



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES

KFP.410.1.7.2026

**Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 19 –
Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF lub Ministerstwo)

Kierownik jednostki kontrolowanej

Andrzej Domański, Minister Finansów i Gospodarki od 24 lipca 2025 r., Minister Finansów od 13 grudnia 2023 r. do 24 lipca 2025 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

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

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Finansów i Spraw Publicznych

Kontrolerzy

1. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/62/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
2. Małgorzata Pawelec, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KFP/65/2026 z dnia 8 stycznia 2026 r.
3. Katarzyna Markuszewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/61/2026 z dnia 8 stycznia 2026 r.
4. Wanda Jeziorska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/63/2026 z dnia 8 stycznia 2026 r.
5. Marlena Parda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/60/2026 z dnia 8 stycznia 2026 r.
6. Jakub Bartkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/64/2026 z dnia 8 stycznia 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 1-12)

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

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2025 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia (dalej także: centrala Ministerstwa Finansów) funkcjonującego w ramach tej części budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych/za IV kwartał 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 publicznych², w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

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

² Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego na 2025 r. Ministerstwa Finansów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Szczegółowe badanie wydatków budżetu państwa w kwocie 22 211 874,9 tys. zł, stanowiących 90,5% wydatków Ministerstwa Finansów realizowanych przez dysponenta części oraz dysponenta III stopnia i 57,9% wydatków części 19 oraz wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 2045,6 tys. zł (tj. 78,4% wydatków kontrolowanej jednostki i 36,6% wydatków części 19) wykazało, że objęte kontrolą wydatki były ponoszone zgodnie z planem finansowym oraz zawartymi umowami, na cele służące realizacji zadań statutowych jednostki oraz z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych. Zobowiązania, których dotyczyły skontrolowane wydatki były regulowane terminowo, z wyjątkiem części wypłat ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości z uwagi na skalę lub charakter, nie spowodowały obniżenia oceny kontrolowanej działalności. Wskazują jednak na potrzebę wzmocnienia nadzoru w obszarach ich występowania. Dotyczyły one głównie:

- nierzetelnego zaplanowania wydatków budżetu środków europejskich na rok 2025 w izbach administracji skarbowej oraz urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych,
- nieujęcia w planie wydatków części 19 budżetu państwa pełnej kwoty środków na dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o., mimo posiadania, na etapie planowania, informacji pozwalających na ich uwzględnienie w planie wydatków,
- niewystarczających działań Ministerstwa Finansów w celu zapobieżenia wypłacie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop,
- niewystarczającego nadzoru Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej (dalej także: DBM) nad jednostkami podległymi w zakresie blokowania planowanych wydatków ze zwłoką w stosunku do zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie łączne sprawozdania za 2025 r. dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe centrali MF i sprawozdania jednostkowe dysponenta części 19 – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

³ 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.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów⁴ w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁵, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

Zrealizowane zostały wnioski NIK sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. w części 19. Nadal aktualne pozostają wnioski sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w latach poprzednich, odnoszące się do zaprzestania ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych oraz do zaprzestania planowania w rezerwach celowych na dany rok budżetowy wydatków, w odniesieniu do których dysponent części na etapie planowania posiada informacje umożliwiające ich ujęcie w planie wydatków tej części.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. wydatki budżetu państwa w części 19 wyniosły 38 359 803,4 tys. zł⁹, co stanowiło 238,2% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2025¹⁰ oraz 98,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2024 r. wydatki części 19 budżetu państwa były wyższe o 12 160 902,8 tys. zł (o 46,4%). Było to spowodowane głównie:

- wzrostem wydatków w grupie *Dotacje i subwencje* o 10 341 380,8 tys. zł (o 81,7%),
- wyższymi wydatkami z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń o 1 295 266,9 tys. zł (o 12,1%) oraz wyższymi o 215 516,8 tys. zł (o 58,1%) wydatkami związanymi z udzielaniem przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej także: BGK) poręczeń i gwarancji w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych i funduszy utworzonych w BGK (dalej łącznie: wydatki związane z realizacją programów poręczeniowo-gwarancyjnych),
- wyższymi wydatkami majątkowymi o 173 590,9 tys. zł (o 30,3%).

⁴ Minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. W szczególności, w okresie objętym kontrolą, do 24 lipca 2025 r. Minister Finansów, a od 24 lipca 2025 r. Minister Finansów i Gospodarki.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 133, ze zm.).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową 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.

⁹ Według rocznego łącznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa części 19 z dnia 7 kwietnia 2026 r.

¹⁰ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63), dalej także: ustawa budżetowa.

Największe wydatki zrealizowano w 2025 r. w grupie *Dotacje i subwencje*¹¹. Wyniosły one 22 993 655,6 tys. zł i stanowiły 4068,4% środków zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz 99,9% planu po zmianach. Wzrost wydatków w porównaniu do planowanych w ustawie budżetowej oraz do roku poprzedniego wynikał głównie z poniesienia wydatków w łącznej kwocie 22 335 017 tys. zł na wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Funduszu Pomocy utworzonych w BGK, które w ustawie budżetowej na rok 2025 zaplanowano w rezerwach celowych¹².

(akta kontroli tom I str. 17-30, 33-38, 105-114, 171-187, 490-515, tom VI str. 19-21, tom VII str. 28-37, 91-114, 209-222 /pliki: 115-118, 141-151, 201-206, 264-271/, 365-380)

Wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. w części 19 dotyczący wypłacania środków z budżetu państwa przeznaczonych na zasilenie funduszy pozabudżetowych w miarę powstawania faktycznego zapotrzebowania został zrealizowany. W 2025 r. Ministerstwo Finansów przekazało do BGK kwotę 21 552 000 tys. zł na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz kwotę 783 017 tys. zł na rzecz Funduszu Pomocy. Powyższe wpłaty zostały dokonane w celu zapewnienia środków na sfinansowanie wydatków obu funduszy, w tym w związku z przypadającymi w 2025 r. terminami wykupu obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W przypadku Funduszu Pomocy wpłaty z budżetu państwa stanowiły w 2025 r., obok wpływów z emisji obligacji, jedno ze źródeł finansowania wydatków Funduszu na realizację zadań obejmujących m.in. wsparcie uchodźców z Ukrainy, w tym w zakresie opieki medycznej, wypłaty świadczeń rodzinnych oraz edukacji przedszkolnej i szkolnej.

(akta kontroli tom I str. 41-104, 115-170, tom VI str. 19-21, tom VII str. 209-222 /pliki: 1-3, 93-102, 133-140/)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 14 534 917,9 tys. zł i były o 3,2% niższe od kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz o 2,9% niższe od planu po zmianach. W porównaniu do 2024 r. wydatki te wzrosły o 12,7%, tj. o 1 634 510,8 tys. zł. Wzrost ten spowodowany był głównie zwiększeniem wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Drugą istotną przyczyną wzrostu wydatków w tej grupie było zwiększenie wydatków związanych z realizacją programów poręczeniowo-gwarancyjnych.

Wydatki majątkowe w 2025 r. wyniosły 745 607,6 tys. zł i były wyższe o 30,3% niż w roku poprzednim oraz o 66,4% od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Wzrost wydatków wynikał przede wszystkim z realizacji nowych i kontynuowanych zadań obejmujących: wymianę, modernizację lub zakup urządzeń służących nieinwazyjnej kontroli celno-skarbowej do prześwietlania kontenerów, samochodów i wagonów kolejowych wraz z montażem, instalacją oraz budową infrastruktury towarzyszącej na obszarze działania Izby Administracji Skarbowej w Lublinie, Rzeszowie i Gdańsku; zakup nieruchomości na potrzeby Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu i Gdańsku; zakup środków transportu do prowadzenia działań kontrolnych przez izby

¹¹ Wydatki w poszczególnych grupach prezentowane są z uwzględnieniem wydatków z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*.

¹² Na podstawie art. 65a ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 568, ze zm.; dalej: ustawa o zmianie ustawy o COVID-19) oraz art. 14b ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.).

administracji skarbowej, a także rozbudowę Centrum Informatyki Resortu Finansów obejmującą projekt i budowę serwerowni z wyposażeniem. Zrealizowane wydatki majątkowe stanowiły 93,9% planu po zmianach.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2025 r. wyniosły 85 622,3 tys. zł i w porównaniu do zaplanowanych w ustawie budżetowej były wyższe o 16,9% oraz stanowiły 99,9% planu po zmianach. Wydatki na realizację świadczeń w porównaniu do zrealizowanych w 2024 r. wzrosły o 15,4%, tj. 11 420,2 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 188-195, 454-458, tom VII str. 28-37, 209-222 /pliki: 152-156, 226-229, 236-243/)

Wydatki budżetu państwa poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów – centrali MF – wyniosły w 2025 roku 1 607 456,3 tys. zł¹³, co stanowiło 4,2% wydatków części 19 budżetu państwa. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki centrali MF były wyższe o 15,6%, tj. 216 433,8 tys. zł. Wzrost ten wynikał głównie ze zwiększenia wydatków bieżących związanych z realizacją programów poręczeniowo-gwarancyjnych, w szczególności ponoszenia od maja 2025 r. wydatków wynikających z udzielanych przez BGK gwarancji w ramach Funduszu Gwarancji Kryzysowych utworzonego w celu wsparcia przedsiębiorców w związku ze skutkami rosyjskiej agresji wobec Ukrainy, oraz wyższych niż w roku poprzednim wydatków na obsługę gwarancji finansowanych z Krajowego Funduszu Gwarancyjnego utworzonego m.in. w celu wsparcia dostępu przedsiębiorców do finansowania potrzeb rozwojowych, które w 2025 r. były ponoszone już od stycznia, a w 2024 r. dopiero od marca.

Zrealizowane wydatki centrali MF były niższe odpowiednio o 23,5% i 18,9% od kwot ujętych w planie finansowym na rok 2025 i planie po zmianach, co było spowodowane głównie niewykonaniem planowanych wydatków związanych z realizacją programów poręczeniowo-gwarancyjnych. Wydatki te zostały zaplanowane na podstawie zgłoszonego przez BGK zapotrzebowania zabezpieczającego realizację programów, w szczególności wypłat z gwarancji, przy założeniu m.in. prognozowanych kwot udzielonych nowych gwarancji, wartości czynnego portfela gwarancji oraz przyjętej tzw. szkodowości portfela gwarancji. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń (dalej także: DG) wynika, że gwarancje BGK mają charakter masowy, dotyczą dziesiątek tysięcy przedsiębiorców i w związku z tym trudno jest precyzyjnie przewidzieć na etapie planowania budżetowego skalę wypłat z tytułu gwarantowanych przez BGK zobowiązań przedsiębiorców.

W 2025 r. wydatki w rozdziale 15019 - *Wspieranie polskiego eksportu* poniesione w kwocie 19 338,2 tys. zł na realizację programów wspierania eksportu ujęte zostały w §4300 *Zakup usług pozostałych*. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. NIK wskazała, że ze względu na znaczące kwoty tych wydatków i w celu dochowania przejrzystości finansów publicznych, zasadnym jest podjęcie prac w celu wyodrębnienia w klasyfikacji budżetowej wydatków ponoszonych na dopłaty do kredytów eksportowych w ramach wyżej wymienionych programów pomocowych, nie stanowiących zakupu usług. W związku z tym dokonano zmiany brzmienia paragrafu 431 z „*Realizacja zleconych programów poręczeniowo-gwarancyjnych*” na „*Realizacja*

¹³ Według rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa centrali MF z dnia 1 kwietnia 2026 r.

*zleconych programów poręczeniowo-gwarancyjnych i wspierania eksportu*¹⁴, która miała zastosowanie po raz pierwszy do planowania i wykonania budżetu państwa na rok 2026.

Największe wydatki centrali MF zrealizowane w 2025 r. w kwocie 1 597 738,4 tys. zł dotyczyły wydatków bieżących jednostek budżetowych i w porównaniu do 2024 r. wzrosły o 16,3%. Wydatki te stanowiły odpowiednio 76,5% i 81% planu finansowego i planu po zmianach.

Wydatki majątkowe centrali MF w 2025 r. wyniosły 6910,6 tys. zł i w porównaniu roku poprzedniego były niższe o 50,9%, a w porównaniu do planu finansowego niższe o 18,3%. Zostały one wykonane w pełnej wysokości planowanych wydatków po zmianach (99,6%).

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2025 r. wyniosły 2807,3 tys. zł i w porównaniu do planu finansowego i planu po zmianach były niższe odpowiednio o 12,4% i 2,1%, a w porównaniu do roku 2024 r. niższe o 0,8%.

(akta kontroli tom I str. 196-308, 357-381, 409-414, 488-489, tom III str. 225-292 /pliki: 1-6/, tom V str. 246-259, tom VII str. 28-37, 91-114, 209-222 /pliki: 4-6, 46-62, 91-92, 157-196/, 355-360)

Nadal aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po wcześniejszych kontrolach wykonania budżetu państwa, dotyczący zaprzestania utrzymywania środków w planie dysponenta części i ujmowania ich w planach jednostek podległych.

Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że Ministerstwo Finansów kontynuuje działania podjęte w latach poprzednich w kierunku ograniczenia zjawiska utrzymywania środków w planie dysponenta części 19 na poziomie Ministerstwa Finansów na rzecz ujmowania ich w docelowych planach podległych jednostek. Według wyjaśnień decyzja o zleceniu realizacji zadania konkretnej jednostce z powodów merytorycznych, podejmowana jest często w trakcie trwania roku budżetowego i nie jest możliwe przekazanie środków bez tej dyspozycji.

Na poziomie Ministerstwa Finansów w roku 2025 pozostawiono środki w rozdziale 75095 – *Pozostała działalność* w paragrafach: *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń* i *Zakup usług remontowych* w kwocie 8880 tys. zł (w 2024 r. było to 9494 tys. zł) na wydatki o charakterze incydentalnym, trudne do przewidzenia, które były rozdysponowywane w trakcie roku w związku z wystąpieniem potrzeb w jednostkach podległych. W ciągu 2025 roku przekazano z tego planu do planów dysponentów niższego stopnia z przeznaczeniem w szczególności na odprawy pośmiertne, dodatkowe potrzeby w zakresie kosztów bieżącego funkcjonowania jednostek zgłaszanych w trakcie roku oraz refundację kosztów postępowania sądowego, kwotę 8880 tys. zł. Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że działania te miały na celu efektywne dysponowanie wydatkami części 19, bez zbędnego angażowania Ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Ponadto w planie finansowym na rok 2025 na poziomie dysponenta części 19 pozostawiono środki w rozdziale *Pozostałe wydatki obronne* dotyczące Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych w kwocie 200 tys. zł, które w trakcie roku budżetowego były rozdysponowane do centrali MF i Krajowej Szkoły Skarbowości na zakupy rzeczowe z zakresu obronności, podróże

¹⁴ § 1 pkt 3 lit. d w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 10 września 2025 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1241).

służbowe pracowników Departamentu Bezpieczeństwa w ramach realizacji planu kontroli obronnych w 2025 roku oraz na szkolenia obronne. Na etapie planowania nie dokonano podziału tych kwot na poszczególne jednostki ponieważ według informacji Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa m.in. zakres zakupów rzeczowych był uzależniony od wyników przeglądów bezpieczeństwa, ćwiczeń oraz weryfikacji stanu przygotowań obronnych, a zakres kontroli obronnych oraz szkoleń obronnych był uzależniony od bieżących decyzji organizacyjnych i potrzeb szkoleniowych jednostek, a liczba uczestników oraz zakres tematyczny szkoleń mogły ulec zmianie w trakcie roku.

NIK w dalszym ciągu wskazuje, iż powyższe wydatki powinny być, w miarę możliwości, przypisane do jednostek podległych, gdzie będą ostatecznie realizowane. Ewentualne niedobory środków w trakcie roku powinny być uzupełniane w sposób przewidziany w ustawie o finansach publicznych, w tym poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w planie finansowym jednostek podległych. Środki na zadania jednostek podległych mogą być ujmowane wyłącznie w ich planach finansowych lub w części 83 – *Rezerwy celowe*, w przypadku gdy na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy, dysponent nie jest w stanie określić, które jednostki będą ostatecznie realizowały dane wydatki.

(akta kontroli tom I str. 309-313, 391-394, 436-445, tom VII str. 209-222 /pliki: 7-8, 67-68, 216-225, 264-271/)

Rezerwy celowe

Plan wydatków części 19 zwiększono w trakcie roku środkami z rezerw celowych o kwotę 22 772 633,4 tys. zł. W wyniku wniosków dysponenta części o korektę przyznanych środków Minister Finansów zmniejszył środki z rezerw celowych o kwotę 10 676,2 tys. zł. W następstwie powyższych zmian plan wydatków budżetu państwa w części 19 został ostatecznie zwiększony środkami z rezerw celowych o kwotę 22 761 957,2 tys. zł, które zostały przeznaczone przede wszystkim na:

- wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (21 552 000 tys. zł),
- wpłatę do Funduszu Pomocy (783 017 tys. zł),
- realizację zadań z programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025” (106 682 tys. zł),
- realizację zadań finansowanych i współfinansowanych w ramach środków zagranicznych (103 320,6 tys. zł),
- realizację wydatków inwestycyjnych Centrum Informatyki Resortu Finansów (72 021,9 tys. zł),
- dotacje przedmiotowe (10 947,4 tys. zł) oraz dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. (64 534,3 tys. zł).

Otrzymane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w wysokości 22 758 769,9 tys. zł (99,99%). Z niewykorzystanych środków w wysokości 3187,3 tys. zł w trakcie roku zablokowano kwotę 2908,4 tys. zł (91,2% niewykorzystanych środków).

(akta kontroli tom V str. 1-3, 17-36, 178-245, 462-471 /pliki: 42, 44, 51-52, 103-127/)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli wskazała, iż nadal aktualny pozostaje wniosek sformułowany w latach poprzednich, odnoszący się do zaprzestania planowania w rezerwach celowych na dany rok budżetowy wydatków, w odniesieniu do których dysponent części na etapie planowania posiada informacje umożliwiające ich ujęcie

w planie wydatków tej części. W ocenie NIK powyższy wniosek pokontrolny nie został w pełni zrealizowany, ponieważ środki na dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. w kwocie 64 534,3 tys. zł powinny zostać ujęte w planie finansowym części 19, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom V str. 405-431, 462-471 /pliki: 60-75/)

Plan wydatków budżetu państwa dysponenta III stopnia – centrali Ministerstwa Finansów zwiększono w trakcie roku środkami z rezerw celowych w wysokości 23 605,6 tys. zł. W wyniku dokonanych przez Ministra Finansów korekt, plan wydatków centrali Ministerstwa Finansów został ostatecznie zwiększony środkami z rezerw celowych o kwotę 17 310,7 tys. zł, które zostały wykorzystane w 96%. Szczegółowym badaniem objęto zwiększenia na kwotę 3601,8 tys. zł, co stanowiło 20,8% środków z rezerw celowych, którymi zwiększono plan kontrolowanej jednostki. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków budżetu państwa centrala Ministerstwa Finansów dokonywała zmian w planie wydatków. Stwierdzono również, że środki ujęte w badanej próbie rezerw celowych nie były możliwe do zaplanowania w ramach części 19 na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2025.

(akta kontroli tom V str. 1-3, 17-36, 178-245, 462-471 /pliki: 42, 44, 51-52, 103-127/)

Zbadane wydatki poniesione ze środków z rezerw celowych w wysokości 3466,9 tys. zł zostały zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem. Niezrealizowanie części wydatków spowodowane było głównie powstałymi oszczędnościami w zakresie: realizacji zadań wynikających z bieżącej działalności spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o., organizacji spotkań oraz wydarzeń związanych ze sprawowaniem przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 roku, wynikającym z przeprowadzonego postępowania przetargowego na zakup pojazdów służbowych oraz w zakresie sfinansowania kosztów utworzenia nowych etatów. W związku z niepełnym wykorzystaniem środków, na wniosek dysponenta części 19, Minister Finansów skorygował decyzje zwiększające plan wydatków centrali Ministerstwa Finansów pomniejszając je o 153,3 tys. zł. Dysponent części 19 wydał również decyzje blokujące niewykorzystane środki w wysokości 133,5 tys. zł (98,9% niewykorzystanych środków).

(akta kontroli tom V str. 178-245, 405-431, 462-471 /pliki: 60-75, 103-127/)

Blokady

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu państwa na rok 2025 na łączną kwotę 341 992,9 tys. zł (76 decyzji). Nie blokowano środków na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który dotyczy blokowania środków z związku ze stwierdzoną niegospodarnością w jednostkach podległych. Blokowanie wydatków spowodowane było nadmiarem posiadanych środków i opóźnieniami w realizacji zadań. Najwyższe kwotowo decyzje o blokowaniu planowanych wydatków w zakresie środków z budżetu państwa wynikały w szczególności ze znacznie mniejszego niż planowano zapotrzebowania Banku Gospodarstwa Krajowego na środki z przeznaczeniem na realizację programów poręczeniowo-gwarancyjnych. W ramach powyższych decyzji 24 decyzje dotyczyły niewykorzystanych środków otrzymanych z rezerw celowych na kwotę 2908,4 tys. zł.

Decyzje o blokadzie planowanych wydatków podejmowano w znacznej większości dopiero w dwóch ostatnich miesiącach 2025 r. W listopadzie 2025 r. wydano 11 decyzji na kwotę

49 320,2 tys. zł, a w grudniu 2025 r. wydano 59 decyzji na kwotę 82 640,4 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę, że pomimo zmniejszenia się, w porównaniu do roku poprzedniego (88,2% blokad w ujęciu ilościowym w 2024 r. wobec 75,6% w 2025 r.), skali blokad dokonanych w grudniu, w dalszym ciągu jest ona wysoka i świadczy o tym, że działania jednostek podległych w procesie blokowania środków nie we wszystkich przypadkach były podejmowane niezwłocznie po powzięciu informacji, że dany wydatek nie będzie realizowany. Dokonywanie zaś blokad planowanych wydatków z opóźnieniem powoduje brak lub ograniczenie możliwości ich efektywnego wykorzystania przez Ministra Finansów. Koniecznym zatem jest wzmocnienie nadzoru dysponenta części w powyższym obszarze.

Do szczegółowego badania wybrano 11 decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 275 721 tys. zł (80,6% zablokowanych wydatków przez dysponenta części 19). W wyniku badania stwierdzono, że decyzje o dokonaniu blokad dysponent części podjął najpóźniej w ciągu 13 dni od powzięcia informacji przez jednostki realizujące zadania o możliwości niewydatkowania do końca 2025 r. przydzielonych środków. Tym samym Najwyższa Izba Kontroli uznaje, że wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. dotyczący wyeliminowania opóźnień w podejmowaniu przez dysponenta części 19 decyzji o blokowaniu wydatków został zrealizowany.

(akta kontroli tom V str. 1-16, 65-138, 171-177, 246-272, 386-412, 462-471 /pliki: 43-46, 49-50, 53-63, 88-102, 128-133/)

Dotacje i subwencje

Zrealizowane w 2025 r. w części 19 wydatki na dotacje i subwencje wyniosły łącznie 22 993 655,6 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach oraz 81,7% wydatków zrealizowanych w 2024 r. Szczegółowym badaniem, pod kątem prawidłowości realizacji tej grupy wydatków oraz sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad ich wykorzystaniem, objęto cztery dotacje oraz przekazanie środków do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i wpłatę do Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (IDA). Doboru próby w łącznej kwocie 21 893 503,2 tys. zł (95,2% zrealizowanych wydatków na dotacje i subwencje w części 19) dokonano w sposób celowy z populacji stanowiącej wydatki w grupie *Dotacje i subwencje*, uwzględniając wysokość środków oraz wyniki analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Kontrolą objęto:

1. Dotację celową dla Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego na przyjmowanie, przetwarzanie i analizę danych dotyczących przewozów towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi¹⁵. Umowa dotacji nr R/001/25/DZP/B została zawarta 24 stycznia 2025 r. i spełniała warunki określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych. Kwota dotacji wynikająca z umowy wyniosła 4089 tys. zł. Kwota otrzymanej dotacji nie została wykorzystana w całości (93,5% planowanej kwoty), co wynikało m.in. z mniejszej liczby roboczogodzin niezbędnych do realizacji zadania. Sprawozdanie końcowe zostało złożone 15 stycznia 2026 r. i zatwierdzone przez

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1218.

Dyrektora Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej 27 stycznia 2026 r. tj. w terminie przewidzianym umową i zgodnym z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Dotacja została przekazana w dwóch transzach:

- pierwsza w dniu 19 lutego 2025 r. (2726 tys. zł), zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 1 umowy, tj. 30 dni od daty podpisania umowy przez dotującego;
- druga w dniu 9 października 2025 r. (1363 tys. zł), zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 umowy, tj. do 10 października 2025 r. po zaakceptowaniu przez MF sprawozdania częściowego za sierpień 2025 r.

MF nie określił wewnętrznych regulacji w zakresie udzielania dotacji celowych. Udzielona dotacja nie została przyznana w ramach konkursu ofert. Umowa dotacji została zawarta na podstawie art. 150 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 4 ust. 4d ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi¹⁶. Na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 6 września 2018 r. w sprawie wyznaczenia instytutu badawczego do dokonywania analizy danych gromadzonych w rejestrze zgłoszeń oraz zakresu danych podlegających tej analizie¹⁷, Instytut Łączności - Państwowy Instytut Badawczy został wyznaczony do dokonywania analizy danych gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania.

Umowa dotacji została podpisana 24 stycznia 2025 r., tj. kilka dni po wejściu w życie¹⁸ ustawy budżetowej na 2025 r. Zgodnie z § 2 umowy okres realizacji zadania został ustalony od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r.

Wobec powyższego wydatki poniesione na podstawie umowy dotacji, w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 23 stycznia 2025 r. należy uznać za refundację wydatków na realizację zadania poniesionych przez Instytut Łączności - Państwowy Instytut Badawczy w kwocie 241 tys. zł¹⁹, co stanowi 6,3% wykorzystanej kwoty dotacji.

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. Pozostaje ona jednak w sprzeczności z linią orzecniczą sądów²⁰. Do czasu zmiany przepisów w tym zakresie lub zmiany interpretacji przepisów dotychczasowych zarówno dotujący, jak i dotowani narażeni są na konsekwencje prawne i finansowe.

(akta kontroli tom VI str. 1-26, 45-88, 354-377 /pliki: 114-201/)

¹⁶ W myśl art. 4 ust. 4a ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (dalej także: ustawa o systemie monitorowania) analizę danych gromadzonych w rejestrze, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy może prowadzić wyznaczona jednostka sektora finansów publicznych albo instytuty badawcze, o których mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 534, ze zm.). Podmiot, o którym mowa w art. 4 ust. 4a ustawy o systemie monitorowania może wykonywać również czynności związane z technicznym utrzymaniem i rozwojem środków, o których mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy. Stosowanie zaś do art. 4 ust. 4d ustawy o systemie monitorowania na realizację zadania, o którym mowa w art. 4 ust. 4a i 4c tej ustawy, instytuty badawcze otrzymują dotację celową z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.

¹⁷ Dz. U. z 2026 r. poz. 23.

¹⁸ 20 stycznia 2025 r.

¹⁹ Wyliczenie proporcjonalne do kwoty wykorzystanej dotacji w stosunku do liczby dni w roku 2025.

²⁰ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. (II GSK 954/15) zawierający pogląd wielokrotnie powtórzony w kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych.

2. Dotację podmiotową dla partii politycznej Polska 2050 Szymona Hołowni (dalej: Polska 2050) w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego w kwocie 250,4 tys. zł.

Zgodnie z art. 151 § 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy²¹ dotacja podmiotowa jest wypłacana w terminie 9 miesięcy od dnia wyborów. Przekazania dotacji podmiotowej na wskazany rachunek bankowy dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW) o uprawnionych do otrzymania dotacji podmiotowej oraz o liczbie mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. Wybory odbyły się 9 czerwca 2024 r., wobec powyższego termin wypłaty dotacji przypadał w dniu 10 marca 2025 r., gdyż 9 marca 2025 r. stanowił dzień ustawowo wolny od pracy, tj. niedzielę.

Powyższy termin nie został dochowany, ponieważ do dnia 10 marca 2025 r. PKW nie dostarczyła do Ministerstwa Finansów informacji o wysokości dotacji dla Polski 2050. Dokumentacja z PKW została przekazana 11 i 13 marca 2025 r., czyli po terminie wypłaty. Działania Ministra Finansów NIK ocenia jako prawidłowe, gdyż mimo braku informacji z PKW już 28 lutego 2025 r. zwrócił się do komitetu wyborczego o podanie numeru rachunku bankowego, a środki zostały przekazane następnego dnia po otrzymaniu dokumentacji z PKW.

(akta kontroli tom VI str. 1-22, 89-113, 354-377 /pliki: 289-322/)

3. Dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o. o. (dalej także: spółka), która została przyznana w łącznej wysokości 320 000 tys. zł. Dotacja została wykorzystana w wysokości 319 847,6 tys. zł. W dniu 14 stycznia 2026 r. zwrócono niewykorzystane środki dotacji w kwocie 152,4 tys. zł. Spółkę utworzono w celu realizacji projektów²² informatycznych, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne²³ na rzecz Skarbu Państwa. Dotację dla spółki wypłacano w transzach miesięcznych, zgodnie z harmonogramem i jego korektami, przedstawionymi przez zarząd spółki.

(akta kontroli tom VI str. 1-22, 114-141, 354-377 /pliki: 1-83/)

4. Dotację podmiotową dla Polskiego Instytutu Ekonomicznego. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o Polskim Instytucie Ekonomicznym²⁴ (dalej: PIE) maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym realizacji zadań wynikających z ww. ustawy w 2025 r. wyniósł 15 000 tys. zł.

Dotacja podmiotowa dla PIE w ww. wysokości została określona w planie finansowym PIE zawartym w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej oraz w wykazie jednostek, dla których zaplanowano dotacje podmiotowe i celowe stanowiącym załącznik nr 8 do ustawy budżetowej. Dotacja była wypłacana na podstawie miesięcznego harmonogramu zapotrzebowania i została przekazana w 12 transzach w łącznej kwocie 13 900 tys. zł, to jest w wysokości planu po zmianach. Rzeczywiste wykonanie wyniosło 13 744,9 tys. zł, co stanowi 98,9% planu po zmianach. W dniu 28 stycznia 2026 r. dokonano zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji w wysokości 155,1 tys. zł. Niepełne wykorzystanie środków było wynikiem m.in. absencji chorobowych pracowników.

²¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365, ze zm.

²² Od 6 września 2025 r.: przedsięwzięć.

²³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1642.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1687.

Dotacja podmiotowa dla PIE stanowi źródło finansowania bieżących kosztów działalności PIE określonej w art. 3 ustawy o Polskim Instytucie Ekonomicznym.

(akta kontroli tom VI str. 1-22, 142-189, 354-377 /pliki: 323-376/)

5. Wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 21 552 000 tys. zł. Dokonanie wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, utworzonego w BGK, przewidziano w ustawie budżetowej na rok 2025. Zgodnie z art. 65a ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 środki na ten cel zaplanowano w rezerwie celowej.

Środki zostały przekazane w dwóch transzach:

- pierwsza transza w kwocie 16 000 000 tys. zł – na wniosek dysponenta części, decyzją z 20 czerwca 2025 r. środki zostały przeniesione do planu finansowego części 19 i przekazane do BGK w dniu 1 lipca 2025 r. Jako uzasadnienie wypłaty wskazano, że środki te zostaną przeznaczone w celu wykupu wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 obligacji oraz odsetek od tych obligacji,
- druga transza w kwocie 5 552 000 tys. zł – na wniosek dysponenta części, decyzją z 15 października 2025 r. środki zostały przeniesione do planu finansowego części 19 i przekazane do BGK w dniu 23 października 2025 r. Jako uzasadnienie wypłaty wskazano, że środki te zostaną przeznaczone m.in. na płatności związane z realizacją udzielonych promes w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład.

(akta kontroli tom VI str. 1-22, 190-205, 354-377 /pliki: 84-113/)

6. Wpłatę do Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (IDA). Zgodnie uchwałą nr 207/2023 Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2023 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Instrumencie Kryzysowym Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju Rada Ministrów wyraziła zgodę na udział Rzeczypospolitej Polskiej w Instrumencie Kryzysowym Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju, jednocześnie zobowiązując się do dokonania wpłaty w wysokości 1000 tys. euro, w dwóch równych rocznych ratach, w terminie do dnia 15 kwietnia 2024 r. oraz do dnia 15 kwietnia 2025 r.

W dniu 3 listopada 2023 roku Minister Finansów, zgodnie z § 2 ww. uchwały potwierdził, że Rzeczpospolita Polska dokona wpłaty środków na rzecz Instrumentu Kryzysowego Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju, zgodnie z ww. harmonogramem oraz w ww. wysokości.

Wysokość wpłaty w 2025 r. wyniosła 2163,8 tys. zł. Dyspozycja wypłaty na rzecz IDA została wydana w dniu 10 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli tom VI str. 1-22, 206-211, 354-377 /pliki: 202-219/)

Minister Finansów i Gospodarki dopełnił obowiązków informacyjnych, sformułowanych w art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, tj. podał do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia²⁵, wykaz jednostek, którym przyznano dotacje celowe i podmiotowe wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom w 2025 r.

²⁵ Obwieszczenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 4 marca 2026 r. w sprawie wykazu jednostek, którym w 2025 r. przyznano dotacje podmiotowe i celowe, oraz kwot tych dotacji (Dz. Urz. Min. Fin. i Gosp. poz. 36).

(akta kontroli tom VI str. 27-36, 354-377 /pliki: 230-242/)

Prezes Rady Ministrów nie wydał w 2025 r. dysponentowi części 19 budżetu państwa wiążących poleceń wpłaty środków z części 19 na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19²⁶ oraz na Fundusz Pomocy²⁷.

(akta kontroli tom VI str. 37-44, 354-377 /pliki: 610-640/)

Wydatki na wynagrodzenia

Wydatki na wynagrodzenia w części 19 budżetu państwa w 2025 r. wyniosły 10 387 770,6 tys. zł²⁸ i były wyższe o 1 121 958,9 tys. zł (o 12,1%) niż w 2024 r. Zrealizowane wydatki stanowiły 99,6% planu po zmianach.

Wzrost wydatków spowodowany był m.in. ustaleniem w 2025 r. średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 105% oraz zwiększeniem wynagrodzeń o środki na realizację zadań ujętych w Programie wieloletnim „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025”²⁹. Wzrost wydatków spowodowany był także zwiększeniem planu wydatków na wynagrodzenia i uposażenia osób zaangażowanych w realizację zadań po objęciu przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku. Przyczyną wzrostu wydatków na wynagrodzenia w części 19 budżetu państwa w 2025 r. było również uruchomienie środków z rezerw celowych budżetu państwa na sfinansowanie w 2025 r. dodatków służby cywilnej dla 88 urzędników mianowanych z dniem 1 grudnia 2024 r. wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i 197 osób przewidzianych do mianowania z dniem 1 grudnia 2025 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 13 624 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2024 o 10,9% (o 1341 zł). Najwyższy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dotyczył funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej – 11,5% oraz członków korpusu służby cywilnej – 11,2%.

Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2025 r. wyniosło 63 537 osób i w porównaniu do 2024 r. zwiększyło się o 675 osób, tj. o 1,1%. Największy wzrost zatrudnienia wystąpił w izbach administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi o 458 osób, tj. o 0,8%, oraz w Centrum Informatyki Resortu Finansów o 109 osób (o 6,6%). Zwiększenie zatrudnienia wystąpiło również w Ministerstwie Finansów o 66 osób, tj. o 2,1% i w Krajowej Informacji Skarbowej o 48 osób (o 4,3%).

²⁶ W trybie art. 69 ust. 2 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19.

²⁷ W trybie art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

²⁸ Według łącznego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach części 19 za IV kw. 2025 r. z dnia 26 stycznia 2026 r.

²⁹ „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025” w zakresie Priorytetu I – Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej.

Największy wzrost przeciętnego zatrudnienia rok do roku w części 19, biorąc pod uwagę status zatrudnienia wystąpił wśród członków korpusu służby cywilnej o 1,2% (570 osób) i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o 0,6% (74 osoby).

(akta kontroli tom IV str. 102-116, 225-293, 389-416 /pliki: 35-48, 114-125/, tom VII str. 142-151, 350-352)

Przyczyną wzrostu zatrudnienia w 2025 r. było obsadzenie w izbach administracji skarbowej i jednostkach podległych znacznej liczby stanowisk wakujących. Jak wynika z informacji Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej na koniec grudnia 2025 r. liczba wakatów spadła o ok. 320 w stosunku do roku 2024 r. Wzrost zatrudnienia w izbach administracji skarbowej i podległych im jednostkach spowodowany był również uruchomieniem rezerw celowych na 33 etaty w celu realizacji nowych zadań Krajowej Administracji Skarbowej (dalej także: KAS) m.in. z zakresu obsługi nowych instrumentów prawnych wynikających z ustawy z dnia 6 listopada 2024 roku o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych³⁰.

W Centrum Informatyki Resortu Finansów wzrost zatrudnienia wynikał ze wzrostu liczby i złożoności zadań w obszarze IT, w tym dalszej rozbudowy powołanego do życia w sierpniu 2024 r. Pionu Rozwoju Systemów Informatycznych, który wymagał zwiększenia zatrudnienia w ramach stanowisk wysokospecjalistycznych tj. deweloperów, analityków, architektów i menadżerów projektów oraz zbudowania i wzmocnienia zespołów dedykowanych do realizacji projektów informatycznych o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i obywateli, tj.: Krajowy System e-Faktur (KSeF), e-Urząd Skarbowy (e-Urząd) oraz Jednolity System Podatkowy (JSP). Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego jako przyczynę wzrostu zatrudnienia w MF w grupie członków korpusu służby cywilnej (dalej także: KSC) również wskazała zatrudnienie pracowników do realizacji nowych zadań nałożonych na Ministra Finansów oraz obsadzenie wakujących stanowisk.

(akta kontroli tom IV str. 225-293, 389-416 /pliki: 35-48, 114-125/)

Ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy

Łączne wydatki centrali MF poniesione na wypłatę ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wyniosły w 2025 r. 302,2 tys. zł (co stanowiło 0,02% łącznych wydatków centrali MF). Ekwiwalent przyznano i wypłacono z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy łącznie 48 osób zatrudnionych w Ministerstwie Finansów tj.: 24 członków korpusu służby cywilnej na kwotę: 159 tys. zł (co stanowiło 52,6% łącznej kwoty wypłaconego ekwiwalentu), 20 pracowników obsługi na kwotę 117,1 tys. zł (38,7%) i czterech funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na kwotę: 26,1 tys. zł (8,6%).

(akta kontroli tom IV str. 134-146, 389-416 / pliki: 145-150/)

Szczegółowe badanie wydatków poniesionych z tytułu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy przeprowadzono na próbie 31 wypłat (z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy 27 członków KSC i pracowników obsługi oraz czterech funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej) w łącznej wysokości 275,8 tys. zł. Ministerstwo

³⁰ Dz. U. poz. 1685, ze zm.

Finansów przy obliczaniu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy pracowników KSC, obsługi i funkcjonariuszy prawidłowo stosowało przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop³¹, w zakresie obowiązującego w 2025 r. współczynnika, o którym mowa w §19 ww. rozporządzenia.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że w 20 z 31 badanych przypadków wypłata ekwiwalentu nastąpiła niezgodnie z terminem wynikającym z ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy³² w brzmieniu obowiązującym przed 27 stycznia 2026 r. Ponadto w 10 z 31 badanych przypadków Ministerstwo Finansów nierzetelnie podejmowało działania w celu zapobieżenia wypłacie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom IV str. 102-116, 168-293, 300-334, 361-367, 389-416 /pliki: 52-69, 145-150, 321-364/)

Wydatki na szkolenia

Sposób nadzoru i realizacji zadań w obszarze szkoleń wynikał z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów³³, zgodnie z którym Biuro Dyrektora Generalnego (dalej także: BDG) odpowiada za realizację zadań Dyrektora Generalnego w zakresie rozwoju zawodowego pracowników Ministerstwa. Pozostali dyrektorzy komórek organizacyjnych Ministerstwa wspierali Dyrektora Generalnego w zakresie zadań kierowanej komórki m.in. w składaniu wniosków w sprawach rozwoju zawodowego pracowników Ministerstwa. Zasady i sposób kierowania w 2025 roku pracowników Ministerstwa Finansów na szkolenia oraz inne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w tym studiów podyplomowych, zostały uregulowane w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów w sprawie rozwoju zawodowego pracowników Ministerstwa Finansów³⁴.

Wydatki Ministerstwa Finansów na szkolenia w 2025 r. wyniosły 1597,5 tys. zł, w tym wydatki z budżetu środków europejskich 76,8 tys. zł. Wydatki na szkolenia stanowiły 72,4% wydatków zaplanowanych w planie szkoleń pracowników Ministerstwa Finansów na 2025 r. Wydatki Ministerstwa Finansów na szkolenia w 2025 r. dotyczyły przede wszystkim grup tematycznych obejmujących prawo, w tym zagadnienia ogólne dotyczące administracji, informatykę, języki obce, umiejętności osobiste, zarządzanie zespołem, organizację i zarządzanie oraz finanse.

Badanie wydatków na szkolenia przeprowadzono na próbie 20 szkoleń na kwotę 220,3 tys. zł co stanowi 13,8% wydatków poniesionych na szkolenia w 2025 r. (w tym wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 24,8 tys. zł). W badanej próbie nie stwierdzono przypadków szkoleń z obszarów tematycznych niepokrywających się z zadaniami przypisanymi do realizacji komórkom organizacyjnym MF czy niezwiązanych z zakresem obowiązków pracowników

³¹ Dz. U. Nr 2, poz. 14, ze zm.

³² Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm., dalej: Kodeks pracy.

³³ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2025 r. poz. 7, ze zm.).

³⁴ Zarządzenie nr 21/BDG/2020 z dnia 23 października 2020 r. które zostało zmienione zarządzeniem nr 4/BDG/2023 z dnia 6 kwietnia 2023 r.

kierowanych na szkolenia. Wydatki na zbadane szkolenia były ponoszone na podstawie zgłoszeń lub umów zawartych przez Ministerstwo z wykonawcami wybranymi na podstawie przepisów wynikających z ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁵ lub odpowiednich regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych. Zostały one poniesione na podstawie faktur i rachunków, po ich zatwierdzeniu pod kątem merytorycznym i formalno-rachunkowym. NIK stwierdziła, że 72 szkolenia zostały sfinansowane w 2025 r. ze środków centrali MF poza planem szkoleń pracowników MF na 2025 rok, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom IV str. 1-2, 8-27, 28-47, 48-70, 147-148, 389-416 /pliki: 1-34, 87-103/)

Wydatki majątkowe centrali MF i efekty rzeczowe

W planie rzeczowo-finansowym centrali MF na 2025 r. zaplanowano wydatki majątkowe w wysokości 10 464 tys. zł³⁶, w tym w kwocie 4830 tys. zł z przeznaczeniem na realizację czterech zadań inwestycyjnych oraz 5634 tys. zł na 13 zakupów inwestycyjnych.

W trakcie 2025 r. do realizacji wprowadzono osiem nowych pozycji o wartości 819 tys. zł, w tym dwa zadania inwestycyjne o wartości 167,3 tys. zł oraz sześć zakupów inwestycyjnych o wartości 651,7 tys. zł, z czego jeden zakup inwestycyjny na kwotę 418 tys. zł był sfinansowany ze środków rezerwy celowej. W ocenie NIK wszystkie zmiany były celowe. Nowe zadania o najwyższej wartości dotyczyły:

- zakupu środków transportu - kwota 418 tys. zł – dodanie zadania wynikało z potrzeby zwiększenia efektywności realizacji zadań służbowych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Wykorzystywana dotychczas flota pojazdów służbowych charakteryzowała się znacznym stopniem zużycia technicznego i eksploatacyjnego, co wiązało się m.in. z ryzykiem niespodziewanych usterek, awarii oraz opóźnieniami lub uniemożliwieniem realizacji czynności służbowych w terenie oraz koniecznością ponoszenia wysokich kosztów serwisowania. Zadanie zostało zaplanowane w ramach środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych³⁷. Środki z rezerwy przeznaczono na zakup pojazdów służbowych m.in. dla Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej;
- zakupu depozytora kluczy – kwota 108,3 tys. zł - zakup został wprowadzony do planu na 2025 r. w celu zapewnienia kompatybilności nowego systemu kontroli dostępu do siedmiu pomieszczeń przejętych od Centrum Informatyki Resortu Finansów z dotychczas używanym przez MF;
- wykonania systemu klimatyzacji w pomieszczeniach serwerowni w MF - kwota 105,8 tys. zł - zadanie zostało wprowadzone do planu w celu zapewnienia ciągłości działania systemów

³⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.

³⁶ W tym 2004 tys. zł w ramach budżetu środków europejskich.

³⁷ Notatka z dnia 19 lutego 2025 r., znak: DZP3.9590162.2025.Z028 dla Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, w sprawie akceptacji podziału środków z rezerwy celowej budżetu państwa na rok 2025 przeznaczonej na wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych (poz. 46).

teleinformatycznych i zmniejszenia ryzyka uszkodzenia sprzętu znajdującego się w serwerowni³⁸;

- wykonania wejścia na dach w bloku B1 w budynku MF – kwota 61,5 tys. zł – zadanie dodano w celu m.in. zapewnienia wejścia na dach z jednej klatki schodowej, umożliwiającego dostęp do urządzeń technicznych oraz zwiększenia bezpieczeństwa w trakcie wykonywanych prac budowlanych, serwisowych oraz konserwacyjnych;
- zakup specjalistycznego sprzętu audiowizualnego – kwota 45,9 tys. zł – dodanie zadania wynikało z potrzeby uzupełnienia sprzętu w sali konferencyjnej MF. W trakcie użytkowania sprzętu, stwierdzono, że jakość dźwięku oraz odbioru tłumaczeń symultanicznych online jest niezadawalająca. MF w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania systemów nagłośnienia i audiowizualnych zakupiło systemy rozszerzające istniejący system nagłośnienia o konfigurowalny moduł wejść/wyjść audio oraz boczne kolumny głośnikowe zapewniające transmisję w dodatkowym języku.

W trakcie roku zrezygnowano z realizacji pięciu pozycji, w tym jednego zadania i czterech zakupów inwestycyjnych, na łączną kwotę 1707 tys. zł. Rezygnacja z realizacji zadania i zakupów w ramach wydatków majątkowych wynikała z m.in. z:

- konieczności analizy i porównania istniejącej dokumentacji projektowej zadania *Dostosowanie gmachu Ministerstwa Finansów do wymogów przeciwpożarowych* z opracowanym projektem na zadanie *Wymiana węzłów cieplnych, instalacji c.o., c.t. i c.w.u w budynku MF oraz wentylacji mechanicznej garażu wraz z dociepleniem ścian zewnętrznych od wewnątrz*³⁹,
- braku możliwości realizacji w 2025 roku dostawy pojazdów elektrycznych w związku z rozstrzygnięciem postępowania prowadzonego przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej i zawarciem umowy w IV kw. 2025 r.⁴⁰,
- zaistnienia problemów kadrowych generujących trudności w utworzeniu stabilnie funkcjonującego zespołu w Departamencie Polityki Makroekonomicznej MF odpowiedzialnego za realizację zadania *Modyfikacja i rozwój modelu MANAGE*⁴¹,
- negatywnych wyników naborów na stanowisko, do którego obowiązków miało należeć m.in. projektowanie i implementowanie nowych rozwiązań informatycznych do Systemu Informatycznego Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (SI*GIIF) oraz opracowanie i zarządzanie dokumentacją techniczną systemu SI*GIIF,

³⁸ Zadanie pierwotnie zostało przewidziane do realizacji w 2026 r. w *Wieloletnim Planie Inwestycji i Remontów 2025-2028* w MF. W związku z niewykorzystaniem w 2025 r. środków przez Biuro Logistyki zostały one przekazane do Departamentu Zwalczania Przesłębpczości Ekonomicznej na realizację zadania.

³⁹ W trakcie opracowywania dokumentacji projektowej na zadanie *Wymiana węzłów cieplnych, instalacji c.o., c.t. i c.w.u w budynku MF oraz wentylacji mechanicznej garażu wraz z dociepleniem ścian zewnętrznych od wewnątrz* stwierdzono, że należy w niej ująć część robót w zakresie zabezpieczeń pożarowych, które mogły być już uwzględnione w całościowej dokumentacji projektowej na zadanie *Dostosowanie gmachu MF do przepisów przeciwpożarowych*. Zadanie *Dostosowanie gmachu MF do przepisów przeciwpożarowych* zostało ujęte w planie rzeczowo-finansowym centrali MF na 2026 r.

⁴⁰ Postępowanie zostało rozstrzygnięte 5 listopada 2025 r. Umowy ramowe zostały zawarte 20 listopada 2025 r. z terminem dostawy pojazdów wynoszącym 20 i 24 tygodni od podpisania umów wykonawczych. Zakup został ujęty w planie rzeczowo-finansowym centrali MF na 2026 rok.

⁴¹ Model MANAGE (CGE) to zaawansowane narzędzie analityczne wspierające proces decyzyjny w obszarze polityki gospodarczej i klimatycznej. Pozwala on symulować długoterminowe skutki różnych scenariuszy potencjalnie prowadzonych polityk publicznych, w tym: reform podatkowych, inwestycji w zielone technologie, czy regulacji środowiskowych jeszcze przed ich faktycznym wdrożeniem.

- rezygnacji ze zlecenia prac deweloperskich w obszarze budowy i wdrożenia robotów programowych, które zrealizowane zostały zasobami własnymi bezpośrednio w systemie informatycznym.

Zakup inwestycyjny pn. *Opracowanie Strategii Cyfryzacji*, został zrealizowany ale nie rozliczony, z uwagi na brak zgody wykonawcy na treść protokołu odbioru, w szczególności w zakresie terminu odbioru przedmiotu umowy i jego podpisania. W konsekwencji MF usunęło ten zakup ze swojego planu rzeczowo-finansowego. W związku z wnioskiem wykonawcy o przeprowadzenie postępowania concyliacyjnego, spór powstały na tle prawidłowej realizacji umowy m.in. w zakresie terminu przekazania dokumentów, jest rozpatrywany przez Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej RP⁴².

W trakcie 2025 roku MF dokonało zwiększenia planowanych wydatków w zakresie czterech zakupów oraz zadań inwestycyjnych⁴³, zaś w odniesieniu do sześciu⁴⁴ dokonało ich zmniejszenia.

W związku ze zmianami w planie wynikającymi z rezygnacji z zadań, zmniejszeń planu, wprowadzenia nowych zadań i zakupów inwestycyjnych oraz zwiększeń planu wydatków, plan wydatków majątkowych centrali MF po zmianach obejmował realizację pięciu zadań oraz 14 zakupów inwestycyjnych na łączną kwotę 8960,5 tys. zł, w tym 2020,8 tys. zł w ramach budżetu środków europejskich. Zrealizowane w 2025 r. wydatki majątkowe wyniosły ogółem 8931,4 tys. zł, w tym 2020,8 tys. zł w ramach budżetu środków europejskich, tj. 99,7% planu po zmianach i 85,4% planu pierwotnego.

W ramach zrealizowanych w 2025 r. w centrali MF wydatków w kwocie 8931,4 tys. zł, środki finansowe przeznaczono na:

- pięć zadań inwestycyjnych w kwocie 3972,3 tys. zł, co stanowiło 99,9 % planu po zmianach (3974,4 tys. zł) i 82,2% planu pierwotnego (4830 tys. zł). Z zaplanowanych ostatecznie pięciu zadań zrealizowano w pełni wszystkie zadania;
- 13 zakupów inwestycyjnych w kwocie 4959,1 tys. zł, co stanowiło 99,5 % planu po zmianach (4986,1 tys. zł) i 88,0% planu pierwotnego (5634 tys. zł). Z zaplanowanych ostatecznie 14 zakupów zrealizowano 13.

Nie zrealizowano jednego zakupu inwestycyjnego pn. *Zakup składników majątkowych - sprzęt specjalistyczny i uzbrojenie*. Zakup został wprowadzony w trakcie roku do planu rzeczowo-finansowego centrali MF w ostatecznej wysokości 26,4 tys. zł. Przyczyną niezrealizowania zakupu w całości było odstąpienie przez MF od wykonania umowy, w związku z niedotrzymaniem przez wykonawcę planowanego na koniec 2025 r. terminu wykonania zamówienia⁴⁵.

⁴² Zakup inwestycyjny został ujęty w planie rzeczowo-finansowym centrali MF na 2025 r. w wysokości 587 tys. zł. W trakcie roku zmniejszono planowane środki o 288,2 tys. zł w związku z rozstrzygnięciem postępowania przetargowego i podpisaniem 1 lipca 2025 r. umowy z wykonawcą na kwotę 298,8 tys. zł, a następnie został usunięty z planu rzeczowo-finansowego z uwagi na spór powstały w zakresie prawidłowej realizacji umowy. W dniu 26 lutego 2026 r. w siedzibie Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP odbyło się pierwsze spotkanie z udziałem przedstawicieli MF oraz concyliatorów Sądu Polubownego. Środki finansowe na zakup inwestycyjny zostały ujęte we wniosku o dokonanie zmiany w projekcie planu rzeczowo-finansowego na 2026 r. w wysokości 298,8 tys. zł, tj. w kwocie wynikającej z zawartej umowy.

⁴³ Trzy zakupy i jedno zadanie inwestycyjne.

⁴⁴ Pięć zakupów i jedno zadanie inwestycyjne.

⁴⁵ Realizacja zakupu pierwotnie planowana była w 2026 r. w ramach środków z rezerwy celowej poz. 46. W związku z powstałymi w 2025 r. oszczędnościami wydatków w Biurze Logistyki, Departament Zwalczania Przestępczości

W efekcie poniesionych wydatków majątkowych m.in.:

- zakupiono 10 pojazdów w celu usprawnienia czynności dochodzeniowo-śledczych oraz operacyjno-rozpoznawczych wykonywanych w ramach zadań Biura Inspekcji Wewnętrznej MF, a także zakupiono trzy samochody w celu usprawnienia realizacji zadań ustawowych KAS;
 - wymieniono dźwigi osobowe w siedzibie MF;
 - wymieniono system centralnego ogrzewania, ciepłej wody użytkowej oraz wentylacji mechanicznej garażu wraz z dociepleniem ścian w pomieszczeniach budynku MF.
- (akta kontroli tom II str. 147-149, tom III str. 32-49, 62-68, 155-157, 225-292 /pliki: 10-16, 20-26, 33-77, 81-122, 206-215, 930-961, 1071-1088, 1138-1149/)

Badanie próby wydatków

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji poniesionych wydatków centrali MF w 2025 r. w łącznej kwocie 318 095,9 tys. zł (bieżących - 315 691 tys. zł i majątkowych - 2404,9 tys. zł), co stanowiło 38,6% wydatków pozapłacowych centrali MF⁴⁶. Doboru próby w kwocie 11 113,4 tys. zł dokonano losowo metodą monetarną (MUS)⁴⁷ na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadającym wydatkom centrali MF. Uzupełniono ją o wydatki bieżące w łącznej wysokości 306 982,5 tys. zł dobrane w sposób celowy.

W wyniku prowadzonego badania stwierdzono, że przed zawarciem umowy/złożeniem zamówienia na realizację zadań przeprowadzano analizę potrzeb i celowości, wydatków dokonywano do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki oraz zgodnie z zawartymi umowami, a ich realizacja była potwierdzana odpowiednimi dokumentami, w szczególności protokołami odbioru. Przy zakupie środków trwałych dokonywana była ich kontrola funkcjonalna oraz zostały one prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar i opłat.

akta kontroli tom II str. 1-79, tom III str. 50-61, 79-119, 122-130, 158-158, 225-292 /pliki: 1-7, 78-80, 123-138, 191-205, 216-929, 1073-1137, 1150-1178/)

Kary i odszkodowania

Zrealizowane w 2025 r. w centrali MF wydatki na kary i odszkodowania wyniosły łącznie 1071,9 tys. zł. W planie finansowym MF na 2025 rok nie planowano wydatków na pokrycie potencjalnych zobowiązań wynikających z obowiązku zapłaty należności z tytułu kar i odszkodowań. Badaniem objęto całość wydatków zrealizowanych na kary i odszkodowania w centrali MF. W 2025 roku wydatki na pokrycie kar i odszkodowań wynikały z ośmiu tytułów,

Ekonomicznej podjął działania w celu zakupu i dostawy tarczy balistycznej wraz z oświetleniem. W związku z zaistnieniem niezależnych od wykonawcy okoliczności, które wpłynęły na zmianę terminu realizacji zamówienia z 23 grudnia 2025 roku na drugi tydzień stycznia 2026 roku, MF z powodu niedotrzymania terminu zamówienia, zrezygnowało z realizacji ww. zakupu. Blokowanie przez dysponenta części 19 niewykorzystanych zaplanowanych wydatków w kwocie 26,4 tys. zł nastąpiło na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp w drodze decyzji nr 19.4143.12.70.2025.BD z 29 grudnia 2025 r.

⁴⁶ Wielkość próby wydatków uwzględnia objęte badaniem kwoty poniesionych wydatków na szkolenia oraz kary i odszkodowania.

⁴⁷ Metoda statystyczna, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej dowodem.

w tym siedmiu wyroków sądowych i jednego sprawozdania z postępowania wyjaśniającego w sprawie wyrządzonej szkody.

Największą część z ww. kwoty, tj. 757,4 tys. zł stanowiło pokrycie zobowiązań wynikających z wyroków sądowych, które obejmowały odszkodowania za tzw. delikt legislacyjny zasądzone w dwóch postępowaniach, w których Skarb Państwa nie był reprezentowany przez Ministra Finansów. W obu przypadkach Minister Finansów, z uwagi na treść art. 1060 § 1¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁴⁸ działał wyłącznie jako podmiot zobowiązany do spełnienia świadczenia za Skarb Państwa.

Natomiast drugą pod względem wielkości grupę, obejmującą tę część wydatków w łącznej kwocie 293,6 tys. zł stanowiły zobowiązania wynikające z wyroków sądowych w sprawach związanych z tzw. deliktem legislacyjnym, w których Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Finansów został pozwany z tytułu nieprawidłowej implementacji dotyczącej tzw. dyrektywy komunikacyjnej w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych.

Zapłata odszkodowań dokonywana była po otrzymaniu wyroku i ustaleniu danych niezbędnych do realizacji płatności.

(akta kontroli tom VI str. 212-326, 354-377 /pliki: 388-590/)

Zobowiązania

Zobowiązania w części 19 na koniec 2025 r. wyniosły 922 638,8 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na 31 grudnia 2024 r. o 58 882,8 tys. zł, tj. o 6,8%. Główną pozycję zobowiązań stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń, które na koniec 2025 r. stanowiły kwotę 854 118,6 tys. zł. Na koniec 2025 r. zobowiązania centrali MF wyniosły 55 008,5 tys. zł i były wyższe niż na koniec 2024 r. o 4801,3 tys. zł, tj. o 9,6%. Dotyczyły one przede wszystkim dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w kwocie 53 296,6 tys. zł i stanowiły 96,9% ogółu zobowiązań centrali MF. Zobowiązania ogółem były wykazywane w trakcie roku w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28, a tytuły i kwoty zobowiązań były zgodne z ewidencją księgową.

W centrali MF na dzień 31 grudnia 2025 r. nie wykazano zobowiązań wymagalnych.

Zobowiązania wymagalne na 31 grudnia 2025 r. w części 19 wyniosły 2794,9 tys. zł i były wyższe niż na koniec 2024 r. o 350 tys. zł (o 14,3%). Wykazane zostały one przez jednostki podległe MF i w przeważającej części (98,7%) dotyczyły zwrotu kosztów postępowań sądowych.

Wydatki centrali MF z tytułu zapłaconych w 2025 roku odsetek od zobowiązań wynosiły 231,6 tys. zł i obejmowały przede wszystkim odsetki od kwot zasądzonych w wyrokach sądowych w wysokości 230,6 tys. zł.

Wniosek pokontrolny dotyczący podejmowania współpracy z właściwymi podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa w celu możliwie najszybszego regulowania zobowiązań wynikających z wyroków sądowych został zrealizowany. Minister Finansów i Gospodarki przekazał do tych podmiotów pismo określające zasady współpracy, w tym termin przekazywania do MF niezbędnych informacji i dokumentów związanych z tytułami egzekucyjnymi oraz danych wierzyciela, umożliwiających niezwłoczne regulowanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających

⁴⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.

z prawomocnych wyroków zapadłych w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie/niewydanie aktu normatywnego⁴⁹.

(akta kontroli tom II str. 206-217, tom III str. 92-100, 120-121, 225-292 /pliki: 139-190, 1061-1072, 1148-1176/, tom VII str. 355-360, 365-380)

Zobowiązanie z tytułu wpłat do Międzynarodowego Funduszu Walutowego na finansowanie inicjatywy The Poverty Reduction and Growth Trust (dalej: PRGT), podobnie jak w latach poprzednich, nie zostało wykazane w żadnym sprawozdaniu budżetowym. Według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. pozostało do spłaty z tego tytułu 12,1 mln SDR⁵⁰ co stanowi równowartość 60 mln zł. Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że po przeprowadzonych analizach zasadności ujęcia zobowiązania z tego tytułu w księgach rachunkowych Ministerstwa Finansów podjęto decyzję o kontynuowaniu ewidencjonowania tego zobowiązania w ewidencji pozabilansowej i opisywania zobowiązania w informacji dodatkowej w sprawozdaniu finansowym MF.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zobowiązanie z tytułu wpłat na PRGT zostało zaciągnięte przez Ministra Finansów w latach 2012 i 2013 w imieniu Polski, ale nie zostało zaciągnięte w ciężar planu finansowego żadnej części budżetowej. Jednocześnie, nie ma przepisów wskazujących, w jakich księgach rachunkowych lub w jakiej ewidencji obrazującej wykonanie procesów budżetowych należy ująć zobowiązania Skarbu Państwa, które nie zostały zaciągnięte w ciężar planu finansowego konkretnej części budżetowej. Opracowanie takich przepisów należy do kompetencji Ministra Finansów jako ministra właściwego do spraw rachunkowości.

(akta kontroli tom VI str. 327-345, tom VII str. 209-222 /pliki: 250-263/, 223-349)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Nieujęcie w planie wydatków części 19 budżetu państwa pełnej kwoty środków na dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o., mimo posiadania, na etapie planowania, informacji pozwalających na ich uwzględnienie w planie wydatków, co było działaniem nierzetelnym.

Środki na dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. na rok 2025 zostały częściowo zaplanowane w rezerwie celowej w poz. 40 w wysokości 64 534,3 tys. zł, mimo, iż na etapie planowania projektu budżetu państwa na 2025 r. potrzeby spółki w zakresie dofinansowania jej działalności bieżącej były znane i oszacowane w kwocie 338 391 tys. zł, co wynika ze zgłoszenia zaplanowanych środków dotacji podmiotowej dla spółki przekazanego przez Departament Transformacji Cyfrowej do Departamentu Finansów i Księgowości w dniu 4 czerwca 2024 r.

W ramach złożonych wyjaśnień, Dyrektor Departamentu Transformacji Cyfrowej poinformował, iż podstawą szacowania kwoty dotacji w ww. wysokości była prognoza budżetu przekazana przez spółkę, a wzrost wnioskowanych środków na 2025 rok o 27,4% w odniesieniu do środków przyznanych w 2024 roku tj. kwoty 265 566 tys. zł wynikał w głównej

⁴⁹ Pismo Ministra Finansów i Gospodarki z 5 sierpnia 2025 r., znak sprawy: PR7.0723.6.2025.

⁵⁰ Międzynarodowa jednostka rozrachunkowa stworzona przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

mierze z wartości oszacowanych na podstawie zgłoszonych potrzeb komórek organizacyjnych nowych jak i kontynuowanych zadań. W toku dalszych wyjaśnień Dyrektor Departamentu Transformacji Cyfrowej wskazał, iż na etapie prac planistycznych nad projektem budżetu na 2025 rok, w maju 2024 r. w projekcie planu finansowego części 19 na wypłatę dotacji na rzecz spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. zabezpieczono kwotę 102 739 tys. zł. W toku dalszych prac planistycznych kwotę dotacji zwiększono o 162 827 tys. zł do wysokości 265 566 tys. zł.

(akta kontroli tom V str. 405-427, 462-471 /pliki: 60-73/)

Z kolei Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, iż dysponent części 19 w ramach wstępnej kwoty wydatków zapewnił finansowanie w pierwszej kolejności wszystkich wydatków prawnie zdeterminowanych o charakterze zobowiązaniowym, które stanowiły 79% przyznanego limitu. Wobec tego kierując się planem i wykonaniem roku 2024, jednocześnie stosując zasadę niezmiennego kursu polityki, dysponent części 19 nie mając możliwości zabezpieczenia w planie części 19 w pełni oszacowanych potrzeb spółki, zapewnił głównie finansowanie wydatków niezbędnych do realizacji jej zadań statutowych.

(akta kontroli tom V str. 428-431, 462-471 /pliki: 74-75/)

W ocenie NIK dysponent części 19 dokonując zgłoszenia do projektu planu na 2025 rok kwoty w wysokości 338 391 tys. zł oszacowanej, jak wyjaśniono, na podstawie prognozy opracowanej przez spółkę uwzględniającej potrzeby zgłoszone przez komórki organizacyjne, uznał je za zasadne. W świetle powyższego nie mają tu zastosowania przesłanki wymienione w art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tym samym zdaniem NIK dysponent części 19 powinien zabezpieczyć całą wnioskowaną kwotę na etapie prac planistycznych nad projektem ustawy na 2025 rok.

W związku z powyższym, NIK uznaje za nie w pełni zrealizowany wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli wykonania budżetu w 2024 r. w części 19 dotyczący zaprzestania planowania w rezerwach celowych na dany rok budżetowy wydatków, w odniesieniu do których dysponent części na etapie planowania posiada informacje umożliwiające ich ujęcie w planie wydatków tej części.

2. Środki w kwocie 25 609,4 tys. zł, które wpłynęły do centrali MF dnia 2 stycznia 2025 r. w ramach operacji dotyczących programów poręczeniowo-gwarancyjnych i stanowiły zwroty wydatków dokonanych w 2024 r., nie zostały zaliczone na rachunki bankowe roku ubiegłego i przekazane na rachunek wydatków roku 2024 jako zmniejszenie wydatków tego roku oraz następnie na odpowiedni rachunek wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, co było działaniem niezgodnym z § 22 ust. 2 pkt 5 oraz ust. 5 pkt 2 i ust. 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵¹.

Zgodnie z § 22 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, do dnia 8 stycznia roku następującego po roku budżetowym zalicza się na rachunki bankowe roku ubiegłego zwroty wydatków dokonanych z rachunków bieżących wydatków do dnia 31 grudnia. § 22 ust. 5 pkt 2 oraz ust. 8 pkt 2 tego rozporządzenia stanowią

⁵¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1375.

zaś, że do dnia 15 stycznia roku następującego po roku budżetowym państwowe jednostki budżetowe, których kierownicy są dysponentami trzeciego stopnia, przekazują niewykorzystane środki budżetowe na rachunki bieżące dysponentów wyższego stopnia oraz, że do dnia 25 stycznia roku następującego po roku budżetowym dysponenti części budżetowych przekazują niewykorzystane środki budżetowe na odpowiedni rachunek wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

W ramach realizacji przez BGK programów poręczeniowo-gwarancyjnych, dnia 2 stycznia 2025 r. z BGK wpłynęła na rachunek wydatków centrali MF łączna kwota 25 609,4 tys. zł tytułem przekazania środków pozostałych na rachunkach Krajowego Funduszu Gwarancyjnego w dniu 31 grudnia 2024 r. Środki te zostały przekazane z rachunku wydatków na rachunek wydatków dysponenta nadrzędnego w dniu wpływu. Następnie kwota 25 609,4 tys. zł została przekazana na rachunek dochodów centrali MF w dniu 8 października 2025 r. i w tym samym dniu przekazana na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, tj. po ponad dziewięciu miesiącach od dnia ich wpływu do Ministerstwa Finansów.

Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości, której powierzono obowiązki głównego księgowego centrali MF wyjaśniła, że zgodnie z zawartymi umowami z BGK środki z rozliczenia realizacji programów poręczeniowo-gwarancyjnych za dany rok powinny ostatniego dnia roboczego zostać przekazane przez BGK bez odrębnego upoważnienia na rachunek wydatków budżetu państwa centrali MF. W związku z powyższym na rachunek wydatków centrali MF w dniu 31 grudnia 2024 r. wpłynęły środki w wysokości 7483,8 tys. zł, które pomniejszyły wydatki roku 2024. Natomiast środki w kwocie 25 609,4 tys. zł dotyczące również rozliczenia za 2024 rok wpłynęły 2 stycznia 2025 r. na rachunek bieżący wydatków centrali MF, a nie na rachunek przejściowy. Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości w MF zaznaczyła, że ww. środki w tym samym dniu, stosownie do § 9 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵², zostały przekazane przez bank na rachunek wydatków dysponenta nadrzędnego i tym samym pomniejszyły wydatki roku 2025. W ocenie Głównej księgowej centrali MF w związku z tym, że środki te wpłynęły w 2025 r. nie mogły pomniejszyć wydatków roku 2024, jednak w złożonych wyjaśnieniach nie uzasadniono tego stanowiska. Główna księgowa centrali MF wyjaśniła również, że Departament Gwarancji i Poręczeń w dniu 3 października 2025 r. przekazał do Departamentu Finansów i Księgowości dyspozycję przeksięgowania powyższych środków na rachunek dochodów centrali MF. Po dokonaniu przelewu w dniu 8 października 2025 r., środki te w tym samym dniu zostały przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

NIK wskazuje, że środki w kwocie 25 609,4 tys. zł dotyczyły zwrotu wydatków dokonanych w roku 2024 i wpłynęły do jednostki w okresie przejściowym, o którym mowa w § 22 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, a zatem

⁵² § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa stanowi, że bank prowadzący obsługę bankową rachunków budżetu państwa przekazuje, każdego dnia roboczego, środki z rachunków: bieżących wydatków dysponentów drugiego i trzeciego stopnia na rachunki bieżące wydatków dysponentów nadrzędnych.

powinny zostać zaliczone na rachunek bankowy wydatków roku 2024, niezależnie od tego, na jaki rachunek bankowy centrali MF środki te faktycznie wpłynęły.

Główna księgowa poinformowała równocześnie, że w ramach Departamentu Finansów i Księgowości podjęto stosowne działania, polegające na tym, że pracownicy tej komórki mają obowiązek poinformować komórkę merytoryczną o zaistniałym wpływie z prośbą o wyjaśnienie/przekazanie stosownych dyspozycji i dokumentów.

Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń, to jest departamentu właściwego merytorycznie w sprawach związanych z realizacją programów poręczeniowo-gwarancyjnych wyjaśnił, że Departament DG podjął działania wspólnie z BGK, aby w przyszłości nie dopuścić do wystąpienia takiej sytuacji. Wszelkie planowane przez BGK zwroty muszą nastąpić ostatniego dnia roku, w czasie umożliwiającym zaksięgowanie ich na kontach w NBP z datą 31 grudnia oraz mają być uprzednio roboczo uzgadniane z Departamentem DG, tak aby uniknąć ewentualnych pomyłek w ich przekazywaniu na konto wydatkowe lub dochodowe. I tak, na koniec 2025 r. BGK dokonał wcześniejszego zwrotu środków dotyczących roku 2025 (31 grudnia 2025), aby na koncie w NBP zostały również zaksięgowane z datą 31 grudnia, zatem zwroty dotyczące już roku 2025 mogły być zaksięgowane prawidłowo jako pomniejszenie wydatków danego roku budżetowego.

(akta kontroli tom I str. 488-489, tom VII str. 1-24, 38-62, 209-222 /pliki: 123-132, 244-247/)

3. Wypłata ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy lub służby w 2025 r. następowała z opóźnieniem wobec daty rozwiązania lub wygaśnięcia tego stosunku.

W 20 z 31 badanych przypadków wypłata ekwiwalentu w łącznej kwocie 158,1 tys. zł nastąpiła niezgodnie z terminem wynikającym z Kodeksu pracy w brzmieniu obowiązującym przed 27 stycznia 2026 r. W 14 przypadkach opóźnienie wyniosło od jednego do trzech dni roboczych, w pięciu przypadkach od czterech do sześciu dni roboczych, a w jednym przypadku ekwiwalent wypłacono z opóźnieniem ośmiu dni roboczych.

Zgodnie z art. 171 § 1 Kodeksu pracy, w przypadku niewykorzystania przysługującego urlopu z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy, pracownik nabywa prawo do ekwiwalentu pieniężnego. Oznacza to, że z chwilą rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy prawo do urlopu w naturze przekształca się w prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, a ekwiwalent ten, w stanie prawnym przed 27 stycznia 2026 r.⁵³, powinien zostać wypłacony w dniu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy. Ponadto zgodnie z § 20 ust. 4 załącznika nr 3 do polityki rachunkowości⁵⁴ obowiązującej w Ministerstwie

⁵³ Z dniem 27 stycznia 2026 r. weszły z życie przepisy ust. 3 i 4 art. 171 Kodeksu pracy, w myśl których pracodawca dokonuje wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w terminie wypłaty wynagrodzenia ustalonym zgodnie z art. 85 Kodeksu pracy, chyba że termin wypłaty wynagrodzenia przypada przed dniem rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy, w takim przypadku wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dokonuje się w terminie 10 dni od dnia rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy. Jeżeli ustalony w ten sposób termin wypłaty ekwiwalentu jest dniem wolnym od pracy, ekwiwalent wypłaca się w dniu poprzedzającym ten dzień.

⁵⁴ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2024 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 – Środki własne Unii Europejskiej oraz zadań związanych z poborem opłat drogowych, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 129, ze zm.).

Finansów podpisaną dyspozycję płatności – pracownik komórki merytorycznej przekazuje sekretariatowi komórki organizacyjnej właściwej do prowadzenia obsługi finansowo-księgowej dla danej części, w terminie 1 dnia roboczego, licząc od daty podpisania, nie później niż 5 dni roboczych przed upływem terminu płatności. Naliczenie ekwiwalentu przekazywane było do Departamentu Finansów i Księgowości MF po upływie terminu płatności lub w dniu terminu płatności (tj. w terminie rozwiązania/wygaśnięcia stosunku) w odniesieniu do 18 pracowników MF, a w przypadku 2 pracowników na jeden dzień roboczy przed terminem płatności. Skutkowało to wypłatą ekwiwalentu po terminie, tj. ekwiwalent nie został wypłacony w dniu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy/służby lecz w dniach następnych.

Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego wyjaśniła, że do czasu nowelizacji⁵⁵ przepisów Kodeksu pracy dniem nabycia prawa do ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy był dzień, w którym ustawał stosunek pracy. Był to zatem dzień, w którym ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy powinien zostać wypłacony. Rodziło to istotne problemy po stronie pracodawców. Aby prawidłowo zrealizować swoje obowiązki Biuro Dyrektora Generalnego musiałoby zlecać wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop jeszcze przed formalnym ustaniem stosunku pracy. W dniu rozwiązania/wygaśnięcia stosunku pracy nierzadko pracodawca nie posiada wszystkich niezbędnych do prawidłowego rozliczenia urlopu wypoczynkowego danych, co mogłoby prowadzić do nieprawidłowych obliczeń należnego pracownikowi ekwiwalentu. W przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy stosunek pracy pracownika trwa do końca dnia do godz. 23:59. Pracownicy mają prawo do korzystania z urlopu wypoczynkowego w naturze do ostatniego dnia zatrudnienia, często są to urlopy na żądanie przekazywane sekretariatom komórek organizacyjnych lub bezpośrednim przełożonym telefonicznie w dniu rozwiązania stosunku pracy. Również informacji o zwolnieniu lekarskim pracownika, które przypadło np. na ostatni dzień zatrudnienia pracownika, na który wcześniej został udzielony pracownikowi urlop wypoczynkowy Biuro Dyrektora Generalnego nie zawsze otrzymuje w tym dniu. Zatem przekazywanie dyspozycji wypłaty ekwiwalentu do Departamentu Finansów i Księgowości MF jeszcze przed dniem rozwiązania stosunku pracy, skutkowałoby błędnym naliczeniem wysokości ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy a w konsekwencji koniecznością jego późniejszej korekty.

NIK nie kwestionuje powyższych argumentów, nie zmienia to jednak faktu, iż w wyniku niezachowania terminów określonych w wewnętrznych regulacjach, nastąpiło przekroczenie terminów ustawowych. Niemniej jednak, z uwagi na skalę opóźnień i brak negatywnych następstw, powyższe naruszenie stanowi uchybienie formalne.

(akta kontroli tom IV str. 300-347, 361-367, 389-416 /pliki: 52-69, 78-86, 145-150, 321-364/)

4. Ministerstwo Finansów w 10 z 31 badanych przypadków podejmowało niewystarczające działania w celu zapobieżenia wypłacie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop, co NIK uznała za działanie nierzetelne.

⁵⁵ 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).

W odniesieniu do 10 pracowników Ministerstwo Finansów przed wyrażeniem zgody na zakończenie stosunku pracy za porozumieniem stron, nie podjęło skutecznych działań, na przykład poprzez wcześniejsze uzgodnienie z tymi osobami złożenia wniosku urlopowego w celu wykorzystania całego przysługującego urlopu wypoczynkowego, aby zapobiec w ten sposób wypłatom ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. Osobom tym wypłacono ekwiwalent w łącznej kwocie 60,7 tys. zł (co stanowi 22% zbadanej próby). Tylko w sześciu przypadkach, w dokumentacji rozwiązującej stosunek pracy Ministerstwo zawarło prośbę o wykorzystanie urlopu wypoczynkowego i nie podejmowało innych działań w celu zachęcenia tych osób do złożenia wniosku urlopowego. Zgodnie z art. 30 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy rozwiązanie umowy o pracę może nastąpić na mocy porozumienia stron. Oznacza to, że obydwie strony ustalają termin i warunki takiego porozumienia i wymaga ono zgody obu stron.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego wynika, że uzależnienie zgody na porozumienie stron od wykorzystania przysługującego urlopu wypoczynkowego faktycznie może przynieść skutek odwrotny do zamierzonego. Jeśli pracownik wycofa wniosek o porozumienie i złoży jednostronne wypowiedzenie umowy o pracę, okres jego zatrudnienia ulegnie wydłużeniu o okres wypowiedzenia (często do 3 miesięcy). Niejednokrotnie pracownicy już we wniosku o porozumienie stron zawierają adnotację, że w przypadku braku zgody na porozumienie stron, wniosek ich należy traktować jako wypowiedzenie umowy o pracę. Doświadczenie wskazuje, że pracownicy zmuszeni do wykorzystania urlopu w okresie wypowiedzenia, często przedkładają zwolnienie lekarskie na ten okres. Skutkuje to tym, że urlop zostaje przerwany lub nie może zostać rozpoczęty.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, iż nie można z góry zakładać, że podejmowanie próby porozumienia się z pracownikiem w celu uzgodnienia wykorzystania urlopu wypoczynkowego przed rozwiązaniem stosunku pracy na mocy porozumienia stron może przynieść skutek odwrotny do zamierzonego.

(akta kontroli tom IV str. 302-314, 335-347, 354-367, 389-416 /pliki: 52-69, 78-86, 321-364/)

5. Brak pełnego i kompleksowego planu szkoleń, w którym uwzględniane byłyby poprawnie zweryfikowane potrzeby szkoleniowe dla wszystkich pracowników Ministerstwa Finansów, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Z 287 szkoleń sfinansowanych z budżetu centrali Ministerstwa Finansów 72 szkolenia nie zostały ujęte w Rocznym Planie szkoleń pracowników Ministerstwa Finansów na rok 2025 na etapie tworzenia tego planu. Plan ten zgodnie z § 4 zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów w sprawie rozwoju zawodowego pracowników MF, powstaje do wysokości środków finansowych przeznaczonych na formalne działania rozwojowe w planie rzeczowo-finansowym MF na dany rok kalendarzowy zatwierdzanym przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów. Zgodnie z § 68 regulaminu organizacyjnego MF, Biuro Dyrektora Generalnego odpowiada za realizację zadań Dyrektora Generalnego w zakresie rozwoju zawodowego pracowników Ministerstwa, a pozostali dyrektorzy komórek organizacyjnych Ministerstwa wspierają Dyrektora Generalnego w zakresie polityki personalnej kierowanej komórki organizacyjnej, w tym m.in. w składaniu wniosków w sprawach rozwoju zawodowego. Roczny plan szkoleń pracowników Ministerstwa Finansów jest zatwierdzany przez Dyrektora Generalnego MF. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura

Dyrektora Generalnego wynika, że Plan szkoleń pracowników MF powstaje w oparciu o środki finansowe będące w dyspozycji Biura Dyrektora Generalnego. W związku z tym powyższe 72 szkolenia nie zostały wpisane do Planu szkoleń pracowników MF, ponieważ były organizowane i finansowane przez inne komórki organizacyjne MF. Praktyka taka jest stosowana, ponieważ BDG planuje i organizuje szkolenia wyłącznie dla pracowników MF, natomiast inne komórki organizacyjne organizują szkolenia o specjalistycznej tematyce również dla pracowników jednostek podległych i nadzorowanych przez MF (funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej lub innych instytucji). Dyrektor merytorycznej komórki organizacyjnej MF jest „właścicielem” środków i zadania oraz ponosi odpowiedzialność za organizację danego szkolenia. Szkolenia te wykraczają poza właściwość BDG, które nie kieruje na szkolenia osób niebędących pracownikami MF. Ponadto, inne komórki organizacyjne posiadają środki z Unii Europejskiej. Zasady planowania i wydatkowania tych środków są specyficzne i zależne od uregulowań przyjętych przy realizacji programów. Szkolenie stanowi element realizacji projektu, jest finansowane zgodnie z dokumentacją projektową, a dyrektor danej komórki organizacyjnej posiada odrębne upoważnienie do zaciągania zobowiązań finansowych. BDG nie jest upoważnione do zarządzania tego typu środkami.

W ocenie NIK, z powyższego wynika, że 72 szkolenia nie ujęte w Rocznym Planie szkoleń pracowników Ministerstwa Finansów nie podlegały weryfikacji na etapie planowania potrzeb rozwojowych przez BDG w zakresie zasadności tych potrzeb szkoleniowych, zarówno pod kątem zakresu przedmiotu szkolenia (np. potrzeb szkoleniowych pracowników zawartych w Indywidualnych Programach Rozwoju Zawodowego, powielania się szkoleń o podobnej tematyce szkolenia, nowej potrzeby związanej z rozwojem pracownika czy nowych zadań, nowych przepisów czy zmian organizacyjnych) jak i pod kątem zweryfikowania zasadności planowanego wydatku ze środków budżetu państwa na szkolenie, a następnie monitorowania realizacji potrzeb szkoleniowych.

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora BDG powyższe szkolenia nie stanowią działań rozwojowych planowanych systemowo, natomiast komórka organizacyjna jest zobowiązana do przekazania dokumentacji do opinii BDG w zakresie udziału pracowników MF. Zgodnie z obowiązującą procedurą dokonywania zamówień i zakupów ze środków publicznych w MF oraz procedurą kierowania pracowników na szkolenia, wnioski dotyczące szkoleń pracowników MF podlegają przekazaniu do BDG w celu ich analizy i zaopiniowania pod kątem merytoryki działania rozwojowego, zgodności i zasadności tematyki szkolenia z realizowanymi zadaniami i potrzebami komórki organizacyjnej, racjonalności i celowości ponoszenia wydatku, w tym w odniesieniu do zaplanowanych już działań rozwojowych dla pracowników MF w ramach Planu szkoleń pracowników MF. BDG realizuje funkcję koordynacyjną nad działaniami rozwojowymi dotyczącymi pracowników MF poprzez mechanizm weryfikacji i opiniowania. W związku z tym nie jest zasadne opracowanie zbiorczego planu szkoleń dla ww. przypadków.

W ocenie NIK z punktu widzenia rzetelności planowania szkoleń (w szczególności weryfikacji zasadności ujmowania szkoleń w planie) oraz monitorowania realizacji planu szkoleń, a także

środków przeznaczanych na podnoszenie kwalifikacji i rozwój pracowników, zasadne byłoby opracowanie zbiorczego planu szkoleń obejmującego wszystkie komórki organizacyjne MF.

(akta kontroli tom IV str. 1-2, 8-27, 71-81, 160-167, 294-299, 389-416 /pliki: 1-34, 49-51, 87-103/)

1.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2025 r. w ramach części 19 zaplanowano wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 112 589 tys. zł w związku z rozpoczęciem realizacji projektów w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (dalej także: FEnIKS) oraz Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 (dalej także: FERC)⁵⁶. W 2025 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 19 wyniosły 5584,3 tys. zł⁵⁷, co stanowiło 5% kwoty planowanej w ustawie budżetowej i w planie po zmianach. Wydatki niższe niż planowane zrealizowano w ramach Programu FEnIKS o 96 719,5 tys. zł (o 96,5%) oraz Programu FERC o 10 285,3 tys. zł (o 83,4%). Realizacja wydatków poniżej kwot ustalonych w planie spowodowana była przede wszystkim:

- a) opóźnieniami w ocenie przez Instytucję Wdrażającą, tj. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej także: NFOŚiGW) projektów w dwóch naborach w ramach Programu FEnIKS, z których pierwszy dotyczył obiektów zabytkowych a drugi pozostałych. Z uwagi na wydłużony okres oceny, listy rankingowe zostały opublikowane odpowiednio w grudniu 2024 i we wrześniu 2025 r., wobec wcześniej planowanego ogłoszenia we wrześniu 2024 r. i w lutym 2025 r. Ponadto w ramach naboru, który dotyczył obiektów pozostałych (niezabytkowych), dofinansowanie uzyskało tylko 17 ze 141 projektów, co wynikało z niskiej alokacji środków w stosunku do wniosków złożonych w konkursie. Z informacji Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej wynika, że planowane jest zwiększenie alokacji środków przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w tym naborze. NIK ocenia, że do niskiego stopnia realizacji wydatków w ramach programu FEnIKS przyczyniło się również nierzetelne planowanie tych wydatków przez Ministerstwo Finansów, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- b) koniecznością wprowadzenia zmian w projekcie „Rozbudowa systemu zarządzania relacjami z klientem KAS (Projekt CRM 2.0)” realizowanego w ramach Programu FERC, w tym przesunięcia części środków na realizację projektu na kolejne lata. Wynikało to z decyzji podjętej przez Szefa KAS w czerwcu 2025 r. o włączeniu powyższego projektu do Programu Jednolity System Podatkowy, w celu m.in. uniknięcia powielania funkcjonalności, ujednolicenia architektury i technologii systemów, wyeliminowania potrzeby korzystania z oddzielnych platform i usprawnienia procesów biznesowych. Program Jednolity System Podatkowy jest realizowany na podstawie decyzji Ministra Finansów z 21 marca 2025 r. o uruchomieniu Programu.

⁵⁶ W roku 2024 w części 19 budżetu państwa nie ponoszono wydatków w ramach budżetu środków europejskich.

⁵⁷ Według rocznego łącznego sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich części 19 z dnia 24 lutego 2026 r.

Wydatki budżetu środków europejskich centrali MF wyniosły 2609,9 tys. zł⁵⁸ i stanowiły 54,6% kwoty planu finansowego na 2025 r. oraz 54,4% planu po zmianach. Wydatki niższe niż planowane (o 96,8%) dotyczyły realizacji projektu „Rozbudowa systemu zarządzania relacjami z Klientem KAS (Projekt CRM 2.0)” w ramach Programu FERC, o którym mowa wyżej.

(akta kontroli tom I str. 31-32, 314-356, 382-390, 395-408, 428-435, 446-453, tom VII str. 28-37, 136-141, 209-222 /pliki: 9-45, 63-66, 73-90, 201-215, 230-236, 264-271/)

Rezerwy i blokady

W 2025 roku zarówno plan wydatków budżetu środków europejskich części 19 jak i dysponenta III stopnia – centrali Ministerstwa Finansów nie został zwiększony środkami z rezerw celowych.

(akta kontroli tom V str. 1-3, 17-36, 462-471 /pliki: 42, 44, 51-52/)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich na rok 2025 na łączną kwotę 107 001,8 tys. zł (10 decyzji). Nie blokowano środków na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który dotyczy blokowania środków w związku ze stwierdzoną niegospodarnością w jednostkach podległych. Blokowanie wydatków spowodowane było nadmiarem posiadanych środków i opóźnieniami w realizacji zadań. Decyzje o blokadzie planowanych wydatków podejmowano w znacznej większości w IV kwartale 2025 r., w którym to wydano siedem decyzji na kwotę 26 604 tys. zł.

Do szczegółowego badania, przy uwzględnieniu okresu wydania decyzji (IV kw. 2025 r.) oraz ich wartości, wybrano celowo trzy decyzje o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 26 548 tys. zł (99,8% zablokowanych wydatków przez dysponenta części 19 w tym okresie). W wyniku badania stwierdzono, że w przypadku dwóch decyzji o blokowaniu planowanych na rok 2025 wydatków, dysponent części podjął decyzję w ciągu 14 dni od powzięcia informacji przez jednostki realizujące zadania o możliwości niewydatkowania do końca 2025 r. przydzielonych środków. Stwierdzono również, że jednej blokadzie dokonano po 46 dniach od powzięcia przez jednostki podległe dysponentowi części 19 informacji o niewydatkowaniu w 2025 r. przydzielonych środków finansowych, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom V str. 1-3, 13-14, 65-66, 139-177, 285-391, 462-471 /pliki: 44, 47-48, 53-54, 88-102, 137-140/)

Badanie próby wydatków

Badaniem objęto próbę wydatków budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia - centrali MF w wysokości 2045,6 tys. zł⁵⁹ dobranych w sposób celowy, tj. 78,4% zrealizowanych wydatków budżetu środków europejskich kontrolowanej jednostki. Objęte badaniem wydatki zostały zrealizowane głównie w ramach projektów *Wymiana dźwigów osobowych w bloku B1, B2, D2 w budynku Ministerstwa Finansów* oraz *Wymiana węzłów ciepłych, instalacji c.o., c.t. i c.w.u. w budynku Ministerstwa Finansów* oraz *wentylacji mechanicznej garażu wraz z dociepleniem ścian zewnętrznych metodą od wewnątrz, w wytypowanych pomieszczeniach budynku Ministerstwa*

⁵⁸ Według rocznego sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich centrali MF z dnia 6 lutego 2026 r.

⁵⁹ Próba obejmowała wydatki majątkowe w kwocie 2020,8 tys. zł oraz wydatki na szkolenia w kwocie 24,8 tys. zł.

Finansów. Stwierdzono, że środki były wydatkowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym i zostały przeznaczone na cele i zadania wynikające z umowy o dofinansowanie⁶⁰. Badanie wydatków w zakresie kwalifikowalności wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz we właściwych terminach. Zlecenia płatności były przekazywane do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwych kwotach oraz w terminach umożliwiających wywiązanie się przez MF z terminowej zapłaty zobowiązań.

(akta kontroli tom II str. 190-205, tom III str. 131-154, 225-292 /pliki: 962-1060/)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Niewystarczający nadzór Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej nad jednostkami podległymi skutkujący blokowaniem środków finansowych ze zwłoką w stosunku do zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie dokumentów przedłożonych do kontroli stwierdzono, iż w okresie od 29 sierpnia 2025 r. do 10 września 2025 r., ośmiu podległych dysponentów powzięło informację, że środki w łącznej wysokości 12 111,8 tys. zł, stanowiące planowane współfinansowanie przewidywanych do realizacji w 2025 r. projektów w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych, w tym również dotyczących obiektów zabytkowych oraz na sfinansowanie wynagrodzeń, pochodnych od nich, dodatkowego wynagrodzenia rocznego i składek na Pracownicze Plany Kapitałowe, nie zostaną wydatkowane do końca roku. Spowodowane było to koniecznością dostosowania wysokości środków do zawartych umów o dofinansowanie, rezygnacją z realizacji zadań z powodu negatywnej oceny wniosków przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz przesunięciem terminów realizacji inwestycji, co z kolei wynikało z przedłużającej się procedury oceny i akceptacji wniosków aplikacyjnych o dofinansowanie. Pismem z dnia 19 września 2025 r. Zastępca Dyrektora Departament Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej zwróciła się do jednostek Krajowej Administracji Skarbowej, z prośbą o przeprowadzenie analizy dotyczącej przewidywanego wykorzystania środków w 2025 r. w ramach środków z programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027. W następstwie powziętych informacji o niewydatkowaniu przydzielonych środków do końca roku oraz ww. pisma, wszyscy podlegli dysponenti opracowali wnioski o dokonanie zmian w planie finansowym, które następnie w okresie od 24 września 2025 r. do 3 października 2025 r. sukcesywnie były przekazywane do właściwego merytorycznie departamentu Ministerstwa Finansów tj. Departamentu DBM. Tym samym liczba dni od powzięcia informacji przez jednostkę realizującą zadanie do momentu wystąpienia z wnioskiem o dokonanie zmian w planie finansowych jednostki wahała się od 15 do 35 dni. Departament DBM opracował w dniu 9 października 2025 r. zbiorczy wniosek o dokonanie zmian w planie rzeczowo-

⁶⁰ Umowa nr FENX.01.01-IW.01-0017/24-00 z 21 lutego 2025 r. zawarta z Instytucją Wdrażającą – Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

finansowym MF na rok 2025, który uzyskał akceptację Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości w dniu 14 października 2025 r. W tym samym dniu dysponent części decyzją nr FK1.3130.113.2025 BSE dokonał blokady niewykorzystanych środków. Wobec powyższego cały proces blokowania wydatków dotyczący ww. decyzji, poczynawszy od dnia 29 sierpnia 2025 r. do dnia 14 października 2025 r., trwał 46 dni.

Jak wynika z informacji przekazanych przez Zastępcę Dyrektora Departamentu DBM wnioski o dokonanie zmian w planach finansowych jednostek w 2025 roku zostały, mimo czasochłonnej weryfikacji i dokonanych korekt, złożone bez zbędnej zwłoki, a czas który upłynął pomiędzy powzięciem przez jednostkę podległą informacji o niewydatkowaniu przydzielonych środków finansowych a decyzją o ich zablokowaniu wynikał z spiętrzenia w II połowie 2025 r. zadań realizowanych przez komórki właściwe do spraw logistyki i księgowości. Ponadto zdaniem Departamentu DBM w omawianym zakresie podejmowano systematyczne działania nadzorcze, prowadzono bieżący nadzór i monitorowano realizację wydatków a tempo składania wniosków o blokadę środków było uzależnione od terminowości i kompletności informacji przekazywanych przez jednostki KAS.

(akta kontroli tom V str. 1-3, 65-66, 139-177, 285-385, 462-471 /pliki: 44, 88-102, 137-140/)

W ocenie NIK jednostki podległe dysponentowi części 19, realizujące zadania w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 powinny niezwłocznie, po powzięciu informacji o braku możliwości wydatkowania przydzielonych środków finansowych, wystąpić z wnioskiem o dokonanie zmian w planach finansowych, stawiając jednocześnie niewykorzystane środki do blokady. Skoro tempo składania wniosków o blokadę środków, zgodnie z przekazanymi informacjami, wynikało z terminowości i kompletności informacji przekazywanych przez jednostki KAS, to zadaniem dysponenta części 19 jest opracowanie i wdrożenie takich rozwiązań, które umożliwią regularne raportowanie i monitorowanie stopnia realizacji zarówno zaplanowanych jak i wykonywanych zadań. Powyższe znajduje potwierdzenie w obowiązujących standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶¹ w obszarze informacja i komunikacja, zgodnie z którymi w każdej jednostce sektora finansów publicznych, niezależnie od poziomu obowiązywania kontroli zarządczej, powinny być zapewnione efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki umożliwiające między innymi osobom zarządzającym dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków. NIK wskazuje, że późne przekazywanie informacji o nadmiarze posiadanych środków przez jednostki podległe dysponentowi części 19 prowadzi do opóźnienia procesu blokowania środków, a ostatecznie może utrudniać lub uniemożliwiać Ministrowi Finansów wykorzystanie zablokowanych środków na cele, o których mowa art. 178 ustawy o finansach publicznych.

⁶¹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

2. Nierzetelnie zaplanowano kwotę wydatków budżetu środków europejskich na rok 2025 w izbach administracji skarbowej oraz urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych (rozdział 75008) w ramach Programu FENIKS.

Kwota środków (tzw. alokacja) przeznaczona na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach budżetu środków europejskich dotyczących poprawy efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej w ramach naboru nr FENX.01.01-IW.01-004/24 wynosiła 500 mln zł i była ona znana Ministerstwu Finansów na etapie planowania wydatków budżetu środków europejskich na rok 2025. Zgodnie z regulaminem wyboru projektów z września 2024 r. do naboru mogły przystąpić państwowe jednostki budżetowe, szkoły wyższe, administracja rządowa oraz nadzorowane lub podległe jej organy i jednostki organizacyjne, w tym szpitale i przychodnie. Tymczasem projekty samego resortu finansów w ramach powyższego naboru, które uwzględniono w ramach planu budżetu środków europejskich części 19 na rok 2025 w rozdziale 75008 – *Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi* miały wartość 449,2 mln zł w całym okresie realizacji. Z powyższego wynika, że plan finansowy części 19 w rozdziale 75008 opracowano przy założeniu, iż z puli środków dostępnych dla szerokiego kręgu jednostek, jednostkom części 19 zostanie przyznane prawie 90% środków i w oparciu o takie założenie zaplanowano w budżecie środków europejskich na rok 2025 kwotę 96 234 tys. zł w ww. rozdziale⁶², z której 95% stanowiły projekty planowane do realizacji w ramach naboru FENX.01.01-IW.01-004/24.

Wśród wnioskodawców w ramach tego naboru, oprócz izb administracji skarbowej, były jeszcze m.in. jednostki policji, szkoły wyższe oraz szpitale. Po pierwszym etapie oceny w kwietniu 2025 r. pozytywną ocenę uzyskało łącznie 221 projektów na kwotę wnioskowanego dofinansowania w wysokości 1565,7 mln zł, tj. ponad trzykrotnie więcej niż dostępna alokacja. Jak wynika z wyników naboru na opublikowanej we wrześniu 2025 r. liście rankingowej po drugim etapie naboru znalazło się tylko 17 projektów izb administracji skarbowej, spośród łącznie 44 projektów różnych wnioskodawców, które po drugim etapie naboru zakwalifikowano do dofinansowania w ramach dostępnej alokacji.

W ocenie NIK powyższe potwierdza, że w budżecie środków europejskich na rok 2025 nierzetelnie zaplanowano wydatki w rozdziale 75008, ponieważ w sposób nieuzasadniony założono, że prawie 90% całej alokacji przypadnie dla jednostek w ramach części 19 budżetu państwa. Z informacji Zastępcy Dyrektora Departamentu DBM wynika, że na etapie planowania wydatków budżetu środków europejskich na rok 2025 Departament DBM nie dysponował informacjami pozwalającymi na określenie liczby i wartości wniosków, które zostaną złożone przez podmioty spoza resortu finansów w ramach naboru FENX.01.01-IW.01-004/24. Według przekazanych informacji planowanie wydatków w budżecie środków europejskich opierało się na zgłoszonych przez jednostki podległe i nadzorowane potrzebach dotyczących projektów, które planowały przygotować i złożyć wnioski aplikacyjne w ramach wskazanego naboru, w tym wypełnić oświadczenia o posiadaniu środków. Na podstawie tych zgłoszeń oszacowano wartość potrzeb w zakresie projektów planowanych do realizacji przez

⁶² Kwota 96 234 tys. zł stanowiła 85,5% planowanych wydatków budżetu środków europejskich w ramach części 19 budżetu państwa.

jednostki części 19 budżetu państwa. Plan wydatków w budżecie środków europejskich ma charakter planu umożliwiającego realizację zobowiązań wynikających z zawieranych umów o dofinansowanie. Z informacji Zastępcy Dyrektora Departamentu DBM wynika również, że w trakcie realizacji naboru w kontaktach roboczych pojawiały się informacje o możliwości zwiększenia alokacji środków w działaniu 1.1 programu FEnIKS, co mogło wpłynąć na zwiększenie liczby projektów kwalifikujących się do dofinansowania. Według odpowiedzi Zastępcy Dyrektora Departamentu DBM, informacje te znajdują potwierdzenie w piśmie z Ministerstwa Klimatu i Środowiska z dnia 14 listopada 2025 r., w którym wskazano, że po zakończeniu procedur odwoławczych zostanie przeprowadzona weryfikacja dostępności alokacji w działaniu 1.1, a w przypadku jej zwiększenia dodatkowe środki mogą zostać przeznaczone na dofinansowanie kolejnych projektów z listy rankingowej. Ponadto Zastępca Dyrektora Departamentu DBM podała, że miał miejsce jeszcze jeden nabór wniosków, w którym brały udział jednostki KAS, niekonkurencyjny FENX.01.01-IW.01-001/25 (termin składania wniosków od 19 maja 2025 r. do 31 grudnia 2025 r.) o dofinansowanie projektów w zakresie poprawy efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej (wraz z instalacją OZE): w budynkach zabytkowych (projekty realizowane przez państwowe jednostki budżetowe i podmioty nie stanowiące państwowych jednostek budżetowych) oraz w budynkach niezabytkowych i mieszanych (projekty realizowane tylko przez państwowe jednostki budżetowe). Ogólna pula środków przeznaczona na dofinansowanie projektów wynosiła 195 mln zł. Zastępca Dyrektora Departamentu DBM przekazała również, że planowanie wydatków budżetu środków europejskich zostało oparte na danych dostępnych w momencie sporządzania planu finansowego, na zgłoszonych potrzebach jednostek KAS oraz doświadczeniach związanych z finansowaniem w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, kiedy większość projektów otrzymała dofinansowanie i nie było tak dużych opóźnień proceduralnych i związanych z oceną jak w naborze FEnIKS.

W ocenie NIK powyższe argumenty nie wskazują na w pełni rzetelne podejście Ministerstwa Finansów do planowania przedmiotowych wydatków. W szczególności brak informacji o liczbie i wartości wniosków, które mogły zostać złożone przez podmioty spoza resortu finansów w ramach naboru, nie powinien prowadzić do wniosku, że możliwe było iż prawie 90% dostępnej i znanej Ministerstwu Finansów na etapie planowania, puli środków przypadnie jednostkom resortu finansów. NIK nie kwestionuje, że planowanie wydatków powinno się odbywać na podstawie zgłoszonych potrzeb przez jednostki podległe, stwierdza jednakże, iż nie może być ono oderwane od innych czynników warunkujących możliwość realizacji planowanych przedsięwzięć, tj. np. dostępnej puli środków w ramach tzw. alokacji. Jednocześnie w ocenie NIK niewłaściwe było zakładanie na etapie planowania w 2024 r., że dostępna alokacja ulegnie znacznemu zwiększeniu, skoro jeszcze pod koniec 2025 r. nie uległa ona zmianie. Nieuzasadnione było również opieranie ewentualnej możliwości realizacji projektów w 2025 r. w ramach dodatkowego naboru, który trwał do 31 grudnia 2025 r., ponieważ nie można zakładać, że mógł on skutkować wydatkami jeszcze w 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 314-343, 395-408, 415-427, 459-472, 516-529, tom V str. 13-14, tom VII str. 25-27, 209-222 /pliki: 9-37, 73-90, 103-114, 119-122, 248-249, 264-271/)

Ocena cząstkowa

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

Objęte kontrolą wydatki zostały zrealizowane w granicach kwot określonych w planie finansowym, terminowo (z wyjątkiem części wypłat ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy) i na cele służące realizacji zadań jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości, z uwagi na ich skalę lub charakter, nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i sprawozdań jednostkowych centrali Ministerstwa Finansów oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta części 19:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb- 28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej oraz wydatków ze środków pochodzących z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przeznaczonych na wsparcie o charakterze bezzwrotnym (Rb-28 UE),
- 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), a także sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 19 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta części i dysponenta III stopnia – centrali Ministerstwa Finansów 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 tom V str. 37-64, 273-284, 462-471 /pliki: 1-10, 14-21, 24-41, 76-87, 134-136/, tom VII str. 63-208, 350-380)

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 łączne zostały sporządzone przez dysponenta części na podstawie sprawozdań jednostkowych, a sprawozdania jednostkowe dysponenta części i dysponenta III stopnia na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem formalnym i rachunkowym, w wymaganych terminach.

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. Rzetelne planowanie wydatków budżetu środków europejskich w izbach administracji skarbowej oraz urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych.
2. Podejmowanie rzetelnych działań zmierzających do wykorzystania przez pracowników urlopu wypoczynkowego przed rozwiązaniem stosunku pracy.
3. Opracowywanie planu szkoleń, w którym uwzględniane byłyby potrzeby szkoleniowe całego Ministerstwa Finansów.
4. Wzmocnienie nadzoru nad jednostkami podległymi w celu usprawnienia procesu blokowania planowanych na dany rok budżetowy wydatków.

Nadal aktualne pozostają wnioski sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w latach poprzednich, odnoszące się do:

- zaprzestania planowania w rezerwach celowych na dany rok budżetowy wydatków, w odniesieniu do których dysponent części 19 na etapie planowania posiada informacje umożliwiające ich ujęcie w planie wydatków tej części,
- zaprzestania ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁶³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁶³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3). W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 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 kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Katarzyna Budnikowska

/podpisano elektronicznie/