



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES

KFP.410.1.16.2026

**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 87 –
Dochody budżetu środków europejskich. Obsługa płatności
dokonywanych z budżetu Unii Europejskiej**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

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

Okres objęty kontrolą

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

Podstawa prawna podjęcia kontroli

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

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Finansów i Spraw Publicznych

Kontrolerzy

1. Piotr Mienicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KFP/58/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
2. Marcin Borowiec, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KFP/59/2026 z dnia 8 stycznia 2026 r.
3. Arkadiusz Madura, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/66/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-6)

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 i rzetelności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 87 w związku z realizacją dochodów w ramach tej części budżetu państwa oraz zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich, a także badanie prowadzonej przez Ministerstwo Finansów dokumentacji dotyczącej przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.

Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z opracowaniem i wykonaniem planu dochodów budżetu środków europejskich (dalej także: BŚE),
- sporządzenie rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich oraz system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- obsługa płatności dokonywanych z budżetu środków europejskich,
- wykonanie wydatków oraz wyniku budżetu środków europejskich,
- ewidencja dokonywanych operacji.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 87 – *Dochody budżetu środków europejskich* oraz realizację zadań w obszarze obsługi płatności ze środków europejskich przez Ministra Finansów.³

Uzasadnienie oceny ogólnej

W planie dochodów na 2025 r. w ramach budżetu środków europejskich uwzględniono planowane wydatki w poszczególnych programach operacyjnych, planowany napływ środków z Komisji Europejskiej oraz przewidywany stan środków na rachunku konsolidacyjnym na koniec 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do tego procesu.

W badanej próbie dochodów wynoszącej 12 494,1 mln zł, stanowiącej 16,4% ogółu dochodów budżetu środków europejskich, nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie środków na dochody w części 87 oraz ewidencjonowanie tych operacji było przeprowadzane zgodnie z wewnętrznymi regulacjami i rzetelnie.

Kolejny rok z rzędu znaczna część wydatków budżetu środków europejskich – 63,7% – została zaplanowana w części 83 – Rezerwy celowe, z których w trakcie roku uruchomiono 49% kwoty planowanej. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje, prezentowane w latach poprzednich, stanowisko o potrzebie poprawy planowania wydatków BŚE, w celu ograniczenia poziomu wydatków BŚE planowanych w rezerwach celowych.

Minister Finansów, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej także: ufp) oraz obowiązującymi procedurami, dokonywał uruchomienia rezerw celowych zaplanowanych na realizację programów w ramach perspektyw finansowych, Wspólną Politykę Rolną (dalej także: WPR) oraz Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej także: Krajowy Plan Odbudowy, KPO), co stwierdzono na podstawie szczegółowego badania 54% środków uruchomionych w 2025 r. z rezerw celowych.

Minister Finansów zapewnił prawidłową obsługę płatności z budżetu środków europejskich. Rachunki bankowe do obsługi płatności były zasilane na bieżąco, w wysokości zapewniającej terminową realizację płatności.

Szczegółowe badanie próby dokumentów operacyjnych i księgowych dotyczących wydatków budżetu środków europejskich wykazało, że operacje związane z płatnościami i zwrotami dokonywanymi na rachunek płatności środków europejskich były prawidłowo ewidencjonowane

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

³ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym jest mowa o Ministrze Finansów należy przez to rozumieć, że jest to minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych - od 24 lipca 2025 r. jest to Minister Finansów i Gospodarki.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz.1483 ze zm.

na kontach księgowych, a dane wykazywane w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich były weryfikowane z zapisami w księgach rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na zasadność uwzględniania zwrotów wydatków z lat ubiegłych w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego oraz wykazywania ich w głównych tabelach sprawozdań budżetowych. Powyższe zapewniłoby prawidłowe odzwierciedlenie rzeczywistego przebiegu i charakteru zdarzeń.

Roczne sprawozdanie Rb-27UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

1. Wykonanie budżetu państwa w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich

1.1. Opracowanie i wykonanie planu dochodów budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W załączniku nr 3 do ustawy budżetowej na rok 2025⁶ określono plan dochodów budżetu środków europejskich w kwocie 109 889,9 mln zł, w tym 52 175,6 mln zł z Krajowego Planu Odbudowy oraz 22 846,4 mln zł w ramach WPR. W planie dochodów budżetu środków europejskich na 2025 r. uwzględniono również dochody w ramach perspektywy finansowej (dalej także: PF) 2021-2027 w wysokości 34 798,8 mln zł, a także środki na realizację zadań w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 (dalej także: MF EOG 2014-2021), Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 (dalej także: NMF 2014-2021) i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy II (dalej także: SPPW II) w łącznej kwocie 69 mln zł.

Planowane dochody na realizację WPR i KPO zostały ustalone na podstawie danych przekazanych odpowiednio przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przewidywanych refundacjach z Unii Europejskiej oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej o przewidywanych wartościach napływów środków w części grantowej KPO.

Do wyliczenia kwot przedstawionych w załączniku nr 3 do ustawy budżetowej na rok 2025 dla poszczególnych programów regionalnych i krajowych w ramach funduszy PF 2021-2027 posłużono się metodą współczynnikową (stosowaną od wielu lat), opartą na planowanych wydatkach. W pierwszym kroku zsumowano wydatki wykazane przez wszystkich dysponentów

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz.U. poz. 63).

w formularzach planistycznych przekazanych przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Następnie ustalono udział wydatków dla poszczególnych programów w kwocie wydatków ogółem otrzymując współczynniki do podziału przepływów i dochodów. W kolejnym kroku dokonano, przy udziale wyżej wskazanych współczynników, podziału oszacowanych przepływów i dochodów dla całej PF 2021-2027 na poszczególne programy. W sytuacji niewystarczających napływów, które zapewniłyby pokrycie planowanych wydatków, poszczególnym programom przyporządkowywane zostały odpowiednie kwoty dochodów wynikające z udziału wydatków danego programu w ogólnej kwocie wydatków planowanych na 2025 r. W przypadku Instrumentu „Łącząc Europę” 2021-2027 dochody zaplanowano w wysokości wydatków zgłoszonych przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

Dochody z tytułu mechanizmów finansowych MF EOG 2014-2021, NMF 2014-2021 i SPPW II przyjęto w wysokości odpowiadającej danym o planowanych na 2025 r. wydatkach przekazanych przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

(akta kontroli: tom II str. 1-13, 94-96, 103 pliki: 1-31, 164-170)

Dochody budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniosły 76 078,9 mln zł i stanowiły 69,2% planu określonego w ustawie budżetowej. Były one jednocześnie o 41,5% wyższe niż w 2024 r.

Na niski wskaźnik wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich w 2025 r. wpłynął głównie poziom dochodów osiągniętych w ramach KPO. Dochody te wyniosły 22 798,7 mln zł i były o 29 376,9 mln zł, tj. o 56,3% niższe od wielkości planowanej.

Według Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej wykorzystanie niższej od planowanej kwoty środków europejskich na realizację KPO wynikało z niższego od zakładanego zapotrzebowania na te środki zgłaszanego przez instytucje odpowiedzialne za realizację inwestycji oraz jednostki wdrażające, które związane było z tempem realizacji inwestycji finansowanych ze środków KPO. Za realizację inwestycji finansowanych ze środków KPO odpowiadają ministrowie kierujący właściwymi działami administracji rządowej, którym zgodnie z planem rozwojowym zostało powierzone zadanie realizacji inwestycji.

Niższe o 33,9%, tj. o 5446,8 mln zł było również wykonanie dochodów z tytułu programów regionalnych w ramach funduszy PF 2021-2027.

Według Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej na niższy poziom wykonanych dochodów z tytułu programów regionalnych w ramach funduszy PF 2021-2027 wpłynął bezpośrednio znacząco niższy poziom wydatków PF 2021-2027 zrealizowanych przez poszczególnych dysponentów w 2025 r. w stosunku do wydatków przyjętych do ustawy budżetowej.

Jednocześnie powyższe dochody z tytułu pięciu programów krajowych oraz 16 programów regionalnych PF 2021-2027 miały najwyższy udział w zrealizowanych dochodach budżetu środków europejskich w 2025 r. (37,4%). Wyniosły one łącznie 28 453,9 mln zł (85,6% planu), z tego:

- 17 847,2 mln zł (103,7% planu) z tytułu programów krajowych; najwyższe dochody uzyskano w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 – 12 531,3 mln zł (127,9% planu); wyższe od planu na 2025 r. dochody zrealizowano także w ramach Funduszy Europejskich dla Rybactwa na lata 2021-2027 (o 9,7%), Funduszy

Europejskich dla Polski Wschodniej 2021-2027 (o 6,4%) oraz Funduszy Europejskich na Pomoc Żywnościową 2021-2027 (o 5,7%);

- 10 606,8 mln zł (66,1% planu) z tytułu realizacji programów regionalnych; dochody w ramach poszczególnych programów kształtowały się pomiędzy 182,2 mln zł (województwo opolskie), a 1844,4 mln zł (województwo śląskie); najwyższy wskaźnik wykonania planu dochodów odnotowano dla programu regionalnego województwa podkarpackiego – 101,6% planu, w pozostałych 15 programach regionalnych nie przekroczono wysokości zaplanowanych na 2025 r. dochodów.

Zrealizowane dochody w ramach programów Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027 oraz Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 wyniosły odpowiednio 225,5 mln zł oraz 258,4 mln zł. Z tytułu programu Instrument "Łącząc Europę" 2021-2027 osiągnięto w 2025 r. dochody w wysokości 636,3 mln zł, które stanowiły 58,3% planu. Powyższe trzy tytuły odpowiadały za 1,5% wykonanych w 2025 r. dochodów budżetu środków europejskich.

Zrealizowane dochody z tytułu KPO (22 798,7 mln zł) stanowiły 30%, a w ramach WPR (22 398 mln zł) 29,4% dochodów budżetu środków europejskich zrealizowanych w 2025 r.

Dochody z tytułu mechanizmów finansowych MF EOG 2014-2021, NMF 2014-2021 i SPPW II wyniosły w 2025 r. łącznie 25,4 mln zł i stanowiły one 36,8% wartości zaplanowanej.

Według Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej niższy poziom wykonanych dochodów z tytułu mechanizmów finansowych MF EOG 2014-2021, NMF 2014-2021 i SPPW II wynikał z istotnie niższego poziomu wydatków zrealizowanych w 2025 r. w stosunku do kwot zgłoszonych na etapie planowania ustawy budżetowej na 2025 r.

W 2025 r. zrealizowano dochody budżetu środków europejskich także z tytułów nieujętych w ustawie budżetowej w łącznej wysokości 1282,7 mln zł (1,7% wykonanych w 2025 r. dochodów). Były to następujące tytuły:

- dochody z tytułu czterech krajowych i 10 programów regionalnych w ramach funduszy PF 2014-2020 łącznie w wysokości 962,5 mln zł, w tym z tytułu regionalnych programów operacyjnych w kwocie 653,2 mln zł oraz krajowych programów operacyjnych w wysokości 309,3 mln zł,
- Instrument "Łącząc Europę" 2014-2020 – 318,4 mln zł,
- Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014 – 2020 – 29,4 tys. zł,
- Mechanizm Finansowy EOG 2021-2028 (dalej: MF EOG 2021-2028) – 0,7 mln zł,
- Norweski Mechanizm Finansowy 2021-2028 (dalej: NMF 2021-2028) – 0,5 mln zł,
- dochody w ramach funduszy PF 2007-2013 – 0,5 mln zł.

Analiza danych przekazanych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej o planowanych na 2025 r. wydatkach w ramach perspektyw finansowych wykazała, że nie planowano wydatków z programów krajowych i regionalnych w ramach PF 2007-2013 oraz PF 2014-2020 (poza Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 oraz Instrumentem "Łącząc Europę" 2014-2020).

Według Zastępcy Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej w ramach PF 2014-2020 nie zaplanowano dochodów na 2025 r., ponieważ założono, że w 2025 r. nie będzie już napływu

środków w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, w tym w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Oszacowano, że łączna kwota przekazanych przez KE płatności zaliczkowych i płatności okresowych do końca 2024 r. wyczerpie już całkowitą alokację dla PF 2014-2020. Dodatkowo, w związku z trwającym procesem rozliczania perspektywy finansowej 2014-2020 i możliwością wystawienia przez Komisję Europejską kolejnych not debetowych w 2025 r., nie zaplanowano również dochodów w ramach Instrumentu "Łącząc Europę", zabezpieczając środki na ewentualne płatności not debetowych.

Według Zastępcy Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej wydatki w ramach NMF 2021-2028 oraz MF EOG 2021-2028 nie zostały wykazane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej na etapie planowania ustawy budżetowej na 2025 r. Nie zaplanowano więc dochodów z tego tytułu, zgodnie z przyjętą zasadą, że planowane dochody w ramach ww. mechanizmów odpowiadają planowanemu wydatkom.

(akta kontroli: tom II str. 14-37, 94, 96, pliki: 32-163)

Na koniec 2025 r. w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów na rachunku konsolidacyjnym pozostawały środki w łącznej wysokości 3047 mln euro, tj. o 3462,9 mln euro (o 53,2%) niższej niż na koniec 2024 r. oraz 28,6 mln franków szwajcarskich.

W 2025 r. w ramach KPO (część grantowa) z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły środki w wysokości 2216,2 mln euro, a na dochody cz. 87 przekazano 5432 mln euro. Stan środków na rachunku konsolidacyjnym zmniejszył się z 5061,4 mln euro na koniec 2024 r. do 1845,7 mln euro na koniec 2025 r.

Wpływy z budżetu UE na WPR w 2025 r. wyniosły 5342,6 mln euro. Na dochody cz. 87 przekazano 5339,2 mln euro, a na dochody cz. 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa kwotę 3,4 mln euro. Na rachunku konsolidacyjnym z tytułu WPR na początku i na koniec 2025 r. nie było środków.

Na realizację programów PF 2014-2020 i PF 2021-2027 Komisja Europejska przekazała odpowiednio 205,7 mln euro i 7158,5 mln euro. Na dochody cz. 87 rozdysponowano 304,8 mln euro z tytułu PF 2014-2020 oraz 7058,6 mln euro w ramach PF 2021-2027. Na dochody budżetu państwa cz. 77 przeznaczono łącznie 298,1 mln euro, z tego 3,3 mln euro z tytułu PF 2014-2020 i 294,8 mln euro z PF 2021-2027. Rozdysponowanie wyższych kwot niż suma wpływów z Komisji Europejskiej w 2025 r. wynikało z przekazania także środków, które wcześniej były zgromadzone na rachunku konsolidacyjnym Ministra Finansów. Do budżetu Unii Europejskiej w 2025 r. nie zwracano środków z rachunków programowych żadnej z perspektyw finansowych. W 2025 r. dokonano zwrotnego przekazania kwoty 367,3 mln euro z rachunku konsolidacyjnego PF 2014-2020 na środki PF 2021-2027 „przesuniętych” między tymi rachunkami w 2024 r. Stan środków na rachunku konsolidacyjnym w ramach PF 2014-2020 na początku 2025 r. wynosił 847,3 mln euro i 243 mln euro na rachunku PF 2021-2027, a na koniec 2025 r. odpowiednio 377,6 mln euro i 415,5 mln euro.

W 2025 r. z budżetu UE w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 nie wpłynęły żadne środki. Z rachunku konsolidacyjnego, gdzie na początku 2025 r. znajdowało się 356,3 mln euro na dochody cz. 87 przekazano środki w kwocie 0,1 mln euro. Na koniec 2025 r. na rachunku konsolidacyjnym perspektywy finansowej 2007-2013 stan środków wynosił 356,2 mln euro.

Wpływy na rachunek III edycji NMF 2014-2021 i MF EOG 2014-2021 w 2025 r. wyniosły 57,4 mln euro. Na dochody budżetu środków europejskich przekazano 2,5 mln euro, a 3,8 mln euro przekazano na dochody cz. 77. W trakcie roku do Biura Mechanizmów Finansowych zwrócono 2,1 mln euro. Zwrot środków do Biura Mechanizmów Finansowych wynikał z konieczności opłacenia czterech not debetowych wystawionych przez Darczyńców po zatwierdzeniu raportów końcowych z realizacji programów ze środków NMF 2014-2021 i MF EOG 2014-2021. Kwota not debetowych stanowiła różnicę pomiędzy łączną kwotą wypłat środków dokonanych przez Darczyńców, a poniesionymi całkowitymi wydatkami kwalifikowalnymi ze środków NMF 2014-2021 i MF EOG 2014-2021. Na koniec 2025 r. na rachunku konsolidacyjnym pozostały środki w kwocie 50,8 mln euro, podczas gdy na początku roku było to 1,8 mln euro.

Na rachunku konsolidacyjnym SPPW II na początku roku znajdowały się środki w wysokości 0,4 mln franków szwajcarskich. W 2025 r. w ramach SPPW II wpłynęło 32,1 mln franków szwajcarskich i na dochody budżetu środków europejskich przekazano 3,3 mln franków szwajcarskich, a 0,6 mln franków szwajcarskich na dochody cz. 77. Na koniec 2025 r. na rachunku konsolidacyjnym pozostały środki w kwocie 28,6 mln franków szwajcarskich.

Wpływy na rachunek IV edycji NMF 2021-2028 i MF EOG 2021-2028 w 2025 r. wyniosły 1,6 mln euro. Na dochody budżetu środków europejskich przekazano 0,3 mln euro. Na koniec 2025 r. na rachunku konsolidacyjnym pozostały środki w kwocie 1,3 mln euro.

(akta kontroli: tom II str. 25, 29, 38-63, 94, 103, 104 pliki: 171-196)

1.2. Sprawozdanie Rb-27 UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta części 87 – *Dochody budżetu środków europejskich* rocznego sprawozdania za 2025 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich (Rb-27UE). Kwoty wykazane w sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sprawozdań budżetowych. Roczne sprawozdanie Rb-27UE zostało sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym i w terminie określonym w załączniku nr 41 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷.

Badaniem prawidłowości ewidencjonowania objęto operacje dotyczące wykonania dochodów budżetu środków europejskich w 2025 r. na łączną kwotę 12 494,1 mln zł, z tego w ramach KPO

⁷ Dz. U. poz. 133 ze zm.

na kwotę 5697 mln zł, w ramach WPR na kwotę 4144,3 mln zł oraz w ramach PF UE 2021-2027 na kwotę 2652,8 mln zł.

Próba została dobrana w sposób celowy z uwzględnieniem kryterium istotności kwot (dochody zrealizowane w związku z największymi zapotrzebowaniami na środki z BŚE) i stanowiła 16,4% zrealizowanych w 2025 r. dochodów w części 87.

Kontrola wykazała, że odpowiednich zapisów na koncie 138 *Rachunek budżetu środków europejskich cz. 87 (Wn)* dokonano w korespondencji z kontem 905 *Dochody budżetu środków europejskich (Ma)*. Podstawą zapisów były wyciągi bankowe do rachunku dochodów budżetu środków europejskich. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Zrealizowane dochody budżetu środków europejskich wynikały ze zleceń skierowanych przez Departament Instytucji Płatniczej do Departamentu Długu Publicznego w sprawie przekazania/przelewu odpowiednich kwot środków z rachunku konsolidacyjnego na rachunek dochodów budżetu środków europejskich. Wartości tych zleceń były zgodne z zgłoszonymi do Departamentu Instytucji Płatniczej zapotrzebowaniami/płatnościami, które miały zostać zrealizowane z budżetu środków europejskich. W 2025 r. saldo początkowe i końcowe konta 138 wyniosło zero zł. Na podstawie zbadanej próby dochodów budżetu środków europejskich ustalono, że kwoty wpływów z rachunku dochodów budżetu środków europejskich (na rachunki płatności) były tożsame z kwotami środków na poszczególne cele przekazanymi przez Departament Długu Publicznego na dochody budżetu środków europejskich.

(akta kontroli: tom I str. 81-193, 194-227, 228-503, 506-510 pliki: 101-323; tom II str. 64-73, 94, 104, 105 pliki: 197-202)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

Dochody budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w oparciu o planowane wydatki z uwzględnieniem przewidywanej kwoty wpływów z Komisji Europejskiej. Zgodnie z przyjętą w Ministerstwie Finansów zasadą środki były przekazywane na dochody adekwatnie do zapotrzebowania na konkretne wydatki. Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W badanej próbie dochodów budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości w ich ewidencjonowaniu.

2. Wydatki

2.1. Zasilanie i monitorowanie rachunków bankowych w BGK, związanych z realizacją planu wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. na rachunki bankowe do obsługi płatności PF 2021-2027, PF 2014-2020, PF 2007-2013, KPO oraz WPR, w związku z dokonywanymi płatnościami, Minister Finansów przekazał łącznie 89 579,3 mln zł (74 325 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich i 15 254,3 mln zł z rachunku finansowania deficytu budżetowego, z którego kierowane są środki na pokrycie deficytu BŚE). Zgodnie z § 21 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, Minister Finansów przekazał z centralnego rachunku budżetu państwa kwotę 35,6 mln zł na rachunek bankowy do obsługi płatności WPR.

W 2025 r. na rachunek finansowania deficytu budżetowego przekazane zostały środki w kwocie 2651,2 mln zł, z tego:

- 1753,8 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich w ramach spłaty tymczasowego finansowania WPR w 2025 r.,
- 865,7 mln zł z rachunków do obsługi płatności w ramach *Procedury przekazywania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych Budżetu Środków Europejskich* z dnia 21 grudnia 2017 r. (w tym 35,6 mln zł dotyczyło WPR). Środki te dotyczyły zwrotów płatności z poprzednich lat budżetowych, które wpłynęły w 2025 r. i były przekazywane kwartalnie z rachunków do obsługi płatności PF 2021-2027, PF 2014-2020 oraz PF 2007-2013. Kwota dotycząca WPR została przekazana w dniu 8 maja 2025 r.,
- 31,7 mln zł z rachunków do obsługi płatności (§ 13 ust. 9 i 10 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykonania budżetu państwa) – z budżetu środków europejskich do budżetu państwa – jako ostateczne rozliczenie wyniku sprawozdawczego za 2024 r.

(akta kontroli: tom I str. 31-60, 504-505 pliki: 28-29, 34-35, 53-64, 69-74)

Szczegółowym badaniem objęto 20 zapotrzebowań na środki przekazane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w celu dokonania płatności w ramach budżetu środków europejskich na łączną kwotę 22 567,5 mln zł. Próba została dobrana w sposób celowy z uwzględnieniem płatności najistotniejszych kwotowo i stanowiła 25,3% wartości wszystkich płatności zrealizowanych w 2025 r.

W wyniku badania stwierdzono, że Minister Finansów monitorował stany środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności oraz liczbę i wartość złożonych do BGK zleceń płatności w podziale na programy operacyjne. Weryfikował także zapotrzebowania na środki składane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na realizację Wspólnej Polityki Rolnej oraz zapotrzebowania na środki w ramach KPO składane przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

Minister Finansów zasilал rachunki bankowe do obsługi płatności w kwotach i terminach umożliwiających prawidłową realizację złożonych zleceń. Zapisy księgowe na koncie 906 *Wydatki*

budżetu środków europejskich dotyczące płatności objętych badaniem były zgodne z wyciągami bankowymi.

(akta kontroli: tom I str. 81-193, 194-227, 228-503, 506-510 pliki: 101-323)

Łączny stan środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności na dzień 31 grudnia 2025 r. wyniósł 336,8 mln zł, z tego: 86,4 mln zł na rachunku PF 2007-2013, 126,8 mln zł na rachunku PF 2014-2020, 106,2 mln zł na rachunku PF 2021-2027, 17 mln zł na rachunku WPR oraz 0,4 mln zł na rachunku KPO. Środki ulokowane były automatycznie na lokatach *overnight*.

W 2025 r. z tytułu odsetek od lokat *overnight* na rachunki do obsługi płatności wpłynęły środki w łącznej kwocie 13,5 mln zł. Odsetki naliczone za dany miesiąc były przekazywane na rachunek dochodów części 19 - *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w terminach określonych w § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I str. 62-72, 527-559)

2.2. Wydatki i deficyt budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 89 507 mln zł⁸ i stanowiły 64,9% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2025. Na niski w stosunku do planu wskaźnik wykonania wydatków BŚE ogółem w znacznym zakresie wpływ miał poziom realizacji wydatków na Krajowy Plan Odbudowy – 43,7% (zaplanowano 52 175,6 mln zł, natomiast wydatkowano 22 798,7 mln zł). W porównaniu do wykonania w 2024 r. wydatki budżetu środków europejskich były w 2025 r. o 24 212 mln zł, tj. o 37,1% wyższe.

(akta kontroli: tom I str. 31-60, 506 pliki: 91-99)

Rok 2025 był kolejnym, w którym odnotowano istotny udział wydatków budżetu środków europejskich planowanych w rezerwach celowych. W ustawie budżetowej na 2025 rok blisko 63,7% wydatków budżetu środków europejskich (87 796,5 mln zł) zostało zaplanowanych w części 83 – Rezerwy celowe (vide załącznik nr 4 do ustawy budżetowej)⁹, z czego:

- 52 175,6 mln zł w poz. 97. Finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności - część grantowa (59,4% środków BŚE zaplanowanych w cz. 83),
- 35 556,6 mln zł w poz. 98. Finansowanie programów z budżetu środków europejskich (40,5%),
- 64,2 mln zł w poz. 99. Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poniżej 0,1%).

Odnosząc się do udziału zaplanowanych wydatków BŚE w rezerwach celowych Dyrektor Departamentu IP wskazała między innymi, że podziału środków pomiędzy dysponentów i rezerwy celowe w ramach BŚE dokonano w uzgodnieniu z ministrami nadzorującymi programy, tj. ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi oraz ministrem właściwym do spraw

⁸ Zgodnie z bazami wydatków Rb-28 UE, Rb-28 UE WPR oraz Rb-28 UE KPO wg stanu na dzień 6 marca 2026 r.

⁹ W 2024 r. – 63,9%, w 2023 r. – 58,4%, a w 2022 r. – 37,8%.

zabezpieczenia społecznego. Podczas ustalania podziału środków pomiędzy dysponentów i rezerwy celowe poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich* i poz. 99 *Finansowanie wynagrodzeń z budżetu środków europejskich*, wzięto pod uwagę:

- wydane zapewnienia finansowania,
- planowane do podpisania umowy/porozumienia o dofinansowaniu,
- stan zaawansowania programów/projektów realizowanych przez poszczególnych dysponentów.

Dyrektor IP wskazała także, że na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej, co do zasady nie można dokonać podziału wszystkich wydatków na poszczególne podziałki klasyfikacji budżetowej. W rezerwach tych ujęto również wydatki na umowy, których podpisanie było dopiero planowane. Rezerwa obejmuje projekty w trybie konkursowym. W odniesieniu do rezerwy celowej poz. 97 na KPO – część grantowa, Dyrektor Departamentu IP wskazała, iż zgodnie z obowiązującym stanem prawnym finansowanie tej części ze środków BŚE może mieć miejsce wyłącznie do wysokości napływów środków z UE. Z tego powodu całość środków została zaplanowana w rezerwie celowej.

Z rezerw celowych ujętych w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2025 uruchomiono 43 057,1 mln zł, tj. 49% kwoty planowanej. W ramach rezerwy na finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (poz. 97) rozdysponowano 22 798,7 mln zł, na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) rozdysponowano 20 243,7 mln zł, a z rezerwy przewidzianej na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) – 14,7 mln zł. Wskaźnik uruchomionych środków z rezerw do zaplanowanej kwoty rezerw w dwóch największych pozycjach (97 i 98) wyniósł 49,1%.

(akta kontroli: tom III str. 1-36, 205-207 pliki: 1-59)

Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła, że na poziom rozdysponowania środków z rezerw celowych poz. 98 i 99 w 2025 r. wpływ miały między innymi następujące czynniki:

- ustawa o finansach publicznych przewiduje możliwość przesuwania wydatków między częściami, działami i rozdziałami, ale tylko w odniesieniu do wydatków finansowanych z udziałem środków europejskich. Pozwala to na bardziej racjonalne wykorzystanie środków ujętych w budżetach dysponentów.
- przesunięciu ulegały refundacje dla beneficjentów i rozliczenia projektów w związku z kosztami poniesionymi w końcu roku.
- rezerwa celowa została zaplanowana również na umowy, których podpisanie było dopiero planowane oraz na projekty konkursowe wybierane w trakcie roku.
- zapotrzebowanie poszczególnych dysponentów na środki zaplanowane na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE było niższe niż zaplanowano.

Dyrektor Departamentu IP podkreśliła też, że w odniesieniu do rezerwy celowej poz. 97 wskazano, że środki były uruchamiane zgodnie z zapotrzebowaniem składanym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, które odpowiada za realizację i wykorzystanie środków w ramach KPO jako Instytucja koordynująca ten instrument. Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła, że za realizację programów finansowanych ze środków rezerwy celowej poz. 98 i poz.

99 odpowiadają odpowiednie instytucje zarządzające poszczególnymi programami. To te Instytucje posiadają bardziej szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania środków. Dyrektor Departamentu IP wskazała, że Minister Finansów i Gospodarki jest odpowiedzialny przede wszystkim za zapewnienie niezbędnych środków do realizacji poszczególnych programów.

(akta kontroli: tom III str. 211-271)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że znaczna część z powyższych okoliczności występowała także w latach wcześniejszych, a w roku 2024 – wszystkie wymienione w wyjaśnieniach Dyrektora IP. W poprzednich latach wskaźnik rozdysponowania rezerw kształtował się także na niskim poziomie i wynosił łącznie dla poz. 97 i 98 - 31,3% w 2024 r. oraz 36,4% w 2023 r. W opinii Najwyższej Izby Kontroli wskazana jest poprawa planowania w tym aspekcie.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 14 decyzji o uruchomienie środków z rezerwy celowej w poz. 97 (cztery decyzje na kwotę 9 799,6 mln zł) i poz. 98 (10 decyzji na kwotę 13 430,0 mln zł) na łączną kwotę 23 229,5 mln zł., tj. 54% środków uruchomionych z tych pozycji. Dobór próby został dokonany w sposób celowy – z uwzględnieniem najwyższych kwotowo decyzji.

(akta kontroli: tom III str. 41-188, 204, 208-210, 224-246 pliki: 62-71, 77-120, 328)

W wyniku badania stwierdzono, że wydanie przez Ministra Finansów decyzji o przeniesieniu środków z rezerwy celowej do właściwej części budżetu państwa na finansowanie programów z budżetu środków europejskich następowało zgodnie z obowiązującymi procedurami, po wydatkowaniu środków ujętych w budżecie dysponenta w wysokości nie mniejszej niż 70% lub uzasadnionym domniemaniu przekroczenia tego progu w najbliższym okresie po złożeniu wniosku.

Zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ufp podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację tych programów dokonywał Minister Finansów na wniosek Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁰. Wnioski złożone zostały na obowiązujących formularzach i zawierały uzasadnienie uruchomienia środków z rezerwy. Ministerstwo Finansów weryfikowało wykorzystanie środków uruchomionych z rezerw na poszczególne programy na podstawie miesięcznych informacji przekazywanych przez Instytucje Zarządzające. Poziom wydatkowania środków w zakresie WPR ustalano na podstawie danych ze sprawozdań Rb-28UE WPR. W sprawach objętych badaniem wykorzystano 96,5% środków z uruchomionych rezerw.

(akta kontroli: tom III str. 218-246 pliki: 61-71)

Na realizację krajowych i regionalnych programów w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 wydatkowano 37 791,1 mln zł, tj. 91,3% planu po zmianach. Na programy krajowe wydatkowano 22 315,3 mln zł, tj. 90,6% planu po zmianach, a na regionalne 15 475,9 mln zł, co stanowiło 92,4% planu po zmianach. Dla poszczególnych programów regionalnych wskaźnik wykonania planu kształtował się od 80,1% (Program Fundusze Europejskie dla Opolskiego) do 98,1% (Fundusze Europejskie dla Lubelskiego).

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” 2021-2027 wyniosły 970,7 mln zł, co odpowiadało 100% planu po zmianach. W ramach Programu Fundusze Europejskie na Pomoc

¹⁰ Dotyczy badanej próby dokumentowej.

Żywnościową 2021-2027 wydatkowano 354,6 mln zł, a na realizację zadań w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa 2021-2027 – 342,3 mln zł, tj. odpowiednio 100% i 95,4% planu po zmianach. Wydatki w ramach NMF 2021-2028 oraz MF EOG 2021-2028 wyniosły odpowiednio 541,8 tys. zł oraz 682,3 tys. zł, tj. 100% i 95,1% planu po zmianach.

Na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 wydatkowano łącznie 961,7 mln zł, tj. 99,6% planu po zmianach.

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” zrealizowano w kwocie 318,4 mln zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 wydatkowano 29,4 mln zł, tj. 98% planu po zmianach.

Wydatki w ramach NMF 2014-2021 oraz MF EOG 2014-2021 wyniosły 8,5 mln zł oraz 6,7 mln zł, tj. odpowiednio 86,4% i 83,8% planu po zmianach.

Na SPPW II wydatkowano 19,8 mln zł (93,7% planu po zmianach), a na PF 2007-2013 – 464,3 tys. zł (100% planu po zmianach).

Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 25 932,6 mln zł i stanowiły 100% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2024 r. wydatki na WPR były wyższe o 2459,6 mln zł, tj. o 10,5%.

W ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa, w 2025 r. z budżetu środków europejskich wydatkowano 22 798,7 mln zł, tj. 100% planu po zmianach, jednakże stanowiło to jedynie 43,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (52 175,6 mln zł).

(akta kontroli: tom I str. 31-60, 506 pliki: 91-99)

Minister Finansów, realizując art. 174 pkt 3 ufp, sprawował ogólną kontrolę wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (dalej także: EFTA).

Na etapie planowania i przygotowania projektu ustawy budżetowej Minister Finansów w pismach limitowych przekazywał poszczególnym ministrom nadzorującym programy unijne, maksymalne kwoty w ramach budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich wraz z propozycją podziału tych kwot na budżety dysponentów i rezerwy celowe oraz formułował wytyczne dotyczące ich planowania.

Wysokość rezerw celowych w ramach budżetu środków europejskich, ustalana była w oparciu o formularze planistyczne F-NSS (BE), PF WPR i WPR, przekazane od ministrów nadzorujących poszczególne programy finansowane z udziałem środków UE oraz środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA. Korekty dokonywane były w trybie uzgodnień z odpowiednimi ministrami nadzorującymi programy, którzy przekazywali je do Ministerstwa Finansów (formularze planistyczne, w tym dotyczące korekt).

Ogólna kontrola realizacji ustawy budżetowej sprawowana była także poprzez:

- Kontrolę realizowanych wydatków w oparciu o kwartalne prognozy płatności przekazywane przez ministra do spraw rozwoju regionalnego (art. 192 ust. 5 ufp). Analiza prognoz wydatków oraz napływu dochodów BŚE umożliwiała kontrolowanie deficytu. W przypadku rozbieżności

przedstawionych prognoz i stopnia ich wykonania Ministerstwo Finansów kierowało w trakcie roku prośbę o przedstawienie w trybie pilnym ich aktualizacji.

- Kontrolę realizowanych wydatków w ramach WPR w oparciu o prognozy przekazywane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi - analiza prognoz wydatków i szacunkowego napływu środków europejskich umożliwia kontrolowanie deficytu BŚE z tytułu WPR.
- Kontrolę realizowanych wydatków w ramach części grantowej KPO w oparciu o prognozy przekazywane przez instytucje odpowiedzialne za realizację inwestycji oraz jednostki wspierające plan rozwojowy - analiza prognoz wydatków umożliwia kontrolowanie wykorzystania środków europejskich z tytułu części grantowej KPO.
- Uwzględnienie wydatków budżetu środków europejskich w budżecie dysponenta jak i w rezerwie celowej umożliwia sprawowanie przez MF bieżącej kontroli w zakresie celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych.
- Kontrolę środków uruchomionych w ramach BŚE (fundusze strukturalne) - odbywała się ona poprzez ewidencję zapotrzebowań złożonych w Portalu komunikacyjnym BGK Zlecenia i BGK Zlecenia 2, analizę płatności pod kątem dostępnych limitów wynikających z ustawy budżetowej i dokonanych zmian, monitorowanie kwot na rachunku bankowym do obsługi płatności.
- Kontrolę środków uruchomionych w ramach WPR, która odbywała się poprzez ewidencję zapotrzebowań agencji płatniczej, analizę zrealizowanych płatności pod kątem dostępnych limitów wynikających z ustawy budżetowej, monitorowanie kwot na rachunku bankowym do obsługi WPR oraz na podstawie informacji przekazywanych przez agencję płatniczą dotyczących rozliczeń środków.
- Kontrolę środków uruchomionych w ramach części grantowej KPO poprzez ewidencję zleceń płatności Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, analizę zrealizowanych płatności pod kątem dostępnych limitów wynikających z ustawy budżetowej, monitorowanie kwot na rachunku bankowym do obsługi części grantowej KPO oraz na podstawie informacji przekazywanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. dotyczących rozliczeń środków KPO.
- Informacje o stopniu wykorzystania środków w zakresie BŚE, uzyskiwane przez analizę otrzymanych od dysponentów sprawozdań budżetowych Rb-28UE, Rb-28UE WPR oraz Rb-28UE KPO.

(akta kontroli: tom III str. 1-40, 205-207 pliki: 2-59)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sprawowanie przez Ministra Finansów kontroli nad realizacją ustawy budżetowej, polegającej na uwzględnianiu wydatków budżetu środków europejskich w budżecie dysponenta, jak i w rezerwie celowej, nie powinno skutkować planowaniem zasadniczej części wydatków w rezerwach celowych.

W 2025 r. na rachunki bankowe do obsługi płatności PF 2021-2027, PF 2014-2020 oraz PF 2007-2013, wpłynęły zwroty dotyczące wydatków roku bieżącego i poprzednich lat budżetowych na

kwotę 1732,6 mln zł¹¹. Zwroty zostały wyjaśnione w terminie umożliwiającym ich uwzględnienie w sprawozdaniach Rb-28UE za grudzień 2025 r. Kwota zwrotów dotycząca WPR wyniosła 47,9 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 31-60, 504-506 pliki: 28-31, 65-58, 75, 91-99)

W ustawie budżetowej na rok 2025 zaplanowano deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 27 985,1 mln zł, natomiast zrealizowano w wysokości 13 428,1 mln zł. Osiągnięcie deficytu niższego o 52% wynikało ze zrealizowania zarówno dochodów, jak i wydatków, w kwotach znacząco niższych od planowanych, przy czym dochody były niższe o 30,8%, a wydatki o 35,1%.

(akta kontroli: tom I str. 31-60, 504-506 pliki: 28-31, 65-58, 91-99)

Zgodnie ze stanowiskiem NIK prezentowanym w latach ubiegłych, rzeczywisty wynik danego roku budżetu środków europejskich winien obejmować zwroty wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (dalej także: zwroty płatności z lat ubiegłych)¹². Stanowisko to w 2025 r. podobnie jak w latach poprzednich nie zostało uwzględnione przez Ministerstwo Finansów. W 2025 r. łączna kwota zwrotów płatności z lat ubiegłych wyniosła 849,6 mln zł¹³, z czego na PF 2007-2013 przypadła kwota 23,7 mln zł, na PF 2014-2020 - 137,6 mln zł, na PF 2021-2027 - 688,4 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 505-506 pliki: 65-58, 91-99)

Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła, że zwroty te nie dotyczą wydatków określonych w ramach limitów BŚE wskazanych dla roku bieżącego, a sprawozdanie za rok bieżący ma się odnosić do tych limitów wydatków.

Dyrektor Departamentu IP wskazała, że informacja o zwrotach dotyczących płatności z lat ubiegłych, zgodnie z zaleceniami Najwyższej Izby Kontroli, jest prezentowana w ramach sprawozdania operatywnego budżetu państwa w postaci Tabeli 20. Dyrektor poinformowała, że informacja o zwrotach i ich kwotach jest uwzględniana w rozliczeniach pomiędzy budżetem państwa a budżetem środków europejskich. Zdaniem Dyrektora IP: *Zgodnie z art. 118 ustęp 3 ustawy o finansach publicznych deficyt budżetu środków europejskich jest finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, nie ma zatem możliwości finansowania go ze środków pochodzących ze zwrotów płatności z lat ubiegłych, a to miałyby miejsce w przypadku stosowania rozwiązania, polegającego na wykorzystywaniu tychże środków na płatności w roku bieżącym. Zgodnie z wprowadzoną procedurą wykorzystania tzw. „Wolnych Środków”, zwroty z lat ubiegłych są systematycznie przekazywane i zaliczane do całościowego rozliczenia salda wykonania budżetu środków europejskich na przestrzeni lat, w tym do rozliczenia dotychczasowego salda finansowania BŚE z budżetu państwa (w ramach potrzeb pożyczkowych). Przekazanie „Wolnych Środków”*

¹¹ Kwota zwróconych należności głównych płatności, według stanu na dzień 6 marca 2026 r.

¹² Powyższe nie obejmuje zwrotów dokonywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Odnosnie WPR prawodawca określił odmienny sposób rozliczeń, w którym, co do zasady, zwroty kwot z poprzednich lat budżetowych są przeznaczane na finansowanie bieżących wydatków w ramach budżetu środków europejskich (§ 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 1375) oraz § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz. U. poz. 2235).

¹³ Kwota zwróconych należności głównych płatności, według stanu na dzień 6 marca 2026 r.

pozostających do dyspozycji jest dokonywane na rachunek przychodów i rozchodów krajowych zarządzany przez Departament BP. Zwroty z płatności z lat ubiegłych wpływają zatem na wieloletnie rozliczenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa związanych z finansowaniem deficytów budżetu środków europejskich. Ujęcie ich jako wynik roku bieżącego, mając na względzie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa § 13 ust. 9 -11, skutkowałoby koniecznością dokonywania transferów pomiędzy budżetem środków europejskich, a budżetem państwa, które nie wynikałyby z rzeczywistej konieczności uzupełnienia środków w ramach budżetu środków europejskich, a jedynie z dokonywania rozrachunków.

Ponadto Dyrektor Departamentu IP wskazała, że zwroty dotyczące wydatków z lat ubiegłych są ujmowane w skumulowanym wyniku budżetu środków europejskich.

(akta kontroli: tom III str. 247-250)

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny prezentuje stanowisko, iż obecny sposób ewidencjonowania zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych:

- jest niezgodny z metodą kasową, stanowiącą fundamentalną zasadę rachunkowości budżetowej¹⁴;
- pozostaje niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości¹⁵;
- skutkuje niezgodnością pomiędzy skumulowanym wynikiem finansowym BŚE, a sumą jednostkowych wyników BŚE za poszczególne lata;

tym samym prowadzi do sytuacji, w której dane ze sprawozdawczości budżetowej, tj. kluczowego mechanizmu kontroli wydatkowania środków europejskich i kontroli nad realizacją dochodów, nie odzwierciedlają rzeczywistego przebiegu zdarzeń¹⁶.

2.3. Saldo przepływów pomiędzy Polską a Unią Europejską

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w kwocie 15 120 mln euro¹⁷. Wpływy te były o 1762,9 mln euro niższe niż w 2024 r.¹⁸.

¹⁴ W przypadku BŚE jej normatywną podstawę stanowią: art. 40 ust. 2 pkt 1 ufp oraz § 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342 ze zm.).

¹⁵ Art. 40 ust. 1 ufp stanowi, iż jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie. Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.) księgowania na koncie „zysk (strata) z lat ubiegłych” (w przypadku BŚE jest to konto 964 „Skumulowany wynik wykonania budżetu środków europejskich”), co do zasady, dotyczą następujących zdarzeń: zmiany przyjętych zasad (polityki) rachunkowości (art. 8 ust. 2 i 3), straty powstałe w wyniku zbycia bądź umorzenia akcji własnych lub udziałów niepokrytych kapitałem zapasowym (art. 36a ust. 1 i 2), podział lub pokrycie wyniku finansowego (art. 53 ust. 3-5), skutki istotnego błędu popełnionego w latach ubiegłych, ale ujawnionych w bieżącym roku obrotowym lub przed zatwierdzeniem sprawozdania finansowego za ten rok obrotowy (art. 54 ust. 3).

¹⁶ Zwroty z lat ubiegłych nie są wykazywane w sprawozdaniu Rb-27UE. Prezentowane są one jedynie w tabeli uzupełniającej do sprawozdania Rb-28UE, która nie zawiera się w tabeli głównej.

¹⁷ W tym wpływy w ramach KPO (części grantowej) w kwocie 2216,2 mln euro.

¹⁸ W 2024 r. wpływy z budżetu UE w ramach KPO (części grantowej) wyniosły 6750,1 mln euro.

W 2025 r. Polska przekazała do budżetu Unii Europejskiej z tytułu składki członkowskiej oraz zwróciła środki w łącznej wysokości 8251,6 mln euro, co było kwotą porównywalną z analogiczną w 2024 r. (8452,6 mln euro).

Saldo bieżących rozliczeń w 2025 r. wyniosło 6868,4 mln euro i było o 1561,9 mln euro niższe niż w 2024 r. (8430,3 mln euro)¹⁹.

(akta kontroli: tom I str. 61)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

Minister Finansów zasilał rachunki bankowe do obsługi płatności w kwotach i terminach umożliwiających prawidłową realizację zleceń płatności złożonych przez upoważnione instytucje, co stwierdzono w wyniku badania próby dokumentów dotyczących 20 płatności na łączną kwotę 22 567,5 mln zł, tj. 25,3% wartości wszystkich płatności zrealizowanych w 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż ujmowanie w rezerwach celowych tak istotnej części planowanych wydatków BŚE (63,7%) świadczy o niewystarczającej precyzji w planowaniu potrzeb poszczególnych dysponentów.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko dotyczące konieczności wprowadzenia zmian w zasadach ewidencji księgowej i sprawozdawczości budżetowej zwrotów płatności z lat ubiegłych, które w 2025 r. wyniosły 849,6 mln zł, tak, aby były one uwzględniane w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego oraz wykazywane w głównych tabelach sprawozdań budżetowych.

3. Ewidencjonowanie operacji gospodarczych oraz rozliczenie środków europejskich z budżetem państwa

Opis stanu faktycznego

Na podstawie analizy zapisów księgowych obejmujących wrzesień i październik 2025 r. na łączną kwotę 20 764,7 mln zł stwierdzono, że dane dotyczące płatności i zwrotów dokonywanych na rachunek płatności środków europejskich były prawidłowo ewidencjonowane na kontach księgowych. Szczegółowym badaniem objęto programy/fundusze/instrumenty: 24 pozycje we wrześniu 2025 r. na kwotę 3598,8 mln zł (99,1% wydatków ujętych na koncie 906 w tym miesiącu – bez WPR i KPO) oraz 24 pozycje w październiku na kwotę 3441,7 mln zł (97,4% wydatków ujętych na koncie 906 w tym miesiącu – bez WPR i KPO). Kwoty wykazane na koncie 906 *Wydatki budżetu środków europejskich* były zgodne z odpowiednimi danymi wynikającymi z informacji otrzymanych z BGK. Dane przekazywane przez dysponentów części budżetowych

¹⁹ Uwzględniono wpływy z tytułu KPO (części grantowej).

w sprawozdaniach Rb-28UE oraz Rb-28UE WPR za wrzesień i październik 2025 r. były weryfikowane z zapisami konta 906. Różnic w badanej próbie nie stwierdzono.

(akta kontroli: tom III str. 189-190, 193-203, 258-284 pliki: 251-326)

Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa na koniec 2025 r. wyniosła 49 193,1 mln zł²⁰. Była ona wyższa od stanu na koniec 2024 r. o 12 638,6 mln zł. Wzrost kwoty pozostającej do rozliczenia wynikał przede wszystkim z konieczności sfinansowania deficytu PF 2021-2027 i PF 2014-2020 oraz z tytułu tymczasowego finansowania deficytu WPR, w łącznej wysokości 15 254,2 mln zł²¹. Przy czym operacje wpływające na zmniejszenie deficytu budżetu środków europejskich w stosunku do budżetu państwa w 2025 r. wyniosły 2615,6 mln zł²².

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśniła między innymi, że informacje przekazane w latach poprzednich dotyczące powodów trwających nadal rozliczeń Perspektywy Finansowej 2007-2013 pozostają nadal aktualne. Trwają jeszcze postępowania sądowe i administracyjne, w wyniku których możliwe jest wystąpienie konieczności wypłaty środków dla beneficjenta. Dyrektor Departamentu IP wskazała także, że w roku 2025 miały jeszcze miejsce płatności w ramach tej perspektywy. Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła, że na całościową kwotę pozostającą do rozliczenia pomiędzy BŚE a budżetem państwa w przypadku PF 2007-2013 miały wpływ przede wszystkim:

- odmienny sposób wdrażania i przepływu środków na realizację projektów w pierwszych latach perspektywy, tj. przed 2010 r. kiedy wprowadzono zasady budżetu środków europejskich,
- różnice kursowe w programach. Umowy z beneficjentami były zawierane w złotych, a rozliczenia z Komisją Europejską następowały w euro.
- trwający proces wyjaśniania i rozliczania środków odzyskanych, pochodzących ze zwrotów dotyczących płatności z lat ubiegłych w ramach PF 2007-2013 z rachunku BGK. Są one przekazywane w ramach procedury wolnych środków do budżetu państwa i służą także do rozliczenia dotychczasowego salda finansowania BŚE z budżetu państwa.
- nadal trwające prace, zmierzające do rozliczenia Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013. Zgodnie z prośbą Komisji Europejskiej jest przygotowywana korekta wniosku końcowego o płatność.

Dyrektor Departamentu IP poinformowała, że trwają również prace i uzgodnienia pomiędzy Departamentem IP a Departamentem Budżetu Państwa (Departament BP) nad sposobem technicznego oraz księgowego sposobu ostatecznego rozliczenia PF 2007-2013.

²⁰ Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa obejmowała: 21 884,2 mln zł z tytułu WPR, 6696,3 mln zł z tytułu PF 2007-2013, 9589,5 mln zł z tytułu PF 2014-2020 oraz 11 023,2 mln zł z tytułu PF 2021-2027.

²¹ Na tę kwotę składało się: 9987,5 mln zł z tytułu finansowania deficytu PF 2021-2027, 5261,7 mln zł z tytułu tymczasowego finansowania deficytu WPR, 5,0 mln zł z tytułu finansowania deficytu PF 2014-2020.

²² Na tę kwotę przypadało 1753,8 mln zł z tytułu spłaty deficytu WPR, 830,2 mln zł z tytułu rozliczeń w ramach *Procedury przekazywania wolnych środków* (680,2 mln zł dotyczyło PF 2021-2027, 130,6 mln zł PF 2014-2020, a 19,4 mln zł PF 2007-2013), 31,7 mln zł z tytułu rozliczenia rocznego z budżetem państwa (z tego 28,9 mln zł PF 2021-2027 i 2,7 mln zł PF 2014-2020).

W kwestii rozliczenia PF 2014-2020 Dyrektor Departamentu IP wskazała: *W żadnym programie PF 2014-2020 nie nastąpiło jeszcze formalne zakończenie realizacji programów przez KE. Wnioski końcowe Instytucje Zarządzające, uwzględniając możliwość przedłużenia ich składania (zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i rady (UE) 2024/795 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) oraz zmiany dyrektywy 2003/87/WE oraz rozporządzeń (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 i (UE) 2021/241), złożyły w 2025 roku. Nie kończy to jeszcze rozliczeń z budżetem UE. Do czasu formalnego zamknięcia rozliczeń programów PF 2014-2020 przez Komisję Europejską nie ma możliwości dokonania ostatecznego rozliczenia BŚE z budżetem państwa.*

Dyrektor Departamentu IP wskazała na dokonane przez Komisję Europejską potrącenia w ramach PF 2014-2020 z tytułu kar dotyczących orzeczeń TSUE w sprawach Turowa i Izby Dyscyplinarnej²³.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że prace prowadzone przez Departamenty IP i BP w obszarze PF 2007-2013 powinny zostać możliwie szybko sfinalizowane transparentnym rozliczeniem.

(akta kontroli: tom III str. 251-257, 288-289, 290-292 plik 330)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość ewidencjonowania operacji związanych z płatnościami i zwrotami dokonywanymi na rachunek płatności środków europejskich. Przedmiotowe operacje były prawidłowo ewidencjonowane na kontach księgowych. Dane wykazywane w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich były weryfikowane z zapisami w księgach rachunkowych.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. w części 87 - Dochody budżetu środków europejskich oraz obsługą płatności dokonywanych z budżetu Unii Europejskiej, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

Izba po raz kolejny zauważa, że aktualna pozostaje formułowana w latach poprzednich uwaga dotycząca nieujmowania w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego, zwrotów dotyczących płatności lat ubiegłych, jak również nieuwzględnianie ich w głównych tabelach sprawozdań budżetowych, w wyniku czego sprawozdania te nie odzwierciedlają rzeczywistego przebiegu i charakteru zdarzeń.

²³ W kwocie 626,3 mln euro.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Katarzyna Budnikowska

/podpisano elektronicznie/

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3). W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.