzupełnień musiały dokonać organizacje polonijne z całego świata, co znacząco wydłużało czas oczekiwania. Z uwagi na brak terminu określającego zakończenie kontroli wynikającej z ww. zarządzenia, DWPPG przychylił się do licznych próśb Zleceniobiorców o wydłużenie terminu na przesłanie dokumentacji, który pierwotnie wyznaczono na 15 września 2025 roku. (...) W grudniu 2025 r. pracownicy DWPPG przystąpili do analizy merytorycznej sprawozdań z realizacji umów dotacyjnych zawartych w 2025 r., których termin rozliczenia został określony w art. 152 ustawy o finansach publicznych (...),
- DWR – W związku z brakami kadrowymi w wydziale, w pierwszej kolejności realizowane były zadania z określonym terminem realizacji. Kontrole szczegółowe, z uwagi na brak narzuconej daty końcowej, były realizowane w drugiej kolejności. (...) Kontrola dotycząca dotacji DWR/PPR2022/026/3/2022 została zakończona 12.12.2025 r. w DWR i dokumentacja została przekazana do BF. W przypadku dotacji 176/PPR2019/M2020 kontrola nie została jeszcze zakończona. W przypadku dotacji udzielonej w 2023 r. podała, że Kluczowym czynnikiem wpływającym na opóźnienie jest wyjątkowo obszerny zakres dokumentacji dotyczącej poniesionych kosztów (m.in. чеки wystawione przez partnera w Palestynie). (...) W trakcie kontroli pojawiała się konieczność uzupełniania i doprecyzowania dokumentacji przez Dotowanego, co wpłynęło na wydłużenie całego postępowania.

NIK zwraca uwagę, że tożsama nieprawidłowość stwierdzona została w trakcie poprzednich kontroli NIK¹⁰⁷, co świadczy o jej powtarzalnym i utrwalonym charakterze oraz

¹⁰⁵ Według stanu na 13 marca 2026 r.

¹⁰⁶ Ponadto DWR prowadził w 2025 r. kontrole umów zawartych w: 2020 r. (176/PPR2019/M2020), 2022 r. (DWR/PPR2022/026/3/2022) i 2023 r. (DWR/PPR2021/046/3/2023).

¹⁰⁷ P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne oraz P/24/003 Realizacja Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2021-2030 „Solidarność dla rozwoju”.

o nieskuteczności działań naprawczych i braku trwałego usunięcia jej przyczyn. Przewlekłe prowadzenie kontroli zleconych zadań publicznych finansowanych z dotacji celowych ogranicza skuteczność nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem środków publicznych, zwiększa ryzyko opóźnionego wykrywania nieprawidłowości oraz może prowadzić do utraty możliwości dochodzenia należności, a także negatywnie wpływać na realizację przez poddanych kontroli dotacjobiorców kolejnych zadań publicznych.

(akta kontroli str. 3336-3337, 3339, 3343-3348, 3357-3358, 3547-3558, 3758-3762, 3773-3790)

6. Nieterminowo wypłacono 27 z 30 zbadanych ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, co było nierzetelne. Wpłata w wysokości 228,9 tys. zł nastąpiła w terminie od trzech do 37 dni od dnia ustania stosunku pracy. W świetle art. 171 § 1 Kodeksu pracy, w brzmieniu obowiązującym do 26 stycznia 2026 r.¹⁰⁸, roszczenie o wypłatę ekwiwalentu za urlop staje się wymagalne w dniu rozwiązania stosunku pracy.

Wyjaśnienia Dyrektor Generalnej Służby Zagranicznej do nieprawidłowości i stanowisko NIK zostały przedstawione na str. 11 wystąpienia pokontrolnego, w opisie tożsamej nieprawidłowości stwierdzonej w części 23.

(akta kontroli str. 3147-3334, 3337, 3355-3357, 3773-3790)

Ocena częściowa

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

Wydatki zostały poniesione w ramach posiadanych środków finansowych oraz kwot wynikających z planu finansowego. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, dotyczące m.in. niegospodarnego wydatkowania środków, nieterminowej wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, przewlekłego prowadzenia kontroli zadań finansowanych z dotacji, nie spowodowały obniżenia oceny tego obszaru, jednak świadczą o nie w pełni skutecznym nadzorze i kontroli dysponenta części 45 nad wykonywaniem budżetu państwa, sprawowanym na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 45 i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia):

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

¹⁰⁸ Vide ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2026 r. poz. 25).

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

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 45 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia). Sprawozdania Ministerstwa (dysponenta III stopnia) przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, za wyjątkiem sprawozdania Rb-27 dysponenta głównego za 2025 r., w którym wykazano jako *zaległości netto* kwotę należności 8995,4 tys. zł, która na koniec 2025 r. nie miała charakteru wymagalnego, gdyż nie mogła być egzekwowana. Skutkiem tego było zawyżenie kwoty zaległości netto w sprawozdaniu łącznym Rb-27 z części 45 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1069-1560, 1713-1714, 1725-1731, 3764-3772, 3791-3804, płyta 1 – pliki: 294-297, 308-323, 338-340)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych dokonano korekt sprawozdań dysponenta III stopnia (Rb-27, Rb-28, i Rb-BZ1) i dysponenta głównego (Rb-27, Rb-28, Rb-BZ1, Rb-Z). Korekty sprawozdań dysponenta III stopnia dotyczyły ujęcia nadpłaty (Rb-27) oraz zwiększenia zobowiązań (Rb-28 i Rb-BZ1) i wynikały w szczególności z wpływu w 2026 r. dokumentów (m.in. korekt faktur) oraz skorygowanego naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Korekty sprawozdań dysponenta głównego dotyczyły w szczególności zmniejszenia należności pozostałych do zapłaty ogółem w tym zaległości netto (Rb-27) w wyniku weryfikacji sald w zakresie przede wszystkim dotacji celowych i pomocy konsularnych, zwiększenia zobowiązań (Rb-28, Rb-BZ1), tj. w związku z rozliczeniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wpływem dokumentów (m.in. wyroków sądowych) i zatwierdzeniem rozliczeń dotacji celowych z 2025 r. W korektach dysponenta głównego zostały również ujęte zobowiązania wymagalne na kwotę 1,3 tys. zł z tytułu podatku od umów zlecenia i narzutów na wynagrodzenia bezosobowe w dwóch placówkach zagranicznych.

(akta kontroli str. 1561-1648, 3791-3804, płyta 1 – pliki: 294-297, 308-323, 345-352)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W sprawozdaniu dysponenta głównego z wykonania planu dochodów budżetowych za 2025 r. (Rb-27) wykazano jako *zaległości netto* kwotę należności 8995,4 tys. zł¹⁰⁹ z tytułu korekty rozliczenia 31 umów dotacji zawartych w 2020 r., które według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. nie miały charakteru wymagalnego. Było to niezgodne z § 5 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, stanowiącej załącznik nr 36 do

¹⁰⁹ Sprawozdanie z 17 lutego 2026 r. Kwota ta obejmowała kwotę główną zaległości netto w wysokości 7786,0 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 1209,5 tys. zł.

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹⁰, który stanowi, że w odpowiednich kolumnach salda końcowego sprawozdania Rb-27 wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto, tj. należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane. Błędna kwota zaległości netto została przeniesiona do rocznego łącznego sprawozdania Rb-27 za 2025 r. z 19 lutego 2026 r.

W związku ze sprawozdaniem z 25 lipca 2025 r. z audytu Izby Administracji Skarbowej w Krakowie w zakresie oceny gospodarowania środkami publicznymi w 2020 r., w październiku i listopadzie 2025 r. zostały wysłane przez dyrektorów departamentów Ministerstwa udzielających dotacji¹¹¹ do dotacjobiorców pisma dotyczące korekty akceptacji rozliczenia dotacji. MSZ poinformowało w nich o skorygowaniu kwot dotacji, w związku z ustaleniami audytu, i wezwało dotacjobiorców do zwrotu środków. Następnie w grudniu 2025 r. Ministerstwo wszczęło z urzędu, na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹¹², postępowania w sprawie określenia wysokości kwot dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa i terminów, od których nalicza się odsetki. Postępowania te zostały umorzone w 2026 r. w związku z upływem terminu przedawnienia, skutkiem tego nie zostały wydane decyzje określające kwoty dotacji do zwrotu i terminy, od których nalicza się odsetki.

Wykazana kwota należności pozostałych do zapłaty oraz zaległości netto została przypisana jedynie na podstawie pism dotyczących korekty akceptacji rozliczenia dotacji. Nie została określona w drodze postępowania administracyjnego, tj. nie wydano decyzji administracyjnych ustalających kwoty przypadające do zwrotu z tytułu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, wraz ze wskazaniem terminu, od którego naliczane są odsetki¹¹³, o których mowa w art. 169 ust. 6 ufp.

Dyrektor Generalna Służby Zagranicznej w zakresie właściwości Biura Finansów wyjaśniła, że *przypisanie należności nastąpiło na podstawie pism wzywających zleceniobiorców do wpłaty oraz korygujących zaakceptowaną kwotę rozliczenia dotacji, które wskazywały kwotę do zwrotu wraz z podstawą prawną oraz terminem zwrotu. Analogiczne postępowanie występuje na etapie zatwierdzania rozliczania dotacji i wskazywania ewentualnych kwot do zwrotu.* W zakresie sposobu procedowania w związku z wynikami audytu wyjaśniła ponadto m.in., że w wyniku uzgodnień i konsultacji wewnętrznych (departamentów udzielających dotacji z udziałem Biura Organizacji i Rozwoju oraz Biura Prawnego MSZ) *ostatecznie wypracowano sposób procedowania polegający na wszczęciu postępowań administracyjnych po uprzedniej korekcie akceptacji sprawozdań zadań zakończonych w 2020 r. Nie byłoby bowiem wewnętrznie spójne wszczynanie przedmiotowych postępowań w sytuacji, w której formalnie rozliczenia pomiędzy Zleceniobiorcą i Zleceniodawcą są prawidłowe i wskazują na to posiadane przez obie strony dokumenty.*

Zdaniem NIK, § 5 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa dla wskazania w sprawozdaniu zaległości netto wymaga, aby należności pozostałe do zapłaty spełniały łącznie dwa warunki, tj. ich termin zapłaty minął oraz mogły być

¹¹⁰ Dz. U. poz. 133, ze zm.

¹¹¹ DDK, DWR, DWPPG.

¹¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

¹¹³ Niniejsza kontrola nie obejmowała badania czynności podejmowanych w celu dochodzenia zaległości.

egzekwowane. W przypadku przedmiotowej kwoty nie ulega wątpliwości, że został spełniony pierwszy warunek, gdyż minęły terminy zapłaty (zwrotu dotacji) wskazane w pismach zawierających korekty akceptacji rozliczenia dotacji. Natomiast drugi warunek spełniony nie został, gdyż do czasu wydania decyzji z art. 169 ust. 6 ufp (do czego zmierzały umorzone postępowania administracyjne) kwoty po korektach nie mogły być egzekwowane. W związku z umorzeniem postępowań, decyzje te nie mogą zostać wydane, a zatem kwoty należności pozostałych do zapłaty wskazane w zaległościach netto nie mogą być egzekwowane.

W związku ze skorygowaniem w trakcie czynności kontrolnych sprawozdań Rb-27 dysponenta głównego i sprawozdania łącznego¹¹⁴ w zakresie zmniejszenia wysokości zaległości netto łącznie o kwotę 9527,7 tys. zł, NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str. 589-1068, 1200, 1348-1354, 1561-1576, 3791-3804, płyta 1 – pliki: 338-340)

2.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia części 45 w zakresie dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. Przyjęta w formie pisemnej dokumentacja związana z prowadzeniem ksiąg rachunkowych¹¹⁵ spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹⁶. Organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych w Ministerstwie.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych Ministerstwa przeprowadzono na próbie 90 zapisów księgowych o łącznej wartości 35 850,5 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 108 zapisami o łącznej wartości 151 874,6 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych (obejmującego 13 283 zapisy księgowe).

Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań Ministerstwa (dysponenta III stopnia) prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli str. 538-583, 1072-1075, 3791-3804, płyta 1 – pliki: 1-32)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

¹¹⁴ Korekty z 30 marca i 3 kwietnia 2026 r.

¹¹⁵ Wprowadzona do stosowania zarządzeniem nr 34 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz. 59).

¹¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

Ocena cząstkowa

Sprawozdania jednostkowe Ministerstwa (dysponenta III stopnia) zostały sporządzone prawidłowo i rzetelnie, a dane w nich wykazane były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania dysponenta głównego, za wyjątkiem sprawozdania Rb-27, zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych, a sprawozdania łączne na podstawie sprawozdań jednostkowych. Wskutek nieprawidłowego wykazania w sprawozdaniu Rb-27 dysponenta głównego kwoty należności 8995,4 tys. zł jako zaległości netto, która na koniec 2025 r. nie mogła być egzekwowana, błędnie wykazano kwotę zaległości w pierwotnym sprawozdaniu łącznym Rb-27. Na podstawie przyjętych przez NIK kryteriów, opinia dla tych sprawozdań została obniżona do negatywnej, a ogólna opinia dla sprawozdań jednostkowych dysponenta głównego i łącznych (złożonych w pierwszym terminie) – do opisowej.

Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych prowadzonych dla dysponenta III stopnia i szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów źródłowych nie wykazały nieprawidłowości, a stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań oraz prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

V. Wnioski

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

1. Podjęcie działań w celu zmiany umowy o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, zawartej 3 lipca 2025 r., w celu uregulowania w niej kwestii pokrycia przez MSZ kosztów utrzymania i zakwaterowania zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w dacie jej zawarcia.
2. Wprowadzenie skutecznych mechanizmów zapewniających wydatkowanie środków na zakup usług cateringowych i szkoleniowych zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.
3. Wyeliminowanie przypadków przewlekłego prowadzenia kontroli zadań publicznych finansowanych ze środków dotacji celowych.
4. Podjęcie działań w celu wypracowania jednolitego podejścia komórek organizacyjnych udzielających dotacji celowych zapewniającego rzetelną weryfikację osiągnięcia założonych rezultatów i działań zadań publicznych finansowanych ze środków dotacji celowych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹¹⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

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

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

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Katarzyna Budnikowska

/podpisano elektronicznie/

¹¹⁷ 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 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.