



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES

KFP.410.1.14.2026

**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.
Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu
państwa określonych w ustawie o finansach publicznych
oraz wykonanie budżetu państwa w częściach
81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe**

Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały numer 53/26 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 3 czerwca 2026 r., z uwzględnieniem sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych z dnia 19 maja 2026 r.

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. Poprzednio, w okresie od 13 grudnia 2023 r. do 24 lipca 2025 r., zajmował stanowisko Ministra Finansów.

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

Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/4/2026 z dnia 2 stycznia 2026 r.

Marcin Będzieszak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/11/2026 z dnia 2 stycznia 2026 r.

Piotr Korczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/7/2026 z dnia 2 stycznia 2026 r.

Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/8/2026 z dnia 2 stycznia 2026 r.

Radosław Sankowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/10/2026 z dnia 2 stycznia 2026 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-10)

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

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania przez Ministra Finansów² w 2025 r. zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej także: ufp) oraz oceny wykonania budżetu państwa w częściach 81 – *Rezerwa ogólna* i 83 – *Rezerwy celowe*. W kontroli przyjęto następujące kryteria oceny: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność.

Ocenie podlegały w szczególności:

- opracowanie i aktualizowanie harmonogramu realizacji budżetu państwa;
- rozpatrywanie wniosków dysponentów części budżetowych o przyznanie środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa;
- wykorzystanie instytucji określonych w ustawie o finansach publicznych polegających na blokowaniu planowanych wydatków, tworzeniu nowych rezerw celowych oraz dokonywaniu przeniesień w planie wydatków;
- wydawanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań;
- działania mające na celu zapewnienie przejrzystości finansów publicznych;
- wykorzystanie przeglądów wydatków publicznych w procesie budżetowym.

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

² Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów, należy 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.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli (dalej także: NIK), na podstawie zbadanych prób, ocenia, że Minister Finansów zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym ustawy o finansach publicznych, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki realizował zadania polegające na: 1) uruchamianiu – na podstawie uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów – środków z rezerwy ogólnej, 2) udzielaniu zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań, 3) rozpatrywaniu wniosków dysponentów o udzielenie zgody na zwiększenie lub zmniejszenie planu wydatków majątkowych, 4) dokonywaniu przeniesień pomiędzy częściami i działami budżetu państwa oraz 5) analizie wniosków dysponentów o ujęcie wydatków w wykazie wydatków niewygasających pod kątem spełnienia przesłanek określonych w art. 181 ust. 3 i 4 ufp. Wnioski dysponentów o przyznanie środków z rezerw celowych rozpatrywano rzetelnie i bez zbędnej zwłoki, za wyjątkiem czterech przypadków z badanej próby 33 wniosków, gdy wnioski procedowano długotrwale⁵. Ponadto środki z rezerwy celowej poz. 8⁶ wykorzystywano m.in. do finansowania wynagrodzeń w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej także: KPO), co było niezgodne z regułami finansowania inwestycji z tego instrumentu określonymi w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷.

Minister Finansów nie podjął wystarczających działań w celu zapewnienia przejrzystości finansów publicznych, o co NIK wnioskuje od kilku lat. W myśl art. 109 ust. 1 ufp ustawa budżetowa powinna stanowić podstawę gospodarki finansowej państwa. W 2025 r. w dalszym ciągu wykorzystywano mechanizm finansowania części zadań poza budżetem państwa, przy pomocy funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego (dalej także: BGK) na podstawie ustaw⁸. Skala tego finansowania była podobna do skali w 2024 r. O ograniczaniu w 2025 r. roli ustawy budżetowej jako podstawy gospodarki finansowej państwa świadczy nie tylko fakt funkcjonowania funduszy w BGK, ale także dokonanie w trakcie roku istotnej zmiany w strukturze źródeł finansowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 polegającej na zastąpieniu części zaplanowanych wpłat z budżetu państwa (w wysokości 9,1 mld zł) dodatkowymi emisjami obligacji BGK na rzecz tego funduszu. Zmiana ta, pomimo zaciągnięcia znacznych zobowiązań gwarantowanych przez Skarb Państwa, odbyła się na poziomie Ministerstwa Finansów, poza kontrolą parlamentarną; w szczególności nie wymagała zgody Sejmu ani jego organów.

Pozytywnie natomiast należy ocenić działania Ministra Finansów podejmowane w latach 2023-2025, które przyczyniły się do zapewnienia jawności planów finansowych funduszy prowadzonych w BGK i sprawozdań z ich realizacji.

⁴ 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.

⁵ Dotyczyło to trzech wniosków rozpatrzonych odmownie i jednego wniosku, który został uwzględniony.

⁶ Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 198, ze zm.; dalej także: uzppr. Zasady finansowania inwestycji w ramach KPO określono w art. 14II uzppr.

⁸ W dalszej części wystąpienia fundusze te oraz nowo utworzony Finansowy Instrument Współpracy Rozwojowej określa się również jako fundusze prowadzone w BGK, fundusze obsługiwane przez BGK lub fundusze przepływowe.

NIK zwraca uwagę, że pomimo wykorzystywania mechanizmu finansowania zadań za pomocą ww. funduszy, w sposób sztuczny obniżającego deficyt budżetu państwa, deficyt ten w 2025 r. wyniósł 275,7 mld zł, przy wydatkach na poziomie 870,2 mld zł, co oznacza, że blisko 1/3 wydatków (31,7%) nie znajdowała pokrycia w zrealizowanych dochodach.

Minister Finansów nie podjął zdecydowanych działań na rzecz ograniczenia deficytu budżetu państwa ani w 2025 r., ani na kolejne lata, poza opracowaniem projektów ustaw mających na celu zwiększenie dochodów z tytułu niektórych podatków i opłat oraz pewnych rozwiązań służących poprawie ściągальności podatków i zwiększeniu efektywności egzekucji administracyjnej. Działania te należy uznać za niewystarczające, ponieważ – według szacunków Ministerstwa Finansów – miały one przynieść w 2026 r. skutek finansowy w wysokości jedynie 18,7 mld zł⁹, co przy wymienionej kwocie deficytu budżetu państwa w 2025 r. i wysokości deficytu planowanego na rok 2026 (271,7 mld zł) w zasadniczy sposób nie wpłynie na poprawę sytuacji. W obliczu ryzyka przekroczenia wielkości deficytu budżetu państwa określonej w ustawie budżetowej Minister Finansów nie zasięgał informacji o możliwych oszczędnościach i nie sygnalizował dysponentom potrzeby ograniczania niektórych wydatków oraz dokonywania blokad. Dopiero w piśmie z 11 grudnia 2025 r. Minister Finansów przypomniał dysponentom o konieczności niezwłocznego blokowania planowanych wydatków budżetowych, w przypadku stwierdzenia przesłanek określonych przepisem art. 177 ust. 1 ufp. W *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* wskazano przegląd wydatków jako jedno z dwóch działań racjonalizujących wydatki państwa. Jednak dotychczas instrument ten nie przyczynił się do wprowadzenia istotnych oszczędności i nie miał wpływu na opracowanie ustawy budżetowej na rok 2025. W 2025 r. zakończono¹⁰ wyłącznie jeden przegląd wydatków, a dwa były w trakcie realizacji.

Wstępne dane o wykonaniu podstawowych wskaźników makroekonomicznych w 2025 r. wskazują, że sytuacja makroekonomiczna okazała się mniej sprzyjająca wykonaniu budżetu niż zakładano na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2025. Bliskie wykonaniu były prognozy produktu krajowego brutto, dynamiki popytu krajowego i spożycia ogółem. Największe rozbieżności pomiędzy prognozą a wykonaniem odnotowano w przypadku wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, dynamiki spożycia publicznego i nakładów brutto na środki trwałe oraz stopy bezrobocia rejestrowanego. Różnice te wynikają głównie z materializacji czynników ryzyka wskazanych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, a w przypadku stopy bezrobocia rejestrowanego – ze zmian w przepisach dotyczących ewidencji osób bezrobotnych.

⁹ Wielkość wskazana w *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* z października 2025 r.

¹⁰ Przegląd wydatków na *Priorytetowy Program „Czyste powietrze”* przeprowadzono w 2024 r., a w 2025 r. nastąpiło uzgodnienie raportu z tego przeglądu.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

Parametry makroekonomiczne

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2025¹¹ Ministerstwo Finansów założyło m.in.: wzrost PKB w ujęciu realnym na poziomie 3,9%, średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych i inflację – na poziomie 5%, a także wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej o 7,1%. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2025 r. miała wynieść 4,9%.

Według wstępnych danych za 2025 r. podanych przez Główny Urząd Statystyczny¹² PKB wzrósł o 3,6% wobec 3,9% prognozowanych przez Ministerstwo Finansów. Różnica między wskazanymi wielkościami wynika przede wszystkim ze słabszego od prognozowanego wzrostu inwestycji. Rzeczywista dynamika nakładów brutto na środki trwałe w ujęciu realnym wyniosła 4,3% wobec prognozowanych 6,4%, co było spowodowane m. in. opóźnieniami w wykorzystaniu środków z Unii Europejskiej, w tym z KPO. Ponadto słabszy od zakładanego popyt zewnętrzny, przy jednocześnie wysokiej importochłonności części inwestycji, w szczególności wydatków na cele obronne, przełożył się na mniej korzystny wkład eksportu netto do wzrostu PKB.

Niższa od prognozowanej dynamika inwestycji była związana z utrzymującymi się ograniczeniami inwestycji prywatnych, wynikającymi z podwyższonego kosztu kapitału, mimo rozpoczętego cyklu obniżek stóp procentowych: realne stopy procentowe pozostawały względnie wysokie oraz niepewności dotyczącej sytuacji geopolitycznej i tempa ożywienia u głównych partnerów handlowych. Tempo wzrostu inwestycji publicznych zostało natomiast osłabione przez wolniejsze wydatkowanie środków unijnych.

W 2025 r. odnotowano dynamikę eksportu 4,5%, wyższą o 0,5 punktu procentowego niż prognozowało Ministerstwo Finansów. Również import na poziomie 5,6% okazał się wyższy o 0,7 punktu procentowego niż w prognozie. Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej Ministerstwa Finansów (dalej także: Departament PM) wyjaśniła, że większa od prognozowanej dynamika eksportu w 2025 r. wynikała częściowo z niższej od zakładanej wartości bazowej. Na etapie projektu ustawy budżetowej na 2025 r.¹³ prognozowano dynamikę eksportu w 2024 r. na poziomie 2,5%, podczas gdy faktycznie wyniosła ona 2%, co statystycznie przełożyło się na wyższą dynamikę wzrostu w roku następnym. Wyższa dynamika importu również była związana z niższą od prognozowanej wartością bazową. Ponadto na poziom importu w 2025 r. wpływ miała realizacja importochłonnych inwestycji, których dokładna skala oraz związana z nimi wartość importu nie mogły być w pełni przewidziane na etapie sporządzania prognozy.

Dynamika spożycia prywatnego była w 2025 r. o 0,6 punktu procentowego niższa niż w prognozie Ministerstwa Finansów (wykonano 3,7%, prognozowano 4,3%), a dynamika spożycia publicznego o 2,3 punktu procentowego wyższa (wykonano 4,8%, prognozowano 2,5%).

¹¹ Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2025 z września 2024.

¹² Główny Urząd Statystyczny, Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w 4 kwartale 2025 r., 2 marca 2026 r., <https://publikacje.new.stat.gov.pl/portal-publikacje/wstepny-szacunek-produktu-krajowego-brutto-w-4-kwartale-2025-r>.

¹³ Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2025, Warszawa, wrzesień 2024, s. 21.

Zastępca Dyrektora Departamentu PM wskazała, że na etapie opracowania prognozy zakładano, że w 2025 roku po wcześniejszym okresie odbudowy oszczędności, wyższe dochody do dyspozycji będą w większym stopniu przekierowane na bieżącą konsumpcję. Z kolei na wyższą dynamikę spożycia publicznego wpłynęły wyższe koszty pracy oraz wzrost wydatków na cele obronne, z których część była składową konsumpcji publicznej. Wyższa dynamika realna była również wspierana przez znacznie niższą od prognozowanej inflację.

Wyższe od prognozowanego przez Ministerstwo Finansów okazało się przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 2025 r., które wyniosło: 8904 zł, podczas gdy prognoza zakładała poziom 8673 zł. Czynniki wspierającymi wyższą dynamikę przeciętnego wynagrodzenia były podwyżki płacy minimalnej, waloryzacja wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz czynniki strukturalne, w szczególności zmiany demograficzne ograniczające podaż pracy. Stopa bezrobocia pozostawała na niskim poziomie, co sprzyjało utrzymywaniu się presji płacowej.

Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2025 r. wyniósł 3,6%¹⁴, a zatem o 1,4 punktu procentowego mniej niż prognozowano. Zastępca Dyrektora Departamentu PM wyjaśniła, że prognoza Ministerstwa Finansów odzwierciedlała stan wiedzy z połowy 2024 r., który opierał się na niepewności co do kształtowania się cen energii, możliwej eskalacji wojny w Ukrainie oraz sytuacji na głównych rynkach eksportowych. W scenariuszu makroekonomicznym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej założono istotny wzrost cen energii elektrycznej dla odbiorcy końcowego od drugiej połowy 2025 r., natomiast ostatecznie ceny energii zostały „zamrożone” na poziomie 500 zł/MWh do końca 2025 r., zgodnie z ustawą z dnia 12 września 2025 r. o bonie ciepłowniczym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia wysokości cen energii elektrycznej¹⁵, co wpłynęło na powstałe rozbieżności pomiędzy prognozą a wykonaniem. W Wieloletnich założeniach makroekonomicznych na lata 2025-2029, przyjętych przez Radę Ministrów 29 kwietnia 2025 r., prognozowano średnią inflację w 2025 r. na poziomie 4,5%, a w ich aktualizacji z 16 lipca 2025 r. prognoza była na poziomie 3,7%, czyli bliskim wykonaniu.

Stopę bezrobocia rejestrowanego na koniec 2025 r. Ministerstwo Finansów prognozowało na poziomie 5%. Wzrost wskaźnika z 5,1% na koniec 2024 r. do 5,7% na koniec 2025 r. wynikał zarówno ze zmian ustawowych, jak i sytuacji na rynku pracy. Ustawą z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia¹⁶ ułatwiono rejestrację osoby bezrobotnej w urzędach pracy oraz utrzymanie statusu osoby bezrobotnej, przez co dane dotyczące stopy bezrobocia rejestrowanego z lat 2024 i 2025 nie są porównywalne. Zharmonizowana stopa bezrobocia BAEL¹⁷ w 2025 r. wzrosła z 2,9% do 3,1%¹⁸, a zatem pozostawała na poziomie bezpiecznym

¹⁴ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2026 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2025 r. (M.P. poz. 81).

¹⁵ Dz. U. poz. 1302 ze zm.

¹⁶ Dz. U. poz. 620, ze zm.

¹⁷ Stopa bezrobocia BAEL – udział liczby osób bezrobotnych w liczbie osób aktywnych zawodowo

¹⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en&category=t_labour.t_employ.t_lfsi.t_une

dla gospodarki, a niewielka skala jej wzrostu uzasadnia stwierdzenie, że za zwiększenie stopy bezrobocia rejestrowanego w 2025 r. odpowiadały głównie zmiany metodologiczne.

(akta kontroli: tom I str. 131-137)

Prognoza parametrów makroekonomicznych zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2025 r. opierała się na założeniach według stanu wiedzy aktualnego w okresie sporządzenia tej prognozy. Czynniki ryzyka, które się zmaterializowały, zostały zidentyfikowane i wymienione w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, tj. w szczególności sytuacja geopolityczna i stopień wykorzystania środków z funduszy unijnych. Prognoza prawidłowo wskazywała utrzymanie stabilnego wzrostu gospodarczego i dobrej sytuacji na rynku pracy. Największa rozbieżność pomiędzy wielkością prognozy a jej realizacją dotyczyła stopy inflacji i była efektem m.in. założeń dotyczących regulowanych cen energii i paliw, zmian w strukturze systemu wag stosowanego przez Główny Urząd Statystyczny (dalej także: GUS) w obliczeniach wskaźników towarów i usług konsumpcyjnych (tzw. koszyka inflacyjnego GUS), m.in. spadku wagi zmian cen żywności.

Rozdysponowanie środków z części 81 – Rezerwa ogólna

W ustawie budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.¹⁹ rezerwę ogólną utworzono w kwocie 500 mln zł, tj. o 149 mln zł (23%) niższej niż w ustawie budżetowej na poprzedni rok. Z rezerwy tej rozdysponowano 196 mln zł, tj. 39,2% zaplanowanych środków, w tym 185,6 mln zł (94,7%) uchwałami Rady Ministrów, a pozostałą część zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów (5,3%). Minister Finansów w związku z uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów wydał decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2025 (decyzje budżetowe) w łącznej kwocie 196 mln zł, tj. równej rozdysponowanej z rezerwy ogólnej. Decyzje te Minister wydał niezwłocznie, średnio do dziewięciu dni kalendarzowych od dnia przekazania wniosku przez dysponenta części²⁰.

Z rezerwy ogólnej zwiększono wydatki ośmiu części budżetowych. Większość środków (94,7%) została podzielona dla trzech części: 28 – *Szkolnictwo wyższe i nauka* (75,6 mln zł, tj. 38,6%), 57 – *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego* (70 mln zł, tj. 35,7%) i 59 – *Agencja Wywiadu* (40 mln zł, tj. 20,4%). Pozostałe środki przyznano czterem wojewodom i Ministrowi Spraw Zagranicznych – dysponentowi części 45 – *Sprawy zagraniczne*.

(akta kontroli: tom I str. 138-141, pliki 1-30, 81-85)

Rozdysponowanie środków z części 83 – Rezerwy celowe

W ustawie budżetowej na rok 2025 zaplanowano rezerwy celowe w 63 pozycjach na ogólną kwotę 87 085,7 mln zł, przy czym rezerwa o najwyższej wartości, w poz. 57 *Wpłata do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, stanowiła 35% ogółu rezerw celowych zaplanowanych w budżecie państwa.

¹⁹ Dz. U. poz. 63.

²⁰ Wyliczona średnia nie obejmuje decyzji korygujących decyzję budżetową. Jako datę złożenia wniosku przyjęto dzień jego przekazania do Ministerstwa Finansów za pośrednictwem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, przy czym do wyliczenia średniej nie uwzględniono wniosków, które wycofali dysponenti części. Do wyliczania średniej uwzględniono dzień złożenia wniosku.

W trakcie roku budżetowego, zgodnie z postanowieniami art. 177 ust. 6 i 7 ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych z dnia 20 listopada 2025 r. została utworzona w budżecie państwa jedna nowa rezerwa celowa w wysokości 1000 mln zł, z wydatków zablokowanych w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, z przeznaczeniem na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa. Rezerwa ta powstała w związku ze zgłoszonym przez Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej niedoborem środków na finansowanie wypłat wynikających z przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²¹, ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²², ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów²³ oraz z art. 10 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin "Za życiem"²⁴.

(akta kontroli: tom VI str. 144, 150-159)

W trakcie roku budżetowego, na wnioski Ministra Finansów skierowane w trybie art. 154 ust. 9²⁵ ufp, Komisja Finansów Publicznych wydała pozytywne opinie dotyczące zmiany przeznaczenia 14 pozycji rezerw celowych budżetu państwa na ogólną kwotę 10 052,9 mln zł. W największym stopniu dotyczyło to:

- poz. 60 *Uzupełnienie środków na realizację zadań publicznych w związku ze zmianami źródła finansowania* – 3816,1 mln zł;
- poz. 24 *Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym* – 1500 mln zł;
- poz. 18 *Dofinansowanie zadań w obszarze rolnictwa, w tym na pomoc dla poszkodowanych w związku z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych* – 1454,7 mln zł;
- poz. 35 *Uzupełnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń z zakresu rodziny i zabezpieczenia społecznego oraz na wypłatę świadczeń socjalnych i świadczeń motywacyjnych, o których mowa w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie o Straży Granicznej oraz ustawie o Służbie Ochrony Państwa* – 1004,1 mln zł;
- poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* – 838,4 mln zł.

Cele, na które przeznaczono najwięcej środków w wyniku zmiany przeznaczenia rezerw celowych budżetu państwa to:

- zwiększenie dotacji podmiotowej z budżetu państwa dla Narodowego Funduszu Zdrowia na finansowanie świadczeń gwarantowanych – 6384 mln zł²⁶;
- realizacja zadań związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt (w tym finansowanie programów zwalczania), badanie monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt, produktach pochodzenia zwierzęcego i paszach, finansowanie zadań zleconych przez Komisję Europejską oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji

²¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1208, ze zm.

²² Dz. U. z 2026 r. poz. 79.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 246.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1829.

²⁵ Zgodnie z art. 154 ust. 9 ufp – w brzmieniu obowiązującym w 2025 r. – Minister Finansów mógł, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej. Aktualnie kwestię tę reguluje art. 154 ust. 6 ufp.

²⁶ Kwota ogółem przekazana z rezerw celowych budżetu państwa na zwiększenie dotacji podmiotowej dla NFZ wyniosła 7304 mln zł (dodatkowo obejmuje środki w wysokości 920 mln zł uruchomione z poz. 67 *Środki na zadania w obszarze zdrowia* sześcioma decyzjami Ministra Finansów).

- Weterynaryjnej, w tym wypłata wynagrodzeń dla lekarzy wyznaczonych na podstawie art. 16 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej²⁷ – 1292,4 mln zł;
- sfinansowanie skutków wejścia w życie ustawy z dnia 12 września 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad zakwaterowania funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa oraz poprawy niektórych warunków pełnienia służby²⁸ – 1051,7 mln zł;
 - dofinansowanie ustawowych zadań związanych z realizacją misji publicznej w 2025 roku określonej w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji²⁹ (dotacja celowa) – 800 mln zł.

(akta kontroli: tom II plik 084)

Z poz. 8 rezerw celowych finansowana była m.in. inwestycja G1.1.4 *Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU w ramach KPO*. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli taki sposób finansowania nie został przewidziany przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju a jego wykorzystanie stanowi nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 35-42, 129-142, 182-193)

Zwiększenie dotacji podmiotowej z budżetu państwa dla Narodowego Funduszu Zdrowia na finansowanie świadczeń gwarantowanych nastąpiło w roku 2025 r. czterokrotnie. Dokonane to zostało w wyniku uruchomienia środków z poz. 67 *Środki na zadania w obszarze zdrowia* oraz zmiany przeznaczenia sześciu pozycji rezerw celowych budżetu państwa³⁰. W przypadku zmiany przeznaczenia pozycji rezerw celowych, największe znaczenie miało zmniejszenie dwóch pozycji rezerw celowych: poz. 24 – o 1500 mln zł oraz poz. 60 – o 3816,1 mln zł. W przypadku poz. 60 – największa część kwoty, której przeznaczenie zostało zmienione (2392,2 mln zł) wynikała z przyjęcia ustawy z dnia 12 września 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu weryfikacji prawa do świadczeń na rzecz rodziny dla cudzoziemców oraz o warunkach pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa³¹. Środki w poz. 60 rezerw celowych zaplanowane zostały na finansowanie skutków nieprzedłużenia terminu legalności pobytu obywateli Ukrainy, a na mocy wskazanej wcześniej ustawy termin legalności pobytu obywateli Ukrainy, a tym samym okres finansowania zadań z Funduszu Pomocy, został przedłużony do 4 marca 2026 roku, w wyniku czego nie było konieczności wykorzystania na ten cel środków rezerwy celowej. Pozostała kwota, tj. 1424 mln zł, wynikała z niewykorzystania środków zaplanowanych na finansowanie skutków zmiany ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³² w zakresie zmiany zasad opłacania składki zdrowotnej przez przedsiębiorców.

(akta kontroli: tom II str. 57-67, 142-146, pliki 068-079)

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 12, ze zm.

²⁸ Dz. U. poz. 1366.

²⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, ze zm.

³⁰ Poz. 8, 16, 24, 30, 37 i 60.

³¹ Dz. U. poz. 1301.

³² Dz. U. z 2025 r. poz. 1461, ze zm.

Rezerwy celowe w budżecie państwa zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 87 085,7 mln zł rozdysponowano w wysokości 66 778,9 mln zł (stanowiącej 76,7% środków zaplanowanych w ustawie), w tym 9911,1 mln zł (11,4%) podzielono w wyniku zmian przeznaczenia dokonanych w trybie art. 154 ust. 9 ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Z utworzonej w dniu 20 listopada 2025 r. nowej pozycji rezerw celowych w kwocie 1000 mln zł rozdysponowano 366,8 mln zł, tj. 36,7% środków.

Najwyższe nierozdysponowane kwoty wystąpiły w następujących pozycjach rezerw: 57 – 9082,3 mln zł, 8 – 3719,5 mln zł, 24 – 1948,4 mln zł, 4³³ – 1241,5 mln zł oraz 56 – 733,7 mln zł, przy czym wskazać należy, że w poz. 8 zmiana przeznaczenia wyniosła 300 mln zł, poz. 24 – 1500 mln zł, a poz. 56 – 838,4 mln zł.

Najniższe rozdysponowanie wśród pozycji rezerw celowych o kwotach powyżej 1000 mln zł, zgodne z przeznaczeniem określonym ustawą budżetową, wystąpiło w przypadku poz. 24 i wyniosło 26%.

(akta kontroli: tom II str. 35-42, 57-67, 142-144, 150-155; tom VI str. 150-151)

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej (IP) jako przyczyny niskiego rozdysponowania poz. 24 wskazała zmiany w realizacji inwestycji, w tym związane ze zmianą harmonogramów, wynikające z prowadzonych rewizji KPO oraz długotrwałe procedury przetargowe, w tym odwołania oraz wnioski o kontrole kierowane do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przez oferentów. W czerwcu 2025 r. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej dokonało aktualizacji limitów wydatków na 2025 r. dla poszczególnych instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji, w wyniku których wskazało, że środki z ww. pozycji rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 1885 mln zł nie będą wydatkowane w 2025 r., co umożliwiło zmianę przeznaczenia części tej kwoty.

Brak rozdysponowania poz. 57 *Wpłata do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* w kwocie 9082,3 mln zł był zdeterminowany ówczesną sytuacją makroekonomiczną i odpowiedzią na ryzyko przekroczenia planowanego deficytu budżetu państwa na koniec roku, w związku z prognozowanymi niższymi od planu dochodami budżetowymi i koniecznością ograniczenia wydatków w celu mitygacji tego ryzyka.

Przyczyny niskiego rozdysponowania poz. 60 rezerw celowych zostały wskazane w akapicie dotyczącym środków z rezerw celowych uruchomionych na zwiększenie dotacji podmiotowej dla Narodowego Funduszu Zdrowia.

Niższe rozdysponowanie czterech pozycji rezerw (4, 18, 44³⁴ i 56) spowodowane było niższym faktycznym zapotrzebowaniem na środki budżetowe w stosunku do zgłoszonych potrzeb na etapie planowania.

(akta kontroli: tom II str. 68-76, 142-146, 156-172-181)

³³ Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym 786.176 tys. zł na realizację „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” oraz „Projektu budowania odporności na zmiany klimatu w gospodarce wodnej”.

³⁴ Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych.

Jedna pozycja rezerw celowych, poz. 48 – *Rezerwa na finansowanie działań ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie rezerw strategicznych, w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, na skutek zdarzeń, których nie można było przewidzieć ani im przeciwdziałać*, nie została rozdysponowana w ogóle, w związku z niewystąpieniem dysponenta z wnioskiem o uruchomienie środków.

18 pozycji rezerw celowych na ogólną kwotę 8566,6 mln zł zostało rozdysponowanych w całości, zgodnie z przeznaczeniem określonym ustawą budżetową.

(akta kontroli: tom II pliki 082, 089-090; tom VI str. 150-151)

Minister Finansów nie wprowadził na rok 2025 odmiennych, w stosunku do dotąd stosowanych szczególnych zasad zarządzania rezerwami celowymi budżetu państwa w wymiarze organizacyjnym lub merytorycznym, bowiem jak wskazał Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa nie było takiej potrzeby.

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

Badanie przeprowadzone na próbie 18 celowo dobranych decyzji³⁵ dotyczących uruchomienia środków z rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 31 312,7 mln zł, stanowiącą 45,7% całkowitego rozdysponowania środków, wykazało, że Minister Finansów:

- rozpatrywał wnioski dysponentów złożone w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR (dalej: TREZOR) bez zbędnej zwłoki, za wyjątkiem jednego przypadku, gdy decyzja budżetowa została wydana po 174 dniach od złożenia wniosku, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Średni czas rozpatrywania spraw wyniósł 12,6 dnia, lecz przy wyłączeniu najdłuższej załatwianej sprawy czas ten był znacznie krótszy i wyniósł 3,1 dnia.
- bez zbędnej zwłoki występował do Komisji Finansów Publicznych w sprawach dotyczących zmiany przeznaczenia rezerw; w zbadanych ośmiu sprawach wnioski Ministra Finansów do Komisji został skierowany co do zasady w dniu otrzymania wniosku dysponenta (w jednym przypadku czas procedowania wyniósł 8 dni);
- dokonywał podziału rezerw, przestrzegając terminów określonych w art.154 upf lub przepisach szczególnych³⁶;

³⁵ Do badania, według osądu kontrolera, wybrano przede wszystkim decyzje o kwotach przekraczających 600 mln zł w dziewięciu pozycjach rezerw celowych budżetu państwa oraz decyzje, w których dokonano zmian przeznaczenia rezerwy o wartości co najmniej 200 mln zł.

³⁶ Jedną z badanych decyzji dotyczyła sfinansowania skutków wejścia w życie ustawy z dnia 12 września 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad zakwaterowania funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa oraz poprawy niektórych warunków pełnienia służby. Wydana ona została 10 grudnia 2025 r. na podstawie wniosku z 28 listopada 2025 r. Zgodnie z art. 22 ust. 1-3 ww. ustawy:

- w roku 2025 m właściwy do spraw finansów publicznych może dokonać zmiany przeznaczenia rezerw celowych;
- podziału rezerw celowych, których przeznaczenie zostało zmienione zgodnie z powyższym tire, minister właściwy do spraw finansów publicznych może dokonać do dnia 15 grudnia 2025 r. na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub właściwego wojewody, złożony do 5 grudnia 2025 r.

- rozdysponował środki zgodnie z celami określonymi dla poszczególnych pozycji rezerw, a w przypadku zmiany przeznaczenia w trybie art. 154 ust. 9 ufp – zgodnie z celami wskazanymi w opinii Komisji Finansów Publicznych.

(akta kontroli: tom II str. 18-34, pliki 081, 084, 087-088)

W 2025 r. Minister Finansów w 106 przypadkach odmówił przyznania środków z rezerw celowych budżetu państwa. Średni czas rozpatrzenia wniosków o dokonanie podziału rezerw celowych, w przypadku których zapadła decyzja odmowna wyniósł 18 dni, a mediana czasu rozpatrzenia – 14 dni. W jednym przypadku czas ten przekraczał 100 dni, w 14 przypadkach – od 30 do 100 dni. Jednocześnie w jednym przypadku decyzja odmowna została wydana tego samego dnia, a w 19 przypadkach – od jednego do pięciu dni.

(akta kontroli: tom II s. 18-34, pliki 080, 085-086)

Analiza próby 15³⁷ wniosków o przyznanie środków z rezerw celowych zakończonych decyzją odmowną, dobranych w sposób celowy, wykazała, że w pięciu przypadkach długo procedowano wnioski, a pozostałych czas na rozpatrzenie wniosku wynosił średnio 8,3 dnia. Z pięciu najdłużej rozpatrywanych wniosków, w jednym przypadku³⁸ długi czas procedowania (77 dni) uzasadniony był bezprecedensowym charakterem wniosku i koniecznością dokonania szczegółowych analiz, a w kolejnym³⁹ – na czas procedowania (41 dni) wpłynęło błędne przekazanie wniosku przez dysponenta w systemie TREZOR. W pozostałych trzech przypadkach wnioski procedowano długotrwale, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 81-128, 160-168, 205-212, pliki 080, 085-086)

Wnioski dysponentów były analizowane przez pracowników Ministerstwa Finansów w szczególności pod kątem istnienia podstaw prawnych do sfinansowania z budżetu państwa określonych zadań oraz zgodności wydatku z przeznaczeniem rezerwy.

(akta kontroli: tom II pliki 080, 085-086)

Zapewnienia finansowania lub dofinansowania

Według stanu na koniec 2024 r. obowiązywały decyzje o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, na 2025 r. i na lata kolejne, w wysokości 6553,5 mln zł.

W 2025 r. wpłynęło 617 wniosków o wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania, na podstawie których udzielono 587 zapewnień. W 22 przypadkach odmówiono ich udzielenia, a osiem wniosków nie zostało rozpatrzonych do końca 2025 r.

W 2025 r., na wniosek dysponentów, dokonano 776 korekt dotyczących decyzji wydanych w tym roku, jak i latach wcześniejszych. Jako główne przyczyny korekt dysponenci wskazywali m.in. zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego, w tym konieczność przesunięcia na rok 2026 zaplanowanych wydatków, zmniejszenie kosztów realizowanego zadania, zmianę nazwy

³⁷ Do próby dobrano wnioski o bardzo krótkim (0-1 dzień) oraz o długim (przekraczającym 30 dni) czasie procedowania.

³⁸ Wniosek Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o decyzję Ministra Finansów dotyczącą uruchomienia środków z poz. 16 rezerw celowych.

³⁹ Wniosek Wojewody Wielkopolskiego o decyzję Ministra Finansów dotyczącą uruchomienia środków z poz. 16 rezerw celowych na refundację poniesionych wydatków przez Powiat Poznański w roku 2024 na zadanie zlecone.

zadania/przedsięwzięcia oraz sytuację, w której finansowanie zadania nastąpiło ze środków pochodzących z innego źródła.

W 2025 r. wydano decyzje o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na kwotę 6066,2 mln zł.

Kwota zapewnień udzielonych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na 2025 r. wynikająca z decyzji wydanych w tym roku i w latach poprzednich wyniosła 4287,3 mln zł, z tego:

- 594,2 mln zł z tytułu zapewnień wydanych w 2025 r.,
- 3693,1 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w latach poprzednich.

W związku z udzielonymi na 2025 r. zapewnieniami uruchomiono środki z rezerw celowych w kwocie 3125,1 mln zł, stanowiącej 72,9% łącznej kwoty zapewnień. Najwięcej środków na zadania objęte zapewnieniami finansowania lub dofinansowania uruchomiono z rezerwy poz. 24 *Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym* (762,4 mln zł) oraz poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* (502,9 mln zł).

Kwota udzielonych zapewnień finansowania według stanu na koniec 2025 r. wyniosła 8337,6 mln zł i była o 1784,1 mln zł, tj. o 27,2% wyższa niż na koniec 2024 r.

(akta kontroli: tom III str. 59-162)

Badanie 15 decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania wydanych w 2025 r. wykazało, że były one wydane bez zbędnej zwłoki, a średni czas rozpatrywania wniosku o zapewnienie wyniósł 20 dni. Podziału rezerw celowych na finansowanie lub dofinansowanie zadań, dla których zostały udzielone zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa Minister Finansów dokonał zgodnie z art. 154 ust. 3⁴⁰ ufp, nie później niż do 20 grudnia 2025 r.

W przeanalizowanych 14 sprawach dotyczących odmowy wydania zapewnienia lub innych sytuacji skutkujących niewydaniem decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania nie stwierdzono nieprawidłowości. W zbadanej próbie w dziewięciu przypadkach Minister Finansów wydał decyzję odmowną, a w pięciu sprawach dysponent wycofał wniosek.

(akta kontroli: tom III str. 163-512)

Blokady

W 2025 r. dokonano blokad wydatków budżetu państwa w 120 częściach budżetowych (w tym w 11 sądach apelacyjnych, 16 województwach i 18 samorządowych kolegiach odwoławczych). Blokad wydatków dokonywane były przez dysponentów części budżetowych. W 2025 r., podobnie jak w roku ubiegłym, Minister Finansów w odniesieniu do całego budżetu państwa nie dokonał blokady wydatków.

⁴⁰ W brzmieniu obowiązującym w 2025 r.

W 2025 r. dokonano 2369 blokad⁴¹ na łączną kwotę 26 432,7 mln zł, co stanowiło 159,4% kwoty zablokowanej w 2024 r. Z tego sześć blokad opiewało na kwotę powyżej 1 mld zł, a 21 – powyżej 100 mln zł. Najwięcej blokad dokonano w grudniu 2025 r. – 1760 na łączną kwotę 5898,8 mln zł (22,3%), z czego 422 w ostatnich trzech dniach roku na łączną kwotę 530,4 mln zł.

Największych kwotowo blokad (16 600 mln zł, 62,8%) dokonano, podobnie jak w roku ubiegłym, w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. W części tej niższe od planowanego okazało się zapotrzebowanie na dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (13 000 mln zł) i Funduszu Emerytur Pomostowych (500 mln zł), na wypłaty dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów (1000 mln zł) i z programu „aktywny rodzic” (1700 mln zł) oraz na wydatki na ryczałt energetyczny, deputaty węglowe kolejowe, ekwiwalent pieniężny górniczy i nauczycielskie świadczenia kompensacyjne (400 mln zł).

Blokad przekraczających 500 mln dokonano także w części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa* (2600 mln zł), w części 42 – *Sprawy wewnętrzne* (2123,8 mln zł), oraz w części 44 – *Zabezpieczenie społeczne* (578,7 mln zł).

Blisko 94% blokad planowanych wydatków (24 780,6 mln zł) było wynikiem nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3). Z tytułu opóźnienia w realizacji zadań (art. 177 ust. 1 pkt 2) zablokowano 934,8 mln zł. Przy czym planowane wydatki w kwocie 717,3 mln zł zostały zablokowane z obu wskazanych wyżej przyczyn. Z zablokowanych środków z części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* wykorzystano 1000 mln zł (3,8% wysokości zablokowanych wydatków ogółem) poprzez utworzenie nowej rezerwy celowej.

W budżecie środków europejskich dokonano w 2025 r. 243 blokady planowanych wydatków w 47 częściach na łączną kwotę 1132,2 mln zł. W 2024 r. zablokowano wydatki w wysokości 786 mln zł. Powodami blokowania wydatków były: nadmiar posiadanych środków – 159 blokad na łączną kwotę 703,2 mln zł, opóźnienia w realizacji zadań – 22 blokady na łączną kwotę 115,4 mln zł, obie wskazane przyczyny – 62 blokady na łączną kwotę 313,6 mln zł.

(akta kontroli tom I str. 13-23)

Pozostałe zmiany i przeniesienia w planie wydatków

W 2025 r. Minister Finansów działając na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, wyraził zgodę na przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych w 70 częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach i jednym samorządowym kolegium odwoławczym. Zgody dotyczyły zmniejszeń planowanych wydatków majątkowych w budżecie państwa na łączną kwotę 2587,9 mln zł i zwiększeń wydatków w tej grupie ekonomicznej o 3134,9 mln zł, tj. *per saldo* plus 547 mln zł (w 2024 r. saldo wyniosło minus 1040,8 mln zł, a w 2023 r. plus 2295,2 mln zł).

W 2025 r. największe zmiany dokonane na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp dotyczyły następujących części budżetowych: 29 – *Obrona narodowa* (zwiększenie o 1599,4 mln zł i zmniejszenie o 490,4 mln zł), 85 – *Województwa* (zwiększenie o 648,2 mln zł i zmniejszenie o 326 mln zł), 42 – *Sprawy wewnętrzne* (zwiększenie o 324,5 mln zł i zmniejszenie o 107,7 mln zł),

⁴¹ Z tego dwóch blokad: w części 1 na kwotę 965,7 tys. zł i części 12 na kwotę 1,2 mln zł – dokonano dwukrotnie (po raz pierwszy blokady miały charakter okresowy, potem nastąpiło odblokowanie środków i ponowne ich zablokowanie).

34 – *Rozwój regionalny* (zwiększenie o 42,9 mln zł i zmniejszenie o 117,9 mln zł) oraz 46 – *Zdrowie* (zwiększenie o 22,6 mln zł i zmniejszenie o 0,5 mln zł).

W 2025 r. największa zmiana w planie wydatków budżetu państwa stanowiła realizację art. 199 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej⁴². Zgodnie z tym przepisem w terminie 60 dni od dnia zatwierdzenia pierwszego *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej* minister właściwy do spraw finansów publicznych, na zgodny wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej, dokonał przeniesień wydatków zaplanowanych w dziale 752 - *Obrona narodowa* między częściami budżetu państwa. W trybie tym przeniesiono 5115,1 mln zł z części 29 – *Obrona narodowa* do części, którymi dysponują wojewodowie oraz do części 42 – *Sprawy wewnętrzne*.

W 2025 r. Minister Finansów na wniosek Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przeniósł na podstawie art. 31 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym⁴³ środki w wysokości 4000 mln zł w ramach części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* z działu 753 – *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* do działu 855 – *Rodzina*. Przeniesienie było konsekwencją niedoboru środków w planie na 2025 r. na wypłatę świadczenia wspierającego oraz niższego niż planowano zapotrzebowania na dotację z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Minister Finansów w 2025 r. nie wyraził zgody na zwiększenie wydatków majątkowych dotyczących wniosków dysponentów na kwotę 54 mln zł i zmniejszenie wydatków na kwotę 31,2 mln zł w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ufp.

Minister Finansów w 2025 r. wyraził zgodę na dokonanie, w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, 147 przeniesień w budżecie środków europejskich, w 28 częściach, w tym zwiększeń o 991,5 mln zł i zmniejszeń o 2032,1 mln zł.

W 2025 r. Minister Finansów wydał łącznie 251 decyzji na łączną kwotę 977,9 mln zł na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ufp – o przeniesieniu wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z czego 132 decyzje na łączną kwotę 866,3 mln zł dotyczyło przeniesień w budżecie środków europejskich, a 119 decyzji na łączną kwotę 111,6 mln zł dotyczyły budżetu państwa. W porównaniu do roku poprzedniego liczba decyzji wzrosła o 38, a wartość przeniesień spadła o 521,6 mln zł.

Ponadto w 2025 r. Minister Finansów dokonał przeniesienia wydatków na podstawie art. 40 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁴⁴. Wyraził również zgodę na przeniesienie wydatków przez ministra właściwego do spraw zdrowia na podstawie art. 131d ust. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

⁴² Dz. U. poz. 1907, ze zm.

⁴³ Dz. U. poz. 1429, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.

Badaniem objęto 37,3% wartości wszystkich decyzji wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp oraz 33,1% kwot z decyzji wydanych na podstawie art. 194 ust. 1 ufp. W zbadanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 74-123)

Wykonanie dochodów i wydatków budżetu państwa⁴⁵

Dochody budżetu państwa w 2025 r. wyniosły 594 524,5 mln zł, wobec 623 239,8 mln zł w roku poprzednim, co oznacza spadek w ujęciu nominalnym o 28 715,4 mln zł (o 4,6%). W 2025 r. zrealizowano 93,9% prognozy dochodów.

Dochody podatkowe w wysokości 529 224,9 mln zł stanowiły 89% całości dochodów budżetu państwa, a na pozostałą część składały się dochody niepodatkowe w wysokości 62 080,7 mln zł (10,4%) oraz środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (3218,8 mln zł).

Podatek od towarów i usług stanowił 60,8% wszystkich dochodów podatkowych, podatek akcyzowy 17,5%, podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) 12%, a podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) 5,4%.

Zrealizowane w 2025 r. dochody podatkowe stanowiły 92,7% dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej. W żadnym z kluczowych z punktu widzenia dochodów budżetu państwa podatku dochody nie przekroczyły prognozowanej kwoty. W przypadku podatku od towarów i usług zrealizowana kwota stanowiła 92% prognozy, a w przypadku podatku akcyzowego 94,3%. Podatki dochodowe zostały zrealizowane odpowiednio w wysokości 90,6% prognozy (podatek dochodowy od osób fizycznych) oraz 90,1% (podatek dochodowy od osób prawnych).

W porównaniu do roku poprzedniego dochody podatkowe były niższe o 4,8% (o 26 711,6 mln zł). Dochody z podatku od towarów i usług były wyższe o 11,8% (o 33 963 mln zł), podatku akcyzowego – o 2,4% (o 2204,1 mln zł), a podatku dochodowego od osób prawnych – o 5,7% (o 3447 mln zł). Dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych zmalały o 70,5% (o 68 847,7 mln zł). Na wysokość dochodów budżetu państwa z podatków dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych wpływ miała reforma dochodów jednostek samorządu terytorialnego (dalej także: JST) wynikająca z ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶, której przepisy m.in. w zakresie ustalania i przekazywania dochodów JST stosowano po raz pierwszy w 2025 r. W warunkach porównywalnych, tj. bez reformy udziałów JST, dochody budżetu państwa w 2025 r. byłyby wyższe o 102,5 mld zł⁴⁷.

⁴⁵ Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2025 r., a także zaprezentowane w wystąpieniu należności, zaległości i zobowiązania podano na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów przekazanych NIK 6 marca 2025 r., pochodzących ze sprawozdań Rb-27 i Rb-28 dysponentów części budżetu państwa. Dane te nie są ostateczne, gdyż sprawozdania mogą być korygowane do 30 kwietnia 2026 r. Wielkość dochodów obejmuje także wpłaty w wysokości 461,8 mln zł dokonane w marcu 2026 r. w części 77 - *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Zgodnie z § 13 ust. 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 1375) w przypadku gdy przekazanie środków, o których mowa w art. 111 pkt 16 ufp, z wyjątkiem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b oraz pkt 6 ufp, nastąpi w pierwszym kwartale nowego roku budżetowego, środki przekazane na odpowiedni rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa zalicza się na rachunek bankowy roku budżetowego, w którym odpowiadające im wydatki zostały poniesione lub refundacja dokonana.

⁴⁶ Dz. U. poz. 1572, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach JST.

⁴⁷ Komunikat Ministerstwa Finansów z dnia 24 lutego 2026 r. dot. szacunkowego wykonania budżetu państwa za 2025 r. <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budzetu-panstwa-w-2025-r>.

Dochody niepodatkowe zrealizowano w 2025 r. w wysokości 62 080,7 mln zł, co stanowiło 107,1% planu oraz 95,6% kwoty wykonanej w 2024 r. Blisko 80% tej kwoty stanowiły dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe (47 960,5 mln zł), które w 2025 r. wzrosły o 254,2 mln zł, tj. o 0,5%. Zaliczane do tej kategorii dochody z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w wysokości 12 106,1 mln zł były niższe niż w roku poprzednim o 103,1 mln zł, tj. o 14,3%, co związane było ze zmianą cen uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Na zwiększenie dochodów niepodatkowych wpływ miał również wzrost dochodów z dywidend i wpłat z zysku (o 954,8 mln zł, tj. o 17,6%) oraz cła (o 919,1 mln zł, tj. o 13,5%). W 2025 r. nie odnotowano natomiast dochodów z tytułu wpłat JST, podczas gdy w 2024 r. wyniosły one 4982,5 mln zł.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec roku wyniosły 152 831,7 mln zł i w porównaniu do 2024 r. wzrosły o 0,1% (o 116,6 mln zł), a zaległości spadły o 0,7% i wyniosły 140 687,2 mln zł. Podobnie jak w latach poprzednich największe kwoty należności i zaległości wystąpiły w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, które stanowiły 78,3% wszystkich należności (119 617,8 mln zł) i 79% wszystkich zaległości (111 078,4 mln zł). Należności i zaległości z tytułu podatku od towarów i usług stanowiły odpowiednio 58,9% i 60% wszystkich należności i zaległości budżetu państwa.

Wydatki budżetu państwa w 2025 r., według danych z rocznych sprawozdań Rb-28, wyniosły (z wydatkami niewygasającymi) 870 190,7 mln zł i stanowiły 94,4% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (921 618,2 mln zł). Na niższe niż planowano wydatki złożyły się między innymi niższe wydatki w trzech grupach: dotacje i subwencje (o 27 507,3 mln zł), świadczenia na rzecz osób fizycznych (o 6864,7 mln zł) i wydatki majątkowe (o 5449,5 mln zł).

W porównaniu do roku poprzedniego wydatki budżetu państwa wzrosły o 35 948,2 mln zł, tj. o 4,3%. Wzrost wydatków nastąpił we wszystkich grupach z wyłączeniem dotacji i subwencji, gdzie odnotowano spadek o 7501,7 mln zł (o 2%). Największy wzrost wydatków dotyczył wydatków bieżących jednostek budżetowych, które wzrosły o 16 417,4 mln zł, tj. o 11,4%, wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych – o 13 219,6 mln zł (o 9,3%) oraz na obsługę długu Skarbu Państwa – o 7037,1 mln zł (o 10,7%).

W dalszym ciągu największą część wydatków budżetu państwa stanowiły w 2025 r. dotacje i subwencje (358 973,3 mln zł), choć ich udział spadł w porównaniu do roku poprzedniego z 43,9% do 41,3%. W 2025 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych i wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowano, odpowiednio, w kwotach 161 036,3 mln zł i 155 951,8 mln zł i stanowiły one 18,5% i 17,9%. Wydatki w pozostałych grupach ekonomicznych wyniosły w 2025 r.: 75 295,3 mln zł (8,7%) – wydatki majątkowe, 72 828,3 mln zł (8,4%) – wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, 35 287,7 mln zł (4,1%) – środki własne Unii Europejskiej i 10 817,9 mln zł (1,2%) – współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

Na zmianę struktury wydatków (podobnie jak dochodów) budżetu państwa wpływ miało wprowadzenie reformy w zakresie zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Reforma ta skutkowała między innymi zmniejszeniem środków przekazywanych do JST w formie subwencji ogólnej, a także zwiększeniem dochodów własnych tych jednostek z tytułu udziałów w podatkach PIT i CIT.

Istotnym z punktu widzenia budżetu państwa wydatkiem w 2025 r. było przekazanie środków na wykup oraz wypłatę odsetek od obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., związanych z realizacją programów Tarcz Finansowych. Na ten cel wydatkowano w 2025 r. 34 662,3 mln zł, tj. 100% planu. Ponadto przekazano środki w wysokości 21 552 mln zł do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na wykup zapadających w 2025 r. obligacji.

(akta kontroli: tom IV str. 81-110)

Znaczącą część wydatków budżetu państwa stanowiły wydatki na cele obronne, które w 2025 r. wyniosły 123 599,5 mln zł i stanowiły 3,2% PKB⁴⁸. Na podaną kwotę złożyły się:

- wydatki w części 29 – *Obrona narodowa* w kwocie 118 628,1 mln zł, w tym środki w wysokości 12 523,8 mln zł przekazane do funduszy prowadzonych w BGK, tj. Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej: FWSZ) – 12 023,8 mln zł i Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – 500 mln zł,
- wydatki w dziale 752 – *Obrona narodowa* zrealizowane poza częścią 29 – *Obrona narodowa* w kwocie 4924,3 mln zł.

Wyżej wymienione wydatki z budżetu państwa stanowiły jedynie część nakładów, jakie poniesiono ze środków publicznych na cele obronne w 2025. Po zsumowaniu wydatków z budżetu państwa na cele obronne oraz wydatków FWSZ w wysokości 57 823 mln zł oraz po wyeliminowaniu wpłat z budżetu państwa w wysokości 12 023,8 mln zł uzyskuje się kwotę 169 398,7 mln zł, stanowiącą 4,4% PKB. Jednak biorąc pod uwagę wyłącznie wydatki FWSZ na realizację celów określonych w *Programie rozwoju Sił Zbrojnych* (51 396,6 mln zł)⁴⁹, łączna kwota wydatków na cele obronne (z budżetu państwa i FWSZ) wyniosła 162 972,2 mln zł i stanowiła 4,2% PKB.

(akta kontroli: tom V str. 51-55; tom VI str. 1-4)

Oprócz wydatków na cele obronne, najwięcej środków z budżetu państwa zostało przeznaczonych na wydatki klasyfikowane w działach:

- 753 – *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – 162 821,5 mln zł, w tym 64 371,4 mln zł na dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, 26 707,1 mln zł na dotacje do Funduszu Emerytalno-Rentowego, 29 745,3 mln zł na wypłatę tzw. trzynastej i czternastej emerytury,
- 757 – *Obsługa długu publicznego* – 107 490,6 mln zł, w tym 34 662,3 mln zł na spłatę obligacji PFR,
- 855 – *Rodzina* – 103 128,4 mln zł, w tym 62 916,5 mln zł na świadczenie wychowawcze, 18 020,1 mln zł na świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, 8753,2 mln zł na świadczenie wspierające⁵⁰, 6226,9 mln zł na świadczenia „aktywny rodzic”⁵¹,
- 758 – *Różne rozliczenia* – 88 820,8 mln zł, w tym 50 756,4 mln zł na subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego,

⁴⁸ Wskaźniki odnoszące do wielkości PKB obliczono przyjmując wielkość PKB według danych GUS z 2 marca 2026 r.

⁴⁹ Tj. po odjęciu od kwoty wydatków ogółem wydatków na organizację i obsługę finansowania dłużnego i wynagrodzenia prowizyjnego BGK.

⁵⁰ Świadczenie jest kierowane do osób niepełnosprawnych mających potrzebę wsparcia. Służy ono częściowemu pokryciu wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych tych osób. Przepisy wprowadzające świadczenie wspierające weszły w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

⁵¹ Wydatki związane z realizacją ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (Dz. U. z 2026 r. poz. 532).

- 750 – *Administracja publiczna* – 52 873,8 mln zł, w tym 22 335 mln zł na wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy,
- 851 – *Ochrona zdrowia* – 48 560,7 mln zł, w tym 34 720,8 mln zł⁵² na dotacje i wpłaty do Narodowego Funduszu Zdrowia.

Wydatki klasyfikowane w wymienionych siedmiu działach (750, 752, 753, 757, 758, 851 i 855) stanowiły 77,3% wydatków budżetu państwa.

Podstawowe różnice w stosunku do wydatków zrealizowanych w roku poprzednim to:

- zmniejszenie subwencji ogólnych dla JST o 68 972,6 mln zł,
- wzrost wydatków w dziale 757 – *Obsługa długu publicznego* o 41 699,4 mln zł, głównie w związku z ww. spłatą obligacji PFR, oraz wzrostem wydatków w części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa* o 7037,1 mln zł,
- wzrost wydatków w dziale 851 – *Ochrona zdrowia* o 16 561,2 mln zł, wynikający ze wzrostu dotacji podmiotowych przekazanych do Narodowego Funduszu Zdrowia o 18 153,2 mln zł,
- wzrost wydatków w dziale 855 – *Rodzina* o 10 572,3 mln zł, wynikający głównie ze zwiększenia środków na świadczenia wprowadzone w 2024 r., w tym na świadczenie wspierające – o 6013,6 mln zł,
- dokonanie wyższej, o 9552 mln zł, wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19,
- wzrost wydatków w dziale 600 – *Transport i łączność* o 5879,2 mln zł, w tym wydatków na infrastrukturę kolejową o 2134,5 mln zł.

(akta kontroli: tom VI str. 83-85)

Deficyt budżetu państwa w 2025 r. wyniósł 275 666,2 mln zł i stanowił 95,5% limitu ustalonego w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2024 r. deficyt budżetu państwa wzrósł o 30,6%, tj. o 64 663,6 mln zł.

Wysoki deficyt budżetu państwa w 2025 r. wynikał głównie z uzyskania niższych od założonych wpływów podatkowych i wysokich wydatków na cele obronne oraz na szeroko rozumiane świadczenia społeczne i ochronę zdrowia, a także na spłatę części zobowiązań PFR i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Na wysokość dochodów podatkowych wpłynęła też reforma w zakresie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jednak należy podkreślić, że skutki tej reformy zostały przewidziane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2025.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa w wysokości 72 828,3 mln zł⁵³ stanowiły 26,4% deficytu i 8,4% wydatków ogółem, podczas gdy w 2024 r. było to, odpowiednio, 31,2% i 7,9%.

Dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w 2025 r. w wysokości 76 078,9 mln zł, co stanowiło 69,2% planu. W porównaniu do roku poprzedniego dochody wzrosły o 41,5% (o 22 329,8 mln zł). Wydatki budżetu środków europejskich wykonano w wysokości 89 507 mln zł,

⁵² Podana kwota obejmuje: 1) dotację podmiotową z budżetu państwa dla NFZ na finansowanie świadczeń gwarantowanych, w wysokości 32 942,4 mln zł, 2) wpłatę na fundusz zapasowy NFZ w związku z rekompensatą ubytku przychodów z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, powstałego w wyniku zmian w zakresie ww. składek, które weszły w życie 1 stycznia 2025 r., w wysokości 1768,2 mln zł, 3) wpłatę na sfinansowanie wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne umorzonych w związku z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r., w wysokości 10,2 mln zł. Podana kwota nie obejmuje wydatków na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE.

⁵³ Wydatki w części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

tj. o 37,1% (o 24 212 mln zł) wyższej niż w 2024 r. Zrealizowane w 2025 r. wydatki stanowiły 64,9% planu, podczas gdy w 2024 r. było to 54,1%. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 13 428,1 mln zł, wobec planowanego w wysokości 27 985,1 mln zł. W 2024 r. deficyt osiągnął wartość 11 545,9 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 107-110)

Wybrane zagadnienia związane z jawnością i przejrzystością finansów publicznych

W 2025 r., podobnie jak w latach poprzednich, finansowanie części zadań publicznych odbywało się poza budżetem państwa, a skala tego finansowania była podobna jak w roku 2024. NIK uważa taki stan za nieprawidłowy, w związku z czym kwestia ta została omówiona także w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W 2025 r. w BGK funkcjonowało 20 funduszy przepływowych, podobnie jak w 2024 r., przy czym z dniem 20 grudnia 2024 r., w związku z wyczerpaniem środków na rachunku, likwidacji uległ Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, zaś w 2025 r. został utworzony Finansowy Instrument Współpracy Rozwojowej (FIWR), co nastąpiło na mocy ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o zmianie ustawy o współpracy rozwojowej oraz niektórych innych ustaw⁵⁴.

Według danych opublikowanych przez BGK⁵⁵ wydatki 20 funduszy, w tym FIWR obsługiwanych przez BGK wyniosły w 2025 r. 166 694 mln zł, tj. o 23,1% więcej niż w roku poprzednim. Kwota ta odpowiadała 4,3% PKB w 2025 r. oraz 19,2% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w tym okresie⁵⁶. Dla porównania, w 2024 r. wydatki funduszy stanowiły 3,7% PKB. Zwiększył się udział środków z budżetu państwa w finansowaniu zadań tych funduszy. Wpłaty i dotacje z budżetu państwa do tych funduszy w 2025 r. wyniosły 41,6 mld zł i stanowiły 27,2% wpływów tych funduszy, podczas gdy rok wcześniej było to – odpowiednio – 33 mld zł i 22,3%.

W 2025 r., podobnie jak w 2024 r., największe wydatki zrealizowały następujące cztery fundusze przepływowe: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowy Fundusz Drogowy oraz Fundusz Pomocy. Ich wydatki wyniosły łącznie 153 936 mln zł, tj. o 30 921,2 mln zł (o 25,1%) więcej niż w 2024 r., przy czym w 2025 r., w odróżnieniu od roku poprzedniego, istotną pozycję stanowiły wydatki na spłatę zadłużenia. Na spłatę zobowiązań z tytułu kredytów i wyemitowanych obligacji w części kapitałowej wydatkowano 35 895,5 mln zł, tj. niemal trzynastokrotnie więcej niż w 2024 r., kiedy spłacono 2848,7 mln zł. Wydatki na realizację zadań w 2025 r. wyniosły łącznie 105 227,8 mln zł, tj. o 2594,7 mln zł (o 2,4%) mniej niż w roku poprzednim. Blisko połowę tej kwoty (48,8%) stanowiły wydatki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, które w porównaniu ze zrealizowanymi w roku poprzednim wzrosły o 71,5%.

⁵⁴ Dz. U. poz. 525. Do FIWR stosuje się przepisy ufp dotyczące funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw.

⁵⁵ Dane według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 8 kwietnia 2026 r.

⁵⁶ Część wydatków funduszy była finansowana ze środków pochodzących z budżetu państwa. W przypadku wyeliminowania z obliczeń (tj. z kwoty wydatków funduszy) transferów z budżetu państwa dokonanych w 2025 r. stosunek wydatków funduszy do wydatków budżetu państwa byłby niższy i wyniósłby 14,4%, przy założeniu, że: 1) całość środków przekazanych w 2025 r. z budżetu państwa została wydatkowana, 2) kwota transferów nie obejmuje wpłat z budżetu państwa do funduszy dokonanych w latach wcześniejszych.

W przypadku pozostałych trzech omawianych funduszy kwoty wydatkowane na realizację zadań były niższe niż w 2024 r.

(akta kontroli: tom V str. 1-174, 436)

Wydatki funkcjonującego od 2020 r. Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁵⁷ w 2025 r. wyniosły 65 483,8 mln zł, z czego 35 597,4 mln zł (54,4%) przeznaczono na obsługę obligacji, w tym 29 096,1 mln zł na wykup obligacji wyemitowanych w latach wcześniejszych i 6489,1 mln zł na płatności odsetkowe. Na realizację zadań wydatkowano 29 880,3 mln zł (45,6%), w tym 23 491,8 mln zł na finansowanie Programu Inwestycji Strategicznych (21 541,5 mln zł) i Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (1950,3 mln zł) oraz 6388,3 mln zł na finansowanie różnego rodzaju mechanizmów rekompensat i wyrównywania cen, mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej, źródeł ciepła i paliw gazowych. Wpływy Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2025 r. wyniosły 51 678,1 mln zł i pochodziły głównie z krajowych emisji obligacji (27 734,7 mln zł) oraz wpłat z budżetu państwa (21 552 mln zł). Na koniec 2025 r. stan funduszu wyniósł 3895,7 mln zł.

(akta kontroli: tom V str. 29-50)

Wydatki utworzonego w 2022 r. Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych⁵⁸ w 2025 r. wyniosły 57 823 mln zł i były o 22 757,8 mln zł (o 64,9%) wyższe niż w roku poprzednim. Na realizację celów określonych w *Programie rozwoju Sił Zbrojnych*⁵⁹ wydatkowano 51 396,6 mln zł, a na organizację i obsługę finansowania dłużnego – 6421,3 mln zł, w tym 3347,9 mln zł na spłatę rat kapitałowych. Wpływy tego funduszu w wysokości 54 400,9 mln zł pochodziły głównie z finansowania dłużnego, tj. z kredytów i pożyczek (38 984,9 mln zł) i emisji obligacji (1927,1 mln zł), oraz z wpłat z budżetu państwa (12 023,8 mln zł). Na koniec 2025 r. stan funduszu wyniósł 3905,2 mln zł.

(akta kontroli: tom V str. 51-63, 151)

Wydatki funkcjonującego od 2004 r. Krajowego Funduszu Drogowego⁶⁰ w 2025 r. wyniosły 22 088,5 mln zł, tj. o 2114 mln zł mniej niż w 2024 r., i zostały przeznaczone przede wszystkim na: zadania drogowe – 13 634,2 mln zł, obsługę zadłużenia wynikającego z kredytów i obligacji – 6075,4 mln zł, w tym spłatę kapitału w wysokości 3451,6 mln zł, oraz na wypłaty na rzecz spółek – 2079,2 mln zł. Wpływy tego funduszu w wysokości 25 444,7 mln zł pochodziły głównie z opłaty paliwowej – 8826,9 mln zł, refundacji z funduszy Unii Europejskiej – 5574,2 mln zł, emisji obligacji

⁵⁷ Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.); dalej: ustawa o zmianie ustawy o COVID-19.

⁵⁸ Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych został utworzony 23 kwietnia 2022 r. na mocy art. 41 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny.

⁵⁹ Program rozwoju Sił Zbrojnych wynika z art. 37 ustawy o obronie Ojczyzny i jest to program wprowadzany w drodze zarządzenia przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych oraz stosownie do zasad planowania obronnego w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

⁶⁰ Krajowy Fundusz Drogowy został utworzony 1 stycznia 2004 r. na mocy art. 39 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 218).

BGK i kredytów – 4560 mln zł oraz poboru opłat za przejazd drogami płatnymi – 3817,2 mln zł. Na koniec 2025 r. stan funduszu wyniósł 7439,6 mln zł.

(akta kontroli: tom V str. 78-95, 152-153)

Z Funduszu Pomocy⁶¹, utworzonego w 2022 r. w odpowiedzi na sytuację powstałą w wyniku inwazji Rosji na Ukrainę, w 2025 r. wydatkowano 8540,7 mln zł, tj. o 1959,1 mln zł mniej niż w 2024 r. Najwięcej środków przeznaczono na: wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych w zakresie kształcenia, opieki i wychowania dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy – 3318,5 mln zł oraz na wypłatę obywatelom Ukrainy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych świadczeń m.in. wychowawczego, dobry start, „aktywnie w żłobku”⁶² – 2107,7 mln zł. Wpływy tego funduszu w wysokości 8335,7 mln zł pochodziły głównie z zagranicznych i krajowych emisji obligacji – 7365,4 mln zł oraz wpłaty z budżetu państwa – 783 mln zł. Na koniec 2025 r. stan funduszu wyniósł 405 mln zł.

(akta kontroli: tom V str. 64-77, 154)

Stan zobowiązań wymienionych wyżej czterech funduszy z tytułu zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji zwiększył się w ciągu roku o 40 525,5 mln zł, z 348 771,4 mln zł na koniec 2024 r. do 389 296,9 mln zł na koniec 2025 r. W przypadku finansowania zadań tych funduszy z budżetu państwa deficyt budżetu państwa byłby znacznie wyższy niż prezentowane 275,6 mld zł.

(akta kontroli: tom V str. 15, 47, 61, 75, 95)

Należy zauważyć, że funkcjonowanie funduszy w BGK oraz stosunkowo łatwy sposób zmiany ich planów finansowych w połączeniu z możliwością zaciągania zobowiązań w praktyce pozwala na bardzo elastyczne gospodarowanie środkami publicznymi, poza kontrolą parlamentarną⁶³, a także kształtowanie wielkości deficytu budżetu państwa. W trakcie 2025 r. zmieniano plany finansowe między innymi dwóch funduszy realizujących największe wydatki, a zmiany te dotyczyły w szczególności struktury ich wpływów, w tym wielkości wpłat z budżetu państwa.

Dokonana w połowie października 2025 r. zmiana nr 5 planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 polegała głównie na zastąpieniu wpływów z tytułu wpłaty z budżetu państwa wpływami z emisji obligacji. Wpływy ogółem miały wzrosnąć o 881,8 mln zł, przy czym wpłaty z budżetu państwa miały być niższe (od dotychczas planowanych) – o 9082,3 mln zł, a wpływy z emisji obligacji – wyższe o 9529,9 mln zł. Po zmianie nr 5 plan finansowy przewidywał,

⁶¹ Fundusz Pomocy został utworzony na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.).

⁶² Świadczenia, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2-6 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

⁶³ Procedura zmiany planu finansowego funduszu nie w każdym przypadku jest jednakowa. W przypadku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych zmiana planu wymaga uzyskania opinii sejmowej Komisji Obrony Narodowej. Zgodnie z art. 42 ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny zmiany planu finansowego funduszu zatwierdza Minister Obrony Narodowej po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i po uzyskaniu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa. Od 12 sierpnia 2025 r. przepis ten stanowi ponadto, że zwiększenie wysokości środków z budżetu państwa przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej w trakcie roku budżetowego nie wymaga zmiany planu finansowego tego funduszu. W przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 opracowanie i zatwierdzenie planu finansowego funduszu odbywa się bez udziału parlamentu i jego organów. Plan finansowy przedstawiony przez BGK zatwierdza minister właściwy do spraw finansów publicznych, co wynika z art. 65 ust. 24 i 24a ustawy o zmianie ustawy o COVID-19.

że wpływ tego funduszu wyniosą 51 568,7 mln zł, w tym: z tytułu wpłat z budżetu państwa – 21 552 mln zł, z emisji obligacji (o wartości nominalnej 27 700 mln zł) – 27 528,8 mln zł. Planowane wydatki miały wzrosnąć o 883,5 mln zł, do kwoty 68 511,8 mln zł. W budżecie państwa, w rezerwie celowej poz. 57, w której zaplanowano środki na wpłatę do tego funduszu pozostała niewykorzystana kwota 9082,3 mln zł, podczas gdy w drugim półroczu 2025 r. Bank Gospodarstwa Krajowego wyemitował obligacje na rzecz funduszu o wartości nominalnej 9546,3 mln zł, z terminami wykupu przypadającymi w latach 2029-2035.

(akta kontroli: tom V str. 211-247, 252, 254-263)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśniła, że decyzja o zmianie struktury finansowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 została podjęta w związku z zagrożeniem przekroczenia maksymalnego poziomu deficytu budżetu państwa zaplanowanego na 2025 r. w ustawie budżetowej w wysokości 288,8 mld zł. Brano pod uwagę prawdopodobieństwo wykonania niższych dochodów od zaplanowanych w ustawie budżetowej, w związku z odmiennym kształtowaniem się wskaźników makroekonomicznych od wartości uwzględnionych przy prognozowaniu dochodów podatkowych. Ponadto Podsekretarz Stanu wskazała, że w drugiej połowie 2025 r. wystąpiły także istotne okoliczności po stronie wydatkowej budżetu państwa, tj.:

- sytuacja finansowa NFZ, wymagająca potencjalnego zwiększenia dotacji w celu uniknięcia destabilizacji systemu ochrony zdrowia;
W budżecie państwa na 2025 r. zaplanowano dotację podmiotową dla NFZ w wysokości 18 350 mln zł. W trakcie 2025 r. przekazano do NFZ środki z budżetu państwa w wysokości 34 720,8 mln zł⁶⁴, z czego: dotacje podmiotowe na finansowanie świadczeń gwarantowanych (w wysokości 32 942,4 mln zł), wpłatę na fundusz zapasowy NFZ stanowiącą rekompensatę ubytku przychodów z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, powstałego w wyniku zmian w zakresie ww. składek, które weszły w życie 1 stycznia 2025 r. (w kwocie 1768,2 mln zł) oraz wpłatę na sfinansowanie wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne umorzonych w związku z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r. (10,2 mln zł). Do NFZ przekazano również skarbowe papiery wartościowe o wartości 922 mln zł.
Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wynika, że jedną z przyczyn zwiększania się kosztów NFZ jest wzrost kosztów wynagrodzeń podmiotów leczniczych, w tym uregulowanych ustawowo w ramach ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych⁶⁵.
- konieczność zapewnienia środków w związku z ustawą z dnia 12 września 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad zakwaterowania funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa oraz poprawy niektórych warunków pełnienia służby (podpisana 8 października 2025 r. przez Prezydenta RP), wprowadzającą nowe świadczenie mieszkaniowe dla służb mundurowych;

⁶⁴ Bez wydatków na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE.

⁶⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2139.

Ostatecznie w 2025 r. środki na ten cel dla resortu spraw wewnętrznych i administracji w wysokości 909,9 mln zł uruchomiono z rezerw celowych poz. 35 (786,3 mln zł) i poz. 44 (123,6 mln zł), zaś wydatki na świadczenie mieszkaniowe służb specjalnych⁶⁶ miały zostać pokryte w ramach posiadanych środków, bez konieczności ich zwiększania z tego tytułu w roku wejścia w życie ustawy oraz w latach kolejnych.

- niepewność i termin realizacji zakładanych corocznych, naturalnych oszczędności w wydatkach budżetu państwa, w związku z tym, że większość blokad materializuje się dopiero w ostatnim kwartale, przede wszystkim w grudniu;
- możliwość wystąpienia dodatkowych, nieplanowanych wcześniej potrzeb wydatkowych o charakterze obligatoryjnym, takich jak na przykład wydatki związane z usuwaniem skutków powodzi w IV kwartale 2024 r.;
- konieczność zapewnienia dodatkowych środków na realizację zadań wynikających z ustawy o świadczeniu wspierającym.

W ustawie budżetowej na rok 2025 na realizację świadczenia wspierającego⁶⁷ zaplanowano 5264 mln zł, z tego w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – 4264 mln zł i w rezerwie celowej poz. 34 – 1000 mln zł. Wydatki w części 73 na to świadczenie wyniosły 8752,5 mln zł, a zwiększenia planu na ten cel dokonano w drodze przeniesienia wydatków w ramach części 73 (o 4000 mln zł) oraz z rezerwy celowej poz. 34 (o 1000 mln zł).

(akta kontroli: tom V str. 322-332; tom VI str. 330-334)

Także w planie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wprowadzono zmianę w zakresie wielkości wpłaty z budżetu państwa. Początkowo wpłata ta miała wynieść 14 021 mln zł, a po zmianie z czerwca 2025 r. – 8905,8 mln zł. Ostatecznie zaś w 2025 r. z budżetu państwa do funduszu przekazano 12 023,8 mln zł, tj. o 3118 mln zł więcej od kwoty przewidzianej w planie finansowym (po zmianie). Do funduszu wpłacono niemal wszystkie środki pozostałe w planie wydatków części 29 – *Obrona narodowa*. Działanie takie umożliwił art. 42 ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny, który w brzmieniu od 12 sierpnia 2025 r. stanowi, że zwiększenie wysokości środków z budżetu państwa przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej w trakcie roku budżetowego nie wymaga zmiany planu finansowego funduszu. W rezultacie stopień wykonania wydatków w części 29 – *Obrona narodowa* wyniósł niemal 100%. Na koniec 2025 r. w funduszu pozostała niewykorzystana kwota 3905,2 mln zł.

(akta kontroli: tom V str. 51-63, 187-190, 333-343; tom VI str. 84)

Minister Finansów w ostatnich latach podjął działania, które przyczyniły się do zwiększenia jawności i przejrzystości informacji o wpływach i wydatkach oraz stanie funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw. Z inicjatywy Ministerstwa Finansów od 2024 r. w Biuletynie Informacji Publicznej BGK zamieszczane były plany finansowe i ich zmiany oraz informacje o realizacji tych planów za poszczególne kwartały.

⁶⁶ Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego.

⁶⁷ Ustawa o świadczeniu wspierającym przewidywała także zmiany w zakresie przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. W rezerwie celowej poz. 34 zaplanowano na ten cel 1835 mln zł.

Ustawą z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁶⁸, której projekt opracowany został w Ministerstwie Finansów, wprowadzono jednolite zasady sprawozdawczości dla niektórych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie ustaw, w zakresie terminów, trybu oraz zakresu sprawozdawczości dla tych funduszy⁶⁹. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami BGK przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz innym ministrom uprawnionym do podejmowania działań w zakresie danego funduszu, w terminach określonych w przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej państwowych funduszy celowych, sprawozdanie miesięczne z realizacji planu finansowego danego funduszu narastająco za kolejne miesiące roku budżetowego⁷⁰, w szczególności niemniejszej niż wynikająca z tego planu. W przypadku sprawozdawczości rocznej, za sprawozdanie roczne uznane jest, zgodnie z ogólnymi zasadami przyjętymi dla państwowych funduszy celowych, sprawozdanie za grudzień.

Ponadto, począwszy od 2024 r., w wyniku uzgodnień prowadzonych przez Ministerstwo Finansów z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, do planów finansowych wszystkich funduszy BGK wprowadzono tabele obejmujące zestawienia wpływów i wydatków. Przed 2024 r. przedmiotowe zestawienie nie było ujmowane we wszystkich planach finansowych. W odniesieniu do części funduszy dokumentacja przekazywana przez BGK zawierała na końcu wyłącznie tabele obejmujące bilans oraz rachunek zysków i strat.

(akta kontroli: tom V str. 307-309)

Zdaniem NIK działania te należy ocenić pozytywnie. Potrzebne są jednak dalsze inicjatywy na rzecz zwiększenia przejrzystości omawianych sprawozdań. Analiza sporządzonych przez BGK sprawozdań dotyczących wykonania planów finansowych funduszy za 2025 r.⁷¹ wykazała, że miały one niejednorodną strukturę, a w szczególności w różny sposób prezentowane były w nich środki zwracane do budżetu państwa. W przypadku niektórych funduszy, np. Funduszu Kredytowania Studiów Medycznych i Funduszu Kredytów Studenckich, zwroty niewykorzystanych środków do budżetu były wykazywane jako pomniejszenie wpływów, tj. jako wpływy ze znakiem ujemnym. W sprawozdaniach części funduszy, np. Krajowego Funduszu Gwarancyjnego i Funduszu Gwarancji Kryzysowych, zwrot środków do budżetu państwa traktowany był jako wydatek, a nie zmniejszenie wpływów funduszu. Natomiast w przypadku Funduszu Termomodernizacji i Remontów, Rządowego Funduszu Mieszkaniowego i Funduszu Dopłat zwroty środków

⁶⁸ Dz. U. poz. 1089.

⁶⁹ Wymienioną ustawą w zakresie sprawozdawczości funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK wprowadzono zmiany w: ustawie z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 1273, ze zm.), ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1224), ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2025 r. poz. 1419, ze zm.), ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, ze zm.), ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o wspieraniu działalności naukowej z Funduszu Polskiej Nauki (Dz. U. z 2024 r. poz. 1554), ustawie z dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1724, ze zm.), ustawie o obronie Ojczyzny oraz ustawie o zmianie ustawy o COVID-19, ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

⁷⁰ Sprawozdanie miesięczne z realizacji planu finansowego danego funduszu, sporządzone są za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca, a następnie narastająco za kolejne miesiące roku budżetowego.

⁷¹ Sprawozdania opublikowane na stronie <https://www.bgk.pl/bip/fundusze/>.

do budżetu państwa wykazywane były w odrębnych pozycjach sprawozdania, tj. w oddzielnym punkcie, niezaliczanym ani do wpływów, ani do wydatków.

(akta kontroli: tom V str. 108, 110, 115, 117, 123-140)

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, odnosząc się do kwestii ujednolicenia wzorów planów finansowych funduszy BGK oraz braku spójnego podejścia do ujmowania środków zwracanych do budżetu państwa, zwróciła uwagę na konstrukcję instytucjonalną i prawną tych funduszy, tj. że fundusze BGK działają na podstawie odrębnych ustaw, które są równorzędne z ustawą o finansach publicznych. W konsekwencji każdy fundusz ma odmienną strukturę przychodów i wydatków wynikającą z przepisów je tworzących, różne cele, horyzonty czasowe oraz mechanizmy finansowania. Powyższe kwestie utrudniają narzucenie jednego, uniwersalnego wzorca planu finansowego. Dodatkową barierą jest wysoki stopień zróżnicowania funkcjonalnego tych funduszy. Obejmują one zarówno instrumenty o charakterze inwestycyjnym, jak i programy wsparcia czy mechanizmy finansowania polityk publicznych, często powiązane z różnymi źródłami środków, w tym z emisją obligacji czy finansowaniem ze środków europejskich. Tak szerokie spektrum funkcji powoduje, że ujednolicenie metod planowania i prezentacji danych wymagałoby daleko idącego uproszczenia różnych kategorii ekonomicznych, co mogłoby zniekształcić wartość informacyjną tych planów. Ponadto wskazała, że fundusze BGK nie są objęte zasadami rachunkowości budżetowej, która różni się od rachunkowości stosowanej w sektorze bankowym. Rachunkowość budżetowa opiera się na odmiennych zasadach ewidencji i sprawozdawczości, w tym m.in. na szczególnych rozwiązaniach, takich jak okres przejściowy, który pozwala na ujmowanie operacji dotyczących danego roku budżetowego już po jego formalnym zakończeniu.

(akta kontroli: tom V str. 301, 307-309)

Zdaniem NIK należy uwzględnić fakt, że wszystkie te sprawozdania sporządza jeden podmiot (BGK), co powinno sprzyjać ujednoliceniu podejścia do ujmowania niektórych jednorodnych operacji, takich jak zwroty środków do budżetu państwa. Wskazane rozbieżności utrudniają agregowanie danych o wykonaniu planów finansowych tych funduszy. Omawiane fundusze działają wprawdzie na podstawie przepisów różnych ustaw, ale przepisy rangi ustawowej nie określają wzorów planów finansowych ani wzorów sprawozdań z ich realizacji, a jedynie wskazują obowiązkowe elementy planu finansowego, z użyciem sformułowania „w szczególności”. Sprawozdawczość dotycząca tych funduszy powinna dostarczać podstawowych informacji o: 1) wpływach zrealizowanych w danym roku, z wyszczególnieniem podstawowych źródeł, w tym środków otrzymywanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, 2) wydatkach, z wyszczególnieniem najważniejszych zadań, oraz 3) o stanie funduszu na początek i koniec okresu sprawozdawczego, z zastosowaniem – w miarę możliwości – jednolitego podejścia do wymienionych kategorii. Stopień szczegółowości sprawozdań może być różny, w zależności od potrzeb organów sprawujących nadzór nad danym funduszem.

W 2024 r. w Ministerstwie Finansów opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z 31 października 2024 r., ujęty w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UD40. W 2025 r. trwały uzgodnienia i dalsze prace

nad projektem. Na początku lutego 2026 r. projekt⁷² został przedstawiony Sejmowi RP. W dniu 27 lutego 2026 r. Sejm uchwalił ustawę wprowadzającą liczne zmiany w ustawie o finansach publicznych, która została podpisana przez Prezydenta RP 24 marca 2026 r. Uchwalona ustawa⁷³ – obok szeregu innych zmian – przewiduje:

- rozszerzenie treści uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej o prezentację planów finansowych lub projektów planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw⁷⁴;
- rozszerzenie informacji dołączanych do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej o informację o wykonaniu planów finansowych ww. funduszy⁷⁵.

Rozwiązania te zostały już w praktyce zastosowane, przed ww. zmianą ufp, przy opracowaniu – odpowiednio – uzasadnienia do projektów ustaw budżetowych na rok 2025 i 2026 oraz sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2024.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wskazała ponadto m.in. na następujące działania podejmowane na rzecz zwiększenia przejrzystości finansów publicznych oraz stopniowego ograniczania operacji pozabudżetowych:

- zaplanowanie w budżecie państwa na 2025 r. i na 2026 r. środków – w wysokości odpowiednio 63,2 mln zł i 7,2 mld zł – na spłatę zobowiązań, w tym odsetek, z tytułu wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. obligacji przeznaczonych na sfinansowanie rządowego programu „Tarcz Finansowych” oraz wyemitowanych przez BGK w latach 2020-2023 obligacji na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Działanie to miało na celu optymalizację kosztów pozyskania finansowania dłużnego;
- odstąpienie od nakładania na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nowych zadań oraz nieprzeprowadzanie od 2024 r. kolejnych edycji naboru wniosków o dofinansowanie w ramach *Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych*, co w dalszej perspektywie ma prowadzić do stopniowego wygaszenia działania tego funduszu i jego zamknięcia;
- uwzględnienie w budżecie państwa na 2025 r. i na 2026 r. środków – w wysokości odpowiednio 0,8 mld zł i 3,2 mld zł – na wpłaty do Funduszu Pomocy, co w 2026 r. ma pozwolić na pokrycie całości wydatków uwzględnionych w planie finansowym tego funduszu;
- zmianę sposobu rozliczeń finansowych w procesie zamykania programu Polski Bon Turystyczny, w wyniku której od 2026 r. źródłem finansowania kosztów nie jest już Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, lecz budżet państwa⁷⁶;
- monitorowanie działań Rzecznika Praw Pacjenta w kierunku ewentualnego połączenia Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych, Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych i Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych;

⁷² Druk sejmowy nr 2206.

⁷³ Ustawa z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 426).

⁷⁴ Dodanie pkt 12 w art. 142 ust. 1 ufp.

⁷⁵ Dodanie pkt 6b w art. 182 ust. 4 ufp.

⁷⁶ Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z poz. 1806).

- rozpoczęcie od 2026 r. działalności Rady Fiskalnej, która ma za zadanie monitorowanie i ocenę kondycji finansów publicznych.

(akta kontroli: tom VI str. 86-140, str. 327-329)

Działania podejmowane na rzecz ograniczenia deficytu

W 2024 r. Polska została objęta przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu w związku z wysokim deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r., kiedy deficyt ten wyniósł 5,1% PKB i tym samym znacznie przekroczył referencyjną wartość 3% PKB.

W latach 2024 r. i 2025 r. sytuacja w zakresie wielkości deficytu w stosunku do PKB nie uległa poprawie. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. wyniósł 6,4% PKB. Według informacji GUS z 22 kwietnia 2026 r., deficyt tego sektora w roku 2025 wyniósł 7,3% PKB i był znacznie (o 1,8 punktów procentowych) wyższy od wartości przyjętej w *Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028* na ten rok.

Deficyt budżetu państwa w 2024 r. wyniósł 211 002,7 mln zł, a wydatki 834 242,5 mln zł. Oznacza to, że ponad ¼ wydatków budżetu państwa została sfinansowana poprzez zaciąganie zobowiązań. Deficyt budżetu państwa w 2025 r. wyniósł 275 666,2 mln zł, przy wydatkach na poziomie 870 190,7 mln zł, co oznacza, że blisko 1/3 wydatków (31,7%) nie znajdowała pokrycia w zrealizowanych dochodach. Co istotne, pomimo występowania tak dużego deficytu budżetu państwa, nie obejmował on istotnej części wydatków, które realizowane były poza budżetem państwa, o czym była mowa powyżej.

W *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* z października 2025 r. wskazano na szereg działań podejmowanych i planowanych do wykonania w celu zwiększenia dochodów budżetu państwa. Działania te miały jednak przynieść w 2026 r. skutek finansowy w wysokości jedynie 18,7 mld zł, co przy wymienionych kwotach deficytu budżetu państwa, lub kwocie samych dotacji podmiotowych przekazanych w 2025 r. do Narodowego Funduszu Zdrowia (32,9 mld zł⁷⁷) w zasadniczy sposób nie wpłynie na poprawę sytuacji. Najwięcej środków miały przynieść następujące działania: 1) zmiana stawki podatku CIT dla banków oraz podatku od niektórych instytucji finansowych (6,6 mld zł), 2) rozszerzenie sieci dróg płatnych objętych Systemem Poboru Opłaty Elektronicznej Krajowej Administracji Skarbowej oraz zmiana wysokości stawek opłaty elektronicznej (blisko 2,8 mld zł), 3) zmiany w ustawie o podatku akcyzowym⁷⁸ oraz ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷⁹ polegające na podwyższeniu – odpowiednio – stawek akcyzy od napojów alkoholowych i stawki zryczałtowanego podatku dochodowego z tytułu wygranych w konkursach, grach i zakładach wzajemnych lub nagród związanych ze sprzedażą premii z 10% do 15% (blisko 2 mld zł).

⁷⁷ Oprócz dotacji podmiotowych w 2025 r. przekazano do NFZ środki klasyfikowane jako *Przelewy redystrybucyjne* (§ 2960) w wysokości 1,8 mld zł. Decyzją nr MF/FS1.4143.3.49.2025.MF.2786 na kwotę 1576 mln zł Minister Finansów zwiększył wydatki w części 46 – *Zdrowie* z rezerwy celowej poz. 60. Środki te były przeznaczone na wpłatę na fundusz zapasowy Narodowego Funduszu Zdrowia w związku z rekompensatą ubytku przychodów z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, powstałego w wyniku zmian w zakresie ww. składek, które weszły w życie 1 stycznia 2025 r.

⁷⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 412, ze zm.).

⁷⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.).

NIK zwraca uwagę na wysokie ryzyko nieosiągnięcia części wskazanych wyżej dochodów , ponieważ np. przepisy wprowadzające zmiany w zakresie opłaty cukrowej, podatku akcyzowego od napojów alkoholowych czy zryczałtowanego podatku od wygranych w konkursach, grach i zakładach wzajemnych lub nagród związanych ze sprzedażą premią nie weszły do porządku prawnego z początkiem 2026 r.⁸⁰

W omawianym dokumencie nie wymieniono żadnych działań po stronie wydatkowej, żadnych potencjalnych oszczędności. Wskazano jedynie na utworzenie Rady Fiskalnej i zinstytucjonalizowanie przeglądów wydatków.

Ustalenia tegorocznej kontroli, jak i kontroli z lat poprzednich wskazują, że instrument ten dotychczas nie przyczynił się do wprowadzenia istotnych oszczędności i nie miał wpływu na opracowanie ustawy budżetowej na rok 2025.

Minister Finansów nie podejmował też działań bieżących w stosunku do dysponentów na rzecz ograniczenia deficytu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom V, str. 344-400)

Wydatki niewygasające

Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 15 grudnia 2025 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2025 nie wygasają z upływem roku budżetowego⁸¹ ustaliła wykaz wydatków niewygasających w 14 częściach, którymi dysponowali wojewodowie⁸², w wysokości 47,1 mln zł. Termin realizacji wydatków określono na 31 marca 2026 r. W wykazie, mając na uwadze sytuację geopolityczną i konieczność zintensyfikowania działań na rzecz zbudowania systemu ochrony ludności i obrony cywilnej działającego podczas każdego rodzaju zagrożenia, ujęto wydatki realizowane w ramach *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026*⁸³. Dotyczyły one m.in.: tworzenia bazy magazynowej; inwestycji w obiekty zbiorowej ochrony; wykonania infrastruktury zaopatrzenia w wodę; zakupu sprzętu logistycznego i sprzętu przeciwdziałającego zagrożeniu chemicznemu, biologicznemu, radiologicznemu i nuklearnemu (CBRN); zakupu sprzętu medycznego i inwestycji w obiekty szpitalne. Komisja Finansów Publicznych Sejmu 15 grudnia 2025 r. pozytywnie zaopiniowała projekt powyższego rozporządzenia.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wydatków niewygasających ma charakter fakultatywny i jest wydawane w sytuacjach szczególnych.

Środki na wydatki niewygasające ujęte w rozporządzeniu z 15 grudnia 2025 r. przekazano do końca 2025 r. na wyodrębniony rachunek wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

⁸⁰ Prezydent RP odmówił podpisania ustaw wprowadzających zmiany w wymienionym zakresie, tj. ustawy z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Przepisy tych ustaw miały wejść w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

⁸¹ Dz. U. poz. 1785. Dalej: rozporządzenie z 15 grudnia 2025 r.

⁸² Tj. z wyjątkiem części 85/18 - *Województwo podkarpackie* i 85/32 - *Województwo zachodniopomorskie*.

⁸³ Dalej: POLiOC.

W 2025 r. w systemie TREZOR r. zarejestrowano 366 wniosków dysponentów części o ujęcie wydatków w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków niewygasających. Wnioski te opiewały na 427,5 mln zł. Złożyli je dysponenti 19 części budżetowych, tj. części 01 - *Kancelaria Prezydenta RP*, 24 - *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, 58 - *Główny Urząd Statystyczny* i wszyscy wojewodowie. 361 spośród zarejestrowanych wniosków wojewodów na 418,4 mln zł było związanych z realizacją POLiOC. W rozporządzeniu z 15 grudnia 2025 r. zostało uwzględnionych 56 wniosków wojewodów.

W wyniku badania 10 wniosków ujętych w rozporządzeniu z 15 grudnia 2025 r., których łączna wartość wyniosła 30,4 mln zł, stwierdzono, że wydatki, których wnioski te dotyczyły, spełniały przesłanki określone w art. 181 ust. 3 i 4 ufp.

Badaniu poddano również 30 wniosków w kwocie 100,7 mln zł nieuwzględnionych w rozporządzeniu z 15 grudnia 2025 r., w tym 24 na 91,5 mln zł dotyczące wydatków realizowanych w ramach POLiOC. W wyniku badania ustalono, że wnioski związane z POLiOC nie zawierały informacji pozwalających stwierdzić występowanie przesłanek określonych w art. 181 ust. 3 i 4 ufp. W szczególności nie wykazano w nich, by w przypadku zadań, które nimi objęto, wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, lub podano w nich, że zadanie zostanie zrealizowane w okresie przekraczającym pierwszy kwartał 2026 r. Wnioski niezwiązane z POLiOC nie były analizowane w Ministerstwie Finansów pod względem spełnienia przesłanek określonych w art. 181 ust. 3 i 4 ufp.

(akta kontroli: tom I str. 139-141, pliki 31-80, 86-98)

Harmonogram realizacji budżetu państwa

Harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa na 2025 r. został opracowany w systemie TREZOR na podstawie projektów planów finansowych, o których mowa w art. 143 ufp.

Harmonogram został podpisany z upoważnienia Ministra Finansów 30 grudnia 2024 r., a następnie dostosowany w zakresie różnic u tych dysponentów, dla których plan finansowy w ustawie budżetowej był różny od planu wynikającego z projektu ustawy. Ustawa budżetowa została uchwalona 9 stycznia 2025 r. i podpisana przez Prezydenta RP 17 stycznia 2025 r., a harmonogram dochodów i wydatków, sporządzony na podstawie planów finansowych, został podpisany z upoważnienia Ministra Finansów 12 marca 2025 r.

Harmonogram wydatków budżetu państwa na 2025 r. podlegał ciągłej aktualizacji na podstawie art. 147 ust. 3 ufp. Zmiany harmonogramu wynikały m.in. z:

- decyzji Ministra Finansów związanych z wykorzystaniem rezerw budżetowych;
- dostosowywania miesięcznych limitów do bieżących potrzeb dysponentów;
- blokowania planowanych wydatków;
- utworzenia nowej pozycji rezerwy celowej.

W 2025 r. w Ministerstwie Finansów zatwierdzono 14 579 wniosków o modyfikację harmonogramu wydatków na łączną kwotę 84,3 mld zł.

W maju i czerwcu dochody budżetu państwa przekroczyły kwoty prognozowane w harmonogramie, odpowiednio o 351,2 mln zł, tj. o 0,8%, o 1446,7 mln zł, tj. o 3,6%.

W pozostałych miesiącach zrealizowane dochody były niższe niż prognozowano w harmonogramie, a najwyższa różnica wystąpiła w marcu (9252,7 mln zł, 17,8% mniej niż

prognozowano), co było spowodowane niższym wykonaniem dochodów z podatków CIT i VAT. W 2025 r. podatek do zapłaty wynikający z rozliczenia rocznego CIT był niższy o około 2,6 mld niż w 2024 r. Według Zastępcy Dyrektora Departamentu PM, niższe wpływy z podatku VAT mogły wynikać z kształtowania się produkcji przemysłowej i sprzedaży detalicznej. Produkcja sprzedana przemysłu w lutym 2025 r. spadła nominalnie o 3% rok do roku, a realnie o 2%, sprzedaż detaliczna wzrosła nominalnie o 0,6% rok do roku, a realnie spadła o 0,5%.

(akta kontroli: tom I str. 66-68)

W 2025 r. realizowano średnio miesięcznie 94,5% zaplanowanej w ustawie budżetowej kwoty dochodów, przy czym średnią z całego roku obniża wskazanie marcowe.

Najwyższe dochody budżetu państwa w 2025 r. zrealizowano w grudniu (68 467,4 mln zł), kwietniu (57 970,8 mln zł) i październiku (56 119 mln zł). Grudniowe dochody stanowiły 94,4% kwoty ujętej w harmonogramie i jednocześnie 11,5% dochodów całego roku.

Dochody uzyskane w 2025 r. były niższe niż w roku poprzednim o 4,6%. Największy spadek w porównaniu do 2024 roku wystąpił w lutym (33,4%), styczniu (23%) i kwietniu (14,4%). Natomiast dochody zrealizowane w grudniu 2025 r. były o 53,9% wyższe od uzyskanych w ostatnim miesiącu 2024 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu PM wyjaśnił m.in., że główną przyczynę wzrostu dochodów budżetu państwa w grudniu 2025 r. w ujęciu rok do roku stanowiła reforma zmieniająca sposób ustalania, wysokość oraz sposób przekazywania środków JST z tytułu udziału w dochodach z PIT.

(akta kontroli: tom I str. 66-68)

Wydatki budżetu państwa w 2025 r. zostały zrealizowane w wysokości 870 190,7 mln zł, co stanowiło 94,4% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej.

W miesiącach od stycznia do listopada 2025 r. średnio wydatkowano 70 093,2 mln zł (w 2024 r. średnio 65 508 mln zł miesięcznie), a zrealizowane wydatki były niższe od kwot przewidzianych w harmonogramie (z wyjątkiem lipca). Największa różnica wystąpiła w lutym, kiedy wydatkowano 84,2% zaplanowanej kwoty, a także w czerwcu – 86,2% i w styczniu – 88%.

W grudniu wydatkowano 99 164,9 mln zł, tj. 112% kwoty zaplanowanej w harmonogramie. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki w grudniu 2025 r. były niższe o 12,7% i stanowiły 11,4% wydatków całego roku. W 2025 r. dysponentom przekazano środki w łącznej wysokości 871 317,8 mln zł, z czego 44,1% w pierwszym półroczu, a 55,9% w drugim. Przez 11 pierwszych miesięcy średnio dysponenti otrzymywali środki w wysokości 70 093,9 mln zł. W grudniu przekazano 100 285,4 mln zł, tj. 11,5% wszystkich środków przekazanych dysponentom w 2025 r. W porównaniu do 2024 r. środki przekazane dysponentom w grudniu były niższe o 15 126,6 mln zł, tj. o 13,1%. W grudniu 2025 r. najwięcej środków przekazano do części budżetowych: 29 – *Obrona narodowa* – 29 mld zł (w tym 2,7 mld zł tytułem wpłaty do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych), 42 – *Sprawy wewnętrzne* – 7,6 mld zł, 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – 16,7 mld zł.

(akta kontroli: tom I str. 69-73)

Realizacja przeglądu wydatków

Instytucja przeglądu wydatków została uregulowana w ufp w 2023 r.⁸⁴ i powinna stanowić jedno z narzędzi oceny efektywności wydatków, wykraczające poza perspektywę roku budżetowego⁸⁵. Rada Ministrów określiła w drodze rozporządzenia z dnia 14 maja 2024 r.⁸⁶ tryb sporządzania i opiniowania planu oraz sporządzania i uzgadniania programu przeglądu wydatków.

W dniu 5 grudnia 2025 r. w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów zamieszczono wytyczne w zakresie prowadzenia przeglądu wydatków, o których mowa w art. 175g ufp. Dokument ten wskazuje najważniejsze zasady prowadzenia przeglądów wydatków które opierają się na określeniu oddzielnie dla każdego prowadzonego przeglądu jego celu i zakresu, wspólnym działaniu Ministra Finansów i innych podmiotów uczestniczących w przeglądach oraz zasadzie uzgodnienia wyrażającej się tym, że najważniejsze ustalenia i decyzje zapadają za zgodą wszystkich zaangażowanych stron. Ponadto w wytycznych wskazano tryb zgłaszania propozycji przeglądów, zasady prowadzenia przeglądów, w tym współuczestnictwa poszczególnych uczestników przeglądu, oraz określono sposób monitorowania stanu wdrożenia propozycji zmian.

W dniu 24 grudnia 2025 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 22 grudnia 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu oraz trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁸⁷, zgodnie z którym dysponenti w omówieniu do materiałów opracowanych do projektu ustawy budżetowej oraz do uzasadnienia do projektu tej ustawy przedstawiają informacje o sposobie wykorzystania – w projektach planów finansowych na rok następny i kolejne lata – propozycji zmian poziomu lub struktury wydatków publicznych wynikających z raportów sporządzanych po przeprowadzeniu przeglądów wydatków. Rozporządzenie w tym brzmieniu po raz pierwszy będzie miało zastosowanie do procesu planistycznego na rok 2027.

Działania dotyczące przeglądu wydatków w 2025 r. prowadzone były według planu przeglądu przyjętego w 2024 r. obejmującego okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2026 r. Plan ten nie był aktualizowany i obejmował realizację czterech przeglądów wydatków.

W 2025 r. uzgodniono i opublikowano raport z przeglądu wydatków dotyczący Priorytetowego Programu „Czyste powietrze”⁸⁸. Raport zawierał pięć propozycji zmian. Dotyczyły one m.in. wydłużenia czasu realizacji programu i ograniczenia liczby osób uprawnionych do uczestnictwa w Programie do takich, które są właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego od co najmniej 2 lub 3 lat. Pozostałe rekomendacje dotyczyły przeanalizowania lub rozważenia podjęcia działań dotyczących zakresu podmiotowego grup uprawnionych do dofinansowania, wystąpienia z inicjatywą wypracowania rozwiązań umożliwiających zgromadzenie dodatkowych danych o efektach programu oraz zmian procedur w „ścieżce bankowej”.

⁸⁴ Z dniem 1 lipca 2023 r. weszły w życie przepisy art. 175a-175h ufp.

⁸⁵ Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy wdrażającej tę zmianę.

⁸⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie przeglądu wydatków (Dz. U. poz. 766, ze zm.).

⁸⁷ Dz. U. poz. 1857.

⁸⁸ Raport z przeglądu wydatków na Priorytetowy Program „Czyste Powietrze”, został uzgodniony z Ministrem Klimatu i Środowiska 7 lipca 2025 r.

W dniu 19 maja 2025 r. Minister Finansów sporządził sprawozdanie o sposobie wykorzystania propozycji zmian z przeglądów wydatków według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.

W sprawozdaniu zawarto propozycje zmian dotyczące przeglądu wydatków na Priorytetowy Program „Czyste Powietrze” tj., jedyne przeglądu zakończonego w 2024 r. Z uwagi na fakt, że sprawozdanie zostało sporządzone przed uzgodnieniem ostatecznej wersji raportu, zawarto w nim propozycje zmian ujęte w projekcie raportu.

Ponadto w 2025 r. prowadzono przeglądy wydatków w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin⁸⁹ oraz wydatków na opiekę długoterminową. Na 2026 r. planowane jest przeprowadzenie przeglądu dotyczącego wydatków na państwowe instytucje kultury. W 2025 r. nie był prowadzony przegląd wydatków w trybie art. 175b ust. 2 upf, tj. przegląd poza planem, i żaden dysponent nie zgłosił propozycji realizacji przeglądu wydatków.

W 2025 r. nie były podejmowane w Ministerstwie Finansów działania mające na celu rozszerzenie zakresu przeglądu wydatków i tym samym wykorzystania instytucji przeglądów do zintensyfikowania działań na rzecz identyfikowania potencjalnych oszczędności po stronie wydatkowej budżetu państwa. Nie prowadzono przeglądu wydatków poza planem i nie modyfikowano przyjętego planu. Pomimo że instytucja przeglądu wydatków została wskazana jako jeden z dwóch elementów działań zwiększających efektywność i przejrzystość wydatków w sytuacji objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu, Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej i Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej przekazały, że zrealizowane w latach 2024-2025 działania dotyczące przeglądu wydatków nie miały wpływu na opracowanie projektu jak i realizację ustawy budżetowej na rok 2025. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wskazała, że przeglądy dotyczące wydatków w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin oraz wydatków na Priorytetowy Program „Czyste Powietrze” przyczyniły się do zidentyfikowania potencjalnych oszczędności oraz obszarów możliwego ograniczenia wydatków w kolejnych latach.

NIK zwraca uwagę, że celem pierwszego z wymienionych przeglądów było „określenie możliwości realokacji środków finansowych w zakresie wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, które mogą być przeznaczone na inne lub nowe działania wspierające osoby z niepełnosprawnościami (i ich rodziny)”. W raporcie z tego przeglądu, opublikowanym w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów⁹⁰, podano, że „celem propozycji zmian jest przede wszystkim wskazanie potencjalnych obszarów albo form wsparcia OzN [osób z niepełnosprawnościami] i ich rodzin w ramach których możliwa jest realokacja środków finansowych na nowe formy wsparcia tych osób”.

(akta kontroli: tom IV str. 1-80; tom VI str. 326)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Według wstępnych danych ze sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w 2025 r. wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 86 497,2 mln zł i były o 12,4% wyższe niż w 2024 r. Przeciętne zatrudnienie w tych jednostkach wzrosło z 619 458

⁸⁹ Przegląd zakończony raportem z lutego 2026 r.

⁹⁰ <https://www.gov.pl/web/finanse/przeglady-wydatkow-od-2024-r>

osób w 2024 r. do 639 235 osób w 2025 r., tj. o 3,2%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach kształtowało się na poziomie 11 276 zł i było o 8,9% wyższe niż w 2024 r.

W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹¹, w załączniku nr 36, zamieszczono instrukcję sporządzania sprawozdania Rb-70. Zdaniem NIK instrukcja ta wymaga skorygowania i dopracowania, ponieważ zawarto w niej zalecenia, które są wzajemnie sprzeczne, a ponadto nie zamieszczono w niej wskazówek odnośnie do wykazywania stanu zatrudnienia i wielkości wynagrodzeń w niektórych specyficznych, ale przewidzianych w normach prawnych sytuacjach. Szerzej kwestie te zostały omówione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom VI str. 160-193)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W myśl art. 109 ust. 1 ufp ustawa budżetowa powinna stanowić podstawę gospodarki finansowej państwa. W 2025 r., tak jak w latach poprzednich, część wydatków na zadania publiczne realizowana była poza budżetem państwa, z wykorzystaniem funduszy i instrumentów, których plany finansowe nie były elementami ustawy budżetowej. W 2025 r. skala finansowania zadań poza budżetem państwa – przy pomocy funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie ustaw – była podobna jak w 2024 r. Wielkości opisujące to zjawisko zostały przedstawione we fragmencie wystąpienia pokontrolnego zatytułowanym *Wybrane zagadnienia związane z jawnością i przejrzystością finansów publicznych*. O ograniczaniu roli ustawy budżetowej jako podstawy gospodarki finansowej państwa świadczy także fakt dokonania w trakcie roku istotnej zmiany w strukturze źródeł finansowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 polegającej na zastąpieniu wpłaty z budżetu państwa dodatkowymi emisjami obligacji BGK. Zmiana ta, pomimo zaciągnięcia znacznych zobowiązań gwarantowanych przez Skarb Państwa, odbyła się poza kontrolą parlamentarną, na poziomie Ministerstwa Finansów.

W opublikowanym przez Ministerstwo Finansów w kwietniu 2024 r. raporcie zatytułowanym „Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała Księga” (dalej: Biała Księga) krytycznie oceniono zmniejszenie znaczenia budżetu państwa w finansowaniu zadań publicznych na rzecz pozabudżetowych rozwiązań, które znajdują się poza kontrolą parlamentu. Pomimo takiej oceny dotychczas Minister Finansów nie przedstawił harmonogramu działań w celu wdrożenia rozwiązań naprawczych w stosunku do dysfunkcji wskazanych w Białej Księdze.

W 2025 r. praktyka wykorzystywania funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw nie została ograniczona. Ponadto w BGK planowano utworzyć kolejny tego typu instrument, tj. Finansowy Instrument Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE (FIZB), na mocy ustawy z dnia 27 lutego 2026 r. o Finansowym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE. Ustawa ta (w art. 10) stanowiła m.in., że

⁹¹ Dz. U. poz. 133, ze zm.

BGK zaciąga pożyczkę SAFE⁹² na rzecz FIZB oraz że zobowiązania finansowe BGK z tytułu pożyczki SAFE są objęte gwarancją Skarbu Państwa reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Ponadto (w art. 11 ww. ustawy) zawarto postanowienia o możliwości zaciągania przez BGK na rzecz FIZB kredytów i pożyczek oraz emitowania obligacji na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych⁹³.

W uchwale nr 96 Rady Ministrów z dnia 13 marca 2026 r. w sprawie Programu Polska Zbrojna⁹⁴ wskazano m.in., że pożyczka z SAFE zostanie zaciągnięta przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, a zobowiązania finansowe BGK z tytułu pożyczki SAFE zostaną objęte gwarancją Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Finansów i Gospodarki.

Analiza materiałów zamieszczonych na stronie Rządowego Centrum Legislacji⁹⁵ wskazuje, że Minister Finansów i Gospodarki wprowadził zgłaszał uwagi do projektu ww. ustawy, lecz nie podważał zasadności tworzenia nowego instrumentu finansowania zadań publicznych poza budżetem państwa.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wskazała na działania na rzecz zwiększenia przejrzystości finansów publicznych (wymienione w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym w części zatytułowanej *Wybrane zagadnienia związane z jawnością i przejrzystością finansów publicznych*), takie jak finansowanie zaciągniętych zobowiązań PFR S.A., Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy ze środków budżetu państwa, zaprzestanie nakładania nowych zadań na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Wyjaśniła, że opracowanie jednolitego, krótkoterminowego harmonogramu ograniczania stosowania mechanizmów finansowania pozabudżetowego w latach 2024-2025 nie było możliwe ze względu na skalę zobowiązań realizowanych przy wykorzystaniu funduszy funkcjonujących poza budżetem państwa, konieczność zapewnienia ciągłości finansowania zadań publicznych o charakterze strategicznym oraz uwarunkowania wynikające z obowiązujących reguł fiskalnych i sytuacji bezpieczeństwa państwa.

Zdaniem NIK skala finansowania zadań poza budżetem państwa w 2025 r. świadczy o tym, że wniosek NIK o przywrócenie budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego nie został zrealizowany, a działania Ministra Finansów w tym zakresie należy uznać za niewystarczające.

(akta kontroli: tom V str. 1-174, 209-247, 322-332; tom VI str. 228-257, 272-307, 327-329)

2. Minister Finansów w 2025 r. nie podjął wystarczających działań na rzecz ograniczenia deficytu budżetu państwa ani w 2025 r., ani w kolejnych latach.

Minister Finansów dążąc do ograniczenia deficytu budżetu państwa koncentrował się głównie na przedsięwzięciach o charakterze legislacyjnym mających na celu zwiększenie

⁹² Pożyczka SAFE udzielana na podstawie rozporządzenia Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego (Dz. Urz. UE L 2025/1106 z 28.05.2025, ze zm.).

⁹³ Ustawa, ze względu na weto Prezydenta RP, nie weszła do porządku prawnego.

⁹⁴ M.P. poz. 291.

⁹⁵ <https://www.legislacja.gov.pl/>.

dochodów z tytułu niektórych podatków i opłat. Według *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* z października 2025 r. najwięcej środków miały przynieść następujące działania: 1) zmiana stawki podatku CIT dla banków oraz podatku od niektórych instytucji finansowych (6,6 mld zł), 2) rozszerzenie sieci dróg płatnych objętych Systemem Poboru Opłaty Elektronicznej Krajowej Administracji Skarbowej oraz zmiana wysokości stawek opłaty elektronicznej (blisko 2,8 mld zł), 3) zmiany w ustawie o podatku akcyzowym oraz ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych polegające na podwyższeniu – odpowiednio – stawek akcyzy od napojów alkoholowych i stawki zryczałtowanego podatku dochodowego z tytułu wygranych w konkursach, grach i zakładach wzajemnych lub nagród związanych ze sprzedażą premiową z 10% do 15% (blisko 2 mld zł). Planowano także wdrożyć rozwiązania, które miały przyczynić się do poprawy ściągальności podatków i zwiększenia efektywności egzekucji administracyjnej. Według szacunków Ministerstwa Finansów wszystkie przedsięwzięcia wymienione w *Informacji* w 17 punktach miały łącznie przynieść w 2026 r. skutek finansowy w wysokości jedynie 18,7 mld zł, co w odniesieniu do kwoty deficytu budżetu państwa w 2025 r. (275,7 mld zł) i wysokości deficytu planowanego na rok 2026 (271,7 mld zł) stanowi niewielki udział (odpowiednio 6,8-6,9%).

W ww. dokumencie nie wymieniono żadnych działań mających na celu ograniczenie wydatków. Wskazano jedynie na utworzenie Rady Fiskalnej i zinstytucjonalizowanie przeglądów wydatków. Należy przy tym zauważyć, że instytucja przeglądu wydatków dotychczas nie przyczyniła się do wprowadzenia istotnych oszczędności i nie miała wpływu na opracowanie ustawy budżetowej na rok 2025. W trakcie 2025 r. nie zdecydowano się na rozszerzenie przeglądu wydatków, aby zintensyfikować działania na rzecz poszukiwania potencjalnych oszczędności, w celu ograniczenia deficytu budżetu państwa w przyszłości.

W latach 2023-2025 przyjmowano natomiast rozwiązania skutkujące zwiększaniem wydatków budżetu państwa, takie jak: 1) świadczenie wspierające, 2) program „Aktywny rodzic”, 3) podniesienie świadczenia „Rodzina 500+” do 800 zł, 4) tzw. renta wdowia, 5) nowe świadczenie mieszkaniowe dla służb mundurowych.

Zdaniem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów wysoki poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikał z konieczności finansowania wydatków związanych z:

- wzmacnianiem bezpieczeństwa państwa oraz realizacją programów modernizacji sił zbrojnych związanych z istotnym pogorszeniem uwarunkowań geopolitycznych;
- wsparciem uchodźców z Ukrainy oraz działaniami stabilizującymi sytuację społeczno-gospodarczą;
- łagodzeniem skutków kryzysu energetycznego oraz wysokiej inflacji;
- utrzymaniem aktywności inwestycyjnej państwa w okresie spowolnienia gospodarczego w Europie;
- realizacją obowiązujących programów społecznych oraz wdrażaniem nowych rozwiązań ustawowych zwiększających zakres wsparcia dla określonych grup obywateli, w tym m.in. programów takich jak: „Aktywny rodzic”, renta wdowia oraz świadczenie wspierające;
- finansowaniem nadzwyczajnych działań związanych z usuwaniem skutków powodzi, która wystąpiła na terytorium Polski we wrześniu 2024 r.;

- koniecznością finansowania obsługi zobowiązań zaciągniętych przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 na realizację *Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych* oraz *Rządowego Programu Odbudowy Zabytków* na kwotę 100,4 mld zł. W latach 2022-23 zrealizowano wydatki odpowiadające 25,5% limitu, zatem do 2027 r. konieczne jest finansowanie wydatków z tytułu promes udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego i ich związkom przez Bank Gospodarstwa Krajowego w kwocie blisko 75 mld zł.

NIK nie kwestionuje celowości wymienionych wydatków, niemniej zwiększanie ilości i wartości różnego rodzaju świadczeń nie powinno prowadzić do nadmiernego wzrostu zadłużenia.

W obliczu istotnej nierównowagi i realnego zagrożenia przekroczenia zaplanowanego na rok 2025 deficytu Minister Finansów nie podjął działań, w ramach ogólnej kontroli realizacji dochodów i wydatków, o której mowa w art. 174 ufp, mających na celu ograniczenie wydatków, lecz podjęta została decyzja⁹⁶ o przesunięciu realizacji części wydatków poza budżet państwa. W przypadku ryzyka przekroczenia planowanego deficytu budżetu państwa na koniec roku, w związku z prognozowanymi niższymi od planu dochodami budżetowymi, Minister Finansów, w październiku 2025 r., wstrzymał rozdysponowanie rezerwy celowej w poz. 57 *Wpłata do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* w kwocie 9082,3 mln zł. Nie inicjował działań mających na celu zidentyfikowanie potencjalnych oszczędności i zablokowanie części planowanych wydatków. Dopiero 11 grudnia 2025 r. Minister Finansów skierował do dysponentów pismo z prośbą o niezwłoczne przeprowadzenie analizy możliwych oszczędności w wydatkach i podjęcie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w systemie TREZOR.

(akta kontroli: tom I str. 61-62, tom V str. 322-329, 351-400; tom VI str. 323-324)

3. Środki z rezerwy celowej poz. 8 wykorzystywano m.in. do finansowania wynagrodzeń w ramach KPO bez podstawy prawnej.

Poz. 8 rezerw celowych budżetu państwa wykorzystywana jest do finansowania wynagrodzeń u ostatecznych odbiorców wsparcia⁹⁷ w zakresie inwestycji G1.1.4 *Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU w ramach Krajowego Planu Odbudowy – część grantowa*. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie przewiduje jednak takiego trybu finansowania, bowiem w odniesieniu do środków ze wsparcia bezzwrotnego KPO wprowadzono jedynie mechanizm finansowania w ramach środków pochodzących z budżetu środków europejskich lub ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.⁹⁸ (art. 14II ust. 1 uzppr), a jednocześnie w art. 14Ip ust. 8 uzppr wskazano, że „państwowe jednostki budżetowe gromadzą środki otrzymane od PFR na wydzielonych rachunkach dochodów i przeznaczają na wydatki związane z realizacją inwestycji i przedsięwzięć objętych wsparciem

⁹⁶ Korespondencja w sprawach opisanych w tym akapicie była podpisywana, z upoważnienia Ministra Finansów, przez Podsekretarz Stanu odpowiedzialną za zadania związane z planowaniem i wykonaniem budżetu państwa oraz zadania w zakresie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

⁹⁷ W przypadku przedmiotowej inwestycji są to Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Urząd Regulacji Energetyki, Ministerstwo Aktywów Państwowych.

⁹⁸ Dalej: PFR.

z planu rozwojowego, w ramach planu finansowego tych rachunków". W 2025 r. z wydzielonych rachunków były wypłacane wynagrodzenia dla pracowników państwowych jednostek budżetowych ze środków przekazywanych przez PFR, łącznie 48,8 mln zł wraz z 9,3 mln zł pochodnych od wynagrodzeń⁹⁹.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wskazała, że zastosowanie mechanizmu finansowego, zgodnie którym wydatki płacowe są prefinansowane ze środków budżetu państwa, a następnie refundowane ze środków pochodzących z budżetu środków europejskich, przekazywanych za pośrednictwem PFR, o których mowa w art. 14II ust. 1 uzppr, ma charakter jedynie tymczasowy i wyłącznie techniczny. Spowodowane jest to brakiem możliwości finansowania wynagrodzeń pracowników państwowej jednostki budżetowej, z wydzielonego rachunku dochodów, prowadzonego na podstawie art. 14Ip ust. 8 uzppr. Wskazała też, że mechanizm finansowania został wypracowany wspólnie z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej. Dyrektor Departamentu IP nie odniosła się w wyjaśnieniach do kwestii finansowania wynagrodzeń z wydzielonych rachunków bankowych w ramach innych inwestycji. Podkreśliła jednak, że w każdej decyzji Ministra Finansów dotyczącej uruchomienia środków z poz. 8 rezerw celowych na finansowania wynagrodzeń w ramach ww. inwestycji KPO znajduje się zastrzeżenie, że kwota wynikająca z decyzji powinna zostać w całości zwrócona na dochody budżetu państwa, a także że nie może nastąpić trwały wzrost zatrudnienia.

Zdaniem NIK, przyjęcie, że wynagrodzenia w zakresie finansowania inwestycji G1.1.4 powinny być wypłacane z budżetu państwa (rezerwy celowej) nie znajduje potwierdzenia ani w stosownych przepisach, ani w praktyce finansowania wynagrodzeń w ramach innych inwestycji części grantowej KPO. Dodatkowo podkreślenia wymaga wpływ przyjętego mechanizmu na poziom deficytu budżetowego. Dokonana w grudniu 2025 r. refundacja wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi poniesionych przez ostatecznych odbiorców wsparcia będących państwowymi jednostkami budżetowymi w ramach G1.1.4 KPO przekazana na dochody budżetu państwa, dotyczyła wydatków dokonanych w dwóch latach budżetowych (2024 i część roku 2025), a zatem operacja taka nie była neutralna dla deficytu budżetu państwa.

(akta kontroli: tom II str. 35-42, 129-142, 182-193)

4. Procedowanie czterech z 33 badanych wniosków w sprawie przyznania środków z rezerw celowych było długotrwałe. W trzech sprawach¹⁰⁰ rozpatrzonych odmownie odpowiedzi udzielono po upływie od 49 do 110 dni, a w przypadku jednego wniosku¹⁰¹ rozpatrzonego pozytywnie – po upływie 174 dni.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej wskazała, że czas procedowania i udzielenia odpowiedzi w przypadku tych wniosków zdeterminowany był głównie:

⁹⁹ Dane ze Sprawozdań dysponentów części z wykonania planu finansowego wydzielonego rachunku dochodów państwowych jednostek budżetowych, o którym mowa w art. 14Ip ust. 8 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, które nie podlegały weryfikacji przez NIK.

¹⁰⁰ Wnioski Wojewody Małopolskiego o numerach 85/12.4143.1.284.2025.WMF-A i 85/12.4143.1.442.2025.WMF-A oraz wniosek Ministra Klimatu i Środowiska o numerze 47.4143.1.22.2025.WMF-A.

¹⁰¹ Wniosek Wojewody Małopolskiego o numerze 85/12.4143.1.191.2025.WMF-A.

koniecznością pozyskania dodatkowej dokumentacji lub dodatkowych informacji, stopniem skomplikowania spraw, równoległą realizacją ustawowych zadań planistycznych lub sprawozdawczych, a także zwiększonym przejściowo obciążeniem pracą wynikającym z dużej liczby rozpatrywanych wniosków o wydanie decyzji budżetowych i zapewnienie finansowania na zadania o charakterze priorytetowym.

NIK wskazuje, że choć opisane okoliczności mogły wpłynąć na wydłużenie czasu rozpatrywania sprawy, to w ocenie Izby we wskazanych przypadkach okres ten był zbyt długi. Oczekiwanie przez jednostki ponad miesiąc lub nawet kilka miesięcy na decyzję Ministra Finansów w sprawie przyznania środków z rezerw celowych jest nieuzasadnione, ponieważ może utrudniać realizację ich zadań. Dodatkowo NIK podkreśla, że nagromadzenie spraw nie ma charakteru wyjątkowego ani nie wynika z nieprzewidzianych sytuacji, lecz pozostaje związane z działalnością Ministra i powtarza się każdego roku.

(akta kontroli: tom II str. 23-29, 85-128, 142-146, 160-171, 241-244, 245-248, pliki 080, 085-086, 012-016, 044-046, 059-060, 172-222)

5. W Ministerstwie Finansów nierzetelnie opracowano instrukcję sporządzania sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, zamieszczoną w załączniku nr 36 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Po pierwsze, w instrukcji zawarto zalecenia, które są wzajemnie sprzeczne, a po drugie, nie zamieszczono w niej wskazówek odnośnie do wykazywania stanu zatrudnienia i wielkości wynagrodzeń w niektórych specyficznych, ale przewidzianych w normach prawnych sytuacjach.
 - a) Na niespójność instrukcji do sprawozdania Rb-70 NIK zwracała uwagę już wystąpieniach pokontrolnych dotyczących wykonania budżetu państwa w 2023 r. i 2024 r., także w odniesieniu do obowiązującego w tamtych latach rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej z 2022 r.¹⁰² Pomimo opracowania w Ministerstwie Finansów nowego rozporządzenia o sprawozdawczości, wskazywana przez NIK niespójność nie została usunięta. Wynika ona z odwołania się w instrukcji do kategorii wydatków i kosztów jednocześnie, mimo że są to różne kategorie ekonomiczne. Rozbieżność zawarta w instrukcji polega na żądaniu wykazywania danych dotyczących planowanych wydatków (w kolumnach 11 i 12) i danych o kwotach wynagrodzeń wynikających z list płac (w kolumnach 14 i 15), przy jednoczesnym wskazaniu, że kwoty wynikające z list płac muszą być równe wydatkom na wynagrodzenia oraz nie mogą przekroczyć kwot planowanych wydatków, mimo że naliczenie list płac nie oznacza automatycznie konieczności zapłaty kwot wykazanych w listach płac w miesiącu sporządzenia listy płac czy w miesiącu, za które należne jest wynagrodzenie wykazane na liście płac.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej, w odpowiedzi na pytanie dotyczące działań podjętych w celu usunięcia opisanej niespójności, poinformowała, że w Ministerstwie Finansów rozważane jest przyjęcie rozwiązania polegającego na

¹⁰² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 454, ze zm.).

sporządzaniu informacji o wykonaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w oparciu o sprawozdania Rb-28 (*Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa*) i Rb-28UE (*Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej*) i ewentualne odejście, na późniejszym etapie, od sporządzania sprawozdania Rb-70 w dotychczasowej formie.

Należy zauważyć, że sprawozdanie Rb-70 dostarcza kompleksowych informacji o zatrudnieniu i wynagrodzeniach. Zdaniem NIK instrukcja sporządzania sprawozdań powinna uwzględniać określone ustawowo terminy płatności zobowiązań z tytułu zatrudnienia, w tym zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (płatny do 20 dnia miesiąca za miesiąc poprzedni¹⁰³) oraz składek ZUS i zdrowotnej (płatnych do 5 dnia miesiąca za miesiąc poprzedni¹⁰⁴).

- b) Instrukcja sporządzania sprawozdania Rb-70 nie zawiera wskazówek odnośnie do sposobu wykazywania stanu osób zatrudnionych, których wynagrodzenia wypłacane są z kilku działów, rozdziałów lub części klasyfikacji budżetowej.

Zgodnie ze wzorem sprawozdania Rb-70, dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach należy wykazywać m.in. w podziale na działy i rozdziały. W toku kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2025 stwierdzono sytuację, gdy wynagrodzenia dla jednej i tej samej osoby wypłacane były z różnych działów i rozdziałów. W szczególności dotyczyło to osób zaangażowanych w przygotowanie i sprawowanie Prezydencji RP w Radzie Unii Europejskiej w 2025 r., gdyż wydatki na ten cel ujmowane były w osobnym rozdziale klasyfikacji budżetowej (75076¹⁰⁵). W poprzednich kontrolach budżetowych NIK również stwierdzała przypadki, gdy wynagrodzenie dla jednej osoby należne za pracę na jednym etapie wypłacane było z różnych rozdziałów, działów a nawet z różnych części budżetowych (zazwyczaj dotyczyło to wypłaty nagród). Jednostki budżetowe w różny sposób wykazują w takich sytuacjach stan zatrudnienia. Niektóre pokazują dane o zatrudnieniu w tej podziale klasyfikacji budżetowej, w której wypłacane jest zasadnicze wynagrodzenie, natomiast kwoty wynagrodzeń wykazują w tych podziałkach klasyfikacji budżetowej, w których faktycznie zostały one sfinansowane. W efekcie w sprawozdaniu Rb-70 pokazana jest prawidłowa liczba osób zatrudnionych, natomiast w niektórych podziałkach klasyfikacji budżetowej wykazane jest wynagrodzenie bez zatrudnienia, przez co średnie kwoty przypadające na pracownika są zawyżone, a w skrajnych przypadkach – wykazane jest wynagrodzenie na zerową liczbę zatrudnionych. Część jednostek natomiast wykazuje stan zatrudnienia we wszystkich podziałkach klasyfikacji budżetowej, z których finansowane są wynagrodzenia z pochodnymi, i w efekcie część osób wykazana jest w Rb-70 kilkakrotnie, a całe sprawozdanie wykazuje zawyżony stan zatrudnienia.

¹⁰³ Art. 38 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

¹⁰⁴ Art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 199, ze zm.).

¹⁰⁵ Rozdział 75076 dodano do klasyfikacji budżetowej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1347).

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wskazała, że w rozdziale 75076 ujmowane są głównie dodatki zadaniowe dla pracowników wykonujących dodatkowe obowiązki w związku z prezydencją RP w Radzie UE, a stan zatrudnienia tych pracowników wykazywany jest w rozdziale obejmującym wydatki na działalność danej jednostki, w tym wynagrodzenie zasadnicze tych pracowników. Poinformowała także, że w oparciu o powyższe założenia Ministerstwo Finansów dokonało analizy wstępnego sprawozdania Rb-70 za 2025 r. i wszelkie nieprawidłowości zostaną odpowiednio skorygowane lub wyjaśnione.

Zdaniem NIK omawiana instrukcja powinna zawierać wskazówki odnośnie do sposobu wykazywania stanu osób zatrudnionych w odniesieniu do osób, których wynagrodzenia wypłacane są z kilku działów, rozdziałów lub części klasyfikacji budżetowej. Co najmniej od połowy 2023 r. było wiadomo, że taka sytuacja wystąpi, w związku z utworzeniem odrębnego rozdziału klasyfikacji budżetowej obejmującego wydatki na sprawowanie ww. prezydencji.

- c) W instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-70 nie zawarto regulacji odnoszących się do sytuacji, gdy dwie lub więcej jednostek partycypuje w kosztach zatrudnienia pracowników, np. członków zarządu międzyzakładowej organizacji związkowej, lub w innych podobnych przypadkach.

Zgodnie z art. 34¹ ust.1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹⁰⁶

pracodawcy objęci działaniem międzyzakładowej organizacji związkowej ponoszą koszty, w tym koszty wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne, związane z zatrudnianiem osoby wykonującej pracę zarobkową zwolnionej:

1) z obowiązku świadczenia pracy na okres kadencji w zarządzie międzyzakładowej organizacji związkowej - na podstawie art. 31 ust. 1 w związku z art. 34 ust. 2,

2) od pracy zawodowej z zachowaniem prawa do wynagrodzenia - na podstawie art. 31 ust. 3 lub od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia - na podstawie art. 31 ust. 4

- odpowiednio do udziału liczby członków tej organizacji zatrudnionych u danego pracodawcy w łącznej liczbie członków tej organizacji zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych działaniem tej organizacji - w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.

W toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. w kilku jednostkach stwierdzono, że na podstawie przywołanego przepisu jednostki dzieliły koszty zatrudnienia opisanych osób w ten sposób, że jednostka, która wypłacała wynagrodzenie (i która ujmowała na swoich listach płac wynagrodzenia i składki ZUS) pomniejszała koszty i wydatki w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej, a jednostki partycypujące w kosztach – ujmowały koszty i wydatki z tego tytułu, jednak nie sporządzały żadnej listy płac na tę okoliczność. Zatem w opisanych przypadkach wydatki w paragrafach wskazanych w instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-70 nie były i nie mogły być zgodne z kwotami wynikającymi z list płac, nawet przy założeniu wypłaty wynagrodzeń oraz odprowadzenia zaliczek i składek w tym samym okresie sprawozdawczym.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 440, ze zm.

Dodatkowo, wypłata wynagrodzenia oraz uzyskanie zwrotu wydatków od jednostek partycypujących w kosztach mogły nastąpić w różnych okresach sprawozdawczych.

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej wyjaśniła, że na przestrzeni lat dysponenci nie zgłaszali żadnych problemów oraz wątpliwości w powyższym zakresie.

Zdaniem NIK instrukcja sporządzania sprawozdania Rb-70 powinna określać sposób ujęcia wynagrodzeń w przypadku partycypowania jednostek w kosztach zatrudnienia niektórych pracowników, skoro sytuacje takie wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a zatem należy oczekiwać, że wystąpią w jednostkach budżetowych.

(akta kontroli: tom VI str. 160-174)

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, podtrzymuje następujące wnioski, sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych po kontrolach za 2023 r. i 2024 r., o:

1. przywrócenie budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego, tak aby był on podstawowym narzędziem prezentującym stan nierównowagi finansów publicznych, oraz o podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych.
2. wyeliminowanie przypadków długotrwałego rozpatrywania wniosków w sprawie przyznania środków z rezerw celowych.

Ponadto NIK wnosi o:

3. podjęcie zdecydowanych działań na rzecz ograniczenia deficytu budżetu państwa i jednocześnie deficytu instytucji rządowych i samorządowych w kolejnych latach.
4. skorygowanie instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-70 zawartej w załączniku nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej poprzez:
 - a) wyeliminowanie niespójności odnoszącej się do wymogu porównywania ze sobą odmiennych kategorii ekonomicznych, tj. wydatków (dla wielkości planowanych) i kosztów (dla wielkości zrealizowanych), przy wykazywaniu danych o wynagrodzeniach,
 - b) zamieszczenie regulacji odnoszących się do sposobu ujmowania stanu osób zatrudnionych w przypadku:
 - osób, których wynagrodzenia wypłacane są z kilku działów, rozdziałów lub części klasyfikacji budżetowej,
 - osób, których koszt wynagrodzeń jest dzielony pomiędzy dwie lub większą liczbę jednostek.

Mając na względzie zbliżający się termin zakończenia realizacji KPO, NIK odstępuje od formułowania wniosku odnośnie do nieprawidłowości – opisanej w punkcie 3. sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – polegającej na finansowaniu inwestycji G1.1.4 niezgodnie z zasadami określonymi w uzppr.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁰⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 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 22 kwietnia 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Katarzyna Budnikowska

/podpisano elektronicznie/

Zmian dokonał: Jarosław Borowski, p.o. Dyrektor Departamentu Finansów i Spraw Publicznych
dnia 11 czerwca 2026 r., podpisano elektronicznie.

¹⁰⁷ 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.