



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
KFP.460.2.2026

Druk nr 2681

Warszawa, 12 czerwca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedkłada

- „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 r.” oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.), przedkłada informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. w poszczególnych częściach budżetu państwa.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że odpowiednia liczba egzemplarzy *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 r.* i informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa zostanie dostarczona do Kancelarii Sejmu.

Z szacunkiem

(-) Mariusz Haładyj



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

Uchwała Nr 59/26

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 10.06.2026

w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2025

Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.), Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 roku”,

**wyraża opinię w przedmiocie
udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2025 rok.**

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. w poszczególnych jednostkach wykazały poprawę dyscypliny finansów publicznych (83,6% ocen pozytywnych). Nie jest to jednak równoznaczne z ograniczeniem wysokiej nierównowagi finansowej państwa. W dalszym ciągu realizowane były także operacje zaburzające przejrzystość i jedność budżetu, co Kolegium Najwyższej Izby Kontroli od lat ocenia negatywnie. Dotychczasowe działania na rzecz przywrócenia przejrzystości finansów państwa oraz nadania właściwej rangi ustawie budżetowej okazały się niewystarczające do osiągnięcia zamierzonych celów, w tym wyeliminowania problemów wskazywanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, a także zidentyfikowanych w przygotowanym przez Ministerstwo Finansów w 2024 r. opracowaniu pn. *Stan Polskich Finansów Publicznych 2016-2023. Biała Księga. Wpływ na wysoki poziom nierównowagi finansów państwa miało także zastosowanie rozwiązań omijających i osłabiających stabilizującą regułę wydatkową. Ich wykorzystanie spowodowało zawyżenie limitu wydatków, co w znacznej części wiązało się ze zwiększeniem wydatków sztywnych. Ich poziom będzie stanowił wyzwanie w średnim okresie wobec konieczności ograniczania nierównowagi, w tym w ramach unijnej procedury nadmiernego deficytu, nawet pomimo klauzul łagodzących jej reżim.*

1. *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 roku* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie to przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wykonaniu ustawy budżetowej na rok 2025, w tym wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa, a także realizacji planów finansowych. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dostrzega rozszerzenie zakresu danych prezentowanych w omówieniu do sprawozdania o dane dotyczące funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, zwraca jednak uwagę, że w dalszym ciągu nie prezentuje ono jednoznacznie i przejrzystość całościowego obrazu stanu finansów publicznych. Sprawozdanie to nie zawiera szczegółowych danych o dochodach i wydatkach składających się na wyniki podsektorów i sektora finansów publicznych oraz zobowiązań niewymagalnych wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu środków przekazanych na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

2. W 2025 r. odnotowano wzrost udziału ocen pozytywnych w kontroli wykonania budżetu państwa. Udział ten w strukturze wszystkich ocen zwiększył się o 19,7 punktów procentowych. Z poprawą dyscypliny wydatkowania środków publicznych w poszczególnych skontrolowanych jednostkach nie wiązało się jednak zmniejszenie nierównowagi w skali całego budżetu państwa.
3. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniosły 670,6 mld zł. Były one niższe od prognozy dochodów ujętej w ustawie budżetowej o 72,1 mld zł. Rozbieżność ta była wynikiem mniej korzystnej od zakładanej sytuacji makroekonomicznej, a w niewielkiej skali także stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli błędów w planowaniu. To trzeci rok z rzędu, gdy przeszacowanie wpływów podatkowych przyczyniło się do powiększenia nierównowagi budżetowej. Niższe od prognoz były także dochody budżetu środków europejskich, w szczególności w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, co było konsekwencją opóźnień w rozpoczęciu realizacji inwestycji w ramach tego instrumentu. Przemawia to za zwiększeniem ostrożności w planowaniu dochodów budżetowych w przyszłości.
4. Rok 2025 był kolejnym w którym dynamika wydatków budżetowych istotnie przewyższała dynamikę dochodów. Łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniosły 959,7 mld zł i były o 60,2 mld zł wyższe niż przed rokiem oraz aż o 225 mld zł wyższe niż w 2023 r. Wydatki te wzrosły na przestrzeni lat 2022-2025 o ponad 60%, przy czym wydatki budżetu państwa wzrosły w tym okresie o blisko 70%, a wydatki budżetu środków europejskich o niespełna 21%. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje, że limit wydatków budżetu państwa określony w art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2025 został, w wyniku działań osłabiających i omijających stabilizującą regułę wydatkową, zawyżony o 77,7 mld zł. Po wyeliminowaniu stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości powinien wynieść 843,9 mld zł, wobec ustalonego na poziomie 921,6 mld zł. Wzrost limitu został w znacznej części wykorzystany na zwiększenie wydatków sztywnych, co utrudnia możliwość ich obniżenia w dłuższym okresie. Jednocześnie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dostrzega, że we wspomnianym okresie wystąpiła duża dynamika wydatków na obsługę długu publicznego. Skokowy wzrost wynikał między innymi z przekazania środków budżetowych do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz Banku Gospodarstwa Krajowego na spłatę zobowiązań związanych z wykupem obligacji wyemitowanych w latach wcześniejszych – gwarantowanych przez Skarb Państwa – w celu sfinansowania działań rządowych. Jest to rozwiązanie zbieżne z postulowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli, gdyż w dłuższej perspektywie przyczyni się do obniżenia kosztów obsługi długu.
5. W 2025 r., podobnie jak przed rokiem, wystąpiła wysoka nierównowaga budżetowa. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich ukształtował się na poziomie 289,1 mld zł, co odpowiadało 7,4% PKB (w 2024 r. relacja ta wyniosła 6,1%). Choć dynamika przyrostu skumulowanych deficytów była istotnie niższa niż przed rokiem – 29,9% w 2025 r. wobec 163% w 2024 r. – to deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich był ponad 3 krotnie wyższy niż w 2023 r.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2025 r. 284 mld zł, co stanowiło 7,3% PKB, przy wartości referencyjnej wynikającej z reguł unijnych na poziomie 3% PKB. To oznacza wzrost ujemnego wyniku sektora względem roku poprzedniego o 47,4 mld zł i skali nierównowagi w relacji do PKB o 0,9 punktu procentowego. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zauważa, że wzrost ten nastąpił przy względnie dobrej sytuacji gospodarczej kraju, tj. przy rosnącym wzroście gospodarczym i malejącej inflacji. Oznacza to, że nie wykorzystano dostatecznie sprzyjających warunków gospodarczych do ograniczenia deficytu. Tym trudniejsze będzie to w sytuacji, gdyby nastąpiło pogorszenie koniunktury i konieczne byłoby zwiększenie ekspansji fiskalnej w celu przeciwdziałania temu zjawisku oraz jego skutkom. Im później rozpoczęty zostanie proces sanowania finansów publicznych, tym większy będzie miał wymiar finansowy i tym bardziej dotkliwe będą skutki niezbędnych dostosowań.

6. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje negatywną ocenę działań naruszających fundamentalne zasady budżetowe – zwłaszcza jednności, przejrzystości i jawności. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli ponownie podkreśla, że działania te osłabiają rolę budżetu państwa jako kluczowego planu finansowego, o którym mowa w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyki te zaburzają przejrzystość prezentowanych danych o finansach publicznych, ale także utrudniają ich analizę porównawczą w czasie. Co kluczowe, ograniczają one również kontrolę parlamentarną oraz społeczną nad gromadzeniem i wydatkowaniem znacznej części środków publicznych.

W 2025 r., podobnie jak w latach poprzednich, finansowanie części zadań publicznych odbywało się poza budżetem przy pomocy instrumentu i funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, które nie podlegały rygorom ustawy o finansach publicznych. W 2025 r. sfinansowano, z wyżej wymienionych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, zadania publiczne na kwotę co najmniej 80,6 mld zł, co stanowiło równowartość 9,2% wydatków budżetu państwa. Zadłużenie omawianych funduszy wzrosło z 349,4 mld zł na koniec 2024 r. do 388,6 mld zł na koniec 2025 r. Tym samym skala finansowania zadań publicznych poza deficytem budżetu państwa pozostawała nadal istotna, utrudniając pełną ocenę sytuacji fiskalnej państwa.

Rok 2025 był kolejnym, w którym nieodpłatnie przekazano wybranym podmiotom skarbowe papiery wartościowe, zamiast dotacji z budżetu państwa. Wartość przekazanych w ten sposób obligacji w 2025 r. wyniosła blisko 18 mld zł i była niższa niż w 2024 r. (24 mld zł), ale jednocześnie wyższa niż w 2023 r. po wyłączeniu obligacji przekazanych do BGK poza limitem (16,6 mld zł). Zmniejszenie stosowania tego mechanizmu było zatem niewielkie. Łącznie w latach 2019–2025, wykorzystując tę niestandardową formę finansowania zadań publicznych, przekazano obligacje o wartości 135,7 mld zł, zwiększając wielkość zadłużenia Skarbu Państwa i koszty jego obsługi.

7. Na koniec 2025 r. państwowy dług publiczny wyniósł 1913,5 mld zł i był o 18,7% wyższy niż przed rokiem. Tempo przyrostu długu przekraczało przyrost nominalnej wartości produktu krajowego brutto. W efekcie relacja państwowego długu publicznego do PKB wzrosła w 2025 r. o 5 punktów procentowych do 48,9%. Według *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029* relacja ta osiągnie w 2027 r. poziom 55%, a w 2029 r. – 59,5%, co oznacza znaczące zbliżenie się do konstytucyjnego limitu zadłużenia.

Dług liczony według definicji unijnej (dług instytucji rządowych i samorządowych) wyniósł na koniec 2025 r. 2335,2 mld zł, a w relacji do produktu krajowego brutto 59,7%. Był on o ponad 420 mld zł wyższy od długu według definicji krajowej (państwowy dług publiczny), co oznacza przyrost w trakcie 2025 r. o blisko 20 mld zł. Znacząca różnica pomiędzy tymi wielkościami utrzymuje się od 2020 r. Wynika ona przede wszystkim ze wspomnianego finansowania zadań publicznych za pośrednictwem funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego, a także długu z tytułu tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Oszacowane przez Radę Fiskalną negatywne skutki finansowania zadań publicznych za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego – zamiast bezpośrednio przez Skarb Państwa – to dodatkowe koszty obsługi długu w wysokości 9,5 mld zł, które będą musiały zostać poniesione w latach 2026-2054.

Należy podkreślić, że zgodnie z prognozą zadłużenia określoną w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029* relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych względem produktu krajowego brutto ma wzrosnąć do poziomu 65,4% w 2026 r. oraz 75,3% w 2029 r. To oznacza istotne zawężenie przestrzeni dla polityki fiskalnej w przypadku wystąpienia kolejnych szoków gospodarczych i może negatywnie wpływać na ocenę wiarygodności kredytowej państwa.

Wydatki na obsługę długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w 2025 r. 98,1 mld zł. Wydatki te wzrosły w 2025 r. o 0,7 punktu procentowego szybciej niż wydatki

na obsługę długu Skarbu Państwa, co wynika z wyższego oprocentowania długu zaciąganego poza budżetem państwa.

Za niepokojące należy uznać założenie przyjęte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*, zgodnie z którym spłata zobowiązań Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 będzie finansowana wyłącznie poprzez emisję nowego długu przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Rozwiązanie to może prowadzić do dalszego wzrostu kosztów obsługi zadłużenia w porównaniu do wariantu refinansowania bezpośrednio przez Skarb Państwa poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych.

W świetle powyższych ustaleń Kolegium Najwyższej Izby Kontroli niezmiennie stoi na stanowisku, że operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu publicznego, powinny być, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Podtrzymuje tym samym, zalecenie dotyczące opracowania konkretnego zakresu działań przywracających budżetowi państwa jego centralną pozycję określoną w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wraz z określeniem terminów ich realizacji.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dostrzega konieczność podejmowania dalszych działań mających na celu ograniczenie deficytu budżetu państwa i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym ujętych w *Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028*. Wskazuje również, na potrzebę zintensyfikowania stosowania instytucji przeglądu wydatków (kosztów) jednostek sektora finansów publicznych, o którym mowa w art. 175a ust. 1 ustawy o finansach publicznych w celu oddziaływania w perspektywie wykraczającej poza rok budżetowy na poziom, strukturę oraz jakość wydatków publicznych. Jednocześnie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podtrzymuje wniosek o podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym, przy uwzględnieniu konstytucyjnego limitu zadłużenia 60% produktu krajowego brutto.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli postuluje także o przeanalizowanie zawartych w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 roku* konkluzji i rekomendacji, a następnie wdrożenie środków zaradczych mających na celu wyeliminowanie lub minimalizację zidentyfikowanych zagrożeń.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tomasz SOBECKI
/podpisano elektronicznie/

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mariusz HAŁADYJ
PREZES NIK
/podpisano elektronicznie/



Nr ewid. 50/2026/P/26/002/KFP

Nr ewid. 51/2026/P/26/001/KFP

Nr ewid. 52/2026/P/25/011/KFP

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2025 ROKU

TOM I

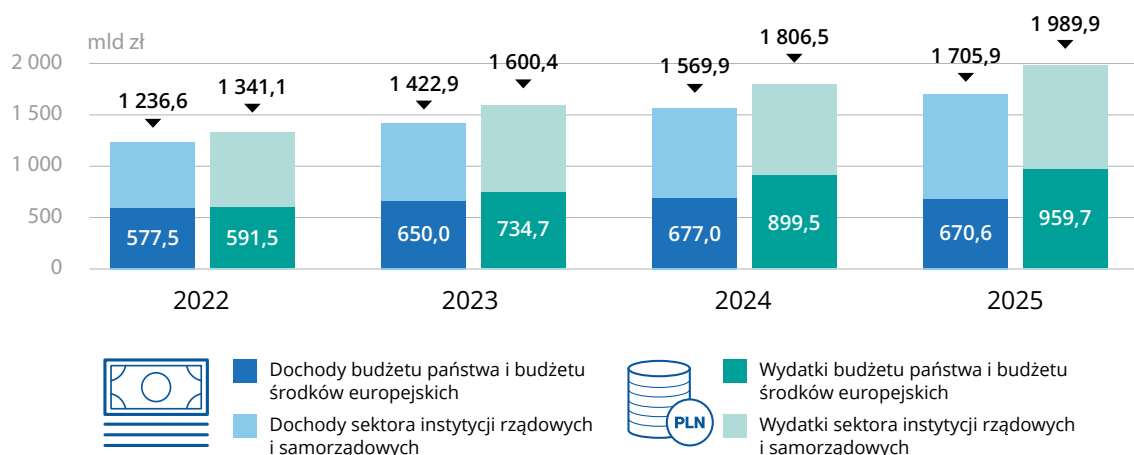


Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 10 czerwca 2026 roku

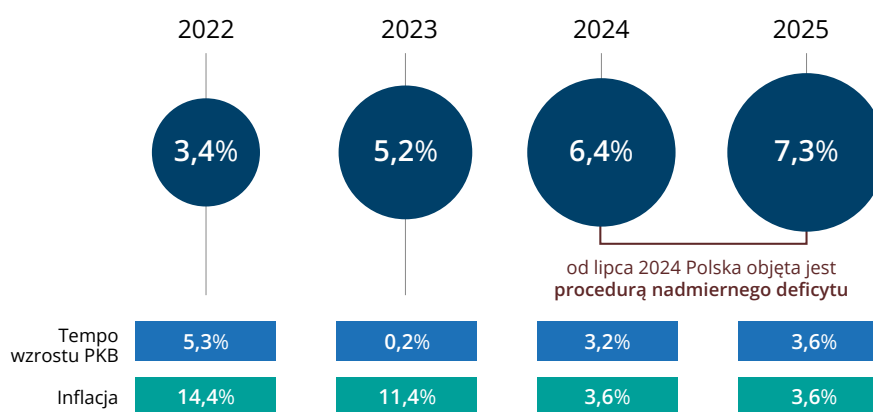
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj

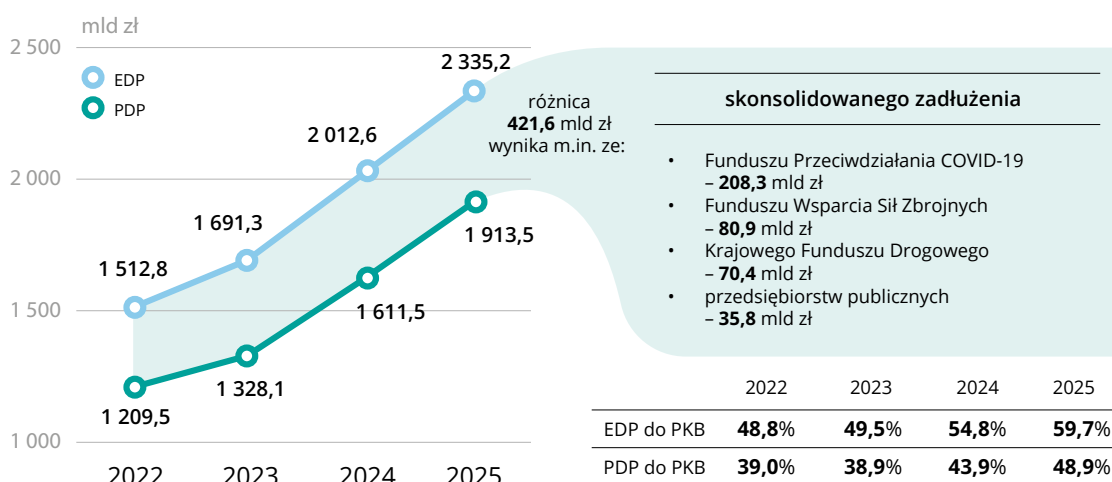
Stan finansów publicznych Polski w latach 2022-2025



Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, wzrost PKB oraz inflacja



Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) oraz państwowy dług publiczny (PDP)



SPIS TREŚCI

I. SYNTEZA USTALEŃ, RYZYKA I REKOMENDACJE	1
II. INFORMACJE OGÓLNE O KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA W 2025 ROKU	71

ROZDZIAŁ I

SYNTEZA USTALEŃ, RYZYKA I REKOMENDACJE

1. Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.
2. Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2025 r.



KLUCZOWE USTALENIA, RYZYKA I REKOMENDACJE

W 2025 r. drugi rok z rzędu, wystąpiła bardzo duża nierównowaga budżetowa. Była ona spowodowana przede wszystkim koniecznością spłat zadłużenia zaciągniętego w latach poprzednich przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. i Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zwiększonymi nakładami na ochronę zdrowia i świadczenia społeczne oraz wzrostem wydatków w innych obszarach, w sytuacji niedostatecznej realizacji dochodów budżetowych. Ponadto w dalszym ciągu duża część zadań państwa była finansowana z pominięciem budżetu państwa i ustawy budżetowej, ze środków faktycznie zwiększających poziom długu publicznego, mimo że nie są one uwzględniane w wielkości długu Skarbu Państwa. Utrzymywanie się powyższych zjawisk Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie.

Odmienne kształtowały się oceny wykonania budżetu państwa w kontrolach jednostkowych, w których w przeważającej mierze oceniano działania podejmowane przez dysponentów w zakresie realizacji ustawy budżetowej i zgodności tych działań z obowiązującymi przepisami. W porównaniu z trzema poprzednimi latami w 2025 r. wzrósł udział pozytywnych ocen w kontroli wykonania budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 72 kontrolowanych dysponentów części budżetowych (97,3%), trzech dysponentów drugiego stopnia (75%) oraz 86 dysponentów trzeciego stopnia (93,5%). Pozytywnie oceniono także księgi rachunkowe 17 z 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów. W aspekcie formalnym w 2025 r. budżet państwa i budżet środków europejskich zostały zrealizowane zgodnie z ustawą budżetową.

Pomimo iż *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* nie prezentowało całościowego obrazu finansów publicznych, to zawierało wszystkie obligatoryjne elementy określone w art. 182 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem ust. 2, 4 i 7.

- [Ustalenia] Wskutek działań polegających na ominięciu lub osłabieniu działania stabilizującej reguły wydatkowej oraz w wyniku nieprawidłowych obliczeń kwoty wydatków objętych tą regułą nie zapobiegła ona nadmiernemu wzrostowi wydatków publicznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, limit wydatków budżetu państwa ustalony zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową powinien być o 77,7 mld zł niższy od limitu wydatków ustalonego w ustawie budżetowej. [zob. pkt 22-33]

[Ryzyka] Omijanie stabilizującej reguły wydatkowej i zawyżanie obliczeń limitu wydatków budżetu państwa ustalonego na podstawie tej reguły może stwarzać warunki do utrzymywania dużej skali nierównowagi finansowej państwa i wzrostu długu publicznego także w latach kolejnych. Wobec objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu, konieczne jest dokonanie konsolidacji fiskalnej. Im później rozpoczęty zostanie proces sanowania finansów publicznych i im większy będzie miał on wymiar finansowy, tym bardziej dotkliwe będą skutki niezbędnych dostoso-

wań do ram fiskalnych wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o finansach publicznych i regulacji unijnych.

[Rekomendacja] Minister Finansów powinien zrezygnować ze stosowania mechanizmów służących omijaniu lub osłabieniu działania stabilizującej reguły wydatkowej.

- **[Ustalenia]** W dalszym ciągu istotne środki na finansowanie zadań państwa były planowane i wydatkowane z pominięciem nie tylko budżetu państwa, ale także jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu publicznego, powinny być, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega działania Ministra Finansów podejmowane na rzecz zwiększenia jawności i przejrzystości finansów publicznych. Jednak działania te nie doprowadziły do ograniczenia skali finansowania pozabudżetowego, które skutkuje dodatkowymi kosztami obsługi zadłużenia w stosunku do kosztów finansowania budżetowego. W związku z tym nie można tych działań uznać za wystarczające i skuteczne. [zob. pkt 39-40, 50-53]

[Ryzyka] W efekcie utrzymywanej praktyki, wynik budżetu państwa oraz wartość państwowego długu publicznego nadal nie odzwierciedlają rzetelnie sytuacji finansów państwa, w tym poziomu zadłużenia.

[Rekomendacje] Konieczne jest wzmocnienie rangi budżetu państwa jako centralnego planu finansowego państwa zgodnie z art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Nastąpić powinno przyspieszenie działań na rzecz rozwiązania problemów i realizacji wniosków wskazanych w Białej Księdze, opracowanej w 2024 r. w Ministerstwie Finansów, w tym zaprzestanie redystrybuowania środków na finansowanie zadań poza ustawą budżetową i poza kontrolą Parlamentu.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wielokrotnie podnoszony w latach poprzednich postulat ujednolicenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych i wzmocnienia kontroli nad przyrostem długu. Jednocześnie mając na uwadze zagrożenie przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia wynoszącego 60% produktu krajowego brutto, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że działania ujednolicające powinny być prowadzone etapowo, z zachowaniem transparentności w odniesieniu do planowanych działań dostosowawczych. Należy także podawać informacje o przyczynach rozbieżności pomiędzy tymi wartościami.

- **[Ustalenia]** W 2025 r. zadłużenie sektora finansów publicznych wzrosło o prawie 20%, przy jednoczesnym znaczącym deficycie budżetowym i wysokim finansowaniu pozabudżetowym. Na koniec 2025 r. relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniosła 59,7%. Relacja państwowego długu publicznego do PKB, będąca podstawą oceny spełniania konstytucyjnego limitu zadłużenia w wysokości 60%, wyniosła 48,9%. [zob. pkt 127-130]

[Ryzyka] Przekroczenie progu zadłużenia, określonego w ustawie o finansach publicznych, spowodowałoby obligatoryjne wdrożenie procedur naprawczych przewidzianych we wskazanej wyżej ustawie, a w efekcie zawężenie wolnej przestrzeni fiskalnej.

[Rekomendacje] W związku z powyższym powinny zostać podjęte działania na rzecz znaczącego obniżenia deficytu sektora finansów publicznych w wyniku zwiększenia dochodów publicznych i obniżenia wydatków.

- **[Ustalenia]** Ostatnie trzy prognozy dochodów podatkowych budżetu państwa obejmujące lata 2023-2025 okazały się znacząco zawyżone względem rzeczywistych dochodów podatkowych. Jednocześnie Rząd nie rozszerzył prowadzonych w 2025 r. przeglądów wydatków, mimo iż przeglądy te zostały wskazane jako działania racjonalizujące wydatki w związku z objęciem Polski procedurą nadmiernego deficytu w lipcu 2024 r. **[zob. pkt 6 i 65]**

[Ryzyka] Nieuzyskanie dochodów w prognozowanej wysokości może prowadzić do braku środków na sfinansowanie części wydatków, nowelizacji ustawy budżetowej lub konieczności zwiększenia pozabudżetowego finansowania wydatków. W 2025 r. zrealizowano ten ostatni, krytykowany przez Najwyższą Izbę Kontroli scenariusz. Brak przeglądu wydatków nie pozwala na podjęcie decyzji opartych na danych, służących poprawie alokacji środków budżetowych.

[Rekomendacje] Konieczne jest przyjmowanie w planowaniu budżetowym ostrożnych scenariuszy wzrostu dochodów budżetu państwa oraz pilne dokonanie przeglądu wydatków w celu wyeliminowania nieefektywności systemowych.

- **[Ustalenia]** W *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* nie wykazano zobowiązań niewymagalnych wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. związanych z realizacją inwestycji Krajowego Planu Odbudowy w latach 2022-2025. Nie przedstawiono też pełnych danych o dochodach i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ponadto w sekcji dotyczącej wynagrodzeń, analogicznie jak w latach poprzednich, nie zawarto informacji o części wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o wynagrodzeniach sfinansowanych ze środków pozabudżetowych, a także o świadczeniach wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym, mających charakter wynagrodzeń. **[zob. pkt 93 i 118]**

[Ryzyka] Przekazywanie parlamentarzystom i opinii publicznej informacji nie odzwierciedlających sytuacji finansowej państwa lub niepełnych rodzi ryzyko niewłaściwej oceny stanu finansów publicznych.

[Rekomendacje] Informacje te powinny być uwzględniane w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa w następnych latach.

- **[Ustalenia]** Wydatki planowane w częściach, których dysponentami są wojewodowie, służą finansowaniu w dużej mierze jednorodnych zadań, jednak przy planowaniu tych wydatków w niewielkim stopniu wykorzystywane były metody standaryzacji wyceny kosztów tych zadań. **[zob. pkt 100-105]**

[Ryzyka] Brak standaryzacji wyceny kosztów zadań stwarza zagrożenie nieefektywnej alokacji środków budżetowych oraz różnic w jakości realizowanych usług publicznych, a także tworzy napięcia w relacjach między rządem a samorządami.

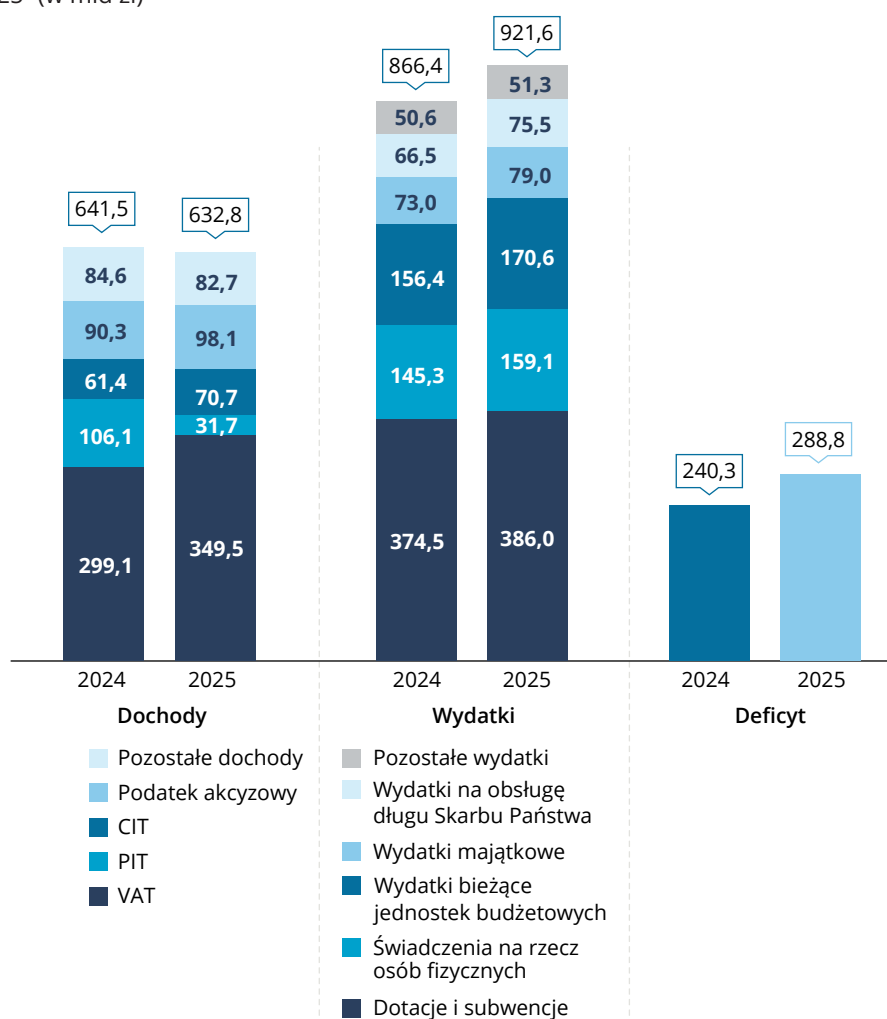
[Rekomendacje] Zasadne jest podjęcie przez Ministra Finansów, we współpracy z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz innymi ministrami, prac nad standaryzacją wyceny kosztów zadań wojewodów oraz zleconych samorządom zadań administracji rządowej finansowanych z budżetów wojewodów. Efekty tych prac przyczynić się powinny do trafniejszego zaplanowania wydatków w częściach obsługiwanych przez wojewodów, uwzględniającego rzeczywiste potrzeby, a nie trendy wynikające z uwarunkowań historycznych, a także do wzmocnienia realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości i redukcji sporów o finansowanie zadań zleconych.

1. Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.

Opracowanie ustawy budżetowej

- W ustawie budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. ustalono dochody budżetu państwa w wysokości 632,8 mld zł, wydatki w wysokości 921,6 mld zł i deficyt w wysokości 288,8 mld zł. Pomimo że planowane dochody miały być niższe o 1,4% od ich przewidywanego wykonania w 2024 r., to wydatki miały wzrosnąć względem zaplanowanych na rok 2024 o 6,4%. W konsekwencji deficyt budżetu państwa miał wzrosnąć o ponad 20%. [zob. tom II s. 3, 5, 9]

Infografika 1. Prognozowane dochody oraz planowane wydatki i deficyt budżetu państwa na lata 2024-2025¹ (w mld zł)



¹ Dochody na podstawie prognozy zawartej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025 z września 2024 r. oraz ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. Wydatki i deficyt na podstawie ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 i ustawy budżetowej na rok 2025.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2025, ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 oraz ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.

2. Dochody budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 109,9 mld zł, wydatki – w wysokości 137,9 mld zł, a deficyt miał wynieść 28 mld zł. [zob. tom II s. 3]
3. Spadek dochodów budżetu państwa w 2025 r. wynikał ze zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki te otrzymują od 2025 r. znacznie więcej środków z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), przez co mniej środków wpływa do budżetu państwa. O ile dochody budżetu państwa z tytułu PIT miały, zgodnie z uzasadnieniem ustawy budżetowej na 2025 r., wynieść w 2024 r. ponad 106 mld zł, to w 2025 r. miały się zmniejszyć do zaledwie 31,7 mld zł, czyli o ponad 70%. [zob. tom II s. 5]
4. W odróżnieniu od dochodów z PIT, pozostałe główne kategorie dochodów podatkowych miały dynamicznie rosnąć. Dochody z tytułu podatku od towarów i usług miały wynieść 349,5 mld zł, co oznaczało wzrost względem 2024 r. aż o 16,9%¹. Ich udział w dochodach ogółem budżetu państwa miał zwiększyć się z 46,6% w 2024 r. do 55,2% w 2025 r. Znaczącą dynamiką miały charakteryzować się także dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochody te miały być o 15,1% wyższe niż w roku poprzednim i wynieść 70,7 mld zł. Dochody z podatku akcyzowego miały wzrosnąć w 2025 r. o blisko 9%, do 98,1 mld zł. Łącznie dochody podatkowe w 2025 r. miały wynieść 570,8 mld zł i w porównaniu z analogicznymi dochodami z 2024 r. miały zmniejszyć się o 1%. Niższe, o 6,5% w stosunku do 2024 r., miały być także dochody niepodatkowe, co wynikało ze zmiany w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, znoszącej obowiązkowe wpłaty tych jednostek do budżetu państwa. [zob. tom II s. 5–6]
5. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że nierzetelne było uwzględnienie w prognozie dochodów z podatku od towarów i usług skutków zmian podatkowych w kwocie 1,2 mld zł. Prognoza wykonana w Ministerstwie Finansów zakładała uzyskanie tej kwoty w związku z planowanym rozszerzeniem wykazu towarów objętych systemem monitorowania przewozu i obrotu przez Krajową Administrację Skarbową. Zmiana miała na celu redukcję nieuczciwych praktyk podmiotów funkcjonujących w branży betonu towarowego oraz innych mieszanek mineralnych. W czasie planowania dochodów na 2025 r. projekt zmiany regulacji znajdował się dopiero na wczesnym etapie prac. Planowana regulacja nie weszła w życie w 2025 r.² [zob. tom II s. 28–29, 109]
6. Wskazać również należy, że trzeci rok z rzędu prognoza odnośnie do czynników makroekonomicznych kształtujących wysokość dochodów budżetu państwa okazała się zbyt optymistyczna. W efekcie plan dochodów budżetu państwa nie został w pełni wykonany, co zostało opisane w dalszej części tego rozdziału. [zob. tom II s. 104–105]
7. Tak jak w roku poprzednim, dochody na 2025 r. z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego oraz podatku od wydobycia niektórych kopalin były planowane w jednym paragrafie klasyfikacji budżetowej. Wykonanie tych dochodów było natomiast klasyfikowane w paragrafach właściwych dla poszczególnych podatków. NIK podtrzymuje opinię

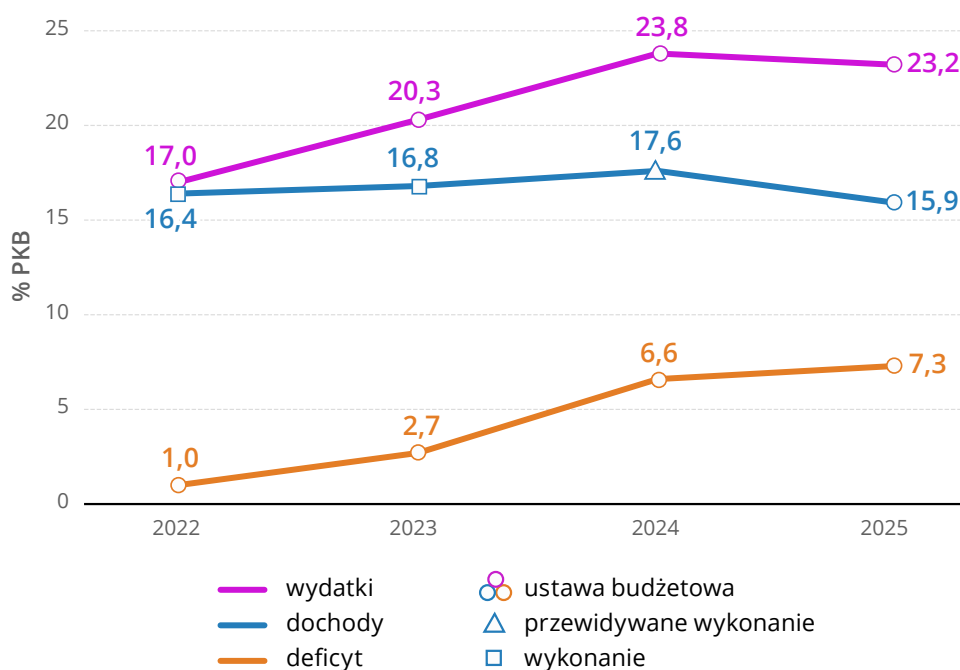
¹ Tempo wzrostu poszczególnych dochodów obliczono, przyjmując za podstawę przewidywane wykonanie w 2024 r. według informacji zamieszczonych w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. z września 2024 r.

² W dniu 15 maja 2026 r. uchwaloną ustawę przekazano Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do podpisu.

sformułowaną w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów po kontroli P/24/011 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024*³ o zasadności powrotu do rozwiązania polegającego na ujmowaniu osobno, w poszczególnych paragrafach, prognozowanych dochodów z określonych podatków. Zaplanowanie na 2025 r. około 87,5% dochodów budżetu państwa w jednym paragrafie należy uznać za nieuzasadnione, a także niesłużące zachowaniu przejrzystości systemu ewidencyjno-sprawozdawczego. [zob. tom II s. 8]

8. Z obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów wynikało, że w 2025 r. limit wydatków budżetu państwa ustalony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej wyniósł 928,4 mld zł. W ustawie budżetowej limit tych wydatków określono w wysokości niższej o 6,7 mld zł od limitu ustalonego na podstawie ww. reguły. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2025 r. wydatki budżetu państwa miały być o 55,2 mld zł wyższe od wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2024 r., jednakże wartość wydatków budżetu państwa do produktu krajowego brutto miała się zmniejszyć w tym czasie z 23,8% do 23,2%, co wynikało z prognozowanego, wysokiego wzrostu produktu krajowego brutto. Warto podkreślić, że mimo zmniejszenia się tej wartości w dalszym ciągu pozostawała ona wysoka. Dla porównania, jeszcze w 2023 r. limit wydatków budżetu państwa wynosił około 20% produktu krajowego brutto, a w 2022 r. – 17%. Oznacza to, że opisywana wartość była w 2025 r. aż o ponad 6 punktów procentowych wyższa niż w 2022 r. [zob. tom II s. 9, 32]

Infografika 2. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w latach 2022-2025 (w % PKB)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r., uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2025 z września 2024 r., ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 oraz ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.

³ Wystąpienie pokontrolne po kontroli P/24/011 zostało przekazane Ministrowi Finansów w marcu 2025 r., czyli po opracowaniu przez Ministra Finansów projektu ustawy budżetowej na 2025 r.

9. W dalszym ciągu największy udział w budżecie państwa przypadł wydatkom zaplanowanym w grupie *dotacje i subwencje*, stanowiącym blisko 42% wydatków ogółem. Znaczący udział w budżecie miały także wydatki z grupy *świadczenia na rzecz osób fizycznych* i z grupy *wydatki bieżące jednostek budżetowych*. Łącznie w tych trzech grupach zaplanowano 77,7% wydatków budżetu państwa. Spośród siedmiu grup wydatków wyodrębnionych w budżecie państwa najistotniejszy wzrost w stosunku do 2024 r. odnotowano w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa*. Wydatki te miały być w 2025 r. o 13,5% wyższe niż w roku poprzednim. O ponad 9% miały wzrosnąć *świadczenia na rzecz osób fizycznych* oraz *wydatki bieżące jednostek budżetowych*, a o ponad 8% *wydatki majątkowe*. Jediną grupą, w której zaplanowane na rok 2025 wydatki były nieznacznie – o 0,7% – niższe niż w 2024 r. były *środki własne Unii Europejskiej*. [zob. tom II s. 10]
10. Największe wydatki w grupie *dotacje i subwencje*, 81,4 mld zł, zaplanowano na dotację do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W porównaniu do 2024 r. dotacja ta miała wzrosnąć o 11,9%. Tak wysoki wzrost dotacji wynikał z ponad dziesięcioprocentowego wzrostu prognozowanych wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym wydatki te miały rosnąć szybciej od wpływów funduszu ze składek, co skutkowało zwiększeniem udziału dotacji w dochodach tego funduszu. Uzasadnieniem dla tego wzrostu było między innymi rozszerzenie możliwości pobierania od 1 lipca 2025 r. renty rodzinnej w związku z wprowadzeniem tzw. „renty wdowiej”, a także prognozowany wzrost liczby emerytów i rencistów. Skutkiem tych zmian miała być rosnąca nierównowaga systemu ubezpieczeń społecznych, wymagająca większego wsparcia z budżetu państwa. [zob. tom II s. 11]
11. Przy omówieniu wydatków zaplanowanych w grupie *dotacje i subwencje* warto także zwrócić uwagę na finansowanie dwóch innych zadań. Po pierwsze, na rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa zaplanowano w części *Gospodarka* 34,7 mld zł. Środki te miały zostać przekazane na wykup obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wyemitowanych w 2020 r. na sfinansowanie rządowego programu „Tarcz Finansowych” na pomoc przedsiębiorcom w czasie epidemii COVID-19. Po drugie, znacząco wzrosnąć miała dotacja zaplanowana dla Narodowego Funduszu Zdrowia (z 10 mld zł w 2024 r. do 18,4 mld zł w 2025 r.). Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na obserwowany od dwóch lat wysoki wzrost wydatków budżetu państwa na rzecz Narodowego Funduszu Zdrowia. [zob. tom II s. 11–12]
12. Wydatki w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych* miały wynieść 159,1 mld zł. Blisko 84% tej kwoty stanowiły wydatki na: wypłatę świadczenia wychowawczego (62,7 mld zł), wypłatę świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego w częściach *Obrona narodowa*, *Sprawiedliwość* i *Sprawy wewnętrzne* (35,8 mld zł), czyli głównie tzw. emerytur mundurowych, oraz finansowanie świadczeń zleconych do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (35 mld zł), przede wszystkim tzw. trzynastej i czternastej emerytury. [zob. tom II s. 12]
13. W grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych* zaplanowano wydatki w wysokości 170,6 mld zł, tj. o 9,1% większe niż w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2024 r. Wzrost tych wydatków nastąpił w warunkach inflacji prognozowanej średniorocz-

nie na 5%. Również o 5% wzrosnąć miały kwoty bazowe wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej. Warto jednak podkreślić, że limit wydatków na wynagrodzenia i uposażenia miał wzrosnąć z 83,6 mld zł w 2024 r. do 93,8 mld zł w 2025 r., tj. o 12,3%. Oznacza to, że tempo wzrostu tych wydatków istotnie przewyższało wskaźnik wzrostu kwot bazowych wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej przyjęty przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej, przy czym w poszczególnych częściach budżetowych dynamika wydatków płacowych znacząco się różniła. W trzydziestu częściach budżetowych tempo wzrostu tych wydatków przekraczało 10%, w czterdziestu częściach mieściło się w przedziale 5,1-10%, a w pięciu częściach miało wynieść poniżej 5%. [zob. tom II s. 14]

14. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na niejednolite ujęcie w klasyfikacji budżetowej składowych wynagrodzeń osobowych. W odniesieniu do pracowników wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego w klasyfikacji wyodrębnia się: wynagrodzenia, nagrody uznaniowe oraz nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne i rentowe oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W przypadku innych pracowników klasyfikacja budżetowa nie umożliwia takiego rozróżnienia. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na celowość wyodrębnienia w klasyfikacji budżetowej wyżej wymienionych składowych wynagrodzeń także w przypadku pozostałych pracowników państwowych jednostek budżetowych. Pozwoli to zarówno na lepszą kontrolę trafności planowania wydatków w ramach poszczególnych składowych wynagrodzeń, jak i na analizę przyczyn przenoszenia wydatków pomiędzy tymi składowymi wykonywaną w celu poprawy zarządzania środkami publicznymi. [zob. tom II s. 15–16]
15. NIK zwróciła również uwagę na planowanie wydatków bieżących jednostek budżetowych w częściach, których dysponentami są wojewodowie. Wydatki te w poszczególnych częściach służą w dużej mierze finansowaniu jednorodnych zadań, dlatego – zdaniem NIK – powinny podlegać standaryzacji i spójnemu uwzględnieniu na etapie ustalania przez Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków, podobnie jak to się dzieje przy ustalaniu dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na niektóre zadania zlecone. [zob. tom II s. 16]
16. Wydatki zaplanowane w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* miały wynieść 75,5 mld zł. Były one o 9 mld zł, tj. o 13,5% wyższe od analogicznych wydatków ujętych w ustawie budżetowej na 2024 r., co wynikało przede wszystkim ze wzrostu zadłużenia. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa na rynku krajowym miały wzrosnąć o 9,6%, a na rynku zagranicznym – aż o 37,3%. Warto zauważyć, że wielkość wydatków budżetu państwa planowanych w dziale *Obsługa długu publicznego* była znacznie większa od kwoty ujętej w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa*, gdyż zawierała również wydatki w wysokości 34,7 mld zł na wykup obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Całkowita kwota wydatków budżetu państwa planowanych w dziale *Obsługa długu publicznego* wyniosła więc 110,2 mld zł i przewyższała wydatki tego budżetu zaplanowane w dziale *Obrona narodowa* lub wydatki na wsparcie rodziny, w tym na program 800 plus. Co więcej, w budżecie państwa zaplanowano także wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w celu spłaty zadłużenia tego funduszu. Na ten cel planowano przeznaczyć 28,5 mld zł.

A zatem łącznie na obsługę i spłatę długu publicznego zaplanowano w budżecie państwa prawie 139 mld zł. [zob. tom II s. 17–18]

17. W grupie *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* wydatki na 2025 r. zaplanowano w wysokości 15,7 mld zł. Wydatki te miały wzrosnąć w porównaniu z 2024 r. o 6,6%, przy czym wydatki zaplanowane w rozdziale *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* miały zwiększyć się o 20,9%, a wydatki zaplanowane na programy regionalne 2021-2027 finansowane z udziałem *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* i *Europejskiego Funduszu Społecznego Plus* miały wzrosnąć o 49%. Dane te wskazywały na planowane, znaczące przyspieszenie realizacji projektów finansowanych w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2021-2027. [zob. tom II s. 18]
18. Mimo że wydatki budżetu państwa w relacji do PKB miały pozostać w 2025 r. znacząco wyższe niż w latach 2022-2023, to jednocześnie prognozowano spadek dochodów w relacji do PKB poniżej poziomu z 2022 r. Oznacza to, że zwiększając wydatki budżetu państwa nie zapewniono nowych źródeł dochodów, co miało skutkować szybkim wzrostem długu Skarbu Państwa oraz znacznie wyższym niż w latach poprzednich deficytem. W 2025 r. deficyt budżetu państwa miał wynieść 288,8 mld zł, co oznaczało jego wzrost względem przewidywanego wykonania w 2024 r. o 104,8 mld zł, tj. o 57%⁴. W relacji do PKB deficyt budżetu państwa miał wynieść 7,3%. Dla porównania, przewidywany deficyt budżetu państwa w 2024 r. miał wynieść 5,1% PKB⁵, w 2023 r. wyniósł on 2,5% PKB, a w 2022 r. – 0,4% PKB⁶. Należy jednak zauważyć, że w latach poprzednich dużo większa część deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych została zaplanowana poza budżetem państwa, przez co porównanie tych danych wymaga ostrożności przy analizie stopnia nierównowagi finansowej państwa w poszczególnych latach. Ponadto warto pamiętać, że wzrost deficytu budżetu państwa w 2025 r. wynikał głównie z decyzji o sfinansowaniu z tego budżetu wykupu obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. i Bank Gospodarstwa Krajowego w czasie epidemii COVID-19. [zob. tom II s. 18–19]
19. W przekazanym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na 2025 r. rezerwę ogólną ustalono w wysokości 500 mln zł. Była ona niemal o połowę mniejsza niż w latach 2022-2024. Rezerwa ta stanowiła zaledwie 0,05% wydatków budżetu państwa. W odróżnieniu od rezerwy ogólnej, duże środki w budżecie państwa, również w porównaniu z poprzednimi latami, zaplanowano w rezerwach celowych (87,1 mld zł). Stanowiły one 9,4% wydatków ogółem budżetu państwa. Wskazuje to na pogorszenie się precyzji planowania wydatków budżetu państwa. [zob. tom II s. 21]
20. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na nałożony na dysponentów części budżetu państwa obowiązek planowania wydatków w perspektywie czteroletniej.

⁴ Dane o przewidywanym wykonaniu deficytu przedstawiono w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. z września 2024 r. W listopadzie 2024 r. zwiększono deficyt budżetu państwa do 240,3 mld zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2024 r.

⁵ Zgodnie z informacjami zawartymi w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025. Po jego zwiększeniu w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2024 r. miał on wynieść 6,6% PKB.

⁶ Deficyt planowany w ustawie budżetowej na 2022 r. był równy 1% PKB, a deficyt planowany w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2023 r. wyniósł 2,7% PKB.

Kontrolowani dysponenti wskazali, że w pracach planistycznych nie wykorzystują danych dotyczących wyjściowych kwot wydatków na kolejne lata, gdyż odbiegają one od przyszłych danych ustalonych na określony rok. Zdaniem NIK, przy obecnie obowiązujących zasadach opracowania budżetu państwa nie ma konieczności nakładania na dysponentów obowiązku sporządzania szczegółowych planów wydatków na cztery kolejne lata, gdyż do realizacji celów Ministra Finansów wystarczyłyby obliczenia wykonane w tej jednostce. Uzasadnieniem dla opracowywania przez dysponentów planów wydatków na kolejne lata mogłoby być przyjęcie zasady, że plany te będą wykorzystywane przy procesie planowania w okresach, których dotyczą, z uwzględnieniem koniecznych korekt. [zob. tom II s. 23]

21. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową, infrastrukturę transportu lądowego oraz szkolnictwo wyższe i naukę zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi ich minimalną wysokość lub limit. Należy jednak zauważyć, że podobnie jak w latach 2022-2024 do wydatków obronnych, dla których określono w ustawie minimalną wysokość 3% produktu krajowego brutto, zaliczono środki finansowe przeznaczone na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi. Środki te wyniosły 417,2 mln zł. [zob. tom II s. 19–21]
22. W celu realizacji stabilizującej reguły wydatkowej na 2025 r. ustalono kwotę wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: kwota wydatków SRW) w wysokości 1895,8 mld zł. W jej obliczeniach uwzględniono kwotę startową z 2024 r. Kwota ta została określona w art. 39 pkt 1 ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁷ w wysokości 1724,2 mld zł na podstawie nierzetelnych obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów. Doprowadziło to do zawyżenia o 84,5 mld zł kwoty wydatków SRW na 2025 r. Wynikało to z zawyżenia dwóch z czterech elementów obliczeń kwoty startowej z 2024 r. – kwoty wydatków SRW na 2024 r. i wartości nominalnej skarbowych papierów wartościowych włączonych do reguły wydatkowej oraz z niecelowego uwzględnienia w obliczeniach jednego z działań dyskrejonalnych po stronie dochodów. Nieprawidłowości te zostały opisane w następnych punktach. [zob. tom II s. 24–26]
23. Skutkiem niewyeliminowania z obliczeń zaliczek netto⁸ planowanych na zakup sprzętu wojskowego w 2023 r. było zawyżenie obliczeń kwoty wydatków SRW na 2025 r. o 51,7 mld zł. Oprócz tego przy ustalaniu kwoty startowej z 2024 r. w obliczeniach uwzględniono wprowadzenie w 2021 r. opłaty mocowej, mimo że nie stanowi ona źródła finansowania wydatków objętych regułą wydatkową. Z tego tytułu obliczenia kwoty wydatków SRW w 2025 r. zostały zawyżone o 8 mld zł. [zob. tom II s. 26–27]
24. W obliczeniach kwoty startowej z 2024 r. uwzględniono między innymi maksymalną, ustaloną w ustawie budżetowej na 2024 r. wartość skarbowych papierów wartościowych planowanych do nieodpłatnego przekazania zarówno jednostkom zalicza-

⁷ Dz. U. poz. 1089.

⁸ Przez zaliczki netto rozumie się różnicę pomiędzy planowanymi na dany rok wydatkami na zakup sprzętu wojskowego i planowaną na ten sam rok wartością dostaw sprzętu wojskowego.

nym do sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak i jednostkom spoza tego sektora. Wartość ta wyniosła 24 mld zł. Natomiast przy podziale limitu wydatków SRW na 2025 r. wzięto pod uwagę wyłącznie wartość skarbowych papierów wartościowych zaplanowanych do przekazania Uniwersytetowi Warszawskiemu w wysokości 150 mln zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, podczas obliczania kwoty startowej z 2024 r. należało uwzględnić jedynie wartość skarbowych papierów wartościowych planowanych do nieodpłatnego przekazania jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych, których wydatki nie są objęte stabilizującą regułą wydatkową. Skutkiem tej nieprawidłowości było zawyżenie obliczenia kwoty i limitu wydatków SRW w 2025 r. o 23,6 mld zł. [zob. tom II s. 27–28]

25. Najwyższa Izba Kontroli uznała za niecelowe uwzględnienie, przy obliczaniu kwoty wydatków SRW w 2025 r., skutku działania dyskrejonalnego polegającego na objęciu wszystkich podmiotów systemem SENT w zakresie przewozu betonu gotowego do wylania. Wejście w życie przepisów dotyczących tego działania było w 2025 r. obarczone wysokim ryzykiem, a wejście w życie tych przepisów już z początkiem 2025 r. było niemożliwe do przeprowadzenia według wiedzy z końca września 2024 r., gdy Rada Ministrów uchwałała projekt ustawy budżetowej na 2025 r. Wartość tego działania oszacowano na 1,2 mld zł. [zob. tom II s. 28–29]
26. Skutki finansowe stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w zakresie kwoty wydatków SRW wyniosły łącznie 84,5 mld zł. Po odjęciu tej wielkości od kwoty wydatków SRW ujętej w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na 2025 r. otrzymano kwotę wydatków SRW równą 1811,2 mld zł. Zdaniem NIK, tyle powinna wynieść poprawnie ustalona kwota wydatków SRW. [zob. tom II s. 30]

Infografika 3. Wykorzystanie stabilizującej reguły wydatkowej przy opracowaniu ustawy budżetowej na rok 2025 oraz skutki finansowe nieprawidłowości stwierdzonych w tym zakresie

	Kwota wydatków SRW (art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej)	Limit wydatków SRW (art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej)	Limit wydatków budżetu państwa (art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej)
OBLICZENIA MINISTERSTWA FINANSÓW	1 895,8 mld zł	1 396,7 mld zł	921,6 mld zł
	–	–	–
KWOTA NIEPRAWIDŁOWOŚCI	84,5 mld zł	84,2 mld zł	77,7 mld zł
	=	=	=
OBLICZENIA NIK PO ELIMINACJI NIEPRAWIDŁOWOŚCI	1 811,2 mld zł	1 312,4 mld zł	843,9 mld zł

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli P/25/011 – Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2025 oraz ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.

27. W obliczeniach limitu wydatków SRW przyjęto za dużą o 278,1 mln zł kwotę kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia w stosunku do kwoty obliczonej zgodnie z art. 112aa

- ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wynikało to z niewyeliminowania z obliczeń części środków na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Na skutek wystąpienia opisanych powyżej nieprawidłowości dotyczących kwoty wydatków SRW i kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia, przeprowadzone w Ministerstwie Finansów obliczenia limitu wydatków SRW określonego w art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej na 2025 r. na poziomie 1396,7 mld zł zostały zawyżone o 84,2 mld zł w stosunku do limitu wydatków SRW obliczonego w sposób rzetelny i celowy, zgodnie z art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych. [\[zob. tom II s. 31\]](#)
28. Dokonując podziału limitu wydatków SRW w 2025 r., w Ministerstwie Finansów nieprawidłowo ustalono kwoty wydatków: Funduszu Kolejowego, Funduszu Mieszkaniowego, Funduszu Administracyjnego i Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. [\[zob. tom II s. 32\]](#)
29. Po wyeliminowaniu tych nieprawidłowości z obliczeń i uwzględnieniu nierozdzielonych środków pozostałych po podziale limitu wydatków SRW, możliwy do zaplanowania, zgodnie z regułą wydatkową, limit wydatków budżetu państwa powinien wynieść 843,9 mld zł. Był on o 77,7 mld zł niższy od limitu wydatków budżetu państwa ustalonego w art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na 2025 r. Skutkiem tego było dopuszczenie do pogłębienia się skali nierównowagi finansowej państwa. Przy prawidłowo stosowanej regule wydatkowej deficyt budżetu państwa uchwalony w ustawie budżetowej lub inne pozycje kształtujące skalę tej nierównowagi musiałyby być odpowiednio niższe. [\[zob. tom II s. 32–33\]](#)
30. Oprócz tego należy wskazać, że na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r. w dalszym ciągu stosowano większość rozwiązań wprowadzonych w latach wcześniejszych w celu omijania lub osłabienia działania stabilizującej reguły wydatkowej. Z pominięciem tej reguły zaplanowano w budżecie państwa wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy w wysokości ponad 29 mld zł. Rozwiązaniem osłabiającym działanie stabilizującej reguły wydatkowej było wyłączenie wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy finansowanych ze źródeł pozabudżetowych z limitu wydatków SRW. Ponadto podmiotom nieobjętym tą regułą, niezaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych nadal przekazywano skarbowe papiery wartościowe w miejsce dotacji stanowiącej wydatek budżetu państwa. [\[zob. tom II s. 33\]](#)
31. Bardzo istotnym czynnikiem osłabiającym działanie stabilizującej reguły wydatkowej było dodanie do kwoty wydatków SRW w 2023 r. wydatków inwestycyjnych w wysokości 194,9 mld zł w celu obliczenia kwoty wydatków SRW w 2024 r. Najpierw, w 2023 r. wydatki inwestycyjne wyłączono z kwoty wydatków SRW, ale jej nie obniżono. Kiedy natomiast w 2024 r. powrócono do ujmowania wydatków inwestycyjnych w kwocie wydatków SRW, to kwotę tę zwiększono o wydatki inwestycyjne. Dzięki temu nastąpił znaczący wzrost wartości kwoty wydatków SRW – jeszcze w 2022 r. wynosiła ona 1054,8 mld zł, a w 2024 r. już 1704 mld zł, tj. o 62% więcej niż w 2022 r., pomimo że w 2024 r. w kwocie tej nie uwzględniano już zaliczek netto na zakup sprzętu wojskowego, wyłączonych w związku z wprowadzeniem klauzuli obronnej. To w dużym stopniu pokazuje, dlaczego stabilizująca reguła wydatkowa przestała stabilizować finanse publiczne, a także częściowo tłumaczy,

jak doszło do tego, że w lipcu 2024 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu. [zob. tom II s. 33–34]

32. Zwiększenie kwoty startowej z 2023 r. o wydatki inwestycyjne miało również konsekwencje dla realizacji SRW w 2025 r. Kwota ta stanowiła bowiem punkt odniesienia na lata następne, umożliwiając ponoszenie bardzo wysokich wydatków publicznych również po 2024 r. W 2025 r., tak jak w latach poprzednich, stabilizująca reguła wydatkowa – ze względu na zastosowanie wyżej opisanych mechanizmów osłabiających jej działanie – nie spełniała swojej roli i nie zapewniała równowagi finansów publicznych. Według szacunków sporządzonych w Ministerstwie Finansów przedstawionych w *Sprawozdaniu z wdrażania Średniookresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego na lata 2025-2028* opublikowanym w kwietniu 2025 r.⁹ nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wynieść w 2025 r. 6,3% PKB, jednak już we wrześniu 2025 r. Ministerstwo Finansów prognozowało ten deficyt na 6,9% PKB¹⁰. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wzrosnąć z 55,3% PKB w 2024 r. do 59,8% PKB w 2025 r.¹¹ Warto zauważyć, że mimo zaplanowania zarówno tak wysokiego deficytu, jak i wysokich wydatków publicznych na poziomie 50,3% PKB¹², według obliczeń dokonanych w Ministerstwie Finansów nie podzielono ponad 6,7 mld zł limitu wydatków SRW. Oznacza to, że przy pełnym podziale tego limitu deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mógł być jeszcze wyższy i przekroczyć 7% PKB¹³. Zgodnie z informacją Głównego Urzędu Statystycznego deficyt ten wyniósł w 2025 r. 7,3% PKB¹⁴. Należy podkreślić, że tak wysoki stopień nierównowagi finansów publicznych osiągnięto w warunkach korzystnej koniunktury gospodarczej, czyli w okresie, w którym reguła wydatkowa powinna znacznie silniej oddziaływać na finanse publiczne niż w okresach spowolnienia wzrostu gospodarczego, kiedy potrzebne jest poluzowanie rygorów fiskalnych w celu ożywienia gospodarki. Powyższe dane świadczą o tym, że stabilizująca reguła wydatkowa nie zapobiegła nadmiernemu wzrostowi wydatków publicznych. [zob. tom II s. 34–35]
33. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę na brak powiązania stabilizującej reguły wydatkowej z krajowymi regułami długu publicznego. W art. 216 ust. 5 Konstytucji RP wskazano, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Ponadto w art. 86 ustawy o finansach publicznych opisano procedury ostrożnościowe wprowadzane po przekroczeniu przez wartość

⁹ *Sprawozdanie z wdrażania Średniookresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego na lata 2025-2028*, kwiecień 2025 r., s. 10. Adres publikacyjny: <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>. Dostęp: 20 stycznia 2026 r.

¹⁰ Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*, wrzesień 2025, s. 23. Adres publikacyjny: <https://www.gov.pl/web/finanse/strategia-zarzadzania-dlugiem>. Dostęp: 20 stycznia 2026 r.

¹¹ Tamże, s. 5.

¹² *Sprawozdanie z wdrażania Średniookresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego...*, op. cit., s. 11.

¹³ W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. z września 2024 r. prognozowano na 2025 r. wartość produktu krajowego brutto w cenach bieżących w wysokości 3973,1 mld zł. Niepodzielona część limitu wydatków SRW stanowiła więc około 0,2% PKB.

¹⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2022-2025*, Informacje sygnałowe, 22.04.2026 r. Adres publikacyjny: <https://tiny.pl/>.

- państwowego długu publicznego 55% PKB lub osiągnięciu co najmniej 60% PKB. Brak powiązania wyżej wymienionych progów ostrożnościowych z regułą wydatkową oznacza, że w sytuacji zbliżenia się lub przekroczenia określonego poziomu państwowego długu publicznego w relacji do PKB nie działają mechanizmy korygujące wielkość wydatków wyznaczoną na podstawie tej reguły. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, reguła wydatkowa powinna zapewniać zgodność polityki fiskalnej nie tylko z regułami Unii Europejskiej, ale również z Konstytucją RP oraz regułami ostrożnościowymi określonymi w ustawie o finansach publicznych. [zob. tom II s. 35]
34. Podobnie jak w latach poprzednich, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na małe wykorzystanie stabilizującej reguły wydatkowej w procesie planowania wydatków budżetu państwa. Limit wydatków SRW został ustalony dopiero w sierpniu 2024 r. na potrzeby przygotowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r., co oznacza, że reguła wydatkowa nie stanowiła punktu odniesienia na etapie określania przez Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków budżetu państwa na 2025 r. [zob. tom II s. 35]
35. Minister Finansów i Rada Ministrów uwzględnili część opinii i wniosków przekazywanych przez partnerów społecznych wchodzących w skład Rady Dialogu Społecznego. Jednocześnie, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, rzetelność dialogu wymaga, aby partnerzy społeczni byli informowani o sposobie uwzględniania zgłoszonych przez nich propozycji lub o przyczynach ich nieuwzględnienia. W związku z tym NIK dostrzega potrzebę uregulowania tej kwestii. [zob. tom II s. 5]
36. Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na 2025 r. zawierało wszystkie wymagane prawem elementy, określone w art. 142 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Mimo to, tak jak we wcześniejszych latach, opis części zagadnień był niepełny i niewystarczający do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa. Nie dostarczał również informacji o niektórych, istotnych kwotowo pozycjach w tym budżecie. [zob. tom II s. 36]
37. Podobnie jak w dwóch poprzednich latach, w przekazanym do Sejmu uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. rozdział dotyczący dochodów został opracowany nierzetelnie. Zabrakło w nim czytelnego powiązania najważniejszych wskaźników makroekonomicznych z dochodami budżetu państwa, w tym analizy wrażliwości prognozy tych dochodów na zmianę wskaźników mających największy wpływ na tę prognozę. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. nie omówiono także wpływu zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa w 2025 r. [zob. tom II s. 36–37]
38. Co prawda w rozdziale I.4 *Sektor finansów publicznych* omówiono prognozowany wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz prognozowaną wielkość długu publicznego, nie omówiono w nim jednak prognozy dochodów i wydatków publicznych ani nie przedstawiono szczegółowych danych o tym sektorze w formie tabeli. Również opis wydatków budżetu państwa w układzie grup ekonomicznych był niepełny i częściowo nieprzejrzysty, co nie służyło osiągnięciu celu, jaki ma spełniać uzasadnienie, a także nie zapewniało odpowiedniej przejrzystości procesu planowania. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega wysiłki Ministra Finansów na rzecz omawiania w uzasadnieniu istotnych kwotowo wielkości, niemniej powinno to odbywać się konsekwentnie, bez pomijania niektórych z tych wielkości. [zob. tom II s. 37]

39. NIK dostrzega dążenie do wzmocnienia roli budżetu państwa w kontroli wielkości nierównowagi finansowej państwa. Działania podejmowane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r. były jednak niewystarczające, żeby przywrócić budżetowi państwa należną mu rolę centralnego planu finansowego państwa. Ponad 181 mld zł wydatków publicznych miało być sfinansowanych z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Głównym źródłem finansowania tych funduszy miały pozostać operacje dłużne, których nie wlicza się do państwowego długu publicznego, mimo że będą one ostatecznie spłacane ze środków Skarbu Państwa. [zob. tom II s. 40]
40. Tak samo, jak w latach poprzednich, wybrane podmioty miały otrzymywać dofinansowanie w formie obligacji Skarbu Państwa zamiast środków z budżetu państwa. W art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na 2025 r. określono limit wartości nominalnej nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych, obejmujący między innymi wartość obligacji przekazywanych innym podmiotom. Limit ten wyniósł 20 mld zł, a z zestawienia podmiotów, które miały otrzymać w 2025 r. skarbowe papiery wartościowe, wynika, że wartość tych papierów zaplanowano na 17,2 mld zł. Dla porównania, w ustawie budżetowej na 2024 r. analogiczny limit ustalono na 24 mld zł¹⁵. Biorąc pod uwagę, że wielkość nierozdzielonych środków w ramach podziału limitu wydatków SRW wyniosła – według obliczeń dokonanych w Ministerstwie Finansów – ponad 6,7 mld zł, a skarbowe papiery wartościowe o wartości 150 mln zł zostały już w tym limicie uwzględnione, można wskazać, że nawet przy niezmienionym poziomie innych wydatków możliwe było większe ograniczenie stosowania kwestionowanego przez NIK rozwiązania. [zob. tom II s. 41]



Podsumowanie

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową, infrastrukturę transportu lądowego oraz szkolnictwo wyższe i naukę zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi minimalną wysokość lub limit tych nakładów. NIK zwróciła jednak uwagę na przyjęcie – trzeci rok z rzędu – zbyt optymistycznych założeń odnośnie do czynników kształtujących wysokość dochodów budżetu państwa. Jednocześnie NIK negatywnie oceniła stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej. Ustalony zgodnie z tą regułą limit wydatków ogółem budżetu państwa był o 77,7 mld zł niższy od limitu wydatków budżetu państwa ustalonego w art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na 2025 r. Na skutek stosowania przez Rząd mechanizmów omijających lub osłabiających skuteczność działania stabilizującej reguły wydatkowej została pogłębiona nierównowaga finansowa państwa. Mimo że uzasadnienie projektu ustawy budżetowej zawierało wszystkie wymagane prawem elementy, to opis najważniejszych zagadnień był niepełny i nie wystarczał do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa. Planowanie znaczących wydatków państwa z pominięciem ustawy budżetowej oraz niezamieszczanie w uzasadnieniu tej ustawy istotnych informacji związanych z budżetem państwa i sytuacją sektora

¹⁵ Art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na 2024 r.

finansów publicznych zmniejszają jawność i przejrzystość tych finansów oraz kontrolę nad nimi. Nie sprzyja to ograniczeniu skali nierównowagi finansowej państwa.

Ryzyka

Istnieje zagrożenie, że w wyniku dalszego stosowania mechanizmów osłabiających działanie stabilizującej reguły wydatkowej i pomijania ustawy budżetowej przy planowaniu wydatków na istotną część zadań państwa – utrzyma się głęboka nierównowaga finansów publicznych, mimo formalnego stosowania tej reguły oraz nieprzekroczenia konstytucyjnego limitu długu publicznego.

Przeszacowanie planowanych dochodów implikuje konieczność ograniczania wydatków, zwiększa ryzyko niekorzystnego dla obywateli ograniczania dostępu do usług publicznych lub nieefektywności działania. Wariant zastosowany w 2025 r. polegający na zwiększaniu wydatków poza budżetem państwa i ich finansowaniu za pomocą instrumentów dłużnych prowadzi do wyższych kosztów niż w przypadku emitowania długu przez Skarb Państwa.

W przypadku pracowników innych niż wykonujący zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony narodowej nie wyodrębniono w klasyfikacji budżetowej różnych składników wynagrodzeń. Brak takiego wyodrębnienia utrudnia kontrolę trafności planowania wydatków w podziale na poszczególne składowe wynagrodzeń oraz analizę przyczyn przenoszenia wydatków pomiędzy tymi składowymi, a w efekcie zwiększa ryzyko gorszego zarządzania środkami publicznymi.

Dysponenci części budżetu państwa mają obowiązek sporządzania szczegółowego planu wydatków na cztery następne lata, mimo że planu tego nie wykorzystują w swojej działalności. W ten sposób materializuje się ryzyko nieefektywnego wykorzystania zasobów kadrowych w państwowych jednostkach budżetowych.

Rekomendacje

Aktualny pozostaje wniosek sformułowany w analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2021-2024 w zakresie zintensyfikowania prac mających na celu zaprzestanie redystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową lub w formie skarbowych papierów wartościowych. Najwyższa Izba Kontroli rekomenduje przyjmowanie ostrożnych scenariuszy wzrostu dochodów budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnioskuję o jednoznaczne uregulowanie kwestii zaliczania do wydatków obronnych wydatków na kształcenie osób cywilnych w uczelniach wojskowych. Ponadto wnioskuję o niezaliczanie do wydatków obronnych wydatków na realizację zadań niezwiązanych bezpośrednio z obronnością kraju.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuję o:

- bardziej precyzyjne planowanie wydatków w odpowiednich częściach budżetowych przy zmniejszeniu rezerw celowych oraz o planowanie większych środków w rezerwie ogólnej budżetu państwa na nieprzewidziane wydatki po wzmocnieniu reguł ograniczających dowolność wydatkowania tych środków,

- planowanie – co do zasady – rezerw celowych w odpowiednich działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej,
- likwidację obowiązku sporządzania przez dysponentów części budżetu państwa szczegółowego planu wydatków na cztery następne lata i zastąpienie tych planów obliczeniami wykonywanymi w Ministerstwie Finansów. Zmiana taka odciąży zasoby kadrowe w państwowych jednostkach budżetowych, przyczyniając się do poprawy efektywności działania administracji publicznej. Pozwoli ona na przeznaczenie tych zasobów na poprawę jakości planowania na rok objęty projektem ustawy,
- wyodrębnienie składowych wynagrodzeń także w przypadku pracowników państwowych jednostek budżetowych niewykonujących zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony narodowej.

Rzetelność dialogu między stronami Rady Dialogu Społecznego wymaga, aby strony pracowników i pracodawców były informowane o sposobie uwzględnienia zgłoszonych przez nich propozycji lub o przyczynach ich nieuwzględnienia. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę uregulowania tej kwestii.

Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej

41. W 2025 r. największym zagrożeniem dla gospodarek świata pozostawały czynniki geopolityczne związane z rozszerzeniem się konfliktów zbrojnych na terytorium Ukrainy i na Bliskim Wschodzie, a także polityka celna Stanów Zjednoczonych. Niepewność polityczna tworzyła niestabilny klimat inwestycyjny i skutkowała zróżnicowanym oddziaływaniem na największe gospodarki. Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego z kwietnia 2026 r.¹⁶ globalna wartość dóbr i usług wytworzonych wzrosła w 2025 r. o 3,4%, podobnie jak w 2024 r. (o 3,3%), z tego w gospodarkach wysoko rozwiniętych – o 1,9%, a w gospodarkach rynków wschodzących i rozwijających się – o 4,4%. W Stanach Zjednoczonych wzrost gospodarczy spowolnił z 2,8% w 2024 r. do 2,1% w 2025 r., w Indiach uległ zwiększeniu z 6,5% do 7,3%, a w Chinach utrzymał się na tym samym poziomie (5%)¹⁷. [zob. tom II s. 45]
42. Gospodarka Unii Europejskiej stała w 2025 r. w obliczu napięć handlowych, stagnacji produktywności i spadku podaży pracy. W związku ze zwiększonym ryzykiem rozszerzenia działań wojennych w Europie oraz negatywnymi procesami demograficznymi wzrosły wydatki na obronę i świadczenia społeczne. Wzrost inwestycji przedsiębiorstw był powolny, choć dezinflacja, rosnące dochody realne i ekspansja polityki fiskalnej wspierały aktywność gospodarczą, podobnie jak środki z Funduszu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz z innych funduszy Unii Europejskiej. Tempo wzrostu gospodarki unijnej zwiększyło się z 1,1% w 2024 r. do 1,5% w 2025 r., a w strefie euro z 0,9% do 1,4%. W Niemczech po dwóch latach recesji zaobserwowano w 2025 r. niewielki wzrost gospodarczy (0,2%), do którego przy-

¹⁶ IMF, *World Economic Outlook*.

¹⁷ Dane dla 2023 r. za: IMF, *World Economic Outlook Update. Global Growth: Divergent and Uncertain*, January 2025.

- czyniły się zwiększone wydatki fiskalne. Mimo tej poprawy gospodarka Niemiec w dalszym ciągu zaliczała się do najwolniej rozwijających się w Europie, co determinowało słabą kondycję całej gospodarki kontynentu. [zob. tom II s. 46, 49–50]
43. W Polsce w 2025 r. produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 3,6%, wobec wzrostu o 3,2% w 2024 r., co oznacza, że gospodarka Polski w 2025 r. rozwijała się nieco szybciej niż średnio w latach 2010-2025 (3,5%). Na wzrost PKB wpłynęło zwiększenie się popytu krajowego o 4,2%, w tym spożycie publiczne wzrosło o 5,3%, a spożycie w sektorze gospodarstw domowych – o 3,7%. Dynamika PKB w Polsce była w 2025 r. niższa o 0,3 punktu procentowego od prognozy sporządzonej w Ministerstwie Finansów na etapie opracowania ustawy budżetowej na rok 2025. Różnica ta wynikała przede wszystkim ze słabszego wzrostu inwestycji: dynamika nakładów brutto na środki trwałe w ujęciu realnym wyniosła 4,4% wobec prognozowanych 6,4%. Również słabszy od zakładanego popyt zewnętrzny, przy jednoczesnej wysokiej importochłonności części inwestycji, w szczególności wydatków na cele obronne, przełożył się na mniej korzystny wkład eksportu netto do wzrostu PKB. W prognozie dokonanej w Ministerstwie Finansów założono, że w 2025 r. – po wcześniejszym okresie odbudowy oszczędności – wyższe dochody do dyspozycji będą w większym stopniu przekierowane na bieżącą konsumpcję. Tymczasem gospodarstwa domowe zwiększyły ponownie oszczędności, co przełożyło się na niższą od prognozowanej konsumpcję prywatną. Na wyższą dynamikę spożycia publicznego wpłynęły głównie wyższe koszty pracy oraz wzrost wydatków na obronność. Wyższa dynamika realna tego parametru była również wspierana przez znacznie niższą od prognozowanej inflację. [zob. tom II s. 49–50]
44. Saldo na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski w 2025 r. było ujemne, wyniosło 7890 mln euro i stanowiło 0,9% PKB. Okazało się ono niższe zarówno od prognozy, jak i od salda w 2024 r. Różnica pomiędzy prognozą a wykonaniem salda obrotów bieżących wynikała głównie z wyższego od założonego salda obrotów towarowych. [zob. tom II s. 51–52]
45. Na wzrost stopy bezrobocia rejestrowanego z 5,1% na koniec 2024 r. do 5,7% na koniec 2025 r., a także względem prognozy (4,9%), wpłynęło przede wszystkim wprowadzenie w połowie 2025 r. nowych przepisów prawa, które zmieniły zasady rejestracji i utrzymywania statusu osoby bezrobotnej. Stopa bezrobocia rejestrowanego była zróżnicowana przestrzennie. Najwyższą odnotowano w województwie podkarpackim i warmińsko-mazurskim (9,3%), a także w województwie świętokrzyskim (8,4%). Najniższą stopę bezrobocia odnotowano w województwie wielkopolskim (3,5%), a w dalszej kolejności w województwie mazowieckim (4,3%). [zob. tom II s. 53]
46. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w 2025 r. wyniosło 8904 zł i było wyższe o 9,1% w stosunku do 2024 r. Do wzrostu tej wielkości przyczyniły się podwyżki płacy minimalnej, waloryzacja wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz niska stopa bezrobocia. Presję płacową wzmacniały również czynniki demograficzne (ograniczona podaż pracy). Przeciętne wynagrodzenie w 2025 r. było wyższe od prognozy dokonanej w Ministerstwie Finansów o 2,7%. [zob. tom II s. 55]
47. W sektorze przedsiębiorstw przeciętne miesięczne nominalne wynagrodzenie brutto wzrosło, w odniesieniu do roku poprzedniego, o 8,1%, a jego siła nabywcza zwiększyła się o 4,5%. Przeciętne miesięczne emerytury i renty brutto z pozarolniczego

systemu ubezpieczeń społecznych oraz rolników indywidualnych wzrosły nominalnie o 8,3% oraz o 5,9%, a realnie o 3,9% i 1,6%. [zob. tom II s. 55–56]

48. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych były w 2025 r. średniorocznie o 3,6% wyższe niż w 2024 r., przy prognozie na poziomie 5%. Ścieżka inflacji w 2025 r. w znacznym stopniu była determinowana przez stabilizację cen energii i paliw. Presja cenowa była ograniczana również przez deflację cen produkcji przemysłowej, która utrzymywała się przez cały rok. [zob. tom II s. 56]
49. W 2025 r. kurs złotego wobec euro pozostał stabilny, a wobec dolara amerykańskiego umocnił się, wykazując się dużą odpornością na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, między innymi na decyzje Rady Polityki Pieniężnej, informacje na temat polityki fiskalnej, opinie agencji ratingowych czy wahania nastrojów na rynkach globalnych. Potencjalnie negatywny wpływ podwyższonego ryzyka geopolitycznego równoważony był krajowymi danymi makroekonomicznymi wskazującymi na utrzymywanie się gospodarki na stabilnej ścieżce wzrostowej w drugim półroczu 2025 r. [zob. tom II s. 57]



Podsumowanie

Rozbieżności pomiędzy opracowaną w Ministerstwie Finansów prognozą parametrów makroekonomicznych a jej wykonaniem wynikały w dużej mierze z czynników ryzyka wskazywanych już na etapie opracowywania scenariusza makroekonomicznego, między innymi z niepewności dotyczącej kształtowania się sytuacji geopolitycznej, tempa wykorzystania środków unijnych oraz przyjętych założeń dotyczących regulowanych cen energii.



Ryzyka

Perspektywy gospodarcze na 2026 r. i lata kolejne obciążone są ryzykiem zewnętrznym. Do głównych czynników destabilizujących zaliczyć należy: niepewny wzrost gospodarki unijnej, dalszy przebieg wojny w Ukrainie oraz protekcyjizm celny Stanów Zjednoczonych, wpływający na handel globalny. Wojna na Bliskim Wschodzie prowadzi do wzrostu cen surowców i stanowi presję na wzrost wydatków i długu publicznego. Wzrost niepewności przekładający się na niższe wydatki konsumpcyjne i inwestycje, a także słabsza koniunktura u głównych partnerów handlowych Polski mogą dodatkowo przyczynić się do obniżenia prognoz wzrostu PKB. Ostateczny wpływ konfliktów na finanse jest niepewny i zależy zarówno od skali, jak i czasu trwania zakłóceń. Dłuższa blokada Cieśniny Ormuz lub dalsze niszczenie infrastruktury naftowej i gazowej w wyniku działań wojennych może znacząco podwyższyć ceny ropy i gazu, a w rezultacie obniżyć PKB, negatywnie wpływając także na polski rynek walutowy i dług.



Rekomendacje

- Polityka fiskalna powinna być oparta na dobrze opracowanym planie dostosowawczym, aby zabezpieczyć długoterminową stabilność gospodarki i zachować zdolność reagowania na przyszłe wstrząsy.

- W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej należy zamieszczać analizę wrazliwości budżetu państwa na zmianę parametrów ekonomicznych.

Rola ustawy budżetowej i działania organów administracji rządowej związane z jej realizacją

50. Jak już wskazano w sekcji poświęconej opracowaniu ustawy budżetowej na 2025 r., nie pełniła w należyтым stopniu, podobnie jak poprzednie ustawy budżetowe, funkcji podstawowego aktu zarządzania finansami państwa. Finansowanie części zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową odbywało się poza budżetem państwa, a skala takiego finansowania była podobna do stwierdzonej rok wcześniej. Odbywało się ono z wykorzystaniem 19 funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw i Finansowego Instrumentu Współpracy Rozwojowej, do którego stosuje się przepisy dotyczące funduszy, o których wyżej mowa. W celu pozyskania środków dla niektórych funduszy Bank Gospodarstwa Krajowego w 2025 r. sprzedawał obligacje lub zaciągał kredyty. Dzięki temu zgromadził 80,6 mld zł¹⁸, to jest więcej o 6,6 mld zł niż rok wcześniej. Ponadto wpłaty i dotacje z budżetu państwa do funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosły 41,6 mld zł, czyli o 8,7 mld zł więcej niż w 2024 r., przy czym w znacznym stopniu środki te przeznaczono na obsługę zadłużenia funduszy. Finansowanie znacznej części zadań publicznych za pomocą funduszy i instrumentu w Banku Gospodarstwa Krajowego naruszało zasady jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych. Tak jak w poprzednich latach, dochowaniu wskazanych zasad nie sprzyjało także wykorzystanie pozabudżetowego mechanizmu dofinansowywania podmiotów realizujących zadania publiczne, polegającego na nieodpłatnym przekazywaniu im obligacji skarbowych. Wartość nominalna tych obligacji wyniosła 17,9 mld zł, gdy rok wcześniej 24 mld zł. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2025 r. nie odzwierciedlał w pełni stanu nierównowagi finansowej państwa. [\[zob. tom II s. 62–63\]](#)
51. W 2025 r. w Biuletynie Informacji Publicznej Banku Gospodarstwa Krajowego zamieszczono plany finansowe funduszy funkcjonujących w BGK. W biuletynie tym zamieszczano też informacje o realizacji planów funduszy obsługiwanych przez BGK za poszczególne kwartały 2025 r. Ustawą z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono przepisy ujednolicające terminy, tryb i zakres sprawozdawczości w przypadku dziewięciu funduszy. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie powyższe działania. Potrzebne są jednak dalsze inicjatywy na rzecz zwiększenia przejrzystości sprawozdań wskazanych wyżej funduszy. Analiza sprawozdań tych funduszy za 2025 r. wykazała, że miały one niejednorodną strukturę, w szczególności w różny sposób prezentowano w nich środki zwracane do budżetu państwa, co utrudnia agregowanie danych. [\[zob. tom II s. 64–65\]](#)

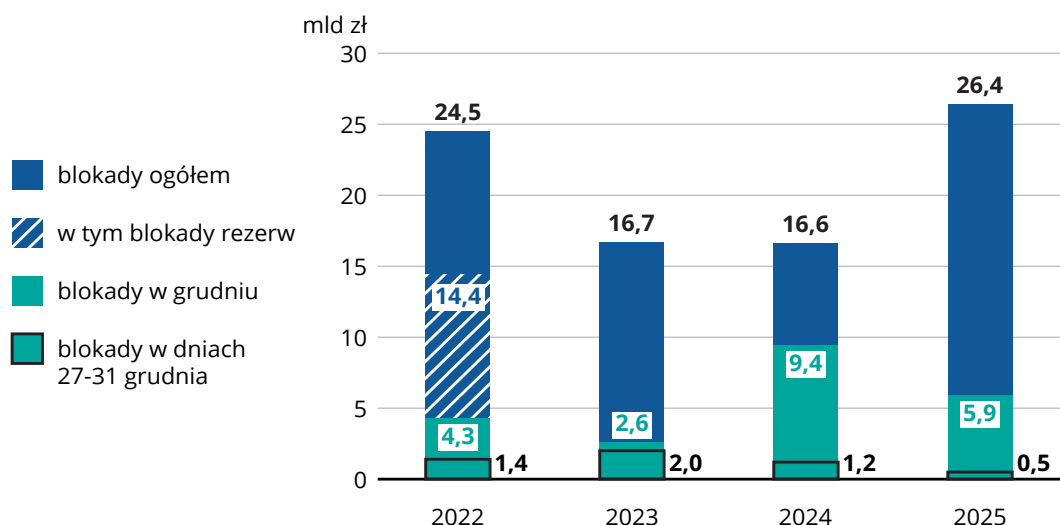
¹⁸ Kwota 80,6 mld zł stanowi wartość uzyskanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego środków w wyniku emisji długu funduszy BGK o wartości 80,8 mld zł.

52. W Ministerstwie Finansów w 2025 r. opracowano przepisy wprowadzające obowiązek zamieszczania planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, a informacji o ich realizacji – w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie. Przepisy te wprowadzono ustawą z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁹. [zob. tom II s. 65]
53. Finansowanie zadań z wykorzystaniem mechanizmów pozabudżetowych zwiększa istotnie możliwość wystąpienia ryzyka niegospodarności, a także mechanizmów korupcyjnych, do których należą między innymi: słabość lub brak kontroli, dowolność postępowania, konflikt interesów oraz brak jawności postępowania²⁰. Ryzyko dla jawności i przejrzystości finansów publicznych stanowią: niewłaściwe uzasadnianie projektu ustawy budżetowej i niejednolita prezentacja danych sprawozdawczych przez jednostki tego samego rodzaju. [zob. tom II s. 66]
54. W 2025 r. dysponenci 120 części budżetowych podjęli decyzje o blokadach planowanych wydatków budżetu państwa w wysokości 26,4 mld zł. Analogicznie jak w 2024 r. (85,7%), również w 2025 r. przeważająca część tej kwoty (90,2%) została zablokowana dopiero w czwartym kwartale, przy czym udział wydatków zablokowanych w grudniu 2025 r. stanowił 22,3% sumy blokad dokonanych w całym roku i był zdecydowanie niższy niż w 2024 r. (57%). W 2025 r. główną przesłankę decyzji o blokadach planowanych wydatków stanowił nadmiar środków. Zablokowane na tej podstawie wydatki wyniosły 24,8 mld zł, co stanowiło 93,7% wszystkich blokad wydatków dokonanych w 2025 r. Drugą przesłankę uzasadniającą podjęte decyzje na łączną kwotę 0,9 mld zł stanowiły opóźnienia w realizacji zadań. Obie powyższe przesłanki stanowiły uzasadnienie blokad wydatków w łącznej wysokości 25,7 mld zł. Na pozostałą kwotę 0,7 mld zł złożyły się blokady dokonane w wyniku łącznego zaistnienia obu przesłanek. [zob. tom II s. 69]

¹⁹ Dz. U. poz. 426.

²⁰ S. Dudek, L. Kotecki, *Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan naprawy finansów publicznych*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów/Instytut Finansów Publicznych, Warszawa 2023, str. 2.

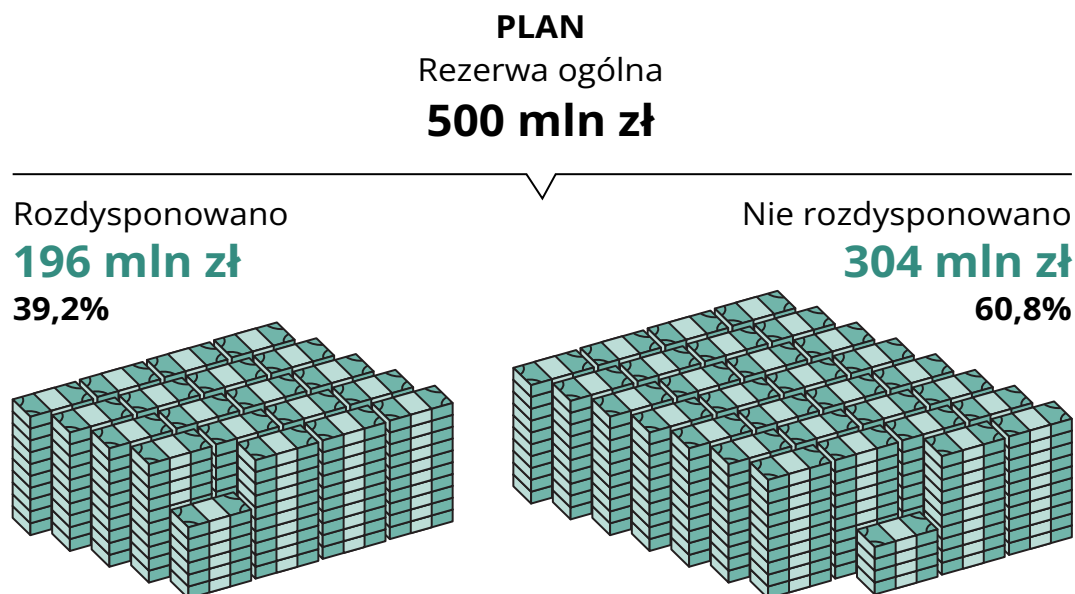
Infografika 4. Blokad planowanych wydatków budżetu państwa w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

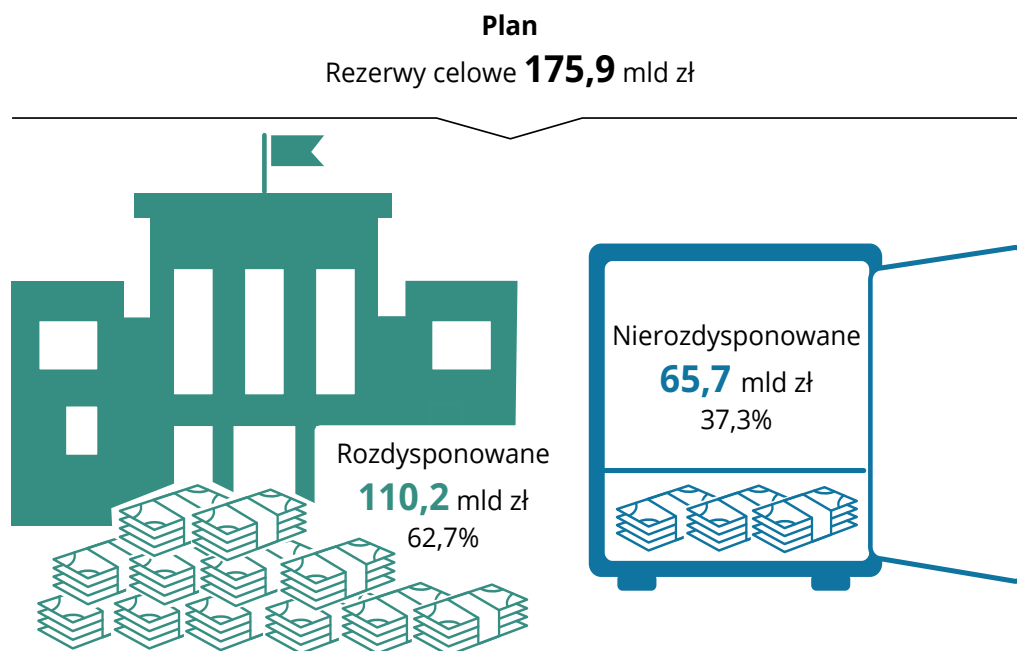
55. W budżecie środków europejskich decyzje o blokadach planowanych wydatków dotyczyły 47 części budżetowych i wyniosły łącznie 1,1 mld zł, tj. o 44% więcej niż w 2024 r. (0,8 mld zł). Głównym powodem blokad, jak w przypadku budżetu państwa, był nadmiar posiadanych środków (decyzje na łączną kwotę 0,7 mld zł). [\[zob. tom II s. 70\]](#)
56. Blokad planowanych wydatków budżetowych w 2025 r. ustanawiano sprawniej niż w roku poprzednim, ale opóźnienia w podejmowaniu decyzji nadal miały miejsce. W sytuacji stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru środków na planowane wydatki lub wystąpienia opóźnień w realizacji zadań, niepodjęcie decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków albo podjęcie jej z opóźnieniem, w tym zwlekanie z nią do ostatnich dni grudnia, uniemożliwiały efektywne wykorzystanie wolnych środków budżetowych. [\[zob. tom II s. 74\]](#)
57. Z rezerwy ogólnej budżetu państwa, zaplanowanej w wysokości 500 mln zł, rozdysponowano 196 mln zł, to jest 39,2%. Doszło do tego na podstawie uchwał Rady Ministrów (185,6 mln zł) i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (10,4 mln zł). Środki rezerwy ogólnej przyznano dysponentom ośmiu części budżetowych. Większość tych środków (185,6 mln zł) rozdysponowano w częściach, którymi dysponowali Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szef Agencji Wywiadu. W 2025 r. środki z rezerwy ogólnej rozdysponowano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. [\[zob. tom II s. 74-75\]](#)

Infografika 5. Plan i rozdysponowanie rezerwy ogólnej w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów i w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

58. NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie w 2025 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nowych procesów i procedur związanych z dysponowaniem rezerwą ogólną przez Prezesa Rady Ministrów. Opracowano je, uwzględniając szczególny charakter rezerwy ogólnej. [\[zob. tom II s. 75–76\]](#)
59. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika jednak, że 8,5 mln zł rozdysponowane na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, czyli 4,3% rozdysponowanej kwoty rezerwy ogólnej, zostało podzielonych niezgodnie z interwencyjnym charakterem tej rezerwy. Przeznaczanie środków rezerwy ogólnej na zadania, których finansowanie powinno zostać zaplanowane w odpowiedniej części budżetowej, pozbawia Parlament możliwości debaty i wpływu na kierunki wydatkowania środków publicznych. [\[zob. tom II s. 76\]](#)
60. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wysokości 174,9 mld zł zostały rozdysponowane w 62,8% (109,8 mld zł). Rezerwy te stanowiły 11,4% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W trakcie roku budżetowego Minister Finansów dokonał zmian przeznaczenia środków ujętych w 14 pozycjach rezerw celowych na ogólną kwotę 10,1 mld zł oraz utworzył jedną nową rezerwę celową w wysokości 1 mld zł. [\[zob. tom II s. 77–78\]](#)

Infografika 6. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r.¹

¹ Kwota planu ogółem (175,9 mld zł) uwzględnia utworzoną w ciągu roku rezerwę celową w wysokości 1 mld zł przeznaczoną na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

61. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wnioski dysponentów o przyznanie środków z rezerw celowych rozpatrywano bez zbędnej zwłoki, za wyjątkiem czterech wniosków. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły między innymi: nierzetelnego zgłoszenia przez dysponenta części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* środków do ujęcia w rezerwie, nieuzasadnionego czasu procedowania siedmiu wniosków o uruchomienie środków oraz niepodjęcia niezwłocznych działań w celu zmniejszenia o 0,4 mln zł decyzji uruchamiającej środki rezerwy w części *Środowisko*. W części *Szkolnictwo wyższe i nauka*, podobnie jak w roku poprzednim, nie sporządzono w terminie sprawozdania z wykorzystania środków z rezerwy celowej. [zob. tom II s. 78–79, 82]
62. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla aktualność uprzednio formułowanych wniosków pokontrolnych dotyczących ujmowania wydatków w planie dysponentów części budżetowych, a nie w rezerwach celowych, tj. zaprzestania planowania w rezerwach celowych wydatków, w odniesieniu do których dysponent posiada informacje umożliwiające ich ujęcie w planie wydatków tej części. [zob. tom II s. 81]
63. Kwota udzielonych zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań wyniosła w 2025 r. 4287,3 mln zł i była wyższa od kwoty zapewnień udzielonych w 2024 r. o 18,4%. Najwyższa Izba Kontroli na podstawie 29 zbadanych spraw w Ministerstwie Finansów ocenia, że Minister Finansów zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym ustawy o finansach publicznych, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki realizował zadania polegające na udzielaniu zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań. [zob. tom II s. 82–83]

64. W dniu 15 grudnia 2025 r. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2025 nie wygasają z upływem roku budżetowego²¹. Ze względu na sytuację geopolityczną i konieczność zintensyfikowania działań na rzecz zbudowania systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, działającego podczas każdego rodzaju zagrożenia, w wykazie zostały ujęte wydatki realizowane w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026. Kwota wydatków niewygasających wyniosła 47,1 mln zł, a termin ich realizacji określono na 31 marca 2026 r. Wydatki te wykonano do końca marca 2026 r. w łącznej wysokości 38,9 mln zł, co stanowiło 82,6% kwoty ujętej w rozporządzeniu, o którym wyżej mowa. Nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniach Ministra Finansów związanych z rozpatrywaniem wniosków dysponentów części budżetowych o ujęcie wydatków w wykazie wydatków niewygasających. [zob. tom II s. 83–84]
65. Działania dotyczące przeglądu wydatków w 2025 r. prowadzone były według planu przyjętego w 2024 r. Plan ten obejmował cztery tematy przeglądów i nie był aktualizowany²². W 2025 r. uzgodniono i opublikowano raport z przeglądu wydatków dotyczący Priorytetowego Programu *Czyste powietrze*. Zrealizowane w latach 2024–2025 działania dotyczące przeglądu wydatków nie miały wpływu zarówno na opracowanie projektu, jak i na realizację ustawy budżetowej na rok 2025. Minister Finansów i Gospodarki wydał rozporządzenie, zgodnie z którym dysponenti, poczynając od procesu planistycznego na 2027 r., mają obowiązek uwzględniać wyniki przeglądu wydatków w dokumentach planistycznych opracowanych w celu sporządzenia projektu ustawy budżetowej oraz wytyczne w zakresie prowadzenia przeglądu wydatków. [zob. tom II s. 86–87]



Podsumowanie

Wartość wydatków w wysokości 4,3% PKB (166,7 mld zł) w 2025 r., poniesionych na realizację zadań państwa, sfinansowana poza budżetem państwa przy pomocy 19 funduszy i mechanizmu wsparcia w Banku Gospodarstwa Krajowego świadczy o tym, że wniosek Najwyższej Izby Kontroli z poprzednich lat o przywrócenie budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego pozostaje aktualny.

Minister Finansów, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym z ustawą o finansach publicznych, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki realizował zadania operacyjne polegające na: 1) uruchamianiu – na podstawie uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów – środków z rezerwy ogólnej, 2) rozpatrywaniu wniosków o rozdysponowanie rezerw celowych, za wyjątkiem pojedynczych przypadków, 3) udzielaniu zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań, 4) analizie wniosków dysponentów o ujęcie wydatków w wykazie wydatków niewygasających pod kątem spełnienia przesłanek określonych w art. 181 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

²¹ Dz. U. poz. 1785. Poprzednio wydatki niewygasające zostały ustalone w 2021 r. na podstawie rozporządzenia z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 1535).

²² Plan przeglądu wydatków na okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2026 r. obejmuje: przegląd wydatków na Priorytetowy Program *Czyste powietrze*, przegląd wydatków w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, przegląd wydatków na opiekę długoterminową oraz przegląd wydatków na państwowe instytucje kultury.

W 2025 r. nie były podejmowane w Ministerstwie Finansów działania mające na celu rozszerzenie zakresu przeglądu wydatków.

Ryzyka

- Brak przejrzystości w gospodarowaniu częścią wydatków publicznych i kontroli parlamentarnej nad tym procesem.
- Zaburzenie obrazu nierównowagi finansowej państwa.

Rekomendacje

- Opracowanie konkretnego zakresu działań przywracających budżetowi państwa jego centralną pozycję określoną w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wraz z określeniem terminów ich realizacji.
- Podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych.
- Rozszerzenie zakresu przeglądów wydatków w celu zwiększenia wykorzystania tej instytucji dla poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich

66. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniosły 670,6 mld zł, a łączne wydatki 959,7 mld zł.

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. spadły w porównaniu do roku poprzedniego o prawie jeden procent, natomiast łączne wydatki tych budżetów wzrosły o 6,7%. W porównaniu do 2023 r. wydatki te były wyższe o prawie 31%. W rezultacie tych zmian nastąpił znaczący wzrost nierównowagi budżetowej. W 2025 r. łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich osiągnął wielkość 289,1 mld zł i był o 29,9% wyższy niż przed rokiem.

Większa część wzrostu tych wydatków i deficytu w 2025 r. w odniesieniu do 2024 r. wynikała ze sfinansowania z budżetu państwa spłaty zobowiązań zaciągniętych w poprzednich latach przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. i Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie fakt dokonania spłaty wskazanych zobowiązań ze środków budżetowych, a nie ze środków pozyskanych w wyniku zaciągnięcia nowych zobowiązań przez te jednostki. Z drugiej jednak strony, w związku ze zbyt niskimi wpłatami przekazywanymi z budżetu państwa do funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w dalszym ciągu w 2025 r. stosowano rozwiązania związane z pozyskaniem środków na finansowanie bieżących zadań państwa poprzez zaciąganie nowych zobowiązań, co NIK nadal ocenia negatywnie. Gdyby wysokość wpłat z budżetu państwa do funduszy prowadzonych przez BGK została oszacowana rzetelnie, tak aby nie było potrzebne zaciąganie nowych zobowiązań przez ten bank, to zarówno wydatki, jak i deficyt budżetu państwa byłyby wyższe o 41,1 mld zł²³. Jednocześnie, gdyby

²³ Bez uwzględnienia kredytów na sfinansowanie wydatków z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz Krajowego Funduszu Drogowego.

ministrowie zaangażowani w finansowanie zadań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i nadzór nad zadaniami tej spółki związanymi z finansowaniem inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy podjęli próbę spłaty przynajmniej części zobowiązań wobec tej spółki ze środków budżetu środków europejskich, deficyt budżetu państwa mógłby być niższy szacunkowo o 5 mld zł.

Warto przypomnieć, że trzy lata wcześniej, w 2022 r. łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 14 mld zł, co oznacza, że na przestrzeni lat 2022-2025 wzrósł on niemal dwudziestokrotnie. Wielkość deficytu w 2025 r. stanowiła prawie połowę wielkości łącznych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r. [zob. tom II s. 91–92, 95–96, 386, 395, 406]

67. W 2025 r., tak jak w latach poprzednich, realizacja dochodów i wydatków budżetu państwa na przestrzeni poszczególnych kwartałów nie była równomiernie rozłożona. We wszystkich kwartałach wystąpił deficyt, przy czym w pierwszym i trzecim kwartale wielkość deficytu stanowiła ponad połowę dochodów budżetu państwa osiągniętych w tych kwartałach. [zob. tom II s. 96–97]
68. Największe wydatki poniesiono na zadania z zakresu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, obrony narodowej, obsługi długu publicznego oraz wsparcia rodzin. Wydatki na te zadania stanowiły ponad połowę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Warto zauważyć, w jak dużym stopniu w ciągu zalewie trzech lat zmieniła się struktura tych wydatków. O ile w 2022 r. wydatki na obronę narodową stanowiły 8% wydatków ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a wydatki dotyczące obsługi długu publicznego – 5,5%, to w 2025 r. wyniosły one odpowiednio 11,4% i 13,4%. [zob. tom II s. 99–100]
69. Warto też odnotować, że w porównaniu z 2024 r. zmniejszył się udział wydatków przeznaczonych na obronę narodową w wydatkach ogółem. Najbardziej dynamicznie rosły wydatki związane z obsługą długu publicznego (wzrost w ciągu roku o ponad 96%), ochroną zdrowia (wzrost o ponad 50%), transportem i łącznością (wzrost o blisko 1/3), a także wydatki związane ze wsparciem rodzin (wzrost o blisko 12%). W odniesieniu do wskazanych obszarów wydatkowych wzrost wydatków na obronę narodową był dużo niższy, wyniósł on bowiem 4,3%. [zob. tom II s. 99–100]

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

70. Dochody budżetu państwa wyniosły 594,5 mld zł i stanowiły 93,9% wielkości prognozowanej. Rozbieżność ta była wynikiem mniej korzystnej od zakładanej sytuacji makroekonomicznej, a w niewielkiej skali także stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli błędów w planowaniu. To trzeci rok z rzędu, gdy przeszacowanie wpływów podatkowych przyczyniło się do powiększenia nierównowagi budżetowej. Z tytułu dochodów podatkowych uzyskano 529,2 mld zł, tj. o 7,3% mniej niż prognozowano. [zob. tom II s. 104–106]
71. W 2025 r. utrzymała się tendencja poprawy ściągальności wpływów bieżących. Relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym wyniosła 98,9% i w porównaniu do wartości wskaz-

- nika osiągniętego średnio w latach 2022-2024 poprawiła się o 0,4 punktu procentowego. [zob. tom II s. 127]
72. Pozostałe do zapłaty należności wobec budżetu państwa wyniosły na koniec 2025 r. 152,6 mld zł. Ich wielkość w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego nie uległa zmianie. W kwocie należności pozostałych do zapłaty 92% stanowiły zaległości netto. W 2025 r. stan tych zaległości obniżył się o 0,9%, do 140,4 mld zł. W większości były to zaległości podatkowe, które stanowiły 100,3 mld zł. [zob. tom II s. 127–128]
73. Na niskim poziomie utrzymywała się ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Relacja wpływów z tych zaległości do sumy zaległości z lat ubiegłych wyniosła 4,6% (w latach 2022-2024 średnio 4,7%). Główną przyczyną niskiej ściągальności oraz przedawniania się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych ze względu na brak u zobowiązanych majątku podlegającego egzekucji. Niemniej badanie czynności podejmowanych w 10 urzędach skarbowych w celu odzyskania zaległych należności wykazało nieprawidłowości w połowie tych jednostek. Dotyczyły one opóźnień w wystawianiu upomnień, tytułów wykonawczych lub w podejmowaniu czynności egzekucyjnych, nierzetelnego poszukiwania majątku zobowiązanych oraz braku zabezpieczenia wpisem hipoteki przymusowej zaległości zobowiązanego. [zob. tom II s. 129, 131]
74. Poprawiły się efekty działań organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴ wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 7,8 mld zł, tj. o 6,6% wyższą niż w roku poprzednim. Tempo wzrostu kwoty wyegzekwowanej przez naczelników urzędów skarbowych w postępowaniach egzekucyjnych było jednak w 2025 r. niższe od tempa wzrostu wpływów podatkowych (10,3%). [zob. tom II s. 130]
75. Szczegółowe badanie dochodów przeprowadzono w ramach kontroli części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Kontrolą objęto również 10 urzędów skarbowych w zakresie egzekwowania przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych budżetu państwa oraz dziewięć jednostek w ramach części *Województwa*, gdzie weryfikowano między innymi prawidłowość i terminowość ustalania należności z tytułu dochodów budżetowych oraz skuteczność prowadzonych działań windykacyjnych. W 12 jednostkach stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę 20,4 mln zł. [zob. tom II s. 124–125, 131]



Podsumowanie

Prognoza dochodów budżetu państwa nie została w pełni wykonana. Co prawda w 2025 r. utrzymała się tendencja poprawy ściągальności wpływów bieżących, lecz na niskim poziomie utrzymywała się ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. NIK stwierdziła nieprawidłowości w działaniach windykacyjnych i egzekucyjnych organów administracji skarbowej. Poprawiły się efekty działań organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały o 6,6% większe zaległości podatkowe niż przed rokiem. Niemniej tempo

²⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 268.

wzrostu kwot wyegzekwowanych było niższe od tempa wzrostu wpływów podatkowych (10,3%).

Ryzyka

Nieuzyskanie dochodów w prognozowanej wysokości przyczynia się do pogłębiania nierównowagi budżetowej w danym roku, jak i z uwagi na sposób planowania budżetowego w latach kolejnych.

Utrzymywanie się niskiej ściągalności zaległości podatkowych stanowi zagrożenie przedawnienia się większości egzekwowanych kwot zobowiązań podatkowych.

Rekomendacje

- Przyjmowanie ostrożnych scenariuszy wzrostu dochodów budżetu państwa.
- Zintensyfikowanie działań w kierunku zwiększenia skuteczności egzekwowania podatków.

76. W 2025 r. uzyskano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 76,1 mld zł, co oznacza wykonanie złożenia na poziomie 69,2%. Na wielkość tego wskaźnika miał wpływ niski poziom środków niezbędnych do realizacji Krajowego Planu Odbudowy finansowanych z części bezzwrotnej. Dochody z tego źródła wyniosły 22,8 mld zł, przy zaplanowanych 52,2 mld zł. Było to konsekwencją opóźnień w rozpoczęciu realizacji inwestycji w ramach tego instrumentu. Wskaźnik realizacji dochodów budżetu środków europejskich z innych źródeł wyniósł 92,3%. Dochody wykonane w 2025 r. były o 41,5% wyższe niż w 2024 r. [zob. tom II s. 101, 135–136]
77. W latach 2014-2025 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. Spośród krajów członkowskich, które wstąpiły do Unii Europejskiej od 2004 r., Polska była największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności oraz największym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, przekazywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. [zob. tom II s. 186–187, 196, 199–200]

Podsumowanie

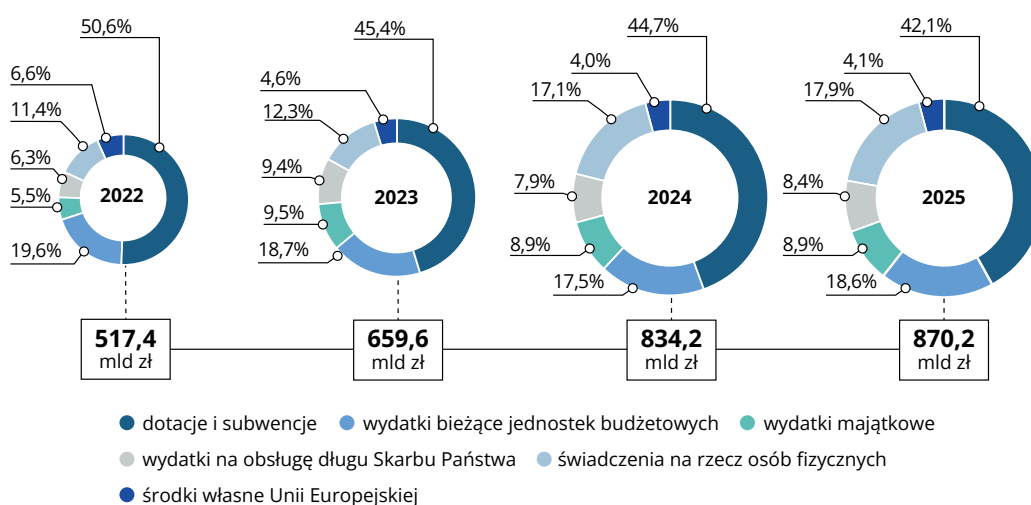
Na znaczące niewykonanie prognozy dochodów budżetu środków europejskich wpływ miał niski poziom środków na realizację Krajowego Planu Odbudowy pochodzących z części bezzwrotnej tego programu.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

78. Wydatki budżetu państwa w 2025 r. wyniosły 870,2 mld zł. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki te zwiększyły się o 35,9 mld zł, tj. o 4,3%. Oznaczało to znaczne spowolnienie dynamiki wydatków w stosunku do lat 2023-2024, gdy wydatki wzrosły

odpowiednio o 27,5% i 26,5%. Warto jednak odnotować, że w 2025 r. wzrost wydatków budżetu państwa nastąpił we wszystkich grupach z wyjątkiem grupy *dotacje i subwencje*. Największy wzrost – o 11,4% – odnotowano w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych, świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* wzrosły odpowiednio o 9,3% i 10,7%. W mniejszym stopniu zwiększyły się *wydatki majątkowe* (o 4,9%) oraz wydatki w grupie *środki własne Unii Europejskiej* (o 6,3%). Wydatki na *dotacje i subwencje* były niższe o 1,8% w porównaniu do 2024 r. [zob. tom II s. 145–149]

Infografika 7. Wydatki budżetu państwa w latach 2022–2025 oraz ich struktura według grup ekonomicznych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

79. W strukturze wydatków nie wystąpiły znaczące zmiany w stosunku do roku poprzedniego. Największy udział w dalszym ciągu miały *dotacje i subwencje*, które zrealizowano w kwocie 366,1 mld zł, co stanowiło 42,1% wydatków ogółem budżetu państwa. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* oraz *świadczenia na rzecz osób fizycznych* wyniosły odpowiednio 162,2 mld zł i 156 mld zł, tj. 18,6% oraz 17,9% wydatków ogółem. Podobnie jak w latach 2022–2024, udział żadnej z pozostałych grup wydatków nie przekraczał 10%. [zob. tom II s. 145–149]
80. Zmniejszenie wydatków w grupie *dotacje i subwencje* wynikało z przekazania mniejszych subwencji ogólnych jednostkom samorządu terytorialnego. Wydatki budżetu państwa z tego tytułu były w 2025 r. niższe o 69,4 mld zł, tj. o 58,1% w porównaniu z 2024 r. Spadek ten wynikał ze zmiany systemu finansowania samorządów wprowadzonego w 2025 r. Nowy system zakłada, że subwencja ma mieć charakter uzupełniający, a zaspokojenie potrzeb finansowych samorządów następuje przede wszystkim w wyniku pobierania przez nie dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Niemniej jednak wpływ tej zmiany na obniżenie wydatków w grupie *dotacje i subwencje* został w znacznym stopniu zniwelowany w wyniku przekazania w 2025 r., w ramach tej grupy wydatków, środków na spłatę zobowiązań zaciągniętych w latach wcześniejszych, obejmujących środki na wykup obligacji wyemitowanych przez

Polski Fundusz Rozwoju S.A. w kwocie 34,7 mld zł oraz wpłaty do BGK w kwocie 21,6 mld zł przeznaczone na wykup obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. [zob. tom II s. 150–159]

81. Szczegółową kontrolą wybranej próby wydatków objęto *dotacje i subwencje* w łącznej kwocie 101,1 mld zł oraz wydatki w pozostałych grupach ekonomicznych w wysokości 81,1 mld zł. W 34 kontrolowanych jednostkach, w tym w 15 jednostkach podległych wojewodom, stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w grupach *wydatki bieżące jednostek budżetowych* i *wydatki majątkowe* w łącznej kwocie 3,9 mln zł, co stanowiło 0,04% wydatków objętych badaniem w tych grupach. Ponadto w ośmiu jednostkach, w tym u dwóch wojewodów i pięciu innych dysponentów części budżetowych, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie *dotacji i subwencji* na kwotę 380,6 mln zł (0,4% wydatków objętych badaniem w tej grupie). [zob. tom II s. 142–144]
82. Najwyższa Izba Kontroli objęła szczegółową kontrolą 254 dotacje celowe na kwotę 14,1 mld zł. W 50 przypadkach stwierdziła, że dotacji udzielono w celu zrefundowania beneficjentom wydatków poniesionych przez nich na zadania, które w części lub w całości zostały zrealizowane wcześniej. Dotyczyło to niejednokrotnie zadań ciągłych, realizowanych przez cały rok, takich jak na przykład przygotowanie zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich lub przygotowanie i udział w mistrzostwach świata i Europy dotowane środkami w części *Kultura fizyczna*, czy też prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parków narodowych dotowane środkami w części *Środowisko*. Oznacza to, że refundacja wydatków ze środków dotacji przyznanej w trakcie roku miała służyć finansowaniu zadań publicznych realizowanych przez podmiot dotowany od początku roku. Łączna kwota tych dotacji wyniosła 86 mln zł. [zob. tom II s. 160–162]
83. Pomimo działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w dalszym ciągu nie zabezpieczono w pełni potrzeb finansowych Policji. Powodowało to istotne trudności w realizacji wydatków tej formacji, o czym świadczą choćby przypadki zaangażowania wydatków budżetowych ponad ustalone limity. [zob. tom II s. 181–183]



Podsumowanie

Mimo mniejszej niż w roku ubiegłym skali stwierdzonych nieprawidłowości w badanych próbach wydatków²⁵, ustalenia kontroli wskazują, że ryzyko w tym obszarze wymaga monitorowania.

Co piąta kontrolowana dotacja celowa udzielona została na zrefundowanie beneficjentom wydatków poniesionych przez nich na zadania, które w części lub w całości zostały zrealizowane wcześniej. Dotyczyło to niejednokrotnie zadań ciągłych, realizowanych przez cały rok.

²⁵ W roku poprzednim nieprawidłowości w grupach *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* i *Wydatki majątkowe* stanowiły 2,9% wartości próby. Nieprawidłowości te stwierdzono w 31 jednostkach. Nieprawidłowości w grupie *Dotacje i subwencje* stanowiły 17,2% wartości próby. Stwierdzono je w 22 jednostkach, w tym u 20 dysponentów części budżetowych.

Potrzeby finansowe jednostek Policji w dalszym ciągu nie zostały w pełni zabezpieczone – jednostki te angażowały środki na wydatki ponad ustalone limity.

Ryzyka

- Uwzględniając linię orzeczniczą wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, istnieje zagrożenie ponoszenia konsekwencji prawnych i finansowych przez udzielających dotacji jak i beneficjentów tych środków w związku z udzielaniem dotacji celowych na zadania częściowo lub w całości zrealizowane.
- W przypadku niewypracowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Finansów obiektywnego i efektywnego mechanizmu szacowania minimalnego poziomu potrzeb Policji płynna realizacja zadań przez te jednostki może być zagrożona.

Rekomendacje

- Podjęcie działań mających na celu ukształtowanie jednolitego podejścia do kwestii refundowania wydatków poniesionych przed udzieleniem dotacji.
- Wypracowanie obiektywnego i efektywnego mechanizmu szacowania minimalnego poziomu potrzeb Policji.

84. Wydatki budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniosły 89,5 mld zł. Plan wydatków tego budżetu został zrealizowany w 64,9%, na co istotny wpływ miało niewykonanie wydatków zaplanowanych na realizację Krajowego Planu Odbudowy. Gdyby wydatków tych nie brać pod uwagę, stopień wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich wyniosłby 77,8%. Największy udział w tych wydatkach miały wydatki przeznaczone na realizację programów krajowych i regionalnych w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027. Wyniosły one 37,8 mld zł i w porównaniu z 2024 r. wzrosły o ponad 133%. Drugą istotną pozycję stanowiły wydatki na Wspólną Politykę Rolną w kwocie 25,9 mld zł, a trzecią – wydatki na realizację Krajowego Planu Odbudowy – 22,8 mld zł. [zob. tom II s. 141, 183–184, 186]
85. Rezerwy celowe budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 87,8 mld zł, w tym 52,2 mld zł na Krajowy Plan Odbudowy oraz 35,6 mld zł na finansowanie programów z budżetu środków europejskich. Zostały one rozdysponowane w wysokości 43,1 mld zł stanowiącej 49% planu. Tak niskie wykonanie planu rezerw spowodowane było przede wszystkim wcześniej wspomnianym, niskim wykorzystaniem środków zaplanowanych w rezerwie celowej na realizację Krajowego Planu Odbudowy (43,7% planu). Ponadto w pozycji 98 rezerw celowych utworzonej na finansowanie programów z budżetu środków europejskich rozdysponowano środki w wysokości 20,2 mld zł, co stanowiło 56,9% planu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nadal zbyt dużą część wydatków budżetu środków europejskich zaplanowano w rezerwach celowych. Niektóre z tych rezerw powinny być planowane z większą dokładnością. [zob. tom II s. 80–81]

86. Do końca 2025 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 zawarto z beneficjentami 23,5 tys. umów i decyzji o dofinansowanie projektów, co stanowiło ponad dwukrotność liczby umów zawartych do końca 2024 r. Kwota dofinansowania przyznanego ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 185,6 mld zł, stanowiący 58,5% alokacji na lata 2021-2027. Całkowita kwota wydatków kwalifikowanych odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej, zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej do końca 2025 r. w ramach krajowych i regionalnych programów, wyniosła 47,9 mld zł, co stanowiło 15,1% alokacji. Pomimo prawie trzykrotnego wzrostu powyższego wskaźnika w ujęciu rocznym, różnica między nim a wskaźnikiem wykorzystania alokacji na poziomie kontraktacji (58,5%) jest, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wysoka. Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na konieczność zapewnienia skutecznych działań w celu przyspieszenia certyfikacji zaplanowanych środków w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027. [zob. tom II s. 141, 187–189]
87. Do końca 2025 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 zawarto z beneficjentami 102,7 tys. umów i decyzji o dofinansowanie projektów. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 350,3 mld zł, co stanowiło 100% alokacji na lata 2014-2020. Suma wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach na lata 2014-2020 wyniosła 368,5 mld zł, co stanowiło 105,2% alokacji. [zob. tom II s. 194]



Podsumowanie

Na koniec 2025 roku wykorzystanie alokacji dla Perspektywy Finansowej 2014-2020 należy uznać za zadowalające, natomiast dla Perspektywy Finansowej 2021-2027 realizacja na poziomie certyfikacji, tj. kwoty zadeklarowanej w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej, powinna, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zostać zintensyfikowana.



Ryzyka

Istnieje zagrożenie niepełnego wykorzystania środków z Unii Europejskiej przyznanych w Perspektywie Finansowej 2021-2027. Wskaźnik certyfikacji wynoszący na koniec 2025 r. 15,1% jest o 10 punktów procentowych niższy od wskaźnika certyfikacji w 2018 r., który w Perspektywie Finansowej 2014-2020 był rokiem piątym z kolei, podobnie jak rok 2025 dla Perspektywy finansowej 2021-2027.

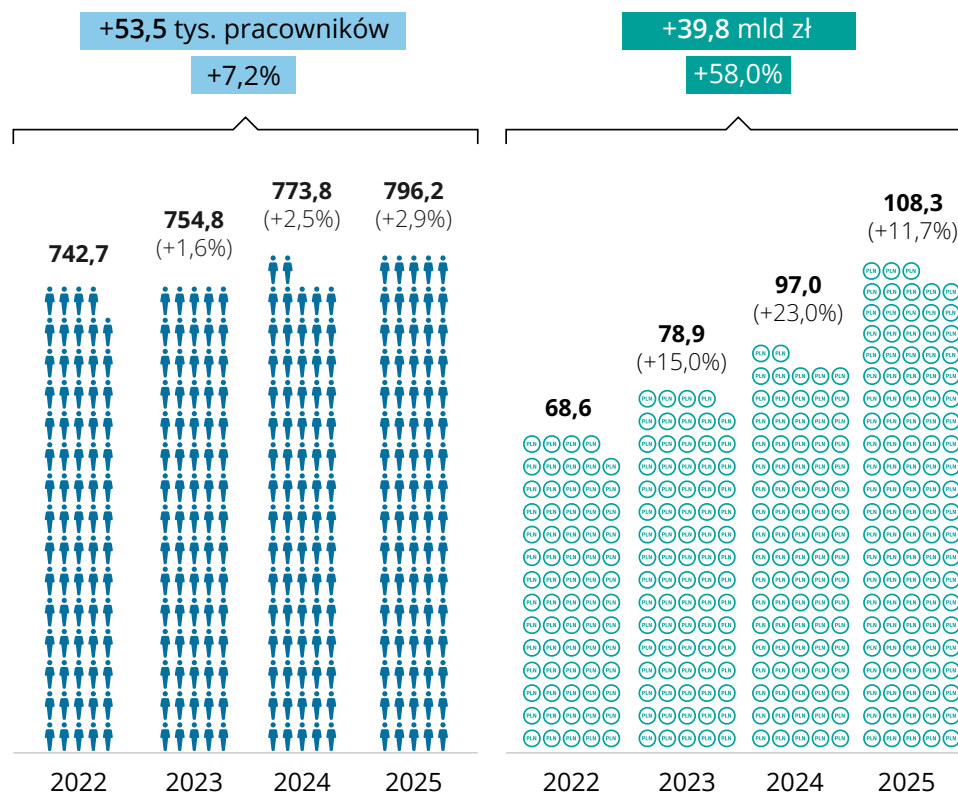


Rekomendacje

- Monitoring rzeczowego zaawansowania projektów.
- Przyspieszenie procedur weryfikacji merytorycznej i finansowej w instytucjach pośredniczących/zarządzających, aby szybciej przekazywać wnioski do etapu certyfikacji.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Infografika 8. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w latach 2022-2025



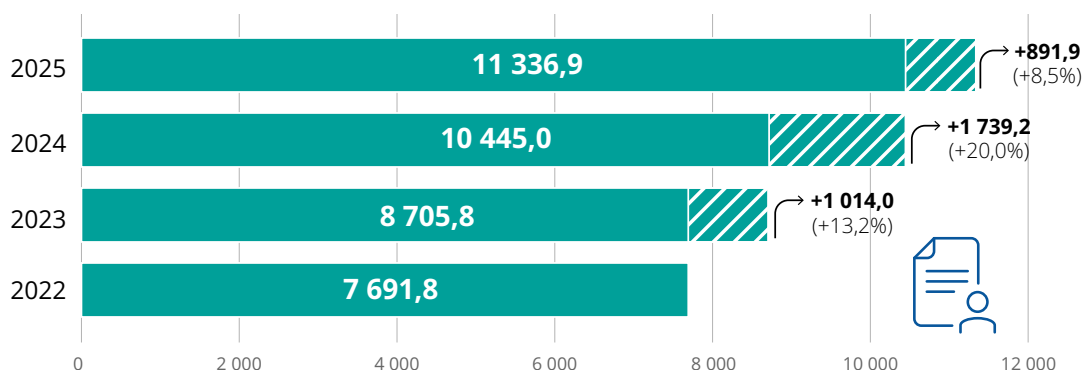
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

88. Zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej²⁶ w 2025 r. wyniosło 796,2 tys. pracowników i było o 2,9% wyższe niż rok wcześniej oraz o 7,2% wyższe niż w 2022 r. [zob. tom II s. 201–202, 205]
89. Wynagrodzenia²⁷ w państwowej sferze budżetowej w 2025 r. wyniosły 108,3 mld zł i były o 11,7% wyższe niż rok wcześniej oraz o 58% wyższe niż w 2022 r. [zob. tom II s. 201–202]
90. Przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w 2025 r. wyniosło 11 336,9 zł i było o 8,5% wyższe niż w 2024 r. oraz o 47,4% wyższe niż w 2022 r. [zob. tom II s. 201–202]
91. Wynagrodzenie to było o 27,3% wyższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (8903,6 zł), a dynamika jego wzrostu w latach 2023-2025 (47,4%) była wyższa niż skumulowany wzrost cen w tych latach (19,6%). [zob. tom II s. 210]

²⁶ W jednostkach budżetowych oraz uczelniach wyższych bez osób zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych.

²⁷ Wykazane w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Infografika 9. Przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w latach 2022-2025 (w zł)



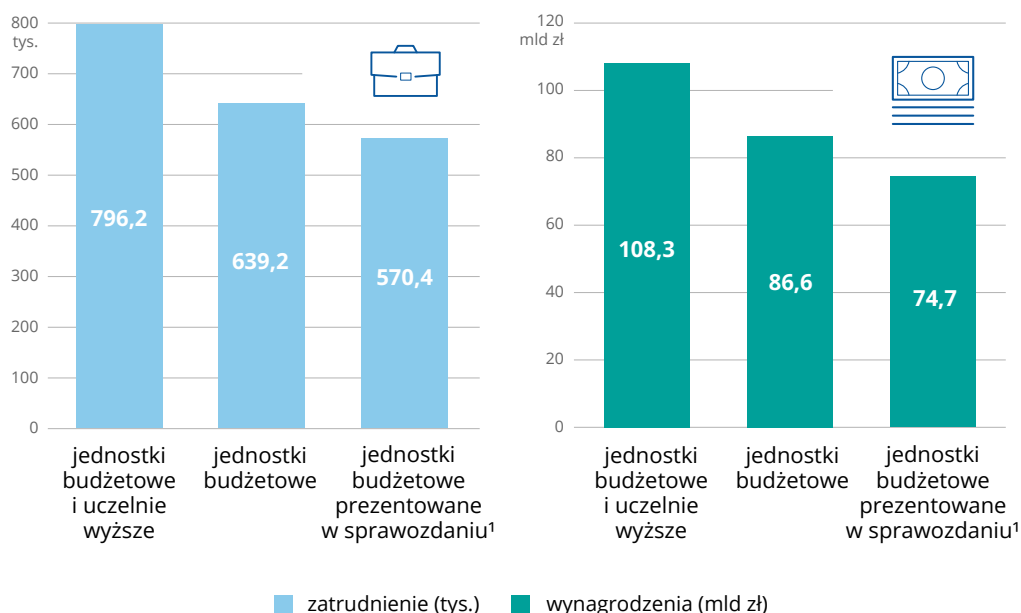
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

92. Zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych wyniosło 639,2 tys. osób i było o 3,2% wyższe niż przed rokiem. Wydatki na wynagrodzenia w tych jednostkach wyniosły 86,6 mld zł (wzrost o 12,5%), a przeciętne wynagrodzenie – 11 284,7 zł (wzrost o 9%). Najwyższe przeciętne wynagrodzenie odnotowano w Sądzie Najwyższym (22 904,2 zł), a najniższe – w Głównym Urzędzie Statystycznym (9338,1 zł).²⁸
[zob. tom II s. 202, 205, 209]

93. W 2025 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, rozdział 6 *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* pod nazwą *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. Wynagrodzenia te w 2025 r. wyniosły 11,8 mld zł i stanowiły 13,7% wynagrodzeń wszystkich jednostek budżetowych. Nie obejmuje również wynagrodzeń pracowników państwowych jednostek budżetowych finansowanych ze środków pozabudżetowych oraz świadczeń mających charakter wynagrodzeń, wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym w związku z pełnioną przez nich służbą – w 2025 r. w objętych kontrolą jednostkach były to wydatki na poziomie 1,5 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawiania w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.
[zob. tom II s. 202, 205–206, 216]

²⁸ W części *Praca* przeciętne wynagrodzenie wyniosło 5268,1 zł. Pomijając przeciętne wynagrodzenie w rozdziale *Ochotnicze hufce pracy* (4697,9 zł), wynagrodzenie w tej części wyniosło 13 460,8 zł.

Infografika 10. Zatrudnienie i wynagrodzenia w 2025 r. w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych, w tym prezentowane w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa



¹ Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

94. Zatrudnienie pracowników objętych ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2025 r.²⁹ wyniosło 570,4 tys. osób i było o 3,4% wyższe niż w 2024 r. i o 8,7% wyższe niż w 2022 r., a wynagrodzenia tych pracowników wyniosły łącznie 74,7 mld zł i wzrosły w stosunku do ubiegłego roku o 12%, a w stosunku do 2022 r. o 60,3%. Ich przeciętne wynagrodzenie wyniosło 10 917,4 zł i było o 8,3% wyższe niż w 2024 r. i o 47,4% wyższe niż w 2022 r. [zob. tom II s. 207, 209]
95. Wyniki kontroli wskazują, że wynagrodzenia w skontrolowanych państwowych jednostkach budżetowych były finansowane również z innych źródeł, nieujętych w budżecie państwa ani w budżecie środków europejskich. W 2025 r. poza tymi budżetami sfinansowano wynagrodzenia w łącznej kwocie 135,4 mln zł dla 5,6 tys. osób. [zob. tom II s. 206]
96. Wynagrodzenie wypłacane w Policji i Służbie Ochrony Państwa ze źródeł pozabudżetowych oraz świadczenia o charakterze wynagrodzeń, niewykazywane w sprawozdaniach o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wyniosły średniomiesięcznie 1161,3 zł w Policji i 1637,8 zł w Służbie Ochrony Państwa w przeliczeniu na jednego funkcjonariusza, co stanowiło odpowiednio 11,1% i 13,3% średniego miesięcznego ich uposażenia. [zob. tom II s. 215–217]

²⁹ Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach tej grupy pracowników zostały zaprezentowane w Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.

97. Wysokość nagród w przeliczeniu na jednego pracownika była zróżnicowana i wyniosła od 2,4 tys. zł w Ministerstwie Klimatu i Środowiska do 45,9 tys. zł w Sądzie Najwyższym, a w urzędach wojewódzkich od 5,6 tys. zł w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim do 11,8 tys. zł w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim. [zob. tom II s. 221]
98. Nagrody osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w przeliczeniu na jednego pracownika wyniosły 31,5 tys. zł i były prawie trzykrotnie wyższe niż średnia nagroda ogółem w państwowych jednostkach budżetowych (11,9 tys. zł). [zob. tom II s. 220–221]
99. W skontrolowanych jednostkach wydatki na ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wyniosły 84,4 mln zł, w tym 71,7 mln zł dotyczyło żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Wysokość jednostkowego świadczenia wyniosła nawet 680,9 tys. zł, a wielokrotnie przekraczała 200 tys. zł. [zob. tom II s. 224–225]



Podsumowanie

- W sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, w rozdziale 6 dotyczącym wynagrodzeń, zaprezentowane zostały dane dotyczące 89,2% pracowników państwowych jednostek budżetowych i 86,3% wysokości wynagrodzeń.
- Informacje o wynagrodzeniach nie obejmowały świadczeń o charakterze wynagrodzeniowym przysługujących żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom oraz wynagrodzeń finansowanych ze źródeł pozabudżetowych.
- Wysokość ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wyniosła nawet 680,9 tys. zł, a wielokrotnie przekraczała kwotę 200 tys. zł.
- Wysokość nagród w przeliczeniu na jednego pracownika była bardzo zróżnicowana i wyniosła od 2,4 tys. zł do aż 45,9 tys. zł, a w urzędach wojewódzkich od 5,6 tys. zł do 11,8 tys. zł.



Ryzyka

- Przekazywanie parlamentarzystom i opinii publicznej niekompletnej, a przez to niezrętelnej i nieporównywalnej informacji o wynagrodzeniach oraz o wysokości przeciętnych wynagrodzeń.
- Ponoszenie wydatków z tytułu wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w wyniku kumulowania niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych.
- Znaczącą dysproporcja nagród jednostkowych w poszczególnych jednostkach może wskazywać na nietransparentny i niejednolity system przyznawania nagród.



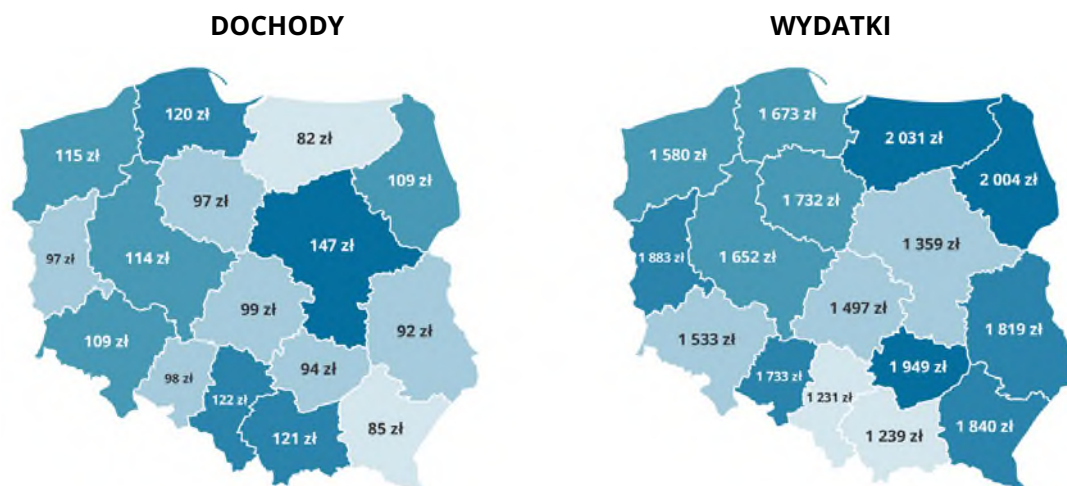
Rekomendacje

- Prezentowanie w ustawie budżetowej oraz sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa danych dotyczących wynagrodzeń wszystkich jednostek budżetowych w jednolitym układzie.

- Ujednolicenie definicji wynagrodzenia w ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej dla wszystkich pracowników państwowych jednostek budżetowych.
- Dokonanie przeglądu systemu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ze szczególnym uwzględnieniem klasyfikacji świadczeń o charakterze wynagrodzeniowym funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, które nie są wliczane do wynagrodzeń.
- Dokonanie analizy systemu udzielania nagród uznaniowych i motywacyjnych w celu ograniczenia skali dysproporcji w poszczególnych jednostkach.

Budżety wojewodów

Infografika 11. Dochody i wydatki budżetów wojewodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2025¹



¹ Zróżnicowanie województw pod względem dochodów i wydatków wojewodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynika z różnic w liczbie ludności, sytuacji gospodarczej regionów, poziomie wpływów budżetowych oraz zakresie realizowanych zadań administracyjnych i publicznych.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego.

100. Dochody budżetu państwa w częściach, których dysponentami są wojewodowie, zostały zrealizowane w 2025 r. w wysokości 4,2 mld zł i stanowiły, podobnie jak w latach ubiegłych, poniżej 1% dochodów ogółem budżetu państwa. Wydatki budżetu państwa w 2025 r. w tych częściach wyniosły 58,6 mld zł i stanowiły 6,7% wydatków ogółem budżetu państwa. Najwyższe wydatki zrealizowano w części *Województwo mazowieckie* – 7,5 mld zł, a najniższe w części *Województwo opolskie* – 1,6 mld zł. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez wojewodów w 2025 r. wyniosły 477,4 mln zł. [zob. tom II s. 230–231]

101. Na poziom wydatków w omawianych częściach oddziaływał w 2025 r. wzrost wydatków majątkowych w dziale *Obrona narodowa* ponoszonych w związku z realizacją *Programu ochrony ludności i obrony cywilnej na lata 2025-2026* oraz zmniejszenie

- wydatków w dziale *Oświata i wychowanie* na skutek zmian w finansowaniu przez gminy zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. [zob. tom II s. 234]
102. Wydatki ogółem w częściach, których dysponentami są wojewodowie, w relacji do PKB wyniosły w 2025 r. 1,6% i były umiarkowanie zróżnicowane: od 0,9% PKB w województwie mazowieckim do 3% PKB w województwie warmińsko-mazurskim. Wydatki bieżące urzędów wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 49,5 zł i, co do zasady, były tym niższe, im większa była populacja województwa (występował efekt skali). [zob. tom II s. 235–237]
103. Wojewodowie realizowali zadania w ramach 19 z 21 funkcji państwa określonych w budżecie zadaniowym. Układ zadaniowy budżetów wojewodów obejmował 1/3 wszystkich podzadań oraz 15,4% wszystkich działań. Podzadania unikalne, występujące maksymalnie w czterech województwach, w 2025 r. stanowiły 14,3% ogółu podzadań w omawianych częściach, a działania – 16,4%. [zob. tom II s. 237–239]
104. Najwyższa Izba Kontroli zebrała dane dotyczące realizacji wybranych zadań przez wojewodów posługując się opracowanymi, w konsultacji z wojewodami, wskaźnikami pomiaru efektywności realizacji przez nich zadań. Analizie poddano 16 wskaźników z obszaru: zadań nadzorczych i kontrolnych, legalizacji pobytu cudzoziemców oraz koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych i zarządzania kryzysowego. Dane te uzupełniono informacjami dotyczącymi skarg rozpatrzonych przez wojewodów oraz liczby i skutków finansowych wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących bezczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody³⁰. [zob. tom II s. 240–245]
105. Województwa były co do zasady silnie zróżnicowane pod względem wartości wskaźników realizacji zadań dla wskazanych wcześniej obszarów. Niemniej, w latach 2022–2025, widoczne są zarówno pozytywne tendencje, takie jak wzrost odsetka osób objętych szkoleniami w zakresie zarządzania kryzysowego, jak i negatywne, takie jak wzrost czasu wydania decyzji na pobyt stały i czasowy cudzoziemców. [zob. tom II s. 240–245]
106. Przeciętne zatrudnienie w wojewódzkich zespołach do spraw orzekania o niepełnosprawności w 2025 r. wyniosło 482 osoby i było o 52,5% wyższe niż w 2024 r. oraz prawie pięciokrotnie wyższe niż w 2022 r. W latach 2022–2025 dynamika liczby załatwianych spraw w kontrolowanych ośmiu urzędach wojewódzkich była wyższa od dynamiki zatrudnienia. W każdym ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich stwierdzono istotne opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o wydanie decyzji dotyczących ustalenia poziomu potrzeby wsparcia przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności sięgające w niektórych przypadkach blisko 270 dni. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli należy podjąć niezwłoczne działania mające na celu przyspieszenie rozpatrywania tych spraw. Niedopuszczalne jest bowiem oczekiwanie przez osoby z niepełnosprawnościami na rozstrzygnięcie ich sprawy przez okres blisko jednego roku. Ponadto w części urzędów stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieinformowaniu wnioskodawców o niezakończonym w terminie lub informowaniu po upływie ustawowego terminu na załatwienie sprawy. [zob. tom II s. 246–250]

³⁰ Analiza wartości wskaźników oraz aneks z danymi zostały przedstawione w tomie II w rozdziale IV pkt. 5 *Budżety wojewodów*.

107. W 2025 r. uruchomiony został *Program ochrony ludności i obrony cywilnej na lata 2025-2026*, na którego realizację wydatkowano 3,8 mld zł, tj. 82,2% kwoty planowanej. Kluczowym zadaniem, na które przeznaczono największą część środków, było zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw. Wpływ na niepełne wykonanie planu wydatków miały w szczególności czynniki organizacyjne (brak zasobów kadrowych lub przygotowania administracji samorządowej), proceduralne (nieuwzględnienie zadań wieloletnich, konieczność uzyskiwania zgód na realizację części zadań) i rynkowe (wzrost cen sprzętu i usług ujętych w programie, a także ich ograniczona dostępność). Szczegółową kontrolą objęto 59 zadań na łączną kwotę 119,2 mln zł, co stanowiło blisko 6% ogółu wydatków poniesionych na ten Program w ośmiu kontrolowanych urzędach wojewódzkich. [zob. tom II s. 250–252]



Podsumowanie

Wydatki części, którymi dysponują wojewodowie, służą w dużej mierze finansowaniu jednorodnych zadań, ale także zadań o charakterze unikalnym. Skutkiem tego wysokość wydatków jest zróżnicowana regionalnie, ale zróżnicowania tego nie sposób uzasadnić miarami ekonomicznymi. Wyniki przeprowadzonej analizy układu zadaniowego budżetów wojewodów oraz przeprowadzonej analizy wskaźnikowej realizacji niektórych zadań wskazują na duże zróżnicowanie województw pod tym względem. W pierwszym przypadku stosowane są różne mierniki dla tożsamych zadań. W drugim przypadku – analiza wystandaryzowanych wskaźników dotyczących wybranych obszarów wskazuje na duże zróżnicowanie efektów, zarówno terytorialne, jak i w czasie.

Potwierdzenie powyższej konkluzji przynoszą oceny realizacji zadań przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania i niepełnosprawności oraz realizacji Programu OLiOC. W obu przypadkach, w kontrolowanych urzędach wystąpiły znaczne różnice w kwestii organizacji realizacji tych zadań, a także w wymiarze finansowym.



Ryzyka

- Brak pełnej informacji o nakładach ponoszonych na realizację tożsamych zadań oraz określenia standardów finansowania takich zadań, zarówno w przypadku ich realizacji przez administrację rządową jak i samorządową, może prowadzić do nierzetelnego szacowania wydatków, a w konsekwencji do nierówności w jakości realizowanych usług publicznych oraz nieefektywnego wydatkowania środków publicznych.
- Brak możliwości określenia czynników determinujących wysokość wydatków wojewodów w przypadku tożsamych zadań, a w konsekwencji wyceny tych zadań – bez jednolitych danych nie można ocenić, dlaczego realizacja tego samego zadania (np. wydanie decyzji administracyjnej) kosztuje w jednym województwie znacznie więcej niż w innym.

- Brak ujednoliconej informacji na temat skuteczności oraz brak możliwości identyfikacji najbardziej efektywnych modeli realizacji zadań ograniczają możliwość podjęcia działań usprawniających i utrwalają nieefektywne modele finansowania.



Rekomendacje

- Wdrożenie „benchmarkingu wydatkowego”, tj. ustalenie standardów finansowych dla urzędów wojewódzkich.
- Zwiększenie zakresu koordynacji planowania wydatków wojewodów przez właściwych ministrów.
- Utworzenie i wykorzystywanie ujednoliconej bazy informacji o skuteczności (i efektywności) realizacji zadań przez wojewodów.
- Zwiększenie zakresu wykorzystania informacji o realizowanych przez wojewodów zadaniach.
- Objęcie budżetów wojewodów przeglądami wydatków w zakresie tożsamyh zadań.

Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

108. W 2025 r. potrzeby pożyczkowe brutto³¹ budżetu państwa wyniosły 505,3 mld zł, co oznaczało wzrost o 28% w porównaniu z 2024 r. Wzrost ten nie miał charakteru jednorazowego, bowiem w porównaniu z 2022 r. potrzeby pożyczkowe brutto zwiększyły się ponad trzykrotnie, wpływając na wzrost finansowania sektora finansów publicznych długiem. Wprawdzie wykonanie potrzeb pożyczkowych brutto było o 47,7 mld zł niższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej, jednak nie może to zostać ocenione jednoznacznie pozytywnie. Około 58% różnicy między planowanymi a rzeczywistymi potrzebami pożyczkowymi brutto wynikało z niższych deficytów budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. Zmniejszyło to skalę finansowania bieżącej nierównowagi. Pozostała znacząca część niewykorzystanych środków, to głównie efekt mniejszego o ponad 38 mld zł wykorzystania pożyczek z Krajowego Planu Odbudowy. Z jednej strony obniżyło to zapotrzebowanie na finansowanie, z drugiej – oznaczało brak realizacji kluczowych projektów prorozwojowych.

Na wysokim poziomie utrzymywały się potrzeby pożyczkowe brutto wynikające z konieczności refinansowania zapadającego długu, którego wykupy w 2025 r. wyniosły 187,6 mld zł. Skala ta ograniczała możliwość realnego obniżenia aktywności pożyczkowej oraz wymuszała utrzymanie wysokiej emisji na rynku skarbowych papierów wartościowych.

Kluczowe znaczenie dla identyfikacji źródeł wzrostu zapotrzebowania na finansowanie miały potrzeby pożyczkowe netto, które wzrosły z 180,5 mld zł w 2024 r. do 317,6 mld zł w 2025 r., to jest o 76% rok do roku. Decydujący wpływ na poziom

³¹ Potrzeby pożyczkowe netto wskazują kwotę rocznego przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa wynikającego ze sfinansowania deficytu budżetowego oraz innych wskazanych prawnie pozycji z wyłączeniem refinansowania długu. Potrzeby pożyczkowe brutto to potrzeby pożyczkowe netto powiększone o wykupy długu.

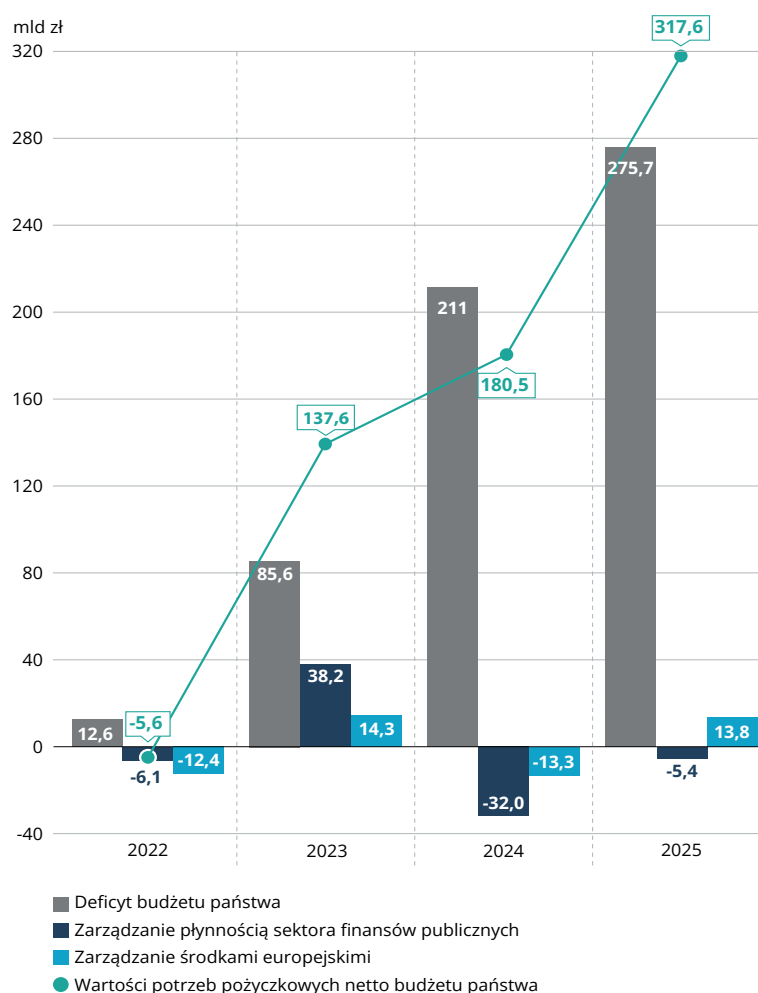
tych potrzeb miał deficyt budżetu państwa, zrealizowany w wysokości 275,7 mld zł, co stanowiło 86,8% potrzeb pożyczkowych netto. Oznaczało to, że znaczna część zapotrzebowania na finansowanie dłużne była pochodną sytuacji budżetu państwa.

[zob. tom II s. 263–264, 276]

109. Deficyt budżetu państwa był niższy od planowanego o 13,1 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że niższe wykonanie deficytu budżetu państwa w 2025 r. nie wynikało z poprawy sytuacji dochodowej, lecz z większego stopnia niewykonania planu wydatków w porównaniu ze stopniem niewykonania planu dochodów.

W porównaniu z 2024 r. deficyt budżetu państwa w 2025 r. był wyższy o 30,6%, natomiast w odniesieniu do 2022 r. deficyt ten wzrósł ponad dwudziestokrotnie – z 12,6 mld zł do 275,7 mld zł.

Infografika 12. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w latach 2022–2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Tempo wzrostu deficytu budżetu państwa w latach 2022–2025 wynikało przede wszystkim z nierównowagi pomiędzy tempem wzrostu dochodów budżetowych a dynamiką wydatków. Dochody budżetu państwa w tym okresie rosły w sposób rela-

tywnie stabilny: w okresie od 2022 r. do 2024 r. wzrosły one łącznie o 23,5%. Nawet uwzględniając spadek dochodów w 2025 r. spowodowany reformą finansowania samorządów, ich ścieżka w całym omawianym okresie lat 2022-2025 nie wykazywała cech załamania (nastąpił wzrost o 17,8%).

Zasadniczo odmienne tempo wzrostu miały wydatki budżetu państwa. Od 2022 r. do 2025 r. wzrosły one o ponad 60%, przy czym wzrost ten był zmienny w czasie. O ile w latach 2022–2023 relacja dochodów i wydatków pozostawała względnie zrównoważona, to w 2024 r. doszło do skokowego przyrostu wydatków. Oznacza to, że kluczowym czynnikiem wzrostu deficytu była nierównowaga budżetu państwa, polegająca na szybszym wzroście wydatków w relacji do dochodów. Wysokie wzrosty wydatków w latach 2022-2025 miały miejsce w sferze obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, obrony narodowej, rodziny i ochrony zdrowia. We wspomnianym okresie wystąpiła duża dynamika wydatków na obsługę długu publicznego. Skokowy wzrost wynikał z przekazania środków budżetowych do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz Banku Gospodarstwa Krajowego na spłatę zobowiązań związanych z wykupem obligacji wyemitowanych w latach wcześniejszych. W 2025 r. przekazano do tych dwóch podmiotów środki w wysokości 56,2 mld zł, co stanowiło 20,4% deficytu budżetu państwa.

W tej sytuacji, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zasadniczym ryzykiem pozostaje dynamika konsolidacji finansów publicznych w warunkach wysokiego tempa wzrostu wydatków, w tym w części wydatków sztywnych. Rzeczywista skala dostosowania fiskalnego powinna oznaczać, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wyniku zwiększenia dochodów publicznych i ograniczenia wydatków. Zgodność z tempem wzrostu wydatków netto wyznaczonym przez Radę Unii Europejskiej stanowi w tym zakresie punkt odniesienia.

Deficyt budżetu państwa stanowił 97,1% deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W relacji do PKB deficyt budżetu państwa stanowił 7%, a deficyt całego sektora – 7,3%.

Zgodnie z zaleceniami Rady Unii Europejskiej tempo wzrostu wydatków netto³² w 2025 r. nie powinno było przekroczyć 6,3%, przy stopniowym jego obniżaniu w latach następnych, co ma doprowadzić do obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% PKB nie później niż do 2028 r. Zastosowanie klauzuli wyjścia dopuszcza odchylenie tempa wzrostu wydatków netto od ustalonej ścieżki³³. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodność z reżimem wy-

³² Wydatki netto oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, działania dyskrecyjne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe (art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2024/1263). Ścieżka wydatków netto oznacza wieloletnią trajektorię wydatków netto państwa członkowskiego (art. 2 pkt 5 rozporządzenia 2024/1263).

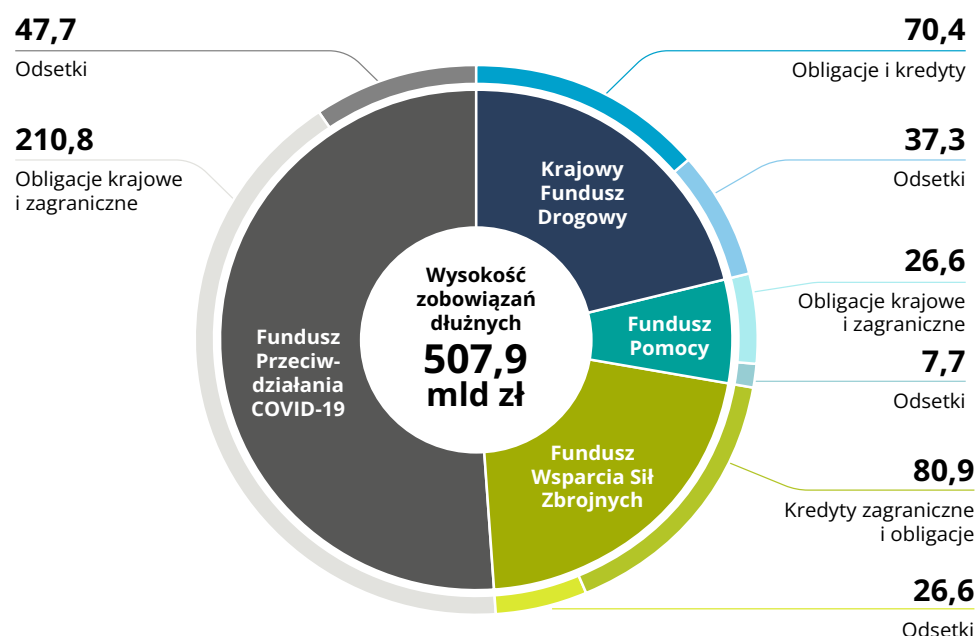
³³ Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. zezwalające Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia) (C/2025/3971), w myśl którego w latach 2025–2028 zezwala się Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, które Rada ustaliła w zaleceniu C/2025/642 oraz na przekroczenie tych stóp, o ile wydatki netto przekraczające te maksymalne stopy wzrostu nie będą wyższe niż wzrost wydatków obronnych od 2021 r. wyrażony jako procent PKB, pod warunkiem że odchylenie przekraczające maksymalne stopy wzrostu wydatków netto nie wynosi więcej niż 1,5% PKB.

kającym z dopuszczalnego przyrostu wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych wymaga zachowania dyscypliny wydatkowej tego sektora, w tym szczególnie budżetu państwa ze względu na jego dominujący udział w sektorze.

[zob. tom II s. 264–270]

110. W potrzebach pożyczkowych budżetu państwa nie uwzględnia się operacji związanych z finansowaniem zadań publicznych z wykorzystaniem funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. W 2025 r. ich łączna wartość wyniosła 80,8 mld zł. Emitowany w tej formule dług był droższy niż emisje obligacji Skarbu Państwa, co doprowadziło do powstania dodatkowych kosztów odsetkowych. Ze względu na niewystarczające dochody tych funduszy, koszty obsługi ich długu poniesie ostatecznie Skarb Państwa. Koszty z tytułu odsetek według szacunków na 31 grudnia 2025 r. do dnia zapadalności długu, to jest do 2054 r., wyniosą 119,3 mld zł, z tego 9,5 mld zł to dodatkowe koszty, wynikające z emisji długu przez BGK w porównaniu do hipotetycznego wariantu emisji długu Skarbu Państwa. W 2025 r. na obsługę i wykup zapadających obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przekazano środki z budżetu państwa w wysokości 56,2 mld zł, co stanowiło 20,4% deficytu budżetu państwa. Całkowite koszty obsługi i wykupu tych obligacji wyniosły 70,3 mld zł, a różnica została pokryta z emisji nowego długu.

Infografika 13. Zobowiązania dłużne funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu wyemitowanych obligacji i zaciągniętych kredytów oraz skumulowanych odsetek według stanu na 31 grudnia 2025 r. (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

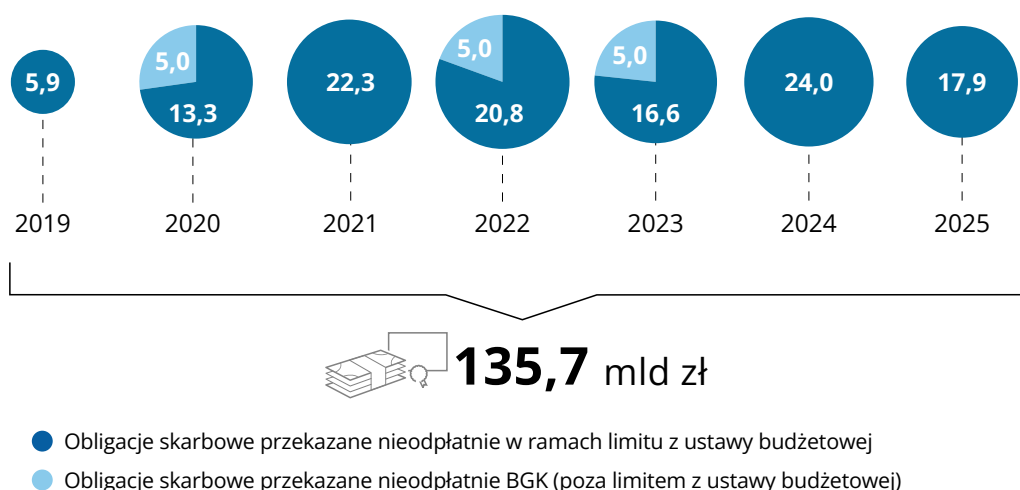
Utrzymywanie mechanizmów finansowania dłużnego zadań publicznych poza budżetem państwa prowadzi do zaniżania nominalnego deficytu tego budżetu, przy jednoczesnym narastaniu zobowiązań w innych jednostkach sektora rządowego i samorządowego. Na potrzeby pożyczkowe kolejnych lat będzie wpływać konieczność sfinansowania przez Skarb Państwa zobowiązań zaciągniętych przez inne podmioty na realizację zadań publicznych. [zob. tom II s. 278–282]

111. Wśród potrzeb pożyczkowych budżetu państwa nie uwzględniono także finansowania niektórych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie im obligacji skarbowych. Instrument ten jest wykorzystywany nieprzerwanie od 2019 r. w ramach limitów określonych w ustawach budżetowych. W 2025 r. Minister Finansów przekazał obligacje skarbowe o wartości nominalnej 17,9 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że część z tych zasileń miała umocowanie w nowych regulacjach, wprowadzonych do porządku prawnego w 2025 r., mimo rekomendacji zawartej w opracowanym w Ministerstwie Finansów dokumencie *Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała księga* (z kwietnia 2024 r.), dotyczącej rezygnacji z takiego sposobu finansowania podmiotów w nowych ustawach. Oznacza to, że postulat ten wciąż nie został zrealizowany.

Należy także podkreślić, że Minister Finansów ponosił koszty obsługi obligacji przekazanych podmiotom, które w okresie ostatniego roku ich nie wykorzystywały. Koszty te zostały oszacowane na kwotę 417,5 mln zł. W opinii Najwyższej izby Kontroli niezbędne jest, aby w celu ograniczenia negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa Minister Finansów zaprzestał praktyki przekazywania obligacji.

[zob. tom II s. 282–287]

Infografika 14. Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie w latach 2019-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

112. W 2025 r. zarządzanie płynnością budżetu państwa odbywało się w warunkach wysokich potrzeb pożyczkowych netto, które dodatkowo cechowała duża zmien-

ność w poszczególnych miesiącach: od 0,2 mld zł do 45,6 mld zł. Zjawisku temu towarzyszyły duże miesięczne wahania wykupów zapadającego długu od 3,2 mld zł do 38,5 mld zł. Tak duża zmienność wymuszała elastyczność zarządzania i bieżące dostosowywanie finansowania w trakcie roku.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła zarządzanie płynnością w 2025 r. jako skuteczne z punktu widzenia realizacji podstawowych funkcji budżetu państwa, to jest zapewnienia ciągłości finansowania i terminowej obsługi zobowiązań. Utrzymywana rezerwa płynności oraz stosowane instrumenty zarządzania pozwalały na bieżące reagowanie na odchylenia pomiędzy planem a wykonaniem oraz na zmienne tempo realizacji strumieni pieniężnych budżetu państwa. Pozytywna ocena skuteczności operacyjnej Ministra Finansów dotyczyła wyłącznie zdolności do bieżącego finansowania zobowiązań i nie przesądzała o ocenie prowadzonej polityki budżetowej, w tym jej długookresowych skutków dla stabilności finansów publicznych i poziomu kosztów obsługi długu. W 2025 r. skala dostosowania fiskalnego odbiegała bowiem od zaleceń Rady Unii Europejskiej. [zob. tom II s. 287–291]



Podsumowanie

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie zarządzania płynnością oraz finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2025 r., przy wysokim poziomie deficytu. Ocena ta dotyczyła wyłącznie realizacji finansowania potrzeb pożyczkowych i nie obejmowała całościowej oceny polityki budżetowej ani jej długookresowych skutków dla stabilności finansów publicznych i kosztów obsługi długu. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że polityka fiskalna powinna zagwarantować dostosowanie do zaleceń Rady Unii Europejskiej w celu osiągnięcia dopuszczalnego tempa przyrostu wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dotyczy to przede wszystkim wydatków budżetu państwa, których dominujący udział w sektorze determinuje możliwość spełnienia unijnych wymogów fiskalnych.

NIK oceniła negatywnie utrwalony model finansowania istotnej części zadań publicznych poza budżetem państwa, w szczególności z wykorzystaniem funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Model ten przedstawia niepełny obraz finansów publicznych oraz osłabia przejrzystość i skuteczność kontroli parlamentarnej, powodując, że deficyt budżetu państwa nie odzwierciedla rzeczywistej skali nierównowagi finansowej sektora publicznego.

NIK wielokrotnie wskazywała na nieujmowanie w wydatkach budżetu państwa środków przekazywanych w formie obligacji do wybranych podmiotów, przy czym część tych środków nie była wykorzystana. Obsługa niewykorzystywanych środków spowodowała wydatki oszacowane w 2025 r. na 417,5 mln zł.



Ryzyka

- Podejmowane dotychczas działania nie doprowadziły do realnego ograniczenia narastania deficytu budżetu państwa. Finansowanie deficytu przyczyniało się

do wzrostu kosztów obsługi długu, które w istotnym stopniu kształtowały saldo budżetu państwa (relacja kosztów obsługi długu do deficytu w 2025 r. wyniosła 26,4%).

- Zastosowany sposób finansowania potrzeb pożyczkowych państwa poprzez fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego skutkuje wyższymi kosztami obsługi długu, które w kolejnych latach obciążą sektor finansów publicznych.
- W warunkach procedury nadmiernego deficytu oznacza to zwiększone ryzyko, że dostosowania nałożone przez ramy unijne mogą wymagać istotnych ograniczeń w przyszłych budżetach. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, kontynuowanie obecnego sposobu finansowania stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w średnim i długim okresie. NIK podkreśla, że zasadniczym zagrożeniem pozostaje utrzymanie zakładanego tempa wydatków netto w kolejnych latach, zaleconego przez Radę Unii Europejskiej.



Rekomendacje

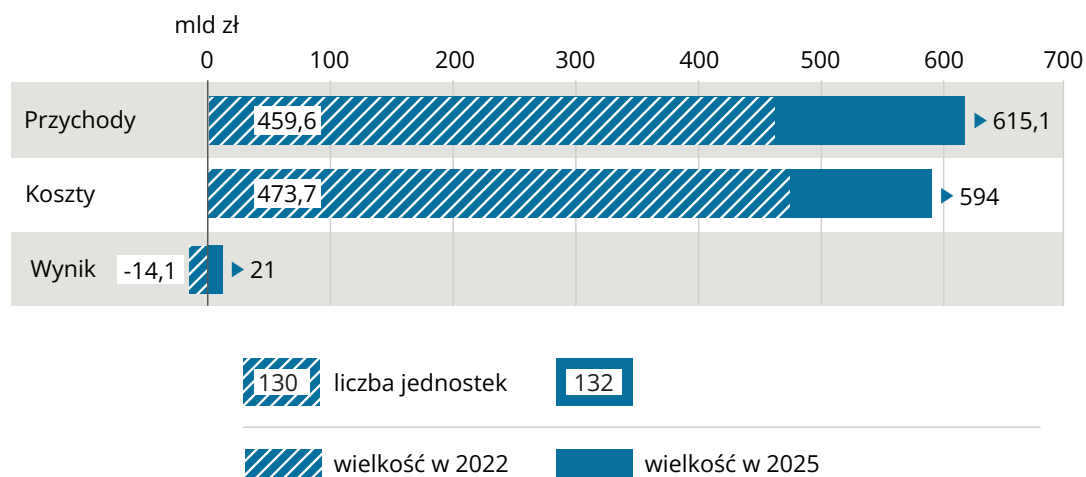
- Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność pilnego podjęcia skutecznych działań zmierzających do ograniczenia tempa wzrostu deficytu budżetu państwa i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych jako niezbędnego warunku realizacji zaleceń Rady Unii Europejskiej.
- Konieczne jest pilne opracowanie harmonogramu działań mających na celu włączenie funduszy funkcjonujących poza budżetem państwa do ustawy budżetowej.

Plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej

113. W załącznikach do ustawy budżetowej na 2025 r. ujęto plany finansowe obejmujące łącznie 132 jednostki, tj.: państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych, oraz instytucje gospodarki budżetowej. W ciągu ostatnich czterech lat zlikwidowano lub przeniesiono do BGK cztery podmioty, równocześnie jednak do ustawy budżetowej włączono dodatkowo sześć nowych planów finansowych. Łączne koszty wszystkich wymienionych jednostek wzrosły w tym okresie o 155,5 mld zł, czyli o 33,8%, w tym koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o 147,7 mld zł. [zob. tom II s. 295–297, 304]
114. Omawiane podmioty zrealizowały przychody w wysokości 615,1 mld zł, czyli o 24,6 mld zł wyższe niż w roku poprzednim. Blisko 19% przychodów (114,1 mld zł) pochodziło z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Same dotacje z budżetu państwa wyniosły 111,9 mld zł, z czego 81% trafiło do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego. Wyraźnemu ograniczeniu uległ udział środków pochodzących z funduszy BGK, które w poprzednich latach stanowiły istotne źródło wpływów, zwłaszcza dla państwowych funduszy celowych i agencji wykonawczych. [zob. tom II s. 297–298]
115. W 2025 r. podmioty, których plany finansowe załączono do ustawy budżetowej, poniosły koszty łącznie w kwocie 594 mld zł, co oznacza wzrost o 37,3 mld zł wzglę-

dem 2024 r. W Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zrealizowano 77,5% tych kosztów. Jednocześnie, drugi rok z rzędu, analizowane jednostki odnotowały nadwyżkę przychodów nad kosztami w łącznej wysokości 21 mld zł. [zob. tom II s. 297, 304]

Infografika 15. Przychody, koszty i wynik finansowy wszystkich planów finansowych załączonych do ustawy budżetowej w 2022 r. i 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

116. W ramach tych podmiotów, czyli *de facto* poza wydatkami budżetu państwa i budżetu środków europejskich, realizowana jest znaczna część działań o charakterze użyteczności publicznej. W obszarach takich jak świadczenia społeczne, praca czy klimat z pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych finansowana jest zdecydowana większość zadań publicznych, natomiast zdrowie, rozwój wsi czy sprawy wewnętrzne finansowane są przy znaczącym udziale tych środków. [zob. tom II s. 294]



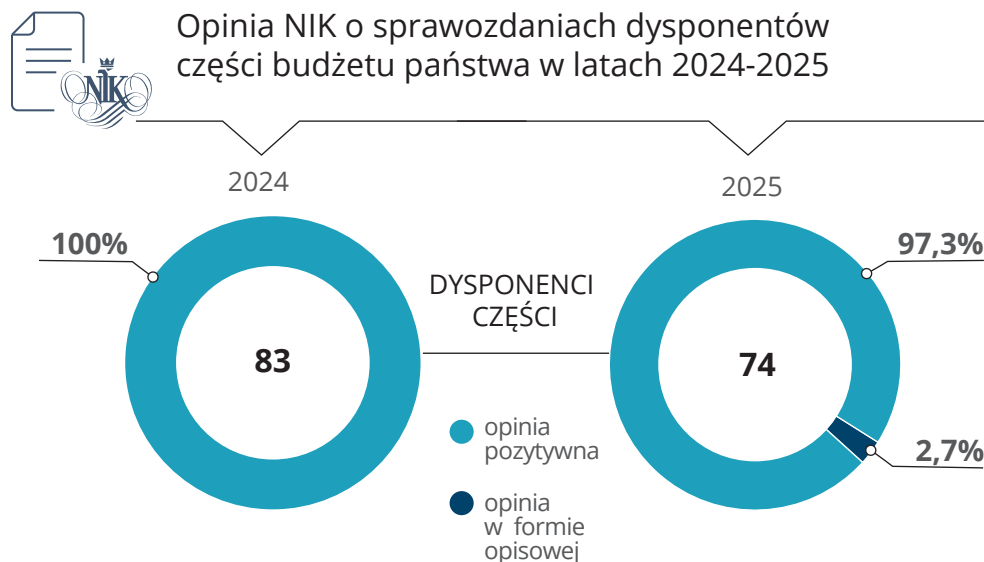
Podsumowanie

W 2025 r. przychody państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej sięgały blisko 16% PKB i stanowiły kluczowe źródło finansowania zadań publicznych w najważniejszych obszarach działalności państwa. Ich koszty były jedynie 30% mniejsze niż wydatki jednostek budżetowych zrealizowanych z budżetu państwa. Co więcej, koszty realizacji wielu istotnych zadań – w szczególności w zakresie świadczeń społecznych, wsparcia osób z niepełnosprawnościami, rynku pracy oraz przeciwdziałania bezrobociu – pokrywane są niemal w całości poza budżetem państwa.

Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o sprawozdaniach

117. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne. Tym samym sprawozdanie Rady Ministrów przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz realizacji ustawy budżetowej. [\[zob. tom II s. 334–335\]](#)
118. Najwyższa Izba Kontroli, tak jak w latach ubiegłych, zwróciła jednak uwagę, że sprawozdanie to w niepełnym stopniu obrazuje faktyczny stan finansów publicznych. Zauważa także, że wprawdzie w sprawozdaniu Rady Ministrów został przedstawiony wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wraz z podaniem wyniku poszczególnych podsektorów i ogólnym wskazaniem przyczyn zmiany wyniku w odniesieniu do roku poprzedniego, to jednak powrót do omówienia najważniejszych zjawisk kształtujących dochody i wydatki publiczne oraz do prezentowania szczegółowych danych w formie tabelarycznej przyczyniłby się do zwiększenia wartości informacyjnej sprawozdania. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w sprawozdaniu Rady Ministrów nie wykazano zobowiązań niewymagalnych Skarbu Państwa wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które wynikają z konieczności zwrotu tej spółce środków przekazanych przez nią podmiotom realizującym inwestycje w ramach Krajowego Planu Odbudowy (według stanu na koniec 2025 r. była to kwota 5,7 mld zł). Rozdział 6 tego sprawozdania – *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* – nie zawiera także pełnych danych o wynagrodzeniach pracowników państwowej sfery budżetowej, o czym szerzej mowa w sekcji poświęconej wynagrodzeniom i zatrudnieniu. [\[zob. tom II s. 333–335, 345–346\]](#)
119. Najwyższa Izba Kontroli wyraża w większości przypadków pozytywną opinię o prawidłowości sporządzenia przez kontrolowanych dysponentów części budżetowych zarówno rocznych sprawozdań budżetowych, jak i sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Opinię wyrażono na podstawie obiektywnych dowodów uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli, opartą na międzynarodowych standardach badania. [\[zob. tom II s. 340–341, 346–347\]](#)

Infografika 16. Opinie Najwyższej Izby Kontroli o sprawozdaniach dysponentów części w latach 2024-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

120. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 72 dysponentów części, trzech dysponentów drugiego stopnia oraz 86 dysponentów trzeciego stopnia (93,5% objętych kontrolą). Łącznie skontrolowano 1525 sprawozdań. Dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikały ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej w większości przypadków zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na prawidłowość danych wykazanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* [zob. tom II s. 340–341, 345–347]
121. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych u 17 z 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów środków budżetowych. U dysponentów tych nie stwierdzono nieprawidłowości albo skala i charakter nieprawidłowości, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych. Istotne nieprawidłowości, które nie pozwoliły na pozytywną ocenę ksiąg rachunkowych, stwierdzono w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim i Biurze Rzecznika Praw Pacjenta – w tych jednostkach prowadzenie ksiąg rachunkowych oceniono w formie opisowej. Z kolei w przypadku Prokuratury Regionalnej w Warszawie, ze względu na skalę i charakter ujawnionych błędów, odstąpiono od oceny prowadzenia ksiąg rachunkowych. [zob. tom II s. 337–339]
122. W ramach badania obszaru ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości budżetowej najwięcej nieprawidłowości stwierdzono w obszarze przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, która stanowi w każdej jednostce podlegającej przepisom ustawy

o rachunkowości swoisty fundament całego systemu finansowego. Rzetelnie opracowane, tj. dopasowane do specyfiki funkcjonowania jednostki, i właściwie użytkowane zasady (polityka) rachunkowości zapewniają bowiem nie tylko zgodność działania jednostki z obowiązującymi przepisami prawa, ale jednocześnie ujednolicają wszystkie zachodzące w jednostce procesy finansowe, wpływają na wiarygodność sporządzanych sprawozdań budżetowych i finansowych oraz umożliwiają sprawne przeprowadzanie procesów zarządzania i kontroli.[zob. tom II s. 337–338, 341, 344]



Podsumowanie

Skala błędów stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w obszarze ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości była niższa niż przed rokiem. *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* zostało opracowane zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi i przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz realizacji ustawy budżetowej. Niemniej jednak, tak jak w latach ubiegłych, sprawozdanie to nie odzwierciedla jednoznacznie i przejrzystość faktycznego stanu finansów publicznych. Ponadto w sprawozdaniu tym nie wykazano zobowiązań niewymagalnych wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. związanych z realizacją inwestycji Krajowego Planu Odbudowy w latach 2022-2025 w kwocie 5,7 mld zł. Nie przedstawiono również pełnych danych o dochodach i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz pełnych danych o wynagrodzeniach.



Ryzyka

- Brak pełnej i wiarygodnej informacji finansowej utrudnia zarządzanie zarówno na poziomie samej jednostki, jak i całego budżetu. Rodzi zagrożenie zniekształceń obrazu jednostki w ujęciu finansowym, w tym w zakresie należności i zobowiązań, a finalnie wpływa negatywnie na przejrzystość i wiarygodność danych o stanie finansów państwa.
- Błędy w ewidencji księgowej i sprawozdawczości, a także rozproszenie danych czy prezentacja danych w niepełnym zakresie utrudniają rzetelne oszacowanie nakładów poniesionych na realizację zadań państwa, a tym samym utrudniają pomiar efektywności ich realizacji.



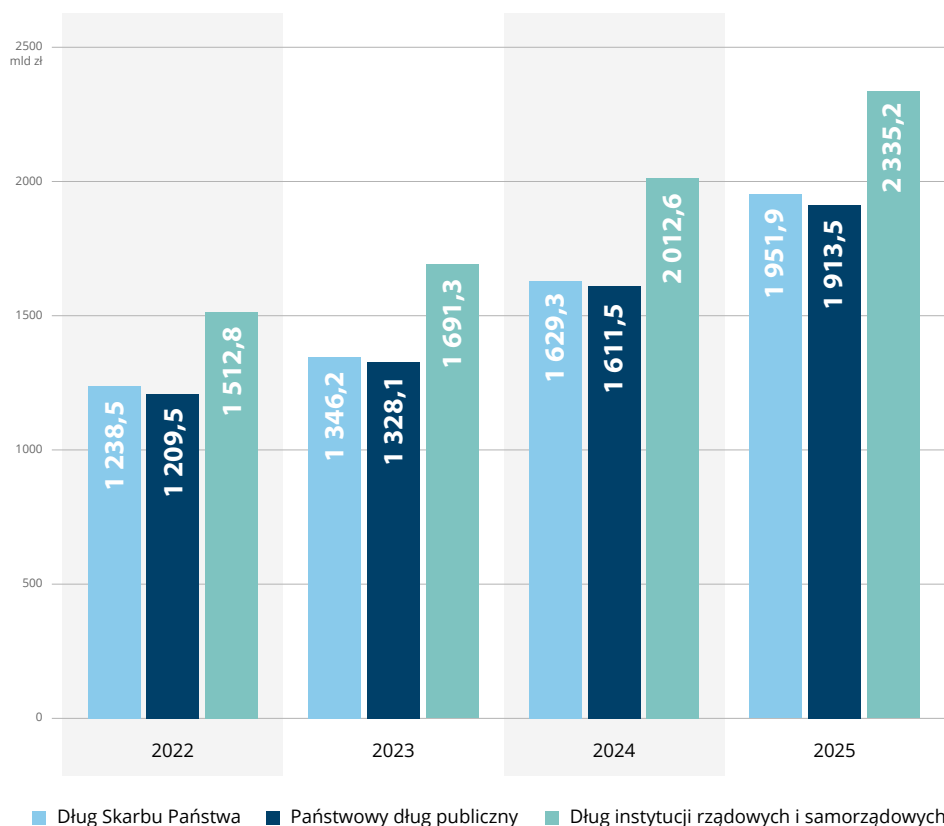
Rekomendacje

- Wskazane jest zwiększenie przejrzystości finansów państwa poprzez prezentowanie w sprawozdaniach Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za dany rok budżetowy wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.
- Postulowana jest dalsza optymalizacja systemów finansowo-księgowych, w tym poprzez automatyzację procesów, standaryzację procedur oraz wzmocnienie mechanizmów kontroli wewnętrznej.

Dług Skarbu Państwa i dług publiczny

123. Zadłużenie Skarbu Państwa w 2025 r. wzrosło do poziomu 1951,9 mld zł, przekraczając prognozy rządowe i założenia dotyczące dostosowania fiskalnego zawarte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028*. Wysoka dynamika długu, napędzana głównie deficytem budżetowym, zwiększa wrażliwość budżetu na zmienność kosztów finansowania. [\[zob. tom II s. 351–352\]](#)
124. Podobnie jak w 2024 r. główną przyczyną wzrostu długu Skarbu Państwa była konieczność sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, w tym głównie deficytu budżetu państwa w wysokości 275,7 mld zł. Do przyczyn tego wzrostu niewynikających z potrzeb pożyczkowych zaliczyć należy nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom obligacji skarbowych o wartości 17,9 mld zł. [\[zob. tom II s. 352–353\]](#)
125. Pomimo utrzymania wskaźników ryzyka długu w bezpiecznych granicach w 2025 r., w *Strategii zarządzania długiem publicznym w latach 2026-2029* zaprezentowano bardziej pesymistyczne prognozy zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zmiana ta jest efektem wyższych prognoz deficytu całego sektora, obok równoległe ponoszonych kosztów refinansowania długu przez fundusze BGK. W rezultacie, zamiast stabilizacji w okolicach 60-61% PKB, przywołana wyżej Strategia zakłada gwałtowny wzrost długu od 65,4% PKB w 2026 r., poprzez 69,1% w 2027 do 75,3% w 2029 r. [\[zob. tom II s. 358–360\]](#)
126. Limit poręczeń i gwarancji zaplanowany w ustawie budżetowej został wykorzystany w bardzo ograniczonym zakresie (6,9%). Odmienne tendencje obserwuje się natomiast w przypadku zobowiązań zaciągniętych poza tym limitem, głównie na rzecz funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Łączna kwota niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2025 r. wyniosła 713,2 mld zł, z czego 81% stanowiły gwarancje Skarbu Państwa udzielone poza ustawowym limitem, co wskazuje na zwiększenie ekspozycji fiskalnej państwa poza tradycyjnymi ramami budżetowymi. [\[zob. tom II s. 360–366\]](#)
127. W porównaniu z 2024 r. relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto wzrosła z 43,9% do 48,9%. Według zaktualizowanych prognoz ujętych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029* relacja ta przekroczy poziom 55% w 2027 r., a w 2029 r. wyniesie 59,5%. [\[zob. tom II s. 366–367\]](#)

Infografika 17. Wielkość długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2022-2025.

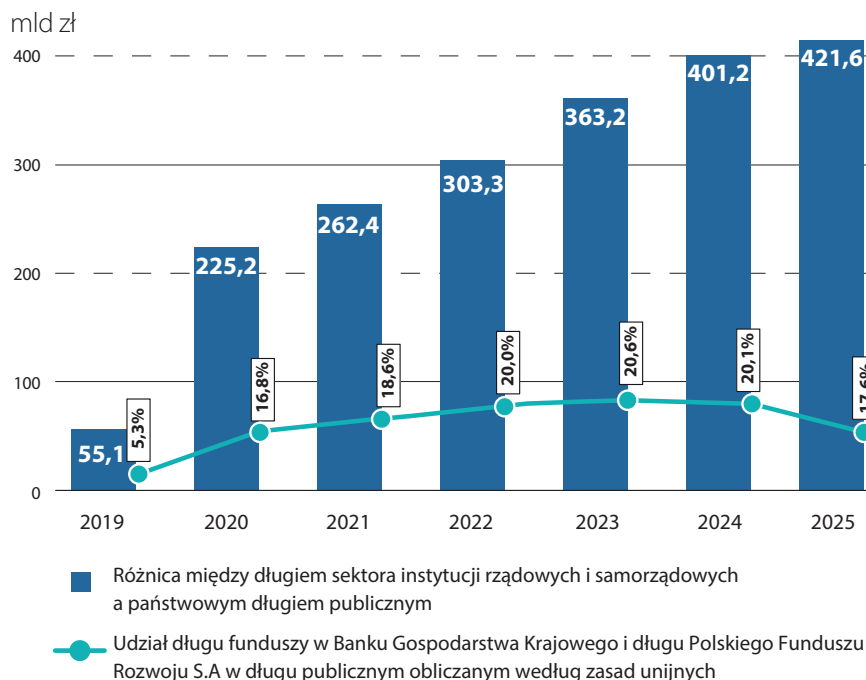


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

128. Państwowy dług publiczny na koniec 2025 r. wyniósł 1913,5 mld zł i wzrósł o 18,7% rok do roku, co oznacza trzykrotnie szybsze tempo wzrostu zadłużenia od tempa wzrostu nominalnej wartości produktu krajowego brutto. Dynamika tego zadłużenia wskazuje na szybkie wyczerpywanie się bezpiecznego marginesu fiskalnego. Kontynuacja tego trendu może wkrótce wymusić uruchomienie procedur ostrożnościowych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. [zob. tom II s. 367]

129. Na koniec 2025 r. różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a wielkością państwowego długu publicznego wyniosła 421,6 mld zł. Było to wynikiem zapoczątkowanej w 2020 r. na szeroką skalę i konsekwentnie kontynuowanej w kolejnych latach praktyki finansowania zadań publicznych za pośrednictwem funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Uwzględnienie zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i funduszy w BGK (Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Pomocy oraz Krajowego Funduszu Drogowego) w państwowym dług publicznym spowodowałoby wzrost relacji tego długu do produktu krajowego brutto do wysokości 59,4%, zbliżając finanse publiczne do konstytucyjnego limitu 60%. [zob. tom II s. 368-371, 374]

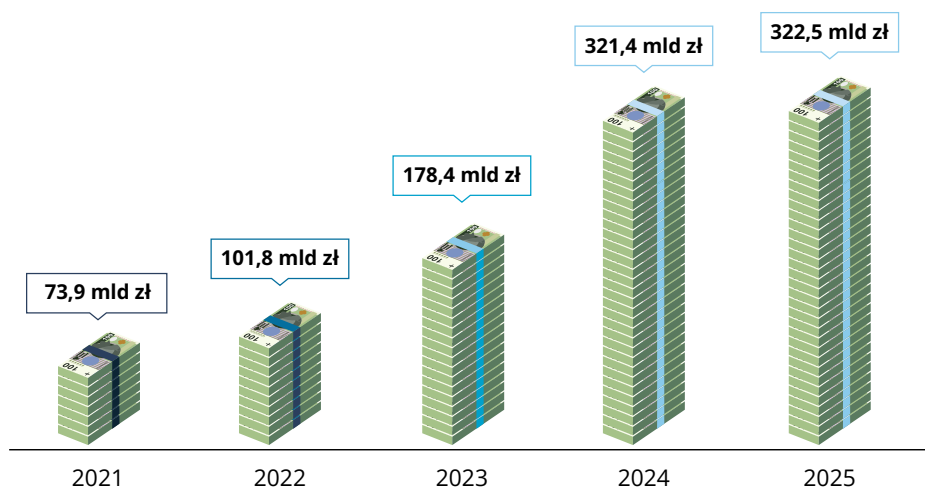
Infografika 18. Różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym w latach 2019-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

130. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2025 r. wyniósł 2335,2 mld zł, co odpowiadało 59,7% produktu krajowego brutto. Podobnie jak w przypadku państwowego długu publicznego także tempo wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych było wysokie. Roczny przyrost tego zadłużenia wyniósł 322,5 mld zł, co oznaczało wzrost o 16% w skali roku. [zob. tom II s. 373]

Infografika 19. Nominalna wartość wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2021-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

131. Wydatki na obsługę długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w 2025 r. 98 126 mln zł i wzrosły w porównaniu do 2024 r. o prawie 22%. Przyrost ten był zbliżony do przyrostu wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w ujęciu memoriałowym, których dynamika wyniosła 21,1%. Oznacza to, że głównym źródłem wzrostu kosztów całego sektora były koszty obsługi długu Skarbu Państwa, choć koszty zadłużenia pozostałej części tego sektora, w tym funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego cechowało jeszcze szybsze tempo, co jest wynikiem wyższego oprocentowania tej części długu. [zob. tom II s. 373]
132. Mimo pozornie korzystnej pozycji Polski na tle innych krajów Unii Europejskiej analiza danych dotyczących zadłużenia z uwzględnieniem średniej nieważonej i mediany wskazuje na niepokojące tendencje. Dane te plasują Polskę w grupie krajów o wyższym poziomie zadłużenia. Dodatkowo Polska wyróżnia się na tle Wspólnoty jednym z najszybszych temp przyrostu zadłużenia, co prowadzi do dynamicznego niwelowania dystansu do średniego poziomu zadłużenia w Unii Europejskiej. [zob. tom II s. 375–377]



Podsumowanie

Relacja państwowego długu publicznego do PKB wzrosła na koniec 2025 r. do 48,9%, a w 2029 r. prognozowane jest osiągnięcie 59,5%. Szybki przyrost zadłużenia może wkrótce wymusić uruchomienie procedur ostrożnościowych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych.

W ocenie NIK, realizacja *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2025-2028* opierała się na nadmiernie optymistycznych założeniach. Faktyczne zadłużenie znacząco przekroczyło prognozy uwzględniające planowane dostosowanie fiskalne, co wskazuje na nieskuteczność mechanizmów ograniczania wydatków. Dodatkowo *Strategia* na lata 2026-2029 stała się narzędziem sankcjonującym refinansowanie zadłużenia funduszy w BGK.



Ryzyka

Utrzymanie się w kolejnych latach przyrostu wielkości długu Skarbu Państwa oraz państwowego długu publicznego obliczanego według definicji krajowej i unijnej średnio na poziomie zbliżonym do 20% rok do roku stanowi zagrożenie dla stabilności finansowej kraju. Istotnym zagrożeniem są również wysokie koszty obsługi długu, w szczególności w zakresie odnoszącym się do zobowiązań funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego, jak również przekroczenie konstytucyjnego limitu 60% produktu krajowego brutto.

Wysoki deficyt budżetu państwa i dynamika długu sprawiają, że budżet państwa staje się podatny na zmienność stóp procentowych i rynkowych kosztów obsługi zadłużenia.



Rekomendacje

Wymagana jest pełna konsolidacja finansów publicznych poprzez włączenie funduszy w BGK do budżetu państwa, a także odejście od sankcjonowania praktyki refinansowania długu tych funduszy, co pozwoli na objęcie tych zobowiązań bezpośrednią kontrolą parlamentarną.

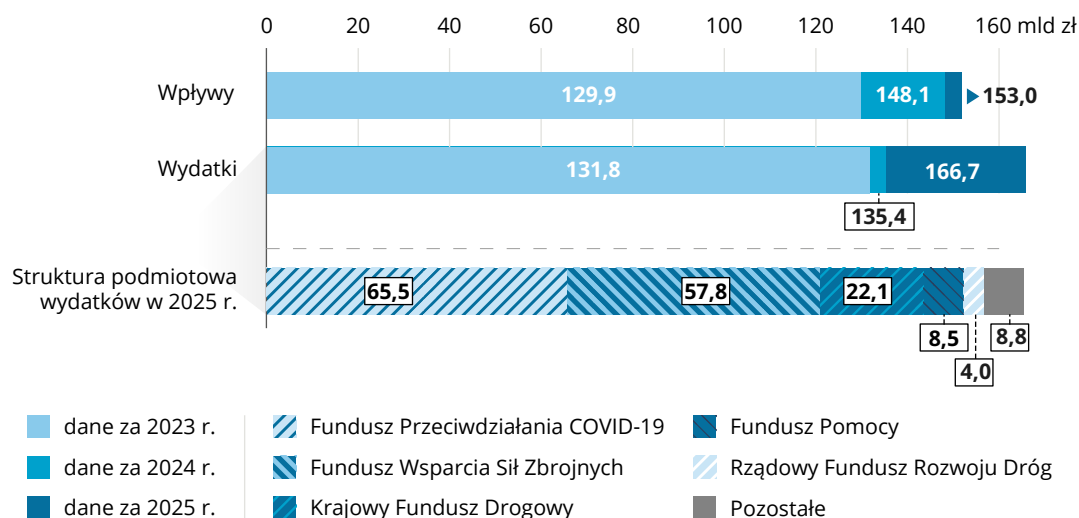
Wskazaniem jest opracowanie harmonogramu działań naprawczych, zanim przekroczony zostanie ustawowy próg ostrożnościowy 55% PKB oraz konstytucyjny limit 60% PKB. Działania te powinny obejmować przegląd priorytetów wydatkowych w celu zwiększenia efektywności mechanizmów ograniczania wydatków, które obecnie wykazują nieskuteczność, a także zwiększenie znaczenia stabilizującej reguły wydatkowej, co pozwoli na kontrolę dynamiki zadłużenia.

Fundusze i instrument wsparcia obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego

133. W 2025 r. część zadań publicznych była w dalszym ciągu finansowana ze środków 19 funduszy i mechanizmu wsparcia funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Relacja ich wydatków do produktu krajowego brutto wzrosła z 3,7% w 2024 r. do 4,3% w 2025 r. W ciągu roku wzrosła także relacja wydatków tych funduszy i instrumentu wsparcia do wydatków budżetu państwa o 3 punkty procentowe (z 16,2% do 19,2%). [\[zob. tom II s. 381–383\]](#)

134. Łączne wpływy funduszy i instrumentu wsparcia funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosły 153 mld zł, a wydatki – 166,7 mld zł. Wyższe, w porównaniu z 2024 r., były zarówno wpływy, jak i wydatki tych funduszy, przy czym wpływy wzrosły jedynie o 3,3%, a wydatki o 23,1%. [\[zob. tom II s. 382, 385–389\]](#)

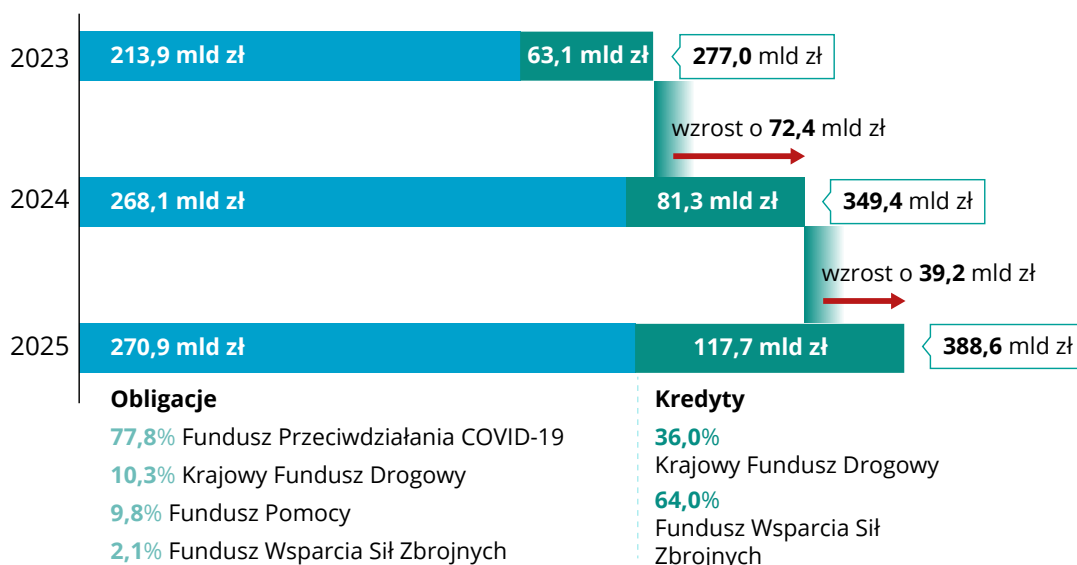
Infografika 20. Wpływy i wydatki funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w latach 2023-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w BGK w latach 2023-2025.

135. Podobnie jak w 2024 r., w strukturze tych funduszy według wpływów i wydatków dominowało pięć funduszy, tj.: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy i Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Wymienione fundusze uzyskały w 2025 r. wpływy w wysokości 143,8 mld zł, tj. 94% wpływów ogółem wszystkich funduszy, i zrealizowały wydatki w kwocie 157,9 mld zł, tj. 94,7% wydatków ogółem funduszy. [zob. tom II s. 382, 385, 388–389]
136. Wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 stanowiły blisko 40% łącznych wydatków funduszy, przy czym wszystkie wydatki tego funduszu dotyczyły zadań niezwiązanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Środki funduszu zostały przeznaczone przede wszystkim na pokrycie kosztów obsługi zadłużenia tego funduszu oraz na wsparcie realizacji inwestycji przez samorządy lokalne w ramach *Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych* oraz *Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*. [zob. tom II s. 382, 388–389]
137. W 2025 r. zmniejszyło się tempo wzrostu zadłużenia czterech funduszy obsługiwanych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Ich dług na koniec 2025 r. wyniósł 388,6 mld zł i był wyższy od stanu na koniec 2024 r. o 39,2 mld zł. Dla porównania, w 2024 r. zadłużenie tych funduszy wzrosło w ciągu roku o 72,4 mld zł. [zob. tom II s. 391–392]

Infografika 21. Zadłużenie funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w latach 2023-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w BGK w latach 2023-2025.

138. Funkcjonowanie w Banku Gospodarstwa Krajowego wielu różnorodnych funduszy i nowej od 2025 r. formy – instrumentu wsparcia – jest sprzeczne z zasadą przejrzystości finansów publicznych, zgodnie z którą powinny być one prezentowane w układzie przejrzystym, czytelnym, tak aby widoczny był ściśle określony podział zadań i kompetencji. Jest też sprzeczne zarówno z zasadą jedności, oznaczającą objęcie jednym aktem prawnym dochodów i wydatków budżetowych, jak i z zasadą jawno-

ści, polegającą na informowaniu społeczeństwa o pracach nad ustawą budżetową i przebiegiem realizacji budżetu. [zob. tom II s. 381–385]

139. W 2026 r. powstał Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności, za pośrednictwem którego realizowane i wspierane będą inwestycje finansowane z środków Krajowego Planu Odbudowy. Fundusz ten w odróżnieniu od Funduszy BGK działa w formie spółki akcyjnej – 100% akcji posiada BGK. Funkcjonowanie tego funduszu stanowi kolejny przykład finansowania zadań państwa poza budżetem i bez wymogu zachowania zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych, zaburzający jawność i przejrzystość finansów publicznych. [zob. tom II s. 392, 411–413]



Podsumowanie

Z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego zostały w 2025 r. sfinansowane zadania publiczne na kwotę około 80,6 mld zł. Oznacza to, że w 2025 r. z tych funduszy, poza budżetem państwa, wydatkowano kwotę odpowiadającą 9,2% wydatków ogółem budżetu państwa. W 2025 r. w porównaniu do 2024 r. udział wydatków poniesionych na obsługę zadłużenia funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego wzrósł z poziomu 0,4% PKB do 1,3% PKB – to jest do kwoty 48,7 mld zł. Narastanie tych zobowiązań w 2025 r. oraz w następnych latach będzie wpływać ograniczająco na elastyczność zarządzania długiem Skarbu Państwa. W wyniku kumulacji zapadalności zobowiązań funduszy obsługiwanych w BGK oraz konieczności ich refinansowania w określonych terminach zwiększa się wrażliwość finansów publicznych na ewentualne pogorszenie warunków rynkowych emisji długu Skarbu Państwa.

W 2023 r. łączny udział środków pochodzących z emisji obligacji przez BGK, z zaciągania kredytów i z wpłat z budżetu państwa wyniósł niecałe 60% wpływów funduszy obsługiwanych przez BGK. W 2025 r. udział tych środków wzrósł do prawie 80% łącznych wpływów funduszy i instrumentu wsparcia. W związku z brakiem dywersyfikacji głównych źródeł finansowania tych funduszy Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w 2025 r. jak i w latach poprzednich, nie rozwiązano problemu finansowania zadań publicznych wyprowadzanych poza budżet.



Ryzyka

- Wydatki związane z obsługą zadłużenia funduszy BGK mogą w sposób niekontrolowany wpłynąć na zwiększenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Zapewnienie finansowania środków na obsługę zadłużenia funduszy BGK stanowi problem dla Ministra Finansów. Jest on zobowiązany bezpośrednio lub pośrednio do zapewnienia środków na spłatę zobowiązań funduszy BGK, gdyby te nie posiadały odpowiednich środków finansowych na ten cel.
- W sytuacji, gdy do funduszy BGK nie będą przekazywane środki z budżetu państwa na spłatę wszystkich zobowiązań dłużnych, bank ten będzie zmuszony do refinansowania zapadających zobowiązań poprzez emisję nowego długu funduszy. Może to powodować wydłużanie terminów zapadalności długu funduszy BGK.

- Wysoki poziom długu związanego z finansowaniem zadań państwa poprzez fundusze BGK wpływa na ryzyko wzrostu kosztu finansowania tych zobowiązań w razie pogorszenia warunków rynkowych jego pozyskania.
- Kumulacja zobowiązań funduszy BGK powoduje, że w kolejnych latach budżet państwa będzie musiał przeznaczać coraz większą część środków na obsługę zadłużenia tych funduszy, a nie na realizację zadań. Może to ograniczać możliwość finansowania zadań publicznych.
- Brak dywersyfikacji źródeł finansowania funduszy BGK oznacza większe uzależnienie od rynków finansowych oraz wpływa na ryzyko wystąpienia problemów z pozyskaniem finansowania w okresach kryzysowych.



Rekomendacje

- Wskazane jest dokonanie przeglądu zadań finansowanych z funduszy obsługiwanych przez BGK i podjęcie działań w celu przeniesienia ich do odpowiednich resortów czy innych jednostek budżetowych. Zwiększy to przejrzystość finansowania tych zadań, umożliwi ich pełną kontrolę przez Parlament oraz poprawi wiarygodność stanu finansów publicznych.

Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

140. W 2025 r. Polska złożyła do Komisji Europejskiej dwie propozycje zmian w Krajowym Planie Odbudowy, które zostały przyjęte w czerwcu 2025 r. i w grudniu 2025 r. W marcu 2026 r. złożona została kolejna propozycja zmian w Krajowym Planie Odbudowy, której celem jest usunięcie lub zmniejszenie zakresu działań niemożliwych do zrealizowania w przewidzianym okresie i zwiększenie zakresu działań, które realizowane są z powodzeniem. Dzięki temu zwiększy się prawdopodobieństwo pełnej realizacji celów określonych w Krajowym Planie Odbudowy. [zob. tom II s. 397]
141. W celu realizacji Krajowego Planu Odbudowy w wersji uzgodnionej w grudniu 2025 r. Polska wykonuje 61 inwestycji oraz przeprowadza 53 reformy. Skutkiem tych działań ma być osiągnięcie określonych w Krajowym Planie Odbudowy kamieni milowych i docelowych wartości mierników, w tym 193 mierników w części objętej finansowaniem bezzwrotnym i 80 mierników w części pożyczkowej. [zob. tom II s. 397–398]
142. Do końca 2025 r. docelową wartość osiągnięto w przypadku 168 mierników. W trakcie realizacji były działania mające na celu osiągnięcie wartości docelowej 105 mierników, z czego realizacja 57 była opóźniona. W marcu 2026 r. Instytucja Koordynująca Krajowy Plan Odbudowy uznała realizację 27 z tych mierników za zagrożoną. [zob. tom II s. 397]
143. W latach 2023–2025 Komisja Europejska wypłaciła Polsce łącznie 26,9 mld euro (około 114,6 mld zł)³⁴ ze środków Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w tym 17,4 mld euro (około 74,4 mld zł) finansowania zwrotnego. Przy czym na realizację celów Krajowego Planu Odbudowy wydatkowano niewiele ponad 26,5%

³⁴ Wartość po przeliczeniu według danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

- środków otrzymanych w ramach części pożyczkowej. Pozostałe blisko 73,5% środków wykorzystywanych było do zarządzania płynnością budżetu państwa. Z finansowania bezzwrotnego wydatkowano natomiast wszystkie środki otrzymane w latach 2023-2024 i część środków, które wpłynęły w grudniu 2025 r. [zob. tom II s. 401, 410–411]
144. Realizacja Krajowego Planu Odbudowy była w 2025 r. finansowana z czterech źródeł: z budżetu środków europejskich (64,6% wydatków), z rozchodów (31%), z budżetu państwa (3,1%) oraz ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (1,3%). Łącznie, według danych zgromadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, na realizację Krajowego Planu Odbudowy w latach 2022-2025 wydatkowano 50,9 mld zł, w tym w 2025 r. ponad 34,9 mld zł. Przy czym żaden minister nie dysponuje pełną i wiarygodną informacją o kwocie wydatków poniesionych na realizację działań w ramach Krajowego Planu Odbudowy. [zob. tom II s. 402–409]
145. Podział zadań związanych z finansowaniem Krajowego Planu Odbudowy między różnych ministrów spowodował, że żaden minister nie podjął działań nawet w celu analizy możliwości zmniejszenia deficytu budżetu państwa w 2025 r. o maksymalnie około 5 mld zł, poprzez zwrot kwoty przekazanej w latach 2022-2023 przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na finansowanie realizacji inwestycji przewidzianych w Krajowym Planie Odbudowy. Zwrot zadłużenia wobec tej spółki ze środków budżetu środków europejskich byłby neutralny dla deficytu tego budżetu, a pozwoliłby na zmniejszenie kwoty przekazanej z budżetu państwa na wykup obligacji wyemitowanych w celu sfinansowania zadań państwa i tym samym zmniejszenie deficytu budżetu państwa. [zob. tom II s. 404–406]
146. W ramach kontroli P/25/005 *Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności ze szczególnym uwzględnieniem wyboru i realizacji inwestycji przez samorząd gminny*³⁵ oraz kontroli P/26/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.* Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę prawidłowości realizacji przedsięwzięć przez 42 ostatecznych odbiorców wsparcia środków Krajowego Planu Odbudowy. Kontrolą objęto osiem gmin realizujących zadania związane z termomodernizacją instytucji edukacyjnych w ramach działania B1.1.3 Krajowego Planu Odbudowy, pięć gmin realizujących zadania związane z instalacją odnawialnych źródeł energii realizowaną przez społeczności energetyczne w ramach działania G1.1.2 Krajowego Planu Odbudowy oraz 29 jednostek realizujących przedsięwzięcia związane z zakupem środków transportu zbiorowego w ramach działań E1.1.2 *Zeroemisyjne i niskoemisyjne autobusy i tramwaje*, E1.2.1 *Zeroemisyjny transport zbiorowy w miastach (tramwaje)* oraz E2.1.2 *Pasażerski tabor kolejowy*. Większość jednostek podejmowała prawidłowe i skuteczne działania w celu realizacji projektów. Blisko 70% kontrolowanych jednostek oceniono pozytywnie, a jedynie w jednym przypadku wydano ocenę negatywną. [zob. tom II s. 414–422]
147. W kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. pozytywnie oceniono działania Ministra Infrastruktury i Ministra Obrony Narodowej jako instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji oraz reform, pozytywnie oceniono także jednostki wspierające, to jest Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz Agencję

³⁵ Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2023 r. do 30 września 2025 r.

Uzbrojenia. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymała jednak ocenę, że istnieje ryzyko nieterminowej realizacji inwestycji A2.6.1 *Inwestycje w Narodowy System Informacji Satelitarnej (NSIS) i satelity* w zakresie przypisanym Ministrowi Obrony Narodowej. Natomiast działania Ministra Klimatu i Środowiska jako instytucji odpowiedzialnej za realizację reform i inwestycji oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako jednostki wspierającej w ramach kontroli P/25/005 *Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności ze szczególnym uwzględnieniem wyboru i realizacji inwestycji przez samorząd gminny* ocenione zostały w formie opisowej. [zob. tom II s. 408, 416–418, 422–429]



Podsumowanie

W latach 2023-2025 Polska otrzymała łącznie 26,9 mld euro (około 114,6 mld zł) ze środków Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Na realizację kolejnych inwestycji przewidzianych w Krajowym Planie Odbudowy wydatkowano w latach 2022-2025 ze środków budżetu państwa i środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. łącznie 50,9 mld zł, w tym w 2025 r. - 34,9 mld zł. Do realizowania w 2026 r. pozostawało 105 mierników, z czego terminowa realizacja 27 była zagrożona.



Ryzyka

Jeżeli Komisja Europejska uzna realizację mierników za niewystarczającą, Polska może nie otrzymać części środków przewidzianych w Krajowym Planie Odbudowy do wypłaty w 2026 r.

Dochody i wydatki publiczne

148. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. wyniosły 1705,9 mld zł, a wydatki 1989,9 mld zł. Deficyt tego sektora w wysokości 284 mld zł był znacznie wyższy niż w latach poprzednich. W relacji do produktu krajowego brutto stanowił on 7,3%, podczas gdy w 2024 r. 6,4%, a w 2023 r. 5,2%. Jednocześnie omawiany deficyt był w 2025 r. znacznie wyższy niż wynikało to z prognoz Ministra Finansów i Komisji Europejskiej. Taka sytuacja zwiększa ryzyko niezrealizowania celów Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028 w zakresie redukcji omawianego deficytu.

Należy też zauważyć, że w 2025 r. Polska wraz z Rumunią niekorzystnie wyróżniały się pod względem wielkości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na tle innych państw Unii Europejskiej. Średni wynik w 27 krajach członkowskich wyniósł minus 3,1% PKB, przy czym nadwyżkę omawianego sektora odnotowano w pięciu krajach Unii Europejskiej, a w 20 krajach deficyt był znacznie mniejszy niż w Polsce, w tym 12 krajach nie przekraczał dopuszczalnego poziomu 3% PKB.

Według informacji podanych w notyfikacji fiskalnej, w 2026 r. Polska ma mieć najwyższy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spośród wszystkich państw Unii Europejskiej, wyższy niż Rumunia i znacząco wyższy niż 25 pozostałych państw. Ma on wynieść 6,8% PKB³⁶. Biorąc pod uwagę, że w poprzednich latach rzeczywisty deficyt był istotnie wyższy od wcześniejszych prognoz, można wskazać, że również prognoza na 2026 r. obarczona jest ryzykiem znacznej niepewności.

[zob. tom II s. 433–434, 441–444]

149. W 2025 r. dochody publiczne w Polsce zrealizowano na poziomie odpowiadającym 43,6% produktu krajowego brutto. Dochody te nadal stanowiły mniejszą część produktu krajowego brutto niż średnio w Unii Europejskiej, natomiast na tle innych państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej Polska pod tym względem się nie wyróżniała.

[zob. tom II s. 434–435]

150. Mimo że w Polsce łączne dochody z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto sukcesywnie rosły, to w 2025 r. pozostawały wyraźnie niższe niż średnio w Unii Europejskiej. Różnica ta wynikała z niskich podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Pod tym względem Polska znajdowała się na 23 miejscu na 27 państw Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Bułgarię, Chorwację, Rumunię i Węgry.

[zob. tom II s. 438]

151. Jednocześnie wydatki publiczne, w relacji do PKB, po raz pierwszy od wielu lat były wyższe od średniej unijnej, co wynikało między innymi z wysokich wydatków na obronę narodową i szybko rosnących kosztów obsługi długu. Polska, pod względem wydatków publicznych w relacji do PKB, z wartością 50,9% zajmowała szóste miejsce w Unii Europejskiej, ustępując tylko Austrii, Belgii, Finlandii, Francji i Włochom, a wyprzedzając między innymi Danię, Niemcy i Szwecję. Dla porównania, pod względem dochodów publicznych w relacji do PKB Polska wraz z Cyprzem i Łotwą zajmowała 12 miejsce w Unii Europejskiej. Powyższe dane wskazują na coraz większe niedostosowanie wielkości dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych państwa.

[zob. tom II s. 438]

152. W 2025 r., czwarty rok z rzędu odnotowano znaczący wzrost kosztów obsługi długu. Wyniosły one ponad 98 mld zł, stanowiąc 2,5% produktu krajowego brutto. W tym czasie koszty obsługi długu w Unii Europejskiej stanowiły średnio 1,9% produktu krajowego brutto. Oznacza to, że mimo iż Polska ma znacznie mniejszy, w stosunku do produktu krajowego brutto, dług publiczny niż średnio kraje Unii Europejskiej, to jednocześnie ponosi większe koszty jego obsługi.

[zob. tom II s. 439]

153. Największą pozycję wśród wydatków publicznych stanowią świadczenia społeczne, na które w 2025 r. przeznaczono 769,2 mld zł. Wydatki te były o 10% wyższe niż w 2024 r., do czego przyczynił się wzrost przeciętnej miesięcznej wypłaty emerytury i renty, która w grudniu 2025 r. była o 7,8% wyższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Oprócz tego o około 0,9% wzrosła liczba emerytów i rencistów objętych powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych.

³⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

W relacji do produktu krajowego brutto, na świadczenia społeczne przeznaczono w 2025 r. 19,7% produktu krajowego brutto. Mimo że od 2022 r. wielkość ta wzrosła o blisko 3 punkty procentowe, co wskazuje na dynamiczny wzrost wydatków o charakterze socjalnym, to na tle Unii Europejskiej wciąż nie jest to dużo. W 2025 r. na świadczenia społeczne przeznaczono w 27 krajach członkowskich średnio 21,9% produktu krajowego brutto. Warto jednak zauważyć, że wśród krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej relatywnie więcej niż Polska środków na świadczenia społeczne przeznaczyła tylko Słowacja (20,1% PKB), podobny do Polski poziom tych wydatków obserwowano w Słowenii, a w pozostałych krajach były one wyraźnie mniejsze. [zob. tom II s. 439]

154. Koszty związane z zatrudnieniem w sektorze instytucji rządowych i samorządowych były w 2025 r. o 10,2% wyższe niż w 2024 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sferze budżetowej wzrosło o 9% w stosunku do roku poprzedniego³⁷. Koszty związane z zatrudnieniem w omawianym sektorze stanowiły w Polsce wyraźnie większą część produktu krajowego brutto (12%) niż średnio w Unii Europejskiej (10,3%). Na tle pozostałych krajów z liczbą ludności przekraczającą 15 milionów Polska wraz z Francją wyróżniały się pod względem tych kosztów, gdyż w pozostałych pięciu krajach były one wyraźnie niższe³⁸. Warto zauważyć, że do 2023 r. koszty związane z zatrudnieniem utrzymywały się w Polsce i średnio w Unii Europejskiej na zbliżonym do siebie poziomie. [zob. tom II s. 441]
155. Po zahamowaniu w 2024 r. dynamiki nakładów brutto na środki trwałe, w 2025 r. nastąpiło ich wyraźne zwiększenie. Wydatki te wzrosły w stosunku do 2024 r. o 15,6%, przekraczając po raz pierwszy poziom 200 mld zł. W relacji do produktu krajowego brutto nakłady brutto na środki trwałe wyniosły 5,2% i były znacznie większe niż średnio w Unii Europejskiej (3,9%). [zob. tom II s. 441]
156. Duża skala nierównowagi finansów publicznych w Polsce jest postrzegana jako ryzyko dla zachowania stabilności finansowej państwa. Na brak stabilności finansów publicznych i ryzyka z tym związane zwracają uwagę między innymi dwie duże międzynarodowe agencje ratingowe – Fitch i Moody’s – które wskazały na pogorszenie się w ostatnim czasie perspektywy finansowej Polski między innymi ze względu na ryzyko dalszego pogarszania się sytuacji finansowej państwa. [zob. tom II s. 442–443]
157. Wysoki wzrost wydatków publicznych i deficytu był możliwy dzięki zastosowaniu rozwiązań mających na celu ominięcie lub osłabienie działania stabilizującej reguły wydatkowej. O ile w 2023 r. kwota planowanych wydatków organów i jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową stanowiła 40,2% PKB³⁹, to w 2025 r. wyniosła już 48,5% PKB. [zob. tom II s. 444]
158. Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na wciąż nierozwiązany problem ograniczenia dostępności danych dotyczących sektora finansów publicznych. Do 2021 r. w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa prezentowano szczegółowo dochody, wydatki i wynik sektora finansów publicznych wraz z omówieniem. Od 2022 r.,

³⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Biuletyn Statystyczny* 3/2026, str. 13.

³⁸ Dotyczyło to Hiszpanii, Holandii, Niemiec, Rumunii i Włoch.

³⁹ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.

na skutek zmian w ustawie o finansach publicznych, odstąpiono od prezentowania tych informacji, zastępując je informacją o wysokości wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz podstawowych wielkościach kształtujących ten wynik. Mimo że zmiana ta częściowo koresponduje z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli o ujednolicenie sposobu prezentacji danych o dochodach i wydatkach publicznych oraz wyniku i długu publicznym, to należy podkreślić, że jednocześnie ogranicza ona zakres prezentowanych danych, gdyż odstąpiono od szczegółowego omówienia dochodów i wydatków publicznych. [zob. tom II s. 444–445]

159. W wyniku reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego znaczącą część subwencji ogólnej zastąpiono zwiększonym udziałem w dochodach z podatku PIT. Jednocześnie poprawie uległa sytuacja finansowa samorządów. Ich dochody ogółem wzrosły o 8,5%, wydatki majątkowe – o 9,7%, a liczba jednostek, które na koniec roku wykazały deficyt operacyjny, zmniejszyła się z 204 w 2024 r. do 59 w 2025 r. [zob. tom II s. 450–454]

160. Narodowy Fundusz Zdrowia trzeci rok z rzędu odnotował stratę mimo otrzymania dotacji z budżetu państwa w wysokości 32,9 mld zł i obligacji skarbowych o wartości 922 mln zł. Strata ta wyniosła 2,3 mld zł. Bez uwzględnienia wyżej wymienionej dotacji i skarbowych papierów wartościowych niedobór środków w NFZ wyniósłby 36,1 mld zł w porównaniu z analogiczną wielkością 25,5 mld zł rok wcześniej. O niezbilansowaniu systemu finansowania ochrony zdrowia w Polsce świadczy również znacząca różnica pomiędzy dynamiką kosztów NFZ i przychodów ze składek. Podczas gdy koszty NFZ wzrosły o 13,8%, to przychody ze składek – o 8%. [zob. tom II s. 454–455]



Podsumowanie

W 2025 r. dochody publiczne zrealizowano na poziomie 43,6% produktu krajowego brutto, a wydatki – na poziomie 50,9% PKB. Szczególnie niskie, na tle innych państw Unii Europejskiej, były dochody z podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Polska wraz z Rumunią niekorzystnie wyróżniały się pod względem wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, który wyniósł 7,3% PKB.

W 2025 r., czwarty rok z rzędu odnotowano znaczący wzrost kosztów obsługi długu. Mimo że Polska ma znacznie mniejszy, w stosunku do produktu krajowego brutto, dług publiczny niż średnio kraje Unii Europejskiej, to jednocześnie ponosi większe koszty jego obsługi.

W wyniku reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego znaczącą część subwencji ogólnej zastąpiono zwiększonym udziałem w dochodach z podatku PIT. Jednocześnie poprawie uległa sytuacja finansowa samorządów. Ich dochody ogółem wzrosły o 8,5%, wydatki majątkowe – o 9,7%, a liczba jednostek, które na koniec roku wykazały deficyt operacyjny, zmniejszyła się z 204 w 2024 r. do 59 w 2025 r.

Narodowy Fundusz Zdrowia trzeci rok z rzędu odnotował stratę mimo otrzymania dotacji z budżetu państwa w wysokości 32,9 mld zł i obligacji skarbowych o wartości 922 mln zł. O niezbilansowaniu systemu finansowania ochrony zdrowia w Polsce

świadczy również znacząca różnica pomiędzy dynamiką kosztów NFZ i przychodów ze składek.

Ryzyka

- Niedopasowanie wielkości dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych spowoduje dalsze pogarszanie się sytuacji finansowej państwa.
- Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała ryzyko niezrealizowania jednego z celów *Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028* w zakresie redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- Istnieje zagrożenie dalszego wzrostu finansowania funduszy zabezpieczenia społecznego z budżetu państwa.

Rekomendacje

- Podjęcie działań legislacyjnych w celu dostosowania dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych oraz wykonanie przeglądów wydatków pod kątem możliwości ich zmniejszenia.
- Podjęcie działań mających na celu większe zrównoważenie wydatków funduszy zabezpieczenia społecznego z ich dochodami własnymi.

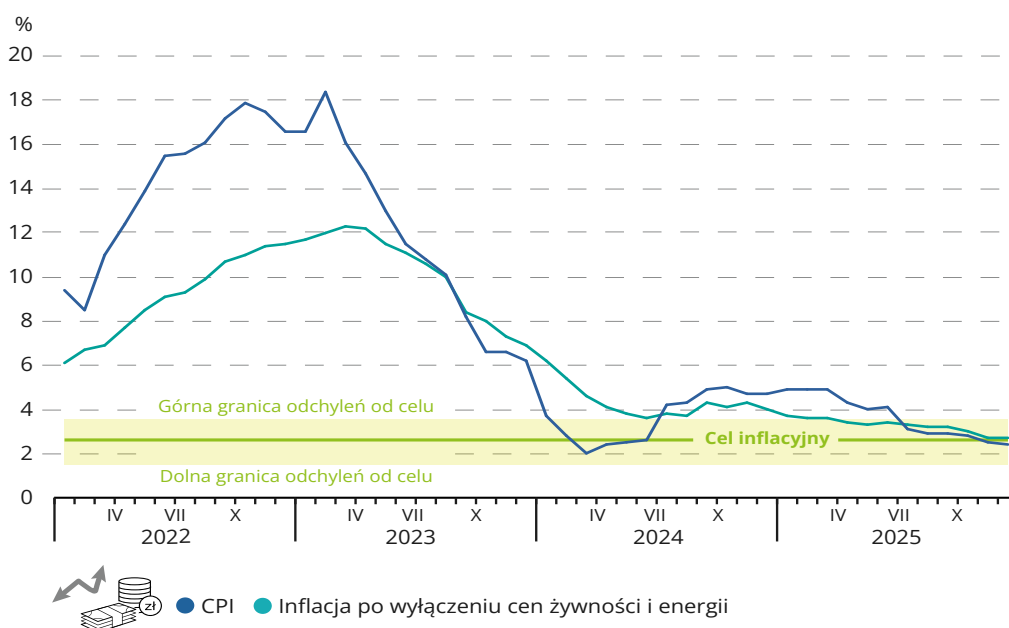
2. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2025 r.

1. Celem polityki pieniężnej ustalonym w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2025* było utrzymanie wskaźnika inflacji w średnim okresie na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy.
Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, że średniookresowy charakter celu inflacyjnego wynika z faktu, iż zmiany inflacji występują często pod wpływem szoków makroekonomicznych lub finansowych. W związku z tym nie jest możliwe, żeby inflacja była cały czas zgodna z celem i może okresowo kształtować się poniżej lub powyżej celu. NIK podtrzymuje formułowane wcześniej stanowisko, że tak elastyczne określenie celu inflacyjnego, w sytuacji niezdefiniowania długości średniego okresu, którego dotyczył cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego, powoduje obniżenie znaczenia realizacji celu inflacyjnego w okresie bieżącym. Brak precyzyjnego określenia, co oznacza średni okres, utrudnia ocenę realizacji założeń polityki pieniężnej w danym roku.
[zob. tom II s. 459–461]
2. Miesięczne wskaźniki inflacji CPI rok do roku w 2025 r. obniżyły się z 4,9% w styczniu do 2,4% w grudniu, to jest do wartości bliskiej celowi inflacyjnemu Narodowego Banku Polskiego. W pierwszej połowie 2025 r. wskaźnik inflacji CPI kształtował się powyżej przyjętego przez Radę Polityki Pieniężnej korytarza odchyłeń od celu inflacyjnego, a od lipca 2025 r. w granicach tego korytarza. Średniorocznie inflacja CPI rok do roku ukształtowała się na poziomie 3,6%, tj. o 0,1 punktu procentowego

powyżej górnej granicy przyjętego w Założeniach PP korytarza odchyłeń od celu inflacyjnego.

Wpływ na przedstawione wyżej kształtowanie się wskaźników inflacji CPI miały zarówno czynniki krajowe, jak również zewnętrzne. Utrzymywanie się wskaźnika inflacji CPI w pierwszym półroczu na poziomach powyżej ustalonego przez RPP przedziału odchyłeń od celu inflacyjnego wynikało w znacznym stopniu z czynników o charakterze regulacyjnopodatkowym podejmowanych w 2024 r. i związanych z nimi efektów bazy⁴⁰. Na obniżenie wskaźników inflacji w drugiej połowie 2025 r. wpływ miało w dużej mierze obniżenie dynamiki cen energii na skutek efektów bazy oraz dynamiki cen żywności i napojów bezalkoholowych rok do roku, która obniżała się z poziomu 4,2% we wrześniu 2025 r. do 2,4% w grudniu 2025 r. Na obniżenie wskaźnika inflacji w 2025 r. wpłynęła również dokonana przez Główny Urząd Statystyczny rewizja struktury procentowej określającej, jaki udział w wydatkach przeciętnego gospodarstwa domowego mają poszczególne towary i usługi. [\[zob. tom II s. 461–468\]](#)

Infografika 22. Inflacja w poszczególnych miesiącach w latach 2022-2025 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego oraz inflacja po wyłączeniu cen żywności i energii



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

⁴⁰ W 2024 r. w kwietniu podjęto decyzję o wzroście stawki podatku VAT na żywność a w lipcu o częściowym odmrożeniu administrowanych cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i energii ciepłej. W związku z tym w I półroczu 2025 r. wciąż widoczny we wskaźniku inflacji CPI był efekt bazy polegający na tym, że obliczana zmiana cen była większa, ponieważ odnosiła się do niższych, zamrożonych poziomów cen w analogicznych miesiącach roku poprzedniego.

3. Rada Polityki Pieniężnej w pierwszych miesiącach 2025 r. utrzymywała stopy procentowe na niezmiennym poziomie, co było uzasadnione danymi wskazującymi, że w kolejnych kwartałach inflacja utrzyma się wyraźnie powyżej celu inflacyjnego NBP. Od kwietnia Rada zaczęła sygnalizować możliwość obniżki stóp procentowych w przypadku obniżenia się inflacji. W okresie od maja 2025 r. do grudnia 2025 r. Rada dokonała sześciu obniżek łącznie o 1,75 punktu procentowego, dla których podstawę stanowiły niższa bieżąca i prognozowana inflacja oraz korzystne z punktu widzenia procesów inflacyjnych dane o kształtowaniu się wskaźników makroekonomicznych.
[zob. tom II s. 468–471]
4. Rada w komunikatach dotyczących polityki stóp procentowych uzależniała swoje przyszłe decyzje od napływających informacji o perspektywach inflacji i aktywności gospodarczej. Taki warunkowy sposób informowania o oczekiwanych przez Radę przyszłych parametrach polityki pieniężnej powodował, iż uczestnicy rynku otrzymywali ograniczoną informację w tym zakresie.
[zob. tom II s. 471–472]
5. Narodowy Bank Polski skutecznie wykorzystał w 2025 r. system rezerwy obowiązkowej, operacje otwartego rynku oraz depozytowo-kredytowe w celu realizacji celu operacyjnego polityki pieniężnej. Zmiany wprowadzone przez NBP w systemie operacyjnym polityki pieniężnej dotyczące wyznaczania okresów utrzymywania rezerwy obowiązkowej, przesunięcia dnia przeprowadzania przetargów operacji podstawowych otwartego rynku z piątku na poniedziałek oraz ograniczenia liczby podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w operacjach dostrajających otwartego rynku do banków ze statusem Dealera Rynku Pieniężnego korzystnie wpłynęły na realizację celu operacyjnego polityki pieniężnej zakładającego utrzymanie stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej NBP. Odchylenia stawki POLONIA od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego kształtowały się średnio na poziomie 23 punktów bazowych i były niższe o 10 punktów bazowych niż w roku 2024.
[zob. tom II s. 472–478]



Podsumowanie

Narodowy Bank Polski prowadził politykę pieniężną zgodną z podstawowym celem działalności NBP określonym w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim oraz celami i zasadami określonymi w założeniach polityki pieniężnej na rok 2025. Średnioroczny wskaźnik inflacji kształtował się nieznacznie powyżej górnego przedziału odchyień od celu inflacyjnego a wskaźnik inflacji CPI rok do roku w drugiej połowie 2025 r. ukształtował się w granicach odchyień od celu. Na kształtowanie inflacji wpływ miały głównie czynniki regulacyjne pozostające poza oddziaływaniem NBP. Realizowany był cel operacyjny polityki pieniężnej polegający na utrzymaniu stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej NBP, prawidłowo wykorzystując operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej.

ROZDZIAŁ II

INFORMACJE OGÓLNE O KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA W 2025 ROKU



Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 roku opracowana została w głównej mierze na podstawie wyników 168 kontroli jednostkowych, zrealizowanych w ramach planowej kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku*, w 157 podmiotach przez 22 jednostki organizacyjne Najwyższej Izby Kontroli. Skontrolowano wybrane:

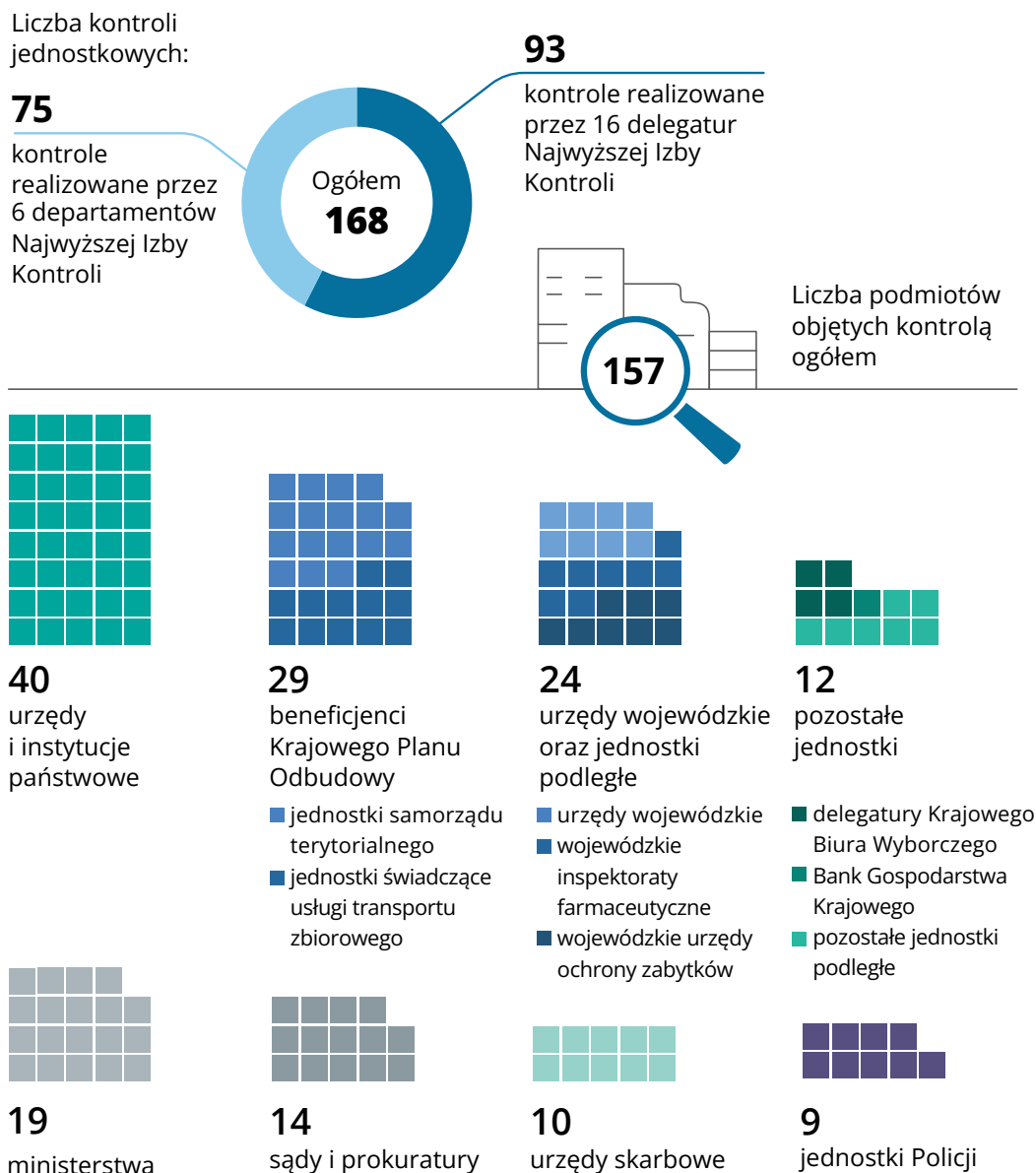
- państwowe jednostki budżetowe, w tym większość dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem jednostek kontrolowanych cyklicznie⁴¹. Z badania wyłączono 15 dysponentów części budżetowych⁴², których ocena wykonania budżetu państwa w ostatnich trzech kontrolowanych latach była pozytywna i jednocześnie wydatki zrealizowane w 2024 r. nie przekroczyły 500 mln zł. Ponadto z uwagi na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości odstąpiono także od kontroli dysponentów części *Łączność* oraz *Samorządowe Kolegia Odwoławcze*⁴³; a ze względu na planowaną kontrolę doraźną odstąpiono od kontroli w części *Akademia Kopernikańska*. Ponadto odstąpiono od kontroli w nowoutworzonej części *Biuro Rady Fiskalnej* w związku z poniesieniem pierwszych wydatków dopiero w ostatnim kwartale 2025 r. w kwocie nieco ponad 1,4 mln zł;
- plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych i instytucji gospodarki budżetowej;
- jednostki samorządu terytorialnego;
- jednostki świadczące usługi transportu zbiorowego;
- urzędy skarbowe;
- Bank Gospodarstwa Krajowego.

⁴¹ Kontrolę wykonania budżetu państwa w 2025 r. przeprowadzono w dwóch z 11 sądów apelacyjnych oraz ośmiu z 16 urzędów wojewódzkich.

⁴² Dotyczyło to części: *Administracja publiczna, Rynki rolne, Turystyka, Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, Urząd Regulacji Energetyki, Krajowa Rada Sądownictwa, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Rybołówstwo, Główny Urząd Miar, Polska Akademia Nauk, Żegluga śródlądowa, Urząd Transportu Kolejowego, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Urząd Komunikacji Elektronicznej oraz Regionalne izby obrachunkowe.*

⁴³ W kontrolowanych cyklicznie siedmiu z 49 samorządowych kolegiów odwoławczych.

Infografika 23. Liczba kontroli jednostkowych, podmiotów objętych kontrolą w ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku* oraz jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli realizujących niniejszą kontrolę.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Głównym celem kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. było ustalenie, czy został on wykonany zgodnie z ustawą budżetową na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. z zachowaniem kryteriów określonych w art. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴, tj. legalności, gospodarności, celowości oraz rzetelności.

⁴⁴ Dalej: ustawa o NIK.

W trakcie kontroli w jednostkach budżetowych zweryfikowano w szczególności zgodność realizacji dochodów i wydatków, a w pozabudżetowych jednostkach sektora finansów publicznych przychodów i kosztów z ustawą budżetową, przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁵ oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi. W wybranych jednostkach zweryfikowano również prawidłowość stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁶ oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości jak również innych ustaw regulujących kwestie finansowania zadań publicznych, przykładowo ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. W wybranych grupach wydatków analizowano także efektywność realizowanych zadań, przykładowo w ramach wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych jednostek budżetowych, zadań finansowanych w ramach *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026*, czy zadań realizowanych przez wojewódzkie zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności. W kontrolach planów finansowych agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych, państwowych funduszy celowych oraz w instytucji gospodarki budżetowej weryfikowano wykonanie celów i zadań przypisanych ustawowo tym podmiotom.

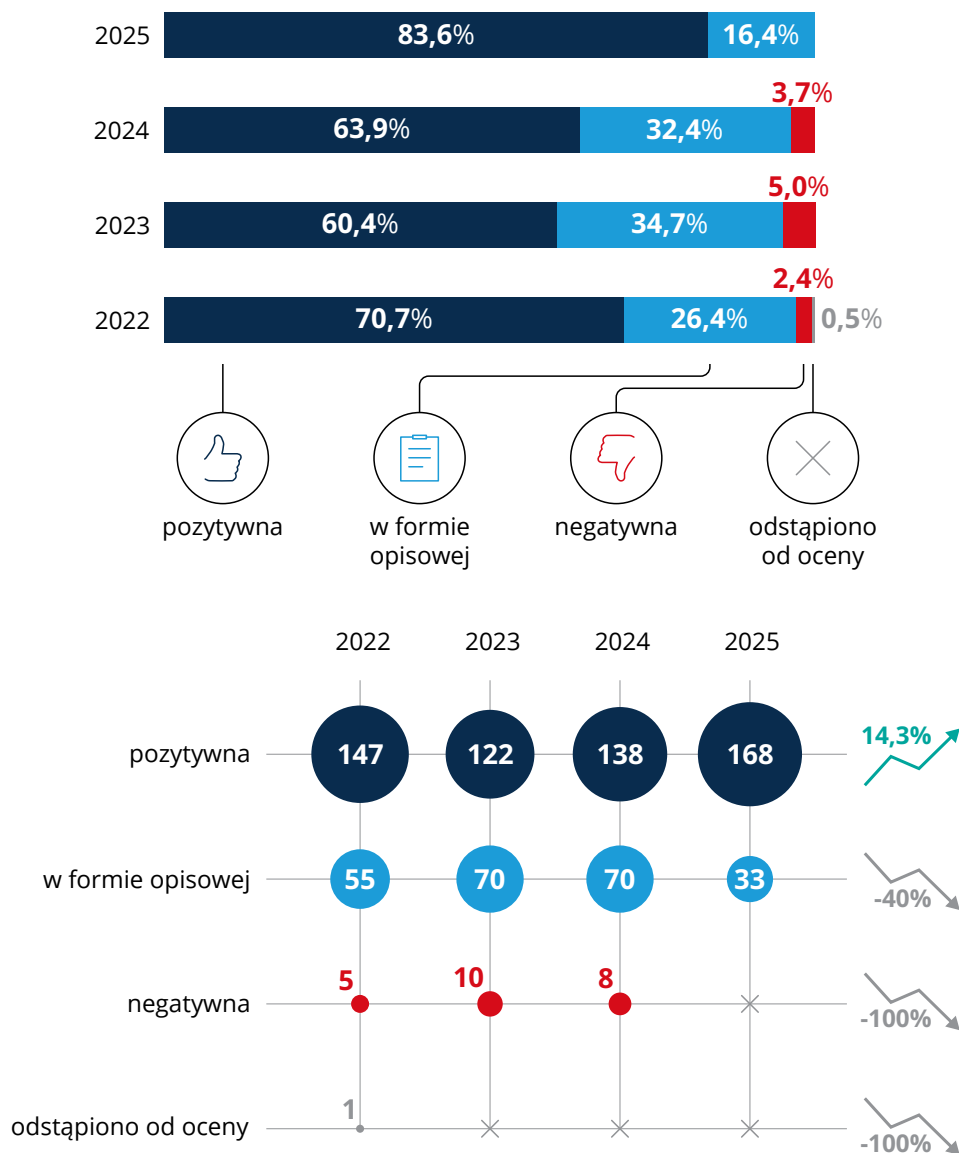
W kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego oraz jednostkach świadczących usługi transportu zbiorowego badania koncentrowały się na ustaleniu prawidłowości wykorzystania środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności⁴⁷. W urzędach skarbowych weryfikowano działania podejmowane przez naczelników w zakresie egzekwowania zaległości podatkowych budżetu państwa, a w Banku Gospodarstwa Krajowego weryfikowano zadania związane z obsługą budżetu środków euro-pejskich.

⁴⁵ Dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁴⁶ Dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych.

⁴⁷ Dalej: z Krajowego Planu Odbudowy lub KPO.

Infografika 24. Struktura i liczba ocen sformułowanych w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli po przeprowadzeniu 168 kontroli jednostkowych⁴⁸ sformułowała 201 ocen⁴⁹, co istotne w zdecydowanej większości były to oceny pozytywne. Udział ocen

⁴⁸ W ramach jednej kontroli jednostkowej sformułowano od jednej do pięciu ocen kontrolowanych obszarów, przykładowo w ramach jednej kontroli jednostkowej sformułowano ocenę kilku części budżetowych czy części budżetowej i dysponenta funduszu celowego.

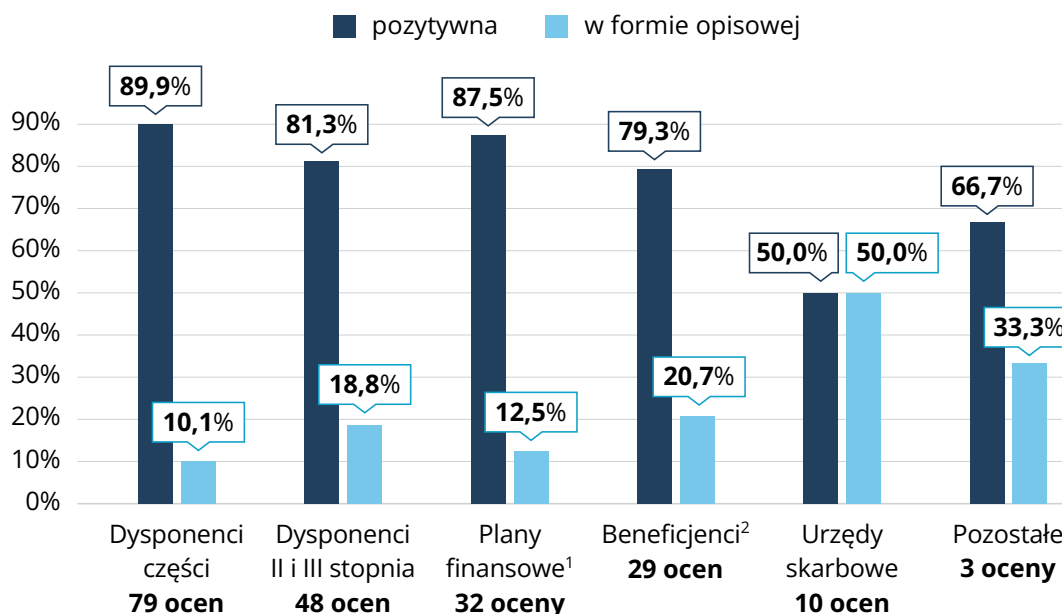
⁴⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, w formie opisowej lub negatywna. Ocenę w formie opisowej otrzymują jednostki, w przypadku których w kontrolowanej działalności stwierdzono na tyle istotne nieprawidłowości, że nie było podstawy do wydania oceny pozytywnej, a jednocześnie zakres tych nieprawidłowości nie uprawniał do wydania oceny negatywnej.

pozytywnych ukształtował się na znacznie wyższym poziomie niż w latach 2022-2024. W porównaniu do poszczególnych lat analizowanego okresu w strukturze wszystkich ocen udział ocen pozytywnych zwiększył się odpowiednio o 12,9 punktów procentowych, 23,2 oraz o 19,7 punkty procentowe. W perspektywie ostatnich czterech lat na istotnie niższym poziomie w 2025 r. ukształtował się udział ocen w formie opisowej (16,4%). Przykładowo porównując do roku ubiegłego udział ten zmniejszył się o 16 punktów procentowych. Na podkreślenie zasługuje fakt, że po kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. nie sformułowano ani jednej oceny negatywnej. W trzech ostatnich latach udział ocen negatywnych kształtował się na poziomie powyżej 2%, a najwyższy wystąpił w 2023 r., kiedy to sformułowano 10 ocen negatywnych na 202 oceny w skali całej kontroli.

Analiza rozkładu ocen w poszczególnych grupach rodzajowych jednostek sklasyfikowanych ze względu na tożsamy obszar objęty kontrolą wskazuje, że analogicznie jak w roku ubiegłym najwięcej ocen pozytywnych stwierdzono w ramach kontroli dysponentów części budżetowych. Jednocześnie w tej grupie jednostek, porównując do roku poprzedniego, o ponad 9 punktów procentowych zwiększył się odsetek ocen pozytywnych. Prawie 90% wskazanych dysponentów otrzymało ocenę pozytywną, a pozostała część w formie opisowej. Wysoko oceniono również wykonanie planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych⁵⁰ oraz działalność dysponentów niższego stopnia podległych dysponentom części budżetowych. Udział ocen pozytywnych wśród tych jednostek wyniósł odpowiednio 87,5% i 81,3%. Patrząc na odsetek ocen pozytywnych, najniżej oceniono działalność urzędów skarbowych. Jednak porównując do roku poprzedniego, liczba naczelników urzędów skarbowych ocenionych pozytywnie zdecydowanie wzrosła, z zaledwie 10% jednostek ocenionych pozytywnie w 2024 r. do połowy w tegorocznej kontroli.

⁵⁰ Planów finansowych agencji wykonawczych, państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych oraz instytucji gospodarki budżetowej.

Infografika 25. Struktura ocen sformułowanych po kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku* w poszczególnych kategoriach jednostek kontrolowanych.



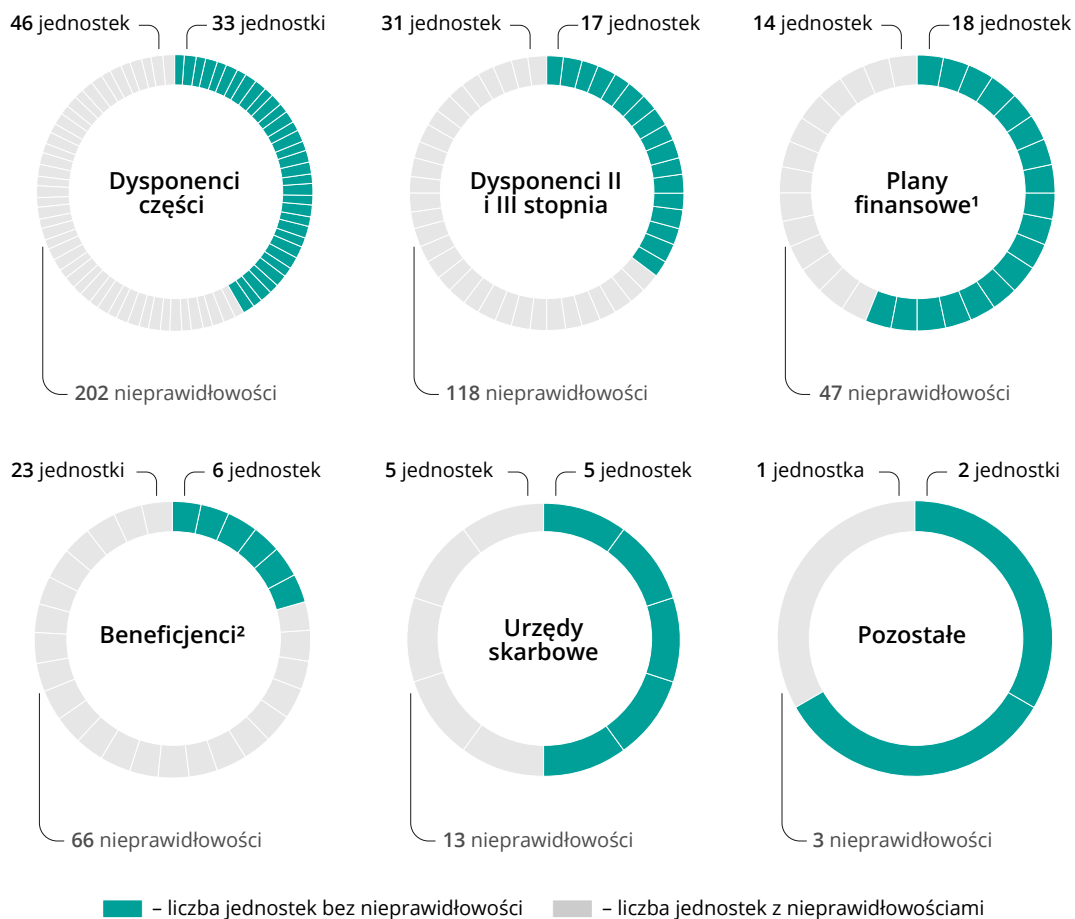
¹ Plany finansowe państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz instytucji gospodarki budżetowej

² Beneficjenci środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r.

Wyniki tegorocznej kontroli wykonania budżetu państwa nie odbiegały w znaczny sposób od ustaleń poczynionych w ramach kontroli wykonania budżetu w latach wcześniejszych. Standardowo wykazane zostały pewne grupy nieprawidłowości powtarzające się co roku, do których można zaliczyć między innymi: uchybienia w udzielaniu i rozliczaniu dotacji, błędy w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych czy opóźnienia w blokowaniu niewykorzystanych środków. W dalszym ciągu istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym dotyczących rzetelnego prowadzenia postępowań i dokumentowania prowadzonych czynności. Niemniej jednak, w tegorocznej kontroli wykonania budżetu państwa znaczna część nieprawidłowości dotyczyła zagadnień nowych, niebędących przedmiotem kontroli w latach wcześniejszych w ramach kontroli budżetowej. Mowa między innymi o nieprawidłowościach w obszarze wykorzystania przez ostatecznych odbiorców wsparcia środków z Krajowego Planu Odbudowy, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wypłacanych przez kontrolowane jednostki z opóźnieniem, powstaniem obowiązku wypłaty ekwiwalentu ze względu na niezobowiązanie pracowników do wykorzystania zaległego urlopu.

Infografika 26. Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku* w poszczególnych kategoriach jednostek kontrolowanych.



¹ Plany finansowe państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz instytucji gospodarki budżetowej

² Beneficjenci środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r.



Nr ewid. 50/2026/P/26/002/KFP

Nr ewid. 51/2026/P/26/001/KFP

Nr ewid. 52/2026/P/25/011/KFP

ANALIZA

WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2025 ROKU

TOM II

SPIS TREŚCI

I. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ.....	1
II. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO.....	43
III. ROLA USTAWY BUDŻETOWEJ I DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ ZWIĄZANE Z JEJ REALIZACJĄ	59
1. Rola ustawy budżetowej w zarządzaniu finansami publicznymi oraz problem jawności i przejrzystości finansów publicznych.....	61
2. Działania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów w toku wykonania ustawy budżetowej	66
IV. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH.....	89
1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich	91
2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich	101
3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	141
4. Zatrudnienie i wynagrodzenia	201
5. Budżety wojewodów	228
6. Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych.....	262
V. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ	293
1. Państwowe fundusze celowe	298
2. Państwowe osoby prawne	313
3. Agencje wykonawcze.....	320
4. Instytucje gospodarki budżetowej	326
VI. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH	331
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej	333
2. Księgi rachunkowe.....	335
3. Sprawozdawczość budżetowa	339
VII. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY	349
1. Dług Skarbu Państwa	351
2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa.....	358
3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa.....	360
4. Państwowy dług publiczny	366
5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	372

VIII. FUNDUSZE I INSTRUMENT WSPARCIA OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO	379
IX. KRAJOWY PLAN ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI.....	393
1. Ramy prawne	395
2. Finansowanie Krajowego Planu Odbudowy	400
3. Wykonanie zadań Instytucji Koordynującej Krajowy Plan Odbudowy	411
4. Realizacja wybranych inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy	414
X. DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE.....	431
1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa	433
2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych	445
XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ.....	457
ANEKSY.....	479
1. Zestawienie kontrolowanych części budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych wraz z ocenami	480
2. Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2025 r.	487

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa budżetowa na 2025 r.	ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63)
ustawa o budżecie	ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025 (Dz. U. poz. 1925)
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.)
ustawa o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1484)
ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej	ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1356)
ustawa o rachunkowości	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2026 r. poz. 522)
ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2026 r. poz. 268, ze zm.)
ustawa Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.)
ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej	ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907, ze zm.)
Kodeks cywilny	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.)
Kodeks postępowania cywilnego	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468, ze zm.)
ustawa o obronie Ojczyzny	ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.)
ustawa o COVID-19	ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 764, ze zm.)

ustawa o zmianie ustawy o COVID-19	ustawa 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.)
ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy	ustawa 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.)
ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198, ze zm.)
ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie wykonania budżetu państwa	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 1375)
rozporządzenie w sprawie rachunkowości i planów kont	rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 133, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731)

rozporządzenie w sprawie sprawozdań finansowych	rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652)
rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli	rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2083) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 316)
Minister Finansów	Minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych - od 24 lipca 2025 r. jest to Minister Finansów i Gospodarki.
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
VAT	podatek od towarów i usług
PIT	podatek dochodowy od osób fizycznych
CIT	podatek dochodowy od osób prawnych
PKB	produkt krajowy brutto
NBP	Narodowy Bank Polski
RPP lub Rada	Rada Polityki Pieniężnej
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
SPZOZ	samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
CUPT	Centrum Unijnych Projektów Transportowych
CPI	Consumer Price Index – wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych obliczany przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie ustalonego koszyka towarów i usług konsumpcyjnych. Stosowany jest jako podstawowa miara inflacji w Polsce.
jst	jednostka samorządu terytorialnego
OOW	ostateczny odbiorca wsparcia środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności
KPO lub Krajowy Plan Odbudowy	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
PF 2014-2020	Perspektywa Finansowa 2014-2020
PF 2021-2027	Perspektywa Finansowa 2021-2027

- PROW** Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
- KE** Komisja Europejska
- WPR** Wspólna Polityka Rolna
- EFRROW** Europejski Fundusz Rolny na rzecz Obszarów Wiejskich
- EFRG** Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
- EFTA** Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
- PFR** Polski Fundusz Rozwoju S.A.
- SRW** stabilizująca reguła wydatkowa
- Fundusze BGK** Fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw
- Założenia PP** Założenia polityki pieniężnej na rok 2025
- TREZOR** Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa TREZOR

Przyjęte rozwiązania techniczne i metodologiczne

Dane liczbowe prezentowane w tabelach i infografikach niniejszego opracowania mogą wykazywać niewielkie różnice wynikające z zaokrągleń. W tabelach mogą występować następujące znaki umowne:

- (–) – gdy nie występują w danym okresie dane kwotowe;
- (0,0) – zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,05;
- (.) – oznacza zupełny brak informacji albo brak informacji wiarygodnych;
- (x) – oznacza, że wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe.

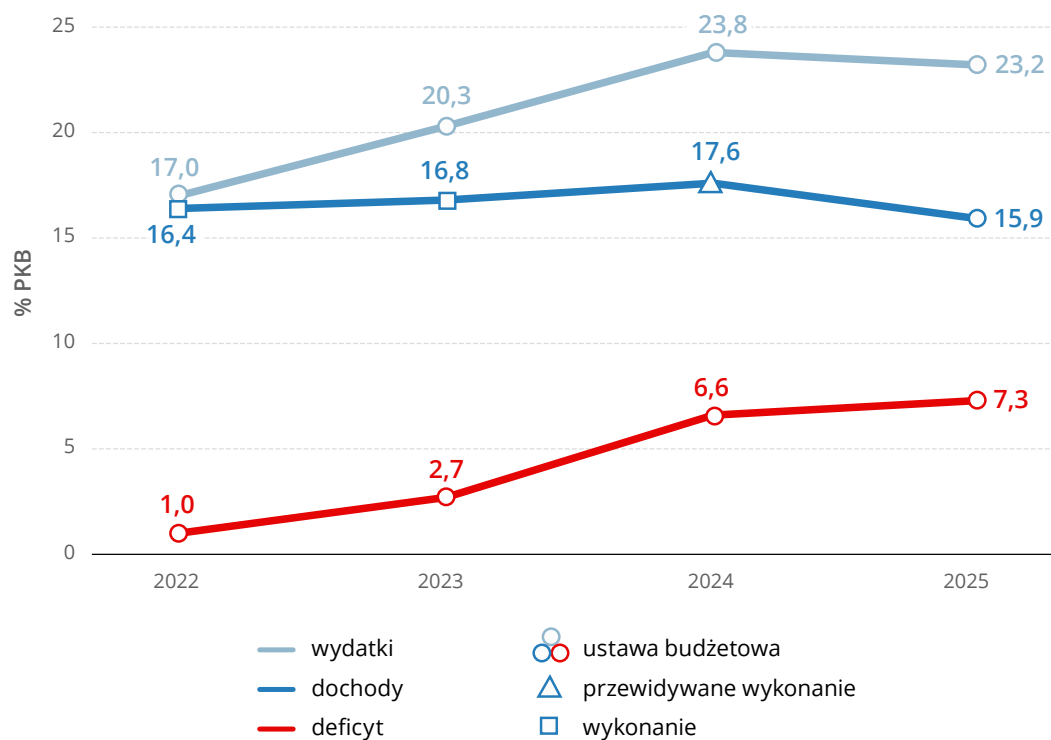
Do wyliczeń przyjęto wartość produktu krajowego brutto w 2025 r. równą 3912,7 mld zł¹. Ze względu na fakt, że część wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego publikowana jest w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były prognozy lub dane wstępne.

¹ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 12 maja 2026 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2025 r. (M.P. poz. 464).

ROZDZIAŁ I

OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ





PLANOWANIE WYDATKÓW WG STABILIZUJĄCEJ REGUŁY WYDATKOWEJ (SRW)

	Kwota wydatków SRW (art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej)	Limit wydatków SRW (art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej)	Limit wydatków budżetu państwa (art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej)
OBLICZENIA MINISTERSTWA FINANSÓW	1 895,8 mld zł	1 396,7 mld zł	921,6 mld zł
	–	–	–
KWOTA NIEPRAWIDŁOWOŚCI	84,5 mld zł	84,2 mld zł	77,7 mld zł
	=	=	=
OBLICZENIA NIK PO ELIMINACJI NIEPRAWIDŁOWOŚCI	1 811,2 mld zł	1 312,4 mld zł	843,9 mld zł

- Pomimo iż zaplanowane w ustawie budżetowej na 2025 r. dochody budżetu państwa miały być niższe o 1,4% w stosunku do ich przewidywanego wykonania w 2024 r., wydatki budżetu państwa zaplanowano na poziomie o 6,4% wyższym niż w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2024 r. W rezultacie deficyt budżetu państwa miał wzrosnąć o ponad 20%.
- Stabilizująca reguła wydatkowa nie zapobiegła nadmiernemu wzrostowi wydatków publicznych. Nie była również wykorzystywana w procesie planowania. Formalnie wydatki ujęte w budżecie państwa i w innych planach finansowych objętych stabilizującą regułą wydatkową nie przekraczały limitu ustalonego zgodnie z tą regułą. Jednakże po wyeliminowaniu skutków nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK, limit ten był o 77,7 mld zł niższy od sumy objętych nim wydatków. Ponadto przy opracowaniu ustawy budżetowej na 2025 r. w dalszym ciągu stosowane były rozwiązania służące omijaniu reguły wydatkowej.
- Działania podejmowane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r. były niewystarczające, żeby przywrócić budżetowi państwa należną mu rolę centralnego planu finansowego państwa. Ponad 181 mld zł wydatków publicznych miało być sfinansowanych z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Głównym źródłem finansowania tych funduszy miały pozostać operacje dłużne, których nie wlicza się do państwowego długu publicznego, mimo że będą one spłacane ze środków Skarbu Państwa. Ponadto tak samo jak w latach poprzednich wybrane podmioty miały otrzymywać dofinansowanie w formie obligacji Skarbu Państwa zamiast środków z budżetu państwa.
- Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę na brak w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej niektórych istotnych informacji niezbędnych do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa. Dotyczyło to w szczególności omówienia wpływu: czynników makroekonomicznych, zmian systemowych i stabilizującej reguły wydatkowej na ten budżet. Zabrało także rzetelnego omówienia sytuacji finansów publicznych.

Opracowanie i uchwalenie ustawy budżetowej

W ustawie budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. zaplanowano:

- dochody budżetu państwa w wysokości 632 848,2 mln zł,
- wydatki budżetu państwa w wysokości 921 618,2 mln zł,
- deficyt budżetu państwa w wysokości 288 770 mln zł,
- dochody budżetu środków europejskich w wysokości 109 889,9 mln zł,
- wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 137 875 mln zł,
- deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 27 985,1 mln zł.

Proces opracowania i uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2025 przebiegał zgodnie z procedurami określonymi w przepisach prawa. Pisma Ministra Finansów informujące dysponentów części budżetowych o wstępnych kwotach wydatków na rok 2025 i wyjściowych kwotach wydatków na trzy następne lata zostały przekazane w terminach umożliwia-

jących uchwalenie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2025. Projekt tej ustawy został skierowany 29 sierpnia 2024 r. do Rady Dialogu Społecznego w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców. Po przedstawieniu przez niektóre organizacje, reprezentujące w Radzie Dialogu Społecznego stronę pracowników, opinii odnośnie do projektu ustawy budżetowej na rok 2025 Minister Finansów skierował 27 września 2024 r. projekt ustawy pod obrady Rady Ministrów. Minister ten prawidłowo włączył do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w tym dochody i wydatki Trybunału Konstytucyjnego. Zmiany w zakresie wysokości tych wydatków zostały wprowadzone na etapie prac sejmowych.

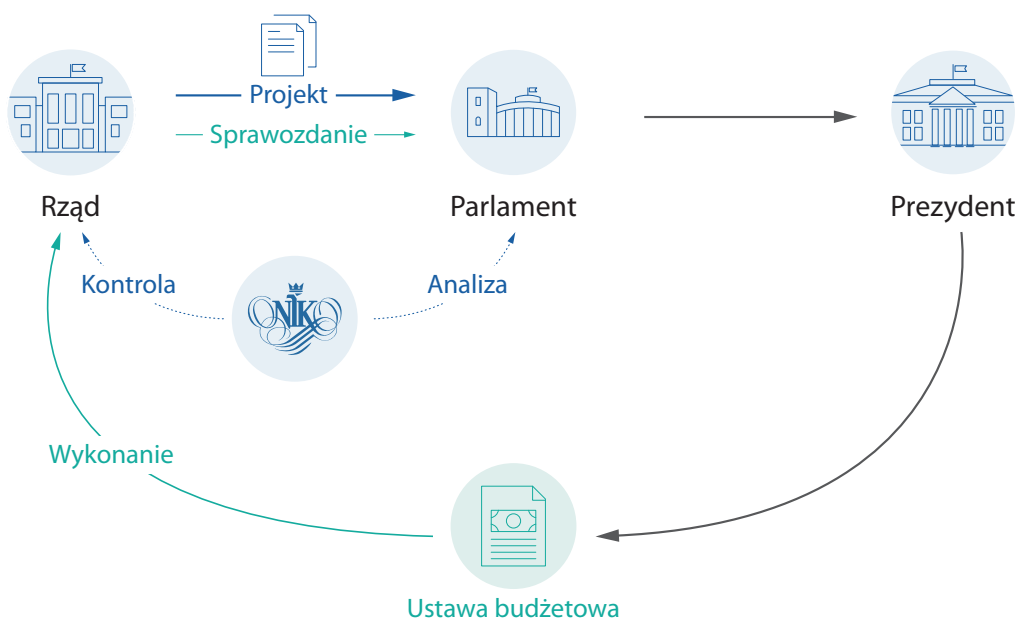
Projekt ustawy został uchwalony przez Radę Ministrów 28 września 2024 r.¹, a dwa dni później skierowany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym został zachowany termin wskazany w art. 222 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym Rada Ministrów przedkłada Sejmowi projekt ustawy budżetowej na rok następny najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego². Sejm uchwalił ustawę budżetową 6 grudnia 2024 r., a 9 stycznia 2025 r. rozpatrzył poprawki Senatu. Prezydent RP podpisał ustawę budżetową 17 stycznia 2025 r. Jednocześnie Prezydent skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionując zgodność z Konstytucją RP:

- planu wydatków budżetu państwa w zakresie Trybunału Konstytucyjnego i Krajowej Rady Sądownictwa;
- zezwolenia na zaciągnięcie zobowiązań finansowych państwa oraz na realizację wydatków skutkujących przekroczeniem przez państwowy dług publiczny, ustalony zgodnie z metodyką ESA 2010, wartości 3/5 rocznego produktu krajowego brutto;
- niezaliczenia do państwowego długu publicznego zobowiązań zaciągniętych przez fundusze utworzone, powierzone lub przekazane BGK, których spłata jest gwarantowana przez Skarb Państwa.

¹ Uchwała nr 111/2024 (RM-06111-119-24).

² Rządowy projekt ustawy budżetowej na 2025 r. wpłynął do Sejmu RP w dniu 30 września 2024 r. (druk nr 687).

Infografika 1. Procedura stanowienia i kontroli wykonania budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Minister Finansów i Rada Ministrów uwzględniła część opinii i wniosków przekazywanych przez partnerów społecznych wchodzących w skład Rady Dialogu Społecznego. Jednocześnie, zdaniem NIK, rzetelność dialogu wymaga, aby partnerzy społeczni byli informowani o sposobie uwzględniania zgłoszonych przez nich propozycji lub o przyczynach ich nieuwzględnienia.

Dochody budżetu państwa zaplanowane w ustawie budżetowej na 2025 r. miały wynieść 632 848,2 mln zł, tj. o 1,4% mniej w stosunku do ich przewidywanego wykonania w 2024 r. Jednocześnie stanowiły, według prognozy Ministerstwa Finansów, 15,9% PKB, co oznaczało znaczący spadek tej wielkości względem 2023 r. i 2024 r.

Zmniejszenie się dochodów budżetu państwa w 2025 r. wynikało ze zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki te otrzymują od 2025 r. znacznie więcej środków z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, przez co mniej środków z tego tytułu wpływa do budżetu państwa. O ile dochody budżetu państwa z tytułu PIT wynieść miały w 2024 r., zgodnie z uzasadnieniem ustawy budżetowej na 2025 r., ponad 106 mld zł, to w 2025 r. miały się zmniejszyć do zaledwie 31,7 mld zł, czyli o ponad 70%. Oprócz tego jednostki samorządu terytorialnego charakteryzujące się wysokimi dochodami podatkowymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca od 2025 r. nie dokonują wpłat do budżetu państwa z tytułu tzw. „Janosikowego”³. W 2024 r. wielkość tych wpłat szacowano na blisko 5 mld zł.

W odróżnieniu od dochodów z PIT, pozostałe główne kategorie dochodów podatkowych miały dynamicznie rosnąć, na co wpływ wywierały czynniki makroekonomiczne prognozowane na następujących poziomach: inflacja – 5%, tempo realnego wzrostu PKB – 3,9%,

³ Obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa, o których była mowa w art. 29-31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 356).

a w ujęciu nominalnym – 9,1%, nominalny wzrost przeciętnego rocznego funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej – 7,5%, wzrost spożycia prywatnego w ujęciu nominalnym – 9,6%.

Dochody z tytułu podatku od towarów i usług miały wzrosnąć aż o 16,9%⁴, a ich udział w dochodach ogółem budżetu państwa miał zwiększyć się z 46,6% w 2024 r. do 55,2% w 2025 r. Prognozowano, że dochody z VAT wyniosą w 2025 r. 349,5 mld zł. Do przyczyn tak wysokiego wzrostu dochodów z tego tytułu zaliczono, oprócz czynników makroekonomicznych:

- dalsze uszczelnianie poboru tego podatku w zakresie importu małych przesyłek,
- zakończenie stosowania stawki obniżonej 8% dla określonych towarów wykorzystywanych w produkcji rolnej,
- wprowadzenie Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF),
- rozszerzenie listy podmiotów objętych systemem SENT przy przewozie betonu gotowego do wylania,
- skutki przechodzące powrotu do 5% stawki podatku na żywność od 1 kwietnia 2024 r.

Oparcie się w tak dużym stopniu na jednym źródle dochodów zwiększa ryzyko ich zmienności, co może być niebezpieczne dla finansów państwa w czasie ograniczenia spożycia przez gospodarstwa domowe, gdyż z jednej strony wiązać się to będzie z niską dynamiką dochodów państwa, a z drugiej strony formułowane będą oczekiwania odnoszące się do potrzeby ponoszenia przez państwo większych wydatków w celu ożywienia gospodarki.

Oprócz dochodów z VAT, znaczącą dynamiką miały charakteryzować się dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochody te miały być o 15,1% wyższe od dochodów z tego tytułu prognozowanych na 2024 r. i wynieść 70,7 mld zł. Według prognozy Ministerstwa Finansów przedstawionej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. z września 2024 r.⁵, łączne dochody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego z CIT miały być w 2025 r. wyższe od analogicznych dochodów z 2024 r. o 12,5%. Warto zauważyć, że o ile w przypadku dochodów z PIT nastąpił znaczący wzrost udziału samorządów kosztem zmniejszenia udziału budżetu państwa, to w przypadku dochodów z CIT zaobserwowano odwrotną zmianę, choć na mniejszą skalę.

W Ministerstwie Finansów prognozowano, że dochody z podatku akcyzowego wzrosną w 2025 r. o blisko 9%, do 98,1 mld zł. Wzrost tych dochodów wynikać miał przede wszystkim z urealnienia stawek podatku, a także ze zwiększenia kwotowych stawek akcyzy na papierosy, wyroby nowatorskie oraz płyn do papierosów elektronicznych.

Łącznie dochody podatkowe w 2025 r. miały wynieść 570,8 mld zł. W porównaniu z analogicznymi dochodami z 2024 r. dochody te miały zmniejszyć się o 1%. Spaść miały także dochody niepodatkowe, co wynikało z opisanej powyżej zmiany w systemie dochodów

⁴ Tempo wzrostu poszczególnych dochodów obliczono, przyjmując za podstawę przewidywane wykonanie w 2024 r. według informacji zamieszczonych w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. z września 2024 r.

⁵ s. 53.

jednostek samorządu terytorialnego, polegającej na niepobieraniu od tych jednostek wpłat do budżetu państwa. W związku z tą zmianą dochody niepodatkowe budżetu państwa miały być w 2025 r. o 6,5% niższe niż w 2024 r.

Warto podkreślić, że pozostałe trzy kategorie dochodów niepodatkowych planowanych na 2025 r. miały wzrosnąć. W największym stopniu dotyczyło to dochodów z cła. W porównaniu z 2024 r. spodziewano się wzrostu tych dochodów o 10,1%. Mimo że tempo wzrostu dwóch pozostałych kategorii dochodów niepodatkowych miało być dodatnie, to jednocześnie miało być niższe od prognozowanej na 2025 r. inflacji, co oznaczało realny spadek ich wielkości. Dochody z tytułu dywidend i wpłat z zysku miały w 2025 r. wzrosnąć o 3,5% w porównaniu z 2024 r., a dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe – o zaledwie 0,2%. Mimo że druga z tych kategorii – dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe – stanowić miała w 2025 r. ponad 72% dochodów niepodatkowych i 7,2% dochodów ogółem budżetu państwa, czyli więcej niż dochody z PIT, to w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej nie omówiono przyczyn zahamowania dynamiki tych dochodów, skupiając się na wyliczeniu, jakie tytuły wchodziły w skład omawianej kategorii. NIK nie kwestionuje przydatności tych informacji, lecz jednocześnie wskazuje, że w uzasadnieniu powinny być także przedstawione wyniki analizy opisywanych tam wielkości. Samo wymienienie określonych zjawisk, bez podania liczb i opisanie tendencji, jest niewystarczające.

Tabela 1. Prognozowane dochody budżetu państwa w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	5:4	2024	2025
	Wykonanie		PW ¹	Ustawa			
	mln zł				%	Ogółem = 100	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem	504 820,8	573 957,9	641 545,8	632 848,2	98,6	100,0	100,0
Dochody podatkowe	465 456,1	506 866,7	576 579,1	570 772,2	99,0	89,9	90,2
Podatek od towarów i usług	230 390,5	244 267,4	299 050,0	349 526,0	116,9	46,6	55,2
Podatek akcyzowy	79 773,4	84 798,8	90 311,0	98 136,0	108,7	14,1	15,5
Podatek od gier	3 885,7	4 475,7	4 900,0	5 300,0	108,2	0,8	0,8
Podatek dochodowy od osób prawnych	70 136,6	67 883,1	61 447,0	70 719,0	115,1	9,6	11,2
Podatek dochodowy od osób fizycznych	68 107,2	91 665,8	106 149,1	31 735,6	29,9	16,5	5,0
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	3 786,8	3 912,3	3 700,0	3 500,0	94,6	0,6	0,6
Podatek od niektórych instytucji finansowych	6 078,9	5 910,8	6 520,0	6 910,0	106,0	1,0	1,1
Podatek od sprzedaży detalicznej	3 296,9	3 952,8	4 502,0	4 945,6	109,9	0,7	0,8

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	5:4	2024	2025
	Wykonanie		PW ¹	Ustawa			
	mln zł				%	Ogółem = 100	
Dochody niepodatkowe	36 782,3	63 709,8	61 966,7	57 940,6	93,5	9,7	9,2
Dywidendy i wpłaty z zysku	1 679,7	3 009,5	4 629,0	4 791,4	103,5	0,7	0,8
Wpłaty z zysku NBP	844,5	0,0	0,0	0,0	x	0,0	0,0
Cło	8 271,6	6 159,6	6 849,0	7 541,0	110,1	1,1	1,2
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	22 535,8	50 859,7	45 500,0	45 608,3	100,2	7,1	7,2
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	3 450,9	3 681,0	4 988,6	-	0,0	0,8	0,0
Środki z UE i innych źródeł	2 582,3	3 381,4	3 000,0	4 135,4	137,8	0,5	0,7

¹ Przewidywane wykonanie we wrześniu 2024 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2022 r., uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2025, kontroli opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2025⁶.

Tak samo jak w 2024 r., dochody na 2025 r. z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego oraz podatku od wydobycia niektórych kopalin były planowane w jednym paragrafie klasyfikacji budżetowej. Natomiast wykonanie tych dochodów było klasyfikowane w paragrafach właściwych dla poszczególnych podatków. W klasyfikacji budżetowej dodano ponadto pięć rozdziałów: 75690–75694, w których wykazuje się planowane wpływy z wyżej wymienionych podatków. NIK podtrzymuje opinię sformułowaną w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów po kontroli P/24/011 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024*⁷ o zasadności powrotu do rozwiązania polegającego na ujmowaniu osobno, w poszczególnych paragrafach, prognozowanych dochodów z określonych podatków. NIK wówczas wskazała, że klasyfikacja paragrafowa ma charakter ekonomiczny, dlatego powinny być w niej wyodrębnione – również na etapie planowania – wszystkie istotne tytuły dochodowe, w tym dochody z poszczególnych podatków. Zaplanowanie na 2025 r. około 87,5% dochodów budżetu państwa w jednym paragrafie należy uznać za niezasadne. Ponadto plan dochodów z określonego tytułu oraz wykonanie tego planu powinny być ujmowane w tych samych podziałkach klasyfikacyjnych. Zdaniem NIK, stosowane obecnie podejście do klasyfikowania dochodów podatkowych nie służy zachowaniu przejrzystości systemu ewidencyjno-sprawozdawczego.

⁶ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów z kontroli P/25/011 – *Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2025*, nr KFP.410.9.1.2026.

⁷ Wystąpienie pokontrolne po kontroli P/24/011 zostało przekazane Ministrowi Finansów w marcu 2025 r., czyli po opracowaniu przez Ministerstwo Finansów projektu ustawy budżetowej na 2025 r.

W ustawie budżetowej na 2025 r. zaplanowano wydatki budżetu państwa w wysokości 921 618,2 mln zł. Wydatki te miały być o 55 242,5 mln zł wyższe od wydatków zaplanowanych w budżecie państwa na 2024 r. Jednocześnie wartość relacji wydatków budżetu państwa do produktu krajowego brutto miała się zmniejszyć z 23,8% w 2024 r. do 23,2% w 2025 r., co wynikało z prognozowanego wysokiego wzrostu produktu krajowego brutto. Przy sporządzaniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. przyjęto, że produkt krajowy brutto wzrośnie nominalnie o 9,1%, podczas gdy limit wydatków budżetu państwa miał wzrosnąć o 6,4%.

Warto podkreślić, że mimo zmniejszenia się w 2025 r. w stosunku do 2024 r. prognozowanej wartości relacji wydatków budżetu państwa do produktu krajowego brutto, wartość ta w dalszym ciągu pozostawała wysoka. Dla porównania jeszcze w 2023 r. limit wydatków budżetu państwa wynosił około 20% produktu krajowego brutto, a w 2022 r. – 17%. Oznacza to, że wartość relacji wydatków budżetu państwa do produktu krajowego brutto była w 2025 r. aż o ponad 6 punktów procentowych wyższa niż w 2022 r.

Tabela 2. Wydatki i wynik budżetu państwa planowane w ustawach budżetowych na lata 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023 ¹	2024 ¹	2025	5-4	5:4	5:2
	Ustawa						
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Wydatki	521 837,0	693 378,4	866 375,7	921 618,2	55 242,5	106,4	176,6
Dotacje i subwencje	255 416,5	292 349,7	374 548,9	386 030,8	11 482,0	103,1	151,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	57 546,1	81 637,1	145 280,2	159 109,0	13 828,8	109,5	276,5
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	108 884,3	139 006,5	156 437,8	170 634,5	14 196,7	109,1	156,7
Wydatki majątkowe	29 607,5	67 375,8	73 010,3	79 034,0	6 023,7	108,3	266,9
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	26 000,0	62 000,0	66 500,0	75 500,0	9 000,0	113,5	290,4
Środki własne UE	30 375,7	34 882,6	35 910,1	35 655,2	-254,9	99,3	117,4
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	14 007,0	16 126,7	14 688,5	15 654,7	966,2	106,6	111,8
Wynik	-29 900,0	-92 000,0	-240 300,0	-288 770,0	-48 470,0	120,2	965,8

	%			
Wydatki	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	48,9	42,2	43,2	41,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	11,0	11,8	16,8	17,3
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	20,9	20,0	18,1	18,5
Wydatki majątkowe	5,7	9,7	8,4	8,6
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	5,0	8,9	7,7	8,2
Środki własne UE	5,8	5,0	4,1	3,9
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	2,7	2,3	1,7	1,7

¹ Nowelizacja.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie ustaw budżetowych na lata 2021-2024 oraz wyników: kontroli opracowania ustaw budżetowych na lata 2021-2022⁸, kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2023⁹, kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2024¹⁰ i kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2025¹¹.

W dalszym ciągu największy udział w budżecie państwa przypadają wydatkom zaplanowanym w grupie *dotacje i subwencje*, stanowiącym blisko 42% wydatków ogółem tego budżetu. Znaczący udział w budżecie miały także wydatki z grup: *świadczenia na rzecz osób fizycznych* i *wydatki bieżące jednostek budżetowych*. Łącznie w tych trzech grupach zaplanowano 77,7% wydatków budżetu państwa.

Spośród siedmiu grup wydatków wyodrębnionych w budżecie państwa najistotniejszy wzrost w stosunku do 2024 r. odnotowano w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa*. Wydatki te miały być w 2025 r. o 13,5% wyższe niż w roku poprzednim. O ponad 9% miały wzrosnąć *świadczenia na rzecz osób fizycznych* oraz *wydatki bieżące jednostek budżetowych*, a o ponad 8% – *wydatki majątkowe*. Znacznie mniejszą dynamiką cechowały się wydatki w grupie *dotacje i subwencje*, które miały wzrosnąć o 3,1% względem 2024 r. Jediną grupą, w której zaplanowano spadek wydatków, były *środki własne Unii Europejskiej*. Wpłaty do budżetu Unii Europejskiej miały być niższe o 0,7% w stosunku do 2024 r.

W grupie *dotacje i subwencje* zaplanowano 386 030,8 mln zł. Ponad 80% tej kwoty ujęto w ośmiu rozdziałach klasyfikacji budżetowej, z tego w trzech: *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych*, *Rezerwy ogólne i celowe* oraz *Część rozwojowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego* zaplanowano blisko połowę wydatków przeznaczonych na dotacje i subwencje.

⁸ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*, nr KBF.410.8.1.2021.

⁹ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*, nr KBF.410.6.1.2022.

¹⁰ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/24/011 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024*, nr KBF.410.7.1.2024.

¹¹ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/25/011 – *Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2024*, nr KFP.410.9.1.2026.

Największe wydatki w tej grupie, 81 371,4 mln zł, zaplanowano na dotację do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W porównaniu do 2024 r. dotacja ta miała wzrosnąć o 11,9%. Tak wysoki wzrost dotacji wynikał z ponad dziesięcioprocentowego wzrostu prognozowanych wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym wydatki te miały rosnąć szybciej od wpływów funduszu ze składek, co skutkowało zwiększeniem udziału dotacji w dochodach tego funduszu. Wzrost ten wynikał między innymi z rozszerzenia możliwości pobierania od 1 lipca 2025 r. renty rodzinnej w związku z wprowadzeniem tzw. „renty wdowiej”, a także z prognozowanego wzrostu liczby emerytów i rencistów. Skutkiem tych zmian była rosnąca nierównowaga systemu ubezpieczeń społecznych, wymagająca większego wsparcia z budżetu państwa.

Dotacje i subwencje zaplanowane w rozdziale *Rezerwy ogólne i celowe* miały wynieść 59 826 mln zł. Wydatki te miały być aż o 19 445,7 mln zł większe niż w 2024 r. Tak wysoki, blisko pięćdziesięcioprocentowy wzrost omawianych wydatków wynikał przede wszystkim ze zwiększenia planowanej wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W 2024 r. zaplanowano wpłatę do tego funduszu w wysokości 12 000 mln zł, a w 2025 r. w wysokości 30 634,3 mln zł, tj. o 18 634 mln zł większej niż rok wcześniej. Wpłata ta miała zostać przeznaczona na spłatę zobowiązań z tytułu obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020-2023.

W rozdziale *Część rozwojowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego* zaplanowano 46 074,6 mln zł, czyli ponad czternastokrotnie więcej niż w 2024 r. Wynikało to ze zmiany mechanizmu subwencyjnego: wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2025 r. nowego systemu dochodów jst. Z jednej strony samorządom zwiększono udział w dochodach z PIT, a także ujęto niemal całą subwencję ogólną w omawianym rozdziale¹², a z drugiej strony zlikwidowano część oświatową, wyrównawczą, równoważącą i regionalną tej subwencji. W związku z przekazaniem samorządom większych dochodów podatkowych i likwidacją obowiązkowej wpłaty do budżetu państwa (tzw. „Janosikowego”) obniżono łączną wielkość subwencji ogólnej dla samorządów. W ustawie budżetowej na 2025 r. zaplanowano subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 50 762,8 mln zł, tj. o około 69 mld zł mniejszej niż w ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (dalej: ustawa budżetowa na 2024 r.).

Przy omówieniu wydatków zaplanowanych w grupie *dotacje i subwencje* warto także zwrócić uwagę na finansowanie dwóch innych zadań. Po pierwsze, na rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa zaplanowano w części *Gospodarka* 34 662,3 mln zł. Środki te miały zostać przekazane na wykup obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wyemitowanych w 2020 r. na sfinansowanie rządowego programu „Tarcz Finansowych” na pomoc przedsiębiorcom w czasie epidemii COVID-19. Po drugie, ponownie znacząco wzrosła dotacja zaplanowana dla Narodowego Funduszu Zdrowia. W znowelizowanej ustawie budżetowej na 2024 r. zaplanowano na ten cel 10 mld zł, a w ustawie budżetowej na rok 2025 – już 18,4 mld zł, tj. o około 84% więcej niż przed rokiem.

¹² Oprócz tego zaplanowano także 3346,7 mln zł w rozdziale *Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego*.

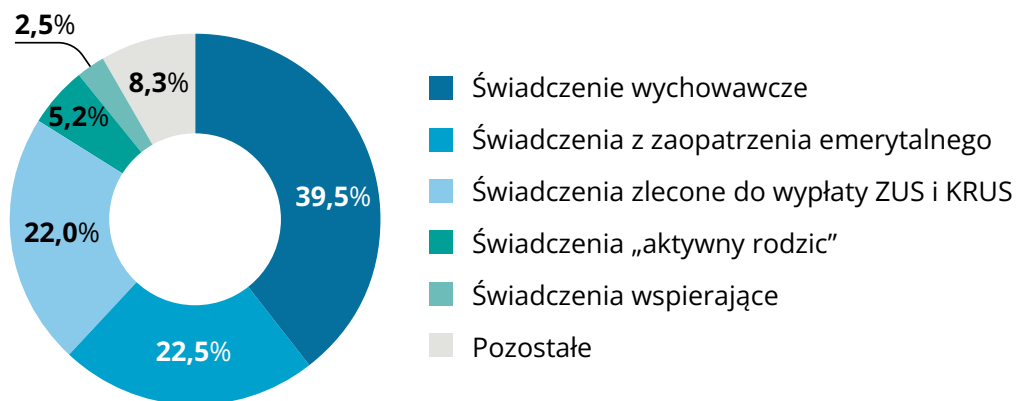
Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na obserwowany od dwóch lat wysoki wzrost wydatków budżetu państwa na rzecz NFZ, przy braku prób zrównoważenia dochodów własnych NFZ z jego wydatkami. Należy przypomnieć, że za oddzieleniem wydatków na ochronę zdrowia od budżetu państwa stała między innymi potrzeba ich racjonalizacji. Dotychczas Narodowy Fundusz Zdrowia finansował działalność publicznej ochrony zdrowia ze składki zdrowotnej, a z budżetu państwa przekazywano do NFZ dotacje na jasno określone zadania. Obecnie można zaobserwować erozję tego systemu, co skutkuje coraz większymi dopłatami z budżetu państwa.

Wydatki w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych* zaplanowano w wysokości 159 109 mln zł. Wydatki zaplanowane w trzech rozdziałach:

- *Świadczenia wychowawcze* na realizację programu 800 plus,
- *Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego* ujęte w częściach *Sprawy wewnętrzne*, *Obrona narodowa* i *Sprawiedliwość*,
- *Świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, głównie na wypłatę tzw. trzynastej i czternastej emerytury,

stanowiły blisko 84% wydatków w tej grupie, a doliczając dwa kolejne rozdziały – *Świadczenia „aktywny rodzic”* i *Świadczenia wspierające* – blisko 92%.

Infografika 2. Struktura wydatków budżetu państwa zaplanowanych w grupie Świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Omawiając wydatki w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych*, warto zwrócić uwagę, że część wydatków przeznaczonych na finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne dla wybranych grup ludności objętej programami społecznymi jest wykazywana w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych*. Tymczasem, jak wskazuje nazwa tej grupy, powinny być w niej wykazywane wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostek budżetowych, a nie transfery społeczne. Zdaniem NIK, Minister Finansów powinien dokonać przeglądu wydatków ujmowanych w wyżej wymienionych grupach. Wydatki ponoszone na rzecz pracowników powinny być ujmowane w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych*, a wydatki na rzecz wspieranych przez państwo grup ludności, niezwiązane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych, powinny być

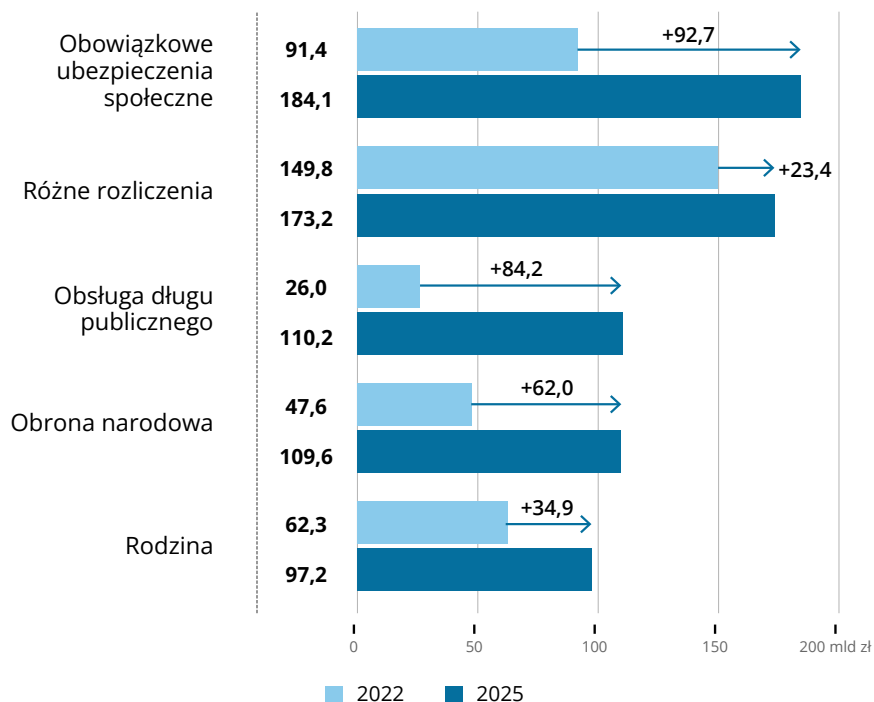
ujmowane w oddzielnej grupie dotyczącej transferów społecznych, zarówno o charakterze pieniężnym, jak i o charakterze niepieniężnym.

Warto również zauważyć, że część świadczeń na rzecz osób fizycznych wypłacana jest poza budżetem państwa, a środki na wypłatę tych świadczeń tylko w części pochodzą z dotacji i wpłat z tego budżetu. Przede wszystkim w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zaplanowano transfery na rzecz ludności w kwocie 456 509,9 mln zł, a w Funduszu Emerytalno-Rentowym wypłatę świadczeń w wysokości 26 027,2 mln zł z tytułu emerytur i rent, zasiłków pogrzebowych i pozostałych świadczeń. Ponadto w Funduszu Pracy zaplanowano transfery na rzecz ludności w kwocie 3881,1 mln zł, a w Funduszu Pomocy prowadzonym przez BGK – różnego rodzaju świadczenia na rzecz obywateli Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, w tym świadczenia wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 1858 mln zł i świadczenia rodzinne w wysokości 184 mln zł. Środki na finansowanie zadań Funduszu Pomocy pochodzić miały głównie z emisji obligacji.

W ustawie budżetowej na 2025 r. po raz pierwszy zaplanowano środki na świadczenia w nowo utworzonych rozdziałach: *Świadczenia „aktywny rodzic”* i *Świadczenia wspierające*. Skutkiem tego był wzrost planowanych wydatków ogółem w dziale *Rodzina* z 89 175,2 mln zł w 2024 r. do 97 191,9 mln zł w 2025 r. Większe wydatki w budżecie państwa zaplanowano jedynie w czterech działach klasyfikacji budżetowej:

- *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – 184 064,4 mln zł,
- *Różne rozliczenia* – 173 163,7 mln zł,
- *Obsługa długu publicznego* – 110 162,3 mln zł,
- *Obrona narodowa* – 109 583,2 mln zł.

Infografika 3. Wydatki budżetu państwa według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2022 i 2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Łącznie w tych pięciu działach zaplanowano wydatki w wysokości 674 165,5 mln zł, co stanowiło ponad 73% wydatków ogółem budżetu państwa. Oprócz tego w sześciu innych niżej wymienionych działach planowane wydatki przekraczały poziom 20 mld zł:

- *Ochrona zdrowia* – 40 503,1 mln zł,
- *Szkolnictwo wyższe i nauka* – 39 847 mln zł,
- *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 31 435 mln zł,
- *Administracja publiczna* – 30 032,9 mln zł,
- *Wymiar sprawiedliwości* – 27 412,6 mln zł,
- *Transport i łączność* – 24 786,8 mln zł.

Biorąc pod uwagę okres od 2022 r. do 2025 r., dostrzec można, że spośród 11 ww. działów o największych wydatkach w 2025 r. aż w dziewięciu działach planowane wydatki wzrosły o ponad połowę. Ponad czterokrotnie wzrosły wydatki w dziale *Obsługa długu publicznego*, ponad dwukrotnie w działach *Transport i łączność*, *Obrona narodowa* oraz *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, a blisko dwukrotnie – w dziale *Ochrona zdrowia*. Ponadto o ponad połowę wzrosły wydatki w działach *Administracja publiczna*, *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, *Wymiar sprawiedliwości* i *Rodzina*.

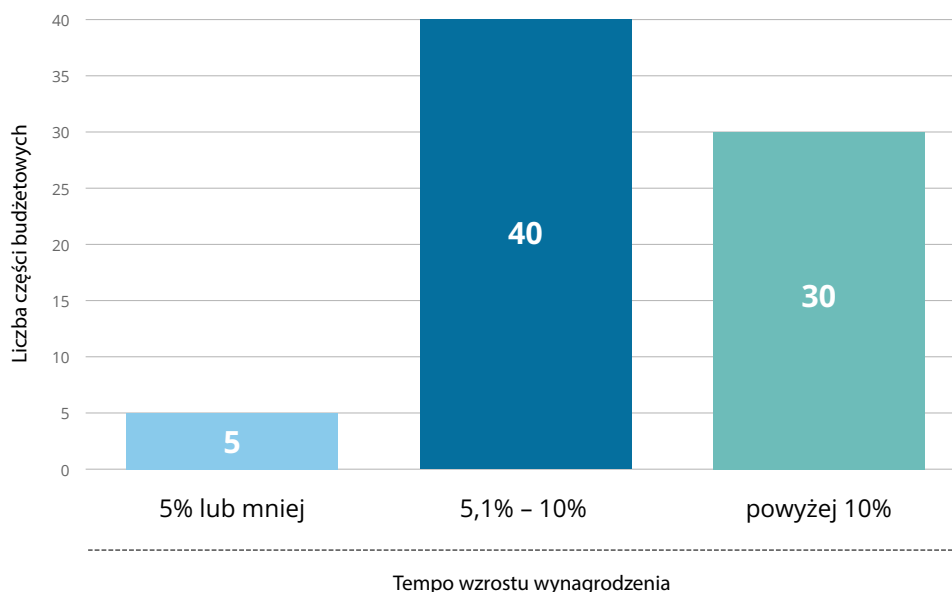
Wracając do analizy wydatków budżetu państwa w układzie grup ekonomicznych, należy zauważyć, że w ustawie budżetowej na 2025 r., w grupie *wydatki bieżące jednostek budżetowych* zaplanowano wydatki w wysokości 170,6 mld zł, tj. o 9,1% większe niż w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2024 r. Wzrost tych wydatków nastąpił w warunkach inflacji prognozowanej średniorocznie na 5%. Również o 5% wzrosnąć miały kwoty bazowe wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej. Warto jednak podkreślić, że limit wydatków na wynagrodzenia i uposażenia miał wzrosnąć z 83,6 mld zł w 2024 r. do 93,8 mld zł w 2025 r., tj. o 12,3%¹³. Oznacza to, że tempo wzrostu tych wydatków istotnie przewyższało wskaźnik wzrostu kwot bazowych wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej przyjęty przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej, przy czym w poszczególnych częściach budżetowych dynamika wydatków płacowych znacząco się różniła¹⁴. W trzydziestu częściach budżetowych tempo wzrostu tych wydatków przekraczało 10%¹⁵, w czterdziestu częściach mieściło się w przedziale 5,1-10%, a w pięciu częściach miało wynieść nie więcej niż 5%.

¹³ Wydatki uwzględnione w § 401-410, 417, 418, 471, 479, 480.

¹⁴ Części 15/01-15/12, 85/02-85/32 i 86/01-97 zostały uwzględnione w tej analizie jako łączne części 15/00, 85/00 i 86/00.

¹⁵ W tym w 21 częściach niezwiązanych z funkcjonowaniem organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Infografika 4. Tempo wzrostu wydatków na wynagrodzenia w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niejednolite ujęcie w klasyfikacji budżetowej składowych wynagrodzeń osobowych. W odniesieniu do pracowników wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego w klasyfikacji wyodrębnia się: wynagrodzenia, nagrody uznaniowe oraz nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne i rentowe oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W przypadku innych pracowników klasyfikacja budżetowa nie umożliwia takiego rozróżnienia. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na celowość wyodrębnienia w klasyfikacji budżetowej wyżej wymienionych składowych wynagrodzeń także w przypadku pozostałych pracowników państwowych jednostek budżetowych. Pozwoli to zarówno na lepszą kontrolę trafności planowania wydatków w ramach poszczególnych składowych wynagrodzeń, jak i na analizę przyczyn przenoszenia wydatków pomiędzy tymi składowymi wykonywaną w celu poprawy zarządzania środkami publicznymi.

W odróżnieniu od wydatków o charakterze płacowym, wydatki rzeczowe na zakup towarów i usług zostały ustalone na niemal niezmiennym poziomie względem 2024 r. Planowane tempo wzrostu wydatków rzeczowych wyniosło zaledwie 0,3%, mimo inflacji prognozowanej na wciąż wysokim poziomie 5%¹⁶.

Znaczący – w ujęciu zarówno nominalnym, jak i procentowym – wzrost wydatków bieżących dotyczył działalności Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych oraz pozostałej działalności w dziale *Obrona narodowa*, a także działalności jednostek sądownictwa powszechnego,

¹⁶ Wydatki uwzględnione w § 400, 421, 423-427, 430 i 436.

izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, a także komend powiatowych i wojewódzkich Policji.

NIK zwróciła również uwagę na planowanie wydatków bieżących jednostek budżetowych w częściach, których dysponentami są wojewodowie. Wydatki te w poszczególnych częściach służą w dużej mierze finansowaniu jednorodnych zadań, dlatego – zdaniem NIK – powinny podlegać standaryzacji na etapie ustalania przez Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków, podobnie jak to się dzieje przy ustalaniu dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na niektóre zadania zlecone. Przypomnieć należy, że standaryzacja metody obliczania tych dotacji oparta była na oszacowaniu wydatków ponoszonych przez poszczególne urzędy wojewódzkie na zadania podobne do zadań realizowanych przez samorządy. Jeżeli założono, że zadania wykonywane przez urzędy wojewódzkie są na tyle jednorodne, że na ich podstawie można dokonać standaryzacji wydatków na zadania zlecone jest, to standaryzację należało również przeprowadzić przy ustalaniu limitu wydatków na odpowiednie zadania realizowane przez urzędy wojewódzkie.

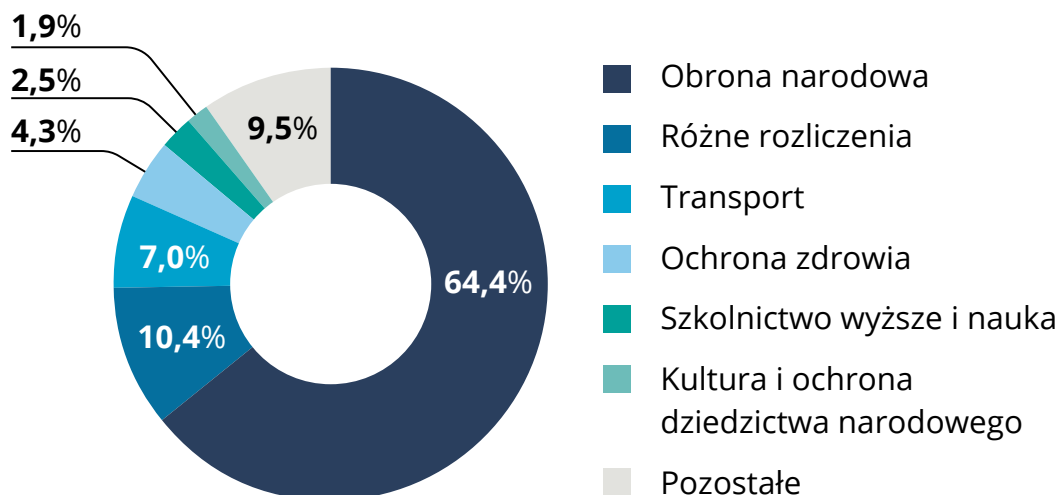
W opinii Najwyższej Izby Kontroli wskazane jest, żeby Minister Finansów podjął prace nad zastosowaniem metody standaryzacji przy szacowaniu wstępnych kwot wydatków dla wojewodów w takim zakresie, w jakim będzie to możliwe, odnośnie do wydatków bieżących jednostek budżetowych.

Wydatki majątkowe budżetu państwa zaplanowano w wysokości 80 876,4 mln zł. Ujęto je w grupie *wydatki majątkowe* oraz w grupie *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*. Wydatki majątkowe budżetu państwa w 2025 r. miały być wyższe o 5882,2 mln zł, tj. o 7,8% od wydatków majątkowych zaplanowanych na 2024 r. Oznacza to, że tempo wzrostu tych wydatków miało być niższe od tempa wzrostu PKB. Jednocześnie udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem budżetu państwa był podobny do ich udziału w 2024 r. i wyniósł 8,8%. Z perspektywy całego podsektora instytucji rządowych wyciąganie wniosków ze zmian zachodzących w budżecie państwa może być jednak mylące, bowiem w dalszym ciągu znaczące inwestycje miały być finansowane z pominięciem tego budżetu, w tym z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

W grupie *wydatki majątkowe* zaplanowano 79 034 mln zł, z tego 50 948,6 mln zł na zadania inwestycyjne w dziale *Obrona narodowa*. Ponadto:

- 8187 mln zł zaplanowano w dziale *Różne rozliczenia*, w tym 1984,5 mln zł na inwestycje KPO i 1761,3 mln zł na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych,
- 5508,8 mln zł zaplanowano na zadania w dziale *Transport i łączność*, w tym 2715,6 mln zł na inwestycje w drogi krajowe, a 2227 mln zł na infrastrukturę kolejową,
- 3406,1 mln zł zaplanowano w dziale *Ochrona zdrowia*, w tym 1404,6 mln zł na szpitale kliniczne,
- 1994,6 mln zł zaplanowano w dziale *Szkolnictwo wyższe i nauka*, w tym 1098,2 mln zł na działalność dydaktyczną i badawczą.

Infografika 5. Struktura wydatków budżetu państwa zaplanowanych w 2025 r. w grupie *wydatki majątkowe* według działów



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki zaplanowane w grupie *wydatki majątkowe* wzrosły w 2025 r. w stosunku do 2024 r. o 8,3%, tj. o 6 mld zł.

Wydatki zaplanowane w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* miały wynieść 75 500 mln zł. Były one o 9 000 mln zł, tj. o 13,5% wyższe od analogicznych wydatków ujętych w ustawie budżetowej na 2024 r., co wynikało przede wszystkim ze wzrostu poziomu długu. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa na rynku krajowym miały wzrosnąć o 9,6%, a na rynku zagranicznym – aż o 37,3%. Warto zauważyć, że wielkość wydatków planowanych w budżecie państwa, w dziale *Obsługa długu publicznego* była znacznie większa od kwoty ujętej w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa*, gdyż zawierała również wydatki planowane w grupie *dotacje i subwencje* przeznaczone na wykup obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w wysokości 34 662,3 mln zł.

Całkowita kwota wydatków budżetu państwa planowanych w dziale *Obsługa długu publicznego* wyniosła 110 162,3 mln zł i przewyższała wydatki tego budżetu zaplanowane w dziale *Obrona narodowa* lub wydatki na wsparcie rodziny, w tym na program 800 plus. Co więcej, w budżecie państwa zaplanowano wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w celu spłaty zadłużenia tego funduszu. Na ten cel planowano przeznaczyć 28 484,3 mln zł. Łącznie na obsługę i spłatę długu publicznego zaplanowano w budżecie państwa prawie 139 mld zł.

W grupie *środki własne Unii Europejskiej* zaplanowano na 2025 r. 35 655,2 mln zł. Kwota ta była o 254,9 mln zł, tj. o 0,7% mniejsza od kwoty ujętej w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2024 r. Największą część wydatków ogółem w tej grupie – blisko 60% – stanowiła wpłata do budżetu Unii Europejskiej obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto.

W grupie *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* wydatki na 2025 r. zaplanowano w wysokości 15 654,7 mln zł. Miały one wzrosnąć w porównaniu z 2024 r. o 6,6%. Największe wydatki w tej grupie, stanowiące 42,1%, zaplanowano w rezerwach celowych. Oprócz tego istotne środki zaplanowano w rozdziałach:

- *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* (18,2% wydatków zaplanowanych w omawianej grupie),
- *Programy regionalne 2021-2027 finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* (6,7%),
- *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* (5,7%),
- *Programy regionalne 2021-2027 finansowane z udziałem Europejskiego Funduszu Społecznego Plus* (5,1%).

Wydatki w tych czterech rozdziałach znacząco wzrosły w porównaniu z 2024 r. Na przykład wydatki zaplanowane w rozdziale *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* wzrosły o 20,9%, a wydatki zaplanowane na programy regionalne 2021-2027 finansowane z udziałem wyżej wymienionych funduszy – o 49%. Dane te wskazują na planowane, znaczące przyspieszenie realizacji projektów finansowanych w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2021-2027.

Wydatki budżetu państwa miały wzrosnąć mimo planowanego spadku dochodów. Oznacza to, że wzrost wydatków miał być w całości sfinansowany ze środków zewnętrznych, co wiązało się ze zwiększeniem deficytu. W 2025 r. deficyt budżetu państwa miał wynieść 288 770 mln zł, co oznaczało jego wzrost względem przewidywanego wykonania w 2024 r. o 104 770 mln zł, tj. o 57%¹⁷. W relacji do PKB deficyt budżetu państwa miał wynieść 7,3%. Dla porównania: przewidywany deficyt budżetu państwa w 2024 r. miał wynieść 5,1% PKB¹⁸, w 2023 r. wyniósł on 2,5% PKB, a w 2022 r. – 0,4% PKB¹⁹. Należy jednak zauważyć, że w latach poprzednich dużo większa część deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych została zaplanowana poza budżetem państwa, przez co porównanie tych danych wymaga ostrożności przy analizie stopnia nierównowagi finansowej państwa w poszczególnych latach. Ponadto warto pamiętać, że wzrost deficytu budżetu państwa w 2025 r. wynikał głównie z decyzji o sfinansowaniu z tego budżetu wykupu obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. i Bank Gospodarstwa Krajowego w czasie epidemii COVID-19.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową, infrastrukturę transportu lądowego oraz szkolnictwo wyższe i naukę zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi ich minimalną wysokość lub limit. Należy jednak zauważyć, że do wydatków obronnych, podobnie jak w latach 2020-2024, zaliczono środki finansowe w wysokości 417,2 mln zł przeznaczone na zadania związane

¹⁷ Dane o przewidywanym wykonaniu deficytu przedstawiono w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. z września 2024 r. W listopadzie 2024 r. zwiększono deficyt budżetu państwa do 240 300 mln zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2024 r.

¹⁸ Zgodnie z informacjami zawartymi w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025. Po jego zwiększeniu w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2024 r. miał on wynieść 6,6% PKB.

¹⁹ Deficyt planowany w ustawie budżetowej na 2022 r. był równy 1% PKB, a deficyt planowany w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2023 r. wyniósł 2,7% PKB.

z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi.

Pod koniec 2024 r. wprowadzono możliwość udzielania przez Ministra Obrony Narodowej dotacji celowych na dofinansowanie zadań inwestycyjnych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, szkołach, przedszkolach lub żłobkach, a także placówkach wsparcia dziennego. Możliwość finansowania tego rodzaju zadań przez Ministra Obrony Narodowej przewiduje art. 39f²⁰ ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. Przepis ten został zaproponowany przez Ministra Obrony Narodowej i uwzględniony w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw²¹. Wszedł on do porządku prawnego w listopadzie 2024 r.²² Wynika z niego, że źródłem finansowania dotacji dla szkół i przedszkoli oraz innych wymienionych placówek miał być budżet resortu obrony narodowej. Minister Finansów zgłosił uwagi do tego rozwiązania, podnosząc między innymi, że:

- regulacja ta budzi zastrzeżenia w kontekście kompetencji Ministra Obrony Narodowej przewidzianych w ustawach regulujących system oświaty,
- wydatki ujęte w przedmiotowym przepisie nie mają charakteru wydatków obronnych ani nie pozostają z nimi w związku, stąd nie jest uzasadnione, z punktu widzenia prawidłowości klasyfikacji budżetowej, finansowanie ich z części *Obrona narodowa*.

Po zsumowaniu i konsolidacji²³ wydatków na cele obronne zaplanowanych w budżecie państwa i w Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w BGK otrzymano kwotę 186 547,7 mln zł, stanowiącą 4,7% PKB prognozowanego na 2025 r. Rozwiązanie polegające na finansowaniu znacznej części wydatków tego funduszu ze środków pozabudżetowych przyczynia się do zmniejszenia przejrzystości finansów publicznych oraz wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów na obsługę funduszu przez BGK.

Planowane – na etapie opracowania ustawy budżetowej – nakłady na finansowanie ochrony zdrowia w 2025 r. miały wynieść łącznie 222 246,1 mln zł. W myśl art. 131c ust. 1 pkt 1 lit. h ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, na finansowanie ochrony zdrowia w 2025 r. należało przeznaczyć środki w wysokości nie niższej niż 6,5% produktu krajowego

²⁰ W myśl art. 39f, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może udzielić organowi prowadzącemu placówkę opiekuńczo-wychowawczą, szkołę, przedszkole lub żłobek, a także podmiotowi prowadzącemu placówkę wsparcia dziennego, w związku z likwidacją skutków powodzi, dotacji celowej na dofinansowanie zadań inwestycyjnych do wysokości 100% kosztów realizacji tych zadań.

²¹ Druk sejmowy nr 802.

²² Przepis został dodany ustawą z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1717). Ustawa weszła w życie z dniem 26 listopada 2024 r.

²³ Przez konsolidację rozumie się wyeliminowanie z obliczeń wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w celu uniknięcia podwójnego liczenia tych samych wydatków.

wego brutto²⁴. Warunek ten został spełniony. Kwota planowanych nakładów stanowiła 6,52% PKB osiągniętego w 2023 r.

W odniesieniu do wielkości produktu krajowego brutto prognozowanej na 2025 r., planowane nakłady na ochronę zdrowia stanowiły 5,58%. Oznacza to, że relacja planowanych nakładów²⁵ do wielkości PKB prognozowanej na rok planistyczny zwiększyła się w stosunku do odnotowanej w latach poprzednich (2022-2024), kiedy kształtowała się ona na poziomie 5,09%.

Odnosząc się do wydatków na ochronę zdrowia, NIK ustaliła, że Minister Finansów nie utworzył osobnego rozdziału klasyfikacji budżetowej w celu wykazania wpłat z budżetu państwa do Funduszu Medycznego, mimo że wpłata ta jest planowana co roku w istotnej wysokości. Na 2025 r. zaplanowano wpłatę równą 4000 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że budżet państwa powinien być przejrzysty i zrozumiały nie tylko dla osób bezpośrednio zaangażowanych w proces przekazywania środków na określony cel, ale również dla szerszej grupy odbiorców.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez Ministra Infrastruktury, należało ustalić w ustawie budżetowej w wysokości co najmniej 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Warunek ten został spełniony. W ustawie budżetowej na 2025 r. na infrastrukturę transportu lądowego zaplanowano 17 067,3 mln zł, tj. 43,2% prognozowanych wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Minister Finansów określił Ministrowi Infrastruktury wstępną kwotę wydatków na 2025 r. w wysokości niepozwalającej na sfinansowanie wydatków przewidzianych w rządowych programach wieloletnich w obszarze transportu lądowego. Na skutek interwencji Ministra Infrastruktury limit wydatków, jakim dysponował ten minister, został zwiększony o ponad 5 mld zł na dalszym etapie prac nad ustawą budżetową. Zdaniem NIK, wydatki wynikające z obowiązujących uchwał Rady Ministrów ustanawiających programy wieloletnie powinny być uwzględnione na etapie ustalania wstępnej kwoty wydatków dla właściwego dysponenta części budżetu państwa.

Zgodnie z art. 383 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, na 2025 r. należało w budżecie państwa zaplanować wydatki na naukę i szkolnictwo wyższe w wysokości co najmniej 38 498,9 mln zł. Warunek ten został spełniony, gdyż w ustawie budżetowej na 2025 r. zaplanowano na te zadania 40 298,1 mln zł.

²⁴ W myśl art. 131c ust. 2, wartość produktu krajowego brutto jest ustalana na podstawie wartości określonej w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydawanym na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (Dz. U. z 2021 r. poz. 151), według stanu na dzień 31 sierpnia. Według obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 maja 2024 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2023 r. (M.P. poz. 368) wartość PKB w 2023 r. wyniosła 3410,1 mld zł.

²⁵ Na etapie przekazania projektu ustawy budżetowej do Sejmu.

Zauważenia wymaga, że omówione wyżej kwoty planowanych wydatków na ochronę zdrowia, obronę narodową oraz szkolnictwo wyższe i naukę nie są rozłączne i w związku z tym nie powinny być sumowane. Część wydatków zaliczana jest bowiem jednocześnie do dwóch obszarów działalności państwa. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, każdy wydatek publiczny powinien być przypisany do jednego obszaru, gdyż zaliczanie wydatków do kilku różnych obszarów może prowadzić do mylnych wniosków na temat ich wielkości i struktury, co zaburza przejrzystość finansów publicznych.

W przekazanym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na 2025 r. rezerwę ogólną ustalono w wysokości 500 mln zł. Była ona niemal o połowę mniejsza niż w latach 2022-2024. Wynikało to z konieczności przekierowania dodatkowych środków budżetowych na finansowanie skutków powodzi, która wystąpiła na południowych i południowo-zachodnich terenach Polski. Na etapie prac parlamentarnych wielkość rezerwy nie uległa zmianie. Rezerwa ogólna w 2025 r. stanowiła 0,05% wydatków budżetu państwa, co oznacza, że jej wysokość mieściła się w limicie określonym w art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wynoszącym 0,2% wydatków budżetu.

W odróżnieniu od rezerwy ogólnej, w budżecie państwa duże środki zaplanowano, również w porównaniu z poprzednimi latami, w rezerwach celowych (87 085,7 mln zł). Stanowiły one 9,4% wydatków ogółem budżetu państwa. Dla porównania, w ustawach budżetowych w poprzednich dziesięciu latach udział rezerw celowych w wydatkach budżetu państwa kształtował się w wysokości od 5,2% (w 2020 r.) do 8,9% (w 2022 r.)²⁶.

Zaplanowanie tak wysokich rezerw wynikało przede wszystkim z uwzględnienia w nich wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 30 634,3 mln zł. Wielkość tej rezerwy wzrosła w stosunku do ustawy budżetowej na 2024 r. ponad dwuipółkrotnie, a uzasadnieniem dla tego wzrostu była potrzeba zapewnienia środków w funduszu na wykup obligacji oraz na zapłatę odsetek od obligacji wyemitowanych lub planowanych do emisji przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Tak jak w latach poprzednich, w 2025 r. utworzono w budżecie państwa rezerwy o ogólnych tytułach, bez wskazania konkretnego celu przeznaczenia środków. Dotyczyło to rezerw celowych w:

- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych,*
 - poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych,*
 - poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania.*
- Planowanie rezerw o tak ogólnym charakterze w praktyce umożliwiało – na etapie realizacji budżetu – finansowanie dowolnych zadań bez kontroli parlamentarnej. W rezerwach tych, a także w rezerwie celowej, w 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* zaplanowano środki na różne, niepowiązane ze sobą zadania. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli

²⁶ W analizie wzięto pod uwagę ustawy budżetowe na lata 2015-2024 w ich pierwotnym brzmieniu.

kumulowanie środków na wiele niepowiązanych ze sobą zadań w jednej rezerwie celowej nie służy przejrzystości budżetu państwa, szczególnie w przypadku łączenia pod ogólnym tytułem zadań o znacznej wartości. NIK stoi na stanowisku, że środki na poszczególne zadania, zwłaszcza w przypadku planowania znacznych kwot, powinny być ujmowane w odrębnych rezerwach celowych, zaś łączenie zadań w jednej rezerwie może mieć miejsce w przypadku zadań o pokrewnym charakterze i istotnych cechach wspólnych.

Wskazać również należy na zasadność ujmowania rezerw celowych w odpowiednich działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej. W 2025 r., tak jak w latach poprzednich, rezerwy celowe były ujmowane w dziale *Różne rozliczenia* i w rozdziale *Rezerwy ogólne i celowe*, z wyjątkiem rezerwy celowej na zadania z zakresu ochrony zdrowia ujętej we właściwym dziale *Ochrona zdrowia*. Taki sposób wykazywania rezerw celowych znacząco utrudniał, a często uniemożliwiał określenie, jakie wydatki w budżecie państwa zaplanowano na finansowanie poszczególnych obszarów działalności państwa.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przypisanie rezerwy celowej utworzonej w celu finansowania zadań z zakresu ochrony zdrowia do odpowiedniego działu i rozdziału klasyfikacji budżetowej stanowi dobrą praktykę. Takie rozwiązanie powinno być co do zasady stosowane również w odniesieniu do innych rezerw celowych.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie stwierdziła przypadki niewłaściwego przyporządkowania rezerw celowych do grup ekonomicznych. Co prawda dotyczyło to stosunkowo niewielkiej części (około 2,5%) wydatków zaplanowanych w rezerwach celowych, ale należy mieć na uwadze, że błędne sklasyfikowanie środków zniekształca obraz planowanych wydatków budżetu państwa oraz powoduje rozbieżności pomiędzy planem i wykonaniem wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje ponadto na nieprzejrzysty układ klasyfikacji budżetowej dotyczący ustalenia wielkości rezerw budżetowych. Na przykład rezerwy zaplanowane na 2025 r. w grupie *wydatki majątkowe* w rozdziale *Rezerwy ogólne i celowe* wykazano w kwocie 7,9 mld zł. Nie oznacza to jednak, że taką właśnie kwotę wydatków majątkowych zaplanowano w rezerwach ogólnych i celowych budżetu państwa, gdyż w rozdziale *Ogólna rezerwa budżetowa Rady Ministrów* również zaplanowano wydatki majątkowe w kwocie ponad 0,2 mld zł. Łącznie w tych dwóch rozdziałach zaplanowano wydatki wynoszące ok. 8,1 mld zł. Jednakże w części *Rezerwy celowe*, która nie obejmuje rezerwy ogólnej, wykazano wydatki majątkowe w kwocie 8,3 mld zł. Składały się na nią wydatki w rozdziale *Rezerwy ogólne i celowe* w wysokości 7,9 mld zł, ale także wydatki w dziale *Ochrona zdrowia* w wysokości 0,4 mld zł. Można wskazać, że ujmowanie wydatków o takich samych lub zbliżonych nazwach w różnych układach klasyfikacyjnych prowadzi do informacyjnego chaosu, zwłaszcza gdy wiąże się to z wykazywaniem różnych kwot wydatków.

Wydatki planowane na realizację programów wieloletnich wymienionych w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej prezentowane są w układzie klasyfikacyjnym funkcji, działań, zadań i podzadań, tj. w układzie zadaniowym, zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Wydatki budżetu państwa zawarte w ustawie budżetowej są natomiast prezentowane w załączniku nr 2 w układzie grup ekonomicznych, części

budżetowych, działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Zdaniem NIK, przyjęcie takiego rozwiązania utrudnia powiązanie wydatków wykazanych w załączniku nr 10 z wydatkami wykazanymi w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej. Rozwiązaniem tego problemu może być dodanie do klasyfikacji budżetowej jeszcze jednego wymiaru – programowego, w powiązaniu z którym byłaby możliwość określania mierników rezultatów, albo ujednolicenie dwóch układów funkcjonalnych (działowo-rozdziałowego i zadaniowego), przy czym pierwsze z tych rozwiązań wydaje się łatwiejsze do opracowania i wprowadzenia.

Odnosnie do planowania wieloletniego warto również zwrócić uwagę na nałożony na dysponentów części budżetu państwa obowiązek planowania wydatków w perspektywie wieloletniej, na podstawie wyjściowych kwot wydatków określanych przez Ministra Finansów w pismach limitowych przekazywanych poszczególnym dysponentom. Jak wskazano w kontroli prowadzonej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, danych dotyczących wyjściowych kwot wydatków na kolejne lata nie wykorzystuje się w pracach planistycznych tego urzędu, gdyż odbiegają one od przyszłych danych ustalonych na określony rok. Również podczas kontroli prowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazano, że proces planowania w układzie wieloletnim²⁷ nie jest przydatny dla tego ministerstwa, gdyż kwoty wydatków na kolejne lata nie są podstawą do podejmowania jakichkolwiek decyzji dotyczących finansowania zadań przez dysponentów, np. nie stanowią podstawy do zaciągania zobowiązań. Ponadto znaczna część wydatków jest włączana przez Ministra Finansów do budżetu tego ministerstwa dopiero w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na dany rok. Dodatkowo znaczne kwoty na finansowanie zadań resortu są ujmowane w rezerwach celowych budżetu państwa, co oznacza, że kwoty na kolejne lata nie odzwierciedlają docelowego poziomu finansowania. Powyższe uniemożliwia opracowywanie analiz i dokonywanie podziału limitu wydatków na kolejne lata.

Z informacji przekazanych podczas kontroli w Ministerstwie Finansów wynika, że rezygnacja z ustalania poszczególnym dysponentom wyjściowych kwot wydatków uniemożliwiałaby opracowywanie i monitorowanie realizacji średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego. Jednak, zdaniem NIK, do realizacji powyższych celów nie jest konieczne, aby dysponenci sporządzali plany wydatków na kolejne lata w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. Zamiast tego w Ministerstwie Finansów można dokonywać ekstrapolacji wydatków planowanych na rok następny, skorygowanych za pomocą wskaźników makroekonomicznych, oraz uwzględnić skutki planowanych zmian legislacyjnych.

Uzasadnieniem dla opracowywania przez dysponentów planów wydatków na kolejne lata mogłoby być przyjęcie zasady, że plany te będą wykorzystywane przy procesie planowania w okresie których dotyczą, z uwzględnieniem koniecznych korekt. Aby tak się stało, należałoby najpierw ustalić obowiązujące w latach następnych zasady waloryzacji wydatków, a w szczególności kwot bazowych wynagrodzeń, wydatków rzeczowych i świadczeń emerytalno-rentowych. Zasady te powinny zostać wówczas poddane opiniowaniu przez partnerów społecznych z Rady Dialogu Społecznego oraz w perspektywie następnych lat zmieniane tylko w takim zakresie, w jakim zmieniają się wielkości stanowiące punkt odniesienia dla planowanych wydatków lub w jakim zachodzą zmiany systemowe. Co do zasady dostosowanie planu wydatków do wskaźników waloryzacyjnych powinno

²⁷ Obecnie czteroletnim.

być przeprowadzane automatycznie, bez uzgadniania na nowo co roku zasad planowania budżetu. Obecnie liczba decyzji w zakresie planowania budżetu państwa podejmowanych na etapie opracowania ustawy budżetowej jest na tyle znacząca, że sporządzanie szczegółowego planu wydatków na dalsze lata nie ma uzasadnienia, jak wskazano w wyjaśnieniach przekazanych Najwyższej Izbie Kontroli podczas kontroli w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Przy opracowaniu projektów ustawy budżetowej na 2025 r. z sierpnia i września 2024 r. wykorzystano prognozę makroekonomiczną sporządzoną w Ministerstwie Finansów. Zdaniem NIK, prognoza ta uwzględniała zarówno warunki makroekonomiczne, jak i czynniki legislacyjne wpływające na gospodarkę. Prognoza tempa wzrostu produktu krajowego brutto na 2025 r. w wysokości 3,9% znajdowała się na poziomie zbliżonym zarówno do lipcowej projekcji Narodowego Banku Polskiego (3,8%), jak i konsensusu rynkowego analityków ankietowanych przez firmę Refinitiv (3,8%). Ministerstwo Finansów spodziewało się ożywienia inwestycji dzięki napływowi środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz zwiększeniu inwestycji w obronność, oczekiwano także wzrostu prywatnych inwestycji. Na wysokim poziomie miała utrzymać się dynamika spożycia prywatnego za sprawą wprowadzenia programu *Aktywny Rodzic* i tzw. „renty wdowiej”, dobrej koniunktury w gospodarce i na rynku pracy oraz odłożonych skutków działań podjętych w 2024 r., takich jak podwyżki wynagrodzeń w sektorze publicznym i podwyżki płac minimalnych, waloryzacja świadczenia 500 plus do 800 zł, a także obniżenie stawek VAT w pierwszym kwartale 2024 r.

W Ministerstwie Finansów przyjęto na 2025 r. prognozę inflacji na poziomie 5%. Wielkość ta była wyższa od konsensusu rynkowego (4,6%) i zbliżona do maksymalnych wskazań (5,2%) analityków ankietowanych przez firmę Refinitiv. Jednocześnie prognoza ta była zbieżna z prognozą Międzynarodowego Funduszu Walutowego z marca 2024 r.²⁸ oraz projekcją Narodowego Banku Polskiego²⁹, który podniósł prognozę inflacji z 3,4% w marcu 2024 r. do 5,2% w lipcu 2024 r. Uzasadnieniem dla formułowania prognoz inflacji znacząco przekraczających cel inflacyjny NBP wynoszący 2,5% było stopniowe wygaszanie tzw. tarczy antyinflacyjnej i przewidywany w związku z tym wzrost cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego oraz wzrost stawki podatku od towarów i usług na podstawowe produkty żywnościowe. Dodatkowymi czynnikami zwiększającymi presję inflacyjną na energię i żywność były wyższe prognozy cen surowców energetycznych i rolnych na rynkach światowych oraz niekorzystne dla krajowego rynku owoców warunki pogodowe w 2024 r.

Przechodząc do problematyki stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, wskazać należy, że zawarta w ustawie budżetowej na 2025 r. kwota wydatków, o której mowa art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: kwota wydatków SRW), wyniosła 1 895 759,4 mln zł. Była ona o 11,3% wyższa od analogicznej kwoty zawartej w ustawie budżetowej na 2024 r. Tak wysoki wzrost wynikał przede wszystkim z uwzględnienia w obliczeniach pięcioprocentowego wzrostu cen w gospodarce, prognozowanego w Ministerstwie Finansów na 2025 r., a także z:

²⁸ <https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>

²⁹ <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/07/Raport-o-inflacji-lipiec-2024-PL.pdf>

- realnej dynamiki produktu krajowego brutto w latach 2018–2025 w wysokości 103,67%, obliczonej z uwzględnieniem korekty za lata 2020-2021 wprowadzonej na podstawie art. 112d ust. 6 ustawy o finansach publicznych,
- zwiększenia o 1,2% kwoty startowej z 2024 r.³⁰ względem kwoty wydatków SRW na 2024 r.,
- uwzględnienia czterech działań dyskrejonalnych po stronie dochodów o łącznej wartości 18 919,4 mln zł; wartość ta stanowiła 1% kwoty wydatków SRW na 2025 r.

Warto zauważyć, że w 2024 r. nastąpiły istotne zmiany metodyki obliczania kwoty wydatków SRW. Wśród nich można wyróżnić trzy zmiany mające wpływ na kwotę wydatków SRW w 2025 r.

Po pierwsze, zwiększono zakres podmiotowy stabilizującej reguły wydatkowej o wydatki agencji wykonawczych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, innych niż Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³¹. Objęcie tak znacznej grupy jednostek stabilizującą regułą wydatkową ograniczyło możliwość wykazywania nierównowag w sektorze instytucji rządowych i samorządowych z pominięciem tej reguły.

Po drugie, z reguły wydatkowej wyłączono wydatki na krajowe współfinansowanie projektów objętych finansowaniem z Unii Europejskiej. Ta zmiana z kolei osłabiła wpływ reguły wydatkowej na finanse publiczne. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, przekazanego do Sejmu w dniu 21 czerwca 2024 r.³², oszacowano skutki tej zmiany w 2024 r. na 15,4 mld zł. Warto zauważyć, że na skutek opisywanej zmiany nawet bardzo niski udział środków unijnych w finansowaniu danego projektu powoduje wyłączenie z reguły wydatkowej wydatków ogółem na ten projekt. Istnieje ryzyko, że zmniejszając udział dofinansowania projektów środkami europejskimi i tym samym zwiększając liczbę projektów objętych tym dofinansowaniem będzie można w przyszłości zwiększać wydatki wyłączone z tej reguły. Taka zmiana spowodowałaby zmniejszenie skuteczności reguły wydatkowej w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych, a w konsekwencji wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Po trzecie, regułą wydatkową objęto nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych. O ile sam kierunek zmian należy ocenić pozytywnie, to już ich zakres NIK uznaje za niewystarczający. Objęcie regułą wydatkową nieodpłatnie przekazywanych skarbowych papierów wartościowych wyłącznie jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych skutkowało wyłączeniem z tej reguły w 2025 r. skarbowych papierów wartościowych o wartości 17 064 mln zł.

Warto również zwrócić uwagę na zmianę wskaźnika cen stosowanego we wzorze na obliczenie kwoty wydatków SRW, podanym w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach

³⁰ Kwota ta stanowiła wielkość bazową do obliczenia kwoty wydatków SRW na 2025 r.

³¹ Fundusz ten był uwzględniony w stabilizującej regule wydatkowej już w latach poprzednich.

³² Druk nr 472 – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

publicznych. Dotychczas był to wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Od 2025 r. we wzorze na obliczanie kwoty wydatków SRW uwzględnia się deflator produktu krajowego brutto, wyrażający ogólny poziom cen w gospodarce. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zmiana ta jest zasadna, gdyż w omawianym wzorze wykorzystuje się dane dotyczące realnej dynamiki produktu krajowego brutto, a nie realnej dynamiki spożycia gospodarstw domowych. W związku z tym, efektem wprowadzonej zmiany jest większa spójność pomiędzy poszczególnymi elementami wzoru.

Kwota wydatków SRW na 2025 r. została policzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Podstawą do obliczenia tej kwoty były: kwota startowa z 2024 r., wymienione wcześniej wskaźniki waloryzacyjne dotyczące planowanego deflatora PKB i średniookresowej, realnej dynamiki produktu krajowego brutto, a także prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych.

Kwota startowa z 2024 r. została określona przez Sejm w art. 39 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, na podstawie obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów. Wyniosła ona 1 724 188,9 mln zł. Z uzasadnienia projektu tej ustawy wynika, że kwotę startową z 2024 r. obliczono w wyniku zsumowania:

- kwoty wydatków SRW na 2024 r., określonej w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na 2024 r., w wysokości 1 703 995,9 mln zł,
- maksymalnej wartości nominalnej skarbowych papierów wartościowych planowanych w ustawie budżetowej na 2024 r. do nieodpłatnego przekazania; wartość ta wyniosła 24 000 mln zł,
- zaplanowanych na 2024 r. wydatków jednostek włączonych do SRW w 2025 r.; wydatki te – po konsolidacji – uwzględniono w kwocie startowej w wysokości 11 642,4 mln zł,

oraz odjęcia wydatków w wysokości 15 449,4 mln zł zaplanowanych na 2024 r. na krajowe współfinansowanie projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dwa z czterech elementów obliczeń kwoty startowej z 2024 r. – kwotę wydatków SRW na 2024 r. i wartość nominalną skarbowych papierów wartościowych włączonych do reguły wydatkowej – obliczono nieprawidłowo.

Przy ustalaniu kwoty startowej z 2024 r. z obliczeń nie wyeliminowano finansowych skutków działania dyskrejonalnego polegającego na wprowadzeniu opłaty mocowej. Dochody z tytułu tej opłaty zostały uwzględnione w obliczeniach kwoty wydatków SRW w 2021 r., zaktualizowanych w latach 2022-2023, mimo że otrzymujące je jednostki nie były objęte regułą wydatkową. Po przeliczeniu skutków tego działania na wartość z 2025 r. otrzymano wielkość zawyżenia kwoty wydatków SRW w 2025 r. wynoszącą 8049,4 mln zł.

W obliczeniach kwoty startowej z 2024 r. uwzględnione zostały także zaliczki netto planowane na zakup sprzętu wojskowego³³ w 2023 r., mimo że od 2024 r. zaliczki te nie są ujmowane w kwocie wydatków SRW, tylko bezpośrednio zwiększają limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych (dalej: limit wydatków SRW), jako wartość klauzuli obronnej. W rezultacie, przy obliczaniu limitu wydatków SRW w 2025 r. uwzględniono zarówno zaliczki netto planowane na zakup sprzętu wojskowego w 2023 r.,

³³ Przez zaliczki netto rozumie się różnicę pomiędzy planowanymi na dany rok wydatkami na zakup sprzętu wojskowego i planowaną na ten sam rok wartością dostaw sprzętu wojskowego.

jak i planowane w 2025 r., co NIK uznała za niecelowe. Skutkiem niewyeliminowania z obliczeń zaliczek netto planowanych na zakup sprzętu wojskowego w 2023 r. było zawyżenie obliczeń kwoty wydatków SRW na 2025 r. o 51 698,6 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała jeszcze jeden problem, który może wystąpić w związku z realizacją klauzuli obronnej. W niektórych latach dojść może do skumulowania dostaw sprzętu wojskowego, co spowodowałoby znaczące obniżenie limitu wydatków SRW i mogłoby doprowadzić do braku środków na realizację nawet podstawowych zadań państwa, niezwiązanych z celami obronnymi, np. z zakresu oświaty, ochrony zdrowia lub porządku publicznego. Skutkowałoby to koniecznością zawieszenia stosowania reguły wydatkowej.

Powyższy opis wskazuje na potencjalnie wadliwe działanie mechanizmu klauzuli obronnej. W celu ograniczenia ryzyka kumulacji w niektórych latach wartości dostaw sprzętu wojskowego zasadne byłoby publikowanie informacji o przewidywanej wartości klauzuli obronnej w perspektywie wieloletniej.

NIK zwraca uwagę, że wraz z pojawieniem się klauzuli obronnej zmniejszyła się przejrzystość stosowania stabilizującej reguły wydatkowej. Klauzula obronna dotyczy bowiem nie wydatków kasowych, które są łatwo obserwowalne, lecz różnicy *między przedpłatami/płatnościami na zakup sprzętu wojskowego (które są rejestrowane jako wydatek w obliczanej metodą kasową SRW), a dostawami sprzętu, które księgowane są metodą memoriałową i mają wpływ na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych*³⁴.

W celu obliczenia kwoty startowej z 2024 r., stanowiącej kwotę bazową do obliczenia kwoty wydatków SRW na 2025 r., do kwoty wydatków SRW na 2024 r. doliczono między innymi maksymalną, ustaloną w ustawie budżetowej na 2024 r. wartość skarbowych papierów wartościowych planowanych do nieodpłatnego przekazania zarówno jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak i jednostkom spoza tego sektora. Wartość ta wyniosła 24 000 mln zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, podczas obliczania kwoty startowej z 2024 r. należało uwzględnić jedynie wartość skarbowych papierów wartościowych planowanych do nieodpłatnego przekazania jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych, których wydatki nie są objęte stabilizującą regułą wydatkową. Przekazanie skarbowych papierów wartościowych jednostkom nienależącym do tego sektora nie podlega ograniczeniom stabilizującej reguły wydatkowej, dlatego nie powinno wpływać na zwiększenie kwoty startowej z 2024 r. Również nie powinno wpływać na zwiększenie tej kwoty przekazanie skarbowych papierów wartościowych jednostkom należącym do sektora instytucji rządowych i samorządowych, których wydatki są objęte stabilizującą regułą wydatkową. W przypadku tych jednostek wydatki sfinansowane ze środków pochodzących ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych były uwzględniane w regule wydatkowej już wcześniej, dlatego zmiana przepisów w 2024 r. nie miała na nie wpływu. Skutkiem tej nieprawidłowości było zawyżenie obliczenia kwoty i limitu wydatków SRW w 2025 r. o 23 570,4 mln zł.

³⁴ Druk sejmowy nr 3422 z 30 czerwca 2023 r., Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, s. 2.

Należy zauważyć, że o ile w obliczeniach kwoty startowej z 2024 r. uwzględniono maksymalną wartość skarbowych papierów wartościowych planowanych do nieodpłatnego przekazania w 2024 r., to przy podziale limitu wydatków SRW na 2025 r. wzięto pod uwagę wyłącznie wartość skarbowych papierów wartościowych zaplanowanych do przekazania Uniwersytetowi Warszawskiemu w wysokości 150 mln zł.

W obliczeniach kwoty wydatków SRW na 2025 r. uwzględniono wartość czterech działań dyskrejonalnych, z tego wartość:

- skutku niepodjęcia zmian systemowych na skali podatkowej przy rosnących dochodach oszacowano na 10 440,7 mln zł; w 2025 r. miało miejsce utrzymywanie progów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych na niezmiennym poziomie;
- działań systemowych odnoszących się do podatku akcyzowego oszacowano na 5859,7 mln zł;
- wprowadzenia podatku minimalnego w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (dalej: CIT) po modyfikacji i odroczeniu wejścia w życie przepisów wprowadzonych w ustawie z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw oszacowano na 1419 mln zł;
- objęcia wszystkich podmiotów systemem SENT w zakresie przewozu betonu gotowego do wylania oszacowano na 1200 mln zł.

Łączny udział wartości tych działań w kwocie wydatków SRW na 2025 r. wyniósł około 1%, przy czym udział wartości skutku zamrożenia progów w PIT wyniósł około 0,6% tej kwoty, a udział działań odnoszących się do podatku akcyzowego – 0,3%. Pozostałe dwa działania miały mniejszy wpływ na wielkość omawianej kwoty.

Odnosnie do działania dyskrejonalnego dotyczącego niepodjęcia zmian systemowych na skali podatkowej przy rosnących dochodach można mieć wątpliwości, czy uprawnione jest podejście, w którym brak działania traktuje się jak działanie dyskrejonalne. Jednak ze względu na fakt, że podejście przyjęte w Ministerstwie Finansów jest ekonomicznie uzasadnione i zgodne z istotą stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała w tym zakresie nieprawidłowości. Zwróciła jednak uwagę, że podejście takie może prowadzić do niejasności, jak definiować działanie dyskrejonalne. W celu wyeliminowania lub przynajmniej ograniczenia tych niejasności Minister Finansów powinien, zdaniem NIK, uszczegółowić definicję działania dyskrejonalnego na potrzeby stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

NIK uznała za niecelowe uwzględnienie wśród działań dyskrejonalnych objęcia wszystkich podmiotów systemem SENT w zakresie przewozu betonu gotowego do wylania. Wejście w życie przepisów dotyczących tego działania było w 2025 r. obarczone wysokim ryzykiem, a wejście w życie tych przepisów już z początkiem 2025 r. było niemożliwe do przeprowadzenia według wiedzy z końca września 2024 r., gdy Rada Ministrów uchwałała projekt ustawy budżetowej na 2025 r. Mimo że przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy rozszerzającej zakres działania systemu SENT zaplanowano na czwarty kwartał 2024 r.³⁵, to informację o tym projekcie opublikowano na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

³⁵ Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/24/012 – *Przeciwdziałanie uszczuplaniu dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego*, str. 54.

dopiero 5 maja 2025 r.³⁶ Poza opracowaniem samego projektu ustawy należało również zaplanować czas na konsultacje zewnętrzne oraz uzgodnienia z innymi organami administracji rządowej, a także na prace w Sejmie i Senacie oraz na podpisanie ustawy przez Prezydenta przed publikacją w Dzienniku Ustaw. Ponadto, zgodnie z formularzem DRM³⁷ z września 2024 r., datę wejścia w życie działania określono na sześć miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

Wartość działania oszacowano na 1200 mln zł rocznie. Taką samą wartość uwzględniono w obliczeniach kwoty wydatków SRW w 2025 r. Oznacza to, że opisywane działanie powinno wejść w życie już z początkiem 2025 r., aby możliwe było osiągnięcie w omawianym roku dochodów w prognozowanej kwocie.

Biorąc pod uwagę powyższe fakty, należy wskazać, że w ostatnich dniach września 2024 r., gdy Minister Finansów przedstawiał Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na 2025 r., nie było podstaw, aby zakładać, że działanie dyskrecyjne związane ze zmianą systemu monitorowania przewozu i obrotu (SENT) wejdzie w życie na początku 2025 r. Co więcej, nawet przyjęcie założenia, że działanie to wejdzie w życie w trakcie 2025 r., było obarczone dużym ryzykiem. Ostatecznie rządowy projekt ww. ustawy wpłynął do Sejmu RP 13 lutego 2026 r.³⁸, a 17 kwietnia 2026 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw³⁹.

NIK wskazuje na zasadność podjęcia przez Ministra Finansów prac nad zmianą ustawy o finansach publicznych w zakresie uwzględniania skutków działań dyskrecyjnych w regule wydatkowej. Zasadne jest, aby działanie dyskrecyjne było uwzględniane w regule wydatkowej dopiero w roku, w którym wartość tego działania wyniesie co najmniej 0,03% PKB. Obecnie, zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, próg ten odnosi się nie do wartości działania w danym roku budżetowym, ale do wartości działania w okresie 12 kolejnych miesięcy począwszy od miesiąca rozpoczęcia stosowania działania dyskrecyjnego. To rozwiązanie stwarza trzy problemy. Po pierwsze, w przypadku wprowadzenia danego działania pod koniec roku może się okazać, że wpływy w tym roku będą mało istotne. Uwzględnianie ich w regule wydatkowej byłoby wówczas niezgodne z celem wprowadzenia progu istotności, o którym mowa powyżej. Po drugie,

³⁶ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-systemie-monitorowania-drogowego-i-kolejowego-przewozu-towarow-oraz-obrotu-paliwami-opalowymi-oraz-niektorych-innych-ustaw3>.

³⁷ Formularz ten jest dokumentem roboczym Ministerstwa Finansów. Jak wynika z opisu tego formularza, dane w nim zawarte są wykorzystywane w Ministerstwie Finansów do „obliczania kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej, prognozy dochodów BP i sektora GG oraz wpływu skutków działań na dochody sektora GG”, czyli sektora instytucji rządowych i samorządowych. W kolejnych wierszach formularza są przedstawiane poszczególne działania dyskrecyjne, w podziale na podmioty, na które oddziałuje zmiana. W kolumnach określa się między innymi: departament wprowadzający dane (merytorycznie właściwy dla danego działania), nazwę zmiany systemowej, nazwę i datę aktu prawnego albo jego projektu, etap prac legislacyjnych, nr projektu lub druku, adres publikacji projektu wraz z uzasadnieniem i OSR, datę wejścia w życie lub wdrożenia działania, pierwszy rok wpływu na sektor GG, informację, czy działanie ma skutki poza horyzontem czasowym formularza, opis działania oraz informacje dodatkowe, informację, których obszarów dochodów i których podmiotów dotyczą skutki działania, a także prognozowane wartości działania w kolejnych latach.

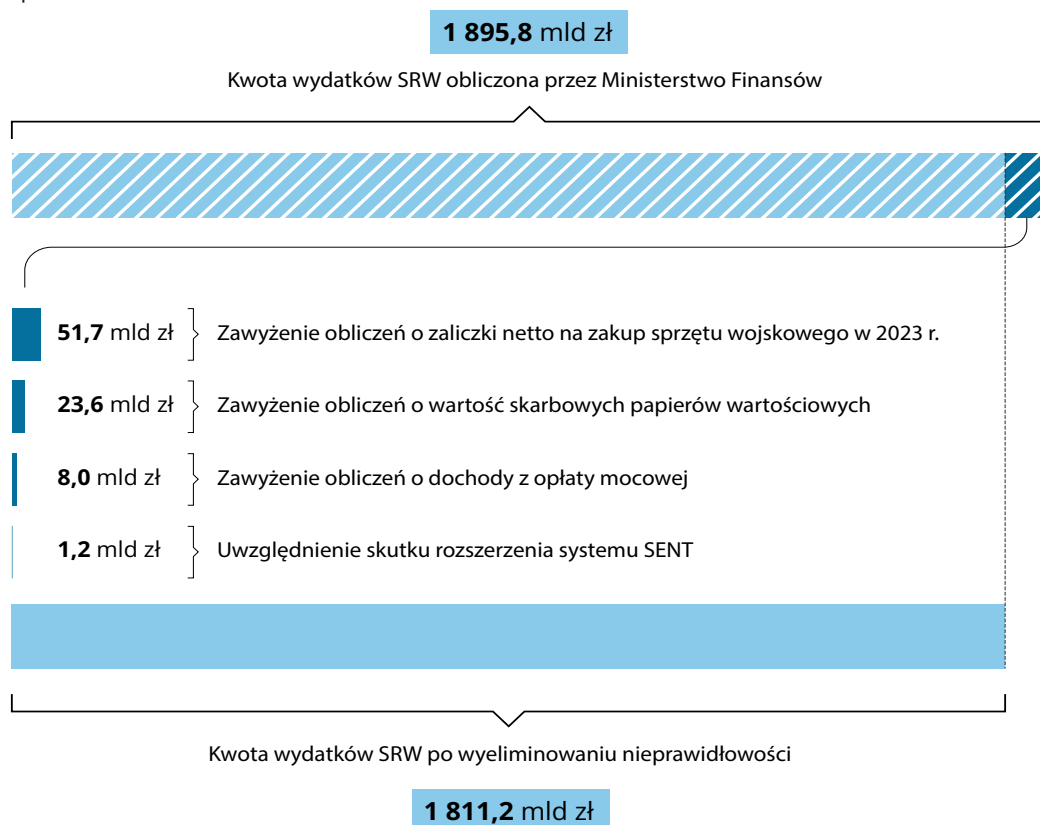
³⁸ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/dok?OpenAgent&10-5379-2026-20>.

³⁹ Druk nr 2272 – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

jeśli duża, a nawet przeważająca część dochodów z tych 12 miesięcy będzie dotyczyła roku kolejnego, to odnoszenie ich do progu wyznaczonego na podstawie PKB z roku poprzedniego będzie niepoprawne metodycznie, zwłaszcza że inne dochody z tego okresu będą już odnoszone do progu wyznaczonego na podstawie PKB z roku następnego. Po trzecie, wskazanie, że wartość działania odnosi się do okresu 12 kolejnych miesięcy począwszy od miesiąca rozpoczęcia stosowania działania dyskrejonalnego, może oznaczać, iż część działań nie zostanie uwzględniona w regule wydatkowej, mimo że ich dwunastomiesięczna wartość przekroczy próg 0,03% PKB, tyle że nie w ciągu 12 miesięcy począwszy od miesiąca rozpoczęcia stosowania działania dyskrejonalnego. Przykładowo: znaczące dochody mogą pojawić się dopiero w drugim lub trzecim roku od wprowadzenia działania.

Skutki finansowe stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w zakresie kwoty wydatków SRW wyniosły łącznie 84 518,4 mln zł. Po odjęciu tej wielkości od kwoty wydatków SRW ujętej w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na 2025 r. otrzymano kwotę wydatków SRW równą 1 811 241 mln zł. Zdaniem NIK, tyle powinna wynieść poprawnie ustalona kwota wydatków SRW.

Infografika 6. Kwota wydatków SRW obliczona w Ministerstwie Finansów oraz skutki stwierdzonych nieprawidłowości



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W Ministerstwie Finansów w celu obliczenia limitu wydatków SRW, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, odjęto od kwoty wydatków SRW planowane wydatki lub koszty jednostek wyłączonych z tego limitu oraz dodano wartość klauzuli obronnej, o której mowa w art. 112aa ust. 4a ustawy o finansach publicznych⁴⁰. Wartość tej klauzuli została ustalona na podstawie danych Ministra Obrony Narodowej przekazanych na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej. Z obliczeń wyeliminowano transfery środków od jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową, dzięki czemu nie liczono tych samych wydatków podwójnie.

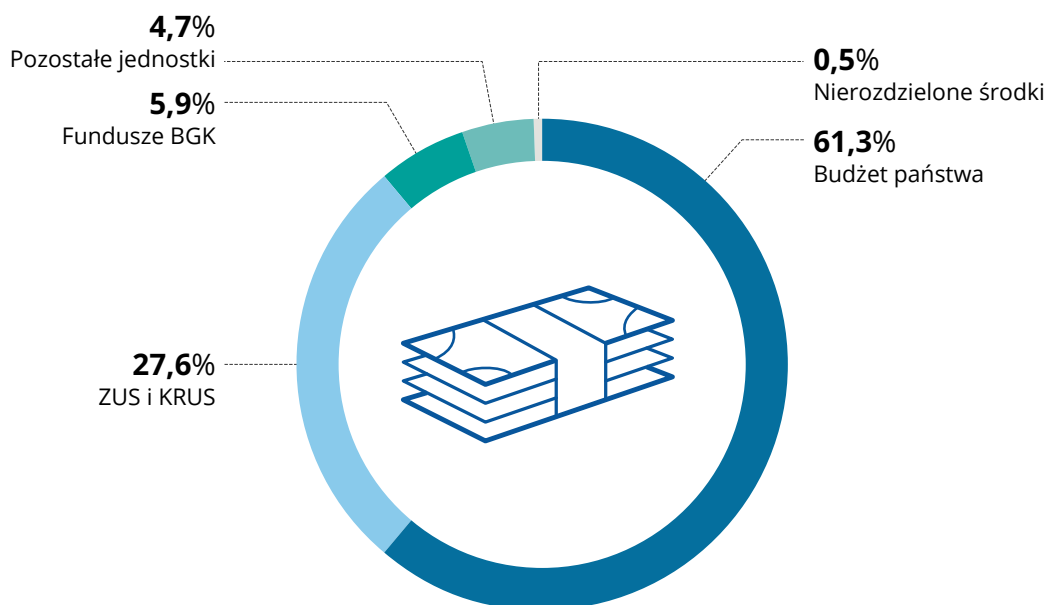
W obliczeniach limitu wydatków SRW przyjęto za dużą o 278,1 mln zł kwotę kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia w stosunku do kwoty obliczonej zgodnie z art. 112aa ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wynikało to z niewyeliminowania z obliczeń części środków na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Skutkowało to zaniżeniem o wskazaną wielkość limitu wydatków SRW oraz limitu wydatków budżetu państwa obliczonego na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej.

Na skutek wystąpienia opisanych powyżej nieprawidłowości dotyczących kwoty wydatków SRW i kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia, przeprowadzone w Ministerstwie Finansów obliczenia limitu wydatków SRW określonego w art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej na 2025 r. na poziomie 1 396 672,4 mln zł zostały zawyżone o 84 240,3 mln zł w stosunku do limitu wydatków SRW obliczonego w sposób rzetelny i celowy, zgodnie z art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Z obliczeń wykonanych w Ministerstwie Finansów wynika, że na wydatki budżetu państwa planowano przeznaczyć 61,3% limitu wydatków SRW, na wydatki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i zarządzanych przez niego funduszy oraz wydatki Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i funduszy zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – 27,6%, na wydatki funduszy BGK – 5,9%, a na wydatki pozostałych jednostek objętych tym limitem – 4,7%. Ponadto nierozdzielone zostało 0,5% limitu wydatków SRW.

⁴⁰ W latach 2024-2025 klauzula obronna stanowiła różnicę pomiędzy planowanymi wydatkami na zakup sprzętu wojskowego w danym roku a wartością dostaw tego sprzętu w tym samym roku.

Infografika 7. Podział limitu wydatków SRW ustalonego w art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej na 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dokonując podziału limitu wydatków SRW w 2025 r., w Ministerstwie Finansów nieprawidłowo ustalono kwoty wydatków:

- funduszy BGK w wyniku zaniżenia o 304,4 mln zł wydatków Funduszu Kolejowego i zawyżenia o 152 tys. zł wydatków Funduszu Mieszkaniowego,
- funduszy zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w wyniku zawyżenia o 54,2 mln zł wydatków Funduszu Administracyjnego,
- państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, w wyniku zawyżenia o 25,6 mln zł wydatków Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Po doliczeniu do kwoty planowanych wydatków budżetu państwa objętych stabilizującą regułą wydatkową wydatków wyłączonych z tego limitu obliczono limit wydatków budżetu państwa ustalony w art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na 2025 r. w wysokości 921 618,2 mln zł. Dodając do tej kwoty środki nierozdzielone w wyniku podziału limitu wydatków SRW w wysokości 6742,7 mln zł, otrzymano kwotę 928 360,9 mln zł. Był to, według obliczeń Ministerstwa Finansów, limit wydatków ogółem budżetu państwa możliwy do zaplanowania w 2025 r. przy uwzględnieniu stabilizującej reguły wydatkowej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w wyniku zaistnienia opisanych powyżej nieprawidłowości obliczenia tej kwoty zostały zawyżone o 84 464,8 mln zł w stosunku do kwoty obliczonej w sposób celowy i rzetelny, zgodnie z art. 122aa ust. 2, 2a i 2e ustawy o finansach publicznych.

Po wyeliminowaniu tych nieprawidłowości z obliczeń i uwzględnieniu środków pozostałych po podziale limitu wydatków SRW, możliwy do zaplanowania, zgodnie z regułą wydatkową, limit wydatków budżetu państwa powinien wynieść 843 896,1 mln zł. Był on o 77 722,1 mln zł niższy od limitu wydatków budżetu państwa ustalonego w art. 1 ust. 2

ustawy budżetowej na 2025 r. Skutkiem tego było pogłębienie skali nierównowagi finansowej państwa. Przy prawidłowo stosowanej regule wydatkowej deficyt budżetu państwa uchwalony w ustawie budżetowej lub inne pozycje kształtujące skalę tej nierównowagi musiałyby być odpowiednio niższe.

Oprócz tego należy wskazać, że na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r. w dalszym ciągu stosowano większość rozwiązań wprowadzonych w latach wcześniejszych w celu omijania lub osłabienia działania stabilizującej reguły wydatkowej. Z pominięciem tej reguły zaplanowano w budżecie państwa wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy w wysokości ponad 29 mld zł. Zgodnie z art. 112aa ust. 2b ustawy o finansach publicznych, w kwocie wydatków SRW nie uwzględnia się wpłaty z budżetu państwa do tych dwóch funduszy. Oznacza to, że jeżeli ich wydatki są finansowane ze środków pozyskanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, to podlegają stabilizującej regule wydatkowej, jeżeli natomiast te same wydatki zostaną sfinansowane ze środków otrzymanych z budżetu państwa, to nie podlegają tej regule. Mimo że od strony ekonomicznej takie rozróżnienie jest niezasadne, to umożliwiło ono łatwe omijanie reguły wydatkowej. Co prawda przepis umożliwiający stosowanie tego rozwiązania został uchylony w art. 35 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej, jednak nowa regulacja będzie miała zastosowanie dopiero przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2027.

Rozwiązaniem osłabiającym działanie stabilizującej reguły wydatkowej było wyłączenie wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy finansowanych ze źródeł pozabudżetowych z limitu wydatków SRW. Chociaż wydatki ujęte w planach finansowych tych funduszy na dzień 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy są odejmowane, co do zasady, od kwoty wydatków SRW przy obliczaniu limitu wydatków SRW, to późniejsze zwiększenie planowanych wydatków tych funduszy nie ma już wpływu na realizację reguły wydatkowej, gdyż nie są one wliczane do wskazanego wyżej limitu. O ile w przypadku Funduszu Pomocy argumentem za takim działaniem mogło być ryzyko wystąpienia w 2025 r. nagłej potrzeby zwiększenia wydatków w związku z wojną w Ukrainie, choć już nie tak wysokie jak na początku tej wojny, to w przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie było żadnych przesłanek, żeby zakładać, że wydatki tego funduszu wzrosną znacząco na skutek nieprzewidzianych zdarzeń związanych w epidemią COVID-19. Minister Zdrowia wydał 14 czerwca 2023 r. rozporządzenie w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego z dniem 1 lipca 2023 r.⁴¹ Tym samym wyłączenie wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z limitu wydatków SRW straciło wówczas uzasadnienie i od tamtej pory służyło omijaniu reguły wydatkowej.

Trzeci mechanizm, opisany już wcześniej, polegał na przekazywaniu podmiotom nieobjętym tą regułą i niezaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych skarbowych papierów wartościowych w miejsce wydatków.

Bardzo istotnym czynnikiem osłabiającym działanie stabilizującej reguły wydatkowej było dodanie do kwoty wydatków SRW w 2023 r. wydatków inwestycyjnych w wysokości

⁴¹ Dz. U. poz. 1118.

194 878,3 mln zł w celu wyznaczenia kwoty startowej do obliczenia kwoty wydatków SRW na 2024 r. Należy przypomnieć, że kiedy w 2023 r., na mocy ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska⁴², z SRW wyłączono wydatki inwestycyjne budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych i funduszy BGK (art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy), to nie obniżono kwoty wydatków SRW. Kiedy natomiast w 2024 r. powrócono do ujmowania wydatków inwestycyjnych w kwocie wydatków SRW, wówczas kwotę startową na 2024 r. zwiększono o wydatki inwestycyjne. Dzięki temu nastąpił znaczący wzrost wartości kwoty wydatków SRW – jeszcze w 2022 r. wynosiła ona 1 054 767,5 mln zł, a w 2024 r. już 1 703 996 mln zł, tj. o 62% więcej niż w 2022 r., pomimo że w 2024 r. w kwocie tej nie uwzględniano już zaliczek netto na zakup sprzętu wojskowego. To w dużym stopniu pokazuje, dlaczego stabilizująca reguła wydatkowa przestała stabilizować finanse publiczne, a także częściowo tłumaczy, dlaczego w lipcu 2024 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu.

Zwiększenie kwoty startowej z 2023 r. o wydatki inwestycyjne miało również konsekwencje dla realizacji SRW w 2025 r. Kwota ta stanowiła bowiem punkt odniesienia na lata następne, umożliwiając ponoszenie bardzo wysokich wydatków publicznych również po 2024 r. W 2025 r., tak jak w latach poprzednich, stabilizująca reguła wydatkowa – ze względu na zastosowanie wyżej opisanych mechanizmów osłabiających jej działanie – nie spełniała swojej roli i nie zapewniała równowagi finansów publicznych. Według szacunków Ministerstwa Finansów przedstawionych w *Sprawozdaniu z wdrażania Średniookresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego na lata 2025-2028*, opublikowanym w kwietniu 2025 r.⁴³, nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wynieść w 2025 r. 6,3% PKB, jednak już we wrześniu 2025 r. Ministerstwo Finansów prognozowało ten deficyt na poziomie 6,9% PKB⁴⁴. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wzrosnąć z 55,3% PKB w 2024 r. do 59,8% PKB w 2025 r.⁴⁵ Warto zauważyć, że mimo zaplanowania zarówno tak wysokiego deficytu, jak i wysokich wydatków publicznych na poziomie 50,3% PKB⁴⁶, według obliczeń Ministerstwa Finansów nie podzielono ponad 6,7 mld zł limitu wydatków SRW. Oznacza to, że przy pełnym podziale tego limitu deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mógł być jeszcze wyższy i przekroczyć 7% PKB⁴⁷. Zgodnie z informacją Głównego Urzędu Statystycznego, deficyt ten wyniósł w 2025 r. aż 7,3% PKB⁴⁸. Należy podkreślić, że tak wysoki stopień nierównowagi finansów

⁴² Dz. U. poz. 1747, ze zm.

⁴³ *Sprawozdanie z wdrażania Średniookresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego na lata 2025-2028*, kwiecień 2025 r., s. 10. Adres publikacyjny: <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>. Dostęp: 20 stycznia 2026 r.

⁴⁴ Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*, wrzesień 2025, s. 23. Adres publikacyjny: <https://www.gov.pl/web/finanse/strategie-zarzadzania-dlugiem>. Dostęp: 20 stycznia 2026 r.

⁴⁵ Tamże, s. 5.

⁴⁶ *Sprawozdanie z wdrażania Średniookresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego...*, op. cit., s. 11.

⁴⁷ W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. z września 2024 r. prognozowano na 2025 r. wartość produktu krajowego brutto w cenach bieżących w wysokości 3973,1 mld zł. Niepodzielona część limitu wydatków SRW stanowiła więc około 0,2% PKB.

⁴⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2022-2025*, Informacje sygnałowe, 22 kwietnia 2026 r.

publicznych osiągnięto w warunkach korzystnej koniunktury gospodarczej, czyli w okresie, w którym reguła wydatkowa powinna znacznie silniej oddziaływać na finanse publiczne niż w okresach spowolnienia wzrostu gospodarczego, kiedy potrzebne jest poluzowanie rygorów fiskalnych w celu ożywienia gospodarki. Powyższe dane świadczą o tym, że stabilizująca reguła wydatkowa nie zapobiegła nadmiernemu wzrostowi wydatków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega działania Ministra Finansów na rzecz wzmocnienia stabilizującej reguły wydatkowej, w tym dotyczące: włączenia do niej operacji związanych z przekazywaniem skarbowych papierów wartościowych niektórym podmiotom, objęcia wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy limitem wydatków SRW, uchylenia kwestionowanego przez NIK art. 112aa ust. 2b ustawy o finansach publicznych, a także rozszerzenia zakresu podmiotowego omawianej reguły. Wprowadzenie tych rozwiązań może przyczynić się do przywrócenia równowagi finansów publicznych w następnych latach, ale aby tak się stało, należy podjąć bardziej zdecydowane działania prowadzące do eliminacji wyżej opisanych mechanizmów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na brak powiązania stabilizującej reguły wydatkowej z krajowymi regułami długu publicznego. W art. 216 ust. 5 Konstytucji RP wskazano, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto. Ponadto w art. 86 ustawy o finansach publicznych opisano procedury ostrożnościowe wprowadzane po przekroczeniu przez wartość państwowego długu publicznego 55% PKB lub osiągnięciu co najmniej 60% PKB. Brak powiązania wyżej wymienionych progów ostrożnościowych z regułą wydatkową oznacza, że w sytuacji zbliżenia się lub przekroczenia określonego poziomu państwowego długu publicznego w relacji do PKB nie działają mechanizmy korygujące wielkość wydatków wyznaczoną na podstawie tej reguły. W pierwotnej wersji reguły wydatkowej było zapewnione powiązanie kwoty wydatków SRW z wysokością państwowego długu publicznego poprzez mechanizm korekty, który uruchamiał się po przekroczeniu określonej wielkości tego długu w stosunku do PKB.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, reguła wydatkowa powinna zapewniać zgodność polityki fiskalnej zarówno z regułami Unii Europejskiej, jak i z Konstytucją RP oraz regułami ostrożnościowymi określonymi w ustawie o finansach publicznych.

Podobnie jak w latach poprzednich, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na małe wykorzystanie stabilizującej reguły wydatkowej w procesie planowania wydatków budżetu państwa. Limit wydatków SRW został ustalony dopiero w sierpniu 2024 r. na potrzeby przygotowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r., co oznacza, że reguła wydatkowa nie stanowiła punktu odniesienia na etapie określania przez Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków budżetu państwa na 2025 r. W związku z tym, że nierozdzielona część limitu wydatków SRW wyniosła 6742,7 mln zł, na dalszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej nie było konieczne dostosowywanie limitów wydatków przyznanych poszczególnym dysponentom części budżetu państwa do rygorów wynikających ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na 2025 r. zawierało wszystkie wymagane prawem elementy, określone w art. 142 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Mimo to, tak jak we wcześniejszych latach, opis części zagadnień był niepełny i niewystarczający do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa. Nie dostarczał również informacji o niektórych, istotnych kwotowo pozycjach w tym budżecie.

Podobnie jak w dwóch poprzednich latach, w przekazanym do Sejmu uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. rozdział dotyczący dochodów został opracowany nierzetelnie. Mimo że w uzasadnieniu opisano czynniki wpływające na dynamikę głównych kategorii makroekonomicznych oraz dokonano analizy wrażliwości deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz kwoty wydatków SRW na zmiany wskaźników makroekonomicznych, to zabrakło czytelnego powiązania tych wskaźników z dochodami budżetu państwa, w tym analizy wrażliwości prognozy dochodów budżetu państwa na zmianę wskaźników makroekonomicznych mających największy wpływ na tę prognozę. Biorąc pod uwagę, że sporządzony dokument jest uzasadnieniem ustawy budżetowej, czyli przede wszystkim budżetu państwa, celowe było zarówno omówienie wpływu czynników makroekonomicznych na prognozę dochodów budżetu państwa, przy założeniu braku zmian systemowych, w tym przedstawienie analizy wrażliwości prognozy dochodów na zmiany głównych parametrów makroekonomicznych, jak i omówienie wpływu na tę prognozę zmian systemowych. Zagadnienia te powinny zostać opisane, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w uzasadnieniu. Bez takiego omówienia związek pomiędzy prognozą makroekonomiczną a budżetem państwa jest niejasny.

W uzasadnieniu nie podano skutków budżetowych większości opisywanych tam zmian dotyczących głównych dochodów podatkowych, przez co nie wiadomo, czy miały one istotny, czy marginalny wpływ na prognozowane dochody. Nie podano również, jaki wpływ na dynamikę poszczególnych dochodów miały zmiany systemowe, a jaki czynniki makroekonomiczne.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przedstawienie analizy wrażliwości dochodów budżetu państwa na zmiany najważniejszych – dla planowania tych dochodów – parametrów makroekonomicznych oraz podanie, w jakim stopniu na prognozę dochodów będą oddziaływały czynniki makroekonomiczne, a w jakim – zmiany systemowe, znacząco poprawiłoby wartość informacyjną uzasadnienia projektu ustawy budżetowej. Rzetelność tego opracowania wymaga, aby zostały w nim omówione wszystkie istotne zagadnienia, pozwalające zrozumieć przyczyny zaplanowania w budżecie państwa określonych wielkości dochodów.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. nie omówiono, jaki był wpływ zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa w 2025 r. W uzasadnieniu nie wskazano, ile wynosił limit wydatków budżetu państwa ustalony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Nie podano, pomiędzy które jednostki i w jakiej wysokości podzielono limit wydatków SRW. W poprzednich latach Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o zamieszczanie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji na temat wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu

ustawy budżetowej powinien być wykazany w przejrzysty sposób związek pomiędzy kwotą wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, limitem wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 tej ustawy, a budżetem państwa i innymi planami finansowymi objętymi tym limitem. W przeciwnym razie nie jest jasny cel podawania w ustawie budżetowej informacji o kwocie i limicie wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, celowe jest zamieszczanie w uzasadnieniu pełnego schematu dojścia od kwoty wydatków SRW do limitu wydatków wyznaczonego dla budżetu państwa. Pozwoli to na zrozumienie, w jaki sposób reguła wpływa na limit wydatków jednostek nią objętych, a w szczególności jak wpływa na wydatki ogółem jednostek finansowanych z budżetu państwa.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r., w rozdziale I.4 *Sektor finansów publicznych* omówiono prognozowany wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz prognozowaną wielkość długu publicznego. Jednakże w rozdziale tym nie omówiono prognozy dochodów i wydatków publicznych ani nie przedstawiono szczegółowych danych o tym sektorze w formie tabeli. W latach wcześniejszych, gdy jeszcze prezentowany był wynik sektora finansów publicznych, zakres publikowanych danych był znacznie szerszy. W uzasadnieniu omawiano wówczas dochody i wydatki publiczne, a ponadto prezentowano dane o dochodach, wydatkach i wyniku sektora finansów publicznych w układzie tabelarycznym. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadny jest powrót do bardziej szczegółowego omawiania prognozowanej sytuacji finansów publicznych, w tym do omówienia głównych dochodów i wydatków publicznych oraz do prezentowania takich danych w układzie tabelarycznym.

Przedstawiając w wyżej wskazanym rozdziale dane o prognozowanym deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych, nie wskazano jego wartości kwotowej. Podano jedynie, że deficyt ten wyniesie około 5,5% PKB. Nie przedstawiono informacji, jaki udział w jego powstaniu będzie miał deficyt budżetu państwa, jaki – deficyt innych jednostek/grup jednostek, które to będą jednostki i jaki deficyt osiągną. Nie omówiono także, w których jednostkach lub grupach jednostek prognozuje się znaczącą nadwyżkę. Podanie takich informacji dawałoby pełniejszy obraz, jaki jest udział poszczególnych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych w powstaniu nierównowagi w finansach publicznych oraz jaką część tej nierównowagi można przypisać do budżetu państwa, a jaką – do innych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych i których.

Brak szczegółowych danych w powyższym zakresie nie pozwalał między innymi przeanalizować przyczyn znaczącej zmiany wielkości prognozy deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. w porównaniu z prognozą sporządzoną na potrzeby przygotowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2024-2027 (dalej: WFPF). W szczególności nie omówiono przyczyn obniżenia prognozy wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. w porównaniu z prognozą sporządzoną na potrzeby przygotowania WFPF. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. prognozowano deficyt tego sektora w wysokości 5,5% PKB, podczas gdy na etapie opracowania WFPF prognoza tego deficytu wyniosła 4,4% PKB. W czasie opracowania WFPF dokument ten stanowił, zgodnie z art. 105 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,

podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r. Tym bardziej należało więc w uzasadnieniu omówić przyczyny znaczącego wzrostu wartości prognozowanego deficytu, zwłaszcza że sporządzenie WFPF w kwietniu 2024 r. i sporządzenie wstępnego projektu ustawy budżetowej na 2025 r. w sierpniu 2024 r. dzielił krótki okres. W nawiązaniu do tego zagadnienia NIK wskazuje na zasadność powiązania treści dokumentów wieloletnich z ustawą budżetową.

W uzasadnieniu nie podano również skutków budżetowych większości opisywanych tam zmian dotyczących głównych dochodów podatkowych, przez co nie wiadomo, czy miały one istotny, czy marginalny wpływ na prognozowane dochody. Nie podano również, jaki wpływ na dynamikę poszczególnych dochodów miały zmiany systemowe, a jaki czynniki makroekonomiczne.

Również opis wydatków budżetu państwa w układzie grup ekonomicznych był niepełny i częściowo nieprzejrzysty, co nie służyło osiągnięciu celu, jaki ma spełniać uzasadnienie, a także nie zapewniało odpowiedniej przejrzystości procesu planowania.

Po pierwsze, w rozdziale V *Wydatki budżetu państwa w 2025 r.* nie opisano niektórych grup ekonomicznych wymienionych w art. 124 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Grupy *wydatki bieżące jednostek budżetowych* nie wyodrębniono w ogóle, opisując jedynie w podrozdziale 1 wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych. Nie wyodrębniono też grupy *świadczenia na rzecz osób fizycznych*, w której zaplanowano 17,3% wydatków budżetu państwa.

Po drugie, zakres wydatków budżetu państwa zaplanowanych w grupie *dotacje i subwencje* w istotnym stopniu nie pokrywał się z treścią podrozdziału 2 uzasadnienia dotyczącą subwencji i dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego. Analizując to zagadnienie od strony podmiotowej, warto zauważyć, że grupa *dotacje i subwencje* obejmuje znacznie większą grupę podmiotów niż jednostki samorządu terytorialnego. Patrząc natomiast od strony przedmiotowej, można zauważyć, że w podrozdziale 2 omówiono dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania bieżące i na zadania inwestycyjne, co oznacza, że częściowo podrozdział ten dotyczył wydatków ujętych w grupie *wydatki majątkowe*, a mógł również odnosić się do wydatków ujętych w grupie *wydatki na realizację projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*. Omówieniu wydatków w tych grupach poświęcono osobne podrozdziały.

Po trzecie, na podstawie analizy treści uzasadnienia nie było jasne, czy wydatki opisane w podrozdziale 3 *wydatki majątkowe* obejmowały również wydatki zaplanowane w grupie *wydatki na realizację projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*, czy tylko wydatki ujęte w grupie *wydatki majątkowe*.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę zachowania ścisłego związku pomiędzy układem ustawy budżetowej a układem uzasadnienia tej ustawy w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa. Uzasadnienie powinno umożliwiać zrozumienie, na jakie zadania planowane są wydatki ujęte w poszczególnych grupach ekonomicznych oraz z czego wynikają zmiany wielkości wydatków w tych grupach z porównaniu z rokiem poprzednim. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega wysiłki Ministerstwa Finansów na rzecz omawiania w uzasadnieniu istotnych kwotowo wielkości, niemniej powinno to odbywać

się konsekwentnie, bez pomijania niektórych z tych wielkości. Jeżeli ustawodawca wyodrębnił w ustawie o finansach publicznych określone grupy wydatków budżetu państwa, to każda z tych grup powinna zostać rzetelnie opisana.

Odnosnie do poszczególnych wydatków budżetu państwa, NIK wskazuje, że opis zawarty w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2025 r. nie korespondował z danymi zamieszczonymi w projekcie tej ustawy, w załączniku nr 2 *Wydatki budżetu państwa na rok 2025*. W związku z tym uzasadnienie nie dostarczało informacji, jakie były przyczyny zmian względem 2024 r. poszczególnych, istotnych kwotowo wydatków, a w niektórych przypadkach nie było także wiadomo, jakie główne zadania były finansowane w danej pozycji wydatków.

W uzasadnieniu nie opisano na przykład przyczyn istotnego zwiększenia dotacji z budżetu państwa dla Narodowego Funduszu Zdrowia. W znowelizowanej ustawie budżetowej na 2024 r. zaplanowano na ten cel 10 mld zł, a w ustawie budżetowej na 2025 r. już 18,4 mld zł, tj. o około 84% więcej niż przed rokiem. Nie podano również, jaka była przyczyna zmniejszenia wydatków na realizację programu 800 plus, mimo że stanowiły one największą pozycję w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych*.

Porównania wydatków planowanych na 2025 r. z wydatkami planowanymi na 2024 r. nie dokonano również odnośnie do wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. Przy czym, jak już wcześniej wskazano, na rynku krajowym miały one wzrosnąć względem 2024 r. o 9,6%, a na rynku zagranicznym – o 37,3%. W uzasadnieniu nie wyjaśniono, jakie były przyczyny tak dużej różnicy pomiędzy dynamiką wydatków na obsługę długu na rynku krajowym, a dynamiką dotyczącą rynku zagranicznego. W szczególności nie wyjaśniono przyczyn bardzo wysokiej dynamiki wydatków na obsługę długu na rynku zagranicznym.

W uzasadnieniu nie wyjaśniono także, dlaczego tempo wzrostu wydatków na wynagrodzenia, planowane w budżecie państwa w wysokości około 12%, było blisko dwuipółkrotnie wyższe od tempa wzrostu kwot bazowych wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej planowanego w wysokości 5%. Mimo że w uzasadnieniu wymieniono przyczyny wzrostu wydatków na wynagrodzenia, to nie podano – poza informacją dotyczącą zwiększenia wydatków na wynagrodzenia podmiotów, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – jaki był skutek finansowy opisywanych zmian. W szczególności nie podano, o ile miały wzrosnąć wynagrodzenia w związku z różnego rodzaju dodatkowymi podwyżkami, a o ile – w związku z planowanym zwiększeniem liczby etatów.

NIK wskazuje, że w opisie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zamieszczonym na stronach 201-203 uzasadnienia nie podano, jaki będzie wpływ poszczególnych, najistotniejszych czynników na kształtowanie się kosztów funduszu. Nie podano nawet tak istotnej informacji, jak szacunkowe koszty wprowadzenia wspomnianej tzw. „renty wdowiej”.

Na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r. Minister Finansów nie podjął działań mających na celu włączenie funduszy BGK do ustawy budżetowej. Po raz pierwszy natomiast zaprezentował plany finansowe tych funduszy jako załączniki do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej. Działanie to co prawda przyczyniło się do poprawy jawności i przejrzystości finansów publicznych, ale w znacznie mniejszym zakresie niż

nastąpiłoby to w przypadku włączenia projektów tych planów do ustawy budżetowej i procedowania ich przez Sejm i Senat.

Nierzetelnie sporządzono także rozdział uzasadnienia dotyczący opisu planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw. Pominięto w nim opis źródeł finansowania tych funduszy z wyjątkiem wpłat z budżetu państwa. W rozdziale tym na stronie 306 uzasadnienia wskazano, że *zasilenie funduszy z budżetu państwa będzie wynosiło łącznie 20 357 589 tys. zł, co stanowi 11,3% udziału w sumie wpływów wszystkich funduszy i obejmie 11 spośród 20 funduszy BGK*. Nie podano natomiast, skąd będzie pochodziła pozostała część wpływów tych funduszy, tj. blisko 89% wpływów ogółem, w tym jaką kwotę stanowić będą środki pozyskane w wyniku zaciągnięcia nowych zobowiązań, zwiększających wielkość długu publicznego poza budżetem państwa. Nie zamieszczono również informacji, ile wyniesie łączny deficyt tych funduszy, obliczony jako różnica pomiędzy ich dochodami a wydatkami, oraz jakie będą źródła jego finansowania.

NIK wskazuje, że omówienie planów finansowych funduszy nie może się koncentrować na wpłatach z budżetu państwa, pomijając kwestię innych źródeł finansowania tych funduszy. Po pierwsze finansowane są z nich zadania publiczne, po drugie większość funduszy BGK nie dysponuje stałymi, przewidywalnymi w dłuższym okresie źródłami wpływów, po trzecie planowane wpływy tych funduszy odpowiadały 28,5% planowanych dochodów budżetu państwa, były więc niewątpliwie pozycją istotną.

W opracowaniu *Stan Polskich Finansów Publicznych. Biała Księga*⁴⁹, sporządzonym w Ministerstwie Finansów, wskazano, że *w ramach działań związanych z poprawą jawności finansów publicznych proponuje się w sposób systemowy objąć ustawą budżetową plany finansowe NFZ i FRD (przyjęte na potrzeby projektu ustawy budżetowej)*. W przypadku funduszy w BGK, spoz-ów, uczelni publicznych, instytucji kultury, PAN i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych proponuje się obowiązkowe publikowanie planów finansowych/zagregowanych planów finansowych dla poszczególnych grup jednostek na szczeblu centralnym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej oraz w części opisowej sprawozdania z wykonania tej ustawy. Propozycję tę zrealizowano dotychczas w bardzo ograniczonym zakresie, włączając do ustawy budżetowej na 2025 r. plan finansowy Funduszu Rezerwy Demograficznej⁵⁰ oraz – jak wskazano powyżej – dołączając do uzasadnienia projektu tej ustawy plany finansowe funduszy BGK.

NIK dostrzega dążenie do wzmocnienia roli budżetu państwa w kontroli wielkości nierównowagi finansowej państwa. Działania podejmowane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r. były jednak niewystarczające, żeby przywrócić budżetowi państwa należną mu rolę centralnego planu finansowego państwa. Ponad 181 mld zł wydatków publicznych miało być sfinansowanych z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Głównym źródłem finansowania tych funduszy miały pozostać operacje dłużne, których nie wlicza się do państwowego długu publicznego, mimo że będą one spłacane ze środków Skarbu Państwa.

⁴⁹ Ministerstwo Finansów, *Stan Polskich Finansów Publicznych. Biała Księga*, kwiecień 2024, s. 75.

⁵⁰ Art. 32 pkt 70 ustawy budżetowej na 2025 r.

Ponadto tak samo jak w latach poprzednich wybrane podmioty miały otrzymywać dofinansowanie w formie obligacji Skarbu Państwa zamiast środków z budżetu państwa. W art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na 2025 r. określono limit wartości nominalnej nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych obejmujący między innymi wartość obligacji przekazywanych innym podmiotom. Limit ten wyniósł 20 mld zł, a z zestawienia podmiotów, które miały otrzymać w 2025 r. skarbowe papiery wartościowe, wynika, że wartość tych papierów zaplanowano na 17 214 mln zł. Dla porównania: w ustawie budżetowej na 2024 r. analogiczny limit ustalono na 24 mld zł⁵¹. Biorąc pod uwagę, że wielkość nierozdzielonych środków w ramach podziału limitu wydatków SRW wyniosła – według obliczeń Ministerstwa Finansów – blisko 6743 mln zł, a skarbowe papiery wartościowe o wartości 150 mln zł zostały już w tym limicie uwzględnione, można wskazać, że nawet przy niezmienionym poziomie innych wydatków możliwe było większe ograniczenie stosowania kwestionowanego przez NIK rozwiązania.

⁵¹ Art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na 2024 r.

ROZDZIAŁ II

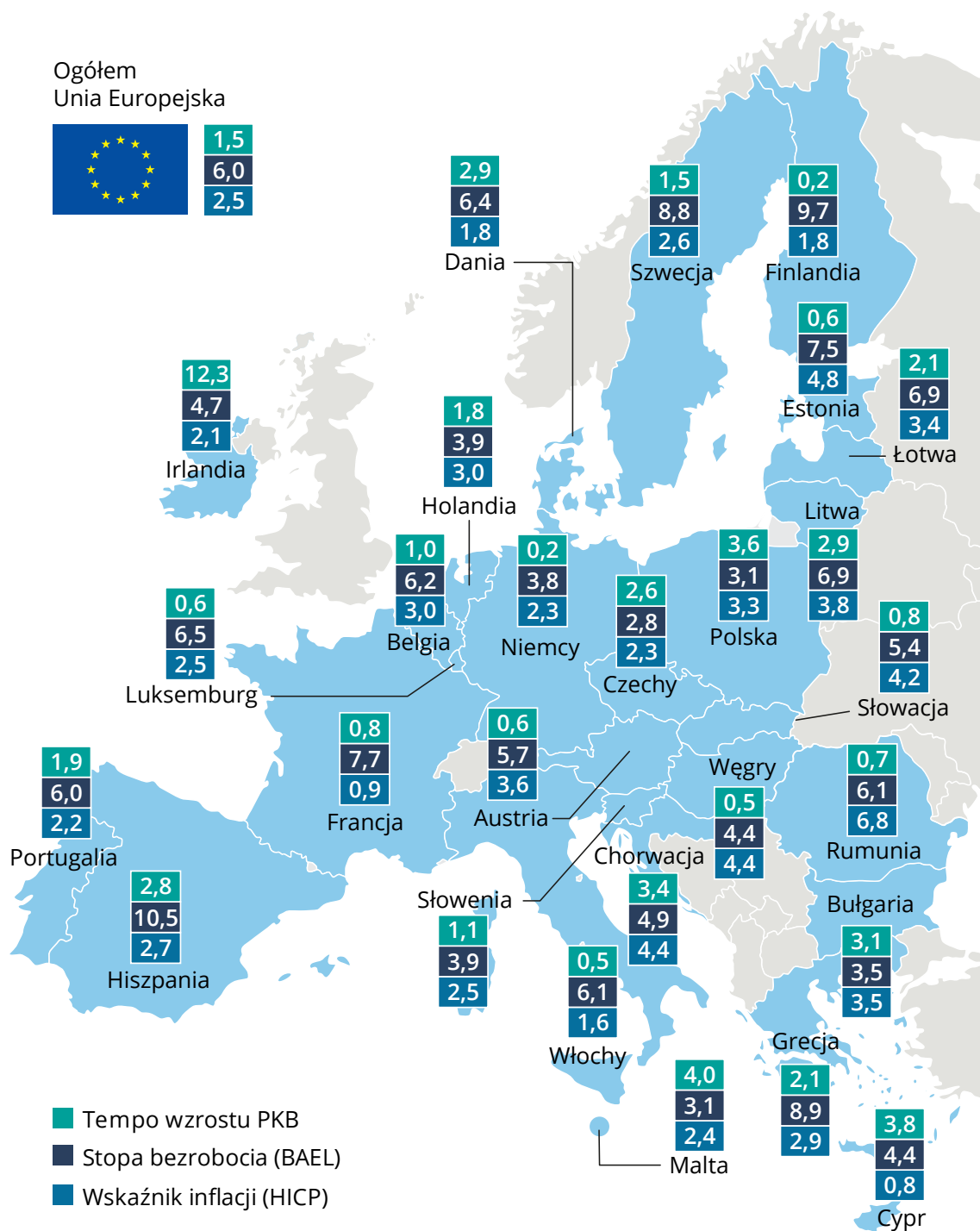
REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TŁE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO



Ogółem
Unia Europejska



1,5
6,0
2,5



- **Sytuacja makroekonomiczna w 2025 r. okazała się mniej sprzyjająca niż zakładana na etapie opracowywania prognozy makroekonomicznej w Ministerstwie Finansów do opracowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r., kiedy to nie odbiegała znacząco od prognoz innych ośrodków badawczych. Rozbieżności pomiędzy prognozą parametrów makroekonomicznych a wykonaniem wynikały głównie z dynamicznej sytuacji geopolitycznej, tempa wykorzystania środków unijnych oraz przyjętych założeń dotyczących regulowanych cen energii.**
- **Rok 2025 był dla Polski rokiem normalizacji: wzrost gospodarczy przyspieszył, inflacja zmalała w okolice celu inflacyjnego, stopa bezrobocia pozostawała na umiarkowanym poziomie, a stopy procentowe zaczęły spadać. Wzrost gospodarczy był efektem przede wszystkim dynamicznego wzrostu popytu krajowego, w tym spożycia publicznego i spożycia prywatnego, wspieranego rosnącymi dochodami do dyspozycji gospodarstw domowych.**
- **Stabilna polska gospodarka i silna waluta były czynnikami poprawiającymi postrzeganie kraju na arenie międzynarodowej.**

Międzynarodowa sytuacja gospodarcza

W 2025 r. na gospodarkę światową oddziaływało wiele czynników. Rok upływał pod znakiem wojen handlowych, groźby ceł i spadających stóp procentowych oraz znacznych inwestycji w sztuczną inteligencję⁵². Gospodarka światowa okazała się bardziej odporna na zawirowania geopolityczne niż przewidywano, jednak niepewność polityczna tworzyła niestabilny klimat inwestycyjny, co skutkowało zróżnicowanym oddziaływaniem na największe gospodarki. Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego z kwietnia 2026 r.⁵³ globalna wartość dóbr i usług wytworzonych w 2025 r. wzrosła o 3,4%, podobnie jak w 2024 r. (o 3,3%), przy czym w gospodarkach wysoko rozwiniętych o 1,9%, a w gospodarkach rynków wschodzących i gospodarkach rozwijających się – o 4,4%⁵⁴. W Stanach Zjednoczonych wzrost gospodarczy spowolnił z 2,8% w 2024 r. do 2,1% w 2025 r., w Indiach uległ zwiększeniu z 6,5% do 7,3%, a w Chinach utrzymał się w obydwu latach na tym samym poziomie 5%. Wzrost wydatków fiskalnych zwiększał wzrost gospodarczy w Niemczech, z minus 0,5% w 2024 r. do plus 0,2% w 2025 r., przyczyniając się do przyspieszenia wzrostu w strefie euro z 0,9% do 1,4%.

Dynamiczny wzrost eksportu związanego z technologiami zrównoważył spowolnienie eksportu w innych kategoriach produktów. Skorzystały na tym w szczególności gospodarki azjatyckie, główni eksporterzy półprzewodników i innego sprzętu, poszukiwanego przez firmy z całego świata inwestujące w technologie cyfrowe i związane ze sztuczną inteligencją. Chiński eksport został przeorientowany ze Stanów Zjednoczonych do innych

⁵² Opracowanie na podstawie: OECD, *Economic Outlook, Resilient Growth but with Increasing Fragilities*, December 2025, World Bank Group, *Global Economic Prospects*, January 2026 i IMF, *World Economic Outlook Update. Global Economy: Steady amid Divergent Forces*, January 2026.

⁵³ IMF, *World Economic Outlook*.

⁵⁴ Dane dla 2023 r. za: IMF, *World Economic Outlook Update. Global Growth: Divergent and Uncertain*, January 2025.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

gospodarek azjatyckich i do Europy. Nadwyżka handlowa Chin w handlu towarami osiągnęła w 2025 r. rekordowy poziom 1,2 biliona dolarów amerykańskich (6% PKB).

Gospodarki państw w Unii Europejskiej w 2025 stały w obliczu napięć handlowych, stagnacji produktywności i spadku podaży pracy, a także zwiększonych wydatków na obronę, inwestycje i świadczenia związane ze starzeniem się społeczeństw. Wzrost inwestycji przedsiębiorstw był powolny, choć dezinflacja, rosnące dochody realne i ekspansja polityki fiskalnej wspierały aktywność gospodarczą, podobnie jak środki z Funduszu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz z innych funduszy Unii Europejskiej⁵⁵. Główne parametry makroekonomiczne gospodarki Unii Europejskiej i wybranych jej państw zaprezentowano na tle parametrów polskiej gospodarki w dalszej części rozdziału.

W krajach zrzeszonych w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju⁵⁶ popyt na pracę wykazywał oznaki spowolnienia, chociaż stopa bezrobocia utrzymała się, w latach 2024-2025, na wyrównanym poziomie, w okolicach 5%⁵⁷. Odmienna sytuacja występowała w krajach rynków wschodzących i rozwijających się, których rządy stały przed poważnym wyzwaniem zatrudnienia ludzi młodych, szczególnie że w ciągu najbliższych 10 lat 1,2 miliarda ludzi młodych osiągnie wiek produkcyjny⁵⁸.

Sytuacja fiskalna uległa pogorszeniu. Globalny dług publiczny brutto zwiększył się w 2025 r. do prawie 94% PKB w 2025 r., a przy obecnym trendzie wzrostowym może dojść do 100% w 2029 r.⁵⁹ Pomimo poprawy dynamiki zadłużenia w wielu gospodarkach, poziom długu publicznego w dalszym ciągu przewyższał rekordowe wartości odnotowane w czasie kryzysu COVID-19. Płatności odsetkowe gwałtownie wzrosły w ciągu czterech lat, z 2% do prawie 3% globalnego PKB, gdyż rządy refinansowały zapadający dług przy wyższych stopach procentowych⁶⁰. W największym stopniu za gwałtowny przyrost długu odpowiadały Chiny i Stany Zjednoczone. W ciągu ostatnich 30 lat dokonała się znacząca zmiana w grupie państw najbardziej zadłużonych. Największy dług do PKB na początku XXI wieku miała strefa euro oraz Indie (70-80% PKB). W Stanach Zjednoczonych dług sięgał 55% PKB, a w Chinach wynosił zaledwie 25% PKB. Międzynarodowy Fundusz Walutowy oszacował, że na początku przyszłej dekady (2031 r.) dług publiczny w Stanach Zjednoczonych i Chinach wzrośnie odpowiednio do około 140% PKB i 130% PKB. W strefie euro relacja ta ma się utrzymywać na tym samym poziomie co w 2015 r., czyli około 90% PKB. Podobnie w Indiach – około 80% PKB.

W 2025 r. wiele krajów zaczęło znacząco zwiększać wydatki na obronność. Wszystkie państwa świata wydały łącznie na cele związane z obronnością 2,63 bln dolarów amerykań-

⁵⁵ Problemy gospodarki europejskiej zaprezentował M. Draghi, były prezes Europejskiego Banku Centralnego, w raporcie *The future of European competitiveness z września 2024 r.*, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059.

⁵⁶ OECD zrzesza 38 wysokorozwiniętych państw z całego świata, w tym Polskę (członka od 1996 r.).

⁵⁷ OECD, *Economic Outlook, Resilient Growth but with Increasing Fragilities*, December 2025.

⁵⁸ World Bank Group, *Global Economic Prospects*, January 2026.

⁵⁹ W strefie euro dług publiczny ma wzrosnąć z 87,1% w 2025 PKB do 89% w 2029 r., w Niemczech odpowiednio z 62,9% do 70,2%. Dane za: IMF, *Fiscal Monitor*, April 2026.

⁶⁰ IMF, *Fiscal Monitor*, April 2026.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

kańskich (2,01% PKB), gdy w 2024 r. – 2,48 bln (1,89% PKB)⁶¹. Wzrost ten był pobudzany przez silny wzrost wydatków w Europie i na Bliskim Wschodzie. Niemal bilion dolarów amerykańskich przypadało na Stany Zjednoczone, na Europę 21% globalnych wydatków wojskowych, niewiele mniej na Chiny i Rosję. Biorąc pod uwagę zmieniający się nastrój w Stanach Zjednoczonych i rosnące obawy dotyczące zagrożenia ze strony Rosji, europejscy członkowie NATO – z wyjątkiem Hiszpanii – zgodzili się w czerwcu 2025 r. na zwiększenie wydatków na obronność do 5% PKB, do 2035 roku.

W 2025 r., w większości gospodarek postępował proces dezinflacji, w czym pomogły między innymi spadki cen surowców energetycznych. Wpływ podwyżek cel na inflację w Stanach Zjednoczonych również nie okazał się dotkliwy. Pozwoliło to bankom centralnym na łagodzenie polityki pieniężnej, a rynkom finansowym na utrzymanie optymistycznych nastrojów przez znaczną część roku. Inflacja uległa spowolnieniu, zbliżając się do celów wyznaczonych przez banki centralne. OECD oszacowała⁶², że roczna inflacja cen konsumpcyjnych w krajach G20, czyli w grupie dwudziestu państw o najpotężniejszych gospodarkach, zmniejszy się do 2,8% i 2,5% odpowiednio w 2026 i 2027 r., z 3,4% w 2025 r., odnotowując jednak, że prognozy te obarczone są znacznym ryzykiem.

Dolar amerykański stracił w 2025 r. część swojej siły, co przełożyło się na umocnienie walut rynków wschodzących, w tym złotego⁶³.

Wybuch wojny na Bliskim Wschodzie 28 lutego 2026 r. grozi wzmocnieniem niekorzystnej dynamiki cen – poprzez wyższe globalne stopy procentowe, aprecjację dolara amerykańskiego i wzrosty cen energii – nasilając presję makroekonomiczną w gospodarce światowej. OECD zauważyła, że działania fiskalne mające na celu złagodzenie skutków wyższych cen energii pogłębią wyzwania budżetowe, z którymi obecnie mierzy się większość rządów. W obliczu utrzymujących się deficytów budżetowych, wysokiego zadłużenia i rosnących kosztów odsetek od długu, konieczne są wiarygodne i dobrze zaprojektowane środki fiskalne, aby zabezpieczyć długoterminową stabilność zadłużenia i zachować zdolność reagowania na przyszłe wstrząsy. Aby uniknąć nieefektywnej alokacji zasobów, zwłaszcza w obliczu coraz większych ograniczeń fiskalnych, polityka przemysłowa musi być precyzyjnie ukierunkowana na konkretne niedoskonałości rynku i jasno zdefiniowane efekty zewnętrzne oraz podlegać okresowym analizom kosztów i korzyści⁶⁴.

⁶¹ The Military Balance 2026, February 2026, <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/2026/the-military-balance-2026/editors-introduction/> oraz <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/2026/the-military-balance-2026/global-defence-spending/>. Mowa o danych oficjalnych. W rzeczywistości wydatki zapewne są wyższe o kilka, kilkanaście procent, bo rządy autorytarne mają skłonność do ukrywania niektórych kosztów. W państwach demokratycznych z budżetów obronnych bywają finansowane zadania mające w gruncie rzeczy niewiele wspólnego z wojskiem i bezpieczeństwem narodowym – za: W. Sokała, *Świat się zbroi. Raport o globalnych budżetach obronnych*, *Dziennik Gazeta Prawna*, 26/02/2026, <https://edgp.gazetaprawna.pl/magazyn/artykuly/10650308,swiat-sie-zbroi-raport-o-globalnych-budzetach-obronnych.html>.

⁶² OECD, *Economic Outlook, Resilient Growth but with Increasing Fragilities*, December 2025.

⁶³ World Bank Group, *Global Economic Prospects*, January 2026.

⁶⁴ OECD, *Economic Outlook, Interim Report, Testing Resilience*, March 2026.

Założenia makroekonomiczne

W Ministerstwie Finansów oszacowano, że PKB w Polsce wzrośnie realnie w 2025 r. o 3,9%⁶⁵. W prognozie założono, że głównymi czynnikami pobudzającymi wzrost PKB będą między innymi inwestycje w ramach Krajowego Planu Odbudowy oraz wyraźne zwiększenie inwestycji na cele obronne.

Spożycie prywatne miało wzrosnąć o 4,3% w wyniku dobrej koniunktury gospodarczej i korzystnej sytuacji na rynku pracy, a także wprowadzenia programu *Aktywny Rodzic* i tak zwanej renty wdowiej. Spożycie publiczne powinno zwiększyć się o 2,5% na skutek wzrostu wynagrodzeń i nakładów na ochronę zdrowia oraz realizacji inwestycji w ramach KPO. Zwiększenie spożycia ogółem oszacowano na 3,8%.

Prognozowano, że inwestycje ogółem (prywatne i publiczne) zwiększą się o 6,4%. Inwestycje prywatne miały być stymulowane przez utrzymujące się ożywienie gospodarcze i obniżki stóp procentowych, a inwestycje publiczne przez nakłady na cele obronne. Inwestycjom miała sprzyjać realizacja projektów z KPO i wydatkowanie środków unijnej Perspektywy Finansowej na lata 2021–2027. W prognozie przyjęto, że wpływ zmiany zapasów na wzrost PKB będzie neutralny.

W 2025 r., w ślad za poprawą popytu zagranicznego, wolumen polskiego eksportu powinien zwiększyć się o 4%. Dynamika importu miała być zdeterminowana zmianami popytu krajowego i eksportu. W związku ze wzrostem popytu krajowego import miał zwiększyć się o 4,9%. Kontrybucja eksportu netto do wzrostu PKB miała być ujemna, czyli import miał przeważać nad eksportem i wynieść minus 0,2 punktu procentowego. Nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących oszacowano na 0,5% PKB. Kontynuowany powinien być napływ kapitału długoterminowego, tj. klasyfikowanych na rachunku kapitałowym inwestycji bezpośrednich nierezydentów i europejskich funduszy strukturalnych.

Ze względu na dalszą poprawę tempa wzrostu gospodarczego zakładano zwiększenie popytu na pracę. W efekcie, w relacji do 2024 r., zatrudnienie w gospodarce narodowej miało zwiększyć się o 0,4%, a stopa bezrobocia na koniec 2025 r. zmaleć do 4,9%. Oszacowano, że wzrost wynagrodzeń wyniesie 7,1%, czyli 2,1 punktu procentowego powyżej prognozowanej inflacji.

W 2025 r. inflacja konsumencka powinna wzrosnąć średnio o 5%. Głównymi czynnikami wpływającymi na wzrost inflacji w ujęciu średniorocznym miały być wzrost regulowanych cen energii i dobra sytuacja na rynku pracy sprzyjająca utrzymywaniu się podwyższonej inflacji bazowej⁶⁶. Niepewność prognoz w zakresie cen energii pozostawała jednak wysoka i zależna od podejmowanych działań w zakresie polityki gospodarczej.

⁶⁵ W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2025 r. z września 2024 r.

⁶⁶ Miary inflacji bazowej służą do oceny średniookresowego i długookresowego trendu wzrostu ogólnego poziomu cen. Pomimo różnic w definicjach inflacji bazowej, które można znaleźć w literaturze przedmiotu, przyjmuje się zazwyczaj, że inflacja bazowa jest tą częścią inflacji, która jest związana z oczekiwaniami inflacyjnymi i presją popytową oraz która nie jest bezpośrednio zależna od szoków podażowych. Począwszy od marca 2009 r. NBP oblicza i publikuje następujące miary inflacji bazowej: • inflacja po wyłączeniu cen administrowanych, • inflacja po wyłączeniu cen najbardziej zmiennych, • inflacja po wyłączeniu cen żywności i energii, • 15% średnia obciąża – za: NBP, *Metodyka obliczania miar inflacji bazowej publikowanych przez Narodowy Bank Polski*, marzec 2026.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Średnioroczną stopę referencyjną NBP oszacowano na 5,38%. Przyjęto założenie techniczne dotyczące stabilizacji kursów walutowych w horyzoncie prognozy, tj. kurs euro w złotych w wysokości 4,29, a kurs dolara amerykańskiego w złotych na poziomie 3,95⁶⁷.

Realizacja założeń makroekonomicznych z uwzględnieniem wybranych parametrów makroekonomicznych w Unii Europejskiej

W Polsce w 2025 r. PKB zwiększył się realnie o 3,6%, wobec wzrostu o 3,2% w 2024 r. i był powyżej średniej za lata 2010-2025, która wyniosła 3,5%.

Tabela 3. Dynamika produktu krajowego brutto w Polsce i jego składowe w latach 2024–2025

Wyszczególnienie	2024	2025		
	% (r/r)			
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie	
PKB	103,2	103,9	103,6	▼
Eksport	101,9	104,0	105,5	▲
Import	104,6	104,9	106,8	▲
Popyt krajowy	104,8	104,3	104,2	▼
Spożycie	104,4	103,8	104,1	▲
Prywatne	102,9	104,3	103,7	▼
Publiczne	108,7	102,5	105,3	▲
Akumulacja	106,9	106,5	104,8	▼
nakłady brutto na środki trwałe	100,4	106,4	104,4	▼
PKB w cenach bieżących (mld zł)	3 669,5	3 973,1	3 912,7	▼

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Wpływ popytu krajowego na gospodarkę był pozytywny i wyniósł 4,1 punktu procentowego. Wpływ spożycia ogółem wyniósł 3,2 punktu procentowego (w sektorze gospodarstw domowych 2,1 punktu procentowego), a akumulacji brutto 0,9 punktu procentowego. Ujemnie na tempo wzrostu gospodarczego wpływało saldo obrotów z zagranicą (0,5 punktu procentowego).

Tempo wzrostu gospodarki unijnej zwiększyło się z 1,1% w 2024 r. do 1,5% w 2025 r., a w strefie euro z 0,9% do 1,4%. W 2025 r. najwyższe tempo wzrostu odnotowały: Irlandia (12,3%)⁶⁸, Malta (4%), Cypr (3,8%) i Polska (3,6%)⁶⁹. Na kondycję gospodarki europejskiej wpływał skromny wzrost gospodarczy w największej gospodarce, czyli w Niemczech,

⁶⁷ Średnie kursy walutowe z dwóch tygodni od 22 lipca 2024 r. do 2 sierpnia 2024 r.

⁶⁸ Irlandię cechuje wyjątkowa sytuacja ze względu na specyfikę gospodarki. Niskie podatki od firm przyciągnęły wiele międzynarodowych koncernów, które księgują zyski w tym kraju sztucznie zawyżając PKB.

⁶⁹ Eurostat, Real GDP growth rate – volume (21/05/2026).

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

gdzie był jednym z najniższych (0,2%), podobnie jak w Finlandii (0,2%), we Włoszech i na Węgrzech (po 0,5%) oraz w Luksemburgu (0,6%).

Dynamika PKB w Polsce była w 2025 r. niższa o 0,3 punktu procentowego od prognozy. Różnica pomiędzy realnym wzrostem a prognozą wynikała przede wszystkim ze słabszego wzrostu inwestycji: rzeczywista dynamika nakładów brutto na środki trwałe w ujęciu realnym wyniosła 4,4% wobec prognozowanych 6,4%. Dodatkowo słabszy od zakładanego popyt zewnętrzny, przy jednoczesnej wysokiej importochłonności części inwestycji, w szczególności wydatków na cele obronne przełożył się na mniej korzystny wkład eksportu netto do wzrostu PKB.

Na etapie prognozy zakładano, że w 2025 r. po wcześniejszym okresie odbudowy oszczędności, wyższe dochody do dyspozycji będą w większym stopniu przekierowane na bieżącą konsumpcję. Gospodarstwa domowe zwiększyły jednak oszczędności, co przełożyło się na niższą od prognozowanej konsumpcję prywatną. Stopa oszczędności gospodarstw domowych wynosiła w czwartym kwartale 2025 r. 9,78% (rok wcześniej 8,10%). W krajach Unii Europejskiej była w tym samym okresie znacznie wyższa, na poziomie 13,6% (przed rokiem 14,16%)⁷⁰.

Wyższa dynamika realna spożycia publicznego od prognozy wynika z dwóch czynników. Po pierwsze, z wyższych kosztów pracy oraz zwiększenia transferów socjalnych głównie z powodu wzrostu wydatków na ochronę zdrowia realizowanych przez podmioty prywatne. Po drugie, wyższa dynamika realna była wspierana przez znacznie niższą od prognozowanej inflację.

Niższa od prognozowanej dynamika inwestycji związana była z utrzymującymi się ograniczeniami inwestycji prywatnych na skutek podwyższonego kosztu kapitału. Niezależnie od rozpoczętego cyklu obniżek stóp procentowych, realne stopy procentowe pozostawały względnie wysokie. Niekorzystnie na inwestowanie wpływała też niepewność sytuacji geopolitycznej i tempo ożywienia u głównych partnerów handlowych. Tempo wzrostu inwestycji publicznych zostało osłabione przez przesunięcia w wydatkowaniu środków unijnych. Należy jednak odnotować, iż w drugim półroczu 2025 r. tempo to przyspieszyło, co sugeruje, że środki z KPO zaczęły realnie wpływać na finansowanie projektów infrastrukturalnych i modernizacyjnych. Istotnym problemem dla potencjału wzrostu w dłuższym okresie jest niski poziom inwestycji prywatnych w relacji do PKB (12,5% PKB)⁷¹, co może ograniczać zdolność gospodarki do podnoszenia produktywności w kolejnych latach.

Stopa inwestycji w gospodarce narodowej, czyli relacja nakładów brutto na środki trwałe do produktu krajowego brutto w cenach bieżących, wyniosła w 2025 r. 17%, podobnie jak w 2024 r. W tym samym czasie, w Unii Europejskiej, wskaźnik ten wyniósł 21,7%, a w strefie euro 21,5%, co w obu przypadkach oznacza niewielki wzrost w porównaniu do danych z poprzedniego roku, gdy odnotowano odpowiednio 21,6% i 21,3%⁷².

⁷⁰ Eurostat, Household saving rate, Quarterly (29/04/2026).

⁷¹ <https://bank.pl/polska-gospodarka-na-poczatku-2026-roku-mocny-cykl-koniunkturalny-malejaca-inflacja-i-rosnace-napiecia-fiskalne/>

⁷² Eurostat, Investment by institutional sectors (28/04/2026).

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Wyższa od prognozowanej dynamika eksportu w 2025 r. wynikała częściowo z niższej od zakładanej wartości bazowej. Na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2025 r. prognozowano dynamikę eksportu w 2024 r. na poziomie 2,5%, podczas gdy wyniosła 2%, a to statystycznie przełożyło się na wyższą dynamikę wzrostu w roku następnym. Natomiast wyższa dynamika importu była związana z niższą od prognozowanej wartością bazową (rzeczywista dynamika nominalna była niższa o 4,3 punktu procentowego w porównaniu prognozy z 2024 r.) oraz z realizacją w 2025 r. importochłonnych inwestycji, których dokładna skala oraz związana z nimi wartość importu nie mogły być w pełni przewidziane na etapie sporządzania prognozy.

Realne tempo wzrostu importu było o 1,9 punktu procentowego wyższe niż zakładano. Do silniejszego wzrostu importu przyczynił się silny złoty w relacji do euro i dolara amerykańskiego. Realne tempo wzrostu eksportu w 2025 r. było o 1,5 punktu procentowego wyższe od założonego w prognozie. W drugiej połowie 2025 r. wzrosła aktywność w sektorze przemysłowym, przez co zwiększył się handel w międzynarodowych łańcuchach produkcyjnych.

Polska dzięki silnej pozycji mierzonej nominalnym produktem krajowym brutto i zaproszeniu wystosowanemu przez Stany Zjednoczone wzięła udział w 2026 r. w spotkaniu państw G20⁷³. Uczestnictwo w elitarnej grupie państw było szansą do wzmocnienia wizerunku Polski i polskiej gospodarki na arenie światowej.

Tabela 4. Bilans płatniczy w latach 2024–2025

Wyszczególnienie	2024	2025	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	mln euro		
Rachunek bieżący, w tym:	2 616	5 001	-7 890 ▼
obroty towarowe: saldo	-6 184	-770	-13 481 ▼
Eksport	333 316	391 001	345 753 ▼
Import	339 500	391 771	359 234 ▼
Rachunek kapitałowy	2 306	9 720	7 650 ▼
Rachunek finansowy, w tym:	-5 300	11 023	-9 968 ▼
inwestycje bezpośrednie (netto)	9 682	13 000	10 855 ▼
Saldo obrotów bieżących do produktu krajowego brutto (%)	0,3	0,5	-0,9 ▼

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Narodowego Banku Polskiego.

Saldo na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski w 2025 r. było ujemne, wyniosło 7890 mln euro i stanowiło 0,9% PKB. Saldo okazało się niższe od prognozy

⁷³ 16 kwietnia 2026 r. w Waszyngtonie odbyło się pierwsze spotkanie ministrów finansów i szefów banków centralnych w ramach grupy G20, z udziałem Polski. Reprezentowali ją Prezes NBP i Minister Finansów i Gospodarki.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

i w porównaniu z saldem w 2024 r. Różnica pomiędzy prognozą a wykonaniem salda rachunku obrotów bieżących wynikała głównie z wyższego od założonego salda obrotów towarowych.

Zmiany w strukturze eksportu w 2025 r. dokonały się głównie pod wpływem ekspansji chińskich produktów na rynek europejski. Z jednej strony spowodowała ona wzrost eksportu w kategorii obejmującej pozostałe towary konsumpcyjne, z drugiej – przyczyniła się do spadku eksportu środków transportu i ich części oraz stagnacji w sprzedaży trwałych towarów konsumpcyjnych. W przypadku pozostałych towarów konsumpcyjnych w połączeniu z szybkim rozwojem infrastruktury logistycznej i transportowej Polska stała się kluczowym europejskim centrum logistycznym obsługującym dostawy z Dalekiego Wschodu. W rezultacie w eksporcie obserwowany był duży wzrost znaczenia transakcji o charakterze reeksportu. Negatywny wpływ na eksport miała utrzymująca się presja konkurencyjna ze strony towarów pochodzących z Chin, która najsilniej dotknęła europejską branżę motoryzacyjną oraz rynek trwałych towarów konsumpcyjnych (meble, AGD, elektronika itp.). Wśród pozostałych tendencji wyróżniała się także utrzymująca się na relatywnie wysokim poziomie dynamika eksportu produktów rolnych.

Podobnie jak w eksporcie, tak i w imporcie główne tendencje były w dużej mierze kształtowane przez ekspansję chińskich towarów na rynki europejskie. Na dynamikę importu wpływ miał przede wszystkim wzrost dostaw z Chin. Do wzmocnienia tej tendencji przyczynił się dodatkowo wzrost importu związany z reeksportem części chińskich produktów do krajów europejskich. Znalazło to odzwierciedlenie w wysokiej dynamice importu pozostałych towarów konsumpcyjnych, najwyższej spośród wszystkich głównych kategorii. Podobne tendencje kształtowały także import produktów klasyfikowanych, jako dobra inwestycyjne. Wyraźne spadki cen towarów importowanych z Chin sprawiły, że wzrost wartości importu z tego kraju był dość umiarkowany biorąc pod uwagę jego skalę. Do obniżenia dynamiki importu ogółem przyczyniły się także dalsze spadki cen paliw oraz niższe ceny importowanych produktów rolnych.

Według wstępnych danych⁷⁴ wartość transakcji z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce w 2025 r. wyniosła 61,3 mld zł, czyli o 4,8 mld zł więcej niż w poprzednim roku. Na wzrost transakcji ogółem wpłynęły wyższe reinwestowane zyski oraz mniejszy niż w poprzednim roku odpływ kapitału z tytułu instrumentów dłużnych. Największy wkład do wartości transakcji ogółem miały reinwestycje zysków podmiotów bezpośredniego inwestowania, które wyniosły 66,1 mld zł, tj. o 9,7 mld zł więcej niż przed rokiem. Napływ inwestycji w formie udziałów kapitałowych wyniósł 10 mld zł, tj. o 14,4 mld zł mniej niż w 2024 r. Największe inwestycje bezpośrednie napłynęły z Holandii, Niemiec oraz Hiszpanii. W przypadku tych krajów wiązało się to z wysokimi reinwestowanymi zyskami. Największy odpływ kapitału odnotowano do Luksemburga, Chorwacji oraz Litwy, co wynikało z jednej strony z wycofania kapitału przez inwestorów bezpośrednich z tych krajów, a z drugiej strony ze spłaty zadłużenia zagranicznego.

⁷⁴ Wstępne dane o wartości transakcji z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce i polskich inwestycji bezpośrednich za granicą za: Narodowy Bank Polski, *Bilans płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2025 r.*, Warszawa 2026.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

W 2025 r. uległy zwiększeniu polskie inwestycje za granicą, głównie za sprawą silnego wzrostu transakcji dotyczących instrumentów udziałowych. W stosunku do 2024 r. odnotowano spadek reinwestowanych zysków oraz transakcji z tytułu instrumentów dłużnych. Według wstępnych danych polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2025 r. wyniosły 15,5 mld zł, wobec 14,7 mld zł w poprzednim roku. Na saldo transakcji największy wpływ miały transakcje na instrumentach dłużnych, które osiągnęły poziom 7,7 mld zł (8,8 mld zł w 2024 r.). Największe wartości inwestycji odnotowano w przypadku Wielkiej Brytanii, Holandii oraz Szwajcarii, co wynikało ze wzrostu zadłużenia podmiotów inwestycji bezpośrednich wobec rezydentów. Natomiast, kapitał wycofywano z podmiotów ulokowanych w Irlandii, Stanach Zjednoczonych oraz Norwegii (spłata zadłużenia podmiotów zagranicznych wobec firm krajowych). Największe inwestycje w kapitał udziałowy odnotowano w podmiotach ulokowanych w Turcji, na Litwie oraz w Czechach.

W krajach Unii Europejskiej saldo obrotów bieżących do PKB kształtowało się w 2025 r. od minus 7,9% w Rumunii i minus 5,7% w Bułgarii do plus 12,5% w Danii i 8,2% w Irlandii⁷⁵.

Wzrost stopy bezrobocia rejestrowanego w Polsce z 5,1% na koniec 2024 r. do 5,7% na koniec 2025 r. spowodowany był w dużej mierze zmianami instytucjonalnymi wprowadzonymi ustawą z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia⁷⁶, która weszła w życie 1 czerwca 2025 r. Nowe przepisy zmieniły zasady rejestracji i utrzymywania statusu osoby bezrobotnej. W szczególności wprowadzono możliwość rejestracji w urzędzie pracy właściwym dla miejsca zamieszkania (a nie zameldowania), rozszerzono krąg osób mogących uzyskać status bezrobotnego (między innymi rolników posiadających niewielkie gospodarstwa) oraz złagodzone warunki utrzymania statusu bezrobotnego. Zniesiono obowiązek potwierdzania gotowości do podjęcia pracy oraz sankcję wykreślenia z rejestru za nieprzyjęcie oferty pracy. W efekcie istotnie zmniejszyła się liczba wyrejestrowanych z rejestru bezrobotnych, co przełożyło się na wzrost liczby osób pozostających w ewidencji urzędów pracy.

Stopa bezrobocia rejestrowanego, podobnie jak w poprzednich latach, była zróżnicowana przestrzennie. Najwyższą stopę bezrobocia odnotowano w województwie podkarpackim i warmińsko-mazurskim (9,3%). Wysoka wartość wystąpiła także w województwie świętokrzyskim (8,4%). Najniższą stopę bezrobocia odnotowano w województwie wielkopolskim (3,5%), a w dalszej kolejności w województwie mazowieckim (4,3%).

Biorąc pod uwagę strukturę bezrobotnych według grup wieku można zauważyć, że na koniec grudnia 2025 r. osoby w wieku 35-44 lat stanowiły 25,8% ogółu osób pozostających bez zatrudnienia. W dalszej kolejności osoby z grupy wieku 45-54 lata (22,6%) oraz 25-34 lata (22,5%). Najliczniejszą grupę bezrobotnych stanowiły osoby z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym (26,6% ogółu bezrobotnych), w dalszej kolejności z wykształceniem zasadniczym zawodowym (24,1% ogółu bezrobotnych)⁷⁷.

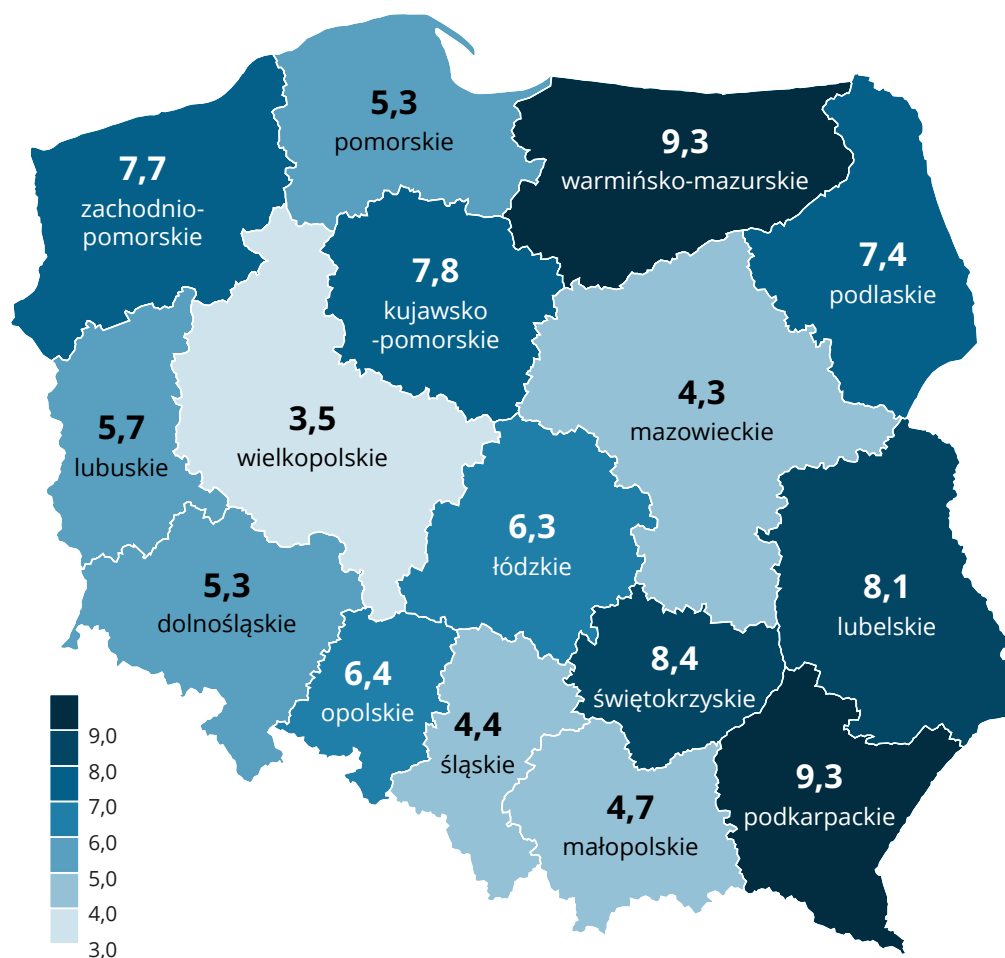
⁷⁵ Eurostat, Current account balance – annual data (14/04/2026).

⁷⁶ Dz. U. 2025 poz. 620 ze zm.

⁷⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Bezrobocie rejestrowane 1-4 kwartał 2025 r.*, Warszawa, Bydgoszcz 2026.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Infografika 8. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec grudnia 2025 r. (%)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Według Eurostatu⁷⁸ stopa bezrobocia w Unii Europejskiej nieznacznie wzrosła z 5,9% w 2024 r. do 6% w 2025 r. Najniższą stopę bezrobocia odnotowały Polska i Malta (po 3,1%)⁷⁹, a najwyższą – Hiszpania (10,5%), Finlandia (9,7%), Grecja (8,9%) i Szwecja (po 8,8%).

⁷⁸ Eurostat, Total unemployment rate (29/04/2026).

Eurostat mierzy zharmonizowaną stopę bezrobocia jako procent osób w wieku 15-74 lata pozostających bez pracy, zdolnych podjąć zatrudnienie w ciągu najbliższych dwóch tygodni, którzy aktywnie poszukiwali pracy w ciągu ostatnich tygodni, w odniesieniu do wszystkich osób aktywnych zawodowo w danym kraju. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, stopa bezrobocia mierzona jest jako odsetek bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wobec całości cywilnej ludności aktywnej zawodowo.

⁷⁹ Dla porównania, według metodologii Eurostat, stopa bezrobocia w Polsce w 2024 r. wynosiła 2,9%.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Tabela 5. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia emerytalne w latach 2024–2025

Wyszczególnienie	2024	2025	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. etatów), w tym:	11 039	11 080	11 014 ¹
w sektorze przedsiębiorstw	6 504	6 550	6 446
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (tys. osób, stan na koniec okresu)	786	756	888
Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku (%)	5,1	4,9	5,7
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym w:	8 158	8 673	8 904
sektorze przedsiębiorstw	8 266	8 948	8 935
sferze budżetowej	8 876	(.)	9 678
Przeciętna emerytura i renta (brutto) (zł):			
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	3 849	4 187	4 170
rolników indywidualnych	2 103	2 296	2 228

¹ Szacunek Ministerstwa Finansów. Główny Urząd Statystyczny wstępne dane opublikuje w drugiej połowie czerwca 2026 r.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Wartość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2025 r. wyniosła 8904 zł i była wyższa o 2,7% od prognozy (8673 zł). Czynniki wspierającymi wyższą dynamikę przeciętnego wynagrodzenia były podwyżki płacy minimalnej oraz waloryzacja wynagrodzeń w sektorze publicznym. Niska stopa bezrobocia sprzyjała utrzymywaniu się presji płacowej. W kierunku wyższej dynamiki wynagrodzeń oddziaływały również czynniki strukturalne, w szczególności zmiany demograficzne ograniczające podaż pracy.

Nieco niższe od prognozy przeciętne emerytury i renty, zarówno z systemu pozarolniczego jak i wśród rolników indywidualnych (różnice na poziomie 17 i 68 zł) były wynikiem wzrostu liczby osób otrzymujących niskie przeciętne świadczenia na skutek wprowadzenia renty wdowiej, co stanowi również powód nieprecyzyjnego oszacowania liczby osób w tych grupach.

Wydajność pracy na godzinę pracy wyniosła w Polsce w 2025 r. 85,1% średniej unijnej, co oznacza wzrost na przestrzeni ostatnich 10 lat o blisko 11 punktów procentowych. Mimo to była wyższa niż w Bułgarii (59,4%), Grecji (67,3%), na Łotwie (70,4%) czy na Węgrzech (73,5%). Najwyższe wskaźniki w tym zakresie odnotowały Irlandia (225,4%), Luksemburg (153,3%) oraz Belgia (130,1%)⁸⁰.

W 2025 roku odnotowano wyhamowanie tempa wzrostu dochodów Polaków względem roku 2024. Choć wynagrodzenia i świadczenia emerytalno-rentowe nadal rosły nominalnie

⁸⁰ Eurostat, Labour productivity per person employed and hour worked (EU27_2020=100) (21/05/2026).

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

ich realna siła nabywcza zwiększała się znacznie wolniej niż rok wcześniej. Przeciętne miesięczne nominalne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw⁸¹ w 2025 r. było o 8,1% wyższe niż w roku poprzednim (wówczas wzrost wyniósł 11%). Jego siła nabywcza zwiększyła się o 4,5% (wobec wzrostu o 7% w 2024 r.). Przeciętne miesięczne nominalne emerytury i renty brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych oraz rolników indywidualnych były wyższe odpowiednio o 8,3% oraz o 5,9% niż w 2024 r. (wówczas wzrosły odpowiednio o 14,4% i o 13,9%), a realnie o 3,9% i 1,6%.

Tabela 6. Średnie w roku wskaźniki cen i kursy walut w latach 2024–2025

Wyszczególnienie	Jednostka	2024	2025	
		Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	103,6	105,0	103,6
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	93,2	102,6	98,4
Deflator PKB ¹	%	104,1	105,0	102,9
Stopa referencyjna NBP (średnio w roku)	%	5,75	5,38	5,11
Kurs walutowy USD/PLN	PLN	3,98	3,95	3,76
Kurs walutowy EUR/PLN	PLN	4,31	4,29	4,24

¹ Deflator jest jednym ze wskaźników wzrostu cen (inflacji) i obejmuje ceny wszystkich dóbr wchodzących w skład PKB, a nie tylko dóbr konsumpcyjnych jak wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Ceny towarów i usług konsumpcyjnych zwiększyły się w 2025 r. o 3,6%, tj. poniżej zakładanych 5%. Stan wiedzy z połowy 2024 r., czyli przygotowania prognozy, opierał się na niepewności odnośnie kształtowania się cen energii, możliwej eskalacji wojny w Ukrainie oraz sytuacji na głównych rynkach eksportowych. W scenariuszu makroekonomicznym założono istotny wzrost cen energii elektrycznej dla odbiorcy końcowego od drugiej połowy 2025 r., uwzględniając dostępne wówczas informacje, natomiast ostatecznie ceny energii zostały zamrożone na poziomie 500 zł/MWh do końca 2025 r. W *Wieloletnich założeniach makroekonomicznych na lata 2025-2029* prognozowano średnią inflację wynoszącą 4,1% w 2025 r., bliższą wykonaniu. Ścieżka inflacji w 2025 r. była determinowana przez stabilizację cen energii i paliw, co oznaczało słabszą presję popytowokosztową w gospodarce. Presja cenowa była ograniczana również przez deflację cen produkcji przemysłowej, która utrzymywała się przez cały 2025 r. Ponadto, w 2025 r. dokonano zmiany wag w koszyku inflacyjnym Głównego Urzędu Statystycznego, która polegała między innymi na obniżeniu wagi zmiany cen żywności, natomiast podwyższono wagę dla zmian cen transportu, które były niższe niż w 2024 r.

W 2025 r. towary konsumpcyjne podrożały o 2,7%, a usługi – o 6%. Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych został podwyższony głównie przez wzrosty cen towarów

⁸¹ W jednostkach o liczbie pracujących powyżej dziewięciu osób.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

i usług związanych z mieszkaniem (o 1,39 punktu procentowego, w tym cen nośników energii – o 0,83 punktu procentowego) oraz cen żywności i napojów bezalkoholowych (o 1,22 punktu procentowego, w tym cen żywności – o 1,07 punktu procentowego). Podwyższająco wpłynęły również wzrosty cen głównie napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych oraz towarów i usług w zakresie restauracji i hoteli (po 0,33 punktu procentowego), cen dotyczących zdrowia (o 0,29 punktu procentowego) oraz rekreacji i kultury (o 0,22 punktu procentowego). Równocześnie wskaźnik cen konsumpcyjnych ogółem został obniżony przede wszystkim przez spadek cen w zakresie transportu – o 0,43 punktu procentowego⁸².

Wskaźnik inflacji w Unii Europejskiej, według indeksu HICP⁸³, zmalał z 2,6% w 2024 r. do 2,5% w 2025 r., a w strefie euro odpowiednio z 2,4% do 2,1%⁸⁴. Najwyższy wskaźnik inflacji w 2025 r. odnotowano w Rumunii (6,8%), Estonii (4,8%) oraz Chorwacji i na Węgrzech (po 4,4%). Najniższy wskaźnik miały Cypr (0,8%), Francja (0,9%), Włochy (1,6%), a także Dania i Finlandia (po 1,8%).

Prognoza dynamiki cen produkcji sprzedanej przemysłu była niższa, in minus 4,2 punktu procentowego, od wykonania. Na etapie opracowywania prognozy makroekonomicznej zakładano zakończenie trwającego od połowy 2023 r. okresu deflacji cen produkcji przemysłowej. Sprzyjać temu miało stosunkowo wysokie tempo wzrostu gospodarczego oraz wysoka dynamika wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw. Jednak wbrew oczekiwaniom okres deflacji przedłużył się na cały 2025 r. i w efekcie średnio w całym roku ceny produkcji sprzedanej przemysłu były o 1,6% niższe niż w 2024 r. Wpływ na to miał między innymi spadek cen ropy naftowej na rynkach światowych poniżej przyjętych założeń i nieco silniejsze od oczekiwanego umocnienie złotego względem dolara amerykańskiego.

Kurs walutowy jest kategorią o dużej zmienności, reagującą między innymi na czynniki finansowe, spekulacyjne przepływy kapitału czy zmiany nastrojów inwestorów, przez co jego prognozowanie jest trudne. W związku z tym Ministerstwo Finansów w prognozach makroekonomicznych stosuje techniczne założenie stabilizacji kursów walutowych na poziomie z okresu bazowego, będące standardową praktyką w prognozach makroekonomicznych.

W 2025 r. kurs złotego wobec euro pozostawał stabilny, a dolara amerykańskiego umacniał się, wykazując dużą odporność na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, między innymi: decyzje Rady Polityki Pieniężnej, informacje na temat polityki fiskalnej, decyzje agencji ratingowych, czy wahania nastrojów na rynkach globalnych. Potencjalnie negatywny wpływ większego ryzyka geopolitycznego równoważony był krajowymi danymi makro, wskazującymi na utrzymanie gospodarki na stabilnej ścieżce wzrostowej w II półroczu 2025 r.

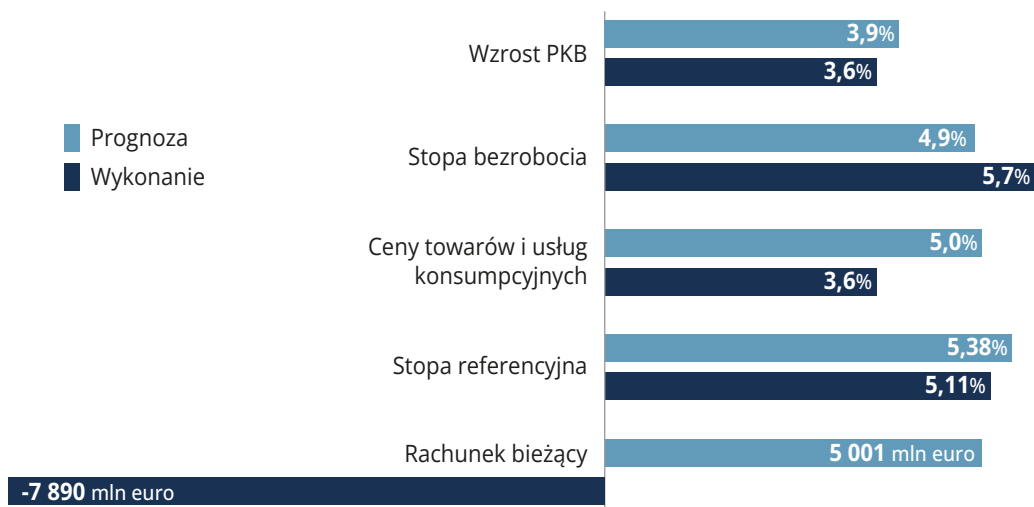
⁸² Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych. Dane za 2025 r., 30 stycznia 2026 r.*

⁸³ HICP to miara inflacji stosowana w Unii Europejskiej. Jest to spójny indeks cen konsumenckich, który pozwala na porównywanie inflacji między różnymi krajami Unii Europejskiej. HICP jest oparty na jednolitych metodach i definicjach cen w całej Unii Europejskiej.

⁸⁴ Eurostat, HICP – Inflation rate (20/05/2026). W Polsce inflacja według HICP wyniosła w 2025 r. 3,3%, a rok wcześniej 3,7%.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Infografika 9. Prognoza i realizacja wybranych wielkości makroekonomicznych w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego i wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Rozbieżności pomiędzy prognozą parametrów makroekonomicznych a wykonaniem wynikały w dużej mierze z czynników ryzyka wskazywanych na etapie opracowywania scenariusza makroekonomicznego, a w szczególności z niepewności dotyczącej kształtowania się sytuacji geopolitycznej, tempa wykorzystania środków unijnych oraz przyjętych założeń dotyczących regulowanych cen energii.

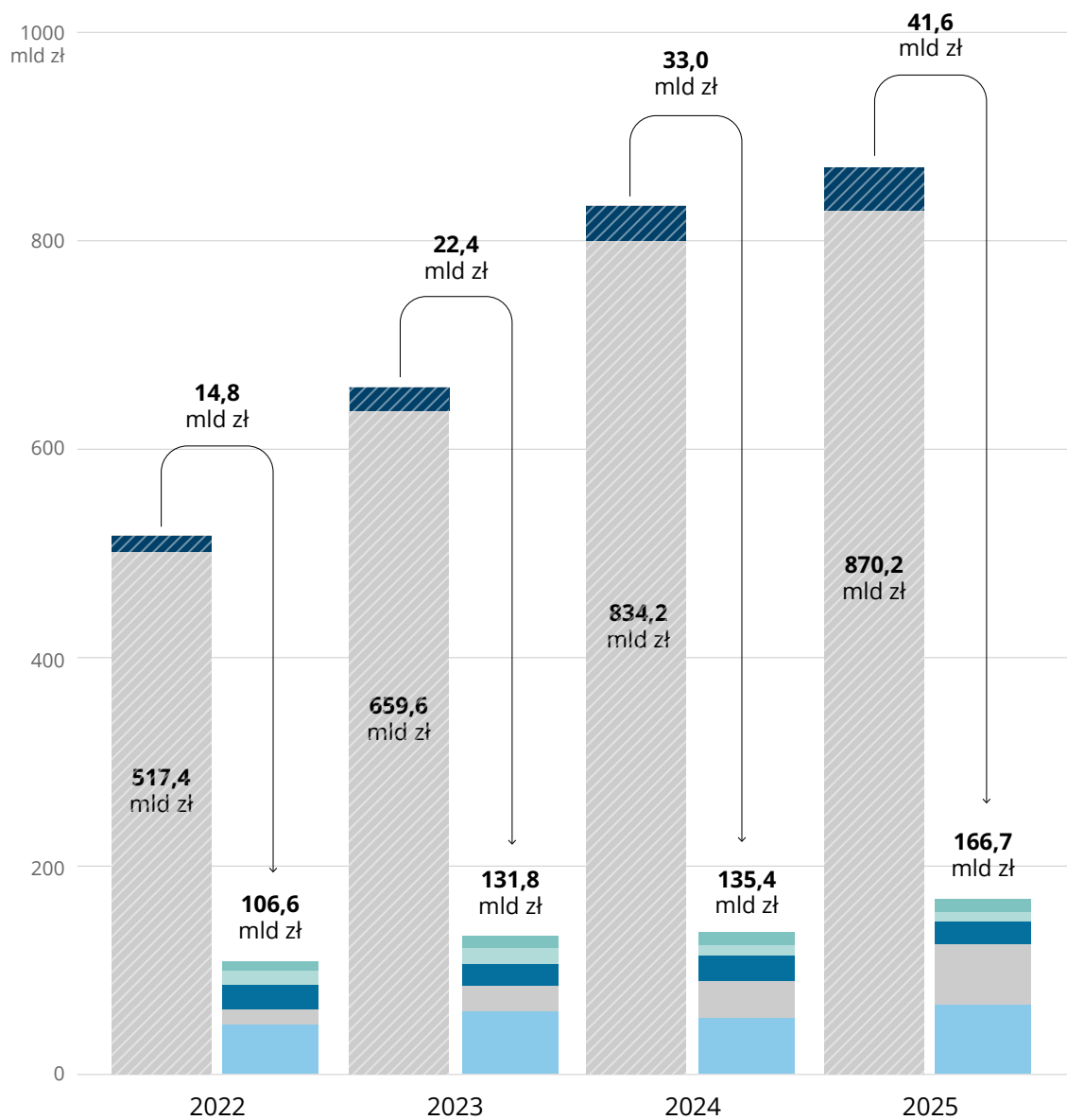
Perspektywy gospodarcze na rok 2026 i lata kolejne obciążone są ryzykiem zewnętrznym. Do głównych czynników destabilizujących zaliczyć należy: niepewny wzrost gospodarki unijnej, dalszy przebieg wojny w Ukrainie oraz protekcjonizm celny Stanów Zjednoczonych, wpływający na handel globalny. Wojna na Bliskim Wschodzie prowadzi do wzrostu cen surowców i stanowi presję na wzrost wydatków i wzrost długu publicznego. Wzrost niepewności, która może przełożyć się na niższe wydatki konsumpcyjne i inwestycje, a także słabsza koniunktura u głównych partnerów handlowych mogą dodatkowo przyczynić się do obniżenia prognoz wzrostu PKB. Ostateczny wpływ konfliktów na finanse jest niepewny i zależy zarówno od skali, jak i czasu trwania zakłóceń. Dłuższa blokada Cieśniny Ormuz może znacząco podwyższyć ceny ropy i gazu i obniżyć PKB, a to – negatywnie wpłynąć na polski rynek walutowy i długu. W tej sytuacji polityka fiskalna powinna być przyszłościowa, z dobrze opracowanym planem dostosowawczym, aby zabezpieczyć długoterminową stabilność gospodarki i zachować zdolność reagowania na przyszłe wstrząsy. Ponadto powinny być konsekwentnie planowane wskaźniki makroekonomiczne, aby ograniczyć zagrożenia dla wykonania budżetu w związku z niekorzystnymi scenariuszami sytuacji gospodarczej, a także – zamieszczana w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej analiza wrażliwości budżetu na zmianę parametrów makroekonomicznych.

ROZDZIAŁ III

ROLA USTAWY BUDŻETOWEJ I DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ ZWIĄZANE Z JEJ REALIZACJĄ

1. Rola ustawy budżetowej w zarządzaniu finansami publicznymi, jawność i przejrzystość finansów publicznych
2. Ważniejsze działania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów w toku wykonania ustawy budżetowej





	2022	2023	2024	2025
	46,4	59,6	53,2	65,5
	14,6	24,2	35,1	57,8
	23,5	20,7	24,2	22,1
	13,9	15,0	10,5	8,5
	8,2	12,2	12,4	12,8

Wydatki budżetu państwa Środki z budżetu państwa przekazane do funduszy

Wydatki funduszy BGK Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych Krajowy Fundusz Drogowy Fundusz Pomocy Pozostałe fundusze

- W 2025 r., 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. Finansowanie zadań poprzez przekazywanie papierów wartościowych w miejsce dotacji budżetowych prowadziło do „sztucznego” zaniżania deficytu budżetu państwa.
- Działania podejmowane na rzecz zgodności ustawy budżetowej z podstawowymi zasadami budżetowymi były niewystarczające.
- Blokady planowanych wydatków budżetowych ustanawiano sprawniej niż w roku poprzednim, ale w dalszym ciągu występowały opóźnienia w podejmowaniu decyzji o blokadzie.
- W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2025 r. podjęto działania w celu poprawy procesu rozdysponowania rezerwy ogólnej, jednak 4,3% środków tej rezerwy przeznaczono na realizację zadań, które nie należały do nagłych, niemożliwych do przewidzenia, a wymagających niezwłocznego wsparcia.
- Podejmowane przez Ministra Finansów działania w zakresie rezerwy ogólnej, rezerw celowych, udzielania zapewnień finansowania i dofinansowania oraz wydatków niewygasających były realizowane, co do zasady, bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującym prawem.
- Do końca 2025 r. zrealizowano jeden przegląd wydatków, a działania wykonane w latach 2024-2025 dotyczące przeglądu wydatków nie miały wpływu na opracowanie projektu, jak i realizację ustawy budżetowej na rok 2025.

1. Rola ustawy budżetowej w zarządzaniu finansami publicznymi, jawność i przejrzystość finansów publicznych

Zgodnie z art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej, a w myśl art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w roku budżetowym. Ustawa budżetowa jest zatem najważniejszym aktem prawnym określającym dochody i wydatki budżetu. Zgodnie z zasadą jedności budżet powinien znajdować się w jednym akcie prawnym. Realizacja tej zasady pozwala na łatwiejszą ocenę, czy budżet jest zrównoważony i eksponuje globalną wielkość wydatków państwa⁸⁵. Zasada zupełności wymaga z kolei, żeby budżet obejmował wszystkie dochody i wydatki państwa i nad takim dokumentem powinien głosować Parlament. Budżet niepełny uniemożliwia ocenę stanu równowagi budżetowej⁸⁶.

Jawność w finansach publicznych oznacza swobodny dostęp wszystkich zainteresowanych obywateli i instytucji do danych sektora publicznego. Przejrzystość jest natomiast rozumiana jako sytuacja, w której obowiązujące zasady funkcjonowania gospodarki finansowej i sprawozdawczości sektora publicznego umożliwiają faktyczne zapoznanie się z całością gospodarki sektora publicznego. Przejrzystość finansów publicznych uzupełnia jawność

⁸⁵ Za: A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2025, Wydanie 17 elektroniczne (<https://sip.legalis.pl/>).

⁸⁶ Ibidem.

w tym sensie, że o ile jawność finansów publicznych oznacza pełny dostęp do informacji, to przejrzystość ma gwarantować, że informacja ta jest zrozumiała i kompletna. Przejrzysty układ budżetu to taki, dzięki któremu zapoznanie się z budżetem jest łatwiejsze. Wszystkie informacje przekazywane przez organy rządowe powinny cechować się dostępnością, budzić zaufanie, być wyczerpujące, zrozumiałe, publikowane w odpowiednim czasie i porównywalne zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Dzięki temu obywatele i uczestnicy rynku (na przykład rynku finansowego) mogą poznać sytuację finansową państwa, a zatem szacować negatywne i pozytywne skutki działań rządu⁸⁷.

W 2025 r. finansowanie zadań publicznych poza budżetem państwa odbywało się z wykorzystaniem 19 funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw i Finansowego Instrumentu Wsparcia Rozwojowego⁸⁸. Bank Gospodarstwa Krajowego w 2025 r. sprzedawał obligacje lub zaciągał kredyty, by pozyskać środki na finansowanie zadań publicznych przez niektóre fundusze BGK. W ten sposób zgromadził 80 572,2 mln zł⁸⁹, to jest o 6587,3 mln zł więcej niż rok wcześniej. Ponadto wpłaty z budżetu państwa i dotacje z budżetu państwa do funduszy BGK wyniosły 41 626,5 mln zł i były wyższe o 8667,2 mln zł niż w 2024 r. W 2025 r. wydatki tych funduszy w porównaniu z poprzednim rokiem wzrosły o 31 305,9 mln zł (23,1%), czyli do kwoty 166 694 mln zł. Odpowiadały one 4,3% PKB, gdy rok wcześniej – 3,7%⁹⁰.

O ograniczeniu w 2025 r. roli ustawy budżetowej jako podstawy gospodarki finansowej państwa świadczy 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. Zmiany tej, pomimo zaciągnięcia znacznych zobowiązań gwarantowanych przez Skarb Państwa, dokonano w Ministerstwie Finansów, poza kontrolą parlamentarną, zatem w szczególności nie wymagała zgody Sejmu ani jego organów. Z kolei ujęta w planie części *Obrona narodowa* wpłata do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych została zrealizowana w kwocie niższej o 1998 mln zł. Emisja obligacji na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, która została przeprowadzona przez BGK w grudniu 2025 r., pozwoliła na pozyskanie kwoty 1927,1 mln zł.

W 2026 r. w BGK planowano utworzyć kolejny instrument, tj. Finansowy Instrument Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE, na mocy ustawy z dnia 27 lutego 2026 r. o Finanso-

⁸⁷ Za: r. Piwowarski, *Znaczenie przejrzystości w polityce fiskalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, str. 14, a także: E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce: przewodnik 2002*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002, s. 39-43, E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, str. 62 i S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2002, str. 99.

⁸⁸ Z dniem 20 grudnia 2024 r., ze względu na wyczerpanie środków, zlikwidowano Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa. W 2025 r., na mocy ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o zmianie ustawy o współpracy rozwojowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 525), utworzono Finansowy Instrument Współpracy Rozwojowej, do którego stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw.

⁸⁹ Kwota 80,6 mld zł stanowi wartość uzyskanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego środków w wyniku emisji długu funduszy BGK o wartości 80,8 mld zł

⁹⁰ W akapicie kwoty wpłat z budżetu państwa i dotacji z budżetu państwa oraz wydatków funduszy w BGK za 2025 r. zaprezentowano w ujęciu kasowym, według stanu na 16 kwietnia 2026 r., tj. z uwzględnieniem dokonanych zwrotów wpływów i wydatków.

wym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE. W uchwale nr 96 Rady Ministrów z dnia 13 marca 2026 r. w sprawie Programu Polska Zbrojna⁹¹ wskazano między innymi, że pożyczka z SAFE zostanie zaciągnięta przez BGK na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, a zobowiązania z tytułu tej pożyczki zostaną objęte gwarancją Skarbu Państwa. Analiza materiałów zamieszczonych na stronie Rządowego Centrum Legislacji⁹² wskazuje, że Minister Finansów i Gospodarki zgłaszał wprowadzić uwagi do projektu wymienionej ustawy, lecz nie podważał zasadności tworzenia nowego instrumentu finansowania zadań publicznych poza budżetem państwa.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie utrzymującą się praktykę nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych określonym podmiotom w celu finansowania realizowanych przez nie zadań publicznych. NIK dostrzega ograniczenie powyższej praktyki, w tym w szczególności niższe w porównaniu z 2024 r. zaplanowanie limitu wartości nominalnej nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych (20 000 mln zł)⁹³ i niższe wykorzystanie zarówno od planu (17 914 mln zł), jaki i od wykonania w 2024 r. (24 000 mln zł). Niemniej skala nieujmowania środków na dofinansowanie wybranych podmiotów w formie obligacji skarbowych w dalszym ciągu była znacząca i zniekształcała wynik budżetu państwa.

W 2025 r. wynagrodzenia dla pracowników państwowych jednostek budżetowych były wypłacane ze środków przekazywanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., łącznie w wysokości 48,8 mln zł⁹⁴. Dokonana w grudniu 2025 r. refundacja wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi poniesionych przez ostatecznych odbiorców wsparcia, będących państwowymi jednostkami budżetowymi w ramach inwestycji G1.1.4 *Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU w ramach Krajowego Planu Odbudowy – część grantowa*, przekazana na dochody budżetu państwa, dotyczyła wydatków dokonanych w latach 2024-2025, a zatem operacja taka nie była neutralna dla deficytu budżetu państwa.

Stosowanie powyższych praktyk prowadzi do zaniżania nominalnej wielkości deficytu budżetu i jest niezgodne z zasadą jedności i zupełności budżetu. Utrudnia też ocenę rzeczywistej skali nierównowagi finansowej państwa. Na koniec 2025 r. największą część różnicy (czyli 421 616,1 mln zł) pomiędzy poziomem długu publicznego obliczanego według zasad krajowych a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych ujmowanego według zasad unijnych stanowiło zadłużenie funduszy BGK.

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.

⁹¹ M.P. poz. 291.

⁹² <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12406200>.

⁹³ Art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na 2025 r.

⁹⁴ Dane ze sprawozdań dysponentów części z wykonania planu finansowego wydzielonego rachunku dochodów państwowych jednostek budżetowych, o którym mowa w art. 14lp ust. 8 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198 ze zm.), które nie podlegały weryfikacji przez NIK.

Pomimo takiej oceny dotychczas Minister Finansów nie przedstawił harmonogramu działań w celu wdrożenia rozwiązań naprawczych.

Mechanizmy finansowania pozabudżetowego i ich skala są szczegółowo omówione w odrębnych rozdziałach VII. *Dług Skarbu Państwa i dług publiczny* i VIII. *Fundusze i instrument wsparcia obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego*.

W 2025 r., podobnie jak w poprzednich latach, znaczną część wydatków publicznych realizowano przy pomocy funduszy i instrumentu w BGK. Nadal przy pomocy przekazywanych obligacji skarbowych, zamiast dotacji z budżetu państwa, finansowano zadania publiczne. Działania te naruszały zasadę przejrzystości finansów publicznych oraz pozostawały w sprzeczności z zasadami jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości.

Systemowe znaczenie dla zakłócenia przejrzystości finansów publicznych miała rozbudowana struktura organizacyjna sektora finansów publicznych. W załącznikach do ustawy budżetowej na 2025 r. ustalono plany finansowe 132 jednostek (rok wcześniej o dwóch mniej)⁹⁵. Minister Finansów w *Białej Księdze* dostrzegł wzrastającą liczbę planów finansowych wymienionych jednostek, jednak nie przedstawił społeczeństwu perspektywy ich ograniczenia czy wniosków z pogłębionej analizy tego problemu. Zagadnienia ich dotyczące są opisane w rozdziale V. *Plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej*.

Zrozumienia i wykonania ustawy budżetowej nie ułatwiał opis najważniejszych zagadnień w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej, gdyż był niepełny i nie wystarczał do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa, w szczególności odnośnie do wpływu czynników makroekonomicznych, zmian systemowych i stabilizującej reguły wydatkowej na ten budżet, a także nie dostarczał informacji o niektórych, istotnych kwotowo pozycjach w budżecie państwa. Przepisy kształtujące stabilizacyjną regułę wydatkową są coraz bardziej złożone, co utrudnia monitorowanie stosowania reguły. W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej, w opisie stabilizującej reguły wydatkowej nie omówiono wpływu tej reguły na limit wydatków budżetu państwa ani nie podano, jak został podzielony limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, pomiędzy poszczególne grupy podmiotów objętych tym limitem oraz budżet państwa. Kwestie te przedstawiono w rozdziale I. *Opracowanie ustawy budżetowej*.

W 2025 r. w Biuletynie Informacji Publicznej BGK zamieszczano plany finansowe obsługiwanych przez ten Bank funduszy i ich zmiany. W Biuletynie prezentowano też informacje o realizacji planów funduszy BGK za poszczególne kwartały 2025 r. Ustawą z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych

⁹⁵ W 2025 r. wśród jednostek było 11 agencji wykonawczych, dziewięć instytucji gospodarki budżetowej, 40 państwowych funduszy celowych oraz 72 państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych. W 2025 r. w odróżnieniu do poprzedniego roku w załączniku do ustawy budżetowej zawarto plany finansowe kolejnych funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Funduszu Rezerwy Demograficznej, Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników oraz Funduszu Motywacyjnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Z kolei w przypadku instytucji gospodarki budżetowej ich liczba zmniejszyła się o jeden wskutek likwidacji Centrum Cyberbezpieczeństwa Zamość z końcem 2024 r.

ustaw⁹⁶ wprowadzono zmiany, dzięki którym miało dojść do ujednolicenia zasad dotyczących terminów, trybu i zakresu sprawozdawczości w przypadku dziewięciu funduszy BGK⁹⁷. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie powyższe działania. Potrzebne są jednak dalsze inicjatywy na rzecz zwiększenia przejrzystości sprawozdań funduszy BGK. Publikacja danych funduszy i instrumentów w BGK pokazuje skalę finansowania pozabudżetowego, ale nie rozwiązuje problemu istnienia funduszy pozabudżetowych⁹⁸. Analiza sprawozdań poszczególnych funduszy BGK sporządzonych za 2025 r. wykazała, że miały one niejedolitą strukturę, w szczególności w różny sposób prezentowano w nich środki zwracane do budżetu państwa, co utrudnia agregowanie zawartych w nich danych⁹⁹.

W 2025 r. w Ministerstwie Finansów trwały prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych¹⁰⁰. Na początku lutego 2026 r. projekt¹⁰¹ został przedstawiony Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. W dniu 27 lutego 2026 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, którą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał 24 marca 2026 r. Ustawa¹⁰² przewiduje w szczególności:

- rozszerzenie uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej o prezentację planów finansowych lub projektów planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK¹⁰³,
- rozszerzenie informacji dołączanych do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej o informację o wykonaniu planów finansowych tych funduszy¹⁰⁴.

Rozwiązania wyżej wymienione zostały już w praktyce zastosowane przy opracowaniu uzasadnienia do projektów ustaw budżetowych na lata 2025 i 2026, a także sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej na rok 2024. Podkreślić należy jednak, że zamieszczenie planów finansowych lub projektów planów finansowych funduszy BGK i innych instrumentów finansowych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej powoduje, że nadal pozostają one poza ustawą budżetową, nad którą głasuje Parlament.

W Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów¹⁰⁵ po każdym miesiącu 2025 r. publikowano dane o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa i sprawozdania operatywne obejmujące okres od początku roku do końca danego miesiąca. W powyższym Biuletynie zamieszczano również informacje o rozdysponowaniu rezerwy ogólnej według stanu na koniec danego miesiąca oraz dane o rozdysponowaniu rezerw celowych według pozycji i części budżetowych.

⁹⁶ Dz. U. poz. 1089.

⁹⁷ Były to: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Fundusz Pomocy, Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Fundusz Kredytów Studenckich, Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, Fundusz Dopłat, Fundusz Polskiej Nauki i Rządowy Fundusz Mieszkaniowy.

⁹⁸ Za: S. Dudek, *Raj wydatkowy w BGK*, Instytut Finansów Publicznych, 2024.

⁹⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli 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*, nr KFP.410.1.14.2026.

¹⁰⁰ Projekt ujęty w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UD40.

¹⁰¹ Druk sejmowy nr 2206.

¹⁰² Dz. U. poz. 426.

¹⁰³ Dodany pkt 12 w art. 142 ust. 1.

¹⁰⁴ Dodany pkt 6b w art. 182 ust. 4.

¹⁰⁵ Wykonanie budżetu państwa - Ministerstwo Finansów – Portal Gov.pl.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega dążenie do wzmocnienia roli budżetu państwa jako mechanizmu kontroli wielkości nierównowagi finansowej państwa poprzez zaplanowanie w wydatkach budżetu państwa na 2025 r. środków na wykup zapadających obligacji Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz na sfinansowanie wykupu zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. przypadającego po 2024 r. Działania te powinny być jednak prowadzone konsekwentnie i w większej skali, aby widoczny był znaczący postęp w ograniczaniu wielkości zobowiązań zaciąganych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu sfinansowania zadań państwa.

Finansowanie zadań z wykorzystaniem mechanizmów pozabudżetowych, to jest funduszy BGK i instrumentu finansowego oraz nieodpłatnie przekazywanych obligacji skarbowych, przyczynia się do ograniczenia roli budżetu państwa w finansowaniu zadań publicznych i funkcji ustawy budżetowej jako podstawowego aktu zarządzania finansami państwa. Stanowi również naruszenie zasad jedności, zupełności i przejrzystości finansów publicznych. Zwiększa też istotnie możliwość wystąpienia ryzyka niegospodarności, a także mechanizmów korupcyjnych, do których należą między innymi: dowolność postępowania, konflikt interesów, brak jawności postępowania oraz słabość lub brak kontroli. Ryzyko dla jawności i przejrzystości finansów publicznych stanowią także niewłaściwe uzasadnianie projektu ustawy budżetowej i niejednolita prezentacja danych sprawozdawczych przez jednostki tego samego rodzaju.

2. Ważniejsze działania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów w toku wykonania ustawy budżetowej

Rada Ministrów kieruje wykonywaniem budżetu państwa, a Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę między innymi nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa. W celu zapewnienia prawidłowej, efektywnej i sprawnej realizacji ustawy budżetowej, w szczególności:

- Rada Ministrów dysponuje rezerwą ogólną (art. 155 ustawy o finansach publicznych);
- Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach¹⁰⁶;
- Minister Finansów:
 - opracowuje harmonogram realizacji budżetu państwa (art. 147);
 - może podejmować decyzję o blokowaniu planowanych wydatków (art. 177 i art. 179);
 - dokonuje podziału rezerw celowych (art. 154);
 - może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym oraz w kolejnych latach: projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1–5c i 6 ustawy o finansach publicznych, wydatków bieżących lub inwestycyjnych oraz programów wieloletnich (art. 153);

¹⁰⁶ § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 473).

- wyraża zgodę na przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych i wydatków na inwestycje budowlane (art. 171 ust. 4);
- dokonuje przeniesień między częściami i działami budżetu państwa wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (art. 194);
- może prowadzić przegląd wydatków (kosztów) jednostek sektora finansów publicznych w celu oddziaływania w perspektywie wykraczającej poza rok budżetowy na poziom, strukturę oraz jakość wydatków publicznych, w szczególności stopień, w jakim przyczyniają się one do skutecznej i efektywnej realizacji celów działalności państwa (art. 175a).

Harmonogram realizacji budżetu państwa

Harmonogram realizacji budżetu państwa na 2025 r., na podstawie projektów planów finansowych dysponentów, Minister Finansów podpisał 30 grudnia 2024 r. Po uchwaleniu ustawy budżetowej, Minister Finansów harmonogram, opracowany na podstawie planów finansowych dysponentów, podpisał 12 marca 2025 r.

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

Przeniesienia wydatków

W 2025 r., Minister Finansów, na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, zgodził się na przeniesienia wydatków majątkowych w budżecie państwa w 70 częściach: zwiększenia wyniosły łącznie 3134,9 mln zł a zmniejszenia 2587,9 mln zł. Największych zmian dokonano w częściach: *Obrona narodowa* (zwiększenie o 1599,4 mln zł i zmniejszenie o 490,4 mln zł), *Województwa* (zwiększenie o 648,2 mln zł i zmniejszenie o 326 mln zł) oraz *Sprawy wewnętrzne* (zwiększenie o 324,5 mln zł i zmniejszenie o 107,7 mln zł). W budżecie środków europejskich przeniesienia, na podstawie wymienionego wyżej przepisu, wystąpiły w 28 częściach: zmniejszenia wyniosły łącznie 2032,1 mln zł, a zwiększenia 991,5 mln zł.

Minister Finansów, na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, przeniósł wydatki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w budżecie państwa w kwocie 111,6 mln zł, a w budżecie środków europejskich – 866,3 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego wartość przeniesień zmalała o 521,6 mln zł.

Badaniem objęto 37,3% kwot decyzji wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych i 33,1% kwot decyzji wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2025 r. największa pod względem wartości zmiana w planie wydatków budżetu państwa wynikała z art. 199 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie

cywilnej¹⁰⁷ i służyła realizacji pierwszego *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej*¹⁰⁸. Na podstawie tego przepisu minister właściwy do spraw finansów publicznych, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej, dokonał przeniesień wydatków zaplanowanych w dziale *Obrona narodowa* w kwocie 5115,1 mln zł z części *Obrona narodowa* do części, którymi dysponowali wojewodowie, oraz do części *Sprawy wewnętrzne*.

Blokady planowanych wydatków budżetowych

Dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, obejmujące konkretne obszary uzyskiwania dochodów i ponoszenia wydatków, w szczególności dokonywania wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacji właściwych procedur (art. 175 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Są one realizowane między innymi przez blokowanie planowanych wydatków budżetowych, okresowo lub do końca danego roku budżetowego. Minister Finansów posiada legitymację prawną do podejmowania decyzji o blokadach wydatków w zakresie całego budżetu państwa, z wyłączeniem wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W 2025 r. Minister Finansów nie dokonał blokad wydatków w odniesieniu do całego budżetu państwa. W latach 2022–2025 taka blokada środków miała miejsce tylko raz, w 2022 r. i w jej wyniku zablokowane zostały środki w wysokości 14 401,7 mln zł w części *Rezerwy celowe*.

Decyzje w zakresie blokowania planowanych wydatków w ramach poszczególnych części budżetowych podejmowane są przez ich dysponentów. Zaplanowane wydatki mogą zostać zawieszone okresowo albo wyłączone do końca roku z planu danego roku budżetowego. Ustawowy mechanizm blokowania środków w ciągu roku budżetowego umożliwia elastyczne skorelowanie procesu realizacji wydatków budżetowych z pojawiającymi się okolicznościami, bez konieczności dokonywania formalnej zmiany ustawy.

W myśl art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych decyzja o zablokowaniu planowanych wydatków może być podyktowana zaistnieniem jednej lub kilku przesłanek, do których należą: stwierdzona niegospodarność w określonych jednostkach, opóźnienia w realizacji zadania, nadmiar środków, a także naruszenie zasad gospodarki finansowej, określonych w art. 162 ustawy o finansach publicznych. Decyzja o zablokowaniu środków może być podjęta również w zakresie budżetu środków europejskich.

Decyzja o blokowaniu planowanych wydatków realizowana jest w formie elektronicznej z wykorzystaniem systemu TREZOR, a o wydanej decyzji dysponent zobowiązany jest zawiadomić niezwłocznie Ministra Finansów (art. 177 ust. 4 ustawy o finansach publicznych).

¹⁰⁷ Dz. U. poz. 1907, ze zm.

¹⁰⁸ Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026, M.P. poz. 541.

W 2025 r. decyzje o blokadach planowanych wydatków budżetowych podjęli dysponenti 120 części budżetowych. Łącznie w ciągu roku wydano 2369 decyzji, obejmujących między innymi planowane wydatki 11 sądów apelacyjnych, 16 województw i 18 samorządów.

Łączna kwota zablokowanych w 2025 r. planowanych wydatków wyniosła 27 564,9 mln zł, w tym 26 432,7 mln zł w budżecie państwa, a 1132,2 mln zł w budżecie środków europejskich. Blokady dokonane w ramach wydatków zaplanowanych przez urzędy wojewódzkie stanowiły relatywnie niewielki udział (2,2%) i wyniosły 569,8 mln zł.

Badanie przeprowadzono na próbie wynoszącej ogółem 23 642,1 mln zł, stanowiącej 85,8% łącznej kwoty blokad dokonanych przez 59 dysponentów części budżetowych, wśród których znalazło się osiem urzędów wojewódzkich.

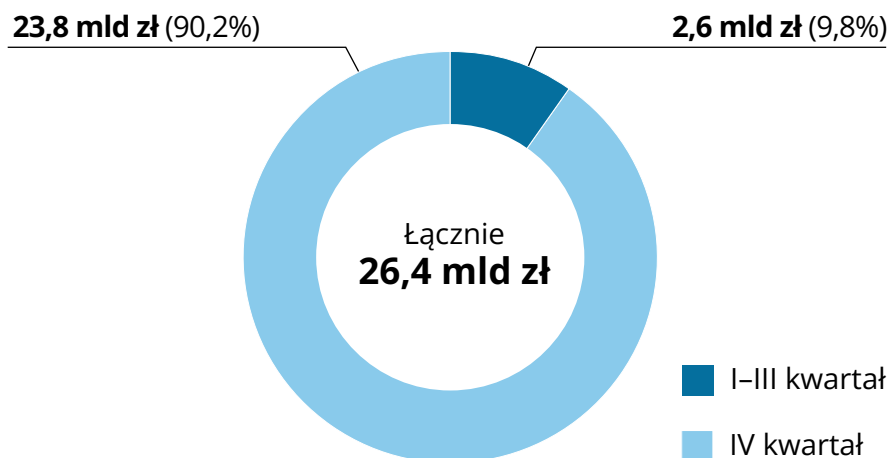
Spośród czterech wyżej wymienionych ustawowych przesłanek blokowania planowanych wydatków, decyzje dysponentów części budżetowych wydane w 2025 r. wynikały ze ziszczenia się dwóch z nich.

W zablokowanej w 2025 r. sumie planowanych wydatków budżetowych dominowała kwota blokad dokonanych z powodu nadmiaru środków posiadanych przez dysponentów części budżetowych (art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Wyniosła ona 24 780,6 mln zł, co stanowiło 93,7% blokad ogółem. W 2025 r. w porównaniu do 2024 r. nastąpił istotny wzrost tych wartości, zarówno w ujęciu kwotowym o 10 137,2 mln zł, jak i procentowym o 5,4 punktu procentowego. W 2024 r. były to odpowiednio 14 643,4 mln zł, stanowiące 88,3% ówczesnych blokad ogółem.

Kwota blokad dokonanych przez dysponentów części budżetowych z powodu opóźnień w realizacji zadań (art. 177 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych) w 2025 r. wyniosła 934,8 mln zł, co stanowiło 3,5% blokad ogółem. Dokonana w tym zakresie pula blokad była niższa niż w 2024 r. o 240,7 mln zł, tj. o 20,5%. Najmniejszą kwotowo grupę blokad stanowiły blokady dokonane z powodu zaistnienia obu wyżej wymienionych przesłanek łącznie (art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych). Decyzje te opiewały na kwotę 717,3 mln zł.

Szczegółowe dane o rozkładzie procentowym i kwotowym blokad planowanych wydatków przedstawia poniższa grafika.

Infografika 10. Blokady planowanych wydatków budżetu państwa w poszczególnych kwartałach 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W grupie zablokowanych planowanych wydatków budżetowych, rok 2025 był kolejnym, w którym największy kwotowo udział dotyczył części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Suma decyzji podjętych przez tego dysponenta wyniosła 16 600 mln zł, co stanowiło 62,9% zablokowanych wydatków ogółem. W 2023 r. udział ten wynosił 36%, a w 2024 r. – 55,8%. Rok 2025 był kolejnym, w którym przyczyną decyzji o blokadach było niższe od założonego zapotrzebowanie na dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Z puli zablokowanych w 2025 r. środków 26 432,7 mln zł tylko kwota 1000 mln zł, stanowiąca 3,8% sumy blokad, została ponownie wykorzystana, tj. do utworzenia nowej pozycji rezerw celowych. Wykorzystanie to było niewspółmiernie niskie w porównaniu do 2024 r., kiedy ponowne wykorzystanie zablokowanych środków stanowiło 24,1% blokad. W efekcie kwota niewykorzystanych środków, które pierwotnie zostały zaplanowane w budżecie państwa na wydatki budżetowe, wyniosła 25 432,7 mln zł, tj. o 12 848,3 mln zł więcej niż w 2024 r. (202,1% kwoty blokad niewykorzystanej w 2024 r.).

W budżecie środków europejskich w 2025 r. w wyniku 243 decyzji podjętych przez dysponentów 47 części budżetowych kwota zablokowanych środków na planowane wydatki wyniosła 1132,2 mln zł, o 346,2 mln zł, tj. o 44% więcej od blokad dokonanych w 2024 r. Dla porównania w 2024 r. w wyniku decyzji podjętych przez dysponentów 35 części budżetowych zablokowana kwota planowanych wydatków wynosiła 786 mln zł i była o 202,1 mln zł, tj. o 34,6% wyższa niż w 2023 r., co może wskazywać na rosnący trend w tym zakresie.

Główny udział w sumie zablokowanych w 2025 r. środków na planowane wydatki, tj. 62,1%, stanowiły blokady podyktowane nadmiarem posiadanych środków. W wyniku 159 decyzji dysponentów części budżetowych zablokowana kwota wyniosła 703,2 mln zł. Udział blokad wynikających z opóźnień w realizacji zadań stanowił 10,2% zablokowanych środków ogółem (115,4 mln zł). Udział środków zablokowanych na skutek ziszczenia się obu wyżej wymienionych przesłanek stanowił 27,7% blokad

ogółem, co odpowiadało kwocie 313,6 mln zł. Zablockowane w budżecie środków europejskich środki nie zostały wykorzystane w 2025 r.

Podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. przeprowadzono między innymi badanie sprawności podejmowania przez dysponentów środków budżetowych decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetu państwa od dnia zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W wyniku badania NIK stwierdziła, że w obliczu ryzyka przekroczenia planowanego w ustawie budżetowej deficytu budżetu państwa Minister Finansów nie sygnalizował dysponentom potrzeby dokonywania blokad. O możliwości, a przede wszystkim konieczności niezwłocznego wdrażania tego mechanizmu, w sytuacji zaistnienia ustawowych przesłanek, Minister przypomniał dysponentom dopiero w piśmie z 11 grudnia 2025 r.

Ponadto NIK stwierdziła nieprawidłowości lub zgłosiła uwagi w zakresie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w łącznej kwocie 116,7 mln zł, w tym 19,7 mln zł w pięciu województwach. Dotyczyły one: *Kancelarii Sejmu*¹⁰⁹, *Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*¹¹⁰, *Ministerstwa Energii*¹¹¹, *Ministerstwa Finansów*¹¹², *Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego*¹¹³, *Ministerstwa Klimatu i Środowiska*¹¹⁴, *Ministerstwa Rozwoju i Technologii*¹¹⁵, *Ministerstwa Sprawiedliwości*¹¹⁶, *Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA*¹¹⁷, *Państwowej Agencji*

¹⁰⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KFP/02 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu*, nr KFP.410.1.2.2026.

¹¹⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KFP/06 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, nr KFP.410.1.6.2026.

¹¹¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KRG/03 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 47 – Energia i w części 48 – Gospodarka surowcami energetycznymi*, nr KRG.410.1.3.2026.

¹¹² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KFP/07 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, nr KFP.410.1.7.2026 oraz *Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KFP/15 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, nr KFP.410.1.15.2026.

¹¹³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KSS/04 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, nr KSS.410.1.4.2026.

¹¹⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KZN/03 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 41 – Środowisko*, nr KZN.410.1.3.2026.

¹¹⁵ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KSF/01 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*, nr KSF.410.1.1.2026.

¹¹⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KBN/05 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 37 – Sprawiedliwość*, nr KBN.410.1.5.2026.

¹¹⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/DMW/03 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, nr DMW.410.1.3.2026.

*Atomistyki*¹¹⁸, *Urzędu Zamówień Publicznych*¹¹⁹ oraz województwa (lubelskie¹²⁰, łódzkie¹²¹, opolskie¹²², śląskie¹²³ i świętokrzyskie¹²⁴).

U 16 dysponentów stwierdzono łącznie 28 nieprawidłowości, na które złożyły się 22 nieprawidłowości wynikające z opóźnienia w podjęciu decyzji o blokadzie, przy czym w jednym przypadku opóźniona decyzja dotyczyła zgłoszenia środków do zablokowania, cztery wynikające z niezablokowania planowanych wydatków budżetowych pomimo zaistnienia przesłanek oraz dwie polegające na niezrealizowaniu obowiązku poinformowania Ministra Finansów o podjętych decyzjach w sprawie blokad oraz na braku efektywnego systemu raportowania i monitorowania realizacji zadań, umożliwiającego bieżący monitoring realizacji obowiązków w zakresie blokowania planowanych wydatków budżetowych, co skutkowało niedostatecznym nadzorem nad podległymi jednostkami i zwłoką w podejmowaniu decyzji o blokadach.

Stwierdzone nieprawidłowości w zdecydowanej większości dotyczyły środków zaplanowanych w budżecie państwa na rok 2025. Dwie nieprawidłowości, na łączną kwotę 13,2 mln zł obejmowały planowane wydatki w budżecie środków europejskich, przy czym jedna polegała na niepoinformowaniu Ministra Finansów o podjęciu decyzji o blokadzie.

Trzy ze stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie opóźnień w wydaniu decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków, w łącznej kwocie 7,7 mln zł, dotyczyły środków z rezerw celowych.

Inną ze stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości było niezrealizowanie przez Ministra Sprawiedliwości obowiązku informacyjnego (art. 177 ust. 4 ustawy o finansach publicznych) polegającego na powiadomieniu Ministra Finansów o podjętych 30 i 31 grudnia 2025 r. decyzjach i korekcie decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków w budżecie środków europejskich.

Ponadto badanie przeprowadzone w Ministerstwie Finansów wykazało nieprawidłowości w zakresie niewystarczającego nadzoru Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej nad jednostkami podległymi skutkującego blokowaniem środków finansowych ze zwłoką w stosunku do zaistnienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹¹⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KRG/09 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki*, nr KRG.410.1.9.2026.

¹¹⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KRG/04 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych*, nr KRG.410.1.4.2026.

¹²⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/DLL/01 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie*, nr DLL.410.1.1.2026, Warszawa 2026.

¹²¹ Informacja o wynikach kontroli P/26/001/DLO/01 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie*. Nr ewid. DLO.430.1.1.2026, Warszawa 2026.

¹²² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/2026/001/DOO/01 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/16 – Województwo opolskie*, nr DOO.430.1.1.2026.

¹²³ Informacja o wynikach kontroli P/26/001/DKA/01 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/24 – Województwo śląskie*. Nr ewid. DKA.430.1.1.2026, Warszawa 2026.

¹²⁴ Informacja o wynikach kontroli P/26/001/DKI/01 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie*. Nr ewid. DKI.430.1.1.2026, Warszawa 2026.

W czterech przypadkach, dotyczących Kancelarii Sejmu, Ministerstwa Energii, Państwowej Agencji Atomistyki, Urzędu Zamówień Publicznych i Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, dysponenti części budżetowych nie wydali decyzji o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych w łącznej wysokości 2,3 mln zł.

Najdłuższe opóźnienie w blokowaniu środków wynosiło 266 dni i zostało zidentyfikowane w Państwowej Agencji Atomistyki. Prezes Agencji dokonał blokady niewykorzystanych środków w wysokości 1,1 mln zł dopiero 22 grudnia 2025 r., mimo że okoliczności uzasadniające jej dokonanie były znane w trakcie roku budżetowego.

U Ministra Finansów natomiast, jako dysponenta części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, stwierdzona nieprawidłowość w zakresie blokad planowanych wydatków obejmowała opóźnienie w blokowaniu środków w wysokości 13,8 mln zł, sięgające 262 dni. Nieprawidłowość wynikała z opóźnionego zablokowania planowanych w budżecie państwa wydatków na potrzeby oświatowe na rok 2025 w związku z przejęciem z 1 stycznia 2025 r. szkół do prowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W dniu 31 stycznia 2025 r. Minister Edukacji przekazał informację o wysokości kwoty zmniejszenia potrzeb oświatowych na rok 2025 w związku z przejęciem od 1 stycznia 2025 r. szkół do prowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przekazanie to pociągało za sobą zmniejszenie kwoty subwencji ogólnej na rok 2025. Decyzja w sprawie blokowania planowanych wydatków na rok 2025 we wskazanej wyżej kwocie została podjęta dopiero 12 grudnia 2025 r., tj. 262 dni po wypłaceniu powiatowi zduńskowolskiemu pierwszej skorygowanej raty subwencji ogólnej.

Ponadto najdłuższe (trzy miesiące i dłużej) opóźnienia w podejmowaniu decyzji o blokowaniu środków budżetowych zidentyfikowano w *Województwie lubelskim*, gdzie w sytuacji pozyskania informacji o braku możliwości wykorzystania środków na planowane zadanie 29 sierpnia 2025 r. decyzja o blokowaniu podjęta została dopiero 2 grudnia 2025 r.

Największe kwotowo nieprawidłowości związane z opóźnionym blokowaniem planowanych wydatków budżetowych stwierdzono w Ministerstwie Infrastruktury (82 mln zł) i Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (50 mln zł). Minister Infrastruktury podjął decyzję o blokadzie środków przeznaczonych na realizację programu wieloletniego *Budowa i rozbudowa infrastruktury dostępowej do portu w Świnoujściu w latach 2023-2029* z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem od powzięcia informacji, że środki te, a przynajmniej ich znaczna część, nie zostaną wykorzystane w 2025 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego natomiast dokonał blokady środków przeznaczonych na budowę wystawy stałej w ramach programu wieloletniego *Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie* po czterech miesiącach od pozyskania informacji o braku możliwości jej zrealizowania w 2025 r.

Znaczące wzrosty blokad planowanych wydatków w 2025 r. w budżecie państwa (o 59% w ujęciu rok do roku) i budżecie środków europejskich (o 44% w porównaniu z rokiem poprzednim), a także spadkowy trend blokad dokonywanych w ostatnich dniach grudnia (z 2% w 2023 r. do 0,5% w 2025 r.) świadczą o tym, że nastąpiło usprawnienie stosowania tego mechanizmu. Nadal jednak niektórzy dysponenti

części budżetowych dokonali blokad z opóźnieniem. Blokady o największych kwotach, tj. 82 mln zł i 50 mln zł nastąpiły odpowiednio po ponad dwóch i czterech miesiącach od powzięcia informacji o braku możliwości zrealizowania wydatków w 2025 r.

Szczególnie w sytuacji pogłębiającego się deficytu budżetowego, rzetelne i terminowe stosowanie przez dysponentów części budżetowych mechanizmu blokowania wydatków, stanowi jeden z kluczowych elementów zarządzania środkami publicznymi. Pozwala na dostosowanie dostępnych środków budżetowych do występujących w ciągu roku zmian warunków lub pojawiających się dodatkowych potrzeb, bez konieczności formalnej zmiany ustawy budżetowej. Niestosowanie dostępnego dla dysponentów mechanizmu blokady albo spóźnione podejmowanie decyzji w tym zakresie, negatywnie rzutuje na efektywność wykorzystania środków budżetowych danego roku.

Z uwagi na powtarzające się rokrocznie opóźnienia w stosowaniu przez dysponentów części budżetowych mechanizmu blokad wydatków, NIK wskazuje na potrzebę zapewnienia systemu raportowania i monitorowania realizacji zarówno zaplanowanych jak i wykonywanych zadań, umożliwiającego szczególnie osobom zarządzającym środkami budżetowymi bieżący dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nie obowiązków w zakresie blokowania niewykorzystanych środków finansowych w celu ich dalszego wykorzystania.

Rezerwa ogólna

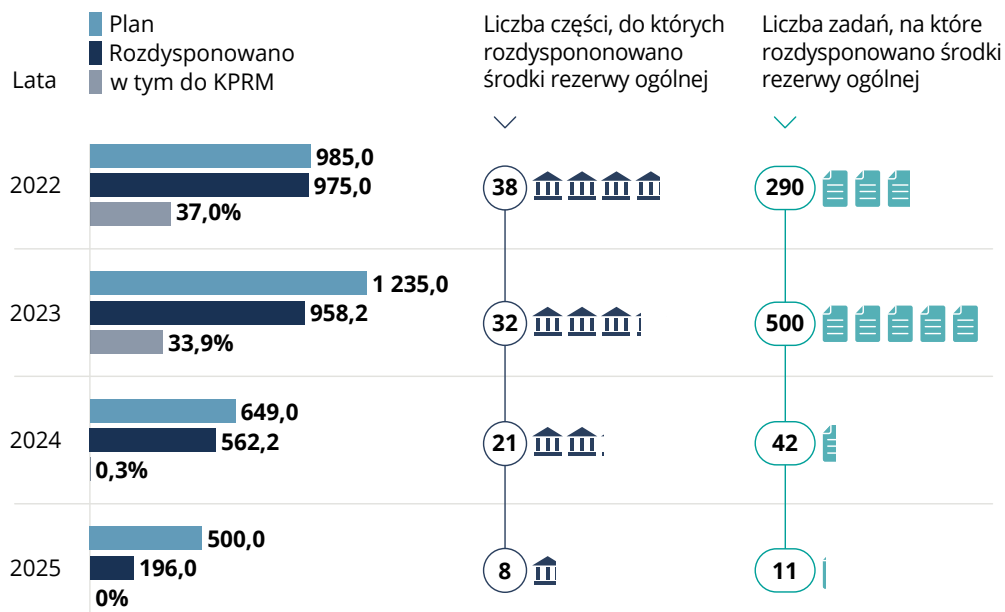
Z rezerwy ogólnej w 2025 r. rozdysponowano 196 mln zł (39,2% zaplanowanej kwoty). Doszło do tego na podstawie uchwał Rady Ministrów (185,6 mln zł) i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (10,4 mln zł). W 2025 r., podobnie jak rok wcześniej, środki rezerwy ogólnej podzieliła przede wszystkim Rada Ministrów¹²⁵.

W 2025 r. z rezerwy ogólnej zwiększono plan wydatków ośmiu części budżetowych, to jest najmniejszej ich liczby w latach 2022-2025. Większość środków została podzielona dla części *Szkolnictwo wyższe i nauka* (75,6 mln zł, 38,6%), *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego* (70 mln zł, 35,7%) i *Agencja Wywiadu* (40 mln zł, 20,4%). Pozostałą rozdysponowaną kwotę przyznano Ministrowi Spraw Zagranicznych (0,4 mln zł) i czterem wojewodom: *Województwie Podlaskiemu* (3,7 mln zł), *Województwie Kujawsko-Pomorskiemu* (2,7 mln zł), *Województwie Małopolskiemu* (2,1 mln zł) i *Województwie Lubelskiemu* (1,4 mln zł).

¹²⁵ W 2024 r. na podstawie uchwał Rady Ministrów z rezerwy ogólnej zostało podzielonych 500 mln zł, a zarządzeń Prezesa Rady Ministrów – 62,2 mln zł. W 2022 r. i 2023 r. większość środków (odpowiednio 64,3% i 85,7%) rozdysponował Prezes Rady Ministrów.

ROLA USTAWY BUDŻETOWEJ I DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ ZWIĄZANEJ Z JEJ REALIZACJĄ

Infografika 11. Kwoty planowanych i rozdysponowanych środków z rezerwy ogólnej w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwie Finansów.

Rezerwa ogólna została podzielona na: zwiększenie subwencji dla Narodowego Centrum Badań Jądrowych; zakup nowoczesnego sprzętu i nowoczesnych technologii dla Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz inne jej wydatki bieżące i majątkowe; fundusz operacyjny Agencji Wywiadu; pokrycie wydatków związanych z ewakuacją obywateli polskich z terytorium Izraela; zakup sprzętu komputerowego z oprogramowaniem dla urzędu wojewódzkiego; prace konserwatorsko-budowlane zabytkowego kościoła; zadania wykonywane przez powiatowe zespoły orzekania o niepełnosprawności; wypłaty rekompensat w związku z zawieszeniem ruchu na niektórych przejściach granicznych w województwie podlaskim¹²⁶; odtworzenie sprzętu zużytego przez jednostki straży i doposażenie tych jednostek w sprzęt, którym nie dysponowały.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w 2025 r. środki części *Rezerwa ogólna* zostały rozdysponowane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Minister Finansów w opiniach skierowanych w 2025 r. do Prezesa Rady Ministrów w związku z rozpatrywaniem przez niego wniosków dysponentów części o przyznanie środków rezerwy ogólnej wskazywał w szczególności, że rezerwa ta jest szczególnym instrumentem umożliwiającym reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, których nie można było przewidzieć przy opracowaniu budżetu państwa, a wymagających

¹²⁶ Rekompensaty wypłacano na podstawie rozporządzenia Nr 7/2025 Wojewody Podlaskiego z dnia 4 kwietnia 2025 r. w sprawie przyznania prawa do ubiegania się o rekompensatę z budżetu państwa w związku z czasowym zawieszeniem ruchu na przejściach granicznych w województwie podlaskim (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego poz. 1832) wydanego na podstawie art. 16 ust. 9 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 184).

niezwłocznego wsparcia. Takie samo stanowisko przedstawiał Prezes Rady Ministrów w szczególności w pismach, w których informował dysponentów części o odmowie przyznania środków rezerwy ogólnej. Ponadto w 2025 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wprowadzono nowe procesy i procedury związane z dysponowaniem rezerwą ogólną przez Prezesa Rady Ministrów, które opracowano uwzględniając szczególny charakter rezerwy ogólnej, co NIK ocenia pozytywnie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli rezerwa ogólna jest szczególnym instrumentem umożliwiającym reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia. Powyższej przesłanki wprawdzie nie sformułowano wprost w ustawie o finansach publicznych ani innym akcie prawnym, jednak powinna być brana pod uwagę przy dysponowaniu rezerwą ogólną, wynika bowiem z pożądanej funkcji tej rezerwy w systemie finansów publicznych. NIK w poprzednich latach zwróciła uwagę na specyfikę rezerwy ogólnej, przeprowadzając jej analizę na tle przepisów ustawy o finansach publicznych¹²⁷. Wskazała wówczas w szczególności, że wydatki powinny być planowane przede wszystkim w budżetach właściwych dysponentów, w toku prac nad projektem ustawy budżetowej, a nie w rezerwie ogólnej. Finansowanie zadań możliwych do ujęcia w ustawie budżetowej na etapie jej opracowywania z rezerwy ogólnej nie tylko nie współgra z jej celem, ale również jest wbrew zasadzie przejrzystości finansów publicznych.

Z ustaleń kontroli wykonania przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów budżetu państwa w 2025 r. w części *Rezerwa ogólna*, przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wynika, że we wszystkich 27 badanych sprawach zgromadzono dane i informacje pozwalające stwierdzić, czy o rozdysponowanie rezerwy ogólnej zwrócono się w okolicznościach uwzględniających jej szczególny charakter. Większość rozdysponowanych środków (187,5 mln zł, to jest 95,7%) została podzielona na zadania nagłe i nieprzewidziane, niemożliwe do zaplanowania na etapie prac nad ustawą budżetową, a wymagające niezwłocznego wsparcia. Wydatki na zadania, na których realizację przyznano 8,5 mln zł (4,3%), w ocenie NIK, można było natomiast zaplanować w ustawie budżetowej. Środki te zostały przyznane dla:

- Wojewody Małopolskiego i Wojewody Lubelskiego na zadania wykonywane przez powiatowe zespoły orzekania o niepełnosprawności (3,3 mln zł);
- Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na zakup sprzętu komputerowego z oprogramowaniem dla urzędu wojewódzkiego (2,7 mln zł);
- Wojewody Podlaskiego na wyposażenie jednostek straży w sprzęt, którym te nie dysponowały (2,5 mln zł).

¹²⁷ Informacja o wynikach kontroli *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*. Nr ewid. 30/2021/P/20/012/KBF, Warszawa 2021 r.; *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.* Nr ewid. 68/2023/P/23/001/KBF, Nr ewid. 69/2023/P/23/002/KBF, Warszawa 2023 r.; Wystąpienie pokontrolne skierowane do Ministra Finansów po kontroli P/23/009 – *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*, nr KBF.410.5.3.2023; *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.* Nr ewid. 87/2024/P/24/001/KBF, 88/2024/P/24/002/KBF, Warszawa 2024; *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 r.* Nr ewid. 60/2025/P/25/001/KBF, 61/2025/P/25/002/KBF, 62/2025/P/24/011/KBF, Warszawa 2025.

Ponadto, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, kwota 0,4 mln zł (0,2% rozdysponowanej kwoty), przyznana Wojewodzie Podlaskiemu na wypłatę rekompensat w związku z zawieszeniem ruchu na niektórych przejściach granicznych w województwie podlaskim, została podzielona, mimo że w budżecie państwa istniało źródło, które mogło zostać wykorzystane na finansowanie powyższego zadania. Zdaniem NIK wypłaty rekompensat mogły zostać sfinansowane z rezerwy celowej *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*¹²⁸.

Najwyższa Izba Kontroli jako ryzyko związane z wykonaniem części *Rezerwa ogólna* identyfikuje przeznaczanie zaplanowanych w niej środków na zadania, które nie odpowiadają interwencyjnemu charakterowi rezerwy ogólnej, to jest na takie, których finansowanie można było zaplanować w ustawie budżetowej.

Rezerwy celowe

Rezerwy celowe w ustawie budżetowej na 2025 r. zaplanowano w wysokości 87 085,7 mln zł. W trakcie roku utworzono jedną nową rezerwę celową w wysokości 1000 mln zł z wydatków zablokowanych w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Rezerwa ta została przeznaczona na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa. W budżecie środków europejskich rezerwy celowe zaplanowano w wysokości 87 796,5 mln zł.

Łącznie, w budżecie państwa i budżecie środków europejskich, zaplanowano rezerwy celowe w wysokości 174 882,2 mln zł, co stanowiło 19% planowanych wydatków obu tych budżetów.

W 2025 r. rozdysponowano 110 202,8 mln zł, tj. 62,7% planu rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W trakcie roku budżetowego, po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej komisji sejmowej, Minister Finansów dokonał zmian przeznaczenia środków ujętych w 14 pozycjach rezerw celowych na ogólną kwotę 10 052,9 mln zł. Zmiany przeznaczenia rezerw wynikały z konieczności sfinansowania między innymi następujących potrzeb:

- zwiększenia dotacji podmiotowej z budżetu państwa dla NFZ na finansowanie świadczeń gwarantowanych – 6384 mln zł¹²⁹;
- realizacji zadań związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt oraz dofinansowania kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej, w tym wypłaty wynagrodzeń dla lekarzy nie będących pracownikami Inspekcji za realizację powierzonych im zadań – 1292,4 mln zł;
- 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 Wojsko-

¹²⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 81 – Rezerwa ogólna*, nr KFP.410.1.13.2026.

¹²⁹ Kwota ogółem przekazana z rezerw celowych budżetu państwa na zwiększenie dotacji podmiotowej dla NFZ wyniosła 7304 mln zł.

- wego, Służby Ochrony Państwa oraz poprawy niektórych warunków pełnienia służby¹³⁰ – 1051,7 mln zł;
- przekazania kwoty 800 mln zł dla Telewizji Polskiej S.A. w likwidacji oraz Polskiego Radia S.A. w likwidacji i Regionalnych Rozgłośni Polskiego Radia S.A. w likwidacji w celu zapewnienia dofinansowania ustawowych zadań związanych z realizacją misji publicznej w 2025 r.

W przypadku jednej pozycji rezerwy celowej środków w ogóle nie rozdysponowano, a 18 pozycji – środki zostały rozdysponowane w całości, zgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie budżetowej. W najwyższych wartościach nie rozdysponowano rezerw w trzech pozycjach: 57 - *Wpłata do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* (9082,3 mln zł), 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* (3719,5 mln zł) oraz 24 - *Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym* (1948,4 mln zł).

Środków z 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 rozdysponowano, gdyż nie zgłoszono na nie zapotrzebowania. Niższe od planowanego rozdysponowanie poz. 57 było zdeterminowane ówczesną sytuacją makroekonomiczną i odpowiedzią na ryzyko przekroczenia planowanego deficytu budżetu państwa na koniec roku, w związku z oczekiwanymi niższymi niż planowano dochodami budżetowymi i koniecznością ograniczenia wydatków. Poziom wykorzystania środków z rezerwy poz. 8 był związany z wysokością inwestycji realizowanych w ramach wsparcia bezzwrotnego KPO. Przyczyną niskiego rozdysponowania poz. 24 były 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 2025 r. czterokrotnie zwiększano dotację podmiotową dla Narodowego Funduszu Zdrowia na finansowanie świadczeń gwarantowanych. Dokonane to zostało w wyniku uruchomienia środków z poz. 67 *Środki na zadania w obszarze zdrowia* oraz zmiany przeznaczenia sześciu pozycji rezerw celowych budżetu państwa. W 2025 r. do Narodowego Funduszu Zdrowia przekazano z rezerw celowych środki w łącznej wysokości 7840,1 mln zł, w tym 6384 mln zł będące efektem zmiany przeznaczenia rezerw celowych.

Najwyższa Izba Kontroli objęła badaniem, w Ministerstwie Finansów, 18 celowo dobranych decyzji w sprawie podziału środków z rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 31 312,7 mln zł¹³¹, tj. 45,7% całkowitego rozdysponowania rezerw celowych. Badanie wykazało, że Minister Finansów:

¹³⁰ Dz. U. poz. 1366.

¹³¹ 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.

- rozpatrywał wnioski dysponentów złożone w systemie TREZOR bez zbędnej zwłoki, za wyjątkiem jednego przypadku, gdy decyzja budżetowa została wydana po 174 dniach od złożenia wniosku; średni czas rozpatrywania spraw wyniósł 12,6 dnia, a po wyłączeniu najdłuższej załatwianej sprawy – 3,1 dnia;
- bez zbędnej zwłoki występował do sejmowej Komisji Finansów Publicznych w sprawach dotyczących zmiany przeznaczenia rezerw; w zbadanych ośmiu sprawach wniosków do Komisji został skierowany w dniu jego otrzymania od dysponenta, a w jednym – po ośmiu dniach;
- dokonywał podziału rezerw, przestrzegając terminów określonych w art.154 ustawy o finansach publicznych;
- rozdysponował środki zgodnie z celami określonymi dla poszczególnych pozycji rezerw, a w przypadku zmiany przeznaczenia w trybie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych – zgodnie z celami wskazanymi w opinii Komisji Finansów Publicznych.

W badanych sprawach uruchomienie rezerwy celowej poprzedzone było analizą przeprowadzaną przez pracowników Ministerstwa Finansów w szczególności pod kątem istnienia podstaw prawnych do sfinansowania określonych zadań z budżetu państwa, zgodności zadań z przeznaczeniem rezerwy oraz stopnia wykorzystania środków ujętych w planie danej części budżetowej.

Minister Finansów w 2025 r. 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. Badaniu poddano 15 wniosków zakończonych decyzją odmowną. W pięciu przypadkach przekroczone 30 dni na rozpatrzenie wniosku, a w pozostałych czas na rozpatrzenie wniosku wynosił średnio 8,3 dnia. Z pięciu najdłużej rozpatrywanych wniosków, w dwóch przypadkach, czas procedowania był uzasadniony koniecznością dokonania szczegółowych analiz, bądź wynikał z błędnego przekazania wniosku przez dysponenta w systemie TREZOR.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że w czterech sprawach¹³² czas procedowania wniosków był długotrwały. 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. Należy zauważyć, że pozyskanie dodatkowej informacji oraz konieczności rozpatrzenia dużej liczby wniosków nie jest sytuacją wyjątkową dla roku 2025 r., lecz pozostaje związane z działalnością Ministra i powtarza się każdego roku¹³³.

Na podstawie zbadanych prób Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister Finansów prawidłowo, to jest zgodnie z prawem, rzetelnie i na ogół bez zbędnej zwłoki rozpatrywał wnioski dotyczące uruchomienia środków z rezerw celowych. Nieprawidłowości dotyczyły długotrwałego procedowania czterech wniosków¹³⁴.

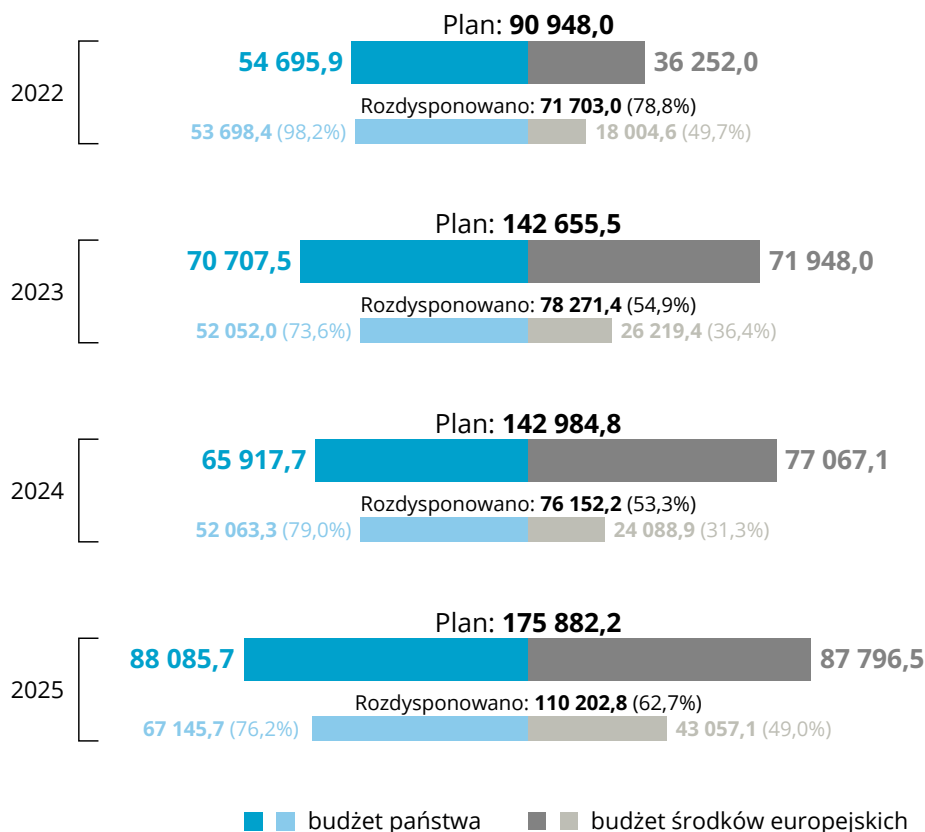
¹³² W trzech sprawach rozpatrzonych odmownie odpowiedzi udzielono po upływie od 49 do 110 dni, a w przypadku jednego wniosku rozpatrzonego pozytywnie – po upływie 174 dni.

¹³³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 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, nr KBF.410.1.14.2026.

¹³⁴ Trzy wnioski Wojewody Małopolskiego oraz wniosek Ministra Klimatu i Środowiska.

Niewykorzystana kwota rezerw celowych budżetu państwa wyniosła 20 940 mln zł i była wyższa o 2284,5 mln zł niż w 2023 r. i wyższa o 7094,7 mln zł niż w 2024 r.

Infografika 12. Poziom wykorzystania rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2022-2025 (kwoty w mln zł)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W budżecie środków europejskich rezerwy celowe zaplanowano w wysokości 87 796,5 mln zł, co stanowiło 63,7% ogółu planowanych wydatków tego budżetu¹³⁵.

W 2025 r. uruchomiono środki z rezerw celowych budżetu środków europejskich w wysokości 43 057,1 mln zł, tj. 49% kwoty planowanej. Z rezerwy na finansowanie instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (poz. 97) rozdysonowano 22 798,7 mln zł, a z rezerwy na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) – 20 243,7 mln zł. Dla obu powyższych pozycji rezerw wskaźnik uruchomienia środków wyniósł 49,1%. Z rezerwy na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) rozdysonowano 14,7 mln zł, tj. 22,9%.

NIK zwraca uwagę na niski poziom rozdysonowania środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich. W największym stopniu wpłynęły nań przesunięcia harmonogra-

¹³⁵ Udział rezerw celowych w planie wydatków budżetu środków europejskich w 2025 r. był na zbliżonym poziomie jak w 2024 r. (63,9%) i na poziomie wyższym niż w latach 2023 (58,4%) i 2022 (49,7%).

mów realizacji zadań na kolejne lata, ujęcie w rezerwach kwot przeznaczonych na projekty w trybie konkursowym oraz niższe niż zaplanowano zapotrzebowanie na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu Unii Europejskiej.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 14 decyzji Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej, poz. 97 i 98, na łączną kwotę 23 229,5 mln zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Badaniem objęto 64 dysponentów środków z rezerw celowych na łączną kwotę 32 231,4 mln zł stanowiących 36,6% wykorzystanych rezerw celowych. Nieprawidłowości dotyczące planowania, ewidencjonowania i wykorzystania środków z rezerw celowych stwierdzono w trzech częściach budżetowych:

- dysponent części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, którym był Minister Finansów, nie ujął w planie wydatków w części budżetowej pełnej kwoty środków na dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o., mimo posiadania, na etapie planowania, informacji pozwalających na ich uwzględnienie w planie wydatków, a nie w rezerwie celowej poz. 40 *Środki na działania związane z poborem dochodów budżetu państwa, w tym na ich odbudowę, oraz na zadania związane z funkcjonowaniem systemu finansów publicznych*. Odmienna sytuacja wystąpiła w tej części budżetowej w przypadku środków przeznaczonych na programy poręczeniowo-gwarancyjne, gdzie zaplanowano środki w budżecie państwa w wysokości 994,5 mln zł na podstawie prognoz i szacunków BGK, które w dużym stopniu okazały się nietrafione¹³⁶. W ocenie NIK w takiej sytuacji brak informacji umożliwiających trafne oszacowanie potrzebnej kwoty powinno skutkować zaplanowaniem przedmiotowych wydatków w ramach rezerw celowych¹³⁷;
- W 2025 r. środki z rezerwy poz. 8 wykorzystywano między innymi do finansowania wynagrodzeń w ramach KPO bez podstawy prawnej. Zastosowany mechanizm przewidywał prefinansowanie wydatków płacowych z budżetu państwa, a następnie refundowane ze środków pochodzących z budżetu środków europejskich przekazywanych za pośrednictwem PFR. Ze złożonych w trakcie kontroli wyjaśnień wynika, że zastosowany mechanizm finansowania miał charakter tymczasowy i wyłącznie techniczny, co spowodowane było brakiem możliwości finansowania wynagrodzeń pracowników państwowej jednostki budżetowej z wydzielonego rachunku dochodów, a kwota zostanie zwrócona na dochody budżetu państwa. W 2025 r. wypłacono wynagrodzenia dla pracowników państwowych jednostek budżetowych ze środków przekazywanych przez PFR, łącznie 11,2 mln zł.

Zdaniem NIK przyjęcie, że wynagrodzenie w zakresie finansowania inwestycji może być wypłacane z budżetu państwa, nie znajduje potwierdzenia w stosownych przepisach i w praktyce finansowania wynagrodzeń w ramach innych inwestycji części grantowej KPO¹³⁸.

¹³⁶ W 2025 r. wydatki Ministerstwa Finansów na programy poręczeniowo-gwarancyjne wyniosły 586,7 mln zł i były niższe od wydatków ujętych w planie według ustawy budżetowej o 407,8 mln tys. zł (o 41%).

¹³⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, nr KFP.410.1.7.2026.

¹³⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *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*, nr KFP.410.1.14.2026.

- w części *Środowisko* dysponent nie zapewnił procedowania, bez zbędnej zwłoki, siedmiu wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej przeznaczonej na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, ponadto w części *Środowisko* nie podjęto niezwłocznych działań w celu dokonania zmniejszenia o 0,4 mln zł decyzji uruchamiającej środki rezerwy z poz. 62 *Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku, w tym 94.260 tys. zł na rekompensaty pieniężne dla żołnierzy oraz funkcjonariuszy za pełnienie służby w czasie przekraczającym ustawowo przypisany wymiar czasu służby w związku z powstałymi oszczędnościami*¹³⁹;
- w części *Szkolnictwo wyższe i nauka*, podobnie jak w roku poprzednim, nie sporządzono w terminie sprawozdania z wykorzystania środków z rezerwy celowej przeznaczonej na realizację zadań związanych z przygotowaniem, obsługą i sprawowaniem przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej¹⁴⁰.

Zapewnienia finansowania lub dofinansowania

Minister Finansów, zgodnie z art. 153 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej, oraz w kolejnych latach, projektów finansowanych między innymi ze środków Unii Europejskiej, wydatków bieżących i inwestycyjnych, a także programów wieloletnich.

Minister Finansów w 2025 r. na podstawie wniosków złożonych w tym roku jak i w latach poprzednich udzielił z budżetu państwa i budżetu środków europejskich zapewnień finansowania lub dofinansowania na kwotę 4287,3 mln zł, z tego 594,2 mln zł z tytułu zapewnień wydanych w 2025 r. oraz 3693,1 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w latach poprzednich.

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 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).

¹³⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001/KZN/03 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 41 – *Środowisko* oraz w części 51 – *Klimat*, nr KZN.410.1.3.2026.

¹⁴⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 28 – *Szkolnictwo wyższe i nauka*, nr KRG.410.1.2.2026.

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

Zbadano 15 decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania wydanych w 2025 r. i stwierdzono, że wszystkie zostały wydane bez zbędnej zwłoki, a średni czas rozpatrywania wniosków 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. 3¹⁴¹ ustawy i finansach publicznych, nie później niż do 20 grudnia 2025 r.

W 14 poddanych analizie 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.

Wydatki niewygasające

Rada Ministrów w 2025 r. ustaliła wykaz wydatków niewygasających w formie rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2025 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2025 nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁴². Poprzednio wydatki niewygasające zostały ustalone w 2021 r.¹⁴³

W wykazie wydatków niewygasających uwzględniono wydatki w łącznej kwocie 47,1 mln zł w 14 częściach budżetowych, którymi dysponowali wojewodowie¹⁴⁴. Termin ich realizacji określono na 31 marca 2026 r. Ze względu na sytuację geopolityczną i konieczność zintensyfikowania działań na rzecz zbudowania systemu ochrony ludności i obrony cywilnej działającego podczas każdego rodzaju zagrożenia, w wykazie zostały ujęte wydatki realizowane w ramach *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026*, to jest dotyczące między innymi: tworzenia bazy magazynowej; inwestycji w obiekty zbiorowej ochrony; wykonania infrastruktury zaopatrzenia w wodę; zakupu sprzętu logistycznego i sprzętu przeciwdziałającemu zagrożeniu chemicznemu, biologicznemu, radiologicznemu i nuklearnemu; zakupu sprzętu medycznego i inwestycji w obiekty szpitalne. Komisja Finansów Publicznych Sejmu 15 grudnia 2025 r. pozytywnie zaopiniowała projekt powyższego rozporządzenia.

W 2025 r. w systemie TREZOR r. zarejestrowano 366 wniosków dysponentów 19 części budżetowych¹⁴⁵ o ujęcie ich wydatków w wykazie wydatków niewygasających. Wnioski te opiewały na 427,5 mln zł. Spośród zarejestrowanych wniosków 361 w kwocie 418,4 mln zł

¹⁴¹ W brzmieniu obowiązującym w 2025 r.

¹⁴² Dz. U. poz. 1785.

¹⁴³ Rozporządzenie z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 1535), w którym ujęto wydatki w kwocie 7621,2 mln zł.

¹⁴⁴ Były to części budżetowe: *Województwo Dolnośląskie, Województwo Kujawsko-Pomorskie, Województwo Lubelskie, Województwo Lubuskie, Województwo Łódzkie, Województwo Małopolskie, Województwo Mazowieckie, Województwo Opolskie, Województwo Podlaskie, Województwo Pomorskie, Województwo Śląskie, Województwo Świętokrzyskie, Województwo Warmińsko-Mazurskie i Województwo Wielkopolskie.*

¹⁴⁵ Były to części *Kancelaria Prezydenta RP, Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, Główny Urząd Statystyczny i wszystkie, którymi dysponowali wojewodowie.*

było związanych z realizacją *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026*. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2025 r., o którym wyżej mowa, uwzględniono 56 wniosków wojewodów. W kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów nie stwierdzono nieprawidłowości w wyniku badania 40 wniosków w łącznej wysokości 131,1 mln zł.

Środki na wydatki niewygasające z końcem 2025 r. przekazano do końca tego roku na wyodrębniony rachunek wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

Wydatki niewygasające do końca marca 2026 r. zostały wykonane w łącznej kwocie 38,9 mln zł, co stanowiło 82,6% kwoty ujętej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2025 r., o którym wyżej mowa.

W toku kontroli wykonania budżetu w 2025 r. stwierdzono między innymi następujące nieprawidłowości w zakresie wydatków niewygasających:

- Wojewoda Łódzki we wniosku o uwzględnienie w wykazie wydatków niewygasających wydatku w kwocie 0,3 mln zł złożonym do Ministra Finansów wskazał, że zadanie, na które miał zostać poniesiony wydatek zgłoszony do wykazu, jest w trakcie realizacji, choć posiadał informacje, że wykonawca wyłoniony w postępowaniu przetargowym odmówił podpisania umowy dotyczącej zadania;
- Wojewoda Małopolski nierzetelnie zweryfikował, na dzień złożenia wniosku do Ministra Finansów o uwzględnienie wydatku w wykazie wydatków niewygasających, czy środki budżetowe na pokrycie wydatku w kwocie 0,3 mln zł znajdowały się w jego posiadaniu, a nie jednostki samorządu terytorialnego.

Przegląd wydatków

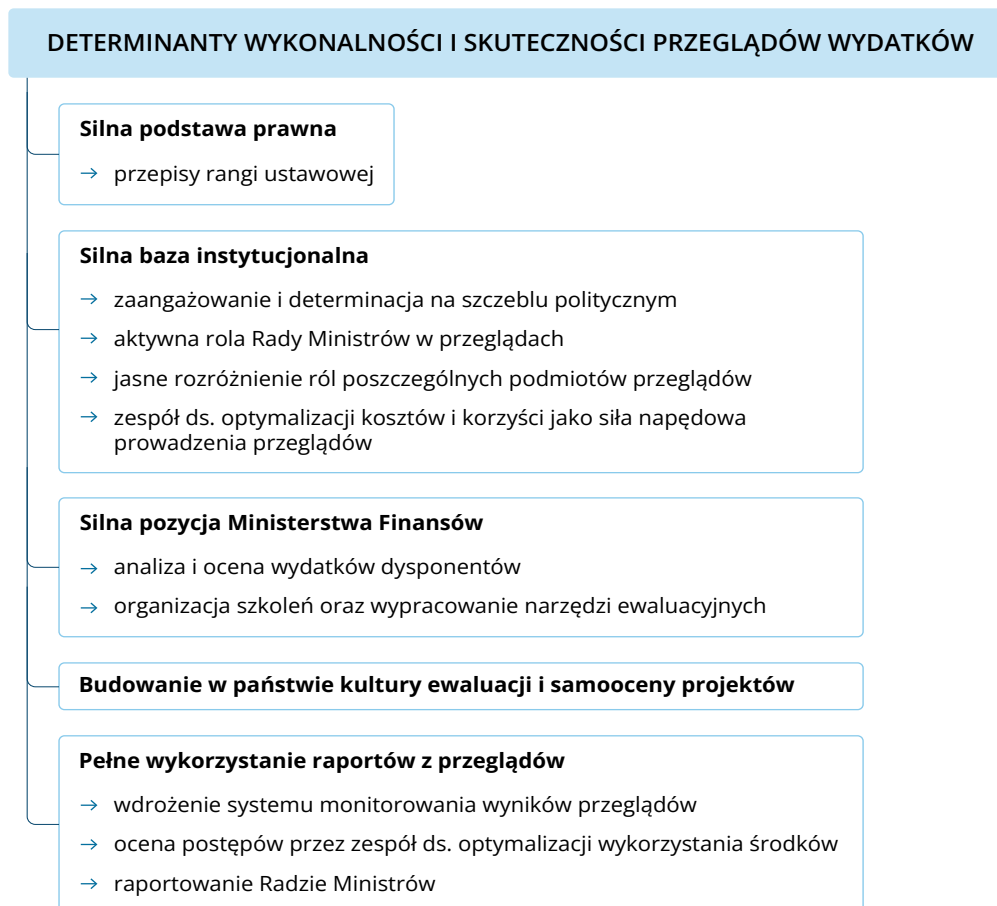
Przeglądy wydatków stanowią jedno z narzędzi oceny efektywności wydatków wykorzystywane w krajach będących członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Zgodnie z zaleceniami OECD i innych organizacji międzynarodowych (na przykład Międzynarodowego Funduszu Walutowego) informacje pochodzące z analizy efektywności wydatkowania środków publicznych powinny być wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji w kolejnych latach budżetowych. Przeglądy wydatków powinny wspierać efektywną konsolidację fiskalną przez wskazywanie wydatków mało efektywnych lub niezgodnych z priorytetami rządu. Powinny ułatwiać przez to wprowadzanie zmian w strukturze wydatków, służąc jednocześnie podnoszeniu ich jakości. Oczekiwanym efektem przeglądu wydatków jest między innymi efektywniejsze i bardziej elastyczne zarządzanie wydatkami budżetu państwa przez wprowadzenie do systemu finansów publicznych narzędzia oddziałującego na wydatki w perspektywie wykraczającej jeden rok¹⁴⁶. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju podkreśla, że ograniczenie wydatków i realokację można również osiągnąć poprzez regularne przeglądy programów rządowych, zwiększone wykorzystanie technologii cyfrowych i sprawniejsze zamówienia publiczne. Wskazuje, że przed dużymi zakupami wojskowymi wiele rozwiniętych gospodarek, w tym Kanada, Dania, Niemcy, Japonia i Nowa Zelandia, planują reformę zamówień obronnych. Poza

¹⁴⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw przekazanego do Sejmu IX kadencji 8 lutego 2023 r. (druk sejmowy 3025), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/0B5890A6207D5D10C125895700329BB0/%24File/3025.pdf>.

tym ograniczenie i realokacja wydatków publicznych oraz poprawa efektywności sektora publicznego są niezbędne aby ograniczyć potrzebę podwyżek podatków¹⁴⁷.

W Polsce Rada Ministrów w *Założeniach reformy systemu budżetowego* przyjętych 26 lipca 2016 r. wskazała, że przeglądy wydatków budżetowych powinny stać się stałym elementem procesu budżetowego. W celu realizacji tego zamierzenia współpracowano z instytucjami międzynarodowymi. OECD raporcie z 2021 r.¹⁴⁸ przedstawiła Ministerstwu Finansów rekomendacje dotyczące skuteczniejszego przeprowadzania przeglądów wydatków poprzez ich integrację z procesem budżetowym i udoskonalenia metodologii przeglądów wydatków.

Infografika 13. Kluczowe elementy wykonalności i skuteczności przeglądów wydatków



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie opracowania OECD, *Technical Support to Improve the Capacity for Spending Review in Poland Final version 9 November 2021*.

¹⁴⁷ OECD, *Economic Outlook, Resilient Growth but with Increasing Fragilities*, December 2025.

¹⁴⁸ OECD, *Technical Support to Improve the Capacity for Spending Review in Poland Final version 9 November 2021*.

Instytucja przeglądu wydatków została wprowadzona do polskiego porządku prawnego z dniem 1 lipca 2023 r.¹⁴⁹ wraz z wejściem w życie art. 175a-175h ustawy o finansach publicznych. Tryb sporządzania planu oraz prowadzenia przeglądu wydatków został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie przeglądu wydatków¹⁵⁰. 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 ustawy o finansach publicznych. 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, 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 zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu oraz trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej¹⁵¹, 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.

W 2025 r. obowiązywał plan przeglądu wydatków sporządzony na okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2026 r., który zawierał cztery obszary: wydatki na instytucje kultury działające w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego; wydatki na opiekę długoterminową; wsparcie osób z niepełnosprawnościami oraz ich rodzin finansowane z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych oraz Priorytetowy Program *Czyste Powietrze* – w zakresie wsparcia osób fizycznych i ulgi termomodernizacyjnej.

W 2025 r. uzgodniono i opublikowano raport z przeglądu wydatków dotyczący Priorytetowego Programu *Czyste powietrze*. Raport zawiera pięć propozycji zmian. Dotyczą one między innymi wydłużenia czasu realizacji programu i ograniczenia liczby osób uprawnionych do uczestnictwa w nim, przeanalizowania lub rozważenia podjęcia działań dotyczących zakresu podmiotowego grup uprawnionych do dofinansowania oraz wystąpienia z inicjatywą wypracowania rozwiązań umożliwiających zgromadzenie dodatkowych danych o efektach programu oraz zmian procedur w „ścieżce bankowej”. Ponadto w 2025 r. prowadzono przeglądy wydatków w obszarze wsparcia osób z niepełnospraw-

¹⁴⁹ Art. 11 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1059, ze zm.).

¹⁵⁰ Dz. U. poz. 766. Rozporządzenie weszło w życie z 22 maja 2024 r. Zmienione rozporządzeniem z dnia 5 stycznia 2026 r. (Dz. U. poz. 17).

¹⁵¹ Dz. U. poz. 1857.

nościami i ich rodzin oraz wydatków na opiekę długoterminową. Na 2026 r. planowane jest przeprowadzenie przeglądu dotyczącego wydatków na państwowe instytucje kultury.

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. obejmujące wyłącznie propozycje zmian dotyczących Priorytetowego Programu Czyste Powietrze, jedyne przeglądu wydatków zakończonego na przestrzeni prawie dwóch lat obowiązywania przepisów.

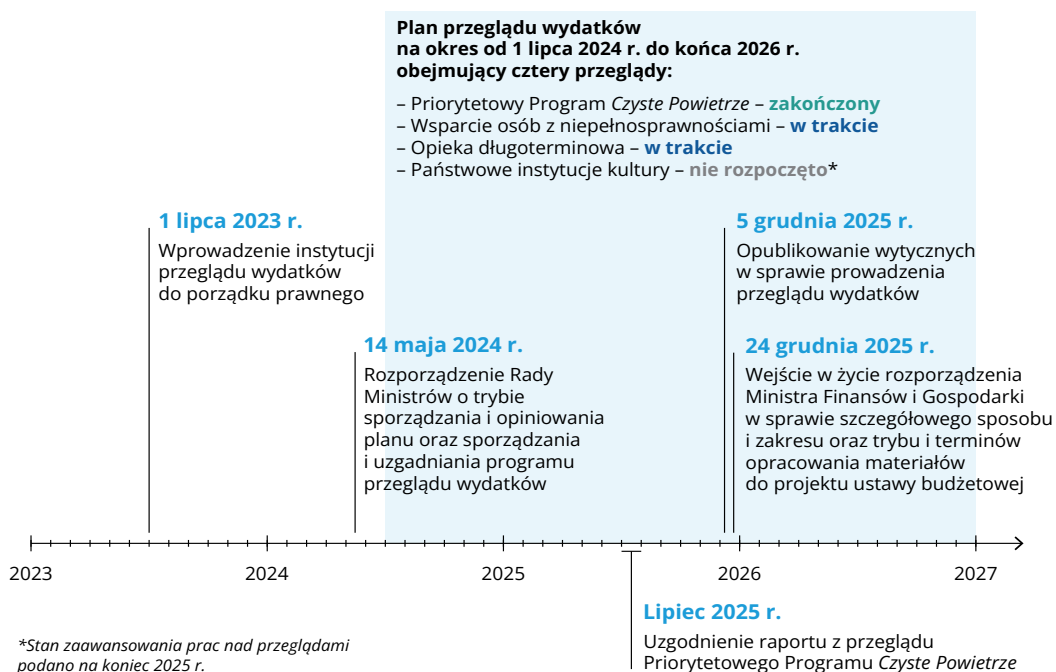
W Ministerstwie Finansów nie podejmowano w 2025 r. działań mających na celu rozszerzenie zakresu przeglądu wydatków i tym samym wykorzystania instytucji przeglądów do zintensyfikowania działań na rzecz identyfikowania potencjalnych oszczędności po stronie wydatkowej budżetu państwa. Nie zwiększono liczby przeglądów wydatków w planie przeglądu pomimo że, instytucja ta została wskazana jako jedno z dwóch działań mających zwiększyć efektywność i przejrzystość wydatków w sytuacji objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu¹⁵². Faktyczne efekty przeglądów dotyczących wydatków w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin oraz wydatków na Priorytetowy Program Czyste Powietrze będzie można ocenić po wdrożeniu rozwiązań i ich ewaluacji.

Na możliwości wykorzystania przeglądu wydatków w procesie konsolidacji budżetowej wskazała Komisja Europejska w opublikowanym w czerwcu 2025 r. raporcie dotyczącym polityki gospodarczej, społecznej, zatrudnienia i polityki budżetowej Polski¹⁵³. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że warunkiem uzyskania efektów w zakresie struktury i jakości wydatków publicznych jest realne powiązanie efektów przeglądów z projektem ustawy budżetowej oraz objęcie przeglądami istotnych obszarów z punktu widzenia równowagi finansów publicznych. Dodanie w nocie budżetowej obowiązku ujawniania informacji o sposobie wykorzystania propozycji wynikających z przeprowadzonych przeglądów wydatków będzie miało zastosowanie po raz pierwszy dla ustawy budżetowej na 2027 rok, a efektywność tego rozwiązania będzie bezpośrednio powiązana z finansowymi efektami przeprowadzonych przeglądów.

¹⁵² Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, Warszawa, październik 2025.

¹⁵³ Sprawozdanie krajowe 2025 – Polska, Towarzyszące dokumentowi: Zalecenie w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski, Bruksela, czerwiec 2025.

Infografika 14. Realizacja przeglądu wydatków od momentu wprowadzenia przeglądu wydatków do polskiego porządku prawnego.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie

Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. odbywało się z naruszeniem zasad jawności jedności, zupełności i przejrzystości. Zdaniem NIK skala finansowania zadań poza budżetem państwa w 2025 r. świadczy o tym, że wniosek NIK z poprzednich lat o przywrócenie budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego nie został zrealizowany, a działania Ministra Finansów w tym zakresie należy uznać za niewystarczające.

Minister Finansów zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym ustawy o finansach publicznych, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki realizował zadania operacyjne 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 ustawy o finansach publicznych. Wnioski dysponentów o przyznanie środków z rezerw celowych, za wyjątkiem pojedynczych przypadków, rozpatrywano rzetelnie i bez zbędnej zwłoki.

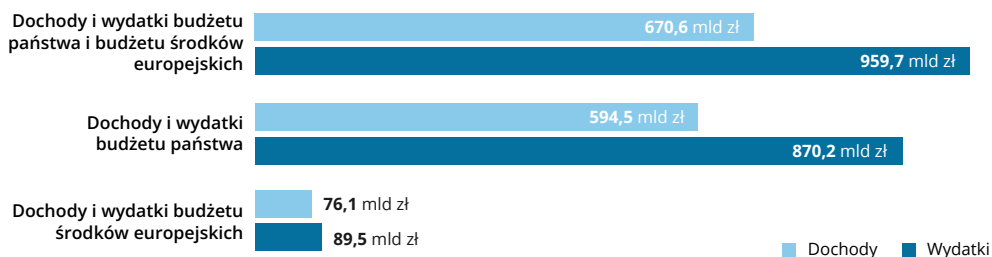
ROZDZIAŁ IV

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

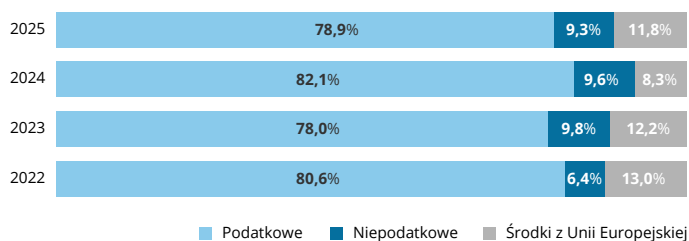
1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich
2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich
3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich
4. Zatrudnienie i wynagrodzenia
5. Budżety wojewodów
6. Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych



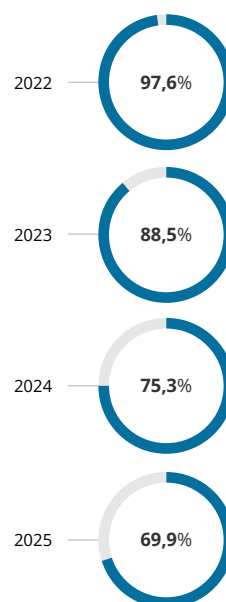
Dochody i wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r.



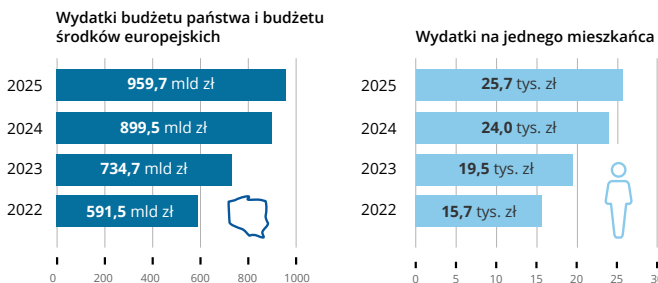
Struktura dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2022-2025



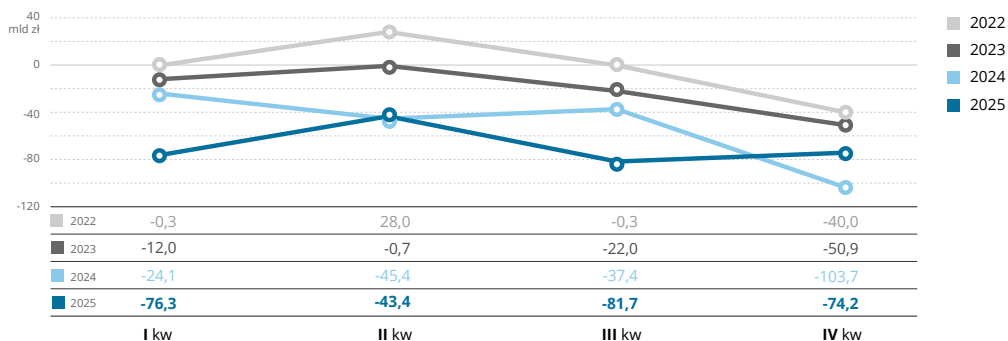
Finansowanie wydatków dochodami w latach 2022-2025



Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski w latach 2022-2025



Wynik budżetu państwa w poszczególnych kwartałach danego roku na przestrzeni lat 2022-2025



- **Począwszy od 2023 r. obserwujemy gwałtowny wzrost deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich odzwierciedlający pogłębiającą się nierównowagę finansów państwa.**
- **Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich na koniec 2025 r. osiągnął 289,1 mld zł, co oznacza, że w ciągu zaledwie dwóch lat skala niedoboru wzrosła ponad trzykrotnie. W odniesieniu do roku 2024 odnotowano wzrost na poziomie 66,5 mld zł, odpowiadający prawie pięciokrotności deficytu na koniec 2022 r.**

1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Dochody budżetu państwa w 2025 r. zrealizowano w wysokości 594 524,4 mln zł, a wydatki 870 190,6 mln zł. Porównując do kwot określonych w ustawie budżetowej dochody i wydatki były niższe odpowiednio o 6,1% i 5,6%, a do wykonania roku ubiegłego dochody były niższe a wydatki wyższe o ponad 4%. Znacznie większy przyrost zarówno dochodów jak i wydatków roku 2025 można zaobserwować zestawiając z wykonaniem z lat 2022-2023, gdzie przykładowo wydatki wzrosły o blisko 70% i 32%.

Deficyt budżetu państwa na koniec 2025 r. wyniósł 275 666,2 mln zł, co oznacza, że ukształtował się na poziomie o 4,5% niższym od przyjętego w ustawie budżetowej (288 770 mln zł). Stanowił on ponad 46% zrealizowanych dochodów 2025 r., podczas gdy w latach 2023-2024 – relacja ta wyniosła prawie 15% i 34%, a w roku 2022 zaledwie 2,5%.

Dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w 2025 r. w wysokości 76 078,9 mln zł, stanowiły one nieco ponad 69% planu i jednocześnie były wyższe o 41,5% od wykonania 2024 r. Wydatki budżetu środków europejskich (89 507,1 mln zł) wykonane zostały w prawie 65% planu określonego w ustawie budżetowej i były wyższe o nieco ponad 37% od wykonania roku 2024. Zawarty w ustawie budżetowej na koniec 2025 r. deficyt budżetu środków europejskich na poziomie 27 985,1 mln zł został zrealizowany w 48% (13 428,2 mln zł).

Analogicznie jak w latach poprzednich, wynik budżetu środków europejskich w 2025 r. nie uwzględniał dochodów wynikających ze zwrotów płatności dokonanych w latach poprzednich, które wpłynęły w trakcie roku na rachunek do obsługi płatności w wysokości 849,6 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia tych zwrotów, zgodnie z zasadą kasowości i roczności budżetu, w bieżącym wyniku budżetu środków europejskich.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 7. Wykonanie dochodów, wydatków oraz wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025		6:2	6:3	6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa ¹	Wykonanie				
	mln zł					%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Budżet państwa ²									
Dochody	504 820,8	573 957,9	623 239,8	632 848,2	594 524,4	117,8	103,6	95,4	93,9
Wydatki ²	517 398,9	659 586,5	834 242,5	921 618,2	870 190,6	168,2	131,9	104,3	94,4
Wynik	-12 578,1	-85 628,6	-211 002,7	-288 770,0	-275 666,2	2 191,6	321,9	130,6	95,5
Budżet środków europejskich									
Dochody	72 716,3	76 050,3	53 749,1	109 889,9	76 078,9	104,6	100,0	141,5	69,2
Wydatki	74 102,7	75 082,1	65 295,0	137 875,0	89 507,1	120,8	119,2	137,1	64,9
Wynik	-1 386,4	968,3	-11 545,9	-27 985,1	-13 428,2	968,6	-1 386,8	116,3	48,0
Razem									
Dochody	577 537,1	650 008,3	676 988,9	742 738,1	670 603,3	116,1	103,2	99,1	90,3
Wydatki ²	591 501,6	734 668,6	899 537,5	1 059 493,2	959 697,7	162,2	130,6	106,7	90,6
Wynik	-13 964,5	-84 660,3	-222 548,6	-316 755,1	-289 094,4	2 070,2	341,5	129,9	91,3

¹ Ustawa budżetowa na 2025 r.

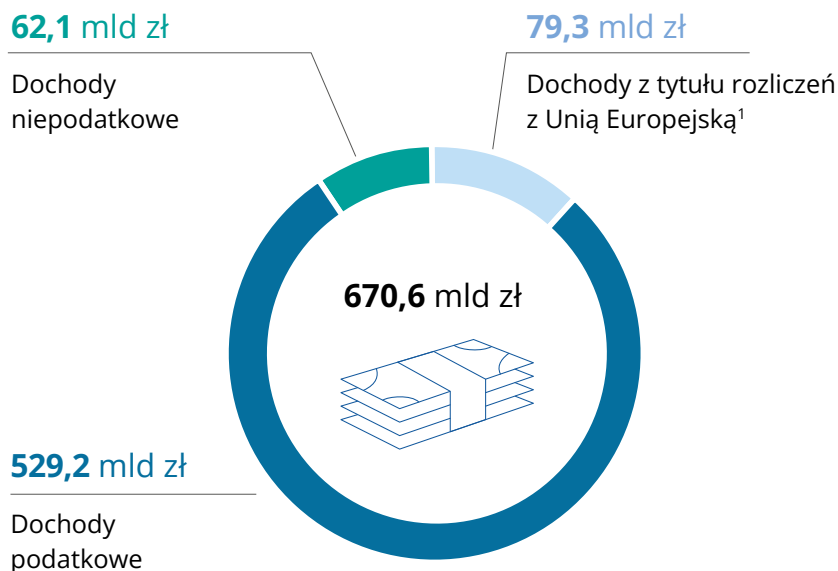
² Wykonanie wydatków budżetu państwa oraz wydatków razem w 2025 r. obejmuje wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego w kwocie 47,1 mln zł.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 670 603,3 mln zł, w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyły się o niespełna 1% (6385,7 mln zł). Były również o 9,7% niższe od planu wskazanego w ustawie budżetowej. Na niższe od planu wykonanie dochodów główny wpływ miały mniejsze od zakładanych wpływy z podatku od towarów i usług o 27 879,6 mln zł (o 8%) oraz wpływy uzyskiwane w ramach Krajowego Planu Odbudowy o 29 376,9 mln zł (o 56,3%). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na występujące kolejny rok z rzędu przeszacowanie planu dochodów podatkowych oraz niskie wykonanie dochodów z KPO wynikające z niższego od zakładanego zapotrzebowania na te środki, co z kolei determinuje tempo realizacji inwestycji z nich finansowanych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 15. Struktura zrealizowanych w 2025 r. dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



¹ Dochody z tytułu rozliczeń z Unią Europejską obejmują, oprócz dochodów budżetu środków europejskich, dochody z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2025 r. dochody podatkowe stanowiły prawie 79% dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich, co oznacza, że kształtowały się one na zbliżonym poziomie co w latach 2022–2024¹⁵⁴. Porównując wpływy podatkowe roku 2025 ze zrealizowanymi w roku poprzednim, największy wzrost wystąpił w obszarze podatku od towarów i usług (o 33 963 mln zł), podatku dochodowego od osób prawnych (o 3447 mln zł) oraz podatku akcyzowego (2204,1 mln zł). Niższe natomiast wpływy podatkowe odnotowano w podatku dochodowym od osób fizycznych (o 68 847,7 mln zł), co spowodowane było głównie wprowadzeniem reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵⁵ całkowicie zmieniono sposób określania wysokości udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych. W 2025 r. dochody samorządów z tytułu udziału w PIT obliczano na podstawie dochodów i przychodów podatników, podczas gdy w poprzednim stanie prawnym podstawę do obliczeń stanowiły wpływy z PIT. Tym samym większa część wpływów z podatku dochodowego trafiała do samorządów, a nie jak w latach wcześniejszych do budżetu państwa¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Czyli od 78% w 2023 r., po prawie 81% w roku 2022 do nieco ponad 82% w 2024 r.

¹⁵⁵ Dz. U. poz. 1572, ze zm.

¹⁵⁶ Wpływy całego sektora finansów publicznych (budżet państwa i jednostki samorządu terytorialnego) z tytułu PIT w roku 2025 wyniosły 202 819,5 mln zł. Były one niższe o 2983,5 mln zł, tj. o 1,4% od przyjętych w ustawie budżetowej (205 803 mln zł) oraz wyższe o 24 087,9 mln zł, tj. o 13,5% od zrealizowanych w roku poprzednim.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody niepodatkowe stanowiły w 2025 r. 9,3% ogółu dochodów i w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyły się o 2854,4 mln zł. Niższe wykonanie względem roku poprzedniego spowodowane było reformą dochodów jst, a co za tym idzie brakiem wpłat jednostek samorządu terytorialnego (w 2024 r. 4982,5 mln zł) oraz niższymi o 2013,1 mln zł wpływami z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, co wynikało ze zmiany cen uprawnień do ich emisji. Co istotne spadek dochodów z tego tytułu odnotowano już w roku 2024, gdzie względem 2023 r. obniżyły się o 4170 mln zł. W 2025 r. wystąpiły natomiast wyższe niż w roku poprzednim wpływy z tytułu dywidend i wpłat z zysku (o 954,8 mln zł) oraz cła (o 919,1 mln zł).

Infografika 16. Relacja dochodów budżetu państwa w tym dochodów podatkowych do wydatków budżetu państwa w latach 2022-2025

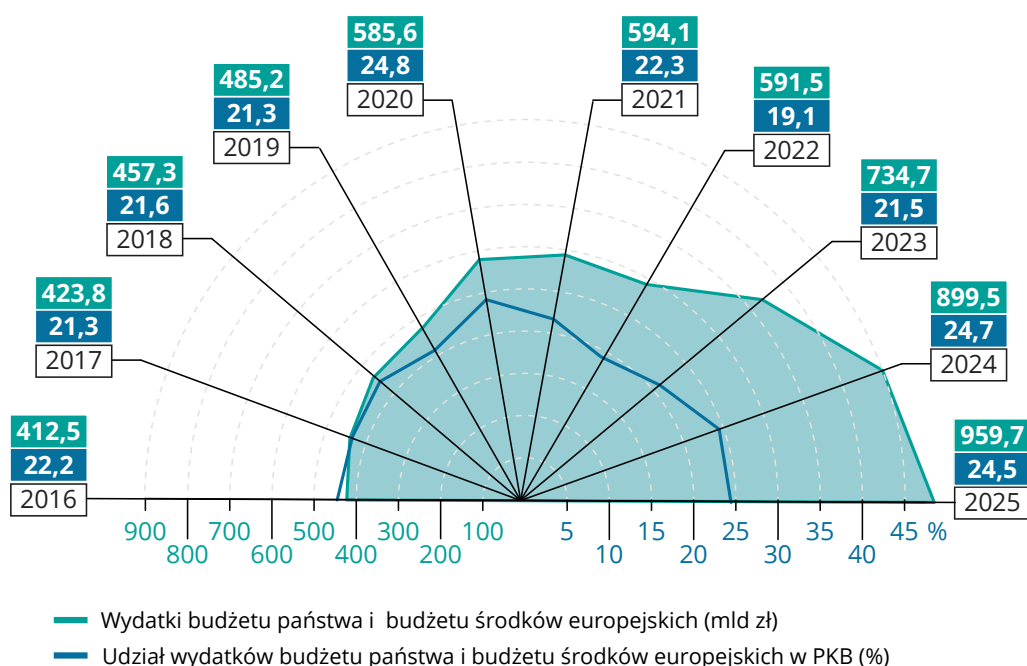


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody budżetu państwa w 2025 r. pozwoliły na sfinansowanie nieco ponad 68% wydatków tego budżetu. W analizowanym okresie relacja ta obniżała się sukcesywnie z 97,6% w 2022 r., poprzez 87% w 2023 r. do 74,7% w 2024 roku. Świadczy to o powiększającej się dysproporcji pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu państwa. W 2025 r. dochody budżetu środków europejskich stanowiły 85% kwoty zrealizowanych wydatków, podczas gdy w roku poprzednim było to 82,3%. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich pokryły 69,9% łącznych wydatków obu budżetów, tj. o 5,4 punktu procentowego mniej niż w 2024 r.

Infografika 17. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich i ich relacja do produktu krajowego brutto w latach 2016-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich począwszy od roku 2023 zaczęły istotnie wzrastać. Z poziomu 734,7 mld zł w 2023 r. wzrosły do niemalże 900 mld zł w roku 2024, osiągając poziom 959,7 mld zł w roku 2025. W stosunku do wykonania 2022 r. wydatki 2025 r. wzrosły o 62,2%. W porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 6,7%, co było wynikiem znacznie niższym niż wzrost odnotowany w 2024 r. względem roku poprzedniego (22,4%). Na wzrost wydatków 2025 r. wpłynęły między innymi wyższe wydatki na obsługę długu publicznego oraz wydatki budżetu środków europejskich, które wzrosły odpowiednio o 63 251,4 mln zł i 24 212 mln zł. Większa część wzrostu wydatków na obsługę długu wynikała ze sfinansowania z budżetu państwa spłaty zobowiązań zaciągniętych w poprzednich latach przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. (34 662,3 mln zł) i Bank

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (21 552 mln zł)¹⁵⁷. Odnotowany wzrost w budżecie środków europejskich w największej części dotyczył wydatków ponoszonych w ramach Krajowego Planu Odbudowy (o 13 251,5 mln zł) oraz *Programu Funduszy Europejskich na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027* (o 10 266 mln zł).

W 2025 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca¹⁵⁸ były wyższe niż w roku 2024 i wyniosły 25,7 tys. zł wobec 24 tys. zł w roku poprzednim. W 2023 r. było to 19,5 tys. zł, a w roku 2022 – 15,7 tys. zł.

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniósł 289 094,4 mln zł i był wyższy od deficytu na koniec 2024 r. o 66 545,8 mln zł. W latach 2022-2023 deficyt ten wyniósł odpowiednio 13 964,5 mln zł i 84 660,3 mln zł. W relacji do produktu krajowego brutto łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 7,4%, co oznacza wzrost o 1,3 punktu procentowego w porównaniu do roku ubiegłego.

Realizacja dochodów i wydatków w poszczególnych kwartałach 2025 r.

Analogicznie jak w latach wcześniejszych, realizacja dochodów i wydatków budżetu państwa na przestrzeni poszczególnych kwartałów 2025 r. nie była równomiernie rozłożona. Najwyższe dochody i wydatki wystąpiły w ostatnim kwartale i było to odpowiednio 30,1% i 29,1%. Najniższe wykonanie dochodów osiągnięto w pierwszym kwartale (19,9%), a wydatków w drugim kwartale (21,7%). We wszystkich kwartałach wystąpił deficyt przy czym w drugim kwartale deficyt nie przekroczył 50 mld zł, a w pozostałych kwartałach kształtował się on w przedziale pomiędzy 74 a 82 mld zł.

W grudniu 2025 r. wydatki budżetu państwa wyniosły 99 164,8 mln zł, co stanowiło 11,4% wydatków całego roku, i były one niższe o 12,7% (14 489,8 mln zł) od wydatków zrealizowanych w grudniu 2024 r. Najistotniejsze pozycje wydatków poniesionych w grudniu 2025 r. dotyczyły części:

- *Obrona narodowa* (28 951,5 mln zł), z czego 11 730,4 mln zł przeznaczono na zakupy inwestycyjne a 3503,2 mln zł materiałów i wyposażenia oraz 2733,5 mln zł przekazano tytułem wpłaty do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych prowadzonego w BGK;
- *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (16 650,2 mln zł), gdzie środki w kwocie 9272 mln zł przekazano w formie dotacji celowej do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz 6806 mln zł wydatkowano w ramach świadczeń społecznych.

Dochody budżetu środków europejskich w pierwszych dwóch kwartałach stanowiły prawie 36% dochodów całego roku i były niższe o 2,4 punkty procentowe od dochodów zrealizowanych w ostatnim kwartale. Wydatki budżetu środków europejskich w czwartym kwartale stanowiły 42,2% wszystkich wydatków, podczas gdy średnio w trzech pierwszych kwartałach wydatkowano po około 20% wszystkich środków.

¹⁵⁷ Środki na spłatę długu wobec PFR S.A przekazano za pośrednictwem części *Gospodarka* w ramach działu 757, a wobec Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w dziale 750.

¹⁵⁸ Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba mieszkańców Polski na 31 grudnia 2025 r. wynosiła 37 333 tys., patrz: *Biuletyn Statystyczny nr 3*, Warszawa kwiecień 2026 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 8. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2025 r.

Wyszczególnienie	Kwartały			
	I	II	III	IV
Budżet państwa				
Dochody ogółem (mln zł)	118 431,7	145 820,4	151 298,6	178 973,7
<i>realizacja (%)</i>	19,9	24,5	25,4	30,1
podatkowe (mln zł)	105 691,1	127 821,5	132 323,7	163 388,6
niepodatkowe (mln zł)	12 603,0	17 314,5	18 523,4	13 639,9
środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (mln zł)	137,7	684,4	451,6	1 945,2
Wydatki ogółem (mln zł)	194 716,2	189 232,4	233 036,5	253 205,6
<i>wykonanie (%)</i>	22,4	21,7	26,8	29,1
bieżące (mln zł)	37 293,3	35 862,5	35 969,8	51 910,7
majątkowe (mln zł)	9 026,0	9 267,9	16 720,9	40 280,6
na obsługę długu (mln zł)	9 607,3	16 531,2	19 613,6	27 076,2
współfinansowanie projektów z udziałem UE (mln zł)	2 403,3	2 157,7	2 386,8	3 870,2
Wynik (mln zł)	-76 284,5	-43 412,0	-81 737,9	-74 231,8
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem (mln zł)	15 160,9	11 965,0	20 077,2	28 875,8
<i>realizacja (%)</i>	19,9	15,7	26,4	38,0
Wydatki ogółem (mln zł)	16 492,3	15 313,6	19 908,1	37 793,2
<i>wykonanie (%)</i>	18,4	17,1	22,2	42,2
Wynik (mln zł)	-1 331,4	-3 348,6	169,2	-8 917,3

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody i wydatki według klasyfikacji budżetowej

W 2025 r. wydatki budżetu państwa realizowano w 156 częściach budżetowych¹⁵⁹, w tym w 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym. Wydatki budżetu środków europejskich realizowano w 59 częściach (50 w roku ubiegłym), w tym w 16 województwach i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym.

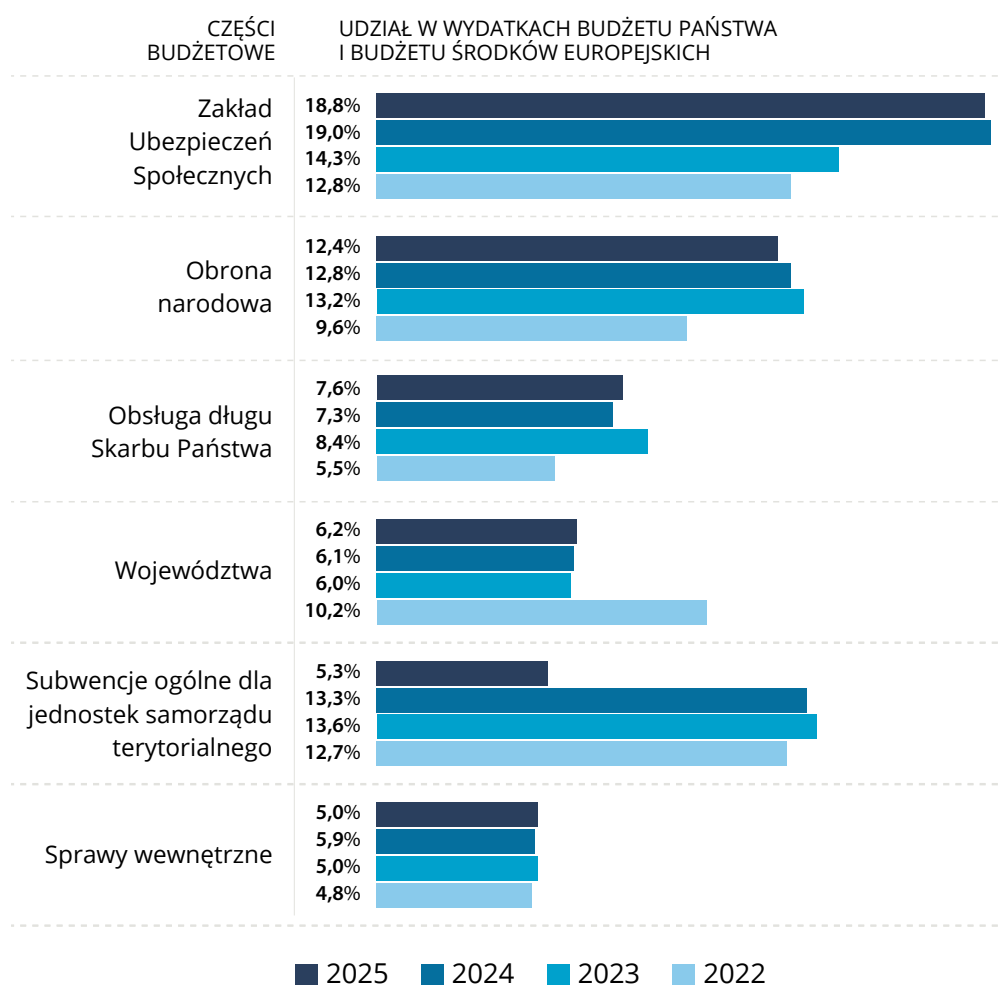
Ponad połowa wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. zrealizowana została, podobnie jak w latach poprzednich, w sześciu częściach budżetowych. A blisko 90% wydatków skoncentrowanych było w 20 częściach budżetowych,

¹⁵⁹ Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 12 lutego 2025 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. poz. 189), z dniem 15 lutego 2025 r. utworzono nową część budżetową *Biuro Rady Fiskalnej*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

podczas gdy w roku 2024 r. w częściach tych skoncentrowanych było prawie 95% wydatków. Pozostałe 136 części budżetowych realizowało mniej niż 10% wszystkich wydatków tj. blisko 107 mld zł. W dwóch największych pod względem wydatków częściach budżetowych *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* i *Obrona narodowa* w 2025 r. łącznie zrealizowano wydatki bliskie 300 mld zł, co stanowiło ponad 1/3 wszystkich wydatków obu budżetów. Kolejna część budżetowa pod względem zrealizowanych wydatków *Obsługa długu skarbu państwa* odpowiadała za 7,6% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. We wskazanych trzech częściach budżetowych w roku 2025 poniesiono wydatki na poziomie blisko 39%, podczas gdy w latach 2023-2024 wydatki trzech największych części¹⁶⁰ stanowiły nieco ponad 41% i 45% ogółu wydatków.

Infografika 18. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich według części budżetowych o najistotniejszych kwotach w roku 2025 w odniesieniu do lat 2022-2024



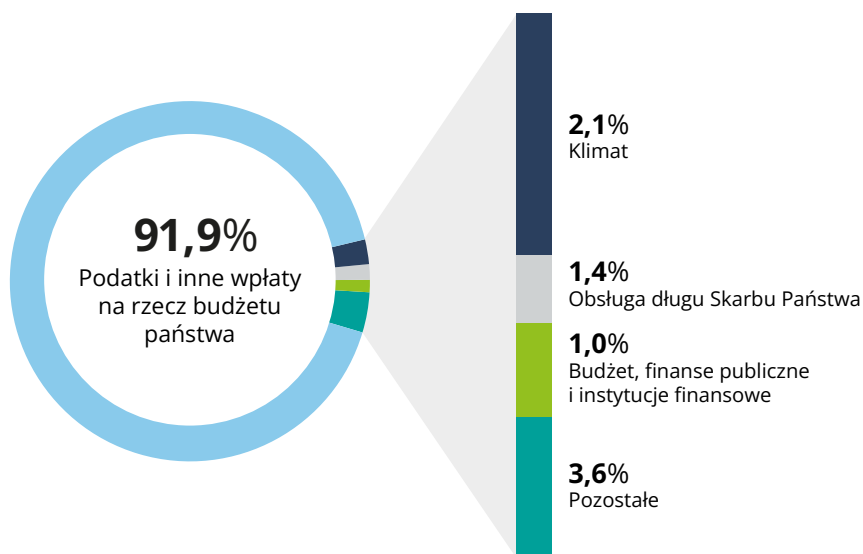
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

¹⁶⁰ Części realizujące największe wydatki w latach 2023-2024 to *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* oraz *Obrona narodowa*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody budżetu państwa w prawie 92% zrealizowano w jednej części budżetowej *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (546,3 mld zł). Łączne dochody w trzech kolejnych częściach stanowiły 4,5% dochodów budżetu państwa, przy czym w części *Klimat* dochody w wysokości 12,6 mld zł stanowiły 2,1% dochodów ogółem. Na pozostałe 77 części budżetowych, w 23 częściach dochody przekroczyły 50 mln zł. Dochody budżetu środków europejskich realizowane były wyłącznie w jednej części budżetowej – *Dochody budżetu środków europejskich*.

Infografika 19. Struktura dochodów budżetu państwa według części budżetowych w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

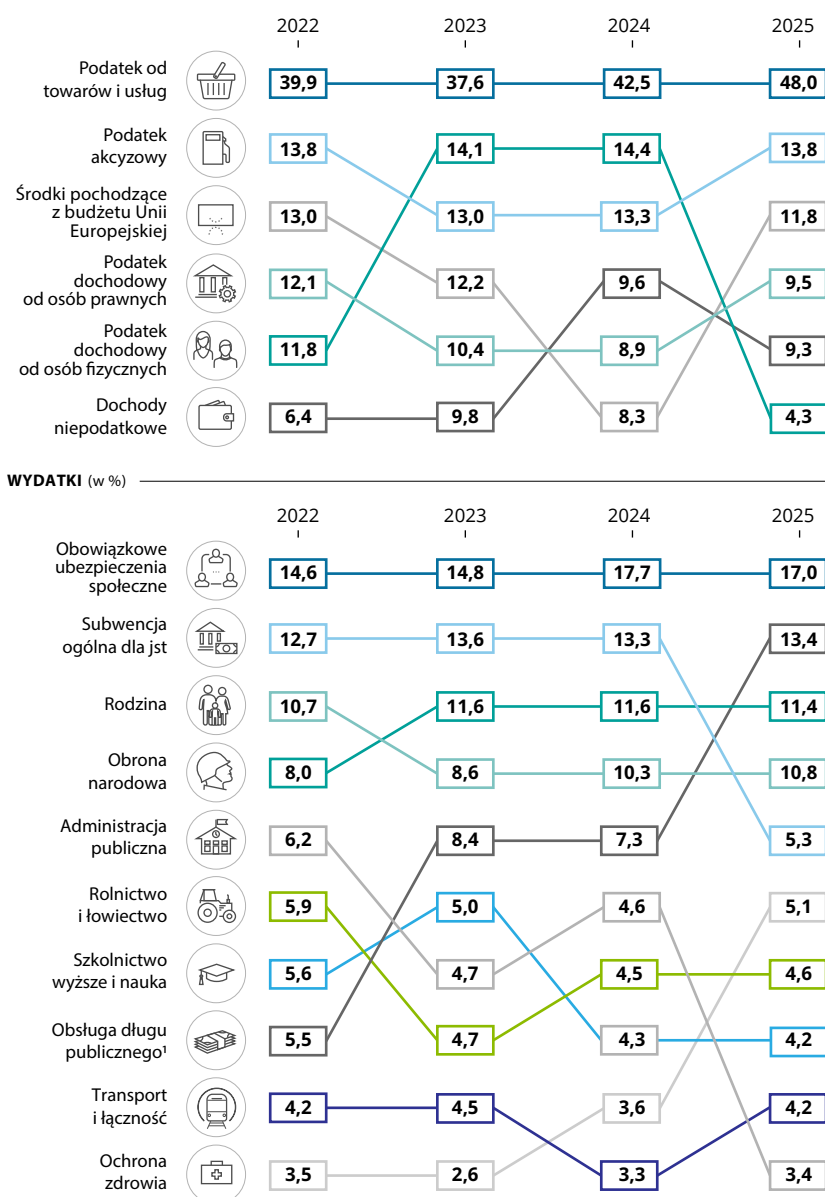
Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. realizowano w 32 działach klasyfikacji budżetowej, z czego dochody zrealizowane w dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* odpowiadały za 80% wszystkich dochodów. Dział ten obejmuje dochody podatkowe i dochody niepodatkowe budżetu państwa. W drugim dziale pod względem zrealizowanych dochodów *Różne rozliczenia* uzyskano 9,2% wszystkich dochodów, w największej części składały się na nie dochody budżetu środków europejskich, z wyłączeniem dochodów dotyczących wspólnej polityki rolnej. Dochody zrealizowane w 22 działach o najniższych dochodach nie przekroczyły 1 mld zł i stanowiły łącznie mniej niż 0,5% dochodów ogółem. W porównaniu do roku poprzedniego dochody w dwóch największych działach wzrosły o 4,9%.

Działem o największych zrealizowanych wydatkach w 2025 r. był dział *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*. Zrealizowane w dziale wydatki w wysokości 162 821,5 mln zł stanowiły 17% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki w tym dziale wzrosły o 3895,1 mln zł. Drugim działem pod względem wielkości zrealizowanych wydatków były *Różne rozliczenia*, które wyniosły 126 727,5 mln zł – w tym przypadku wydatki w 2025 r. były o 28% niższe od ubiegłorocznych. W ramach

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

tego działu w głównej mierze klasyfikowane są subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, które w związku z reformą dochodów samorządów, o czym wspomniano powyżej, zostały ograniczone poprzez likwidację części oświatowej subwencji ogólnej dla jst. Trzecim i czwartym działem pod względem wielkości wydatków w roku 2025 były działy *Obrona narodowa* oraz *Obsługa długu publicznego* gdzie wydatki wyniosły odpowiednio 108 972,2 mln zł i 107 490,6 mln zł. Co istotne, w porównaniu do roku poprzedniego wydatki w dziale *Obsługa długu publicznego* wzrosły o ponad 63% (41 699,4 mln zł).

Infografika 20. Największe pozycje dochodów i wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na przestrzeni lat 2022-2025



¹ W 2025 r. uzględniono środki przekazane z części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – dział 750 – do BGK na spłatę długu wobec Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Dochody budżetu państwa w 2025 r. były o 6,1% niższe od dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej. Na niższe od założeń wykonanie dochodów budżetu państwałożyły się przede wszystkim niższe (o 7,3%) od prognozy dochody podatkowe. NIK wskazuje na powtarzające się w ostatnich latach niekorzystne zjawisko znacznego przeszacowania prognozy dochodów podatkowych. Wiąże się ono zazwyczaj z koniecznością podejmowania decyzji o nagłym ograniczeniu wydatków lub zwiększeniu pozabudżetowego finansowania płatności, co w pierwszym przypadku rodzi ryzyko niekorzystnego dla obywateli ograniczania świadczenia usług publicznych lub nieefektywności działania, a w drugim przypadku generowania wyższych kosztów niż emitowanie długu przez Skarb Państwa.**
- **Utrzymała się tendencja poprawy ściągальności wpływów bieżących. Natomiast na niskim poziomie pozostawała ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych, głównie ze względu na brak majątku podlegającego egzekucji u zobowiązanych. Niemniej w połowie z 10 kontrolowanych urzędów skarbowych stwierdzono przypadki nieprawidłowości w egzekwowaniu zaległych zobowiązań podatkowych.**
- **W 2025 r. zrealizowano 69,2% zaplanowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu środków europejskich. Dochody zaplanowane w ramach Krajowego Planu Odbudowy zostały zrealizowane jedynie w 43,7%, w związku z opóźnieniem we wdrażaniu tego Planu.**

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 670 603,3 mln zł i były o 72 134,8 mln zł, tj. o 9,7% niższe od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. Dochody budżetu państwa stanowiły 88,7% ogółu zrealizowanych dochodów (w 2024 r. – 92,1%).

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 6385,7 mln zł, tj. o 0,9% niższe niż w roku poprzednim.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 21. Źródła dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich

ŹRÓDŁA DOCHODÓW



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

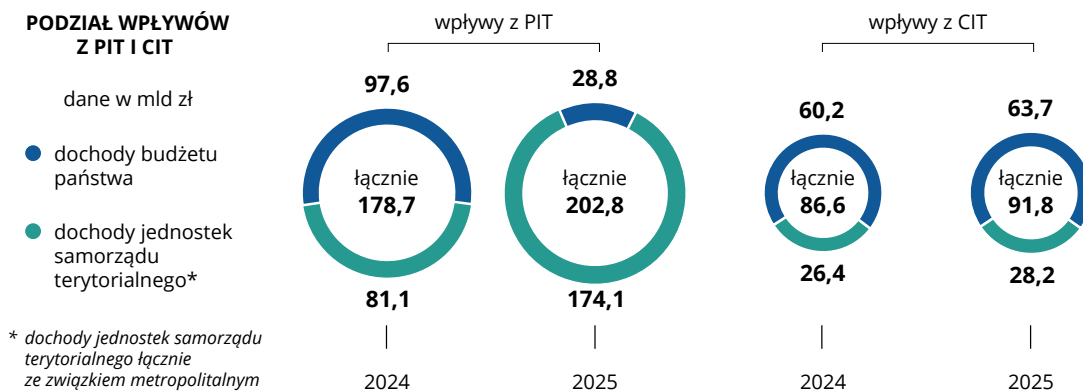
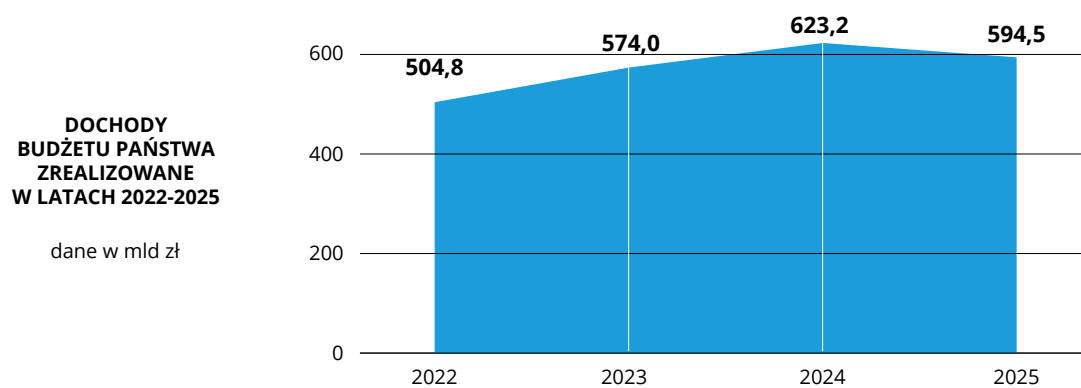
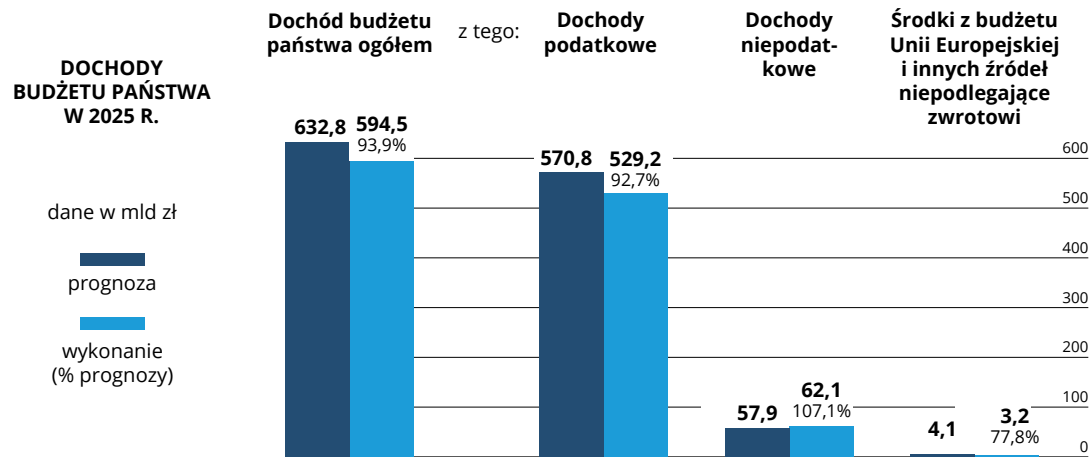
Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła u dysponenta części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* badanie dochodów w kwocie 546 337,8 mln zł. Ponadto w 10 urzędach skarbowych, w ramach kontroli dochodów części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, NIK przeprowadziła badanie egzekwowania przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych budżetu państwa. Kontrolą objęto dochodzenie zaległości netto z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa od 72 zobowiązanych. Łączna kwota zaległości objęta badaniem wyniosła 1696,1 mln zł, co stanowiło 42,8% ogólnej kwoty zaległości netto według stanu na koniec 2025 r. w tych urzędach. Niezależnie od tego badaniem objęto 105 postępowań egzekucyjnych umorzonych w 2025 r. z powodu bezskuteczności egzekucji na łączną kwotę 19,2 mln zł.

Badaniem objęto także prawidłowość i terminowość ustalania należności z tytułu dochodów budżetowych oraz ich ewidencji, a także skuteczność prowadzonych działań windykacyjnych i rzetelność prowadzonej w tym zakresie dokumentacji, zasadność udzielania ulg w spłacie zobowiązań oraz odpisywania przedawnionych należności w ośmiu kontrolowanych urzędach wojewódzkich oraz Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Łodzi. Łączna kwota zbadanych prób dochodów i należności budżetu państwa wyniosła 42,2 mln zł.

W 12 kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dochodzenia lub ewidencji należności i dochodów w łącznej kwocie 20,4 mln zł, tj.: w pięciu z 10 kontrolowanych urzędów skarbowych oraz w siedmiu jednostkach funkcjonujących w ramach części Województwa.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

2.1. Dochody budżetu państwa



WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody budżetu państwa wyniosły 594 524,4 mln zł i były o 38 323,8 mln zł, tj. o 6,1% niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonanych w 2024 r. były niższe o 28 715,5 mln zł, tj. o 4,6%.

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa zmniejszył się nieznacznie, z 89,2% w 2024 r. do 89% w 2025 r. Istotną pozycję w strukturze dochodów stanowiły także dochody niepodatkowe. Zgromadzone w tym źródle wpływy w kwocie 62 080,6 mln zł stanowiły 10,4% dochodów budżetu państwa. Udział dochodów niepodatkowych w dochodach budżetu państwa pozostał na takim samym poziomie jak w roku poprzednim. Użytkowano także środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej¹⁶¹ (3218,8 mln zł) stanowiące 0,5% dochodów budżetu państwa (w 2024 r. - 0,4%).

2.1.1. Wykonanie głównych rodzajów dochodów

Dochody podatkowe

Dochody podatkowe były o 7,3% niższe od prognozy. Z tego tytułu uzyskano 529 224,9 mln zł, czyli o 41 547,2 mln zł mniej niż założono w ustawie budżetowej. Prognozowany wzrost dochodów podatkowych opierał się na scenariuszu makroekonomicznym zakładającym poprawę tempa wzrostu gospodarczego. W założeniach uwzględniono również dalszą stabilizację na rynku pracy oraz wysokie tempo wzrostu wynagrodzeń przekładających się na wyraźny wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, a w rezultacie wzrost spożycia. Plan dochodów był oparty na założeniach makroekonomicznych zbieżnych z prognozami innych podmiotów. Z tego względu Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje ich rzetelności. Sytuacja makroekonomiczna okazała się w rzeczywistości słabsza dla gromadzenia dochodów, szczególnie dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Co przełożyło się na mniejszy od prognozy wzrost wpływów stanowiących podstawowe źródło dochodów budżetu państwa. NIK wskazuje na powtórzenie się takiego niekorzystnego scenariusza po raz trzeci z rzędu, co zostało omówione dalej.

Poniżej wielkości prognozowanej uzyskane zostały dochody ze wszystkich czterech głównych źródeł:

- podatku od towarów i usług (o 27 879,6 mln zł, tj. o 8%),
- podatku dochodowego od osób prawnych (o 7032,2 mln zł, tj. o 9,9%),
- podatku akcyzowego (o 5616,7 mln zł, tj. o 5,7%),
- podatku dochodowego od osób fizycznych (o 2983,5 mln zł, tj. o 9,4%).

Niższe od założeń były również dochody z podatku od sprzedaży detalicznej (o 309,5 mln zł, tj. o 6,3%). Natomiast dochody podatkowe z pozostałych źródeł osiągnięto w kwocie wyższej o 2274,3 mln zł, tj. o 14,5% w stosunku do prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Złożyło się na to lepsze wykonanie dochodów z:

- podatku od wydobycia niektórych kopalin (o 1250,5 mln zł, tj. o 35,7%),
- podatku od gier (o 893,3 mln zł, tj. o 16,9%),

¹⁶¹ Dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej to dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

– podatku od niektórych instytucji finansowych (o 130,5 mln zł, tj. o 1,9%).

Wpływy te jednak nie zrównoważyły niedoboru dochodów w głównych pozycjach.

Tabela 9. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody podatkowe, w tym:	465 456,1	506 866,7	555 936,5	570 772,2	529 224,9	95,2	92,7
podatek od towarów i usług	230 390,5	244 267,4	287 683,4	349 526,0	321 646,4	111,8	92,0
podatek akcyzowy	79 773,4	84 798,8	90 315,1	98 136,0	92 519,3	102,4	94,3
podatek dochodowy od osób prawnych	70 136,6	67 883,1	60 239,7	70 719,0	63 686,7	105,7	90,1
podatek dochodowy od osób fizycznych	68 107,2	91 665,8	97 599,8	31 735,6	28 752,1	29,5	90,6
podatek od niektórych instytucji finansowych	6 078,9	5 910,8	6 441,3	6 910,0	7 040,5	109,3	101,9
podatek od gier	3 885,7	4 475,7	5 266,2	5 300,0	6 193,3	117,6	116,9
podatek od wydobycia niektórych kopalin	3 786,8	3 912,3	4 034,1	3 500,0	4 750,5	117,8	135,7
podatek od sprzedaży detalicznej	3 296,9	3 952,8	4 356,9	4 945,6	4 636,2	106,4	93,7

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Niski wskaźnik realizacji planu dochodów podatkowych wystąpił kolejny rok z rzędu. W 2024 r. wyniósł on 92,1% prognozy sprzed nowelizacji, a 99,3% prognozy po zmianach. W 2023 r. dochody podatkowe stanowiły 92,9% prognozy, a po nowelizacji 94,4%. NIK zwraca uwagę, na negatywne konsekwencje kolejnych przeszacowań planu dochodów podatkowych. Znaczące niewykonanie planu dochodów zazwyczaj wiąże się z koniecznością podejmowania decyzji o ograniczeniu wydatków, nowelizacji ustawy budżetowej lub zwiększeniu pozabudżetowego finansowania płatności. Żadne z tych rozwiązań nie jest korzystne. Nagła konieczność ograniczania wydatków niesie ryzyko niekorzystnego dla obywateli ograniczania świadczenia usług publicznych lub nieefektywności działania. Nowelizacja ustawy budżetowej i wykorzystanie finansowania pozabudżetowego powodują wzrost nierównowagi finansów publicznych, która powinna być przedmiotem szczególnej dbałości, biorąc pod uwagę objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Zwiększanie wydatków poza budżetem, dodatkowo ogranicza przejrzystość finansów publicznych a ich finansowanie za pomocą instrumentów dłużnych generuje wyższe koszty niż emitowanie długu przez Skarb Państwa. Ten ostatni wariant został zastosowany w 2025 r. Brak realizacji dochodów w danym roku ma również negatywne konsekwencje dla wykonania budżetu w roku następnym, bo dochody w nim planuje się z uwzględnieniem przyjętego wskaźnika wzrostu od dochodów zakładanych do uzyskania w roku poprzednim. Gdy baza ta okazuje się zawyżona, to już na wstępie ograniczona jest możliwość realizacji kolejnego planu dochodów. Zdaniem NIK, wskazuje to na zasadność przyjmowania ostrożnych scenariuszy wzrostu dochodów podatkowych.

Dochody podatkowe były niższe o 26 711,6 mln zł, tj. o 4,8% od wykonania w 2024 r. Wpływ na to miał spadek dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych o 68 847,7 mln zł, tj. o 70,5%. Prognoza przygotowana w Ministerstwie Finansów prawidłowo zakładała obniżenie się dochodów z tego źródła, wynikające z reformy finansowania samorządów na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁶². Zgodnie z założeniami przyjętymi na etapie opracowywania ustawy budżetowej, jednostkom tym przekazano środki z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w kwocie 174 067,4 mln zł¹⁶³, co stanowiło ponad dwukrotny wzrost w porównaniu do kwoty wpływów z PIT przekazanej w roku poprzednim (81 131,8 mln zł¹⁶⁴). Zmieniła się podstawa naliczania udziałów z podatku należnego na dochody i przychody podatników, poprzez co uwolniono dochody tych jednostek w dużym stopniu od wpływu zmian podatkowych. Miało to zagwarantować samorządom przewidywalne i stabilne dochody oraz wynikało z potrzeby wzmocnienia niezależności finansowej tych jednostek w zakresie ich dochodów własnych.

Spadku dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych nie zrekompensowało wyższe wykonanie dochodów z pozostałych źródeł (o 42 136,1 mln zł, tj. o 9,2%). W największym stopniu na przyrost ten złożyły się dochody z podatku od towarów i usług (były większe o 33 963 mln zł, tj. o 11,8%).

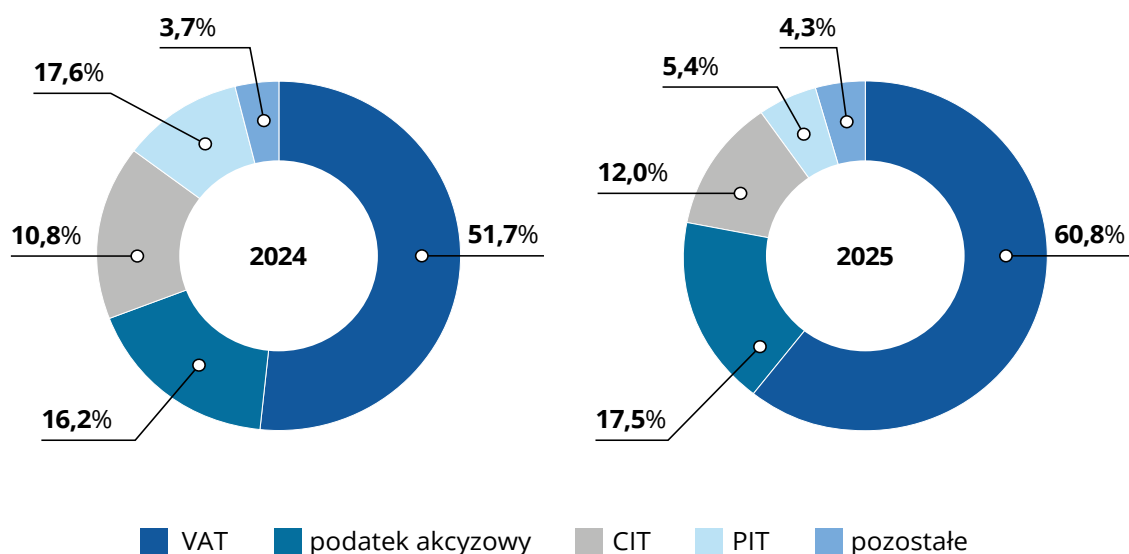
¹⁶² Dz. U. poz. 1572, ze zm.

¹⁶³ Łącznie z udziałem związku metropolitalnego w podatku dochodowym od osób fizycznych.

¹⁶⁴ Jak wyżej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 22. Struktura dochodów podatkowych w latach 2024-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W wyniku reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego nastąpiły zmiany w strukturze dochodów podatkowych. Udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach podatkowych obniżył się o 12,2 punktu procentowego i wyniósł 5,4%. Wzrósł natomiast udział dochodów z pozostałych źródeł. W największym stopniu zmienił się udział dochodów z podatku od towarów i usług (z 51,7% do 60,8%). Było to także efektem wysokiego tempa wzrostu tych dochodów. Dochody z VAT urosły w tempie ponad dwukrotnie wyższym niż dochody z CIT oraz blisko pięciokrotnie wyższym niż dochody z podatku akcyzowego.

Tabela 10. Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	%			
Dochody podatkowe do PKB, w tym:	15,0	14,8	15,2	13,5
podatek od towarów i usług	7,4	7,2	7,8	8,2
podatek akcyzowy	2,6	2,5	2,5	2,4
podatek dochodowy od osób prawnych	2,3	2,0	1,6	1,6
podatek dochodowy od osób fizycznych	2,2	2,7	2,7	0,7
podatek od niektórych instytucji finansowych	0,2	0,2	0,2	0,2
podatek od gier	0,1	0,1	0,1	0,2
podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,1	0,1	0,1	0,1
podatek od sprzedaży detalicznej	0,1	0,1	0,1	0,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Ponownie zwiększyła się relacja dochodów z podatku od towarów i usług do produktu krajowego brutto. Była ona wyższa o 0,4 punktu procentowego niż w 2024 r. i o 1 punkt procentowy niż w 2023 r. Oznacza to, że dochody z tego źródła rosły szybciej niż PKB w ujęciu nominalnym. Mimo takiej poprawy relacja dochodów podatkowych ogółem do produktu krajowego brutto obniżyła się o 1,7 punktu procentowego. Na ten spadek złożyła się zmiana relacji dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, która była o 2 punkty procentowe niższa niż w 2024 r. Obniżenie to było związane z wejściem w życie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 11. Udział wybranych kategorii dochodów w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
	Udział w dochodach podatkowych				Udział w dochodach budżetu państwa			
	%							
Dochody podatkowe	100	100	100	100	92,2	88,3	89,2	89,0
podatki pośrednie, w tym:	67,5	65,8	68,9	79,4	62,2	58,1	61,5	70,7
podatek od towarów i usług	49,5	48,2	51,7	60,8	45,6	42,6	46,2	54,1
podatek akcyzowy	17,1	16,7	16,2	17,5	15,8	14,8	14,5	15,6
podatek dochodowy od osób prawnych	15,1	13,4	10,8	12,0	13,9	11,8	9,7	10,7
podatek dochodowy od osób fizycznych	14,6	18,1	17,6	5,4	13,5	16,0	15,7	4,8
podatek od niektórych instytucji finansowych	1,3	1,2	1,2	1,3	1,2	1,0	1,0	1,2
podatek od kopalin	0,8	0,8	0,7	0,9	0,8	0,7	0,6	0,8
podatek od sprzedaży detalicznej	0,7	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podatek od towarów i usług

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 321 646,4 mln zł¹⁶⁵ i były niższe o 27 879,6 mln zł, tj. o 8% od prognozowanych w ustawie budżetowej.

Kwota przewidywanego wykonania dochodów z tego źródła za 2024 r., przyjęta na etapie prognozowania dochodów na 2025 r., była nietrafna. Faktycznie zrealizowane dochody z VAT w 2024 r. były o 11 366,6 mln zł, tj. o 3,8% niższe od prognozy ich wykonania.

¹⁶⁵ W ujęciu memoriałowym (ESA 2010) pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku, które lepiej odzwierciedla wpływ zmian makroekonomicznych, dochody z VAT w 2024 r. według danych Głównego Urzędu Statystycznego wyniosły 290,7 mld zł. Dane za 2025 r. do czasu zakończenia kontroli nie zostały opublikowane. Dochody z VAT za okres od lutego 2025 r. do stycznia 2026 r. według danych Ministerstwa Finansów wyniosły 329,8 mld zł i były o 13,4% wyższe niż w 2024 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Sytuacja makroekonomiczna dla gromadzenia dochodów z VAT okazała się gorsza niż planowano. Spożycie prywatne w ujęciu nominalnym w 2025 r. wzrosło o 7,7% w porównaniu do poziomu z roku poprzedniego, czemu sprzyjała dobra koniunktura gospodarcza oraz korzystna sytuacja na rynku pracy, wspierająca wzrost wynagrodzeń realnych. Jednak dynamika spożycia prywatnego w ujęciu nominalnym była niższa od zakładanej w ustawie budżetowej (9,6%). Prognoza tempa wzrostu opierała się na założeniu niższej skłonności gospodarstw domowych do oszczędzania oraz wyższego wzrostu cen.

Niższa o 1,4 punktu procentowego od prognozowanej inflacja przełożyła się na niższe – według uproszczonego szacunku Ministerstwa Finansów o około 4 mld zł wykonanie dochodów z VAT.

Z ustaleń NIK wynika, że nierzetelne było uwzględnienie w prognozie dochodów z podatku od towarów i usług skutków zmian podatkowych w kwocie 1200 mln zł. Przygotowana prognoza zakładała ich uzyskanie w związku z planowanym rozszerzeniem wykazu towarów objętych systemem monitorowania przewozu i obrotu przez Krajową Administrację Skarbową. Projektowana¹⁶⁶ zmiana miała na celu redukcję nieuczciwych praktyk podmiotów funkcjonujących w branży betonu towarowego oraz innych mieszanek mineralnych. Na etapie planowania dochodów na 2025 r., projekt zmiany regulacji był na wczesnym etapie przygotowawczym. Prognoza dochodów w zakresie tej zmiany podatkowej była zawyżona. Planowana regulacja nie weszła w życie w 2025 r. Nie zrealizowano planowanych wpływów w kwocie 1200 mln zł.

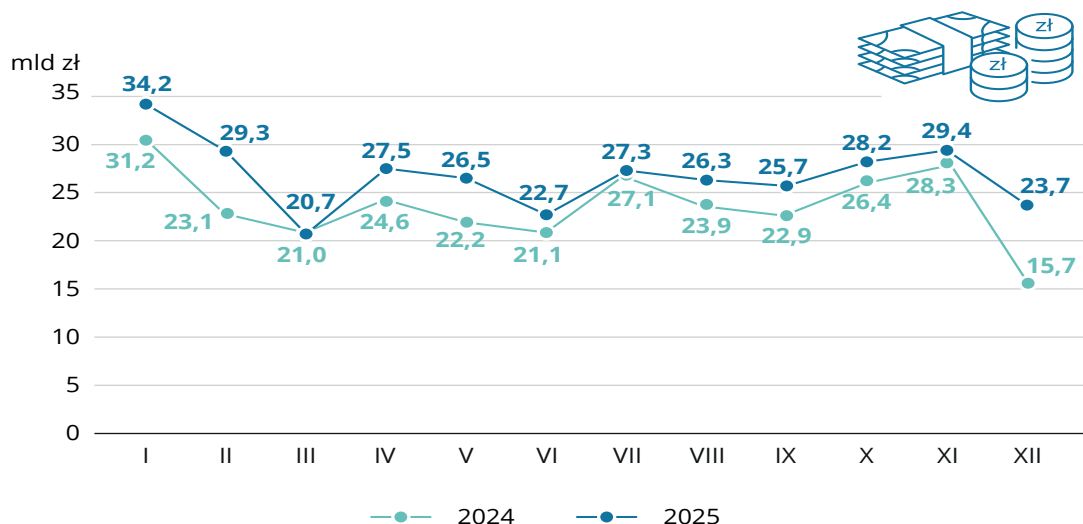
Zrealizowane w 2025 r. dochody z podatku od towarów i usług były wyższe o 33 963 mln zł, tj. o 11,8% w porównaniu z dochodami z tego tytułu uzyskanymi w roku poprzednim.

Na wzrost dochodów w 2025 r. oddziaływało m.in. przywrócenie z dniem 1 kwietnia 2024 r. stawki VAT 5%, obniżonej czasowo do 0%, na podstawowe produkty spożywcze. Ich sprzedaż była opodatkowana według stawki 5% przez cały 2025 r., podczas gdy w 2024 r. obniżona stawka była przez podatników wykazywana w deklaracjach składanych od stycznia do kwietnia. Według szacunków Ministerstwa Finansów, obowiązywanie obniżonej stawki w 2024 r., skutkowało wykonaniem niższych o 2,7 mld zł dochodów z VAT od stycznia do kwietnia 2024 r.

¹⁶⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw UD 109 (druk sejmowy nr 2272).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 23. Dochody z podatku od towarów i usług w poszczególnych miesiącach w latach 2024-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wysokie tempo wzrostu dochodów w grudniu 2025 r. przełożyło się na wzrost dochodów z VAT w całym roku o 2,3 punktu procentowego (z 9,5% po 11 miesiącach do 11,8%). Było to związane z mniejszą niż w grudniu 2023 r. oraz grudniu 2024 r. wielkością dokonanych zwrotów VAT. Dochody w grudniu wyniosły 23 746,2 mln zł i były o 51% (o 8021 mln zł) wyższe od dochodów grudniowych roku poprzedniego. W tym miesiącu organy podatkowe wypłaciły przedsiębiorcom niższe zwroty VAT, których termin przypadał na rok następny - kwota tych zwrotów VAT wyniosła 3727,3 mln zł i była o 63,3% (o 6414,9 mln zł) niższa od zwrotów dokonanych w analogicznym okresie roku poprzedniego. W grudniu 2024 r. kwota takich zwrotów wyniosła 10 145,1 mln zł. Łączne zwroty VAT w grudniu 2025 r. wyniosły 19 031,5 mln zł i były o 7383,5 mln zł, tj. o 28% niższe niż w analogicznym miesiącu roku poprzedniego. W grudniu przedsiębiorcy wpłacili VAT (42 779,3 mln zł) w kwocie nieznacznie wyższej niż w grudniu 2024 r., tj. o 1,5%.

W całym 2025 r. wpłaty podatników były o 23 680,3 mln zł, tj. o 5% wyższe w porównaniu do wpłat zrealizowanych w roku poprzednim, a urzędy skarbowe zwróciły przedsiębiorcom VAT w kwocie 177 293,7 mln zł, niższej o 10 281,9 mln zł (o 5,5%) niż w 2024 r.

Najwyższe dochody budżetowe z VAT zgromadzono od przedsiębiorców z następujących branż:

- *G. Handel hurtowy i detaliczny* – 123 175,1 mln zł, tj. 38,3% dochodów ogółem,
- *C. Przetwórstwo przemysłowe* – 39 480,7 mln zł, tj. 12,3% dochodów ogółem,
- *N. Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna* – 29 143,1 mln zł, tj. 9,1% dochodów ogółem.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

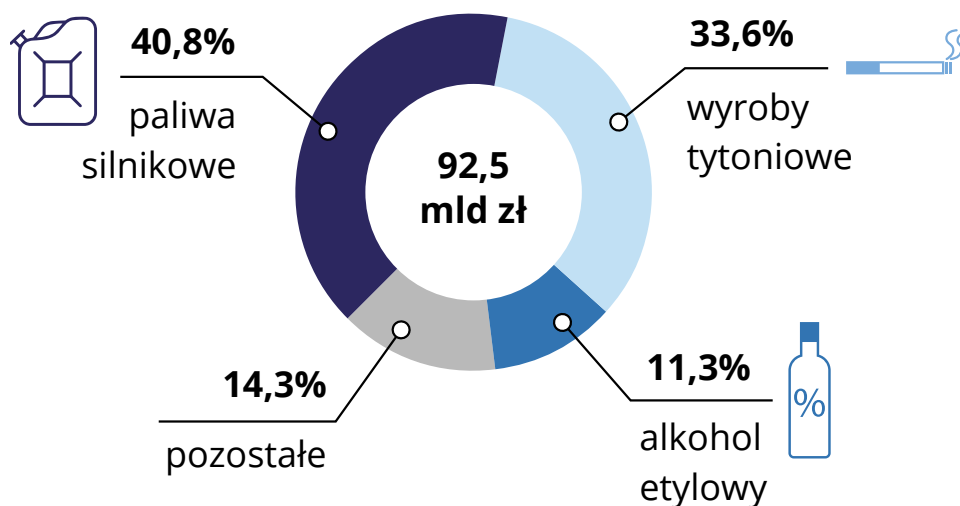
Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 92 519,3 mln zł i były o 5,7% niższe od wielkości prognozowanej, głównie w wyniku odmiennej od zakładanej dynamiki sprzedaży wyrobów tytoniowych.

Prognoza dochodów ogółem z podatku akcyzowego za 2024 r., w kwocie 90 311 mln zł, przyjęta jako podstawa do prognozy dochodów na 2025 r. była prawidłowa. Faktycznie zrealizowane dochody w 2024 r. wyniosły 90 315,1 mln zł.

Uzyskane dochody były o 2204,1 mln zł, tj. o 2,4% większe od zrealizowanych w 2024 r.

Infografika 24. Struktura dochodów z podatku akcyzowego w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Struktura dochodów z podatku akcyzowego w stosunku do lat poprzednich, nie uległa istotnej zmianie. Łączne dochody od paliw silnikowych, wyrobów tytoniowych i alkoholu etylowego stanowiły 85,7% dochodów ogółem.

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 37 789,8 mln zł, tj. 98,2% prognozy z ustawy budżetowej, natomiast w porównaniu do uzyskanych w 2024 r. zwiększyły się o 869,2 mln zł, tj. o 2,4%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego po trzech kwartałach 2025 r. dostawy na rynek benzyn wzrosły o 6%, a olejów napędowych o 1,8% w odniesieniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Na dochody w 2025 r. wpływ miały skutki ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw¹⁶⁷, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2022 r. Wprowadziła ona zmiany wysokości stawek podatku akcyzowego na wybrane wyroby stanowiące używki w roku 2022 oraz w latach 2023-2027. Od 1 stycznia 2025 r., zgodnie z przyjętą „mapą drogową” podwyższono o 5% stawki akcyzy na alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane (z wyłączeniem cydru i perry o mocy do 5%) i wyroby pośrednie. Od 1 marca

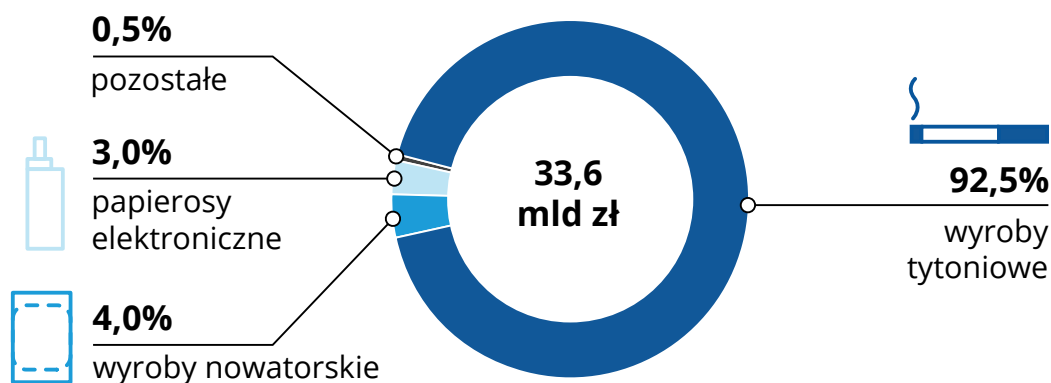
¹⁶⁷ Dz. U. poz. 2313.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

2025 r., ustawą z 18 października 2024 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym¹⁶⁸ (która wprowadziła zmiany w „mapie drogowej”), podwyższono stawki podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe, wyroby nowatorskie, płyn do papierosów elektronicznych, w tym o 25% część kwotową stawki akcyzy na papierosy oraz o 38% część kwotową stawki akcyzy na tytoń do palenia.

Wyrażnie niższe od prognoz były dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich. Wyniosły one łączne 33 425,1 mln zł, tj. 90% wielkości prognozowanej.

Infografika 25. Struktura dochodów z podatku akcyzowego w zakresie wyrobów tytoniowych, wyrobów nowatorskich, papierosów elektronicznych oraz pozostałych w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 31 096,1 mln zł i były o 3201,9 mln zł (9,3%) niższe od prognozy. Zbyt optymistyczne było założenie dotyczące przyrostu dochodów po wprowadzeniu podwyżek stawek podatkowych. Prognozę dochodów przygotowano zakładając wzrost sprzedaży wyrobów tytoniowych o 2,1%. Jednocześnie projektowane wówczas rozwiązania prawne zmierzały m.in. do ograniczenia konsumpcji tych wyrobów. Uzyskane dochody w porównaniu do zrealizowanych w 2024 r. zwiększyły się o 897,3 mln zł, tj. o 3%. Według danych Ministerstwa Finansów krajowa sprzedaż, import i nabycie wewnątrzwspólnotowe papierosów (w ujęciu ilościowym) w 2025 r. spadła o 18,2% w porównaniu do wielkości w 2024 r. Na poziom dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych miał także wpływ wzrost (o ok. 7,7%) średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów w odniesieniu do roku poprzedniego, a także średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży tytoniu do palenia (o ok. 14,2%) w porównaniu do średniej ceny w 2024 r. Podwyżki akcyzy na wyroby tytoniowe wpływają na poziom ich konsumpcji oraz na zmieniające się postawy konsumentów wobec tradycyjnych wyrobów tytoniowych. Według danych Medonet opublikowanych w raporcie *Narodowy Test Zdrowia Polaków 2025* w ostatnich latach nastąpił wyraźny spadek palących

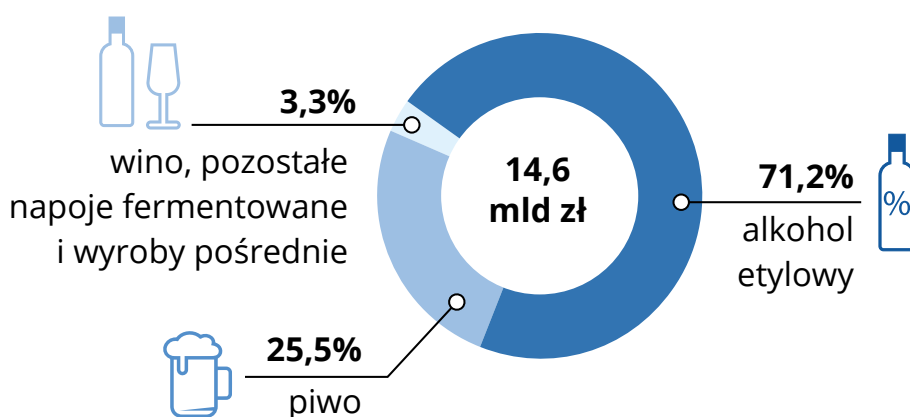
¹⁶⁸ Dz. U. poz. 1681.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

papierosy wśród osób poniżej 54 roku życia. Jednocześnie w tej samej grupie wiekowej zaobserwowano wzrost liczby użytkowników e-papierosów.

Dochody z opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych wyniosły 993,1 mln zł, tj. 86,5% wielkości prognozowanej, a w odniesieniu do dochodów zgromadzonych w 2024 r. wzrosły o 76,9%. Według danych Ministerstwa Finansów dotyczących krajowej sprzedaży, importu i nabycia wewnątrzwspólnotowego wyrobów akcyzowych ilość płynu do papierosów elektronicznych w okresie styczeń-grudzień 2025 r. wzrosła o 8,5% w porównaniu do wielkości w 2024 r. Z opodatkowania wyrobów nowatorskich uzyskano 1336,4 mln zł, co stanowiło 78,7% prognozy. W odniesieniu do dochodów zrealizowanych w 2024 r. dochody z tego tytułu wzrosły o 126,5 mln zł, tj. o 10,5%. Wyraźny wzrost dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego od płynu do papierosów elektronicznych oraz od wyrobów nowatorskich wynikał głównie z podwyżek stawek akcyzy na te wyroby od marca 2025 r. (o 75% na płyn do papierosów elektronicznych oraz o 50% na wyroby nowatorskie).

Infografika 26. Struktura dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Trafna okazała się łączna prognoza dochodów od alkoholu etylowego, piwa, wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich. Dochody z tych źródeł wyniosły 14 629 mln zł, tj. 98,2% wielkości prognozowanej. Przy czym na efekt ten złożyły się częściowo korzystniejsze, niż założono w prognozie na 2025 r., dochody w 2024 r. (o 4,7%).

Zbyt optymistyczna okazała się prognoza dochodów z podatku akcyzowego od samochodów osobowych. Wyniosły one 4249,4 mln zł i były o 895,6 mln zł, tj. o 17,4% niższe od prognozy, a w porównaniu do uzyskanych w 2024 r. zmniejszyły się o 278,4 mln zł, tj. 6,1%. Według danych Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego i KPMG w 2025 r. w Polsce zarejestrowano 597,4 tys. nowych samochodów osobowych, czyli o 8,3% więcej w porównaniu z rokiem 2024. Prognoza tych dochodów zakładała wzrost sprzedaży o 10%. Spadła liczba rejestracji samochodów osobowych napędzanych benzyną silnikową o 6,5% względem 2024 r. oraz o 11,7% samochodów z napędem diesla, a wzrosła o 21,1% z napędem alternatywnym. Przy czym wśród samochodów z napędem alternatywnym

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

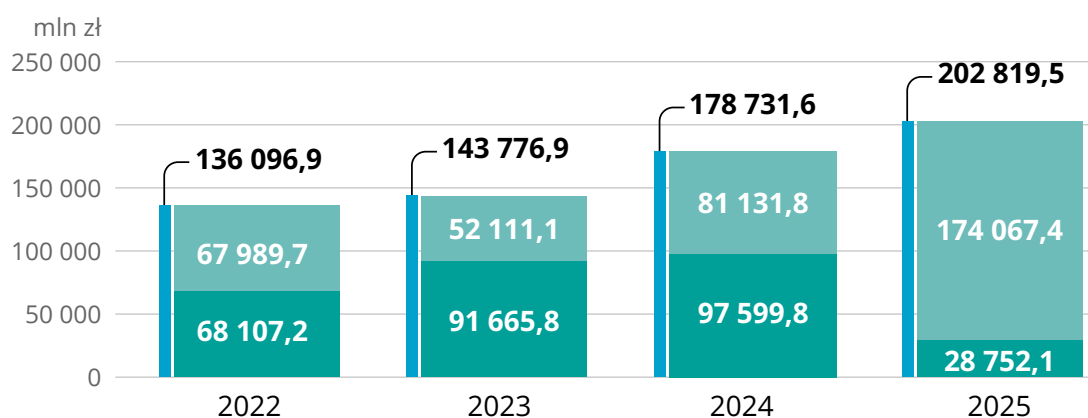
najwyższy wzrost odnotowano w liczbie rejestracji samochodów o napędzie wyłącznie elektrycznym – o 161,5% (o 26,8 tys.), które w całości zwolnione są z podatku akcyzowego.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych w porównaniu do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej były o 9,4% niższe i wyniosły 28 752,1 mln zł. W następstwie reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego były one o 68 847,7 mln zł, tj. o 70,5% niższe od dochodów zrealizowanych w 2024 r.

Prognoza wpływów całego sektora finansów publicznych (budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego) z tytułu PIT była trafna. Wyniosły one 202 819,5 mln zł, tj. 98,6% wielkości prognozowanej oraz 113,5% zrealizowanych w roku poprzednim. Na przyrost wpływów oddziaływało tempo wzrostu funduszu płac oraz emerytur i rent, głównej determinanty wpływów z podatku pobieranego według skali podatkowej. Fundusz ten urósł według wstępnego szacunku Ministerstwa Finansów o 8,9%, wobec prognozowanego na etapie ustawy budżetowej wzrostu na poziomie 8%. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrosło nominalnie o 9,1%, tj. więcej niż prognozowano na etapie ustawy budżetowej (7,1%). Na dynamikę przeciętnego wynagrodzenia wpłynęła podwyżka płacy minimalnej. Odnotowano także wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym (od 1 stycznia 2025 r. kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej wzrosła o 5%) i coroczną waloryzację rent i emerytur.

Infografika 27. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2022-2025



Wpływy

■ dochody budżetu państwa

■ dochody jednostek samorządu terytorialnego*

* łącznie ze związkiem metropolitalnym

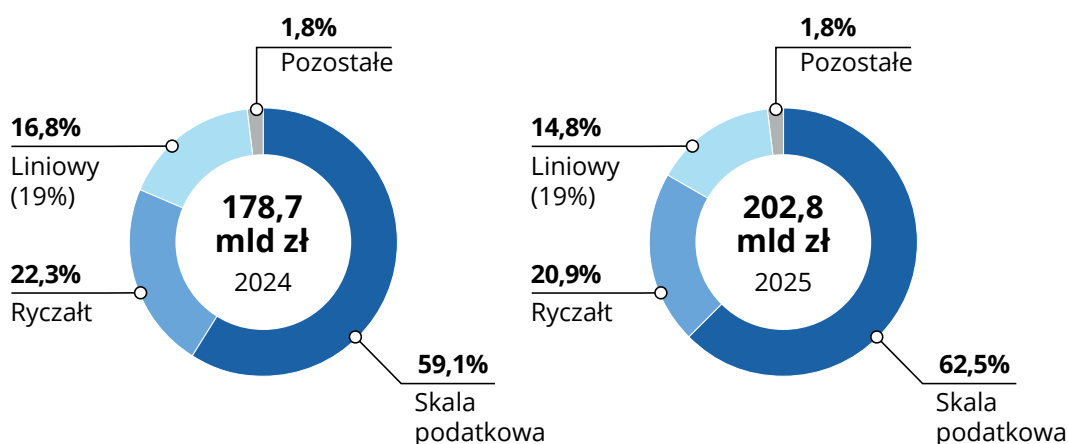
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W związku z reformą dochodów jednostek samorządu terytorialnego, z tytułu udziału w PIT jednostkom tym (w tym związkowi metropolitalnemu) przekazano kwotę 174 067,4 mln zł, tj. większą o 92 935,6 mln zł (o 114,5%) w porównaniu do roku poprzed-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

niego (81 131,8 mln zł). Z ustaleń NIK wynika, iż Minister Finansów ustalając kwoty rocznego dochodu jst z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych na rok 2025 nie uwzględnił jednego z trzech źródeł tego udziału¹⁶⁹, tj. dochodów z kwalifikowanych praw własności intelektualnej (tzw. IP Box), co stanowiło naruszenie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 lit. b ustawy o dochodach jst¹⁷⁰.

Infografika 28. Struktura wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2024-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W największym tempie wzrosły wpływy (całego sektora finansów publicznych) z tytułu podatku pobieranego na podstawie skali podatkowej. Wyniosły one 126 751,7 mln zł i były wyższe od wpływów uzyskanych w roku poprzednim o 19,9%. Podobnie jak w 2024 r., przedsiębiorcy stanowili 5,5% wszystkich podatników opodatkowujących dochody w tej formie. Liczba takich przedsiębiorców wzrosła z 1639,7 tys. na koniec 2024 r. do 1669,6 tys. na koniec 2025 r.

Wpływy całego sektora finansów publicznych ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 42 366,2 mln zł i były o 6,4% wyższe niż w 2024 r. Ponad 67% wpływów w tym źródle stanowiły wpłaty podatników opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem od przychodów ewidencjonowanych. Wyniosły one 28 452,9 mln zł i były o 13,5% wyższe niż w 2024 r. Na koniec 2025 r. korzystających z tej formy opodatkowania było 1308,4 tys. podatników, tj. o 6,3% więcej niż na koniec 2024 r.

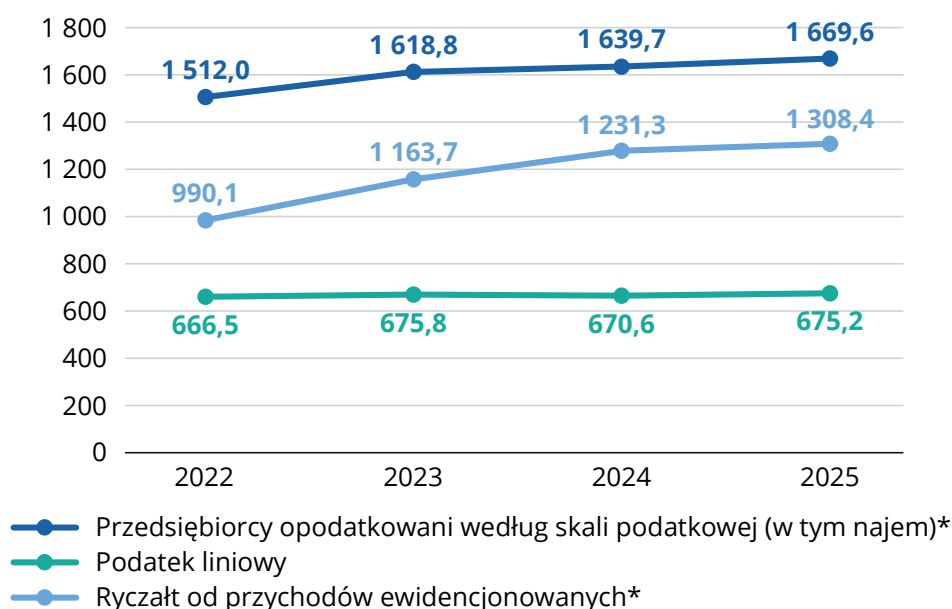
¹⁶⁹ Dwa pozostałe źródła, znacznie większe kwotowo, to dochody z tytułu skali podatkowej i podatku liniowego oraz kwota odpowiadająca 14% przychodów z tytułu ryczału od przychodów ewidencjonowanych.

¹⁷⁰ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. Nr ewid. 43/2026/P/26/001/KFP, Warszawa 2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 29. Liczba przedsiębiorców według form opodatkowania działalności gospodarczej osób fizycznych w latach 2022-2025

w tys.



* od 1 stycznia 2023 r. najem prywatny opodatkowany jest wyłącznie w formie ryczałtu ewidencjonowanego

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wpływy całego sektora finansów publicznych z tytułu podatku w wysokości 19% stawki podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (tzw. podatku liniowego) wyniosły 30 070,2 mln zł, tj. 100,2% wielkości roku poprzedniego. Na koniec 2025 r. 675,2 tys. przedsiębiorców rozliczało się według stawki 19%, tj. o 0,7% więcej niż na koniec 2024 r. Liczba przedsiębiorców opodatkowujących dochody w tej formie była niższa niż na koniec 2021 r. (865,2 tys.) zanim weszły w życie zmiany wprowadzone ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw¹⁷¹.

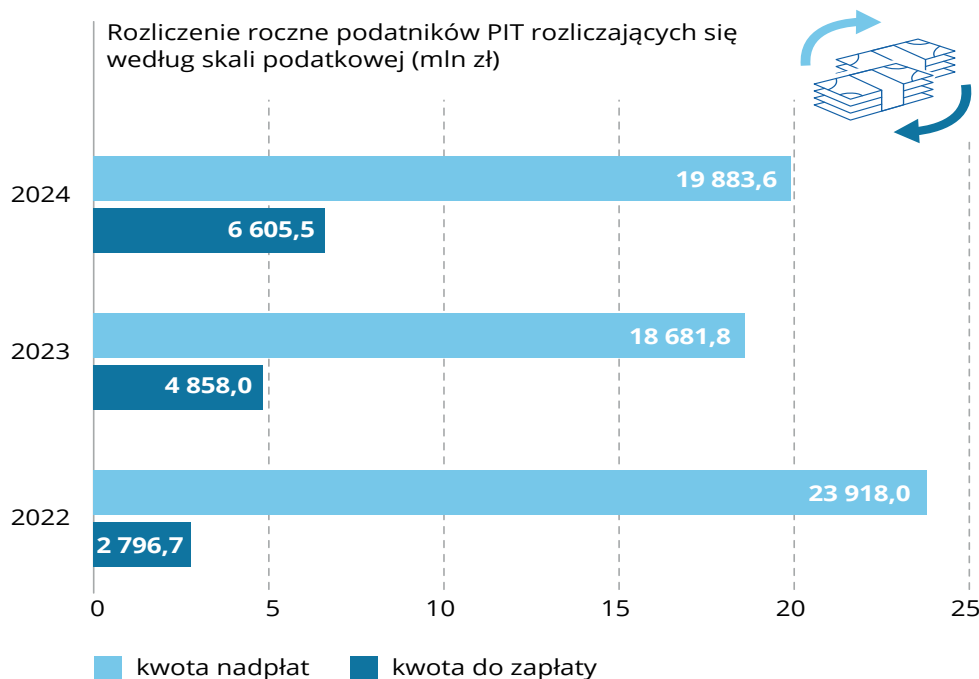
Saldo rozliczeń rocznych w PIT ogółem za 2024 r. wyniosło minus 8325,8 mln zł i w porównaniu do salda za 2023 r. było korzystniejsze dla całego sektora finansów publicznych o 561 mln zł.

Wpływy z PIT pomniejszyły głównie wynik rozliczenia rocznego podatników podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczających się według skali podatkowej. Wpływy w tym źródle zostały pomniejszone w 2025 r. z tytułu rozliczenia za 2024 r. o 13 278,1 mln zł, podczas gdy w 2024 r. z tytułu rozliczenia za 2023 r. o 13 823,8 mln zł. Kwota nadpłat wykazana przez podatników w zeznaniach za 2024 r. (19 883,6 mln zł) była w porównaniu z rokiem poprzednim o 6,4% wyższa, a kwota do zapłaty (6605,5 mln zł) o 36% wyższa.

¹⁷¹ Dz. U. poz. 2105, ze zm.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 30. Rozliczenie roczne za lata 2022-2024 podatników podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczających się według skali podatkowej



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dla podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu skali podatkowej wzrosło efektywne obciążenie dochodu po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne, tj. z 5,78% za 2022 r. oraz 6,67% za 2023 r. do 7,51% za 2024 r.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 63 686,7 mln zł i były o 7032,2 mln zł, tj. o 9,9% niższe od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. Sytuacja makroekonomiczna okazała się mniej korzystna dla gromadzenia dochodów z CIT w porównaniu do prognozowanej. Produkt krajowy brutto nominalnie wzrósł o 6,6% w porównaniu do 2024 r., gdy na etapie ustawy budżetowej szacowano, że wzrost ten wyniesie 9,1%.

Na etapie planowania dochodów z CIT na 2025 r. prognozowano, iż dochody z tego źródła w 2024 r. wyniosą 61 447 mln zł. Rzeczywiste wykonanie dochodów w 2024 r. było niższe od tej prognozy o 1207,3 mln zł, tj. o 2%.

Niższe od założonych na etapie ustalania prognozy dochodów z CIT, osiągnięte zostały wpływy z tytułu podatku minimalnego, po raz pierwszy wykazanego w rozliczeniach rocznych za 2024 r. Planowano, że wpłaty z tego tytułu wyniosą około 1,4 mld zł. Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych wykazali należny podatek minimalny stanowiący 6,4% wielkości prognozowanej (86,2 mln zł).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody z CIT, stanowiące trzecie największe źródło dochodów budżetu państwa, były o 3447 mln zł, tj. o 5,7% wyższe od zgromadzonych w 2024 r. oraz niższe od uzyskanych w latach 2022-2023 (średnio o 5323,2 mln zł).

Wynik rozliczenia rocznego za 2024 r. dla całego sektora finansów publicznych wyniósł 4541 mln zł i był mniej korzystny niż w roku poprzednim (6081 mln zł) o 1540 mln zł.

Efektywna stawka CIT za 2024 r. (liczona jako relacja podatku należnego do dochodu po odliczeniu dochodów/przychodów wolnych od podatku) wyniosła 16,43% i była o 0,18 punktu procentowego niższa w porównaniu do efektywnej stawki za 2023 r., w tym:

- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 19% wyniosła 17,23% i była o 0,18 punktu procentowego niższa od efektywnej stawki za 2023 r.
- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 9% wyniosła 8,16% i była o 0,09 punktu procentowego niższa od efektywnej stawki podatku za 2023 r.

W rozliczeniach za 2024 r. w porównaniu do rozliczeń za 2023 r. podatnicy odliczyli większą kwotę z tytułu działalności badawczo-rozwojowej o 20,4%, więcej też odliczyli strat za lata poprzednie (o 12,1%).

Liczba podatników podatku dochodowego od osób prawnych wzrosła z 1085,2 tys. na koniec 2024 r. do 1134,1 tys. na koniec 2025 r., tj. o 4,5%.

Wpływy z opodatkowania ryczałtem od dochodów spółek kapitałowych wyniosły 1460 mln zł, tj. o 51,4% więcej niż w roku poprzednim (964,5 mln zł). Natomiast wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych od dochodów zagranicznej jednostki kontrolowanej wyniosły 36,8 mln zł i były o 38,2% niższe od wykonanych w 2024 r. (59,6 mln zł).

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych w 2025 r. wyniósł 261,3 mld zł i był o 7,7% wyższy od uzyskanego w 2024 r.¹⁷² Wykazało go 78,1% przedsiębiorstw (wobec 77,2% w 2024 r.). Strata netto wyniosła 64,2 mld zł i była niższa o 6,9% w skali roku.

Wynik finansowy netto sektora bankowego, według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2025 r. wyniósł 48,7 mld zł, wobec 40,1 mld zł w roku poprzednim¹⁷³ (wzrósł o 21,5%).

Łączne wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (stanowiące sumę dochodów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego) wyniosły 91 844,1 mln zł i były o 5234,1 mln zł, tj. o 6% wyższe od wykonania w 2024 r. Najwyższe kwoty podatku uzyskano od podmiotów z branż:

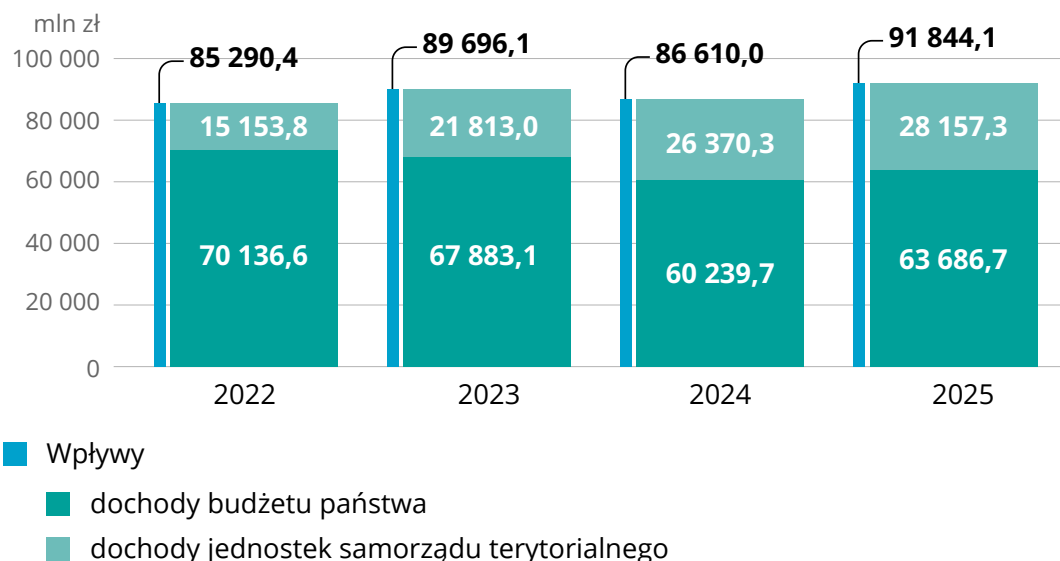
- *L. Działalność finansowa i ubezpieczeniowa* – 24 056,4 mln zł, tj. 26,2% wpływów ogółem,
- *C. Przetwórstwo przemysłowe* – 19 528,6 mln zł, tj. 21,3% wpływów ogółem,
- *G. Handel hurtowy i detaliczny* – 15 504,8 mln zł, tj. 16,9% wpływów ogółem.

¹⁷² Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2025 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 23 marca 2026 r.

¹⁷³ Wyniki finansowe banków w 2025 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 26 marca 2026 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 31. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych przekazano na podstawie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego 28 157,3 mln zł, tj. więcej o 1787,1 mln zł (o 6,8%) niż w 2024 r. z tytułu udziałów we wpływach z tego podatku.

Podatek od niektórych instytucji finansowych

Dochody z podatku od niektórych instytucji finansowych wyniosły 7040,5 mln zł. Były one o 130,5 mln zł (o 1,9%) wyższe od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. W porównaniu do uzyskanych w 2024 r. wzrosły o 9,3%. Na kształtowanie się wpływów z tego podatku istotny wpływ miała dalsza rozbudowa aktywów banków.

Wartość aktywów sektora bankowego w odniesieniu do roku poprzedniego wzrosła o 3527,8 mld zł (o 13,7%), w tym aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych, obniżających podstawę opodatkowania, wzrosła o 1938,4 mld zł (o 35,3%). Udział skarbowych papierów wartościowych w strukturze aktywów wyniósł 25,4% i wzrósł o 4,1 punktu procentowego w porównaniu do poziomu osiągniętego w 2024 r.

Podatek od gier

Dochody z podatku od gier wyniosły 6193,3 mln zł, co oznacza wykonanie na poziomie 116,9% planu budżetowego i wzrost o 17,6% (927,1 mln zł) w porównaniu z wpływami w 2024 r. Zwyżka objęła wszystkie rodzaje gier, jednak jej struktura wyraźnie pokazuje przesunięcie aktywności graczy w stronę kanałów internetowych.

Najsilniejszym impulsem wzrostowym były gry kasynowe online, prowadzone w ramach monopolu państwa. Podatek z tego tytułu osiągnął 1361,5 mln zł, czyli o 34,1% więcej

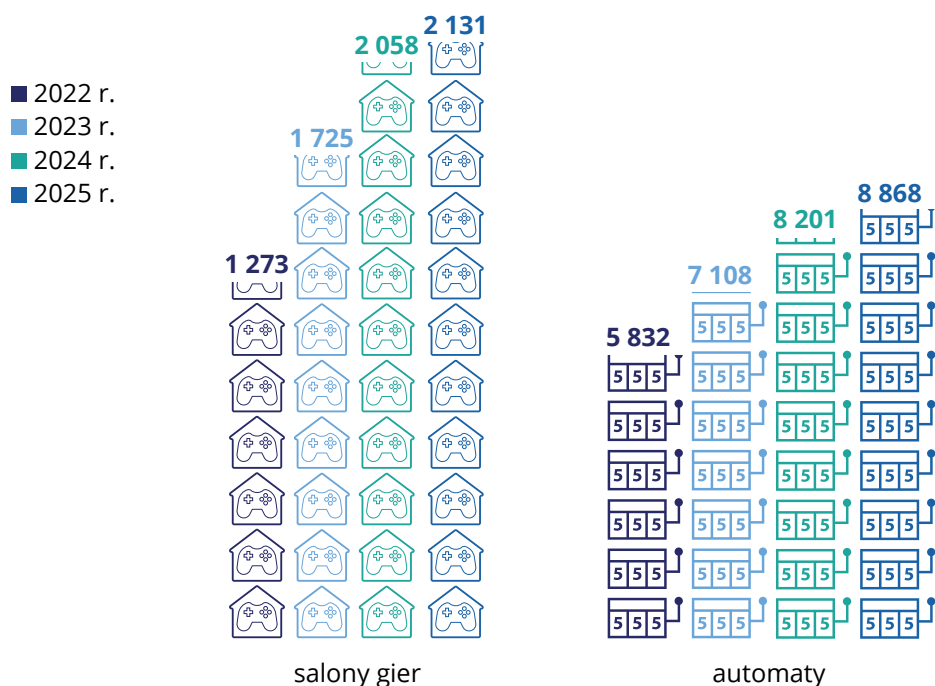
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

niż rok wcześniej, co wynikało ze stale rosnącej popularności jedyne legalnego kasyna internetowego. W dłuższym horyzoncie dochody z tego segmentu wzrosły od 2022 r. o 153,6%.

Istotny wkład we wzrost wpływów miały także zakłady wzajemne, z których podatek wyniósł 2250,2 mln zł (115,1% poziomu z 2024 r.). Również w tym przypadku decydujące znaczenie miał Internet – wpływy z zakładów online zwiększyły się o 16,9%, podczas gdy w punktach stacjonarnych obniżyły się o 5,4%.

Bardziej umiarkowanie rosły dochody z gier liczbowych i loterii pieniężnych (o 11,6%, do 1737 mln zł), natomiast najmniejszą dynamikę odnotowano w stacjonarnych kasynach gry, gdzie podatek wzrósł jedynie o 2,6%, do 589 mln zł.

Infografika 32. Liczba salonów gier na automatach oraz eksploatowanych automatów w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W dalszym ciągu rozwijała się sieć salonów gier na automatach, których liczba na koniec 2025 r. wyniosła 2131, wobec 2058 na koniec 2024 r. Podatek od gier na automatach zainstalowanych w tych salonach wyniósł 271 mln zł i był o blisko ¼ wyższy niż w roku poprzednim.

Podatek od wydobycia niektórych kopalin

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin wyniosły 4750,5 mln zł. Były one wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 1250,5 mln zł, tj. 35,7%. W porównaniu do wykonanych w 2024 r. były wyższe o 716,4 mln zł, tj. 17,8%. Zdecydowaną większość

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

(94,6%) tych dochodów stanowiły wpływy z tytułu wydobycia miedzi oraz srebra, które w 2025 r. wyniosły 4493,8 mln zł.

Średnia cena 1 tony miedzi była o 8,7% wyższa od prognozowanej, a 1 kg srebra o 52,4%. Wyższe od wielkości prognozowanej było również faktyczne wydobycie tych kopalin o ponad 2%. Wzrost dochodów w porównaniu do roku poprzedniego nastąpił przy wzroście cen tych kopalin (miedzi o 2,1%, a srebra o 14,5%) oraz wydobycia (o niecałe 2%).

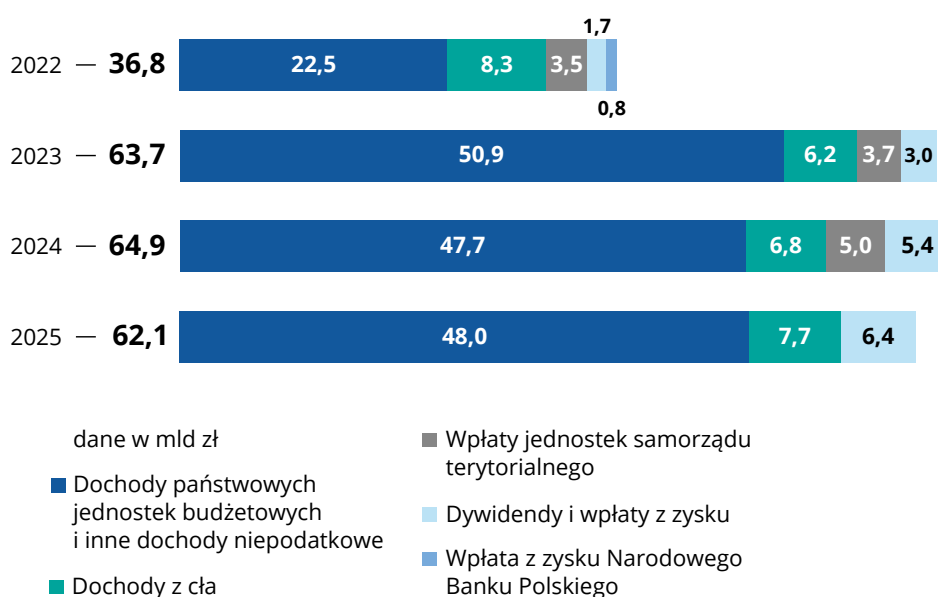
Podatek od sprzedaży detalicznej

Dochody z podatku od sprzedaży detalicznej wyniosły 4636,2 mln zł, co stanowiło 93,7% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu do uzyskanych w 2024 r. zwiększyły się o 279,3 mln zł, tj. o 6,4%. Wzrosła liczba sprzedawców detalicznych, których przychód, co najmniej w jednym miesiącu, przekroczył 17 mln zł. W 2025 r. przynajmniej raz deklarację o wysokości podatku od sprzedaży detalicznej złożyło 266 podmiotów. W roku poprzednim takich podmiotów było 249. Na realizację dochodów wpłynęła również inflacja. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych były średnio o 3,6% wyższe niż w roku poprzednim. Jednocześnie wskaźnik ten był niższy od założonego w prognozie o 1,4 punktu procentowego.

Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe wyniosły 62 080,6 mln zł i były o 7,1% wyższe od prognozy określonej w ustawie budżetowej. Wzrost dochodów wynikał przede wszystkim z realizacji wyższych od prognozowanych o 2357,4 mln zł dochodów państwowych jednostek budżetowych oraz o 1593,7 mln zł dochodów z tytułu dywidend.

Infografika 33. Struktura dochodów niepodatkowych w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Większość dochodów niepodatkowych stanowiły dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe (77,3%).

Dochody niepodatkowe były o 4,4% niższe od uzyskanych w 2024 r. Spadek dochodów wynikał głównie ze zmian systemowych wprowadzonych nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Polegały one m.in. na odejściu od dokonywania wpłat do budżetu państwa przez jednostki samorządowe o ponadprzeciętnych dochodach.

Tabela 12. Dochody niepodatkowe w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody niepodatkowe, z tego:	36 782,3	63 709,8	64 935,0	57 940,6	62 080,6	95,6	107,1
dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	22 535,8	50 859,7	47 706,2	45 608,3	47 965,6	100,5	105,2
dochody z cła	8 271,6	6 159,6	6 815,9	7 541,0	7 735,0	113,5	102,6
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	3 450,9	3 681,0	4 982,5	-	-5,2	-0,1	x
dywidendy i wpłaty z zysku, w tym:	1 679,7	3 009,5	5 430,4	4 791,4	6 385,2	117,6	133,3
dywidendy	1 681,7	3 008,1	3 854,3	3 490,4	5 084,0	131,9	145,7
wpłata od BGK	-	-	1 574,9	1 300,0	1 300,0	82,5	100,0
wpłata z zysku NBP	844,5	-	-	-	-	x	x

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Bank Gospodarstwa Krajowego przekazał w 2025 r. na rachunek dochodów budżetu państwa zaplanowaną w ustawie budżetowej wpłatę z zysku za 2024 r. w kwocie 1300 mln zł.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wyniosły 47 965,6 mln zł i były o 2357,3 mln zł (o 5,2%) wyższe w porównaniu do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Były również nieznacznie wyższe od uzyskanych rok wcześniej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 13. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, w tym w dziale:	22 535,8	50 859,7	47 706,2	45 608,3	47 965,6	100,5	105,2
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	513,8	18 939,4	14 742,3	14 327,7	12 621,4	85,6	88,1
Obsługa długu publicznego	1 319,8	9 441,1	8 661,9	8 035,2	8 461,7	97,7	105,3
Różne rozliczenia	4 043,6	4 349,3	4 142,1	3 276,8	5 804,1	140,0	177,1
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej	3 602,2	4 505,3	4 042,2	3 814,8	4 852,8	120,1	127,2
Wymiar sprawiedliwości	3 751,6	4 492,5	5 088,6	4 352,9	4 566,4	89,7	104,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dochody w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* w 99,6% zrealizowano w części *Klimat* (12 573,4 mln zł). Niższe wykonanie dochodów w stosunku do roku poprzedniego wynikało głównie z mniejszych niż w 2024 r. (o 14,3%) wpływów z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które w 2025 r. wyniosły 12 105,6 mln zł. Obniżenie to było związane ze zmianą cen uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Dochody w dziale *Obsługa długu publicznego* (realizowane w części *Obsługa długu Skarbu Państwa*) były zbliżone do wielkości uzyskanej w 2024 r. Największą składową tych dochodów były narosłe odsetki i premia od obligacji sprzedawanych na rynku krajowym. Dochód przy sprzedaży obligacji skarbowych realizowany był w wyniku wykupu przez inwestorów naliczonych odsetek w przypadku sprzedaży obligacji po dniu ich emisji. Wartość naliczonych odsetek zależy od wielkości nominalnej sprzedanych obligacji, ich oprocentowania oraz długości okresu jaki upłynął od początku bieżącego okresu odsetkowego do dnia zakupu. Dochód stanowi również premia w przypadku sprzedaży obligacji po cenie wyższej od nominalnej. Niższe o 1156,8 mln zł, tj. blisko o połowę były dochody z tytułu obsługi zadłużenia na rynkach zagranicznych, a wyższe o 956,5 mln zł, tj. o 15,1% dochody z tytułu zadłużenia na rynku krajowym. Niższe niż w roku poprzednim dochody z tytułu obsługi zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych wynikały z niższego stanu środków i ich oprocentowania jak i niższych kursów walutowych. Wyższe dochody z tytułu obsługi zadłużenia na rynku krajowym

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

były głównie spowodowane wyższą o 20,4% sprzedażą obligacji skarbowych inwestorom instytucjonalnym.

W dziale *Różne rozliczenia* uzyskano dochody największe od trzech lat. Większość z nich (99,3%) zgromadzono w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (5 761,1 mln zł). W blisko 100% były to wpływy z tytułu odsetek.

Najwyższe w ostatnim czteroletnim zanotowano także wpływy w dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej* oraz *wydatki związane z ich poborem*. Złożyły się na nie prawie w całości kwoty zgromadzone w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (4852,6 mln zł). Blisko dwie trzecie z nich stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat podatków i opłat (3082,9 mln zł). Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień stanowiły 25,7% dochodów w tym dziale i wyniosły 1246,4 mln zł. Były one o 8,3% wyższe od uzyskanych w 2024 r. Na poziom dochodów w tym dziale istotnie wpłynęły odsetki wypłacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenia, które wyniosły 625,6 mln i były niższe od wypłaconych w roku poprzednim o 251,6 mln zł, tj. o 28,7%.

Na poziomie średniej z lat 2022-2024 ukształtowały się dochody w dziale *Wymiar sprawiedliwości*, które w 97,1% zgromadzono w części *Sądy powszechne* z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (3569,7 mln zł) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (643,7 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli, poza kontrolą dochodów w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, przeprowadziła w ośmiu urzędach wojewódzkich¹⁷⁴ oraz w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Łodzi badanie 287 dochodów i należności na łączną kwotę 42,2 mln zł, co stanowiło 2,1% dochodów budżetowych zrealizowanych przez tych dysponentów w 2025 r. Kontrolą objęto:

- prawidłowość i terminowość ustalania należności z tytułu dochodów budżetowych oraz ich ewidencji,
- skuteczność prowadzonych działań windykacyjnych i rzetelność prowadzonej w tym zakresie dokumentacji,
- zasadność udzielania ulg w spłacie zobowiązań,
- zasadność spisania przedawnionych należności.

W wyniku badania w wybranych województwach próby 179 dochodów budżetowych w łącznej kwocie 21,7 mln zł stwierdzono, że co do zasady dochody zostały prawidłowo i terminowo ustalone i ujęte w ewidencji księgowej. Najwyższa Izba Kontroli ujawniła dzieśięć nieprawidłowości u pięciu dysponentów, dotyczących dochodów w kwocie 0,5 mln zł. Największe z nich, w ujęciu kwotowym, wystąpiły w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim i polegały na zaksięgowaniu należności w kwocie 0,4 mln zł, wynikających z dwóch decyzji

¹⁷⁴ Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, Lubelski Urząd Wojewódzki, Łódzki Urząd Wojewódzki, Małopolski Urząd Wojewódzki, Opolski Urząd Wojewódzki, Podkarpacki Urząd Wojewódzki.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wojewody Lubelskiego w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę gazociągów, z opóźnieniem czterech i 27 miesięcy.¹⁷⁵

Na podstawie analizy próby 45 zaległości z tytułu dochodów budżetowych, w kwocie 15,7 mln zł stwierdzono, że w kontrolowanych urzędach na ogół prowadzono właściwe działania w celu ich windykacji. Najwyższa Izba Kontroli wykazała trzy nieprawidłowości u dwóch dysponentów, w łącznej kwocie 62,4 tys. zł. Zastrzeżenia przykładowo w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim dotyczyły działań podejmowanych w celu dochodzenia zaległych należności w kwocie 45,4 tys. zł (w dwóch z siedmiu badanych przypadków). Stwierdzono w szczególności, że po 20 miesiącach skierowano do sądu rejonowego wniosek o sporządzenie spisu inwentarza po zmarłej dłużniczce.¹⁷⁶

Na ogół kontrolowani dysponenti prawidłowo stosowali ulgi w spłacie należności. Wartość zbadanej próby 45 umorzonych należności oraz innych udzielonych ulg w spłacie zobowiązań wyniosła 4,3 mln zł. U wojewody dolnośląskiego stwierdzono, że w dwóch z czterech objętych badaniem postępowań w sprawie udzielenia ulgi w spłacie należności z tytułu dochodów budżetowych, na łączną kwotę 0,7 mln zł (co stanowiło 50% badanej próby), w toku postępowań wnioskodawcy nie złożyli wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymali w okresie trzech lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o udzielenie pomocy, lub oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie.¹⁷⁷ Było to niezgodne z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁷⁸.

W wyniku badania 18 należności w kwocie 0,5 mln zł w obszarze przedawnień, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła pięć nieprawidłowości (w kwocie 56,4 tys. zł) u dwóch dysponentów. W województwie lubelskim nie podejmowano działań w celu odpisania dwóch należności (39,3 tys. zł) przez ponad trzy lata od stwierdzenia przez sąd ich przedawnienia. W województwie dolnośląskim w trzech z pięciu badanych przypadków, na kwotę 17,1 tys. zł, spisanych w 2025 r. z powodu przedawnienia stwierdzono opieszałość w podejmowaniu czynności inicjujących postępowanie w zakresie ich wyksięgowania z ewidencji księgowej (w skrajnym wypadku wynoszącą ponad 11 lat).

W Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Łodzi szczegółowej analizie poddano 12 należności w łącznej kwocie 77 tys. zł.¹⁷⁹ Badanie działań podejmowanych w celu wyegzekwowania sześciu zaległości w kwocie 40,3 tys. zł (64,2% ogółu zaległości netto), wykazało, że prowadzono stosowne czynności zmierzające do ich windykacji i monitorowano przebieg postępowań egzekucyjnych. Jednocześnie w stosunku do całości zbadanych zale-

¹⁷⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie*. Nr ewid. 27/2026/P/26/001/DLL, Warszawa maj 2026 r.

¹⁷⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/16 – Województwo opolskie*. Nr ewid. 38/2026/P/26/001/DOO, Warszawa maj 2026 r.

¹⁷⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 37/2026/P/26/001/DDW, Warszawa maj 2026 r.

¹⁷⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 468, ze zm.

¹⁷⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie*. Nr ewid. 39/2026/P/26/001/DLO, Warszawa maj 2026 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

głości, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości polegające na niedokonaniu odpisów aktualizujących ich wartość.

Utrzymała się tendencja wzrostowa należności pozostałych do zapłaty państwowych jednostek budżetowych. Należności te na koniec 2025 r. wyniosły 43 847,9 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego były o 2107,3 mln zł (5%) wyższe. W kwocie należności pozostałych do zapłaty 91,3% stanowiły zaległości netto, które wyniosły 40 028,9 mln zł. W strukturze zaległości budżetu państwa ich udział wzrósł do 28,5% z 27,3% na koniec 2024 r. Największe zaległości wystąpiły w częściach: *Województwa* – 20 933,2 mln zł, *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 10 667 mln zł oraz *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 3660 mln zł. Zaległości w wymienionych częściach stanowiły łącznie 88,1% zaległości w tym źródle dochodów. Podobnie jak w roku ubiegłym, na wzrost zaległościłożył się głównie wzrost zaległości z wpłat z tytułu konfiskaty mienia i przepadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa oraz z tytułu realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego.

Cło

Zrealizowane dochody z cła, w kwocie 7735 mln zł, stanowiły 102,6% wielkości prognozowanej. Wyższa od przyjętej do ustawy budżetowej była efektywna stawka celna¹⁸⁰ (wyniosła 1,02%, wobec prognozowanej 0,91%). Na jej poziom miały wpływ działania legislacyjne i wykonawcze Unii Europejskiej, w tym związane z restrykcjami celnymi wobec wybranych krajów. Równocześnie wartość towarów importowanych spoza Unii Europejskiej była o blisko 8% niższa od prognozowanej. Dochody w porównaniu do uzyskanych w 2024 r. wzrosły o 13,5%.

Dywidendy

Dywidendy z tytułu udziału Skarbu Państwa w spółkach wyniosły 5084 mln zł, tj. 145,7% prognozy określonej w ustawie budżetowej. Były one o 31,9% wyższe od uzyskanych rok wcześniej.

Większość wpływów z dywidend zrealizowano w części *Aktywa państwowe* (98,7%). Najwyższe dochody pochodziły z wpłat:

- Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. – 2433,1 mln zł,
- Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego S.A. – 1411,3 mln zł,
- Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. – 923,7 mln zł,
- Totalizatora Sportowego Sp. z o.o. – 105 mln zł,
- Enea S.A. – 79,6 mln zł.

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi

Dochody ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi wyniosły 3218,8 mln zł i stanowiły 77,8% prognozowanych (4135,4 mln zł). Dochody z tego źródła były wyższe niż w 2024 r. o 850,5 mln zł, tj. o 35,9%.

¹⁸⁰ Efektywna stawka celna to relacja osiągniętego dochodu z cła w złotych polskich do wartości importu spoza Unii Europejskiej w złotych polskich.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W budżecie państwa ujmowane są dochody (niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich) z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej, tj. dochody określone w art. 111 pkt 16 ustawy o finansach publicznych. Ich wysokość jest uzależniona od kwot wykonania wydatków wykazywanych przez dysponentów w ramach poszczególnych programów unijnych oraz programów EFTA. Na niższe od założeń wykonanie dochodów w 2025 r. bezpośrednio wpłynęło niższe wykonanie wydatków.

Niższe od prognozowanych uzyskano głównie dochody z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027. Wyniosły one 1439,6 mln zł, tj. 58,9% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Niższe od planowanych (o 13,5%) były również wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA, które wyniosły 16,8 mln zł.

Dochody z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej, w kwocie 1085,7 mln zł, stanowiły 100,2% wielkości prognozowanej, a uzyskane z pozostałych źródeł¹⁸¹ 653,9 mln zł – 110,9% prognozowanych.

2.1.2. Należności podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2025 r. wyniosły 152 601,8 mln zł, z tego 108 500,4 mln zł (71,1%) stanowiły należności podatkowe, a 44 101,4 mln zł należności niepodatkowe.

Należności budżetu państwa w odniesieniu do stanu na koniec roku poprzedniego pozostały na niemal niezmienionym poziomie (99,9%). Na przestrzeni lat 2022-2025 stan należności zmniejszył się o 2157,7 mln zł, tj. o 1,4%. Na koniec 2025 r. stanowiły one 19,2% wpływów ogółem¹⁸² zrealizowanych w 2025 r., w 2024 r. odsetek ten wyniósł 20,9%.

Kwota należności pozostałych do zapłaty z tytułu dochodów podatkowych była o 2297,4 mln zł, tj. o 2,1%, niższa w porównaniu do stanu na koniec 2024 r. Była to kontynuacja trendu spadkowego obserwowanego w latach 2023-2024, kiedy należności te obniżyły się odpowiednio o 2% i 3,7%.

Utrzymała się tendencja poprawy ściągальności wpływów bieżących. Relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym wyniosła 98,9% i w porównaniu do wartości wskaźnika osiągniętego średnio w latach 2022-2024 poprawiła się o 0,4 punktu procentowego.

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 92,4% stanowiły zaległości netto (100 308,4 mln zł). Stan tych zaległości obniżył się drugi rok z rzędu, w 2025 r. o 2,5%.

¹⁸¹ Artykuł 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, przykładowo: Fundusze Europejskie na Migracje, Granice i Bezpieczeństwo 2021-2027 (FEMGiB), granty z programów Erasmus, Horyzont.

¹⁸² Wpływy ogółem rozumiane jako suma dochodów budżetu państwa i udziałów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu PIT i CIT.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 14. Zaległości we wpływach z tytułu podatków i innych dochodów budżetu państwa w latach 2022–2025 według stanu na 31 grudnia

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	5:4	2022	2025
	mln zł %					Struktura	
							%
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, z tego z tytułu:	140 872,4	143 029,3	141 714,4	140 440,2	99,1	100	100
podatków, w tym:	106 601,7	106 960,2	102 923,7	100 308,4	97,5	75,7	71,3
podatek od towarów i usług	86 779,0	88 163,8	85 398,9	84 381,8	98,8	61,6	60,0
podatek akcyzowy	10 234,6	9 389,9	7 677,4	6 774,0	88,2	7,3	4,8
podatek dochodowy od osób fizycznych	6 610,5	6 449,9	5 982,8	5 669,9	94,8	4,7	4,0
podatek dochodowy od osób prawnych	2 912,1	2 919,8	3 821,1	3 438,7	90,0	2,1	2,4
pozostałych dochodów, w tym:	34 270,7	36 069,1	38 790,7	40 131,8	103,5	24,3	28,6
realizacja zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego	16 289,9	17 629,9	18 865,4	20 049,8	106,3	11,6	14,3
wpłaty z tytułu konfiskaty mienia i przepadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa	3 969,0	3 990,2	5 536,5	6 520,1	117,8	2,8	4,6
grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	3 873,4	4 212,6	4 014,7	3 489,8	86,9	2,7	2,5
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	3 644,4	3 358,6	3 606,3	3 260,0	90,4	2,6	2,3
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	2 209,5	2 266,0	2 337,7	2 317,6	99,1	1,6	1,7
wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego	283,7	306,7	321,9	421,1	130,8	0,2	0,3

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	5:4	2022	2025
	mln zł %					Struktura	
						%	
1	2	3	4	5	6	7	8
wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	529,2	433,4	398,8	399,3	100,1	0,4	0,3
całość	75.6	67.9	75.6	102.0	135.0	0.1	0.1

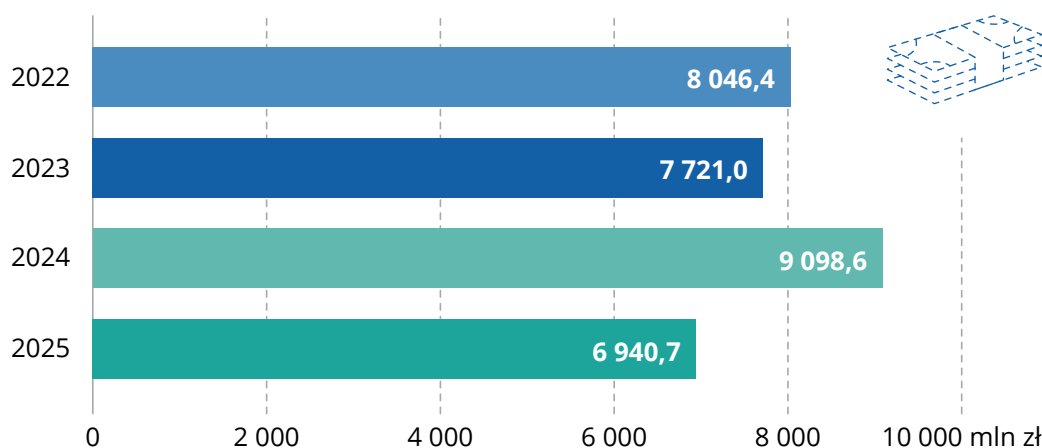
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Struktura zaległości podatkowych nie uległa zasadniczym zmianom w porównaniu do roku poprzedniego. Największy udział miały należności w podatku od towarów i usług – 84,1% oraz w podatku akcyzowym – 6,8%.

Na niskim poziomie utrzymywała się ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Relacja wpływów z tytułu zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych wyniosła 4,6%, gdy w latach 2022-2024 średnio 4,7%.

Spadek kwoty należności pozostałych do zapłaty z tytułu podatków nastąpił przy stosunkowo dobrym poziomie ściągальności należności bieżących. Towarzyszyła temu niska skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Ponadto odpisano znaczne kwoty zobowiązań podatkowych z powodu przedawnienia.

Infografika 34. Przedawnione (odpisane) zobowiązania podatkowe w latach 2022-2025

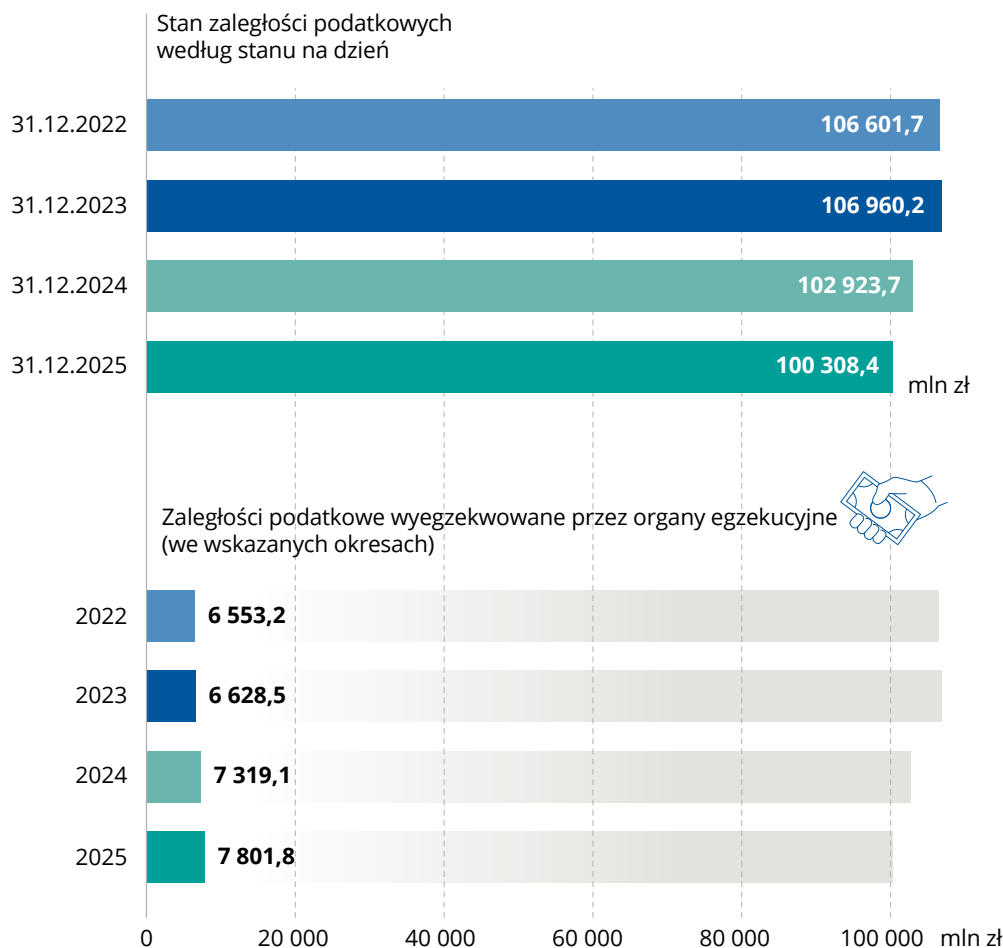


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Kwota należności odpisanych z tytułu przedawnienia wyniosła 6940,7 mln zł i była średnio o 16,3% niższa od kwoty takich należności odpisanych w latach 2022–2024.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 35. Zaległości podatkowe oraz kwoty wyegzekwowane przez organy egzekucyjne w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości podatkowych ogółem na koniec roku kolejny rok z rzędu zwiększyła się i wyniosła 7,8% wobec 6,5% średnio w latach 2022-2024. Zaobserwowana zmiana wystąpiła przy dalszym wzroście kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych przez naczelników urzędów skarbowych w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz obniżeniu się poziomu zaległości podatkowych. Organy egzekucyjne wyegzekwowały zaległości podatkowe w kwocie 7801,8 mln zł, tj. o 482,7 mln zł więcej niż w roku poprzednim oraz o 1211 mln zł więcej niż średnio w latach 2022-2023. Niemniej w skali kraju w 2025 r. tempo wzrostu zaległości podatkowych wyegzekwowanych w drodze egzekucji administracyjnej (6,6%) było niższe od tempa wzrostu wpływów podatkowych¹⁸³ (10,3%).

¹⁸³ Wpływy podatkowe rozumiane jako suma dochodów podatkowych budżetu państwa i udziałów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu PIT i CIT.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli dochodów części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* przeprowadziła w 10 urzędach skarbowych badanie egzekwowania przez wybranych naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych budżetu państwa¹⁸⁴. Kontrolą objęto dochodzenie zaległości netto z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa od 72 zobowiązanych. Łączna kwota zaległości objęta badaniem wyniosła 1696,1 mln zł, co stanowiło 42,8% ogólnej kwoty zaległości netto według stanu na koniec 2025 r. kontrolowanych urzędów. Niezależnie od tego badaniem objęto 105 postępowań egzekucyjnych umorzonych w 2025 r. z powodu bezskuteczności egzekucji na łączną kwotę 19,2 mln zł. Naczelnicy kontrolowanych urzędów skarbowych jako wierzyciele oraz organy egzekucyjne co do zasady przestrzegali przepisów regulujących dochodzenie zobowiązań podatkowych oraz na ogół rzetelnie prowadzili działania w tym zakresie. Również, co do zasady, prawidłowo zarządzali procesem egzekwowania zaległości podatkowych. Niemniej badanie podejmowanych w urzędach skarbowych czynności w celu odzyskania zaległych należności wykazało (w pięciu z 10 zbadanych urzędów skarbowych) między innymi:

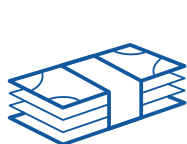
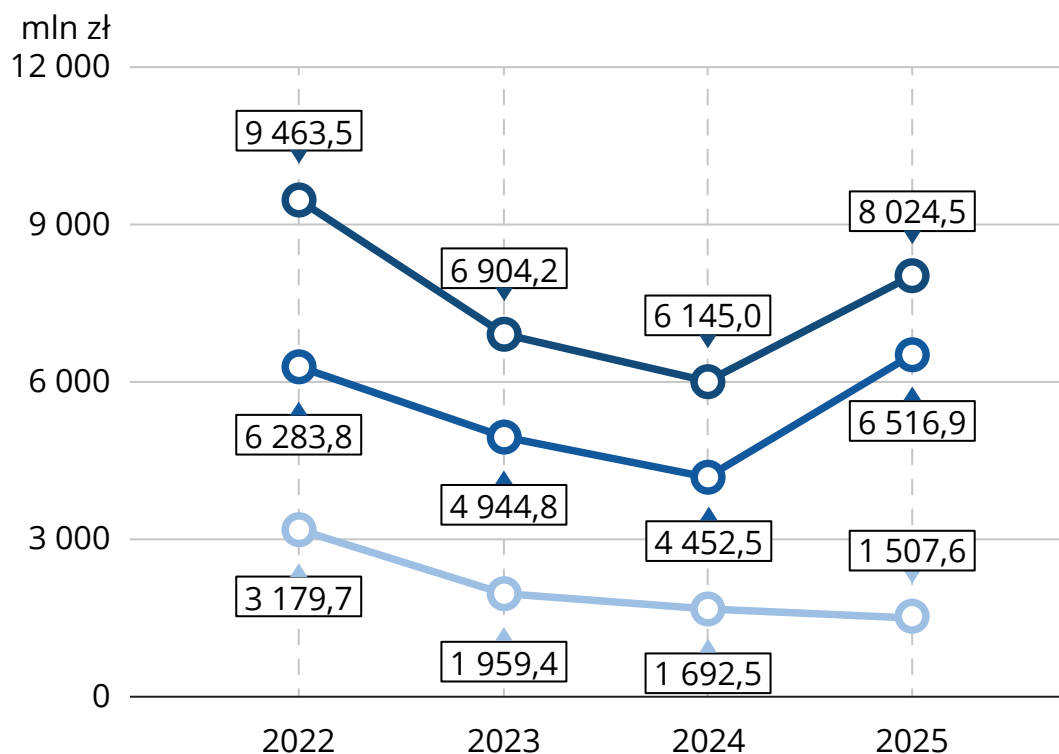
- opóźnienia w egzekwowaniu zaległości podatkowych w dwóch spośród 10 kontrolowanych urzędów (Pierwszy Urząd Skarbowy w Szczecinie, Urząd Skarbowy Poznań-Winogrady); badaniem objęto 25 spraw, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:
 - wystawiania upomnień lub tytułów wykonawczych (obejmujących należności w kwocie 17,3 mln zł) w 15 sprawach z opóźnieniem; wystawianie wymienionych dokumentów następowało po upływie od 23 dni (Pierwszy Urząd Skarbowy w Szczecinie) do ponad czterech lat (Urząd Skarbowy Poznań-Winogrady) od wystąpienia przesłanek do podjęcia tych działań;
 - podejmowania czynności egzekucyjnych w siedmiu sprawach (obejmujących należności w kwocie 1,1 mln zł) z opóźnieniem; nieuzasadnione przerwy wyniosły od 91 dni do 239 dni (Urząd Skarbowy Poznań-Winogrady);
- brak zabezpieczenia, w jednej sprawie z siedmiu zbadanych, wpisem hipoteki przymusowej zaległości podatkowych zobowiązanego w wysokości 0,4 mln zł (Urząd Skarbowy Kraków-Prądnik);
- umorzenie postępowania egzekucyjnego, w jednej sprawie z 10 zbadanych, pomimo niezastosowania w trakcie prowadzonego postępowania wobec zobowiązanego posiadającego zaległości podatkowe w kwocie 0,2 mln zł, środka egzekucyjnego w sytuacji posiadania informacji o zgłoszeniu zobowiązanego do ubezpieczenia społecznego (Urząd Skarbowy Kraków-Prądnik);
- zaniechania w zakresie rzetelnego poszukiwania majątku zobowiązanych w siedmiu sprawach z 27 zbadanych (Urząd Skarbowy w Opolu, Drugi Urząd Skarbowy w Gdańsku).

Główną przyczyną niskiej ściągальności zaległości z lat ubiegłych oraz przedawnienia się zobowiązań podatkowych, podobnie jak w latach poprzednich, była nieskuteczność postępowań egzekucyjnych. Podmioty, którym wymierzono zobowiązania, nie miały majątku, z którego możliwa byłaby egzekucja.

¹⁸⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Nr ewid. 43/2026/P/26/001/KFP, Warszawa 2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 36. Kwota nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe oraz kontroli rozliczeń podatkowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe w latach 2022-2025



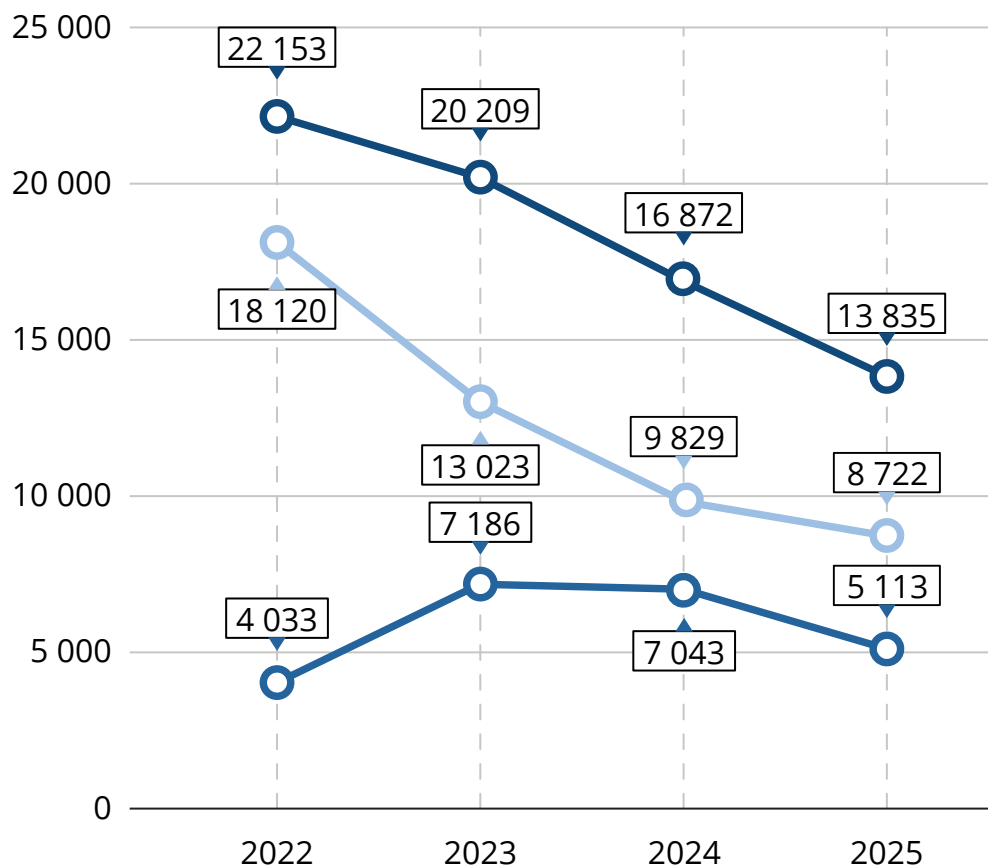
- kontrole ogółem
- kontrole podatkowe
- kontrole celno-skarbowe i skarbowe

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2025 r. przełamany został widoczny od 2022 r. trend spadkowy efektów kontroli rozliczeń podatkowych prowadzonych przez organy Krajowej Administracji Skarbowej. Kwota stwierdzonych w wyniku tych kontroli nieprawidłowości wyniosła 8024,5 mln zł i była o 6,9% wyższa w porównaniu do średniej kwoty ustaleń ujawnionych w latach 2022-2024.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 37. Liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe oraz kontroli rozliczeń podatkowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe w latach 2022-2025



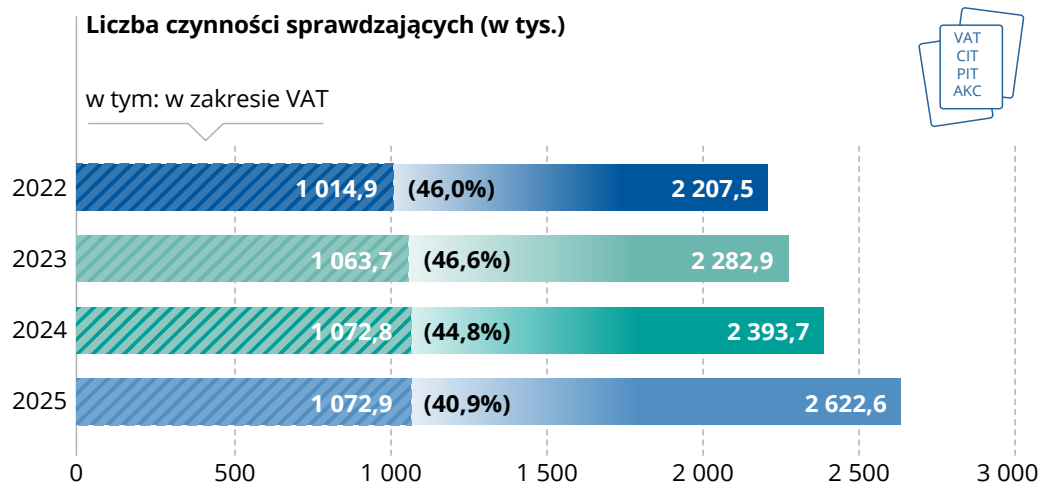
- kontrole ogółem
- kontrole podatkowe
- kontrole celno-skarbowe i skarbowe

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Kontynuowany był proces ograniczania kontroli na rzecz weryfikowania poprawności rozliczeń podatkowych w ramach czynności sprawdzających. Naczelnicy urzędów skarbowych oraz urzędów celno-skarbowych przeprowadzili łącznie 13 835 kontroli podatkowych oraz celno-skarbowych, tj. o 29,9% mniej niż średnio w latach 2022-2024. Na mniejszą liczbę zakończonych kontroli wpływ miało również ograniczenie, występującego jeszcze w I półroczu 2024 r., zjawiska wszczynania kontroli celno-skarbowych w sprawach prostych, które mogły być zweryfikowane w ramach czynności sprawdzających.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 38. Liczba czynności sprawdzających przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Pracownicy urzędów skarbowych przeprowadzili o 9,6% więcej czynności sprawdzających niż w roku poprzednim. Tym samym został utrzymany występujący od 2023 r. trend wzrostowy. Był on rezultatem ukierunkowania działań weryfikacyjnych na wszczynanie w pierwszej kolejności czynności sprawdzających. Przyrost liczby takich czynności w 2025 r. (228,9 tys.) w największym stopniu dotyczył rozliczeń PIT (155,5 tys.) oraz CIT (37,9 tys.).

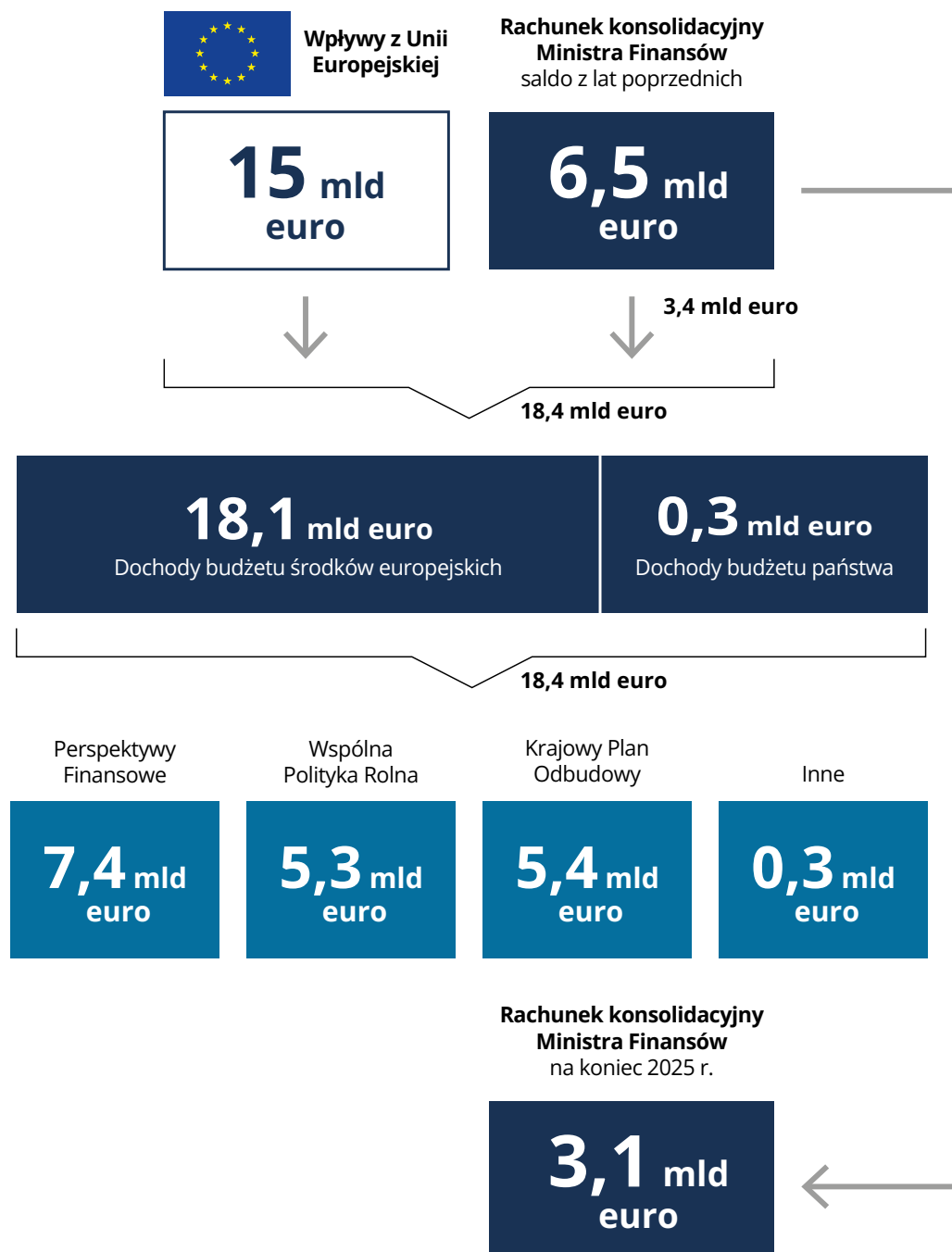
W trzykrotnie wyższym tempie, niż liczba czynności sprawdzających, wzrosła w porównaniu do roku poprzedniego, kwota ujawnionych w ich wyniku nieprawidłowości¹⁸⁵. W 2025 r. wyniosła ona 11 021,2 mln zł, wobec 8503,7 mln zł w 2024 r.

Wpływy podatkowe i z tytułu cła wyniosły 739 184,7 mln zł i były o 10,3% wyższe od uzyskanych w roku 2024. Na funkcjonowanie Ministerstwa Finansów, izb administracji skarbowej z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Krajowej Szkoły Skarbowości, Krajowej Informacji Skarbowej oraz Centrum Informatyki Resortu Finansów wydatковано 15 071,6 mln zł¹⁸⁶, tj. o 12,7% więcej niż w 2024 r. Podobnie jak w roku poprzednim, wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 2% zrealizowanych w 2025 r. przez ten aparat wpływów. Wskaźnik ten był wyższy niż w latach 2022-2023, gdy wyniósł odpowiednio: 1,53% i 1,83%.

¹⁸⁵ Kwota nie obejmuje ustaleń wynikających z błędów formalnych lub rachunkowych podatników, nieskutkujących zaniżeniem zobowiązania podatkowego.

¹⁸⁶ Uwzględniono wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziałach: *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej, Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości, Działalność Krajowej Informacji Skarbowej, Działalność Centrum Informatyki Resortu Finansów i Pozostała działalność*. Do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach (z wyjątkiem rozdziału *Pozostała działalność*, w którym nie uwzględniono kwoty 21 552 mln zł z tytułu wpłaty budżetu państwa przekazanej na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz kwoty 783 mln zł przekazanej na rzecz Funduszu Pomocy) ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i cel.

2.2. Dochody budżetu środków europejskich



W ustawie budżetowej na 2025 r. określono plan dochodów budżetu środków europejskich w kwocie 109 889,9 mln zł, w tym 52 175,6 mln zł z Krajowego Planu Odbudowy – części grantowej, 33 256,9 mln zł z krajowych i regionalnych programów Perspektywy

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Finansowej 2021-2027 oraz 22 846,4 mln zł w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Dochody dotyczące Instrumentu „Łącząc Europę” 2021-2027, Funduszy Europejskich dla Rybactwa na lata 2021-2027 oraz Funduszy Europejskich na Pomoc Żywnościową 2021-2027, zaplanowano odpowiednio w kwotach 1092,1 mln zł, 205,5 mln zł oraz 244,4 mln zł. Planowane dochody obejmowały także środki na realizację zadań w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III edycji oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy II – w łącznej kwocie 69 mln zł.

Planowane dochody na realizację Krajowego Planu Odbudowy, programów, mechanizmów i instrumentów Perspektywy Finansowej 2021-2027 oraz Wspólnej Polityki Rolnej zostały ustalone na podstawie danych przekazanych odpowiednio przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przewidywanych wpływach środków z budżetu Unii Europejskiej.

Dochody budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniosły 76 078,9 mln zł i stanowiły 69,2% planu określonego w ustawie budżetowej. Były one jednocześnie o 41,5% wyższe niż dochody zrealizowane w 2024 r. Odbiegający od zaplanowanego poziom wykonania dochodów budżetu środków europejskich w 2025 r. wynikał w znacznej mierze, z istotnie niższych od planowanych (o 56,3%) dochodów zrealizowanych w ramach Krajowego Planu Odbudowy – części grantowej.

Największą pozycję w strukturze dochodów stanowiły dochody z tytułu realizacji krajowych i regionalnych programów Perspektywy Finansowej 2021-2027 – 37,4%. Zrealizowane dochody z tego tytułu wyniosły 28 454 mln zł, tj. 85,6% planu, w tym:

- 17 847,2 mln zł (103,7% planu) z tytułu programów krajowych; najwyższe dochody uzyskano w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 – 12 531,3 mln zł i tam też odnotowano najwyższe wykonanie, tj. 127,9% planu, wyższe od planu na 2025 r. dochody zrealizowano także w ramach Funduszy Europejskich dla Polski Wschodniej (106,4%);
- 10 606,8 mln zł (66,1% planu) z tytułu realizacji programów regionalnych; dochody w ramach poszczególnych programów kształtowały się pomiędzy 182,2 mln zł (województwo opolskie), a 1844,4 mln zł (województwo śląskie); najwyższy wskaźnik wykonania planu dochodów odnotowano dla programu regionalnego województwa podkarpackiego – 101,6% planu, w pozostałych 15 programach regionalnych nie przekroczono wysokości dochodów zaplanowanych na 2025 rok.

Istotne pozycje w strukturze dochodów stanowiły również dochody z tytułu realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – części grantowej w wysokości 22 798,7 mln zł (30%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (29,4%), które wyniosły 22 398 mln zł. Zrealizowane dochody w ramach programów Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027 oraz Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 wyniosły odpowiednio 225,5 mln zł oraz 258,4 mln zł. Z tytułu programu Instrument „Łącząc Europę” 2021-2027 osiągnięto w 2025 r. dochody w wysokości 636,3 mln zł, które stanowiły 58,3% planu. Powyższe trzy tytuły stanowiły 1,5% wykonanych w 2025 r. dochodów budżetu środków europejskich. Dochody z tytułu Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III i IV edycji i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy II wyniosły w 2025 r. łącznie 26,6 mln zł i stanowiły 0,03% dochodów ogółem oraz 38,6% wartości zaplanowanej.

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

- dochody z tytułu czterech krajowych i 10 programów regionalnych w ramach funduszy PF 2014-2020 łącznie w wysokości 962,5 mln zł, w tym z tytułu regionalnych programów operacyjnych w kwocie 653,2 mln zł oraz krajowych programów operacyjnych w wysokości 309,3 mln zł,
- Instrument „Łącząc Europę” 2014-2020 – 318,4 mln zł,
- Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014 – 2020 – 29,4 tys. zł,
- Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego IV edycji – 0,7 mln zł,
- Norweski Mechanizm Finansowy IV edycji – 0,5 mln zł,
- dochody w ramach funduszy PF 2007-2013 – 0,5 mln zł.

Tabela 15. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2024–2025

Wyszczególnienie	2024	2025		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM:	53 749,1	109 889,9	76 078,9	141,5	69,2
Programy Krajowe 2021-2027:	7 384,2	17 203,3	17 847,2	241,7	103,7
Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027	938,5	2 305,8	2 161,1	230,3	93,7
Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027	4 060,8	9 797,4	12 531,3	308,6	127,9
Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027	558,0	1 002,2	1 066,2	191,1	106,4
Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027	965,1	1 788,5	603,7	62,6	33,8
Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027	861,8	2 309,4	1 484,9	172,3	64,3
Programy Regionalne 2021-2027	8 005,5	16 053,6	10 606,8	132,5	66,1
Instrument „Łącząc Europę” 2021-2027	438,1	1 092,1	636,3	145,2	58,3
Program Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027	78,4	205,5	225,5	287,6	109,7
Program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027	273,3	244,4	258,4	94,5	94,6
Krajowe Programy Operacyjne 2014-2020:	3 943,0	0,0	309,3	7,8	x

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2024	2025		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020	2 654,4	0,0	653,2	24,6	x
Instrument „Łącząc Europę”	382,3	0,0	318,4	83,3	x
PO Rybactwo i Morze 2014-2020	44,8	0,0	0,0	x	x
Perspektywa Finansowa 2007-2013	2,3	0,0	0,5	21,7	x
Wspólna Polityka Rolna	20 558,4	22 846,4	22 398,0	108,9	98,0
Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa	9 547,2	52 175,6	22 798,7	238,8	43,7
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III i IV edycja i Szwajcarsko-Polski Program Współpracy II	437,2	69,0	26,6	6,1	38,6

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na koniec 2025 r. w zarządzaniu Ministra Finansów na rachunku konsolidacyjnym pozostawały środki w łącznej wysokości 3047 mln euro, tj. o 3462,9 mln euro (o 53,2%) niższej niż na koniec 2024 r. oraz 28,6 mln franków szwajcarskich przy 0,4 mln franków szwajcarskich na koniec 2024 r.

Ogółem w 2025 r. na rachunek konsolidacyjny Ministra Finansów wpłynęła z Komisji Europejskiej kwota 14 982,1 mln euro, natomiast na dochody budżetu środków europejskich przekazano 18 137,5 mln euro, na rachunek dochodów budżetu państwa – 305 mln euro oraz zwrócono 2,1 mln euro¹⁸⁷.

Na realizację programów Perspektywy Finansowej 2021-2027 i Perspektywy Finansowej 2014-2020 Komisja Europejska przekazała odpowiednio 7158,5 mln euro i 205,7 mln euro. Na dochody budżetu środków europejskich rozdysponowano 7058,6 mln euro z tytułu Perspektywy Finansowej 2021-2027 oraz 304,8 mln euro w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020. Na dochody budżetu państwa przeznaczono łącznie 298,1 mln euro, z tego 294,8 mln euro z tytułu Perspektywy Finansowej 2021-2027 i 3,3 mln euro z Perspektywy Finansowej 2014-2020. Do budżetu Unii Europejskiej w 2025 r. nie zwracano środków z rachunków programowych żadnej z perspektyw finansowych. W 2025 r.

¹⁸⁷ Kwota 2,1 mln euro została zwrócona do Biura Mechanizmów Finansowych. Zwrot środków do Biura Mechanizmów Finansowych wynikał z konieczności opłacenia czterech not debetowych wystawionych przez Darczyńców po zatwierdzeniu raportów końcowych z realizacji programów ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021. Kwota not debetowych stanowiła różnicę pomiędzy łączną kwotą wypłat środków dokonanych przez Darczyńców, a poniesionymi całkowitymi wydatkami kwalifikowalnymi ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

dokonano zwrotnego przekazania kwoty 367,3 mln euro z rachunku konsolidacyjnego Perspektywy Finansowej 2014-2020 na środki Perspektywy Finansowej 2021-2027 „prze-sunięte” między tymi rachunkami w 2024 r. Stan środków na rachunku konsolidacyjnym w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 na początku 2025 r. wynosił 847,3 mln euro i 243 mln euro na rachunku Perspektywy Finansowej 2021-2027, a na koniec 2025 r. odpowiednio 377,6 mln euro i 415,5 mln euro.

W 2025 r. w ramach KPO - część grantowa z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły środki w wysokości 2216,2 mln euro, a na dochody budżetu środków europejskich przekazano 5432 mln euro. Stan środków na rachunku konsolidacyjnym zmniejszył się z 5061,4 mln euro na koniec 2024 r. do 1845,7 mln euro na koniec 2025 r. (tj. o 63,5%).

Wpływy z budżetu Unii Europejskiej na Wspólną Politykę Rolną w 2025 r. wyniosły 5342,6 mln euro. Na dochody budżetu środków europejskich przekazano 5339,2 mln euro, a na dochody budżetu państwa kwotę 3,4 mln euro. Rachunek konsolidacyjny z tytułu WPR na początku i na koniec 2025 r. wykazywał stan zerowy.

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

Wpływy na rachunek III edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego w 2025 r. wyniosły 57,4 mln euro. Na dochody budżetu środków europejskich przekazano 2,5 mln euro i 3,8 mln euro na dochody budżetu państwa. W trakcie roku do Biura Mechanizmów Finansowych zwrócono 2,1 mln euro. Na koniec 2025 r. na rachunku konsolidacyjnym pozostały środki w kwocie 50,8 mln euro, a na początku roku było to 1,8 mln euro.

Wpływy na rachunek IV edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego w 2025 r. wyniosły 1,6 mln euro. Na dochody budżetu środków europejskich przekazano 0,3 mln euro. Na koniec 2025 r. na rachunku konsolidacyjnym pozostały środki w kwocie 1,3 mln euro.

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

W latach 2022-2025 zrealizowano dochody budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 278 594,6 mln zł, co pozwoliło na sfinansowanie 91,6% poniesionych w tych latach wydatków budżetu środków europejskich (303 986,9 mln zł).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 16. Dochody, wydatki i udział dochodów w finansowaniu wydatków budżetu środków europejskich w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
Dochody budżetu środków europejskich (mln zł)	72 716,3	76 050,3	53 749,1	76 078,9
Wydatki budżetu środków europejskich (mln zł)	74 102,7	75 082,1	65 295,0	89 507,1
Udział dochodów w finansowaniu wydatków (%)	98,1	101,3	82,3	85,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2025 r. odnotowano wzrost dochodów budżetu środków europejskich w odniesieniu do wykonania w poprzednim roku. Dochody te były wyższe o 41,5% od uzyskanych w roku 2024, zbliżone do osiągniętych w 2023 r. oraz o 4,6% wyższe niż w 2022 roku.

Tabela 17. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	mln zł			
OGÓŁEM, w tym:	72 716,3	76 050,3	53 749,1	76 078,9
Perspektywa Finansowa 2021-2027	–	3 624,1	16 179,4	29 574,1
Programy Krajowe 2021-2027	–	633,1	7 384,2	17 847,2
Programy Regionalne 2021-2027	–	2 632,3	8 005,5	10 606,8
Instrument „Łącząc Europę” 2021-2027	–	358,7	438,1	636,3
Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027	–	–	78,4	225,5
Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027	–	–	273,3	258,4
Krajowe Programy Operacyjne 2014-2020	30 509,6	30 828,4	3 943,0	309,3
Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020	17 162,2	16 594,2	2 654,4	653,2
Instrument „Łącząc Europę”	2 223,8	1 602,0	382,3	318,4
PO Rybactwo i Morze 2014-2020	252,6	482,3	44,8	0,0
PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020	157,4	80,1	–	–
Perspektywa Finansowa 2007-2013	3,9	3,3	2,3	0,5
Wspólna Polityka Rolna	21 848,8	21 751,1	20 558,4	22 398,0
Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa	–	–	9 547,2	22 798,7
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III i IV edycja i Szwajcarsko-Polski Program Współpracy II	558,1	1 084,9	437,2	26,6

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2025 r. najważniejszymi pozycjami dochodów budżetu środków europejskich były dochody z tytułu realizacji krajowych i regionalnych programów Perspektywy Finansowej 2021-2027 – 37,4%, dochody w ramach Krajowego Planu Odbudowy – 30% oraz Wspólnej Polityki Rolnej – 29,4%.

3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- Odnotowane w 2025 r. tempo wzrostu wydatków budżetu państwa na poziomie 4,3% było istotnie – o ponad 20 punktów procentowych – niższe niż w latach 2023-2024, niemniej jednak od 2022 r. ich wielkość wzrosła o 68,2% do poziomu ponad 870 mld zł.
- Wzrost wydatków budżetu państwa nastąpił we wszystkich grupach wydatków, z wyjątkiem grupy *dotacje i subwencje*, przy czym w największym stopniu wzrosły *wydatki bieżące jednostek budżetowych* (o 11,4%) oraz *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* (o 10,7%). W dalszym ciągu największy udział miały wydatki w grupie *dotacje i subwencje*.
- Wprowadzenie od 2025 r. zmiany systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego przełożyło się na radykalny (o blisko 70 mld zł) spadek wydatków budżetu państwa na subwencje ogólne dla jst. Nie może to być jednak utożsamiane z uszczupleniem finansów tych jednostek.
- Szczegółową kontrolą objęto próbę wydatków w grupie *dotacje i subwencje* w łącznej kwocie 101,1 mld zł, a także wydatki w pozostałych grupach ekonomicznych w wysokości 81,1 mld zł. Skala stwierdzonych nieprawidłowości była mniejsza niż w roku ubiegłym, niemniej jednak obszar wydatkowania środków zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i innych przepisach powinien być nadal ściśle monitorowany, szczególnie w warunkach występującej wysokiej nierównowagi finansów państwa.
- Prawie co piąta skontrolowana dotacja celowa obejmowała refundację wydatków poniesionych przez beneficjentów przed udzieleniem dotacji bądź podpisaniem umowy lub udzielona została na sfinansowanie (dofinansowanie) zadań w części lub całości zrealizowanych. NIK nie kwestionuje takiego działania. Dostrzega jednak, mając na uwadze podejście sądów administracyjnych do tego typu praktyk, że działania takie są obciążone ryzykiem prawnym i finansowym zarówno po stronie udzielającego dotację, jak i beneficjenta.
- Pomimo działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w dalszym ciągu nie zabezpieczono w pełni potrzeb Policji, co powodowało istotne trudności w zakresie realizacji wydatków, o czym świadczy choćby występowanie zaangażowania wydatków ponad posiadane limity wydatków budżetowych.
- Choć zrealizowane w 2025 r. wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 89,5 mld zł znacząco odbiegały od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (były niższe o ponad 35%), to w porównaniu do wykonania w 2024 r. były o 37,1% wyższe. Niższe wykonanie od zakładanego determinował niski poziom realizacji wydatków na Krajowy Plan Odbudowy (43,7%).

- **Największy, wynoszący 42,2%, udział w wydatkach budżetu środków europejskich miały wydatki poniesione na realizację programów krajowych i regionalnych w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027.**
- **Suma wydatków kwalifikowanych w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027, wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2025 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność, w części dofinansowywanej przez Unię Europejską, wyniosła 47,9 mld zł, co stanowiło 15,1% alokacji na lata 2021-2027. W porównaniu do 2024 r. wskaźnik ten wzrósł blisko trzykrotnie.**

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła szczegółową kontrolę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, to jest kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Badanie przeprowadzono na wybranej próbie wydatków, którą dobrano, stosując losowanie metodą monetarną, z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości, oraz dobór celowy, z uwzględnieniem przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Próbę wydatków na *dotacje i subwencje* w łącznej kwocie 101,1 mld zł¹⁸⁸ skontrolowano u 42 dysponentów części budżetowych, w tym ośmiu wojewodów w kwocie 2,1 mld zł. Badanie dotacji na próbie 19,7 mln zł przeprowadzono również w jednostkach podległych dysponentowi części *Krajowe Biuro Wyborcze*, tj. w czterech delegaturach Krajowego Biura Wyborczego. Sprawdzono prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji, w tym poprawność określenia wielkości naliczonych do wypłaty kwot dotacji, oraz dokonywanie przez dysponentów oceny rzeczywistego zapotrzebowania na środki z dotacji. Zweryfikowano również sprawowane przez dysponentów części budżetu państwa nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem i rozliczaniem dotacji.

Wyniki kontroli dotacji realizowanych przez dysponentów części przedstawiono w niniejszym podrozdziale w części pod nazwą *Dotacje i subwencje*.

Próbę wydatków budżetu państwa w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych*, odpowiadających pozapłacowemu wydatkom kontrolowanej jednostki poddano badaniu u 110 dysponentów części i dysponentów III stopnia¹⁸⁹, w tym w 24 jednostkach w ramach budżetów wojewodów (po osiem: urzędów wojewódzkich, wojewódzkich inspektoratów farmaceutycznych oraz wojewódzkich urzędów ochrony zabytków). Łączna wartość zbadanej próby wydatków wyniosła 10,9 mld zł, w tym w ramach budżetów wojewodów 154,1 mln zł. W 30 jednostkach zbadano również płatności z budżetu środków europejskich o wartości 70,3 mln zł, w tym w ośmiu urzędach wojewódzkich w kwocie 3,8 mln zł. W Ministerstwie Finansów skontrolowano także wydatki dwóch części budżetowych w grupie *środki własne Unii Europejskiej* oraz w grupie *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* w łącznej kwocie 70,2 mld zł. Na podstawie wybranej próby sprawdzono, czy realizacja wydatków objętych kontrolą była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w tym czy wydatki dokonywane były w sposób

¹⁸⁸ W tym kwota 3,6 mld zł dotyczyła dotacji w grupie *wydatków majątkowych*, a kwota 8,3 mld zł dotacji udzielanych w ramach budżetu środków europejskich.

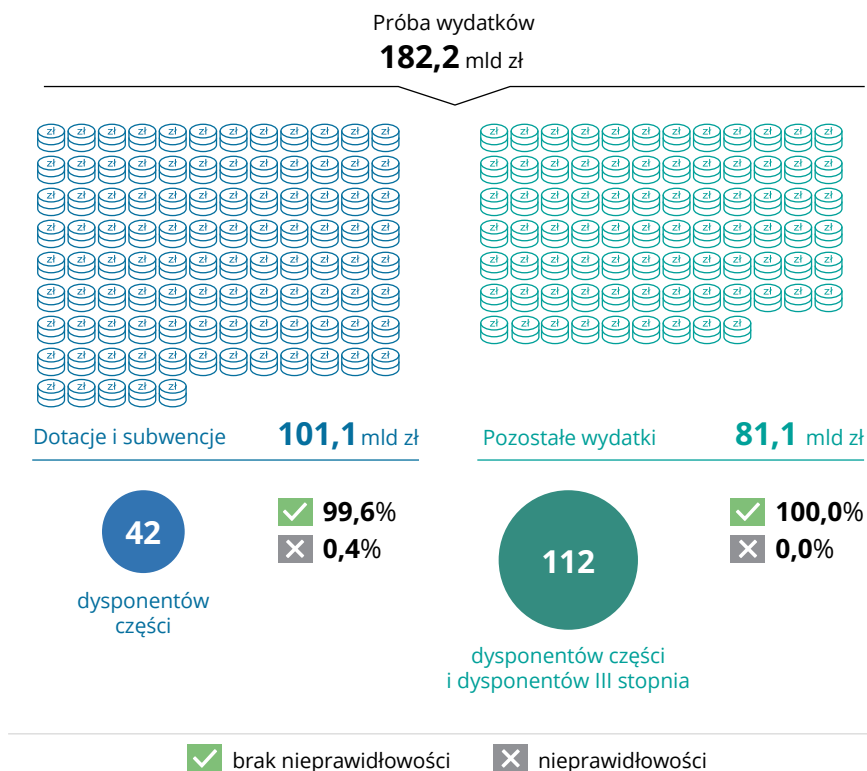
¹⁸⁹ W jednej jednostce, tj. Zakładzie Emerytalno-Rentowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji skontrolowano również wydatki w kwocie 282,3 tys. zł na *świadczenia na rzecz osób fizycznych*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W przypadku wydatków ponoszonych w ramach budżetu środków europejskich zbadano również, czy zostały one przeznaczone na cel lub zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie oraz czy były niezbędne do realizacji projektu.

W 34 kontrolowanych jednostkach, w tym w 15 jednostkach w ramach budżetów wojewodów, stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 3,9 mln zł, co stanowiło 0,04% wydatków objętych badaniem w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych*. Ponadto w ośmiu jednostkach, w tym u dwóch wojewodów i pięciu innych dysponentów części budżetowych, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie *dotacji i subwencji* na kwotę 380,6 mln zł (0,4% wydatków objętych badaniem). Skala stwierdzonych nieprawidłowości w badanych próbach wydatków była mniejsza niż w roku ubiegłym¹⁹⁰. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że ryzyko w tym obszarze wciąż występuje i wymaga monitorowania.

Infografika 39. Wyniki zbadanej próby wydatków w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁹⁰ W roku poprzednim nieprawidłowości w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych* stanowiące 2,9% wartości próby stwierdzono w 31 jednostkach, a nieprawidłowości w grupie *dotacji i subwencji* stanowiące 17,2% wartości próby stwierdzono w 22 jednostkach, w tym u 20 dysponentów części budżetowych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

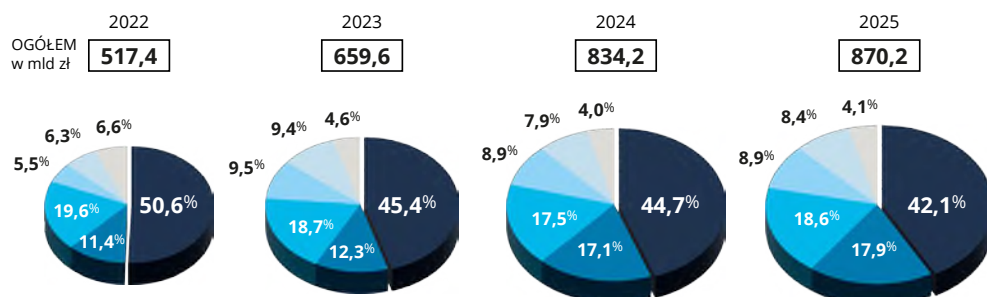
Stwierdzone nieprawidłowości zostały przedstawione w dalszej części niniejszego podrozdziału, poświęconej omówieniu poszczególnych grup ekonomicznych. W 70 jednostkach (w tym w 20 jednostkach w ramach budżetów wojewodów) przeprowadzono także szczegółową kontrolę prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia wybranych postępowań oraz udzielenia zamówień publicznych¹⁹¹, a także realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji oraz wysokości wynagrodzenia wykonawcy. Kontrolą objęto w sumie 141 postępowań, w wyniku których poniesiono wydatki w kwocie 430 mln zł, w tym 41 postępowań w kwocie 14 mln zł w ramach budżetów wojewodów.

W większości kontrolowanych jednostek wydatki realizowane były na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznych regulacji w tym zakresie. Nieprawidłowości, głównie o charakterze formalnym, które w większości przypadków nie miały wpływu na wyniki postępowań, stwierdzono w około jednej trzeciej kontrolowanych jednostek, w tym w połowie jednostek w ramach budżetów wojewodów.

¹⁹¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. nie przeprowadzono badania prawidłowości udzielania i realizacji zamówień publicznych w jednostkach, w których nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w tym obszarze w latach ubiegłych oraz nie zidentyfikowano w tym obszarze ryzyk w przeprowadzonych analizach ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

3.1. Wydatki budżetu państwa



	Wzrost wydatków 2022-2025		Główne przyczyny zmian
	w mld zł	w %	
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	104,1	39,7 ▲	- wykup obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. - wpłaty do BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 - dotacja podmiotowa dla NFZ na finansowanie gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej - wzrost w 2025 r. ograniczyło wprowadzenie zmiany systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	97,0	164,5 ▲	- wzrost wydatków na świadczenia społeczne, w tym na świadczenie wspierające - waloryzacja emerytur żołnierzy i funkcjonariuszy
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	61,0	60,2 ▲	- wzrost wynagrodzeń - wzrost zatrudnienia żołnierzy i funkcjonariuszy
Wydatki majątkowe	49,6	176,1 ▲	- transfery do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w BGK - zakupy inwestycyjne w działach <i>Obrona narodowa i Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa</i> - wzrosty wydatków o charakterze dotacyjnym na inwestycje realizowane przez gminy oraz powiaty - wydatki w związku z realizacją programów wieloletnich - wsparcie budownictwa w ramach Funduszu Dopłat prowadzonego w BGK
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	40,1	122,6 ▲	- wzrost rynkowych stóp procentowych oraz podwyżki stóp Narodowego Banku Polskiego - wzrost zadłużenia Skarbu Państwa
Środki własne Unii Europejskiej	1	2,9 ▲	

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W niniejszym podrozdziale zaprezentowane zostały wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych określonych w ustawie budżetowej na 2025 r., tj.:

- *dotacje i subwencje,*
- *świadczenia na rzecz osób fizycznych,*
- *wydatki bieżące jednostek budżetowych,*
- *wydatki majątkowe,*
- *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,*
- *środki własne Unii Europejskiej.*

Wyodrębnione w ustawie budżetowej wydatki pn. *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* zostały na potrzeby niniejszego opracowania przyporządkowane do wyżej wymienionych grup ekonomicznych.

W latach 2022-2025 wydatki budżetu państwa wzrosły o 352,8 mld zł, tj. o 68,2%. Największy nominalny wzrost dotyczył *dotacji i subwencji* oraz *świadczeń na rzecz osób fizycznych*, które były wyższe odpowiednio o 104,1 mld zł (39,7%) oraz o 97 mld zł (164,5%). Znacznie wzrosły także wydatki w trzech innych grupach ekonomicznych: *wydatki bieżące jednostek budżetowych* były wyższe o 61 mld zł (60,2%), *wydatki majątkowe* o 49,6 mld zł (176,1%) a *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* o 40,1 mld zł (122,6%). Najmniej wzrosły wydatki w grupie *środki własne Unii Europejskiej*. W 2025 r. były one wyższe o 1 mld zł (2,9%) w porównaniu do roku 2022.

Tabela 18. Wydatki budżetu państwa w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	w mld zł			
OGÓŁEM	517,4	659,6	834,2	870,2
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	262,0	299,8	372,7	366,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	59,0	81,3	142,7	156,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	101,2	123,6	145,6	162,2
Wydatki majątkowe	28,2	62,9	74,2	77,8
Wydatki majątkowe własne ¹	19,0	37,3	41,3	43,1
Dotacje, wpłaty i środki na inwestycje	9,2	25,6	32,9	34,7
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	32,7	61,7	65,8	72,8
Środki własne Unii Europejskiej	34,3	30,3	33,2	35,3

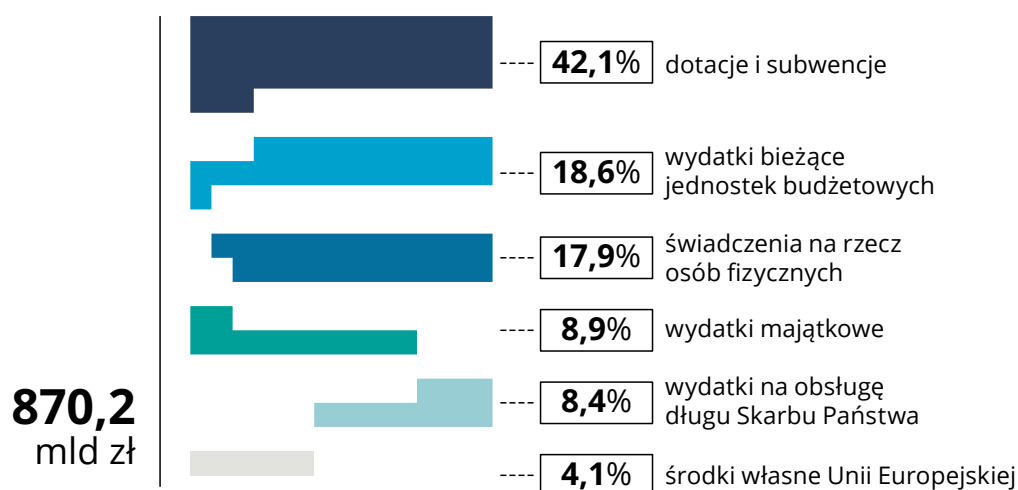
¹ §§ 601-612, 616, 658.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2025 r. wyniosły 870 190,6 mln zł i w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się o 35 948,1 mln zł, tj. o 4,3%. Oznacza to znaczne zmniejszenie dynamiki wydatków w 2025 r. w porównaniu do roku 2023 i 2024, w których wydatki wzrosły odpowiednio o 27,5% i 26,5%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 40. Struktura wydatków budżetu państwa w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W odniesieniu do 2024 roku najbardziej wzrosły *wydatki bieżące jednostek budżetowych*, które były wyższe o 16 592,8 mln zł (o 11,4%) i wyniosły 162 231,6 mln zł. Największy wzrost odnotowano w częściach *Obrona narodowa* (o 4570,9 mln zł, tj. o 10,2%), *Województwa* (o 2193,1 mln zł, tj. o 21,3%), *Sądy powszechne* (o 2054 mln zł, tj. o 16,1%), *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (o 1634,5 mln zł, tj. o 12,7%) oraz *Sprawy wewnętrzne* (o 1605,3 mln zł, tj. o 7,2%).

Główną przyczyną wzrostu wydatków bieżących było zwiększenie wydatków na wynagrodzenia i pochodne¹⁹², które w stosunku do roku 2024 były wyższe o 10 496,1 mln zł (o 11,7%), w tym w części *Obrona narodowa* o 3050,8 mln zł, *Sprawy wewnętrzne* o 1621,9 mln zł, *Sądy powszechne* o 1594,1 mln zł, *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* o 1295,3 mln zł, *Województwa* o 560,7 mln zł. Było to wynikiem przyjętego w ustawie budżetowej na 2025 r. wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w wysokości 5%, a także wzrostu przeciętnego zatrudnienia, w szczególności żołnierzy zawodowych w części *Obrona narodowa* o ponad 10 tys. osób oraz funkcjonariuszy w części *Sprawy wewnętrzne* o ponad cztery tysiące osób.

Znaczny wzrost wydatków względem roku ubiegłego odnotowano również w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Wyniósł on 13 220,1 mln zł, tj. 9,3%. Wydatki te wyniosły 155 955 mln zł i rosły czwarty rok z rzędu, jednak tempo ich wzrostu było zdecydowanie niższe niż w latach poprzednich¹⁹³. Największy wzrost nastąpił w części budżetowej *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (o 9266 mln zł, tj. o 9,3%). Znacznie wzrosły także wydatki w częściach *Sprawy wewnętrzne* (o 1695,8 mln zł, tj. o 9,2%) i *Obrona narodowa* (o 1211 mln zł, tj. o 8,1%). Wzrost w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* wynikał z wyższych wydatków na świadczenia społeczne, w szczególności z wyższych o 5837,8 mln zł wydatków z tytułu świadczenia wspierającego, które były ponad trzykrotnie większe niż w 2024 r. z powodu objęcia świadczeniem kolejnych grup osób z niepełnosprawnościami. W części *Obrona*

¹⁹² §§ 401-412, 471, 479 i 480.

¹⁹³ Wydatki te w latach 2022-2024 wzrastały odpowiednio o 103,4%, 37,9% oraz 75,6%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

narodowa wzrost wydatków był spowodowany głównie waloryzacją emerytur wojskowych. Najwyższe wydatki w części *Sprawy wewnętrzne* również dotyczyły wypłaty świadczeń z tytułu prawa do zaopatrzenia emerytalnego oraz wypłaty innych świadczeń przysługujących funkcjonariuszom.

W 2025 r. wzrosły również *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa*, które wyniosły 72 828,3 mln zł i były wyższe o 7037,1 mln zł (o 10,7%) w stosunku do roku ubiegłego. Dynamika tych wydatków zwiększyła się w stosunku do roku 2024, w którym ich wzrost wyniósł 6,6%. Była ona jednak wciąż niższa niż w latach 2022-2023, w których wynosiła odpowiednio 26% oraz 88,6%.

Wydatki majątkowe w 2025 r. były o 3650,1 mln zł (o 4,9%) wyższe niż w roku poprzednim i wyniosły 77 812,9 mln zł. Wydatki majątkowe własne wzrosły o 1828,5 mln zł (o 4,4%), a wydatki o charakterze dotacji o 1821,6 mln zł (o 5,5%). Wydatki majątkowe finansowane z budżetu państwa, które miały charakter dotacyjny, stanowiły prawie 45% wydatków majątkowych ogółem. Był to udział podobny jak w roku poprzednim (44,3%), lecz wyższy niż na początku analizowanego okresu, gdyż w roku 2022 wynosił on 32,5%. Największy wzrost odnotowano w częściach: *Województwa* (o 3411,2 mln zł, tj. o 185,1%), *Transport* (o 2865,4 mln zł, tj. o 56%) oraz *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* (o 2386,3 mln zł, tj. o 472,3%). Wzrost w części *Województwa* dotyczył w szczególności wydatków o charakterze dotacyjnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane przez gminy oraz powiaty. W części *Transport* dotyczył on głównie wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych oraz dotacji celowych na inwestycje i zakupy inwestycyjne w związku z realizacją programów wieloletnich¹⁹⁴, a w części *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* wynikał z przekazania środków na wsparcie budownictwa w ramach *Funduszu Dopłat* prowadzonego w BGK.

W 2025 r. nominalnie najmniej w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły wydatki w grupie *środki własne Unii Europejskiej*. Były one o 993,8 mln zł (o 6,3%) wyższe niż w roku poprzednim i wyniosły 35 287,7 mln zł.

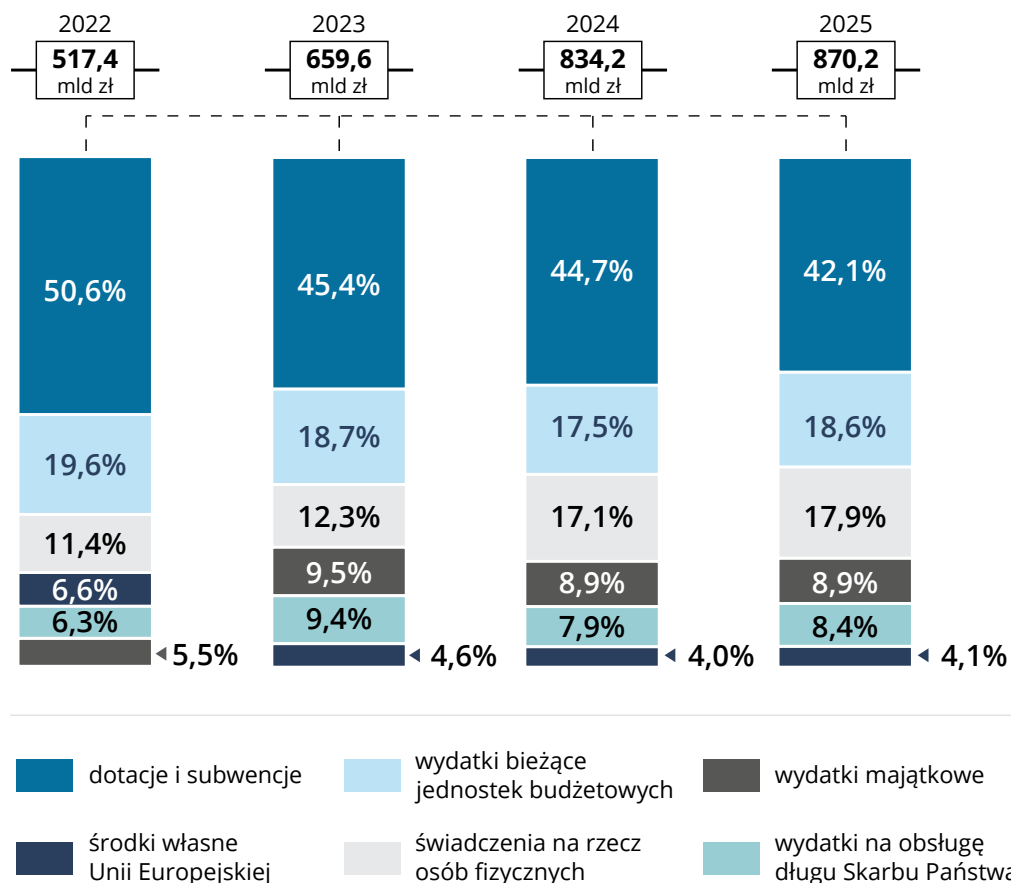
Wydatki niższe niż w 2024 r. odnotowano jedynie w grupie *dotacje i subwencje*. Wyniosły one 366 075,1 mln zł i zmniejszyły się w porównaniu do roku poprzedniego o 6641,7 mln zł (o 1,8%). Najbardziej zmniejszyła się kwota wydatków w ramach części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* (o 69 428,1 mln zł, tj. o 58,1%), co wynikało ze zmiany systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w związku z wejściem w życie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost wydatków w tej grupie ekonomicznej odnotowano natomiast przede wszystkim w częściach *Gospodarka* (o 34 841,4 mln zł, tj. ponad 150-krotnie w stosunku do roku poprzedniego), *Zdrowie* (o 16 031,4 mln zł, tj. o 68,7%) oraz *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (o 10 341,4 mln zł, tj. o 81,7%). Wzrost w części *Gospodarka* oraz części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* wynikał z przekazania z tych części środków odpowiednio na wykup obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.

¹⁹⁴ „Program Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej do 2030 roku”, „Krajowy Program Kolejowy do 2030 r. (z perspektywą do roku 2032)” oraz „Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim”.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

(34 662,3 mln zł) oraz wpłaty do Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (21 552 mln zł). W przypadku części *Zdrowie* wzrost wynikał z przekazania NFZ dotacji podmiotowej na finansowanie gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej w kwocie 32 942,4 mln zł.

Infografika 41. Udział wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W strukturze wydatków nie wystąpiły znaczące zmiany w stosunku do roku 2024. W dalszym ciągu największy udział miały *dotacje i subwencje*, które obejmowały 42,1% całości wydatków budżetu państwa, wobec 44,7% w roku poprzednim. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* oraz *świadczenia na rzecz osób fizycznych* stanowiły odpowiednio 18,6% oraz 17,9% ogółu wydatków budżetu państwa w 2025 r. Podobnie jak w latach 2022-2024, udział żadnej z pozostałych grup wydatków nie przekraczał 10% całości wydatków budżetu państwa.

Dotacje i subwencje

Dotacja jest wydatkiem bezzwrotnym, nieoprocentowanym, niezwiązanym z żadnym wzajemnym świadczeniem. Specyficzną formą dotacji jest subwencja – bezzwrotna pomoc finansowa, która w 2025 r. udzielana była jednostkom samorządu terytorialnego, partiom

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

politycznym oraz podmiotom systemu szkolnictwa wyższego i nauki, przy czym obowiązek udzielenia subwencji przewidziany jest w odpowiednich ustawach. Grupa *dotacje i subwencje* obejmuje także inne wpłaty, bezzwrotne i niewymagające rozliczenia, takie jak wpłaty do funduszy pozabudżetowych (głównie prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego), czy przelewy redystrybucyjne do państwowych funduszy celowych. Odrębną kategorią wydatków, które nie są ujmowane w grupie *dotacje i subwencje*, są dotacje majątkowe i środki przekazywane na cele inwestycyjne, które zostały ujęte jako *wydatki majątkowe*.

Tabela 19. Wydatki budżetu państwa na dotacje i subwencje w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	261 997,3	299 754,7	372 716,9	366 075,1
Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych, z tego:	66 934,8	90 374,2	99 643,8	96 889,5
dotacje	62 303,8	79 368,9	95 496,4	96 689,5
wpłaty i inne przelewy	4 630,9	11 005,3	4 147,4	200,0
Dotacje podmiotowe	7 668,1	14 302,1	32 103,4	52 763,7
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	74 645,1	99 373,3	119 459,5	50 031,3
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	48 924,5	32 603,5	43 415,3	41 005,7
Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki	20 097,4	22 434,5	28 753,1	30 197,9
Pozostałe rozliczenia z bankami	15 295,5	11 613,3	14 869,0	24 248,9
Pozostałe	28 431,8	29 053,7	34 472,8	70 938,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na *dotacje i subwencje* w 2025 r. w ramach wydatków budżetu państwa przeznaczono 366 075,1 mln zł. Jak już wskazano wcześniej, grupa ta od lat stanowi największą pozycję w budżecie pod względem przeznaczanych środków. W 2025 r. środki na *dotacje i subwencje* były niższe o 6641,7 mln zł, tj. o 1,8% od kwoty z 2024 r., co było głównie wynikiem zmniejszenia *subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego* (o 69 428,1 mln zł), przy jednoczesnym wzroście *dotacji podmiotowych* (o 20 660,3 mln zł) oraz wydatków w kategorii *pozostałe* (o 36 465,2 mln zł).

Spadek wydatków na *subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* wynikał z uzupełniającego charakteru tych środków w dochodach w ramach systemu finansowania jst wprowadzonego w 2025 r. wraz z wejściem w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast wzrost wydatków w pozycji *dotacje podmiotowe* o 20 660,3 mln zł (o 64,4%) był konsekwencją przede wszystkim zwiększenia nakładów na finansowanie ochrony zdrowia, a w szczególności wyższych dotacji przekazywanych

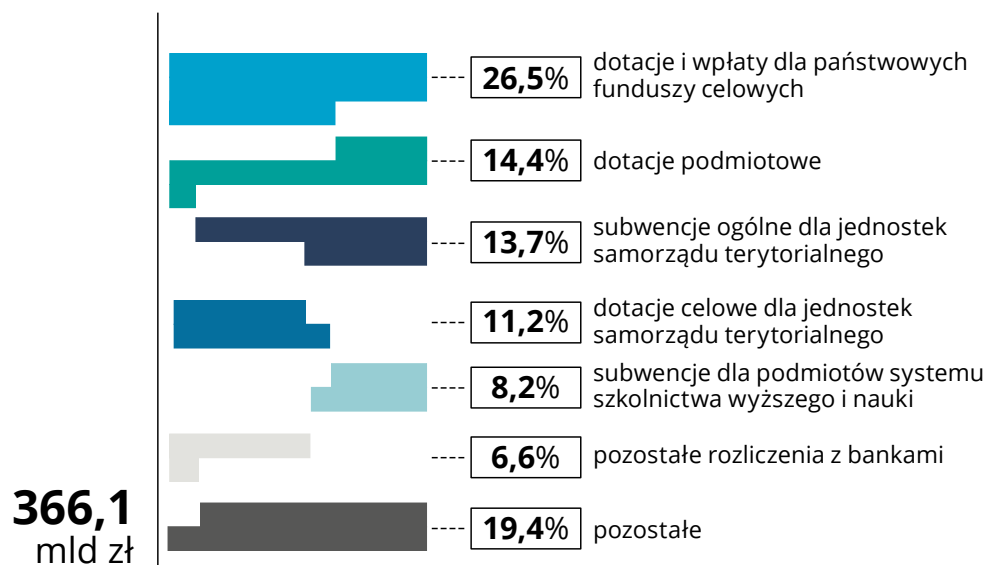
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

z części *Zdrowie* do Narodowego Funduszu Zdrowia na finansowanie gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej¹⁹⁵. Znaczący wzrost wydatków w kategorii *pozostałe* (o 105,8%) spowodowany był głównie przekazaniem środków na wykup obligacji wraz z odsetkami, wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.

Wzrost wydatków wystąpił również w kategorii *pozostałe rozliczenia z bankami*. Wyniósł on 9379,9 mln zł. Kategoria ta obejmuje wydatki na refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie (wypłat z książeczek mieszkaniowych) oraz wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych, jednak większość wydatków ujętych jako pozostałe rozliczenia z bankami dotyczyła transferów do funduszy pozabudżetowych, prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, które nie są funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Przelewy do tych funduszy dokonywane są, co do zasady, w zależności od wolnych środków w budżecie państwa i potrzeb tych funduszy, stąd ich poziom w różnych latach jest zmienny. W roku 2025 wydatki z tego tytułu osiągnęły 24 248,9 mln zł, w tym 21 552 mln zł z tytułu wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Na przestrzeni ostatnich czterech lat wydatki w tej grupie podlegały istotnym wahaniom. Najwyższy poziom osiągnęły w 2024 r. po wzroście o 72 962,1 mln zł w stosunku do roku 2023, by w 2025 r. odnotować spadek o 6641,7 mln zł. Udział wydatków na *dotacje i subwencje* w wydatkach budżetu państwa ogółem wyniósł 42,1% i kształtował się na poziomie zbliżonym do udziału z 2024 r. (44,7%). Niemniej jednak istotnej zmianie uległa struktura w ramach tej grupy co opisano w dalszej części tekstu.

Infografika 42. Struktura wydatków budżetu państwa na dotacje i subwencje w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

¹⁹⁵ Dotacja podmiotowa udzielona na podstawie art. 131d ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Dodatkowe środki, które trafiły do budżetu NFZ zostały przekazane na sfinansowanie świadczeń dla pacjentów wykonanych ponad zakontraktowany plan. Środki zostały przeznaczone również na sfinansowanie leków w programach lekowych i w chemioterapii.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W latach 2022-2024 wydatki na *subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje i wpłaty dla państwowych funduszy celowych* oraz *dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego* stanowiły ponad 70% łącznej kwoty wydatków w grupie *dotacje i subwencje*, natomiast w 2025 r. ich udział wyniósł 51,3%. Było to spowodowane głównie wspomnianym wyżej spadkiem udziału wydatków obejmujących *subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* z poziomu około 30% w latach 2022-2024 do 13,7% w 2025 r.

Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych

Środki na zwiększenie stanu państwowych funduszy celowych od lat stanowią jedną z największych pozycji wydatków w grupie *dotacje i subwencje*. W 2025 r. fundusze zasilono kwotą 96 889,5 mln zł (co stanowiło 26,5% wydatków budżetu państwa w tej grupie), z czego 96 689,5 mln zł w formie dotacji z budżetu dla państwowego funduszu celowego, a 200 mln zł przekazano w postaci wpłat jednostek na państwowy fundusz celowy.

Struktura tej kategorii wydatków nie uległa istotnym zmianom, dotacje wciąż stanowią przeważający jej udział (99,8%). Niemniej jednak należy zauważyć, że w 2025 r. kolejny rok z rzędu odnotowano wyraźny spadek udziału zasileń funduszy w formie wpłat (0,2%)¹⁹⁶. Stan ten, należy odnotować jako działanie zwiększające przejrzystość finansów publicznych. Zasilenia wpłatami wystąpiły głównie w rozdziale *Lokalny transport zbiorowy* (200 mln zł).

W przypadku dotacji, rok 2025 był rokiem, w którym wzrosły nakłady na dotacje dla państwowych funduszy celowych (o 1193,1 mln zł, tj. o 1,2%).

W 2025 r. dotacje przekazano do ośmiu funduszy¹⁹⁷. Wzrost dotacji wynikał głównie ze zwiększenia o 1930 mln zł środków przekazanych w dziale *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* dla Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Najwyższy procentowo, tj. o 47%, wzrost dotacji dotyczył Funduszu Cyberbezpieczeństwa, co wynikało konieczności zapewnienia odpowiednich płac ekspertom od cyberbezpieczeństwa¹⁹⁸.

W 2025 r. po raz kolejny przekazano dotację z budżetu państwa na rzecz Funduszu Dostępności¹⁹⁹. Środki funduszu przeznacza się na realizację zadań polegających na wsparciu działań w zakresie zapewniania lub poprawy dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, w szczególności w budynkach użyteczności publicznej oraz budynkach mieszkalnictwa wielorodzinnego.

¹⁹⁶ W latach 2022-2024 wynosił on odpowiednio 6,9%, 12,2% oraz 4,2%.

¹⁹⁷ Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (64 371,4 mln zł), Fundusz Emerytalno-Rentowy (26 707,1 mln zł), Fundusz Solidarnościowy (2100,5 mln zł), Fundusz Emerytur Pomostowych (2095 mln zł), Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (1119,6 mln zł), Funduszu Cyberbezpieczeństwa (248,1 mln zł), Fundusz Dostępności (27 mln zł) oraz Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (20,8 mln zł).

¹⁹⁸ Zmiana brzmienia art. 27 ust. 1 pkt 3-10 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1662 ze zm.) dokonana art. 53 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834).

¹⁹⁹ Fundusz utworzony na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Szerzej źródła finansowania funduszy celowych oraz wydatkowanie środków zgromadzonych w tych funduszach opisano w rozdziale V. *Wykonanie planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej*.

Dotacje podmiotowe

Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotów w zakresie wskazanym w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej²⁰⁰. W 2025 r. wysokość dotacji podmiotowych wyniosła 52 763,7 mln zł, tj. o 64,4% więcej niż w roku poprzednim. Główną przyczyną tak istotnego wzrostu wydatków w 2025 r. było przekazanie dotacji podmiotowej w kwocie o 18 153,3 mln zł wyższej (32 942,4 mln zł) niż w 2024 r. na rzecz Narodowego Funduszu Zdrowia (część *Zdrowie*) z przeznaczeniem na finansowanie gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej²⁰¹. Niezależnie od otrzymanej w 2025 r. dotacji podmiotowej Narodowy Fundusz Zdrowia, podobnie jak w latach ubiegłych, zasilany był również wpłatami bezpośrednio z budżetu państwa. W stosunku do roku 2024²⁰² wysokość transferu do NFZ zmniejszono o 24,6%, do kwoty 1768,2 mln zł (przy jednoczesnym zwiększeniu dotacji podmiotowej).

W porównaniu do roku poprzedniego znaczący wzrost dotacji odnotowano również w części *Transport* z 6489 mln zł do 7869,9 mln zł (o 21,3%). Środki przeznaczono na infrastrukturę kolejową w ramach kontynuacji *Rządowego Programu wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów do 2028 roku*, z czego prawie całość tej kwoty (7784,2 mln zł) dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego jest pieniężnym świadczeniem publicznym państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Środki te są przekazywane w związku z redystrybucją środków wewnątrz sektora finansów publicznych i zapewniają otrzymującym je podmiotom niezbędne finansowanie do wykonywania nałożonych na nie zadań publicznych. Świadczenie to ma charakter bezzwrotny, ogólny, bezwarunkowy i nieodpłatny. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Zasady ustalania subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego uregulowane zostały w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która wprowadziła nowy system finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Rok 2025 był pierwszym rokiem funkcjonowania nowego systemu, zgodnie z którym zaspokojenie potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego ma następować poprzez zwiększone dochody z tytułu udziału w PIT i CIT, a w przypadku, gdy będą niewystarczające, subwencją

²⁰⁰ Art. 131 ustawy o finansach publicznych.

²⁰¹ Dotacja podmiotowa udzielona na podstawie art. 131d ust.1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych - środki przeznaczone na finansowanie gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej. Dodatkowe środki, które trafiły do budżetu NFZ zostały przekazane na sfinansowanie świadczeń dla pacjentów, które zostały wykonane ponad zakontraktowany plan. Środki zostały przeznaczone również na sfinansowanie leków w programach lekowych i w chemioterapii.

²⁰² W latach 2022-2024 dodatkowe środki finansowe przekazane do NFZ wyniosły odpowiednio 2322,2 mln zł, 2494,5 mln zł oraz 2344,7 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

ogólną z budżetu państwa. Zgodnie z założeniami nowego systemu, jego wprowadzenie nie powinno mieć negatywnego skutku finansowego dla jst w postaci uszczuplenia ich łącznych dochodów. Minister właściwy do spraw finansów publicznych został zobowiązany do przedłożenia, w terminie do 30 czerwca 2026 r., reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego informacji o skutkach obowiązywania ustawy wraz z ewentualnymi propozycjami zmian.

W ramach nowego systemu wprowadzono zmiany w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji budżetowej poprzez między innymi dodanie rozdziałów: *Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego* i *Rezerwa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*. Zrezygnowano tym samym z podziału subwencji ogólnej dla jst na części oświatową, wyrównawczą, równoważącą, rozwojową i regionalną.

W ustawie budżetowej na 2025 r. w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* wydatki zaplanowano w kwocie 49 421,3 mln zł, z tego 46 074,6 mln zł z przeznaczeniem na subwencję ogólną dla jst oraz 3346,7 mln zł z przeznaczeniem na rezerwę na uzupełnienie dochodów jst. W ciągu roku zostały one zwiększone środkami z rezerw celowych do kwoty 50 770,5 mln zł²⁰³. Plan po zmianach wykonano w niemal 100% (50 756,4 mln zł²⁰⁴). Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków w kwocie 10 059,9 mln zł²⁰⁵, co stanowiło 19,8% wydatków w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*.

Na wykonanie subwencji ogólnej w 2025 r. złożyły się:

- subwencja ogólna dla gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw (46 060,8 mln zł),
- rezerwa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego (3962,9 mln zł),
- część rekompensująca subwencji ogólnej (7,7 mln zł)²⁰⁶.

W 2025 r. kwota *subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego* była niższa o 69 428,1 mln zł, tj. o 58,1% w stosunku do roku poprzedniego. Zmniejszenie wynikało z uzupełniającego charakteru subwencji w dochodach jst w ramach funkcjonującego od 2025 r. nowego systemu finansowania.

²⁰³ Łącznie o kwotę 1349,3 mln zł.

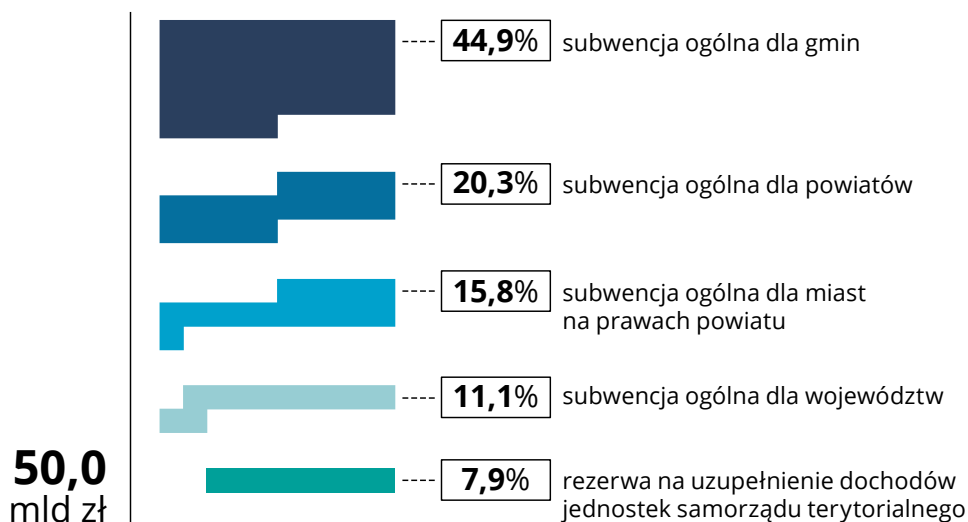
²⁰⁴ W tym w grupie *wydatków majątkowych* 725,1 mln zł.

²⁰⁵ Badana próba ogółem wyniosła 10 059,9 mln zł, po wyłączeniu wydatków majątkowych wartość próby wyniosła 9334,9 mln zł.

²⁰⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej, nr KFP.410.1.15.2026.*

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 43. Struktura wydatków na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Subwencja ogólna w 2025 r. została przekazana w kwocie 46 060,8 mln zł, z tego: 22 456,5 mln zł dla 2165 gmin, 7903,4 mln zł dla 56 miast na prawach powiatu, 10 143,6 mln zł dla 275 powiatów, 5557,2 mln zł dla 15 województw. Łącznie subwencji ogólnej nie otrzymało 296 jednostek samorządu terytorialnego²⁰⁷.

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej w 2025 r. jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów w kwocie 3962,9 mln zł²⁰⁸, w tym:

- 1646,7 mln zł dla 1726 gmin (1341,5 mln zł), 224 powiatów (295 mln zł), jednego miasta na prawach powiatu (1,4 mln zł) i dwóch województw (8,8 mln zł) na zapewnienie jst osiągnięcia w 2025 r. ustalonej w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego minimalnej nadwyżki dochodów w porównaniu do 2024 r.;
- 988,7 mln zł dla 2411 gmin (464,4 mln zł), 314 powiatów (168,2 mln zł), 66 miast na prawach powiatu (345,3 mln zł) i 16 województw (10,7 mln zł) na sfinansowanie skutków wzrostu w roku 2025 średnich wynagrodzeń dla nauczycieli;
- 549,2 mln zł na wyrównanie dochodów 229 powiatów (453,2 mln zł) i 16 miast na prawach powiatów (96 mln zł);
- 380 mln zł, w porozumieniu z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dla 314 powiatów (278,7 mln zł), 66 miast na prawach powiatu (100,9 mln zł) i jednego województwa (0,4 mln zł) na zadania z zakresu pomocy społecznej i pieczy zastępczej;
- 285,3 mln zł, w porozumieniu z Ministrem Edukacji, dla 1341 gmin (163,6 mln zł), 226 powiatów (33 mln zł), 58 miast na prawach powiatu (85,2 mln zł) oraz 13 województw (3,5 mln zł) na uzupełnienie dochodów w obszarze oświaty.

²⁰⁷ 246 gmin, 10 miast na prawach powiatu, 39 powiatów i jedno województwo.

²⁰⁸ Ogółem przekazano 4688 mln zł, po wyłączeniu wydatków majątkowych w kwocie 725,1 mln zł kwota wyniosła 3962,9 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Zadaniem części rekompensującej subwencji ogólnej jest pokrycie dochodów utraconych przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu ustawowych ulg i zwolnień określonych w odrębnych przepisach prawa. Gmina, która nie uzyskała dochodów z tytułu podatku od nieruchomości na skutek zwolnień dla przedsiębiorców działających w specjalnych strefach ekonomicznych, ma prawo do uzyskania w roku następnym części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów²⁰⁹.

W 2025 r. środki z tego tytułu przekazano w łącznej kwocie 7689 tys. zł, na rzecz pięciu miast: Tychów (4205,8 tys. zł), Gliwic (3193,8 tys. zł), Kłodzka (197 tys. zł), Wałbrzycha (64,7 tys. zł) i Legnicy (27,7 tys. zł). Łącznie przekazano o 2020,2 tys. zł więcej niż rok wcześniej.

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego

W 2025 r. o 5,6% spadła kwota dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie jak w przypadku subwencji ogólnej dla jst było to konsekwencją wejścia w życie przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzającej zmiany między innymi w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, w tym likwidację dotychczasowej dotacji przedszkolnej. Wychowanie przedszkolne od 1 stycznia 2025 r. jest finansowane w formie przewidzianej kwoty potrzeb oświatowych²¹⁰. Finansowanie zostało wkalkulowane w łączną kwotę potrzeb oświatowych i jest realizowane bez pośrednictwa wojewodów. Ponadto spadek dotacji w tym dziale był związany ze zmianą finansowania zakupu podręczników i pomocy naukowych dla uczniów z Ukrainy, które od 2025 r. finansowane były poza budżetem państwa z Funduszu Pomocy w miejsce dotacji celowej.

W 2025 r. przekazano dotacje w łącznej kwocie 41 005,7 mln zł. Podobnie jak w latach poprzednich, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego przekazane były przede wszystkim za pośrednictwem części *Województwa* w wysokości 40 398,1 mln zł, przy czym 67,3% tych wydatków w działach: *Rodzina* i *Pomoc społeczna* (odpowiednio 19 029,9 mln zł i 8158,3 mln zł). Największe kwotowo zwiększenie dotacji w porównaniu do roku ubiegłego miało miejsce we wspomnianym już dziale *Rodzina*, gdzie wydatki wzrosły o 685,2 mln zł (3,7%), jak również w dziale *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* - o 313,5 mln zł (7%) oraz w dziale *Transport i łączność* - o 175,5 mln zł (16,6%). Z kolei największy spadek odnotowano w dziale *Oświata i wychowanie*, gdzie wydatki spadły o 4260,4 mln zł (89,8%). Również w dziale *Pomoc społeczna* odnotowano spadek o 2,6%, przy czym wydatki na domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia i pomocy społecznej wzrosły o 35,9%, a na zasiłki stałe o 29,5%.

²⁰⁹ Art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych innych ustaw.

²¹⁰ Art. 2 pkt 23a ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 20. Wydatki z części *Województwa* na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	mln zł			
OGÓŁEM, w tym działy:	48 227,1	32 125,1	42 434,0	40 398,1
<i>Rodzina</i> , w tym:	30 850,6	15 288,6	18 344,7	19 029,9
- świadczenia na rzecz rodziny	13 759,4	14 940,1	17 637,4	18 020,1
<i>Pomoc społeczna</i> , w tym:	7 221,5	5 177,6	8 373,0	8 158,3
- domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia i pomocy społecznej	2 292,5	2 785,8	3 248,8	4 416,3
- zasiłki stałe	1 007,7	967,7	1 331,5	1 724,5
<i>Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa</i> , w tym:	3 249,9	3 617,3	4 481,8	4 795,2
- Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	3 189,8	3 614,1	4 343,1	4 766,0
<i>Rolnictwo i łowiectwo</i>	1 309,5	1 970,8	2 002,9	1 975,7
<i>Transport i łączność</i>	722,9	950,7	1 058,7	1 234,2
<i>Ochrona zdrowia</i>	893,8	701,5	836,4	949,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na wzrost dotacji w dziale *Rodzina* (o 3,7%) miało wpływ głównie podwyższenie w 2025 r. wysokości świadczenia pielęgnacyjnego do kwoty 3287 zł, w stosunku do obowiązującej w 2024 r. kwoty 2988 zł²¹¹.

Katalog świadczeń rodzinnych obejmuje między innymi: zasiłek rodzinny oraz dodatki do tego zasiłku, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne), jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe), świadczenie rodzicielskie.

W 2025 r. wypłacono ogółem: 10,5 mln zasiłków rodzinnych i dodatków do tych zasiłków na kwotę 1231,3 mln zł, 14,5 mln świadczeń opiekuńczych na kwotę 13 203,9 mln zł, a także 61,4 tys. jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia dziecka na kwotę 61,4 mln zł oraz 468 tys. świadczeń rodzicielskich na kwotę 431,5 mln zł. Opłacono także składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne za osoby pobierające świadczenia na kwotę 1856,1 mln zł²¹².

Poza tym wypłacono 1747 tys. świadczeń z funduszu alimentacyjnego na dzieci w kwocie 973,9 mln zł²¹³. W 2025 r. zarówno wysokość kwoty świadczenia jak i kwota kryterium

²¹¹ Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 listopada 2024 r. w sprawie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2025.

²¹² Na podstawie *Kwartalnego zbiorczego sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych za IV kwartał 2025 r.* (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej).

²¹³ Świadczenia przyznawano w zależności od przekroczenia kwoty dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie – zgodnie z art. 9 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego (1209 zł) pozostały na poziomie z roku 2024²¹⁴.

W dziale *Pomoc społeczna* zwiększeniu uległy dotacje na domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia i ośrodki pomocy społecznej oraz na zasiłki stałe. Od 1 stycznia 2025 r. kwota zasiłku stałego została podniesiona z 1000 zł do kwoty 1229 zł (o 22,9%). Największe dotacje w tym dziale przekazano do placówek świadczących usługi bytowe i opiekuńcze oraz wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej (4416,3 mln zł), na zasiłki stałe (1724,5 mln zł), a także pomoc w zakresie dożywiania (501,6 mln zł).

W ramach realizacji wieloletniego rządowego programu *Posiłek w szkole i w domu* liczba objętych programem wyniosła 661,7 tys. osób, w tym korzystających z posiłku 245,3 tys. osób, natomiast kwota dotacji 497,4 mln zł²¹⁵.

W 2025 r. funkcjonowało 777 domów pomocy społecznej o zasięgu powiatowym, zapewniające 78 131 miejsc, w których przebywało 76 661 mieszkańców. Ponadto funkcjonowały 44 domy pomocy społecznej o zasięgu gminnym, zapewniające 1863 miejsca, w których przebywało 1764 mieszkańców²¹⁶.

Pozostałe dotacje i subwencje

Podobnie jak w latach wcześniejszych, również w 2025 r. istotną pozycją wydatków w grupie *dotacje i subwencje* były subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, na które przeznaczono 30 197,9 mln zł, tj. więcej o 1444,8 mln zł (o 5%) niż w 2024 r. Zwiększenie subwencji dotyczyło zarówno podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki zaliczanych do sektora finansów publicznych (o 1372,1 mln zł) jak i niezaliczanych do tego sektora (o 72,8 mln zł). Największa kwota subwencji (81,9%) przypadła na część budżetową *Szkolnictwo wyższe i nauka* (24 732,7 mln zł), w tym dla podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych 23 325,7 mln zł oraz 1407 mln zł dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, które otrzymały środki wyłącznie z tej części budżetowej. Drugą pod względem wysokości kwotę subwencji (3001,3 mln zł, tj. 9,9% wydatków w tej kategorii) wydatkowano w części budżetowej *Zdrowie*. Środki z tej części zostały przeznaczone w całości na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego.

W 2025 r. kwota wydatków związanych z rozliczeniami z bankami wyniosła 24 248,9 mln zł, tj. o 9379,9 mln zł więcej niż w 2024 r. Wydatki w tej grupie poniesione zostały w trzech częściach budżetowych, tj. *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (92,3%), *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* (7,5%), a także *Transport* (0,2%). Największą kwotą z budżetu państwa, tj. 21 552 mln zł zasilono Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i była to kwota o 9552 mln zł wyższa niż w 2024 r. Środki

²¹⁴ Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie wysokości kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego od dnia 1 października 2023 r.

²¹⁵ Sprawozdanie *Posiłek w szkole i w domu za rok 2025*, sporządzone przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

²¹⁶ Sprawozdanie *Wybrane informacje o domach pomocy społecznej o zasięgu gminnym, powiatowym i regionalnym oraz o placówkach całodobowej opieki prowadzonych w ramach działalności gospodarczej i statutowej za 2025 r.*, sporządzone przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

zostały przekazane na spłatę zobowiązań z tytułu wykupu obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu przez BGK w latach 2020-2023. Kwotą 783 mln zł zasilono Fundusz Pomocy²¹⁷.

W 2025 r. wydatki na pozostałe kategorie dotacji wyniosły 70 938 mln zł, tj. o 105,8% więcej niż w roku poprzednim. Największa pozycja, stanowiąca 48,8% całości (34 662,3 mln zł) dotyczyła wydatków w zakresie części *Gospodarka*, przeznaczonych na wykup obligacji wraz z odsetkami, wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. w ramach sfinansowania programu rządowego Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. dla małych i średnich firm²¹⁸.

Wyniki szczegółowego badania dotacji

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2025 r. obejmowała kontrolę prawidłowości udzielania dotacji z budżetu państwa przez dysponentów 42 części budżetowych, w tym ośmiu wojewodów.

Na podstawie zbadanej próby dotacji w łącznej kwocie 89,2 mld zł, w tym 1,8 mld zł u ośmiu wojewodów, Najwyższa Izba Kontroli potwierdziła, że dysponenci części, co do zasady, sprawowali nadzór i kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa, stosownie do art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Niemniej w niektórych częściach budżetowych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania i nadzoru nad ich wykorzystaniem.

W części *Gospodarka wodna* stwierdzono, że w Ministerstwie Infrastruktury akceptowano wnioski Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o wypłatę transz dotacji podmiotowej bez uwzględnienia sukcesywnego wzrostu wysokości wolnych środków w 2025 r., którymi dysponował ten beneficjent. Stan wolnych środków na koniec pierwszego kwartału i każdego z pozostałych miesięcy (od kwietnia do listopada) 2025 r. wynosił od 570,2 mln zł do 799 mln zł. Zaakceptowane, złożone w okresach miesięcznych 2025 r. przez beneficjenta wnioski o wypłatę transz dotacji podmiotowej wyniosły od 7,3 mln zł (w listopadzie) do 304,3 mln zł (w pierwszym kwartale). Zdaniem NIK, akceptowanie w Ministerstwie Infrastruktury wniosków o wypłatę środków z dotacji podmiotowej, bez analizy sytuacji finansowej beneficjenta, podczas gdy dysponował on dużą kwotą środków własnych, nie miało uzasadnienia²¹⁹.

Dysponent części *Rolnictwo* zlecił dwóm nadzorowanym przez niego państwowym instytutom badawczym realizację zadania na rzecz urzędowej kontroli żywności prowadzonej przez Państwową Inspekcję Sanitarną, pomimo że laboratoria tych instytutów nie były uprawnione do wykonywania takich zadań. Skutkowało to poniesieniem w 2025 r. wydat-

²¹⁷ Głównym celem Funduszu Pomocy jest wsparcie uchodźców z Ukrainy, którzy znaleźli schronienie w Polsce.

²¹⁸ Obligacje wyemitowane na podstawie art. 21aa ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju.

²¹⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 22 – Gospodarka wodna*, nr KZN.410.1.1.2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

ków w ramach dotacji celowej na pokrycie kosztów badań laboratoryjnych w szacunkowej wysokości 1,7 mln zł²²⁰.

Dysponent części *Środowisko* nie zapewnił w trzech zawartych umowach dotacji²²¹ na łączną kwotę 33,4 mln zł²²², określenia szczegółowego opisu zadań, w tym celów na jakie dotacje zostały przyznane, co było niezgodne z art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Nie zapewniono także określenia wydatków oraz mierników dla poszczególnych zadań, co skutkowało brakiem możliwości weryfikacji wysokości wydatków poniesionych na realizację poszczególnych zadań oraz stopnia ich realizacji²²³.

W części *Sprawy zagraniczne* stwierdzono, że w komórkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych wspomagających dysponenta części w udzielaniu dotacji, niejednolicie przeprowadzano weryfikację osiągnięcia założonych w ofertach rezultatów i działań przez beneficjentów, w części przypadków opierając się wyłącznie na ich deklaracjach lub oświadczeniach. Ponadto, jak w roku poprzednim, stwierdzono przewlekłe prowadzenie kontroli zadań publicznych finansowanych z dotacji. Na 48 kontroli wszczętych w 2025 r., do połowy marca 2026 r. zakończono zaledwie osiem²²⁴.

W części *Województwo łódzkie* stwierdzono przypadek nierzetelnej weryfikacji dokumentacji będącej podstawą naliczenia do wypłaty transzy. W wyniku powyższego wypłacono prawidłowo wyliczoną transzę w wysokości 2,6 mln zł na podstawie przedstawionej przez beneficjenta faktury zawierającej sprostowanie kwoty, którego dokonano w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami dotyczącymi wystawiania faktur korygujących²²⁵.

Stwierdzono również przypadki niezatwierdzenia (dotyczy dwóch udzielonych dotacji na kwotę 19,1 mln zł w części *Województwo łódzkie*) oraz zatwierdzenia rozliczeń dotacji po terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (dotyczy czterech dotacji udzielonych na kwotę 328,4 mln zł w części *Zdrowie* i dotacji na kwotę 15,3 mln zł w części *Województwo opolskie*²²⁶).

W ramach zbadanej próby dotacji, badaniem objęto 254 dotacje celowe na kwotę 14,1 mld zł udzielone przez 38 dysponentów części budżetowych, w tym ośmiu wojewodów (72 dotacje celowe na kwotę 2,2 mld zł) oraz nadzór sprawowany przez tych dyspo-

²²⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w częściach 32 – Rolnictwo i 33 – Rozwój wsi*, nr KZN.410.1.2.2026.

²²¹ Na siedem skontrolowanych.

²²² Z tego z: Kampinoskim Parkiem Narodowym na kwotę 19,9 mln zł, Białowieskim Parkiem Narodowym na kwotę 12,8 mln zł i Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe na kwotę 0,7 mln zł.

²²³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 41 – Środowisko oraz w części 51 – Klimat*, nr KZN.410.1.3.2026.

²²⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i w części 45 – Sprawy zagraniczne*, nr KFP.410.1.8.2026, KFP.410.1.22.2026.

²²⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie*. Nr ewid. 39/2026/P/26/001/DLO, Warszawa 2026.

²²⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 40/2026/P/26/001/KSS, Warszawa 2026. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie*. Nr ewid. 39/2026/P/26/001/DLO, Warszawa 2026. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/16 – Województwo opolskie*. Nr ewid. 38/2026/P/26/001/DOO, Warszawa 2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

mentów nad ich wykorzystaniem. Stwierdzono, że część z udzielonych dotacji obejmowała refundację poniesionych przez beneficjentów wydatków na realizację dotowanych zadań przed zawarciem umów. Przypadki takie stwierdzono u 10 dysponentów, w tym jednego wojewody. Dotyczyły one 50 dotacji, w ramach których zrefundowano 86 mln zł, w tym jednej w części *Województwo lubelskie*, w której refundacja dotyczyła kwoty 74,5 tys. zł.

W niektórych przypadkach refundacja dotyczyła zadań realizowanych w sposób ciągły przez beneficjentów, jak opieka nad Polonią i Polakami za granicą dotowana środkami części *Kancelaria Senatu*, przygotowanie zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowanie i udział w mistrzostwach świata i Europy dotowane środkami części *Kultura fizyczna*, prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach Parków Narodowych, wykonywanie zadań zleconych polegających na sporządzaniu planów zalesienia lub inwestycji w lasach oraz związanych z realizacją programów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych – dotowane środkami części *Środowisko*, wykonywanie zadania zleconego dotyczącego dopłat do redukcji zdolności produkcyjnej przedsiębiorstw górniczych – dotowane środkami części *Gospodarka surowcami energetycznymi*.

Biorąc pod uwagę roczność budżetu państwa, przyznanie środków na ich realizację, co do zasady, procedowane jest na każdy rok odrębnie, po podpisaniu ustawy budżetowej określającej wysokość przyznanych danemu dysponentowi środków na dotacje, zaś w wielu przypadkach proces udzielania dotacji jest wydłużony w czasie i skutkuje tym, że umowy dotacji z podmiotami wykonującymi zadania są zawierane po upływie kilku miesięcy od rozpoczęcia roku. Prowadzi to do sytuacji, że podmioty wykonujące zadania publiczne finansują je ze środków własnych lub pożyczonych.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje działań dysponentów części mających na celu zapewnienie beneficjentom wszystkich należnych im środków dotacji w ramach zawartych umów dotacji. W ocenie NIK zakaz taki nie wynika też wprost z przepisów ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak analiza orzeczeń sądów administracyjnych co do refundacji poniesionych już wydatków lub finansowania środkami z dotacji zadań już zrealizowanych wskazuje, że sądy nie dopuszczają możliwości udzielania dotacji na refundację wydatków poniesionych przed uzyskaniem prawa do dotacji.

W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r.²²⁷ zawarte zostało odwołanie do definicji dotacji celowych zamieszczonych w art. 126 i 127 ustawy o finansach publicznych. Wskazano tam, że niniejsza ustawa uniemożliwia sfinansowanie lub dofinansowanie kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że dotacja ma służyć finansowaniu (dofinansowaniu) realizacji zadań publicznych istniejących w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub dofinansowania, a zatem o realizacji zadania można mówić dopiero po przyznaniu prawa do dotacji. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa (jeśli je dopuścić) muszą wynikać z przepisów ustawy. Innymi słowy dotacja nie może być przyznana nie tylko na refundację ponie-

²²⁷ Sygnatura II GSK 954/15. Pogląd wyrażony w tym wyroku został wielokrotnie powtórzony w kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

sionych kosztów, ale także na sfinansowanie lub dofinansowanie zadania, które jest już realizowane. Kwestionowane są także przypadki, gdy w umowie dotacji dopuszczone są takie działania, gdyż postanowienia umów nie mogą naruszać przepisów powszechnie obowiązujących.

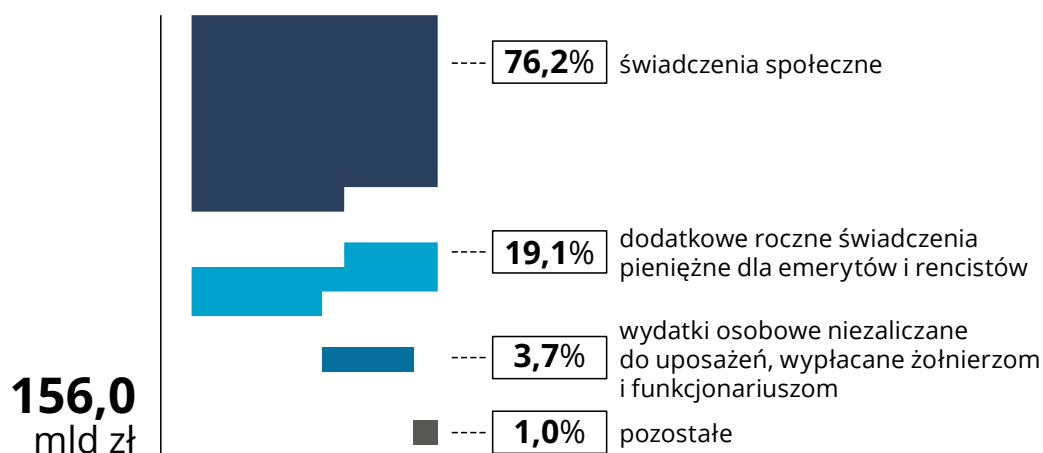
Zdaniem NIK, do czasu zmiany przepisów w tym zakresie lub zmiany interpretacji przepisów dotychczasowych zarówno dotujący, jak i dotowani narażeni są na konsekwencje prawne i finansowe.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych są wypłacane bezpośrednio uprawnionym osobom w postaci między innymi świadczeń wychowawczych, emerytur, rent, zasiłków, odpraw pieniężnych, odszkodowań, rekompensat, ryczałtów, diet, ekwiwalentów pieniężnych, stypendiów oraz nagród o charakterze specjalnym.

W 2025 r. wydatki budżetu państwa na *świadczenia na rzecz osób fizycznych* wyniosły 155 955 mln zł i były wyższe o 13 220,1 mln zł, tj. 9,3% niż w roku ubiegłym. Wydatki te wzrosły czwarty rok z rzędu, jednak tempo ich wzrostu było zdecydowanie niższe niż w latach 2022-2024, kiedy wzrastały one odpowiednio o 103,4%, 37,9% oraz 75,6%. W 2025 r. największy wzrost odnotowano w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (o 9266 mln zł, tj. o 9,3%). Wynikał on z wyższych wydatków na świadczenia społeczne, w szczególności ponad trzykrotnie wyższych niż w 2024 r (o 5837,8 mln zł) wydatków dotyczących świadczenia wspierającego, w związku z objęciem świadczeniem kolejnych grup osób z niepełnosprawnościami. Znacznie wzrosły także wydatki w częściach *Sprawy wewnętrzne* (o 1695,8 mln zł, tj. o 9,2%), które dotyczyły wypłaty świadczeń z tytułu prawa do zaopatrzenia emerytalnego oraz wypłaty innych świadczeń przysługujących funkcjonariuszom, a także *Obrona narodowa* (o 1211 mln zł, tj. o 8,1%), co było spowodowane głównie waloryzacją emerytur wojskowych o 5,5% względem roku poprzedniego.

Infografika 44. Struktura wydatków budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W grupie wydatków *świadczenia na rzecz osób fizycznych* dominowały świadczenia społeczne, które osiągnęły 118 849,2 mln zł (76,2% wydatków w grupie). Na dodatkowe oraz kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów, realizowane na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów oraz ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów, przeznaczono w 2025 r. 29 745,3 mln zł, tj. 19,1% wydatków w grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom w 2025 r. wyniosły 5726,4 mln zł.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała prawidłowość udzielania oraz wypłaty świadczeń na rzecz osób fizycznych przez Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji²²⁸.

Szczegółowym badaniem objęto 40 decyzji, w tym 20 ustalających prawo do emerytury funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Pożarnej oraz Służby Ochrony Państwa wydanych w 2024 r. i 2025 r. oraz 20 decyzji ustalających prawo do renty rodzinnej i jej wysokość, wydanych w 2025 r. uprawnionym członkom rodzin funkcjonariuszy każdej z tych służb wraz z dokumentacją stanowiącą podstawę ustalenia prawa i wysokości tych świadczeń. Wysokość świadczeń pobranych w 2025 r. przez emerytów i członków ich rodzin wynikająca z powyższych decyzji wyniosła 282,3 tys. zł. Na podstawie zbadanej próby Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalał świadczenia w prawidłowej wysokości, na podstawie udokumentowanego stanu faktycznego i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ponadto w wyniku sprawdzenia wysokości zrealizowanych wypłat z tytułu wydania skontrolowanych decyzji w dwóch wybranych miesiącach 2025 r. ustalono, że kwoty dokonywanych wypłat były prawidłowe²²⁹.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

W 2025 r. *wydatki bieżące jednostek budżetowych* z budżetu państwa wyniosły 162 231,6 mln zł. Na przestrzeni lat 2022-2025 zwiększyły się one o 60 982,8 mln zł, tj. o 60,2%, a w stosunku do 2024 r. o 16 592,8 mln zł (tj. o 11,4%).

Największą część tej grupy wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne²³⁰, których udział w *wydatkach bieżących jednostek budżetowych* stanowił 61,8%. W 2025 r. wydatki te wyniosły 100 270,2 mln zł i były o 10 496,1 mln zł (o 11,7%) większe niż w roku ubiegłym. Na przestrzeni lat 2022-2025 zwiększyły się one o 36 812,2 mln zł, tj. o 58%. Szerzej wydatki na wynagrodzenia omówiono w dalszej części niniejszego rozdziału w punkcie 4. *Zatrudnienie i wynagrodzenia*.

²²⁸ O których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

²²⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*. Nr ewid. 29/2026/P/26/001/KBN, Warszawa 2026.

²³⁰ §§ 401-412, 471, 479 i 480.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Pozapłacowe wydatki w tej grupie ekonomicznej w 2025 r. wykonane zostały na poziomie 61 961,4 mln zł i były wyższe niż w roku ubiegłym o 6096,6 mln zł (o 10,9%). Oznacza to, że tempo wzrostu wydatków na wynagrodzenia, jak i wydatków pozapłacowych były zbliżone.

Największe wydatki przeznaczono na:

- zakup usług pozostałych – 15 102,1 mln zł (wzrost o 10,8%),
- zakup materiałów i wyposażenia – 11 503,4 mln zł (wzrost o 22,4%),
- zakup usług remontowych – 6234 mln zł (spadek o 6,6%),
- równoważniki i ekwiwalenty oraz pozostałe należności żołnierzy i funkcjonariuszy – 4587,3 mln zł (spadek o 1,4%),
- finansowanie staży i specjalizacji medycznych – 4124,3 mln zł (wzrost o 20,6%),
- zakup energii – 3370,5 mln zł (spadek o 7,6%),
- składki do organizacji międzynarodowych – 2946,9 mln zł (wzrost o 50,1%).

Pozostałe wydatki wyniosły 14 092,9 mln zł i stanowiły 8,7% *wydatków bieżących jednostek budżetowych* ogółem.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. stwierdzono między innymi następujące nieprawidłowości:

- w Ministerstwie Sprawiedliwości w ramach części *Sprawiedliwość* niecelowo i niegospodarnie zlecano obsługę prawną zewnętrznej kancelarii prawnej na rzecz jednego z Departamentów Ministerstwa podczas gdy zlecone zadania pokrywały się z zadaniami właściwymi dla Zespołu Prawnego tego Departamentu. Umowa z kancelarią opiewała na łączną wartość 2397 tys. zł, a poniesione z tego tytułu wydatki w 2025 r. wyniosły 237,1 tys. zł. Jako niecelowe uznano również przeznaczenie środków budżetowych w łącznej wysokości 163,6 tys. zł na organizację imprezy karnawałowej dla pracowników Ministerstwa i ich rodzin, w tym na wynajem powierzchni oraz zapewnienie wyżywienia i atrakcji dla uczestników. Wydatki te poniesiono niezgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, gdyż umowy zawarto wbrew zasadom celowego i oszczędnego dokonywania wydatków ze środków publicznych, a właściwym źródłem finansowania tego typu wydarzeń o charakterze rekreacyjnym jest zakładowy fundusz świadczeń socjalnych²³¹;
- w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu nierzetelnie potwierdzono terminową dostawę zamówionych licencji na oprogramowanie, w wyniku czego wypłacono całą kwotę 815 tys. zł wynikającą z umowy, nie naliczając i nie dochodząc kar przysługujących w ramach umowy w kwocie 2,4 tys. zł²³²;
- w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (część *Środowisko*) wydatkowano 74,5 tys. zł niezgodnie z postanowieniami umowy dotyczącej świadczenia kompleksowych usług w ramach organizacji wydarzeń na rzecz Ministerstwa, ponieważ zatwierdzono wyko-

²³¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 37 – Sprawiedliwość*. Nr ewid. 28/2026/P/26/001/KBN, Warszawa 2026.

²³² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*. Nr ewid. 29/2026/P/26/001/KBN, Warszawa 2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

nanie organizacji wydarzeń, mimo że wykonawca nie przedstawił wyceny propozycji usług wymaganej umową²³³;

- w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego zawarto dziewięć umów o dzieło o łącznej wartości 66 tys. zł bez sporządzenia wniosku zakupowego, co było niezgodne z wewnętrznymi procedurami urzędu, a w konsekwencji bez zabezpieczenia środków finansowych przez Główną Księgową Resortu. Jednocześnie naruszono zasady rejestracji tych umów w Centralnym Rejestrze Umów Ministerstwa. Ponadto dokonano zawyżonych o 35,5 tys. zł płatności na rzecz ekspertów oceniających wnioski w ramach Programów Regionalnych 2021-2027, wypłacając ich wynagrodzenia w kwotach o 500 zł wyższych w stosunku do górnego limitu kwoty wskazanej w przepisach wykonawczych dla takiej oceny²³⁴;
- w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (część *Sprawy zagraniczne*) zakupiono usługi cateringowe dla uczestników konferencji międzynarodowej, wydając niegospodarnie, tytułem kosztów logistycznych, kwotę 42,5 tys. zł, a ponadto przed zakupem nie skorzystano rzetelnie z umownego prawa do negocjowania wysokości tych kosztów z wykonawcą²³⁵;
- w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Łodzi nierzetelnie oraz niezgodnie z zasadami ponoszenia wydatków określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wydatkowano kwotę 27,9 tys. zł, dokonując zapłaty za niewykonane usługi oraz niedostarczone meble. Fakt późniejszego zwrotu środków przez wykonawcę nie wyeliminował zaistniałej nieprawidłowości, lecz ograniczył jej negatywne skutki finansowe²³⁶.

Przy udzielaniu zamówień publicznych najczęstszymi nieprawidłowościami były naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych, nieprawidłowości formalne i nieprzestrzeganie wewnętrznych uregulowań w tym zakresie. Stwierdzono między innymi, że:

- w Kancelarii Sejmu nie udokumentowano przeprowadzenia rozeznania rynku w celu oszacowania wartości dziewięciu zamówień na łączną kwotę 326,8 tys. zł, co było działaniem nierzetelnym. Działanie takie było niezgodne z wewnętrznymi procedurami w zakresie udzielania zamówień publicznych o mniejszej wartości przez Kancelarię Sejmu, które wskazują na obowiązek szacowania zamówienia z należytą starannością²³⁷;
- w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Krakowie dokonano zakupu 20 laptopów po przeprowadzeniu postępowania, w którym nie zachowano zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, co skutkowało poniesieniem

²³³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 41 – Środowisko oraz w części 51 – Klimat, nr KZN.410.1.3.2026.

²³⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, nr KRG.410.1.2.2026.

²³⁵ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i w części 45 – Sprawy zagraniczne, nr KFP.410.1.8.2026, KFP.410.1.22.2026.

²³⁶ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie. Nr ewid. 39/2026/P/26/001/DLO, Warszawa 2026.

²³⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu, nr KFP.410.1.2.2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- wydatku o 31 tys. zł wyższego niż możliwa do uzyskania cena w postępowaniu, a także dokonano podziału zamówienia na dostawę tonerów i tuszy do drukarek w wyniku czego zastosowano niewłaściwą procedurę udzielenia tego zamówienia o wartości 40,6 tys. zł²³⁸;
- w Sądzie Okręgowym w Koninie w zamówieniu o łącznej wartości 2702,3 tys. zł wymagano wadium o ponad 40 tys. zł wyższego od maksymalnej wartości wynikającej z art. 281 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych²³⁹;
 - w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim po zawarciu umów z wybranymi wykonawcami nie informowano o udzieleniu zamówienia publicznego pozostałym wykonawców biorących udział w postępowaniach, co było niezgodne z postanowieniami regulaminu zamówień obowiązującego w urzędzie²⁴⁰;
 - w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim nie opublikowano planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2025 r., a także jego aktualizacji (poza jednym przypadkiem), co było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych²⁴¹.

Wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych²⁴² przez pracowników objętych badaniem 109 jednostek wyniosły w 2025 r. łącznie 49,1 mln zł, w tym 3,7 mln zł w 24 jednostkach w ramach budżetów wojewodów. Pracownicy tych jednostek uczestniczyli w ponad dziewięciu tysiącach różnego rodzaju szkoleń i innych formach podnoszenia kwalifikacji, w których wzięło udział łącznie ponad 100 tys. uczestników²⁴³. Najwyższe kwoty wydatkowano na podnoszenie kwalifikacji pracowników w ramach zagadnień specjalistycznych (20,6%), na szkolenia z zakresu prawa i administracji (19,4%), informatyki (15%) oraz organizacji i zarządzania (10,8%). W tych obszarach tematycznych zorganizowano też najwięcej szkoleń. Najliczniejszą grupę przeszkolonych (73,3%) stanowili uczestnicy szkoleń z prawa i administracji, a także zagadnień specjalistycznych, umiejętności osobistych i informatyki. Na ogół wybierano szkolenia prowadzone w formie stacjonarnej (50,5% szkoleń), w ramach których przeszkolono 51,9% uczestników i na które poniesiono przeważającą część łącznych wydatków na szkolenia (71%). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że znacznie tańszą formą szkolenia były szkolenia prowadzone w trybie online. W taki sposób zrealizowano 46,3% szkoleń i przeszkolono ponad 43,8% uczestników, a wydatkowano zaledwie 23,7% środków na szkolenia. Pozostałe szkolenia zrealizowano hybrydowo.

Po skontrolowaniu łącznie 922 szkoleń i innych form podnoszenia kwalifikacji, na które wydatkowano w 2025 r. kwotę 11,4 mln zł, w tym 148 szkoleń dla pracowników jednostek w ramach budżetów wojewodów w kwocie łącznej 1,3 mln zł, stwierdzono, że instytucje te były na ogół przygotowane pod kątem formalnym i organizacyjnym do prowadzenia

²³⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 22/2026/P/26/001/DMK, Warszawa 2026.

²³⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 15 – Sądy powszechne*. Nr ewid. 31/2026/P/26/001/KBN, Warszawa 2026.

²⁴⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 22/2026/P/26/001/DMK, Warszawa 2026.

²⁴¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 37/2026/P/26/001/DDW, Warszawa 2026.

²⁴² To jest szkolenia a także studiów oraz narad, konferencji, zlotów o charakterze szkoleniowym.

²⁴³ Dany pracownik mógł uczestniczyć w więcej niż jednym szkoleniu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

spraw w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników. Posiadały opracowane pisemne zasady kierowania na szkolenia i inne formy rozwoju zawodowego. W niektórych przypadkach, tak jak na przykład w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Krakowie²⁴⁴ czy też w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Kielcach²⁴⁵, nie opracowano zasad realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników służby cywilnej, co było niezgodne z art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Prawie wszystkie jednostki realizowały politykę szkoleniową w oparciu o roczne plany szkoleń. Tematyka objętych kontrolą szkoleń oraz innych form podnoszenia kwalifikacji wpisywała się w zakresy obowiązków osób przeszkolonych i statutowych zadań kontrolowanych jednostek. Wydatki w tym zakresie zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planach finansowych skontrolowanych jednostek.

W wyniku przeprowadzonych kontroli w zakresie planowania i realizacji wydatków na szkolenia, w około 20% jednostek stwierdzono nieprawidłowości, obejmujące między innymi przypadki nieprzestrzegania zasad udzielania zamówień publicznych. W Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Krakowie²⁴⁶ zamówienie na szkolenie z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, w kwocie 33,6 tys. zł zostało przeprowadzone nierzetelnie i niezgodnie z wymogami regulaminu zamówień jednostki dotyczącymi szacowania wartości zamówienia oraz odstąpienia od trybu ofertowego. W Kancelarii Sejmu stwierdzono brak dokumentacji dotyczącej sposobu oszacowania wartości zamówienia na szkolenia informatyczne oraz procesu wyłonienia wykonawców na łączną kwotę 55,9 tys. zł²⁴⁷. W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim przy wyborze wykonawców szkolenia pod nazwą *E-doręczenia w praktyce przesyłania pism, decyzji i informacji przez powiatowe urzędy pracy oraz urząd wojewódzki*, o wartości ogółem 26,9 tys. zł zastosowano poza ceną jeszcze inne kryteria oceny ofert (doświadczenie trenera, adekwatność programu szkolenia do potrzeb uczestników oraz poziom merytoryczny oferowanego szkolenia) ale nie nadano im wag²⁴⁸. W konsekwencji nie wybrano tańszej oferty na kwotę 19,8 tys. zł, mimo że w ocenie NIK spełniała ona również wszystkie warunki z zapytania ofertowego. Oprócz tego w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim, sporządzono nierzetelnie opisy przedmiotu zamówienia na zakup voucherów uprawniających do odbycia szkolenia z obsługi przełączników sieciowych na kwotę 23,7 tys. zł i szkolenia *Profesjonalna obsługa klienta w urzędzie* na kwotę 4,6 tys. zł²⁴⁹. Nie podano w nich między innymi liczby godzin, dni szkoleniowych, formy realizacji szkolenia (stacjonarnej lub zdalnej) ani szczegółowego zakresu programu szkolenia.

²⁴⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 22/2026/P/26/001/DMK, Warszawa 2026.

²⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie*. Nr ewid. 26/2026/P/26/001/DKI, Warszawa 2026.

²⁴⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 22/2026/P/26/001/DMK, Warszawa 2026.

²⁴⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu*, nr KFP.410.1.2.2026.

²⁴⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie*. Nr ewid. 39/2026/P/26/001/DLO, Warszawa 2026.

²⁴⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/18 – Województwo podkarpackie*. Nr ewid. 24/2026/P/26/001/DPR, Warszawa 2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych nierzetelnie oszacowano liczbę osób uczestniczących w szkoleniach z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej. Zrealizowano sześć edycji tego szkolenia, w których łącznie udział wzięło 48 zamiast maksymalnej liczby 78 uczestników, wskutek czego niegospodarnie wydatkowano 6,3 tys. zł. Ponadto w Urzędzie tym ustalono w umowie o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, zawartej z pracownikiem MSZ, diety na pokrycie kosztów zakwaterowania i utrzymania w łącznej wysokości 71 tys. funtów brytyjskich niezgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie w tym zakresie regulacjami wewnętrznymi²⁵⁰.

W 2025 r. w 57 kontrolowanych jednostkach wypłacono w sumie 561 kar i odszkodowań w kwocie 192,2 mln zł, z czego w 10 jednostkach w ramach budżetów wojewodów 172 kary i odszkodowania o wartości 60 mln zł. Szczegółowym badaniem objęto 273 kary i odszkodowania w łącznej kwocie 187,5 mln zł, w tym 47 kar i odszkodowań zapłaconych przez jednostki w ramach budżetów wojewodów na kwotę 59,9 mln zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki z tytułu kar i odszkodowań zostały zrealizowane we właściwych kwotach i w zdecydowanej większości zapłacone w terminie (około 90%). W przypadku nieterminowej płatności zapłacono odsetki w kwocie łącznej 154,4 tys. zł. W większości jednostek zaniechano działań, za które były nakładane kary oraz wprowadzono stosowne działania naprawcze, w tym mechanizmy kontroli zarządczej, mające na celu uniknięcie ponownego ich nakładania na te jednostki w przyszłości. W kontroli w Ministerstwie Obrony Narodowej stwierdzono nieprawidłowości w obszarze funkcjonowania Komisji do rozpatrywania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez wojska obce, polegające na nierealizowaniu przez Komisję wszystkich niezbędnych czynności, które mogły przyczynić się do należytego wyjaśnienia spraw. Ponadto stwierdzono naruszenie przez Ministra Obrony Narodowej przepisów nakładających na organ obowiązek załatwiania sprawy bez zbędnej zwłoki i rozpatrzenia sprawy odwoławczej w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania, a także przepisu zobowiązującego organ do przekazania skargi sądowi administracyjnemu, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Przyczyną był istniejący w Ministerstwie spór kompetencyjny, co do realizacji wyżej wymienionych obowiązków²⁵¹. W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gdańsku trzy odszkodowania zostały opłacone po terminie od ośmiu do 39 dni z powodu błędnej interpretacji informacji o wydaniu wyroku, późnego otrzymania informacji o wpłynięciu korespondencji oraz potrzeby dokonania merytorycznej analizy treści orzeczenia²⁵². Ponadto w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu z powodu przewlekłości i beczynności w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, wydatkowano 152,6 tys. zł na zapłatę łącznie 137 zobowiązań finansowych, w większości z zakresu spraw dotyczących cudzoziemców²⁵³.

²⁵⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i w części 45 – Sprawy zagraniczne, nr KFP.410.1.8.2026, KFP.410.1.22.2026.

²⁵¹ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 29 – Obrona narodowa i realizacja zadań w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz wykonanie planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego. Nr ewid. 33/2026/P/26/001/KBN, Warszawa 2026.

²⁵² Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji. Nr ewid. 29/2026/P/26/001/KBN, Warszawa 2026.

²⁵³ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie. Nr ewid. 37/2026/P/26/001/DDW, Warszawa 2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

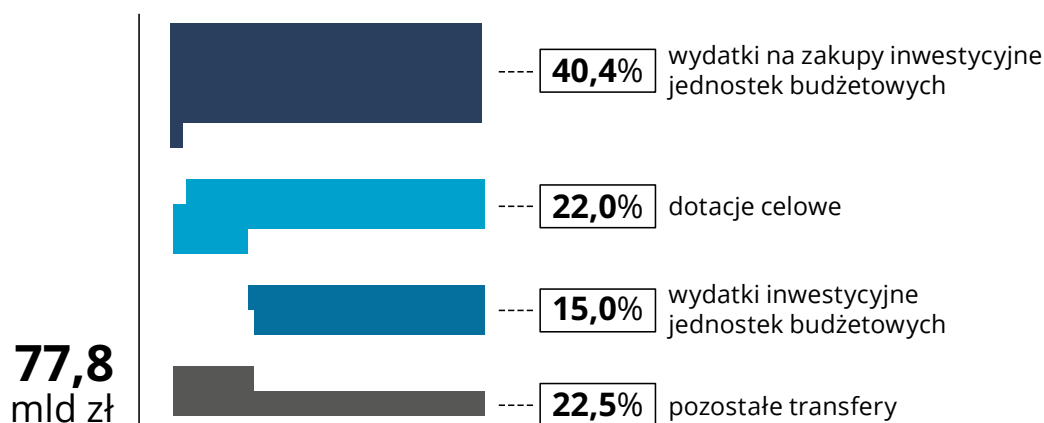
W 2025 r. wobec 97 kontrolowanych jednostek prowadzono ponad 26 tys. postępowań sądowych, w których wartość sporu wynosiła ogółem około 15,8 mld zł, w tym ponad 10 tys. postępowań o wartości około 1,2 mld zł dotyczyło 16 kontrolowanych jednostek w ramach budżetów wojewodów. Około 90% spraw pod względem wartości sporu dotyczyło spraw cywilnych.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe budżetu państwa w 2025 r. wyniosły 77 812,9 mln zł, tj. 93,1% planu po zmianach. Były one o 3650,1 mln zł, tj. o 4,9% wyższe niż w 2024 r.

W strukturze *wydatków majątkowych* w 2025 r., podobnie jak w poprzednich latach, najwyższy udział miały wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (40,4%), pomimo że obniżył się on o 1,8 punktu procentowego w odniesieniu do 2024 r. Zmniejszył się również udział pozostałych transferów²⁵⁴ z 27% do 22,5%. O 4,7 punktu procentowego wzrósł natomiast udział dotacji celowych. Znaczna część (34 681,1 mln zł, tj. 44,6%) *wydatków majątkowych* została przekazana w formie dotacji i innych transferów poza jednostki budżetowe.

Infografika 45. Struktura wydatków majątkowych w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na wyższe wykonanie *wydatków majątkowych* w 2025 r. w porównaniu do 2024 r. miały wpływ przede wszystkim wyższe o 4300,5 mln zł (o 33,5%) dotacje celowe oraz wyższe o 1703,6 mln zł (o 17,1%) wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych wzrosły o 124,9 mln zł (o 0,4%). Zmniejszyły się natomiast pozostałe transfery o 2479 mln zł (o 12,4%).

²⁵⁴ Pozostałe transfery wydatków majątkowych obejmują przede wszystkim środki przekazane do funduszy prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych, w tym 12 023,8 mln zł na Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 21. Struktura wydatków majątkowych w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	mln zł			
OGÓŁEM	28 187,5	62 919,6	74 162,8	77 812,9
Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	13 567,7	28 812,5	31 324,3	31 449,2
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	5 406,0	8 046,6	9 978,9	11 682,5
Dotacje celowe	8 100,9	13 045,9	12 835,3	17 135,8
Pozostałe transfery wydatków majątkowych	1 061,9	12 532,3	20 024,3	17 545,3
Pozostałe wydatki	51,0	482,4	0,0	0,0

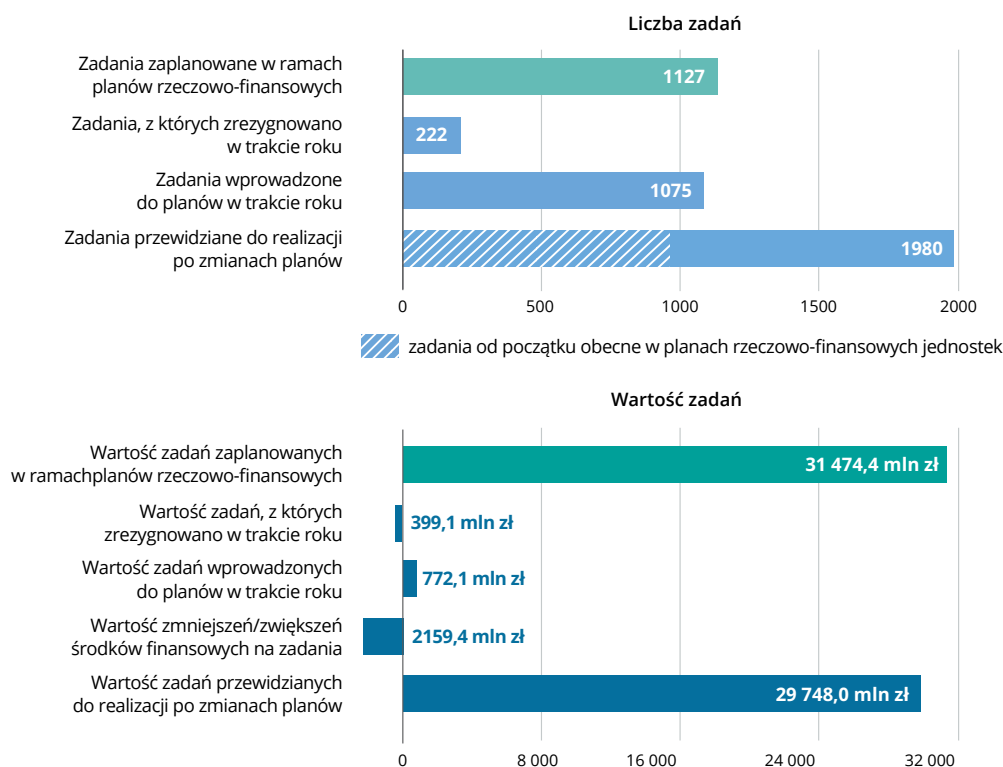
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe wydatki majątkowe w 2025 r. zostały poniesione na zadania realizowane w działach: *Obrona narodowa* (65%), *Transport i łączność* (11,1%), *Gospodarka mieszkaniowa* (3,7%), *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (3,3%) oraz *Ochrona zdrowia* (2,7%). Łączne wydatki majątkowe tych pięciu działów stanowiły 85,9% wszystkich wydatków majątkowych budżetu państwa.

W ramach planów rzeczowo-finansowych *wydatków majątkowych* w badanych jednostkach zaplanowano realizację 1127 zadań na łączną kwotę 31 474,4 mln zł, w tym w 20 jednostkach w ramach budżetów wojewodów 78 zadań na kwotę 58,2 mln zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji 222 zadań, a wprowadzono do planu 1075 nowych zadań. W wyniku wprowadzonych zmian planowano zrealizować 1980 zadań, tj. o 75,7% więcej niż w pierwotnych planach. Pomimo tak znacznego wzrostu liczby zadań przewidziana na ich realizację kwota (29 748 mln zł) była niższa od pierwotnie zakładanej o 1726,4 mln zł (o 5,5%). Kontrola NIK wykazała, że zmiany wprowadzone do planu były celowe.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 46. Zmiany planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych w badanych jednostkach budżetowych w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

W 2025 r. zaobserwowano poprawę wskaźnika realizacji zadań w planach po zmianach do poziomu 92,7% (w 2024 r. wskaźnik ten wyniósł 86,1%). Wartość 145 niezrealizowanych zadań oszacowano na 71,8 mln zł. Przyczyną niezrealizowania zadań w 2025 r. było między innymi nierzetelne planowanie *wydatków majątkowych*. Do niezrealizowania części zadań przyczyniły się również przedłużające się procedury administracyjne i przetargowe oraz wyższe niż zaplanowano koszty realizacji zadań.

Kontrola wykazała, że *wydatki majątkowe* były celowe, dokonywane zgodnie z prawem oraz zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Niemniej jednak stwierdzono również nieprawidłowości w tym zakresie.

NIK stwierdziła nierzetelne planowanie wydatków majątkowych, w tym bez rozpoznania rzeczywistych potrzeb jednostek, między innymi w Zakładzie Emerytalno-Rentowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (1168 tys. zł)²⁵⁵, Wojewódzkim Urzę-

²⁵⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*. Nr ewid. 29/2026/P/26/001/KBN, Warszawa 2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

dzie Ochrony Zabytków we Wrocławiu (200 tys. zł)²⁵⁶, Kancelarii Sejmu (86 tys. zł)²⁵⁷ oraz w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim (67 tys. zł)²⁵⁸. W Prokuraturze Regionalnej w Warszawie²⁵⁹ stwierdzono brak przypisania planowanych kwot wydatków majątkowych (350 tys. zł) do konkretnych celów lub realizowanych zadań inwestycyjnych, co nie pozwalało na monitorowanie postępu realizacji zadań oraz ocenę czy środki zostały wydane na cel zatwierdzony w planie.

W Ministerstwie Klimatu i Środowiska w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich zaplanowano i zrealizowano wydatki na infrastrukturę energetyczną, środowisko i gospodarkę wodną w części *Klimat* pomimo, że zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej sprawy związane z infrastrukturą energetyczną, środowiskiem oraz gospodarką wodną zostały przypisane do działów *energia*, *środowisko* oraz *gospodarka wodna*, i nie należały do kompetencji ministra właściwego do spraw klimatu. Dotyczyło to 152 projektów, na które wydatkowano łącznie kwotę 1143,6 mln zł, obejmującą również wydatki inwestycyjne²⁶⁰.

Podczas realizacji zadań finansowanych w ramach wydatków majątkowych NIK ujawniła również przypadki naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych, w tym głównie nieprawidłowości formalne dotyczące między innymi nierzetelnego dokumentowania postępowań oraz niewywiązywania się z obowiązków informacyjnych.

W Ministerstwie Rozwoju i Technologii stwierdzone zostały dwie nieprawidłowości dotyczące zamówień publicznych, polegające na nieopublikowaniu ogłoszenia o wykonaniu umowy z postępowania na rozbudowę infrastruktury informatycznej oraz na niecelowym ustaleniu nadmiernie krótkiego, trzydniowego terminu składania ofert w postępowaniu podprogowym udzielanym bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych²⁶¹.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w przekazanym do Urzędu Zamówień Publicznych rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach za 2025 r. wykazało nieprawidłową wartość udzielonych zamówień klasycznych, których wartość jest mniejsza niż 130 tys. zł.²⁶², a Ministerstwo Cyfryzacji między innymi nieterminowo przekazało Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informację o złożonych ofertach, co stanowiło naruszenie

²⁵⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 37/2026/P/26/001/DDW, Warszawa 2026.

²⁵⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu*, nr KFP.410.1.2.2026.

²⁵⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie*. Nr ewid. 26/2026/P/26/001/DKI, Warszawa 2026.

²⁵⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*. Nr ewid. 32/2026/P/26/007/KBN, Warszawa 2026.

²⁶⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 41 – Środowisko oraz w części 51 – Klimat*, nr KZN.410.1.3.2026.

²⁶¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 20 – Gospodarka*, nr KRG.410.1.1.2026.

²⁶² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka*, nr KRG.410.1.2.2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

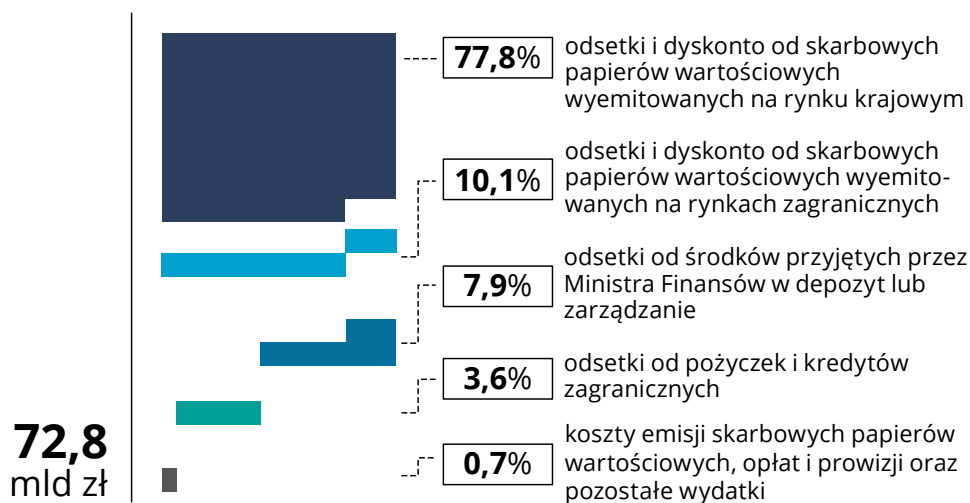
art. 81 ust. 1 ustawy Prawo Zamówień Publicznych²⁶³. W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim NIK stwierdziła znaczne opóźnienie (111 dni) w opublikowaniu w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy na realizację zamówienia²⁶⁴.

W kontrolowanych jednostkach podległych wojewodom NIK również stwierdziła nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych. Dotyczyło to w szczególności wojewódzkich inspektoratów farmaceutycznych we Wrocławiu, Katowicach, Lublinie, Krakowie oraz Opolu, a także wojewódzkich urzędów ochrony zabytków w Krakowie i Opolu²⁶⁵.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa to koszty ponoszone w związku z zaciągniętymi przez Ministra Finansów zobowiązaniami na finansowanie potrzeb pożyczkowych i pokrycie deficytu budżetu państwa. Główną pozycję stanowią odsetki i opłaty z tytułu emisji obligacji skarbowych na rynku krajowym oraz rynkach zagranicznych. Pozostałe wydatki obejmują odsetki od środków przyjętych przez Ministra Finansów w depozyt i zarządzanie oraz odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek. Pokrywane są one ze środków budżetu państwa w ramach części *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

Infografika 47. Struktura wydatków budżetu państwa na obsługę długu Skarbu Państwa w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

²⁶³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 27 – Informatyzacja, nr KSF.410.1.2.2026.

²⁶⁴ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie. Nr ewid. 27/2026/P/26/001/DLL, Warszawa 2026.

²⁶⁵ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie. Nr ewid. 27/2026/P/26/001/DLL, Warszawa 2026. Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie. Nr ewid. 37/2026/P/26/001/DDW, Warszawa 2026. Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie. Nr ewid. 22/2026/P/26/001/DMK, Warszawa 2026. Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/16 – Województwo opolskie. Nr ewid. 38/2026/P/26/001/DOO, Warszawa 2026. Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/24 – Województwo śląskie. Nr ewid. 36/2026/P/26/001/DKA, Warszawa 2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W latach 2015-2021 koszty obsługi długu Skarbu Państwa mieściły się w przedziale od 25 957,7 mln zł do 32 055,9 mln zł rocznie i charakteryzowały się tendencją spadkową. Trend ten odwrócił się w 2022 r., a w 2023 r. nastąpił skokowy wzrost tych wydatków do poziomu 61 710,3 mln zł. Czynniki, które miały największy wpływ na wzrost kosztów obsługi długu w tym okresie to wzrost rynkowych stóp procentowych oraz podwyżki stóp Narodowego Banku Polskiego zapoczątkowane pod koniec 2021 r. W latach 2024-2025 tempo wzrostu kosztów obsługi długu było już niższe, choć nadal wysokie, tj. odpowiednio 6,6% i 10,7%, co wynikało przede wszystkim z konieczności finansowania rosnących potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przy jednoczesnym nadal wysokim oprocentowaniu obligacji skarbowych.

W 2025 r. w ustawie budżetowej zaplanowano wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa w wysokości 75 500 mln zł, natomiast ich realizacja była niższa o 2671,7 mln zł i wyniosła 72 828,3 mln zł (96,5% planu), była jednocześnie wyższa w porównaniu do wydatków w tej grupie zrealizowanych w 2024 r. Na obsługę długu krajowego wydatkowano 62 718,4 mln zł (86,1%), a na obsługę zadłużenia zagranicznego 10 109,9 mln zł (13,9%).

Czynnikami wpływającymi na wzrost wydatków poniesionych na obsługę długu krajowego była obsługa większego o 10 mld zł salda długu, odkup obligacji zapadających w latach następnych, wyższe koszty płynności, tj. poniesienie wydatków z tytułu emisji bonów skarbowych oraz wyższe wydatki na odsetki od depozytów jednostek sektora finansów publicznych. Z drugiej strony czynnikami obniżającymi wydatki było niższe oprocentowanie skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym, w ujęciu rok do roku, niższa wartość operacji swap²⁶⁶ oraz niższe koszty emisji obligacji skarbowych. Wzrost wydatków w 2025 r. na obsługę długu zagranicznego, w porównaniu do 2024 r. był spowodowany zwiększeniem wolumenu obsługiwanego długu zagranicznego. Na zmniejszenie wydatków z tytułu obsługi długu zagranicznego w 2025 r. w porównaniu do poprzedniego roku wpłynęło inne ukształtowanie się kursów walutowych²⁶⁷, niższe oprocentowanie i dyskonto od obsługiwanego długu oraz niższe koszty emisji i innych opłat.

Relacja kosztów obsługi długu Skarbu Państwa do średniego stanu zadłużenia Skarbu Państwa zmniejszyła się z poziomu 4,8% w 2023 r., najwyższego w ciągu ostatnich 10 lat, do 4% w 2025 r., w tym dla długu krajowego z 5,6% do 4,4%, natomiast dla zadłużenia zagranicznego wzrosła z 2,4% do 2,7%. Poziomy wskaźników wynikały z bieżącego kosztu finansowania rynkowego oraz poziomu kosztów obsługi długu zaciąganego w latach poprzednich.

W 2025 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa stanowiły 8,4% ogółu wydatków budżetu państwa, tj. o 0,5 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim, natomiast znacznie więcej niż średnia 5,9% z lat 2019-2022. W relacji do PKB koszty te wyniosły

²⁶⁶ Operacje swap zawierane na rynku krajowym polegają na umownej sprzedaży i wykupie obligacji skarbowych, w przypadku której nie następuje przepływ kapitału, a jedynie wymiana płatności odsetkowych liczonych od uzgodnionej sumy kapitałowej. Transakcje te w jednym roku przynoszą wydatki, a w kolejnym pomniejszenie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa.

²⁶⁷ W 2025 r. średnioroczny kurs złotego był niższy dla euro o 1,5 punktu procentowego, dla dolara amerykańskiego o 5,6 punktu procentowego oraz dla jena japońskiego o 2,5 punktu procentowego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

1,86%, co oznacza wzrost w ujęciu rok do roku o jedynie 0,04 punktu procentowego, natomiast w porównaniu do średniej 1,13% z lat 2019-2022 jest to wzrost istotny. Rosnące koszty obsługi długu zmniejszają możliwości wydatków państwa na inne cele.

Szczegółowym badaniem objęto 48% wydatków poniesionych na obsługę długu Skarbu Państwa w łącznej kwocie 34 929 mln zł. Kontrola wykazała, że wydatki te zostały poniesione terminowo oraz zgodnie z warunkami określonymi w dokumentach stanowiących podstawę prawną wydatkowania środków budżetowych na obsługę długu Skarbu Państwa.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Wydatki na obsługę długu krajowego w 2025 r. wyniosły 62 718,4 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

Tabela 22. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	mln zł			
OGÓŁEM	27 684,0	54 861,0	57 650,4	62 718,4
Odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego, w tym od:				
bonów skarbowych	-	-	-	594,1
obligacji rynkowych, w tym:	20 454,5	41 573,5	42 336,0	50 776,1
transakcje swap	-3 387,0	5 154,8	1 808,0	-935,1
obligacji oszczędnościowych	2 150,7	6 388,8	9 877,6	5 255,2
środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów	4 793,7	6 606,9	5 019,7	5 735,7
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	280,9	290,2	417,1	347,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W strukturze tych wydatków dominującą pozycję, tj. 81% stanowiły wydatki na obsługę obligacji rynkowych sprzedawanych inwestorom instytucjonalnym, które zrealizowano w wysokości 50 776,1 mln zł, tj. o 516,6 mln zł mniej niż pierwotnie zakładano i na poziomie 100% planu po zmianach.

Na wysokość kosztów obsługi długu krajowego miały także wpływ transakcje swap zawarte w latach 2024-2025. Ich celem było rozłożenie w czasie kosztów obsługi długu poprzez wykorzystanie bieżących oszczędności. W efekcie tych operacji w 2025 r. saldo wydatków z tytułu transakcji swap wyniosło minus 935,1 mln zł, tj. z tytułu transakcji zawartych w 2025 r. dokonano płatności początkowych w łącznej wysokości 6434,2 mln zł, które zostały pomniejszone o 7369,3 mln zł z tytułu transakcji zawartych w roku poprzednim. Transakcje swap zawarte w 2025 r. obniżą wydatki roku następnego o 6626 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyłączając wpływ transakcji swap, wydatki na obsługę obligacji hurtowych były niższe od planowanych w ustawie budżetowej o 3060,6 mln zł. Wynikało to przede wszystkim z mniejszej o 9,2% wartości sprzedaży obligacji, od których koszty ponoszone były już w 2025 r. Wzrost wydatków poniesionych na obsługę obligacji skarbowych w porównaniu do poprzedniego roku wynikał z przyrostu zadłużenia oraz większych odkupów obligacji z następnych lat.

Wykonanie wydatków na obsługę obligacji oszczędnościowych oferowanych inwestorom indywidualnym w kwocie 5255,2 mln zł było niższe od początkowo prognozowanego o 8,4% i o 46,7% niższe od wydatków poniesionych w 2024 r. Niższe wydatki dotyczyły przede wszystkim odsetek od czteroletnich obligacji oszczędnościowych indeksowanych inflacją (COI), tj. 1051,5 mln zł mniej niż pierwotnie planowano i o 4917,9 mln zł mniej niż rok wcześniej. Było to częściowo wynikiem niższej realizacji kosztów z tytułu obsługi przedterminowych wykupów obligacji. Po okresie wzmożonych przedterminowych wykupów realizowanych w 2024 r. trend ten dla obligacji czteroletnich odwrócił się w 2025 roku. Niższa realizacja kosztów w porównaniu do poprzedniego roku wynikała także z niższego poziomu stóp procentowych wszystkich serii obligacji oszczędnościowych obsługiwanych w 2025 r. średnio o 0,56 punktu procentowego.

W 2025 r. sprzedaż obligacji oszczędnościowych utrzymywała się na wysokim poziomie 74 908,9 mln zł, choć nieco niższym niż w rok wcześniej, kiedy osiągnęła rekordową wysokość 82 631,3 mln zł. Największy udział w sprzedaży stanowiły roczne oszczędnościowe obligacje skarbowe o oprocentowaniu zmiennym, opartym o stopę referencyjną NBP (ROR) oraz trzyletnie obligacje oszczędnościowe o stałym oprocentowaniu (TOS), obie serie odpowiadały za 35% i 37% sprzedaży detalicznej. Ponad 10% wszystkich sprzedanych obligacji w 2025 r. należało do obligacji czteroletnich (COI). Sprzedaż obligacji oszczędnościowych w 2025 r. przełożyła się na koszty obsługi jedynie tych obligacji, które w swojej konstrukcji mają wbudowaną comiesięczną wypłatę odsetek²⁶⁸.

Po pięciu latach przerwy, w styczniu 2025 r. Minister Finansów wznowił emisję bonów skarbowych. W ofercie znalazły się bony o terminach zapadalności od 37 do 52 tygodni służące do bieżącego zarządzania płynnością oraz finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki z tego tytułu w wysokości 489 mln zł zwiększonej do 599 mln zł. Faktyczne wykonanie wyniosło 594,1 mln zł, tj. o 21,5% więcej niż pierwotnie zakładano i na poziomie 99% planu po zmianach. Wyższe niż pierwotnie planowano wydatki na dyskonto z tytułu emisji bonów skarbowych wynikały z dłuższej zapadalności oraz wyższej rentowności sprzedanych bonów. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę²⁶⁹, że średnioroczna rentowność bonów skarbowych sprzedawanych w 2025 r. wyniosła 5,44% (bony krótkie, tj. sprzedawane i wykupywane w tym samym roku) oraz 4,63% (bony długie) i była wyższa od średniej rentowności dwuletn-

²⁶⁸ Dotyczyło to trzymiesięcznych oszczędnościowych obligacji skarbowych o oprocentowaniu stałym oraz rocznych i dwuletnich oszczędnościowych obligacji skarbowych o zmiennej stopie procentowej. Ich udział w całej kwocie kosztów z tytułu obsługi obligacji oszczędnościowych w 2024 r. wyniósł 24,7%.

²⁶⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, nr KFP.410.1.12.2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

nich obligacji zerokuponowych w tym samym okresie (4,41%), wykorzystywanych także do zapewnienia płynności budżetu państwa.

W 2025 r. z tytułu odsetek od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów wydatkowano 5735,7 mln zł, tj. 26,3% powyżej kwoty przyjętej w planie pierwotnym i 99,5% planu po zmianach. Wydatki te były też wyższe niż w 2024 r. o 716 mln zł, tj. o 14,3%. W obu przypadkach powodem były wyższe stany wszystkich rodzajów depozytów (w szczególności terminowych oraz jednostek prokuratury), pomimo niższego w porównaniu do prognoz i roku poprzedniego, średniego oprocentowania depozytów terminowych²⁷⁰ (oprocentowanie to uzależnione jest od stawek WIBID i stopy NBP) oraz niższego oprocentowania depozytów *overnight*²⁷¹, dla których podstawą jest stopa depozytowa NBP.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje wyniosły 347,4 mln zł, tj. o 52,2 mln zł (o 13,1%) mniej niż prognozowano i o 69,7 mln zł (o 16,7%) mniej niż w 2024 r.

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

W 2025 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 10 109,9 mln zł, co stanowiło 79,5% planu po zmianach. W porównaniu do wydatków w 2024 r. ich poziom zwiększył się o 1969,1 mln zł, tj. o 24,2%, co wynikało ze zwiększenia obsługiwanego długu zagranicznego służącego finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Średnioroczne kursy euro, dolara amerykańskiego oraz jena japońskiego ukształtowały się na niższym poziomie niż w 2024 r. powodując zmniejszenie kosztów w porównaniu do poprzedniego roku o około 200 mln zł.

Tabela 23. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	w mln zł			
OGÓŁEM	5 034,3	6 849,4	8 140,8	10 109,9
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego, w tym od:				
obligacji, w tym:	4 974,9	6 757,3	8 021,1	10 035,0
transakcje Currency Interest Rate Swap	4 590,0	5 114,4	6 198,2	7 374,0
kredytów i pożyczek	-319,1	-377,2	-557,0	-701,8
	384,9	1 641,5	1 773,7	2 609,7
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	59,4	92,1	119,7	74,8

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

²⁷⁰ Średnio o 31 punktów bazowych w porównaniu do prognoz i o 79 punktów bazowych w porównaniu do roku poprzedniego.

²⁷¹ Średnio o 27 punktów bazowych w porównaniu do prognoz i o 65 punktów bazowych w porównaniu do roku poprzedniego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W kosztach obsługi zadłużenia zagranicznego najwyższy udział, tj. blisko 80% miały wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych.

W 2025 r. wydatki z tytułu obsługi zagranicznych skarbowych papierów wartościowych zrealizowano w wysokości 7374 mln zł, w tym saldo transakcji Currency Interest Rate Swap (CIRS)²⁷² zawartych w latach 2014-2025 powodujące pomniejszenie tych wydatków wyniosło minus 701,8 mln zł. W porównaniu do planu po zmianach wykonanie wydatków z tytułu obsługi odsetek i dyskonto od obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne było niższe o 844,5 mln zł w związku z niższym kursem złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego niż pierwotnie prognozowano. Koszty obsługi obligacji zagranicznych były wyższe o 1175,8 mln zł niż w 2024 r. głównie z powodu przyrostu zadłużenia.

W 2025 r. przeprowadzono sześć emisji obligacji na rynkach zagranicznych, z tego cztery w euro, od których odsetki będą płacone począwszy od 2026 r. oraz dwie w dolarach amerykańskich, które miały wpływ na wydatki roku 2025.

Wydatki na obsługę kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe oraz pożyczek z Unii Europejskiej wyniosły 2609,7 mln zł i były niższe niż pierwotnie zakładano o 1736,8 mln zł, natomiast wyższe od wydatków w 2024 r. o 836 mln zł. Związane to było głównie z kosztami finansowania pożyczki otrzymanej z Unii Europejskiej na realizację Krajowego Planu Odbudowy w kwocie 1164 mln zł, które nie wystąpiły w 2024 r. natomiast były niższe niż prognozowano na 2025 r.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowane zostały w wysokości 167,5 mln zł, a następnie w trakcie roku zmniejszone do 75,5 mln zł. Wykonanie wyniosło 74,8 mln zł, tj. 99% planu. W porównaniu do 2024 r. poniesione wydatki były niższe o 44,9 mln zł. Niższe wykonanie wydatków związane było z poniesieniem niższych opłat za przygotowanie emisji obligacji zagranicznych w stosunku do 2024 r.²⁷³

Środki własne Unii Europejskiej

W budżecie państwa na 2025 r. wydatki dotyczące składki jaką Polska przekazuje do budżetu Unii Europejskiej zostały ujęte w części *Środki własne Unii Europejskiej*. Zgodnie z art. 125 ust. 2 ustawy o finansach publicznych²⁷⁴ do środków własnych Unii Europejskiej zalicza się:

- udział we wpływach z ceł, opłat rolnych i cukrowych,
- środki obliczone na podstawie podatku od towarów i usług, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów Unii Europejskiej,

²⁷² Transakcje Currency Interest Rate Swap to operacje na instrumentach pochodnych polegające na okresowej wymianie płatności odsetkowych naliczonych od kwot nominalnych w różnych walutach i według różnych stóp procentowych. Saldo transakcji ma wartość ujemną, gdy suma płatności dokonanych przez Ministra Finansów jest niższa niż kwota uzyskana od partnerów transakcji. Podobnie jak w 2024 r. celem tych transakcji była zamiana waluty przepływów wynikających z emisji obligacji w dolarach amerykańskich, tj. waluty o wyższej zmienności na walutę o niższej zmienności, tj. euro.

²⁷³ W 2024 r. przeprowadzono 13 emisji obligacji zagranicznych, natomiast w 2025 r. – sześć.

²⁷⁴ Przepis art. 125 ustawy o finansach publicznych uchylony ustawą z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2026 r. poz. 426), która weszła w życie 14 kwietnia 2026 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- środki obliczone na podstawie wartości rocznego dochodu narodowego brutto.

W 2025 r. do środków własnych Unii Europejskiej zaliczały się te same kategorie wydatków, co w roku poprzednim, tj.:

- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie dochodu narodowego brutto,
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie podatku VAT,
- tradycyjne środki własne,
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi (dalej: środki własne od plastiku),
- mechanizmy korekcyjne polegające na obniżeniu wpłat opartych na dochodzie narodowym brutto.

Wysokość składki dotyczącej środków własnych z tytułu dochodu narodowego brutto jest kalkulowana poprzez podzielenie niepokrytych potrzeb budżetowych Unii Europejskiej pomiędzy państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jest to podział proporcjonalny do udziału dochodu narodowego brutto danego państwa członkowskiego w łącznej wartości tego dochodu wszystkich państw członkowskich.

Wysokość składki z tytułu VAT polega na zastosowaniu jednolitej stawki poboru VAT w wysokości 0,3% do podstawy VAT, obliczonej dla każdego państwa członkowskiego zgodnie z zasadami wspólnotowymi.

Do tradycyjnych środków własnych zalicza się opłaty celne pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej. W odniesieniu do tradycyjnych środków własnych Unii Europejskiej państwa członkowskie odprowadzają do budżetu ogólnego Unii Europejskiej 75% pobranych opłat, natomiast pozostałe 25% zatrzymują jako tzw. „koszty poboru”.

Wysokość wpłaty środków własnych od plastiku obliczana jest na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi. Jednolita stawka wynosi 0,80 euro za każdy kilogram odpadów w danym roku.

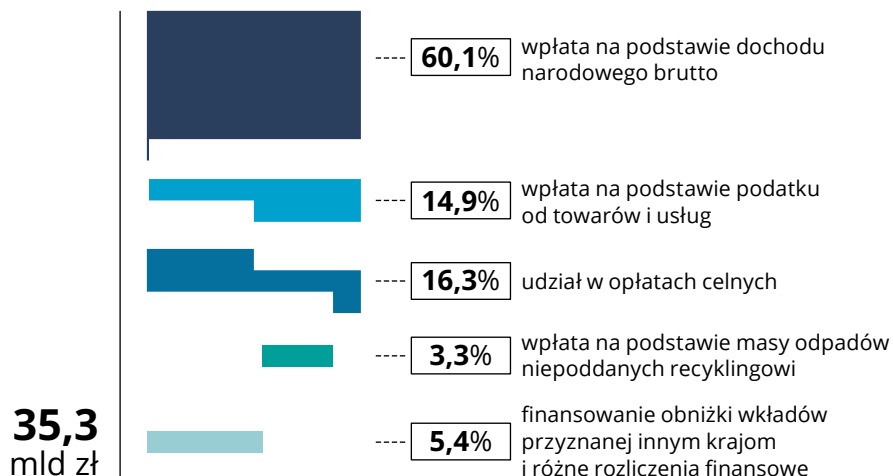
Zrealizowane wydatki w części *Środki własne Unii Europejskiej* wyniosły 35 287,7 mln zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach.

Wydatki w 2025 r. stanowiły 106,3% wydatków zrealizowanych w 2024 r. Wzrost tych wydatków rok do roku wynikał ze zwiększenia składki obliczonej na podstawie dochodu narodowego brutto, udziału w opłatach celnych i mechanizmów korekcyjnych, a także odsetek za opóźnienia w przekazywaniu środków własnych Unii Europejskiej.

Na koniec 2025 r. w części *Środki własne Unii Europejskiej* wystąpiła nadpłata polskiej składki w kwocie 9,6 mln zł z tytułu dochodu narodowego brutto, której rozliczenie zostało dokonane poprzez pomniejszenie płatności składki za styczeń 2026 r. Na koniec 2025 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 48. Struktura wydatków budżetu państwa na sfinansowanie składki do Unii Europejskiej w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Struktura wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wpłaty polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej nie uległa w porównaniu z rokiem poprzednim większym zmianom. Również w 2025 r. najwyższy udział miała wpłata oparta na dochodzie narodowym brutto (60,1%), a suma opłat celnych oraz składki obliczanej na podstawie podatku od towarów i usług kształtowała się na poziomie 31,2% łącznej kwoty składki (w 2024 r. – 32%).

Tabela 24. Wysokość składki do budżetu Unii Europejskiej w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	mln zł			
OGÓŁEM	34 293,9	30 313,6	33 198,0	35 287,7
Wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto	19 731,4	16 847,0	18 734,7	21 218,0
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towarów i usług	4 201,7	4 874,8	5 655,4	5 252,0
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	6 330,1	4 471,5	4 992,3	5 740,5
Wpłata z tytułu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi	2 596,7	2 490,9	2 045,0	1 162,3
Wpłata z tytułu finansowania obniżki przyznanej dla Austrii, Danii, Niemiec i Szwecji na lata 2021-2027	1 430,6	1 629,4	1 768,6	1 877,7
Różne rozliczenia finansowe (odsetki)	3,4	0,0	1,9	37,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2022-2025 Polska zajmowała szóste miejsce wśród państw członkowskich pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 125 ust. 3 ustawy o finansach publicznych do środków własnych Unii Europejskiej zalicza się również odsetki i kary za nieterminowe lub nieprawidłowo naliczone płatności.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W 2025 r. w części *Środki własne Unii Europejskiej*, w związku z ustaleniami kontroli Komisji Europejskiej zapłacono odsetki w łącznej wysokości 37,1 mln zł. Zapłata odsetek wynikała z nieterminowego zrealizowania 591 wpłat z tytułu udziału w opłatach celnych w okresie od 21 kwietnia 2014 r. do 20 kwietnia 2023 r. Opóźnienia skutkujące zapłatą odsetek wystąpiły poza zakresem odpowiedzialności dysponenta części *Środki własne Unii Europejskiej*.

Finansowanie działalności Policji

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w Komendzie Głównej Policji oraz we wszystkich komendach wojewódzkich Policji i Komendzie Stołecznej Policji NIK stwierdziła między innymi nierzetelne planowanie wydatków, dokonywanie płatności z przekroczeniem terminów wymagalności, zaciąganie zobowiązań i dokonywanie płatności z przekroczeniem limitów określonych w planach finansowych oraz dopuszczenie do powstania i zapłaty odsetek od nieterminowych płatności²⁷⁵. W związku z powyższym w kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. NIK zweryfikowała w Komendzie Głównej Policji oraz w ośmiu komendach wojewódzkich Policji²⁷⁶, czy działania komendantów Policji przyczyniły się do poprawy jakości i rzetelności planowania wydatków budżetowych oraz terminowego regulowania zobowiązań.

W wyniku przeprowadzonych kontroli ustalono, że proces poprzedzający II etap planowania budżetu państwa, tj. etap w którym sporządzane są materiały planistyczne do projektu ustawy budżetowej w ramach wszystkich grup ekonomicznych, w siedmiu z ośmiu skontrolowanych komendach rozpoczął się w maju 2024 r. tj. dwa miesiące przed przyznaniem przez Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków na 2025 r. W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy proces planowania wydatków bieżących rozpoczął się w marcu 2024 r.

Komendant Główny Policji w maju 2024 r. polecił komendantom wojewódzkim Policji dokonanie rozpoznania potrzeb do sfinansowania w 2025 r. W czerwcu 2024 r. tj. na miesiąc przed przyznaniem wstępnych kwot wydatków, Komendant Główny Policji takie polecenie ponowił. Ostatecznie materiały planistyczne zostały sporządzone w oparciu o wstępne kwoty wydatków na 2025 r. i przekazane pod koniec lipca 2024 r. W każdym z powyższych terminów komendanci wojewódzcy Policji przekazywali informację o dodatkowych potrzebach finansowych, które nie znalazły zabezpieczenia w ustalonych limitach, o co NIK wnioskowała w 2024 r.

W skontrolowanych komendach wojewódzkich Policji stwierdzono, że proces ten przebiegał rzetelnie i został oparty na identyfikacji potrzeb dokonanych w komórkach merytorycznych z wykorzystaniem między innymi danych historycznych, wskaźników inflacji, informacji dotyczących kontynuacji zawartych lub przewidywanych do zawarcia nowych umów.

W Komendzie Wojewódzkiej z siedzibą w Radomiu w regulacjach wewnętrznych określone zostały procedury dotyczące prac planistycznych, a w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie procedury w sprawie szczegółowych zasad planowania dochodów i wydatków budżetu państwa.

²⁷⁵ *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku* Tom I str. 45 i Tom II str. 130-144.

²⁷⁶ W Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Lublinie, Olsztynie, Radomiu i Wrocławiu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Natomiast w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Lublinie oraz Wrocławiu takie procedury nie zostały opracowane, a proces planistyczny realizowany był w oparciu o przepisy noty budżetowej²⁷⁷ i wytyczne Komendanta Głównego Policji.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach Policji wydatki znane na etapie planowania finansowane były ze środków rezerwy celowej. Dotyczyło to w szczególności wydatków na świadczenie motywacyjne oraz wydatków na funkcjonowanie Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości. Nie wynikało to jednak z nierzetelnego procesu planowania w tych jednostkach, a działań podjętych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Finansów.

W przypadku wydatków na świadczenie motywacyjne Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłosił Ministrowi Finansów potrzebę ujęcia 1/3 wydatków na ten cel w rezerwie celowej bez przeprowadzenia szczegółowej analizy potrzeb w tym zakresie, co NIK uznała za nieprawidłowe²⁷⁸.

W przypadku finansowania działalności Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości wynikało to z uwzględnienia przez Ministra Finansów we wstępnej kwocie wydatków na 2025 r. wartości niższej, niż wynikało to z kosztów określonych w Ocenie Skutków Regulacji dotyczących ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości.

Pomimo, że wszyscy skontrolowani komendanci wojewódzcy Policji wskazywali na każdym z wyżej wymienionych etapów planowania niedoszacowanie budżetu, na co również wskazał Komendant Główny Policji przekazując materiały planistyczne do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a ten do Ministra Finansów, to nie zostały one w pełni uwzględnione w planach finansowych tych jednostek według ustawy budżetowej na 2025 r. W wyniku powyższego we wszystkich skontrolowanych komendach wojewódzkich w trakcie roku zidentyfikowano wystąpienie zaangażowania wydatków przewyższające plan finansowy. Natomiast w żadnej ze skontrolowanych jednostek nie stwierdzono zobowiązań wymagalnych, ani zapłaty odsetek od nieterminowych płatności powstałych w 2025 r.

Pomimo działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w dalszym ciągu nie zabezpieczono w pełni potrzeb Policji, co powodowało istotne trudności w zakresie realizacji wydatków, o czym świadczy choćby występowanie zaangażowania wydatków ponad posiadane limity wydatków budżetowych.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnioskuje, zarówno do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jak i Ministra Finansów, o wypracowanie obiektywnego i efektywnego mechanizmu szacowania minimalnego poziomu potrzeb Policji. Mechanizm ten powinien uwzględniać zidentyfikowane i rzetelnie wycenione zadania na podstawie informacji pozyskanych między innymi od komendantów wojewódzkich

²⁷⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

²⁷⁸ Wystąpienie pokontrolne po kontroli P/25/011 – *Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2025* przeprowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, nr KFP.410.9.2.2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

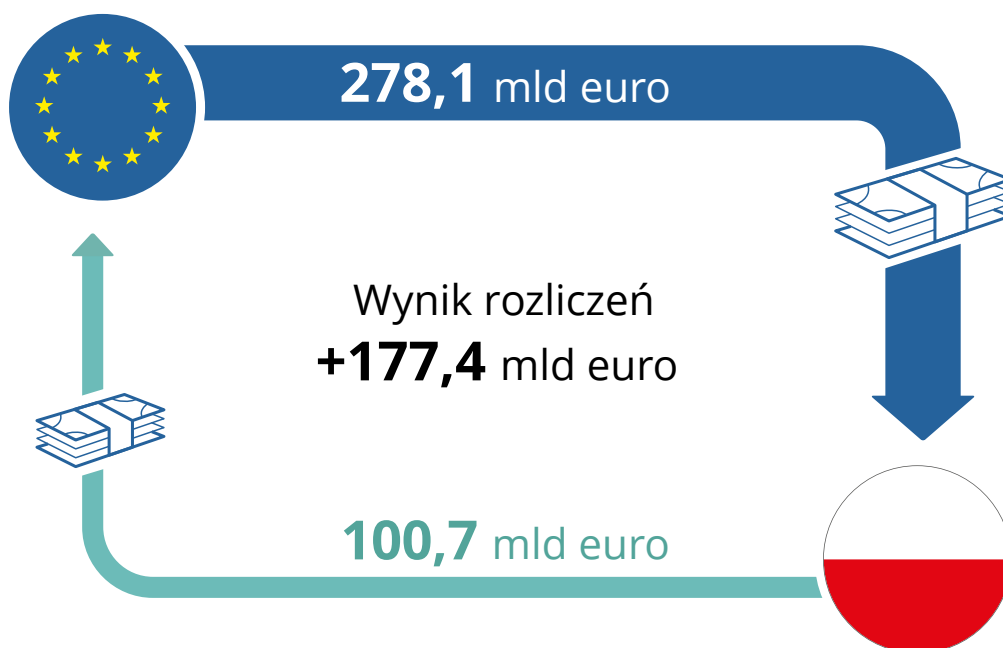
Policji, ich analizę, weryfikację oraz selekcję niezbędnych do poniesienia wydatków. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że formacja taka jak Policja nie może borykać się rokrocznie z problemem niedofinansowania i angażowania środków, których *de facto*, jak wynika z ustaleń kontroli, nie posiada w planach finansowych.

NIK dostrzega działania podjęte w celu poprawy sytuacji finansowej Policji, obejmujące zarówno zwiększenie planu finansowego Policji o 1 mld zł zgodnie z deklaracją Prezesa Rady Ministrów, jak i kontynuację funkcjonowania w 2025 r. programu modernizacji Policji²⁷⁹. Zauważa również działania mające na celu poprawę warunków pracy i służby w Policji, w tym w szczególności w zakresie zwiększenia atrakcyjności służby w Policji.

Nie zmienia to faktu, że Komendant Główny Policji w lipcu 2024 r. wskazał na potrzeby w wysokości ponad 5 mld zł, które nie zostały zabezpieczone we wstępnej kwocie wydatków na 2025 r. i jak wynika z przeprowadzonych kontroli, problem niedofinansowania Policji nadal istnieje. Należy zatem podjąć niezwłocznie działania mające na celu zapewnienia środków finansowych gwarantujących stabilne finansowanie jednostek Policji.

3.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2004-2025



Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 89 507,1 mln zł i stanowiły 64,9% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2025. Na niski w stosunku do planu wskaźnik wykonania wydatków budżetu środków europejskich ogółem, w znacznym zakresie wpływ miał poziom realizacji wydatków na Krajowy Plan Odbudowy – 43,7% (zaplanowano 52 175,6 mln zł, natomiast wydatkowano 22 798,7 mln zł). Gdyby wydatków tych nie brać

²⁷⁹ Program Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

pod uwagę, stopień wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich wyniósłby 77,8%. W porównaniu do wykonania w 2024 r. wydatki budżetu środków europejskich były w 2025 r. o 24 212,1 mln zł, tj. o 37,1% wyższe.

W 2025 r. wydatki budżetu środków europejskich realizowane były w czterech grupach ekonomicznych: *Dotacje i subwencje*, *Wydatki bieżące jednostek budżetowych*, *Wydatki majątkowe* oraz *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Wydatki poniesione w ramach trzech pierwszych z wyżej wymienionych grup stanowiły prawie 100% wszystkich wydatków.

Tabela 25. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2022–2025 według grup ekonomicznych

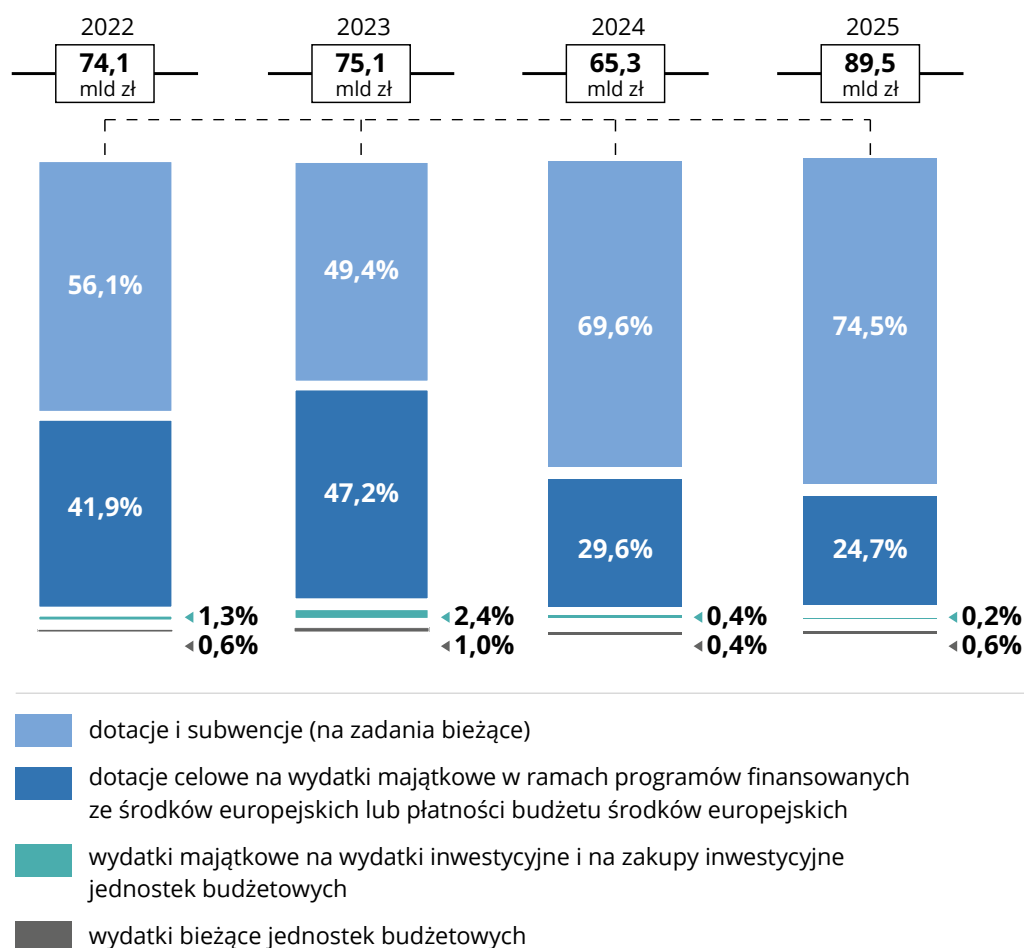
Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	mld zł			
OGÓŁEM, w tym:	74,1	75,1	65,3	89,5
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	41,6	37,1	45,5	66,6
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	0,4	0,8	0,2	0,5
Wydatki majątkowe, w tym:	32,1	37,2	19,6	22,3
Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	1,0	1,8	0,3	0,2
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych ze środków europejskich lub płatności budżetu środków europejskich	31,1	35,4	19,3	22,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2025 r. udział wydatków grupy *Dotacje i subwencje* (74,5%) w wydatkach budżetu środków europejskich był znacznie wyższy od udziału grupy *Wydatki majątkowe* (24,7%), co wynikało ze wzrostu wydatków na krajowe i regionalne programy Umowy Partnerstwa 2021-2027 o 21,6 mld zł, Krajowy Plan Odbudowy – o 13,3 mld zł oraz Wspólną Politykę Rolną – o 2,5 mld zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 49. Udział wydatków budżetu środków europejskich według grup ekonomicznych w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Szczegóły wydatkowania środków z budżetu środków europejskich w ramach poszczególnych programów, instrumentów oraz Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybackiej i Krajowego Planu Odbudowy – części grantowej przedstawia niniejsza tabela.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 26. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2024–2025 według programów

Wyszczególnienie	2024	2025		4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	65 295,0	93 135,5	89 507,1	96,1
Umowa Partnerstwa 2021-2027	16 229,1	41 391,1	37 791,2	91,3
Program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki	926,7	3 095,3	2 639,0	85,3
Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego	881,9	2 666,4	2 153,4	80,8
Program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej	591,4	1 666,3	1 652,5	99,2
Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko	4 678,2	16 015,9	14 944,2	93,3
Program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy	972,1	1 191,8	926,3	77,7
Program Fundusze Europejskie dla województw	8 178,9	16 755,4	15 475,9	92,4
Instrument „Łącząc Europę” 2021-2027	438,1	970,8	970,7	100,0
Program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027	273,3	354,7	354,6	100,0
Program Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027	85,5	358,9	342,3	95,4
Umowa Partnerstwa 2014-2020	13 517,7	965,4	961,7	99,6
Instrument „Łącząc Europę” 2014-2020	928,2	318,4	318,4	100,0
Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020	70,8	0,0	0,0	98,0
Wspólna Polityka Rolna	23 473,0	25 937,1	25 932,6	100,0
Krajowy Plan Odbudowy - część grantowa	9 547,2	22 798,7	22 798,7	100,0
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG III i IV Perspektywy Finansowej	723,4	19,2	16,5	86,0
Szwajcarsko-Polsko Program Współpracy II	6,4	21,1	19,8	93,7
Narodowa Strategia Spójności 2007-2013	2,3	0,5	0,5	100

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W okresie 2004-2025, w ramach poszczególnych perspektyw finansowych polityki spójności, Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej 170,7 mld euro. W latach 2014-2025 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. W Perspektywie Finan-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

sowej 2021-2027, w ramach polityki spójności, Unia Europejska przeznaczyła do wykorzystania dla naszego kraju ponad 76 mld euro²⁸⁰.

Perspektywa Finansowa 2021-2027. Programy krajowe i regionalne²⁸¹

Do końca 2025 r. z beneficjentami krajowych i regionalnych programów w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 zawarto 23 495 umów o dofinansowanie projektu²⁸². Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 185 644 mln zł, co stanowiło 58,5% alokacji na lata 2021-2027.

Tabela 27. Zawarte umowy o dofinansowanie projektu w ramach programów krajowych i regionalnych 2021–2027 według stanu na 31 grudnia 2025 r.

Fundusze Europejskie	Zawarte umowy/wydane decyzje o dofinansowaniu projektu			Poziom realizacji alokacji na lata 2021-2027
	Liczba	ogółem wartość wydatków kwalifikowalnych	w tym: środki UE	
		mln zł		%
OGÓŁEM	23 495	276 772,7	185 644	58,5
Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko	767	98 053,0	59 594,4	58,2
Program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki	1889	29 123,5	18 054,3	53,5
Program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy	121	6 395,2	4 609,5	54,8
Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego	935	15 579,1	12 921,1	75,4
Program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej	1424	12 433,3	8 650,1	77,1
Program Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich	90	1 950,7	1 554,8	66,8
16 Programów Regionalnych	18 269	113 237,9	80 259,7	56,5

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej (certyfikacja) do końca 2025 r. w ramach programów krajowych i regionalnych, odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej, wyniosła 47 860,6 mln zł, co stanowiło 15,1% alokacji na lata 2021-2027.

²⁸⁰ Z tego 72,2 miliarda euro z polityki spójności oraz 3,8 mld euro z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

²⁸¹ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 34 – Rozwój regionalny*.

²⁸² Ilość i wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowanie projektu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Szczegóły dotyczące kwot wydatków certyfikowanych zaprezentowano w tabeli numer 28.

Tabela 28. Realizacja programów krajowych i regionalnych w ramach Perspektywy Finansowej 2021–2027 według stanu na 31 grudnia 2025 r.

Fundusze Europejskie	Wartość alokacji na lata 2021-2027		Wydatki wykazane w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność (środki UE)		5:3
	mln euro	mln zł	mln euro	mln zł	%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	74 935,1	317 312,9	11 195,3	47 860,6	15,1
Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko	24 188,2	102 425,1	4153,5	17 741,3	17,3
Program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki	7 973,2	33 762,7	724,4	3 099,7	9,2
Program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy	1 988,0	8 418,4	346,7	1 499,7	17,8
Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego	4 049,1	17 145,9	620,2	2 669,1	15,6
Program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej	2 650,1	11 221,9	440,1	1 880,6	16,8
Program Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich	550,0	2 329,0	184,0	789,7	33,9
16 Programów Regionalnych	33 536,4	142 010,0	4726,4	20 180,5	14,2

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Na koniec 2025 r. we wszystkich krajowych i regionalnych programach cele określone zgodnie z zasadą n+3 na 2025 r. zostały zrealizowane łącznie na poziomie 131,2%²⁸³.

Plan certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej w 2025 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich dla PF 2021-2027 został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów 17 lutego 2025 r. Minimalną docelową wartość planowanych wydatków kwalifikowalnych do zadeklarowania do Komisji Europejskiej w 2025 r. okre-

²⁸³ Zgodnie z art. 105 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 Komisja Europejska umarza zobowiązanie dotyczące każdej kwoty w ramach programu, która nie została wykorzystana na płatności zaliczkowe zgodnie z art. 90 lub w odniesieniu do której nie przedłożono wniosku o płatność zgodnie z art. 91 i 92 do dnia 31 grudnia trzeciego roku kalendarzowego następującego po roku, w którym zaciągnięto zobowiązania budżetowe na lata 2021-2026. W przypadku PF 2021-2027 pierwszy poziom wydatków kwalifikowalnych jakie należało zadeklarować do Komisji Europejskiej w celu uniknięcia anulowania zobowiązań wyznaczony został na koniec 2025 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

ślono na 46 185,1 mln zł, z tego 25 142,9 mln zł w ramach sześciu krajowych programów i 21 042,2 mln zł w ramach 16 programów regionalnych. Uwzględniając wydatki certyfikowane narastająco na koniec 2024 r., cel certyfikacji do końca 2025 r. określono na 66 826,3 mln zł, co miało umożliwić zawniaskowanie do Komisji o płatności ze środków Unii Europejskiej w wysokości około 12,8 mld euro, tj. średnio 17,1% alokacji Unii Europejskiej na lata 2021-2027. W 2025 r. certyfikowano do Komisji Europejskiej łącznie 37 337,4 mln zł, co stanowiło 80,8% celu certyfikacji na 2025 r., z tego: 21 484,4 mln zł w programach krajowych (85,4% celu) oraz 15 853 mln zł w ramach 16 programów regionalnych (75,3% celu).

Realizacja certyfikacji wydatków poniżej planu wynikała między innymi z:

- wstrzymania procesu certyfikacji w programie Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki²⁸⁴, z uwagi na podejrzenie występowania nieprawidłowości, trwające audyty i kontrole Instytucji Zarządzającej, Instytucji Audytowej oraz Komisji Europejskiej,
- wolniejszego tempa realizacji projektów, co przekładało się na niższą niż planowano kwotę wydatków rozliczanych w projektach (beneficjenci wnioskowali o zmiany harmonogramów płatności, przesuwając realizację części zadań na 2026 r.),
- opóźnień terminu rozpoczęcia projektów, zmian koncepcji realizacji projektów, czy rezygnacji z realizacji projektów,
- możliwości uruchomienia części naborów dopiero po zakończeniu poprzedzającego pilotażu, co w połączeniu z opóźnieniami w realizacji projektów pilotażowych powodowało konieczność odłożenia w czasie uruchomienia niektórych przedsięwzięć,
- znacząco niższego niż zakładano zainteresowania beneficjentów zaliczkami, odnotowanego w szczególności wśród większych podmiotów realizujących wysokowartościowe projekty.

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej prezentuje stanowisko, że niepełna realizacja założeń Planu certyfikacji na koniec 2025 r. nie przekłada się bezpośrednio na ryzyko utraty części alokacji w związku z zasadą n+3, gdyż cel certyfikacji został, w sposób zamierzony, określony na poziomie wyższym. Ponieważ minimalny poziom certyfikacji zabezpieczający Polskę przed utratą części alokacji wyznaczony na koniec 2025 r. został osiągnięty, zatem w opinii Ministra nie występuje ryzyko utraty dostępnych dla Polski środków.

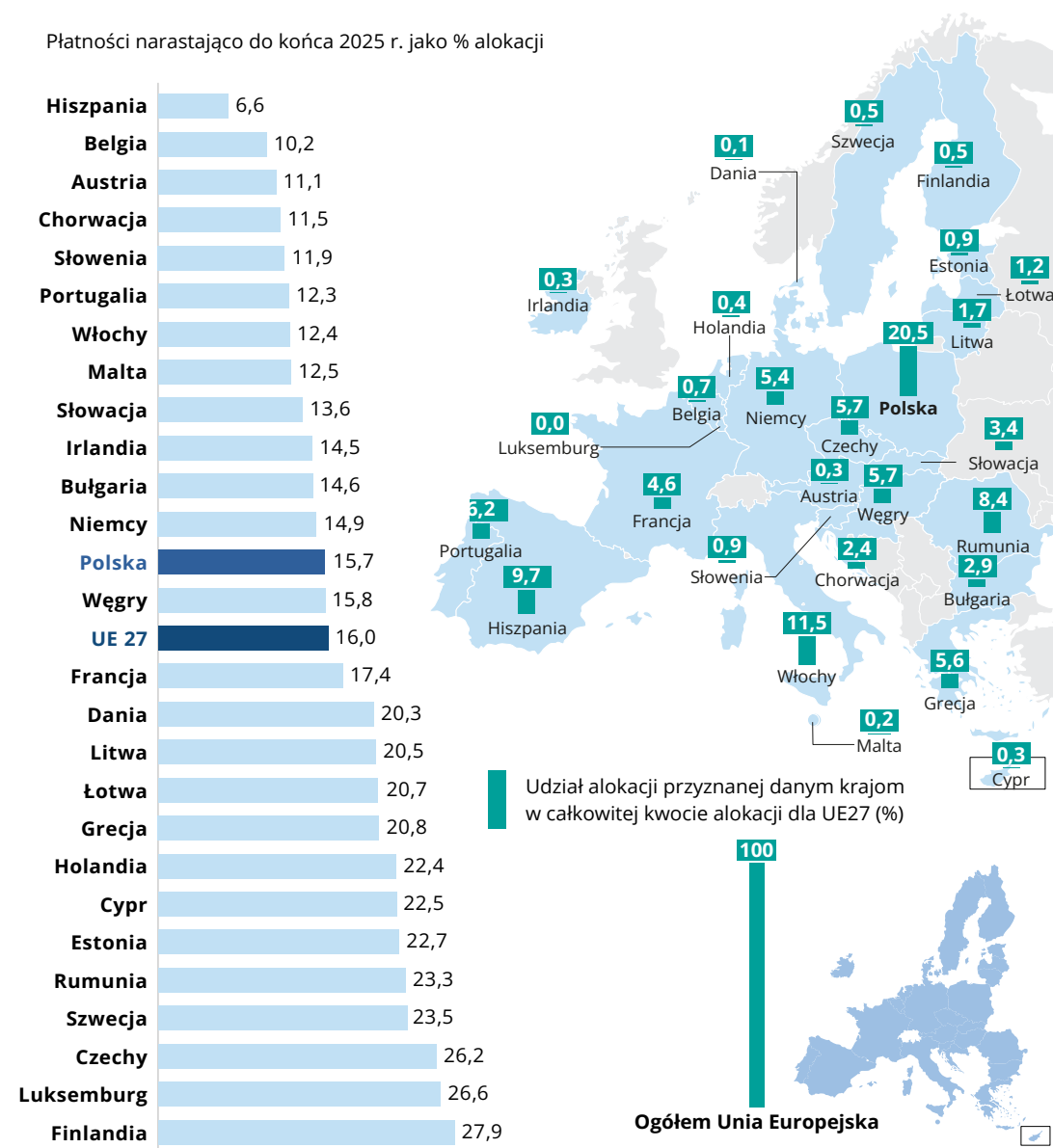
Najwyższa Izba Kontroli odnotowuje znaczny, bo prawie trzykrotny wzrost wskaźnika certyfikacji (z 5,3% do 15,1%), jednakże różnica między nim a wskaźnikiem wykorzystania alokacji na poziomie kontraktacji (58,5%) jest w ocenie Izby wysoka. Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na konieczność zapewnienia skutecznych działań w celu przyspieszenia certyfikacji zaplanowanych środków w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027.

W ramach krajowych i regionalnych programów Perspektywy Finansowej 2021-2027 Komisja Europejska do końca 2025 r. (ujęcie narastające) zrefundowała Polsce wydatki na kwotę 8014 mln euro.

²⁸⁴ W działaniu 1.1 Ścieżka SMART.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 50. Poziom płatności z Komisji Europejskiej w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej na koniec 2025 r. w odniesieniu do alokacji oraz podział alokacji pomiędzy różne kraje Unii Europejskiej – Perspektywa Finansowa 2021-2027



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Zgodnie z art. 18 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060²⁸⁵ do 31 marca 2025 r., w odniesieniu do każdego programu, państwo członkowskie przedkłada Komisji Europejskiej ocenę wyniku przeglądu śródkresowego, w tym propozycję ostatecznej alokacji kwoty elastyczności.

Oceny wyniku przeglądu śródkresowego wraz z zaproponowanymi zmianami w programie przekazano w ramach każdego z programów w obowiązującym terminie. W ramach tych ocen zaproponowano między innymi dla programu:

- Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki - wprowadzenie nowego, odrębnego priorytetu 5 *Wsparcie projektów realizujących cele inicjatywy STEP*²⁸⁶, utworzenie nowego instrumentu finansowego w formie pożyczki w ramach priorytetu 1 *Wsparcie dla przedsiębiorców*, realokację środków w ramach priorytetu 2 *Środowisko sprzyjające innowacjom* - na działania w celu wypełnienia luki między nauką a przedsiębiorstwami i realokację środków w ramach priorytetu 3 *Zazielenienie przedsiębiorstw* na działania *Kredyt ekologiczny* i *Zielony Fundusz Gwarancyjny*, przesunięcie zasobów z priorytetu 2 na priorytet 4 *Pomoc techniczna*;
- Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko - wprowadzenie dwóch nowych, odrębnych priorytetów: 9 *Wsparcie dla obszarów dotkniętych powodzią z Funduszu Spójności* i 10 *Wsparcie dla obszarów dotkniętych powodzią z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* przyczyniających się do realizacji celu *RESTORE*²⁸⁷ *Wspieranie inwestycji mających na celu odbudowę po klęsce żywiołowej, która wystąpiła w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2025 r.*, przeniesienie części środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z priorytetu I *Wsparcie dla sektorów energii i środowiska z Funduszu Spójność* do nowego priorytetu 9 oraz części środków Funduszu Spójności z priorytetu 2 *Wsparcie dla 26 z 53 sektorów energii i środowiska z EFRR* do nowego priorytetu 10;
- Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy - realokację środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z priorytetu 1 *Zwiększenie dostępu do ultraszybkiego internetu szerokopasmowego* do priorytetu 2 *Zaawansowane usługi cyfrowe* (bez realokacji środków między kategoriami regionów), wprowadzenie nowych działań w ramach priorytetów 1 i 2, w tym możliwości wspierania projektów mających na celu łagodzenie skutków klęsk żywiołowych; dodanie nowych wskaźników i odpowiednie dostosowanie wartości wskaźników docelowych;
- Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego - realokację części kwoty elastyczności dostępnej w ramach priorytetów 3 *Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami*

²⁸⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE. L. 2021. 231. 159), dalej: rozporządzenie 2021/1060.

²⁸⁶ Priorytet *STEP* (Strategic Technologies for Europe Platform) ma na celu wzmocnienie pozycji Europy na arenie międzynarodowej, zwiększenie jej konkurencyjności i odporności na wyzwania globalne, takie jak kryzysy klimatyczne czy geopolityczne.

²⁸⁷ Priorytet *RESTORE* umożliwia realizację interwencji skierowanych na usuwanie skutków powodzi i zwiększających odporność na przyszłe kataklizmy.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- i 5 *Innowacje społeczne* do priorytetów 1 *Umiejętności*, 2 *Opieka nad dziećmi i równowaga między życiem prywatnym i zawodowym* i 4 *Spójność społeczna i zdrowie* oraz odpowiednio między celami szczegółowymi (bez realokacji między funduszami i kategoriami regionów), dodanie nowych działań dotyczących integracji obywateli państw trzecich oraz relokacji dzieci z czterech dużych ukraińskich domów dziecka umieszczonych w Polsce do zdeinstytucjonalizowanych form opieki zastępczej, dostosowanie celów dla wskaźników ze względu na zmiany w alokacji i wzrost kosztów jednostkowych wynikających z inflacji;
- Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej – w wyniku pierwotnie przeprowadzonego przeglądu nie wnioskowano o dokonanie zmian. W uzupełnieniu przeglądu zaproponowano utworzenie dwóch nowych priorytetów dotyczących wsparcia infrastruktury kolejowej na rzecz poprawy mobilności cywilnej i wojskowej oraz wsparcia przystępnego cenowo mieszkalnictwa społecznego.

W wyniku przeglądu śródkresowego uruchomiono kwoty elastyczności we wszystkich 16 programach regionalnych. W 14 programach Instytucje Zarządzające Programami Regionalnymi dokonały przesunięć alokacji między priorytetami i modyfikacji uzgodnionych z Komisją Europejską (niezwiązanymi z uruchamianiem kwot elastyczności) oraz – w niektórych przypadkach – zmian związanych z tworzeniem nowych osi w priorytetach *STEP* lub *RESTORE*.

Zgodnie z art. 16 rozporządzenia 2021/1060 każde państwo członkowskie ustanawia ramy wykonania, które umożliwiają monitorowanie, sprawozdawczość oraz ewaluację wykonania programu w okresie jego wdrażania. Ramy wykonania obejmują między innymi cele pośrednie, które miały zostać osiągnięte do końca 2024 r., dotyczące wskaźników produktu; cele końcowe, które mają zostać osiągnięte do końca 2029 r. dotyczące wskaźników produktu i wskaźników rezultatu.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 i ust. 2 lit. b powyższego rozporządzenia Instytucje Zarządzające sporządziły i przekazały do Komisji Europejskiej zestawienia zawierające dane dotyczące postępów w zakresie osiągniętych wartości wskaźników w ramach funduszy Unii Europejskiej.

W przypadku Programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki w odniesieniu do wskaźników produktu, dla których określono cel końcowy na 2029 r. odnotowano realizację na poziomie od 2 do 208%. Stwierdzono także przypadki braku realizacji określonego celu. Między innymi: priorytet 5 *Wsparcie projektów realizujących cele inicjatywy STEP* został dodany do Programu w ramach przeglądu śródkresowego, a pierwsze konkursy rozpoczęły się dopiero w lipcu 2025 r. W przypadku innych priorytetów niski stopień realizacji wskaźników wynikał między innymi z nieznacznego zainteresowania wnioskodawców realizacją działań w określonym module lub z decyzji o rezygnacji z realizacji jednego z komponentów. W związku z tym, w ramach zmian Programu przyjętych przez Komitet Monitorujący, Instytucja Zarządzająca zaproponowała zmianę lub rezygnację z niektórych wskaźników.

W przypadku Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko we wskaźnikach produktu, dla których określono cel końcowy na 2029 r., odnotowano wskaźnik realizacji wynoszący od 1% do 1458%. Stwierdzono także przypadki braku reali-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

zacji określonego celu, co wynikało między innymi z niezakończenia procesu naborów w szczególności w projektach infrastruktury kolejowej. Zgodnie z informacjami podanymi przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej nastąpiła zmiana Programu obejmująca między innymi realokację co najmniej 10% zasobów finansowych na cele, o których mowa w art. 7a ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058²⁸⁸. W związku z powyższym wydłużył się okres na osiągnięcie wartości docelowych zdefiniowanych w programie wskaźników. Proces ogłaszania naborów, analizy i oceny wniosków o dofinansowanie oraz podpisywania umów przebiegał zgodnie z przyjętym harmonogramem, a poziom realizacji wskaźników był adekwatny do poziomu kontraktacji programu. Z szacowanej na podstawie podpisanych umów realizacji wskaźników produktu wynika, że 65 na 137 wskaźników było zakontraktowanych w powyżej 50%, przy czym dla 40 wskaźników zakontraktowanie celu końcowego wynosi minimum 100%.

W przypadku Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy we wskaźnikach produktu, dla których określono cel końcowy na 2029 r., odnotowano postęp wynoszący od 15% do 184%. Stwierdzono także przypadki braku realizacji określonego celu²⁸⁹, co było wynikiem wydłużenia procesu weryfikacji i zatwierdzania wniosków o płatność, jednakże Instytucja Zarządzająca nie zdiagnozowała zagrożeń realizacji wskaźników.

W przypadku Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego w odniesieniu do wskaźników produktu, dla których określono cel końcowy na 2029 r. odnotowano wskaźniki realizacji wynoszące od 1% do 225%. Stwierdzono także przypadki niezrealizowania określonego celu. W ocenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej niski poziom realizacji na koniec 2025 r. niektórych wskaźników wynikał przede wszystkim ze specyfiki projektów realizowanych w ramach tego Programu oraz sposobu pomiaru poszczególnych wskaźników. Wiele projektów Programu to przedsięwzięcia wieloletnie i etapowe. Realizacja niektórych projektów jest możliwa dopiero po wypracowaniu konkretnych rozwiązań w innych projektach Programu. Ministerstwo prognozuje, że postęp w realizacji wskaźników i osiąganie ich wartości docelowych będą widoczne na dalszych etapach wsparcia.

W przypadku Programu Fundusze Europejskie Polski Wschodniej dla wskaźników produktu, dla których określono cel końcowy na 2029 r., odnotowano wykonanie na poziomie od 29% do 318%. Zdaniem Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej niski poziom realizacji niektórych wskaźników wynikał ze zbyt wysokiego określenia poziomu celów końcowych w Programie²⁹⁰, gdyż na etapie ustalania celów końcowych nie można było uwzględnić rzeczywistych zakresów projektów kolejowych, które miały być finansowane ze środków Programu. Lista takich projektów nie była wówczas znana z uwagi na trwające prace nad Krajowym Programem Kolejowym do 2030 r. (z perspektywą do roku 2032)²⁹¹.

²⁸⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz. U.UE.L.2021.231.60) art. 7a ust. 5.

²⁸⁹ Dotyczyło to jedynie Priorytetu III *Pomoc Techniczna*.

²⁹⁰ Cel 49 - *Długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych – TEN-T* i Cel 50 *Długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych – poza TEN-T*.

²⁹¹ Program Fundusze Europejskie Polski Wschodniej FEPW został przyjęty decyzją wykonawczą Komisji z 6 października 2022 r., a Krajowy Program Kolejowy – 16 sierpnia 2023 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Cele końcowe na 2029 r. zostały ponadto zmienione/dostosowane w Programie decyzją Komisji Europejskiej z 4 marca 2026 r. Z kolei w przypadku celu 26 *Zielona infrastruktura wybudowana lub zmodernizowana w celu przystosowania się do zmian klimatu*, niska realizacja wynikała z założeń przyjętych do szacowania celu końcowego na etapie przygotowania Programu i trudności precyzyjnego określenia zapotrzebowania na *zieloną* infrastrukturę.

W przypadku programów regionalnych Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej nie identyfikuje ryzyka nieosiągnięcia celów wyznaczonych na rok 2029. W ocenie Ministerstwa, biorąc pod uwagę tempo wdrażania programów regionalnych oraz doświadczenia z poprzednich perspektyw, znaczny wzrost wartości realizacji celu końcowego na 2029 r. dla większości wskaźników, nastąpi po roku 2026.

Umowa Partnerstwa 2014-2020. Krajowe i regionalne programy operacyjne

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej (certyfikacja) do końca 2025 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej, wyniosła 368 512,8 mln zł, co stanowiło 105,2% alokacji na lata 2014-2020.

Od początku wdrażania Perspektywy Finansowej 2014-2020 do 31 grudnia 2025 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych zawarto z beneficjentami łącznie 102 660 umów o dofinansowanie²⁹² na kwotę ogółem 594 796,9 mln zł. W kwocie ogółem środki Unii Europejskiej wynosiły 350 344,3 mln zł²⁹³, co stanowiło 100% alokacji na lata 2014-2020.

W krajowych programach operacyjnych w części Unii Europejskiej certyfikacja wyniosła 213 697,2 mln zł, co stanowiło 102% alokacji. W przypadku regionalnych programów operacyjnych certyfikacja w ujęciu narastającym wyniosła 154 815,6 mln zł, tj. 109,8% alokacji. We wszystkich krajowych i regionalnych programach operacyjnych przekroczono 100% alokacji.

Refundacja Unii Europejskiej łącznie dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych wyniosła 68 472,4 mln euro .

Stan realizacji wskaźników rzeczowych w programach Perspektywy Finansowej 2014-2020 przedstawiano w sprawozdaniach końcowych z realizacji programów przekazywanych do Komisji Europejskiej. Zgodnie z informacjami w nich przedstawionymi cele końcowe ram wykonania zostały zrealizowane we wszystkich programach.

²⁹² W 2025 r. w stosunku do 2024 r. liczba umów zmniejszyła się o 77 w związku z rozwiązaniem umów z powodu między innymi: braku możliwości zrealizowania projektów zgodnie z założeniami i warunkami umownymi, w tym niewywiązywania się z terminów umownych, rezygnacji beneficjentów, trudności w wyłonieniu wykonawców, nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli.

²⁹³ Kwoty umów w zakresie wkładu Unii Europejskiej pomniejszone o oszczędności z wniosków końcowych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W odniesieniu do wskaźników produktu określonych w programach zdecydowana większość została osiągnięta, w tym w wartościach przekraczających zakładane. Pojedyncze przypadki zrealizowania wskaźników poniżej zakładanej wartości dotyczyły:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – cztery wskaźniki, w których wartość docelowa nie została osiągnięta²⁹⁴. Wynikało to między innymi z niższego niż pierwotnie oszacowano zapotrzebowania podmiotów leczniczych na zakup sprzętu/aparatury, środków do dezynfekcji, wzrostu cen sprzętu komputerowego, co spowodowało, że niższa liczba podmiotów mogła otrzymać wsparcie;
- Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa - jeden wskaźnik²⁹⁵, którego wykonanie pozostawało na poziomie poniżej 85% celu końcowego. Wynikało to ze zmniejszenia się liczby placówek możliwych do podłączenia do Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej ponieważ obniżyła się liczba uczniów, co prowadziło do zamykania szkół;
- Programu Operacyjnego Polska Wschodnia - jeden wskaźnik²⁹⁶ został zrealizowany nieznacznie poniżej 80% wartości docelowej. Głównym tego powodem było rozwiązywanie umów w związku z nieprawidłowościami w toku ich realizacji.

Dokumenty zamknięcia dla wszystkich programów operacyjnych na lata 2014-2020 zostały przekazane w wymaganym terminie do Komisji Europejskiej. Komisja zweryfikowała i zatwierdziła jako poprawne dokumenty zamknięcia dla: Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego. W przypadku pozostałych programów Komisja prowadzi analizę przedstawionych informacji.

W 2025 r. Instytucje Zarządzające prowadziły prace polegające na przygotowaniu ostatecznych wniosków o płatność oraz finalizowały prace przy dokumentach zamknięcia, pozyskiwały opinię audytową oraz roczne sprawozdania z audytu z Instytucji Audytującej, uzgadniały dokumenty zamknięcia z Instytucją Audytującą, pozyskiwały akceptację sprawozdania końcowego z realizacji programów przez Komitety Monitorujące, przekazywały dokumenty zamknięcia do Komisji Europejskiej i prowadziły z Komisją korespondencję wyjaśniającą.

Instrument „Łącząc Europę” (CEF 2014-2020 i 2021-2027)

Polska była największym beneficjentem CEF²⁹⁷ Transport w Unii Europejskiej w latach 2014-2020 – projekty z Polski otrzymały ponad 18,5 mld zł. W ramach perspektywy 2021-2027 Polska otrzymała ponad 3 mld euro dofinansowania.

W styczniu 2025 r. zakończył się czwarty – ostatni nabór wniosków do instrumentu „Łącząc Europę” w sektorze transportu w ramach nowej perspektywy finansowej CEF na lata 2021-2027. Wnioskodawcy z Polski złożyli 19 wniosków aplikacyjnych na łączną kwotę dofinansowania CEF w wysokości ponad 1,8 mld euro (w tym w przeważającej większości,

²⁹⁴ Wskaźniki dotyczyły liczby zakupionych respiratorów w celu wsparcia leczenia COVID-19 wartości wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na działania związane z pandemią COVID-19 oraz liczby podmiotów POZ objętych wsparciem we wdrożeniu e-usług.

²⁹⁵ Liczba szkół objętych Ogólnopolską Siecią Edukacyjną.

²⁹⁶ Inwestycje produkcyjne: liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje.

²⁹⁷ Connecting Europe Facility.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

tj. 99,5% z puli Funduszu Spójności). Polskie aplikacje dotyczyły: portów morskich (osiem projektów), sektora kolejowego (siedem projektów), zarządzania ruchem lotniczym (dwa projekty) oraz bezpiecznych parkingów (dwa projekty)²⁹⁸.

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” 2021-2027 oraz 2014-2020 wyniosły odpowiednio 970,7 mln zł i 318,4 mln zł, co w obu przypadkach odpowiadało 100% planu po zmianach.

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego

Polska, z alokacją wynoszącą 809,3 mln euro, była największym beneficjentem środków w edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2014-2021²⁹⁹ i pozostanie nim także w edycji tych mechanizmów na lata 2021-2027, mając przyznaną alokację środków w wysokości 925 mln euro³⁰⁰.

Wspólna Polityka Rolna

W latach 2004-2025 na finansowanie zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej do Polski środki w wysokości 85 004,3 mln euro, w tym 5342,6 mln euro w 2025 r.

W 2025 r. wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 25 932,6 mln zł i stanowiły 100% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2024 r. wydatki te były wyższe o 2459,6 mln zł, tj. o 10,5%³⁰¹.

Najistotniejszym w wymiarze finansowym instrumentem wsparcia I Filara Wspólnej Polityki Rolnej były wydatki w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (płatności bezpośrednie) w kwocie 16 165,8 mln zł³⁰².

W ramach płatności bezpośrednich w 2025 r. przeprowadzono kampanię 2024 r. oraz kampanię 2025 r., w których zrealizowano przede wszystkim następujące rodzaje płatności: podstawowe wsparcie dochodu do celów zrównoważoności, ekoschematy, wsparcie dochodów związane z produkcją, uzupełniające, redystrybucyjne wsparcie dochodu do celów zrównoważoności, oraz płatności na system dla małych gospodarstw. Liczba rolników ubiegających się o przyznanie płatności bezpośrednich w roku 2025 wyniosła – 1 194 092, liczba rolników którym wypłacono zaliczki w okresie od 16 października

²⁹⁸ Zakończył się ostatni nabór do CEF Transport 2021-2027 – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dostęp: 14 kwietnia 2026 r.).

²⁹⁹ Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Portal Gov.pl (dostęp: 14 kwietnia 2026 r.).

³⁰⁰ Fundusze Norweskie i EOG 4.0. START! – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – Portal Gov.pl I (dostęp: 14 kwietnia 2026 r.).

³⁰¹ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich*.

³⁰² Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. Wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z budżetu Unii Europejskiej*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

2025 r. do 30 listopada 2025 r. wyniosła – 1 176 484, a kwota zrealizowanych zaliczek wyniosła 9780,9 mln zł³⁰³.

Średnia kwota dopłat bezpośrednich w latach 2022-2025 wyniosła w: 2022 r. – 13,4 tys. zł, 2023 r. – 13,5 tys. zł, 2024 r. – 12,2 tys. zł, a w 2025 r. – 11,2 tys. zł³⁰⁴.

W 2025 r. w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027 (II filar WPR) z budżetu środków europejskich wydawkowano 2357,5 mln zł, tj. o 47,1% więcej niż w 2024 r., a na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 – 7349 mln zł³⁰⁵ – o 47,8% więcej niż w 2024 r.

W dniu 31 grudnia 2025 r. upłynęła końcowa data kwalifikowalności wydatków w ramach PROW 2014-2020. Łączna alokacja środków Unii Europejskiej w ramach Programu wyniosła 11 944,8 mln euro. Wydatki zadeklarowane do Komisji Europejskiej za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2025 r. wyniosły 11 912,6 mln euro³⁰⁶, co stanowiło 99,7% alokacji tego Programu.

W ramach realizacji programu wsparcia wynikającego z Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027, do końca 2025 r. nie uruchomiono naborów wniosków dla 12 instrumentów wsparcia. Interwencje w ramach tego Planu były uruchamiane sukcesywnie, zgodnie z obowiązującym harmonogramem naborów wniosków. W trakcie uzgadniania harmonogramu z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa brano pod uwagę argumenty merytoryczne, dotyczące zasadności uruchomienia interwencji w danym momencie, gotowości systemu informatycznego Agencji, wymogu spełnienia zasady n+2, czy też osiągnięcia zaprogramowanych w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027 wskaźników rezultatu. Przy określaniu terminów naboru na rok 2025 brano także pod uwagę kumulację w Agencji zadań związanych z naborami wniosków z Krajowego Planu Odbudowy, pomocą krajową oraz z koniecznością rozliczenia środków z PROW 2014-2020. W ramach instrumentów finansowych, w roku 2025 uruchomione były cztery interwencje ujęte w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027.

Nie rozpoczęto realizacji płatności na rzecz dziewięciu interwencji, co było związane z etapem wdrażania przywołanego wyżej Planu. Z informacji pozyskanych w Ministerstwie wynika, że kumulacja płatności na rzecz beneficjentów, w szczególności w ramach działań o charakterze inwestycyjnym, następuje zazwyczaj w ostatnich latach realizacji programu z uwagi na długotrwały proces inwestycyjny. W przypadku niektórych interwencji, będących kontynuacją zobowiązań podjętych w poprzednich okresach programowania, do końca 2025 r. płatności realizowane były z budżetu PROW 2014-2020, a dopiero

³⁰³ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. *Wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz kontroli w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi.*

³⁰⁴ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi.* Dane zostały wyliczone na podstawie kwoty z wydanych decyzji o przyznaniu dopłat bezpośrednich. Dane dla kampanii 2025 r. obliczono na podstawie 93% obsłużonych wniosków (stan na 6 lutego 2026 r.)

³⁰⁵ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi.*

³⁰⁶ Z uwzględnieniem rocznych rozliczeń rachunków agencji płatniczej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

od stycznia 2026 r. przeszły w ciężar budżetu Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej, pełniący funkcję jednostki certyfikującej w sprawie rocznych sprawozdań finansowych oraz deklaracji zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, za rok budżetowy dotyczący tych funduszy, obejmujący okres od 16 października 2024 r. do 15 października 2025 r. – wydał 13 lutego 2026 r. opinię bez zastrzeżeń.

Efekty wydatkowania środków europejskich

Efekty wydatkowania środków europejskich 2014-2020³⁰⁷ przedstawia infografika 51.

Infografika 51. Efekty wydatkowania środków europejskich 2014-2020



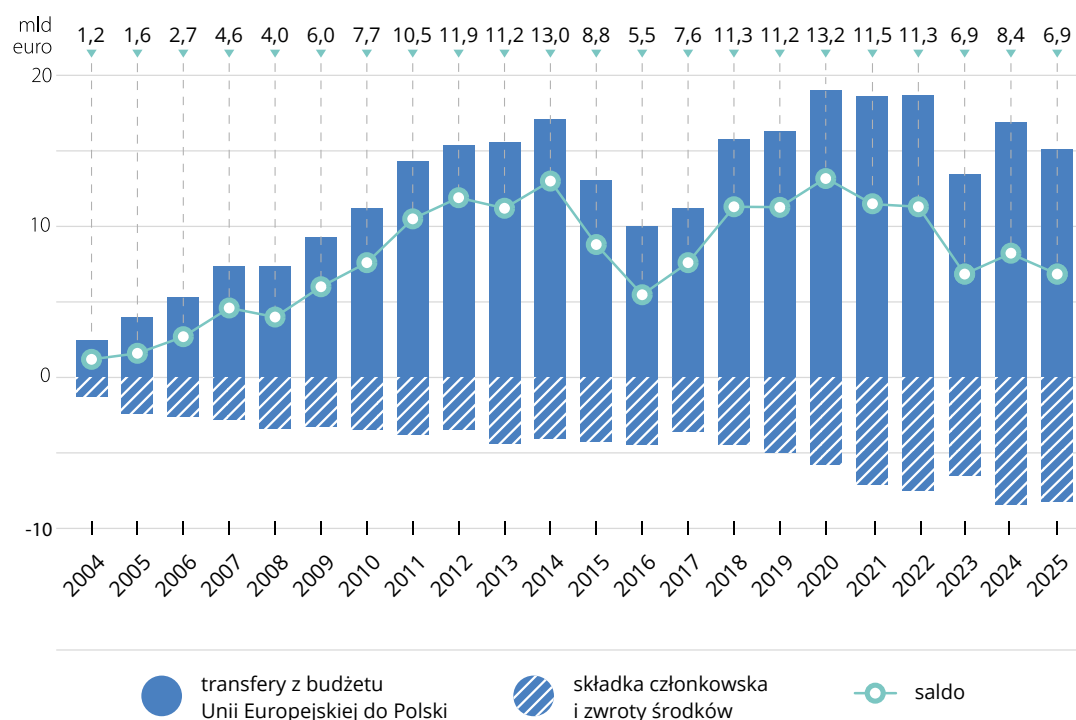
Źródło: opracowanie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej: „Efekty Funduszy Europejskich 2014-2020”.

³⁰⁷ Efekty Funduszy Europejskich 2014-2020 – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dostęp: 30 kwietnia 2026 r.).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Od przystąpienia w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej do 31 grudnia 2025 r. Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej środki finansowe w wysokości 278 095,3 mln euro³⁰⁸. W tym okresie do budżetu Unii Europejskiej przekazano z tytułu składek członkowskich kwotę 99 590,6 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 1078,4 mln euro, w tym 825,8 mln euro z tytułu rozliczenia zaliczek. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską na koniec 2025 r. wyniosło 177 427,6 mln euro i w porównaniu do stanu na koniec 2024 r. wzrosło o 6869,6 mln euro.

Infografika 52. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2004-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności

Szczegóły wdrażania Krajowego Planu Odbudowy i efektów wydatkowania środków, które w jego ramach wpłynęły do Polski zostały szczegółowo przedstawione w rozdziale IX *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*.

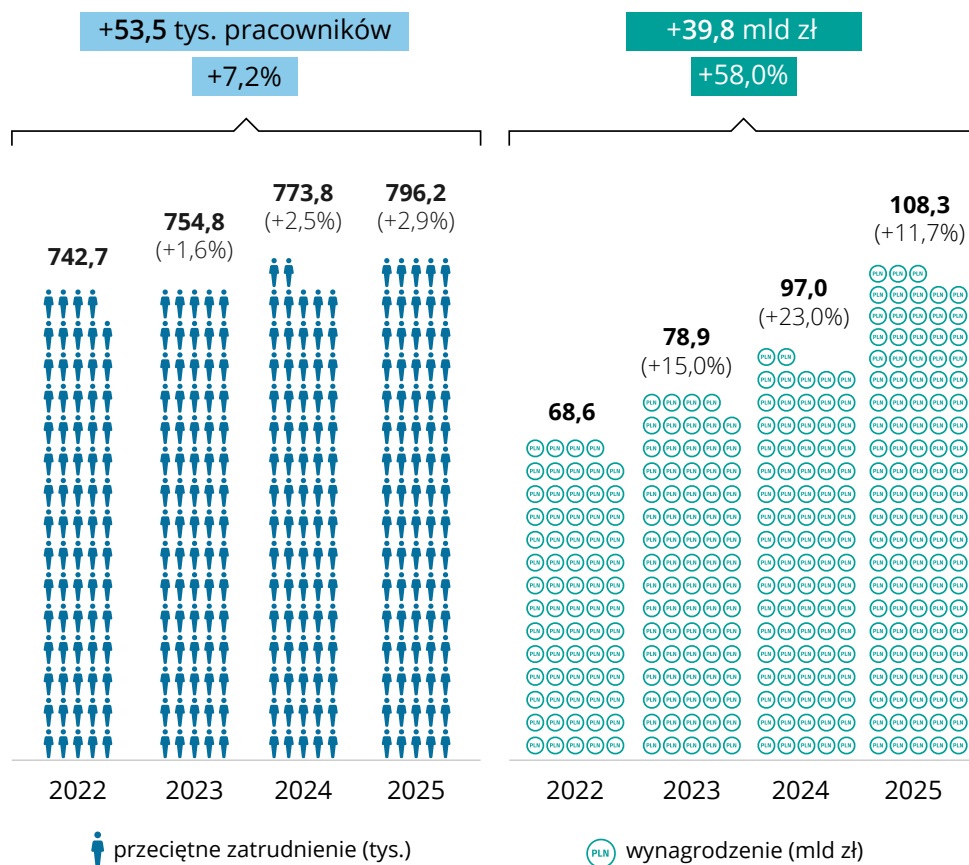
W ramach perspektyw finansowych 2014-2020 oraz 2021-2027, tj. w latach 2014-2025 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. Pomimo prawie trzykrotnego, w porównaniu do 2024 r., wzrostu wskaźnika certyfikacji dla programów krajowych i regionalnych w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027 – z 5,3% do 15,1%, różnica między nim a wskaźnikiem wykorzystania

³⁰⁸ Łącznie z Krajowym Planem Odbudowy – częścią grantową w wysokości 9517,5 mln euro.

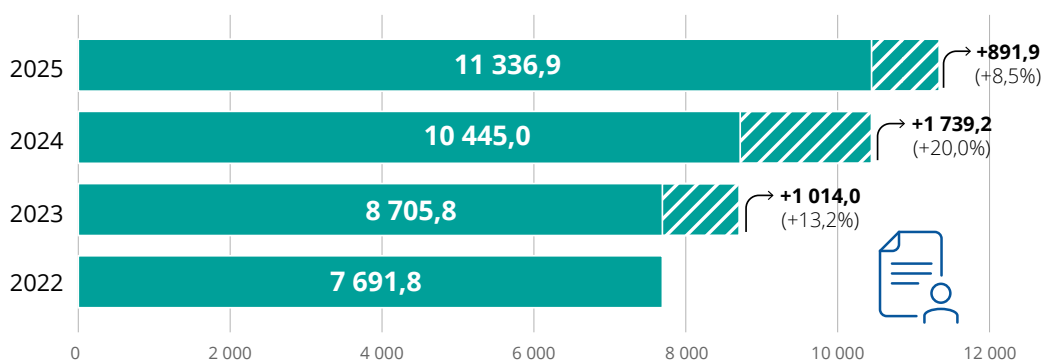
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

alokacji na poziomie kontraktacji (58,5%) jest, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wysoka. Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na konieczność zapewnienia skutecznych działań w celu przyspieszenia certyfikacji zasplanowanych środków w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027.

4. Zatrudnienie i wynagrodzenia



Przeciętne wynagrodzenie



- Prezentowane w ustawie budżetowej, jak i w rozdziale 6 *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.*, dane dotyczące wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych nie zawierały całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. Syntetyczne informacje obejmujące jedynie łączną wartość wynagrodzeń, przyczyny ich wzrostu oraz przeciętnego wynagrodzenia w tych jednostkach ujęte zostały w *Omówieniu* tego sprawozdania. Wynagrodzenia³⁰⁹ te w 2025 r. wyniosły 11 835,3 mln zł i stanowiły 13,7% wynagrodzeń wszystkich jednostek budżetowych. Dokumenty te nie obejmowały również wynagrodzeń finansowanych ze środków pozabudżetowych oraz świadczeń o charakterze wynagrodzeniowym wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym w związku z pełnioną przez nich służbą, które w skontrolowanych jednostkach wyniosły łącznie ponad 1,5 mld zł. Wpływało to w istotny sposób na wysokość prezentowanych wynagrodzeń oraz przeciętnego wynagrodzenia w jednostkach budżetowych.
- W roku 2025 wynagrodzenia wzrosły względem roku poprzedniego o 11,7% i wyniosły 108 313,9 mln zł. O blisko 3% wzrosło także przeciętne zatrudnienie w jednostkach budżetowych i uczelniach, a także przeciętne wynagrodzenie, które w 2025 r. wzrosło o 8,5% i wyniosło 11 336,9 zł. Niemniej jednak zarówno wzrost łącznej kwoty wynagrodzeń, jak i przeciętnego wynagrodzenia był najniższy w latach 2022-2025.
- W roku 2025, podobnie jak w latach 2022-2024, wystąpiło istotne zróżnicowanie wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach budżetowych³¹⁰. W trzech częściach wynagrodzenie było niższe niż przed rokiem, a w części *Łącznie* wzrosło o 23,2%.
- Pracownicy kontrolowanych jednostek otrzymali w 2025 r. wynagrodzenia w łącznej wysokości 135,4 mln zł³¹¹, które zostały sfinansowane z innych źródeł niż budżet państwa i budżet środków europejskich, w tym w części *Województwa* – 3,1 mln zł.
- W 2025 r., po spadku odnotowanym w roku poprzednim, wydatki na nagrody w skontrolowanych urzędach obsługujących dysponentów części wzrosły o 13,1%, osiągając poziom 454,7 mln zł, to jest najwyższy wynik w całym analizowanym okresie ostatnich czterech lat. Wzrost ten był szczególnie widoczny w przypadku osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe – wydatki na nagrody tych pracowników zwiększyły się o ponad 85%. Średnie nagrody w przeliczeniu na pełnozatrudnionego pracownika w skontrolowanych jednostkach wyniosły od 2,4 tys. zł w Ministerstwie Klimatu i Środowiska do 45,9 tys. zł w Sądzie Najwyższym.

³⁰⁹ O ile nie wskazano inaczej dane o wykonaniu wynagrodzeń dotyczą wysokości wykazanych w sprawozdaniu o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

³¹⁰ Objętych ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

³¹¹ Bez wynagrodzeń wypłaconych z Funduszu Administracyjnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

- **W 2025 r. w kontrolowanych jednostkach wydatkowano 84,4 mln zł tytułem ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe dla 4,1 tys. pracowników, w tym 71,7 mln zł (85%) na ekwiwalenty dla 2,2 tys. żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych.**
- **Przeciętne ekwiwalenty za niewykorzystane urlopy sędziów i prokuratorów (56,5 tys. zł) oraz żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy (32,7 tys. zł) były znacząco wyższe niż w przypadku członków korpusu służby cywilnej (6,2 tys. zł) oraz pozostałych pracowników (5,7 tys. zł). Najwyższe jednostkowe ekwiwalenty wyniosły od ponad 300 do blisko 700 tys. zł. Skala tych kwot wskazuje na zjawisko kumulowania niewykorzystanego urlopu w tych grupach zawodowych.**

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 87 997,8 mln zł i były o 10,6% wyższe niż w ustawie budżetowej na 2024 r.³¹², w tym w części *Województwa* – 6957,6 mln zł (o 6,9%).

Zaznaczyć przy tym należy, że w załączniku nr 6 *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* do ustawy budżetowej nie uwzględnia się między innym wydatków na wynagrodzenia w jednostkach, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W ustawie budżetowej na rok 2025 wynagrodzenia w tych częściach zaplanowane zostały na poziomie 11 964,8 mln zł.

W ustawie budżetowej na 2025 r. wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych pracowników objętych przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wynosiły 76 032,9 mln zł³¹³, w tym w rezerwach celowych – 980,8 mln zł. Wynagrodzenia w części *Województwa* zaplanowano w wysokości 6957,6 mln zł.

Dodatkowo kwota 13,8 mln zł, dotycząca wydatków na wynagrodzenia, nie ujęta w ww. załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2025, została zaplanowana w rezerwach celowych.

Zmiany planowanych na 2025 r. środków na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2024, dotyczyły przede wszystkim zwiększenia funduszu wynagrodzeń i uposażeń wynikającego z:

- przyjęcia średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń na poziomie 105%,
- wzrostu liczby pracowników cywilnych o 533 etaty oraz żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy w obronie narodowej o 14 595 etatów w związku z koniecznością zabezpieczenia potrzeb jednostek wojskowych i instytucji resortu obrony narodowej wynikających z realizacji *Programu Rozwoju Sił Zbrojnych na lata 2021-2035* o 1551 mln zł,
- wzrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia żołnierzy oraz nagrody rocznej funkcjonariuszy o 1075,8 mln zł,
- skutków przechodzących związanych z rozdysponowaniem rezerw celowych w 2024 r. o 546,9 mln zł,

³¹² Znowelizowanej w dniu 8 listopada 2024 r.

³¹³ Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na 2025 r. Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych na 2025 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- podwyżek wynagrodzeń prokuratorów i asesorów prokuratorskich o 14,7% – o 269,3 mln zł,
- wzrostu funduszu wynagrodzeń na podwyższenie wynagrodzeń urzędników i pozostałych pracowników jednostek organizacyjnych prokuratury o 160 mln zł,
- wzrostu liczby funkcjonariuszy o 1461 etatów w związku z realizacją *Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025* o 113,8 mln zł,
- zwiększenia zatrudnienia o 173 etaty w Wojewódzkich Zespołach ds. Orzekania o Niepełnosprawności na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym o 18,3 mln zł.

O 5% wzrosła także kwota bazowa stanowiąca podstawę ustalenia wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Nie miało to jednak istotnego wpływu w skali budżetu państwa, dotyczyło bowiem 293 pracowników³¹⁴.

Środki na wynagrodzenia w wysokości 980,8 mln zł zostały zaplanowane w rezerwach celowych³¹⁵, z których rozdysponowano 343,3 mln zł (35%), w tym:

- 334,4 mln zł na zadania kontynuowane, zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania (poz. 44 i 56) m.in. na sfinansowanie skutków zmian w zakresie uposażeń funkcjonariuszy podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji – rozdysponowano 79,4 mln zł (23,8%),
- 183,1 mln zł na zadania w obszarze zdrowia (poz. 67), w tym na podwyżki wynagrodzeń w związku z ustawą z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych – rozdysponowano 62,1 mln zł (33,9%),
- 155,7 mln zł na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich oraz realizacji projektów z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (poz. 8 i 99) – rozdysponowano 36,2 mln zł (23,2%),
- 97,2 mln zł na utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych ze środków Unii Europejskiej (poz. 49) – rozdysponowano 8,9 mln zł (9,1%),
- 82,6 mln zł na sfinansowanie skutków podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli (poz. 29) – rozdysponowano 80,8 mln zł (97,8%),
- 52,7 mln zł na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej (poz. 62) – rozdysponowano 51,5 mln zł (97,8%).

Drugi rok z rzędu wydatki zaplanowane w rezerwach celowych na finansowanie wynagrodzeń uległy zmniejszeniu. Ich udział w wydatkach zaplanowanych na wynagrodzenia ogółem³¹⁶ zmniejszył się do poziomu 1,3%, wobec 2,6% w roku 2024 i 6% w roku 2023³¹⁷.

³¹⁴ Przeciętne zatrudnienie w 2025 r. według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

³¹⁵ Środki na wynagrodzenia ujęte w załączniku 6 zostały zaplanowane w części *Rezerwy celowe*, w poz. 6, 8, 10, 16, 19, 20, 21, 24, 29, 40, 44, 49, 56, 62, 67, 99.

³¹⁶ Ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2025 r.

³¹⁷ W znowelizowanych ustawach budżetowych na rok 2023 i 2024.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Środki w wysokości 13,8 mln zł zostały zaplanowane w poz. 10³¹⁸ rezerw celowych z przeznaczeniem na zwiększone dotacje dla jednostek pozabudżetowych, takich jak agencje wykonawcze i niektóre osoby prawne oraz poz. 17³¹⁹ z przeznaczeniem na finansowanie wynagrodzeń przez Krajowe Biuro Wyborcze w związku z organizowanymi i przeprowadzanymi wyborami.

Tabela 29. Zatrudnienie i wynagrodzenia w latach 2022–2025¹ w jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych

Wyszczególnienie	Wykonanie								9:3	9:5	9:7
	2022		2023		2024		2025				
	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie			
	osoby	zł	osoby	zł	osoby	zł	osoby	zł			
	%										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OGÓŁEM	742 704	7 691,8	754 829	8 705,8	773 805	10 445,0	796 176	11 336,9	147,4	130,2	108,5
Jednostki budżetowe nieobjęte ustawą ²	65 778	9 437,8	67 005	10 684,3	67 640	12 596,6	68 831	14 328,9	151,8	134,1	113,8
Jednostki budżetowe objęte ustawą	524 534	7 408,0	534 775	8 382,8	551 818	10 079,2	570 401	10 917,4	147,4	130,2	108,3
Uczelnie publiczne	152 392	7 915,1	153 049	8 968,3	154 347	10 809,8	156 944	11 549,4	145,9	128,8	106,8

¹ Wg sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, bez osób zatrudnionych do prac interwencyjnych i robót publicznych.

² Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2025 r. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła, podobnie jak w latach ubiegłych, układ wynikający ze *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.*, obejmujący pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, do których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej³²⁰.

Jak już wspomniano na początku tego podrozdziału załącznik ten nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony

³¹⁸ Środki na uzupełnienie wzrostu wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych (0,5 mln zł).

³¹⁹ Środki na finansowanie ustawowych zadań dotyczących wyborów i referendów (13,3 mln zł).

³²⁰ Ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2025 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

prawa oraz sądach i trybunałach, wynagrodzeń wypłacanych ze źródeł innych niż budżet państwa i budżet środków europejskich oraz należności żołnierzy i funkcjonariuszy, które zdaniem NIK mają charakter wynagrodzeń. W konsekwencji w rozliczeniu tym nie ujęto na przykład wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych, a jedynie niewielką grupę sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, uposażeń posłów i senatorów, jak również wynagrodzeń sfinansowanych między innymi z funduszy celowych. Nie ujęto również należności z tytułu nagród jubileuszowych, odpraw i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy żołnierzy i funkcjonariuszy, pomimo że w przypadku pracowników należności te są ujmowane w tym sprawozdaniu, oraz pozostałych świadczeń o charakterze wynagrodzeń, w tym świadczeń motywacyjnych i świadczeń za długoletnią służbę przysługujących żołnierzom i funkcjonariuszom. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.

W roku 2025, podobnie jak w latach 2022-2024, wystąpiło istotne zróżnicowanie wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach budżetowych. W trzech częściach wynagrodzenie to było niższe niż przed rokiem, a w części *Łącznie* wzrosło o 23,2%.

Ponadto pracownicy kontrolowanych jednostek otrzymali w 2025 r. wynagrodzenia w łącznej wysokości 135,4 mln zł, które zostały sfinansowane z innych źródeł niż budżet państwa i budżet środków europejskich, w tym w części *Województwa* – 3,1 mln zł.

Wynagrodzenia jednostek budżetowych nieuwjętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2025 r. oraz niewykazywanych w rozdziale 6 sprawozdania za 2025 r. wyniosły 11 835,3 mln zł, co stanowiło 13,7% wynagrodzeń we wszystkich państwowych jednostkach budżetowych³²¹.

W 33 częściach budżetowych wynagrodzenia wypłacone ze źródeł pozabudżetowych wyniosły 135,4 mln zł³²² i dotyczyły 5,6 tys. osób. W części *Województwa*³²³ wynagrodzenia te wyniosły 3,1 mln zł i dotyczyły 402 osób. Oznacza to, że przeciętne wynagrodzenie tych pracowników było wyższe niż wynikające z prezentowanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* danych o 2019,2 zł, a w części *Województwa* o 632,3 zł. Największym źródłem finansowania tych wynagrodzeń były środki *Funduszu Cyberbezpieczeństwa* (82,7 mln zł), *Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności* (44,3 mln zł) oraz *Funduszu Wsparcia Policji* (4,1 mln zł).

Natomiast łączna wartość należności żołnierzy i funkcjonariuszy, które mają charakter wynagrodzeniowy, a nie są klasyfikowane do paragrafów wynagrodzeniowych, jest trudna do ustalenia z uwagi na sposób ich klasyfikowania. Zdaniem Najwyższej Izby Kon-

³²¹ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2025 r., bez pracowników zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych.

³²² Bez wynagrodzeń wypłaconych z Funduszu Administracyjnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w wysokości 619,8 mln zł.

³²³ W ośmiu objętych badaniem województwach.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

troli wydatki na nagrody jubileuszowe, odprawy wypłacane w związku ze zwolnieniem ze służby, ekwiwalent za niewykorzystany urlop funkcjonariuszy powinny być, analogicznie jak w przypadku pracowników, klasyfikowane do paragrafów wynagrodzeniowych. Również wydatki między innymi na świadczenie motywacyjne oraz świadczenie za długoletnią służbę, z uwagi na ich charakter, przesłanki stanowiące podstawę do ich nabycia oraz sposób naliczenia, powinny być klasyfikowane do tych paragrafów.

Świadczenia te natomiast klasyfikowane są do paragrafu *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności*. W paragrafie tym realizowane są również wydatki na równoważniki pieniężne za umundurowanie i wyżywienie oraz inne świadczenia, które nie mają charakteru wynagrodzeniowego. Dlatego też ustalenie wartości wydatków wynagrodzeniowych w tym paragrafie na podstawie sprawozdań budżetowych nie jest możliwe³²⁴.

Przeciętne zatrudnienie pracowników objętych ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2025 r. wyniosło 570 401³²⁵ osób i było o 3,4%³²⁶ wyższe niż rok wcześniej. W części *Województwa* w 2025 r. zatrudnienie to wyniosło 47 527 osób i było o 1,2%³²⁷ wyższe niż przed rokiem.

Tabela 30. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2022–2025

Wyszczególnienie ¹	2022	2023	2024	2025	5:2	5:3	5:4
	Osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	524 534	534 775	551 818	570 401	108,7	106,7	103,4
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:							
osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	222	228	252	240	108,1	105,3	95,2
członkowie korpusu służby cywilnej	115 526	116 956	118 944	120 545	104,3	103,1	101,3
etatowi członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych	561	557	557	563	100,4	101,1	101,1

³²⁴ W rozporządzeniu Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 20 kwietnia 2026 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wyodrębniono § 618 – *Pozostałe należności żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy o charakterze wynagrodzeniowym* obejmujący te świadczenia.

³²⁵ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych wg sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, bez części *Agencja Wywiadu*, w której nie jest wykazywany stan zatrudnienia.

³²⁶ O 18 583 osób.

³²⁷ O 584 osób.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie ¹	2022	2023	2024	2025	5:2	5:3	5:4
	Osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
eksperti, asesorzy i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	176	169	173	175	99,4	103,6	101,2
funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej	10 925	10 993	11 427	11 501	105,3	104,6	100,6
sędziowie ² , prokuratorzy oraz asesorzy prokuratorscy	6 232	6 205	6 167	6 161	98,9	99,3	99,9
żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	261 369	268 613	282 846	298 018	114,0	110,9	105,4
etatowi członkowie kolegiów RIO	202	194	195	200	99,0	103,1	102,6
pracownicy RCL	161	159	153	159	98,8	100,0	103,9
członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	499	462	450	807	161,7	174,7	179,3
nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	13 328	13 820	14 213	14 506	108,8	105,0	102,1
członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	44	47	49	49	111,4	104,3	100,0
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ³	115 289	116 372	116 392	117 477	101,9	100,9	100,9

¹ Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2022, 2023, 2024 i 2025, bez Agencji Wywiadu.

² W tym asystenci sędziów i prokuratorów.

³ Delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

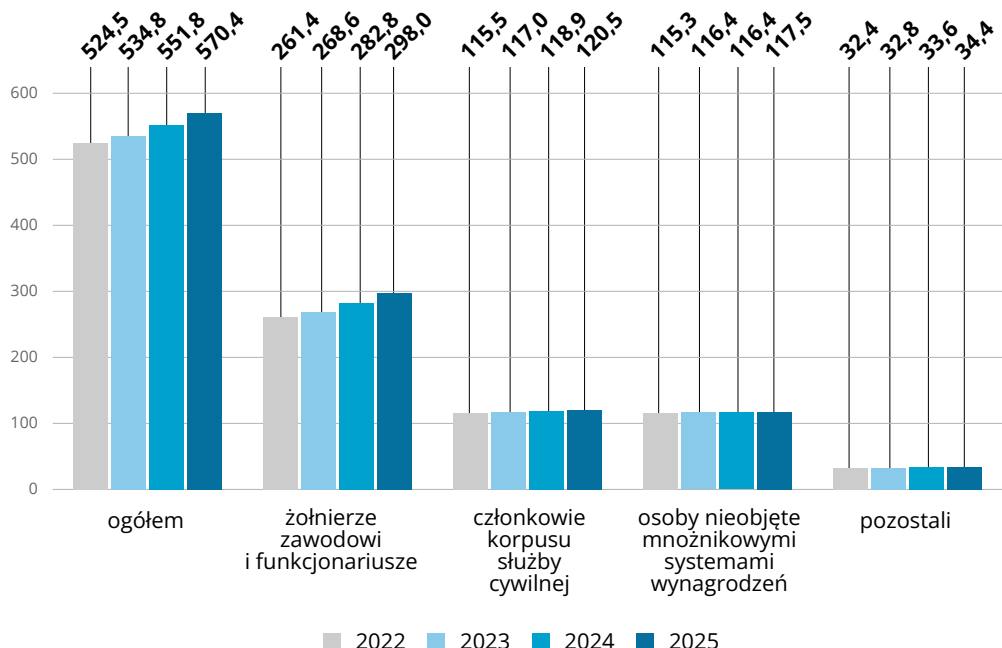
Największy wzrost przeciętnego zatrudnienia w 2025 r. dotyczył żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Od 2022 r. przeciętne zatrudnienie w tej grupie wzrosło o 14%, tj. 36 649 osób.³²⁸ Wzrost zatrudnienia członków służby zagranicznej o 79,3% wynikał ze zmiany sposobu przyporządkowania tych pracowników do właściwego statusu zatrudnienia³²⁹.

³²⁸ W 2025 r. wzrost o 15 172 osób, tj. o 5,4%, w tym w części *Obrona narodowa* o 10 201 osób (o 7,4%) oraz *Sprawy wewnętrzne* o 4314 osób (o 3,9%).

³²⁹ Do 2024 r. pracownicy byli klasyfikowani jako członkowie służby cywilnej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 53. Przeciętne zatrudnienie w latach 2022-2025 według statusu zatrudnienia (w tys.)



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wynagrodzenia w 2025 r. pracowników objętych ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wyniosły 74 727,3 mln zł³³⁰ i były o 12% wyższe niż w roku ubiegłym.

Średnie wynagrodzenie w 2025 r. wyniosło 10 885,8 zł³³¹ i było o 8,3% wyższe niż przed rokiem.

W 2025 r. największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w porównaniu do roku poprzedniego wystąpił w częściach: *Łączność* (o 23,2%), *Sprawy zagraniczne* (o 22,7%), *Centralne Biuro Antykorupcyjne* (o 18,6%), *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* oraz *Urząd Komunikacji Elektronicznej* (o 17,6%). Natomiast w częściach *Gospodarka wodna*, *Rozwój wsi* oraz *Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15* przeciętne wynagrodzenie w 2025 r. było nieznacznie niższe niż przed rokiem.

O ile dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia pracowników objętych ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2023 r. (13,1%) i 2024 r. (20,2%) była równa lub wyższa niż dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (odpowiednio 13,1% i 13,3%), to w 2025 r. średnie wynagrodzenie pracowników objętych tą ustawą rośnie nieznacznie wolniej (8,3%) niż w gospodarce

³³⁰ Łącznie z wynagrodzeniami Agencji Wywiadu.

³³¹ Bez wynagrodzeń Agencji Wywiadu; w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Agencja Wywiadu nie podaje danych o zatrudnieniu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

narodowej (9,1%)³³². Niemniej jednak przeciętne wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej, o których mowa w wyżej wymienionej ustawie, w analizowanym okresie wzrosły o 47,4%, a w gospodarce narodowej o 39,9%. W konsekwencji w 2025 r. wynagrodzenia te były o 22,3% wyższe (o 1982,2 zł) niż w całej gospodarce narodowej, wobec 16,1% w 2022 r. (1024,6 zł).

Tabela 31. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2022–2025

Wyszczególnienie ¹	2022	2023	2024	2025	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	7 387,5	8 358,5	10 049,1	10 885,8	147,4	130,2	108,3
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:							
osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	7 671,1	8 637,0	10 329,2	11 156,0	145,4	129,2	108,0
członkowie korpusu służby cywilnej	17 802,7	18 938,7	20 150,6	19 340,9	108,6	102,1	96,0
etatowi członkowie SKO	8 117,5	9 399,8	11 393,8	12 406,9	152,8	132,0	108,9
eksperci, asesorzy i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	10 272,4	11 087,2	13 235,9	13 917,1	135,5	125,5	105,1
funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej	11 089,5	12 547,1	14 360,5	15 381,6	138,7	122,6	107,1
Sędziowie ² , prokuratorzy oraz asesorzy prokuratorscy	7 803,9	9 061,5	11 182,6	12 464,0	159,7	137,5	111,5
żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	17 480,6	21 090,4	24 961,0	27 757,5	158,8	131,6	111,2
etatowi członkowie kolegiów RIO	7 264,7	8 046,8	9 545,6	10 271,6	141,4	127,6	107,6
pracownicy RCL	9 874,9	11 731,5	14 297,3	16 531,3	167,4	140,9	115,6
	12 792,4	13 995,9	16 894,5	18 441,6	144,2	131,8	109,2

³³² <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2025-r-,273,13.html>
<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/przecietne-zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2022-r-dane-ostateczne,17,7.html>
<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/przecietne-zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2023-r-dane-ostateczne,17,8.html>
<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/przecietne-zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2024-r-dane-ostateczne,17,9.html>

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie ¹	2022	2023	2024	2025	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	4 247,5	4 758,4	6 066,8	11 369,5	267,7	238,9	187,4
nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	6 765,7	7 413,3	9 632,7	10 360,4	153,1	139,8	107,6
członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	13 196,8	14 073,5	16 167,8	18 268,5	138,4	129,8	113,0
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ³	6 381,0	7 357,4	9 000,9	9 843,8	154,3	133,8	109,4

¹ Według załącznika nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2022, 2023, 2024 i 2025, bez Agencji Wywiadu.

² Delegowani o Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej.

³ W tym asystenci sędziów i prokuratorów.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

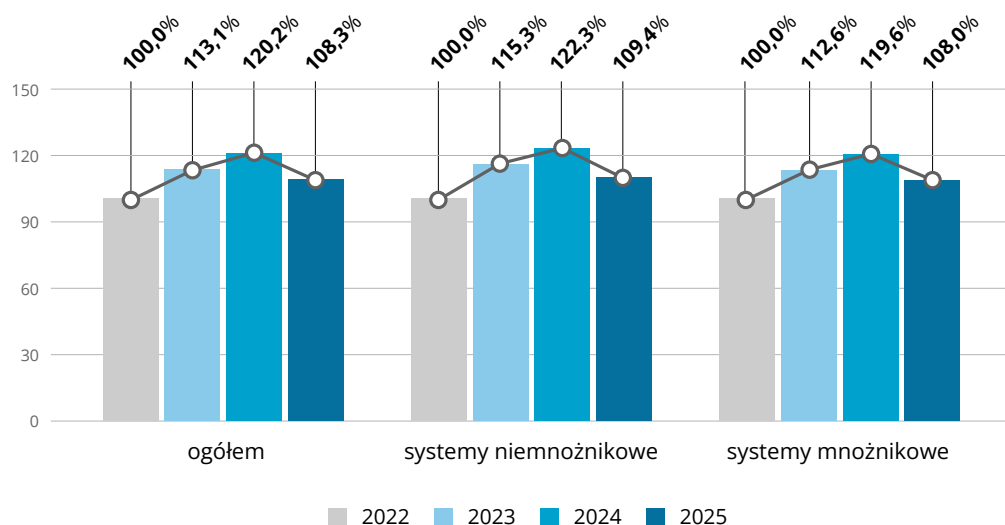
Dynamika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w latach 2023-2025 (rok do roku 12,6%, 19,6%, 8,0%) była porównywalna ze wzrostem wynagrodzeń wszystkich pracowników państwowej sfery budżetowej³³³. Natomiast wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń rosły nieznacznie szybciej (15,3%, 22,3%, 9,4%).

Wyższa dynamika wzrostu wynagrodzeń tej grupy pracowników skutkowałą zmniejszeniem dysproporcji ich wynagrodzeń w stosunku do pracowników objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. W 2022 r. przeciętne wynagrodzenie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagradzania stanowiło 83,2% przeciętnego wynagrodzenia pracowników objętych systemami mnożnikowymi, natomiast już w 2025 r. dysproporcja ta zmniejszyła się o 5 punktów procentowych, do poziomu 88,2%.

³³³ Objętych ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 54. Dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w latach 2022-2025 (r/r)



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Spośród pracowników objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń do celów niniejszej analizy wybranych zostało pięć najliczniejszych grup zawodowych, tj. żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, członków korpusu służby cywilnej, nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej, funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz sędziów i prokuratorów³³⁴. Średnie zatrudnienie w 2025 r. tych pracowników wyniosło łącznie 450,3 tys., tj. 78,9% przeciętnego zatrudnienia w jednostkach budżetowych ogółem³³⁵.

W czterech z pięciu wskazanych wyżej grup podstawą ustalania wynagrodzenia były kwoty bazowe określone w ustawie budżetowej, a w przypadku jednej (sędziowie i prokuratorzy) przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego³³⁶. Dynamika przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie zawodowej, poza wzrostem w 2023 r., nie odbiegała znacząco od wzrostu wynagrodzeń ustalanych na podstawie kwot ujętych w ustawie budżetowej.

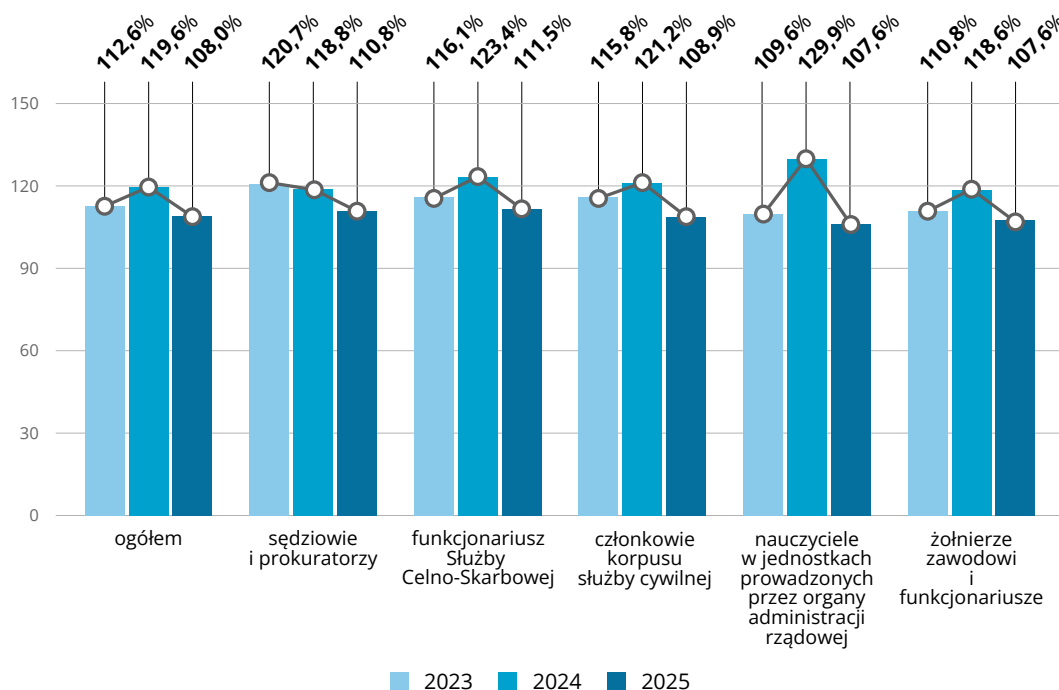
³³⁴ Przez grupę zawodową należy rozumieć podział pracowników jednostek budżetowych zgodny ze statusem zatrudnienia określonym w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

³³⁵ Do których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

³³⁶ O którym mowa w art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 55. Dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w latach 2023-2025 wybranych grup pracowników objętych mnożnikowym systemem wynagradzania (r/r)



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

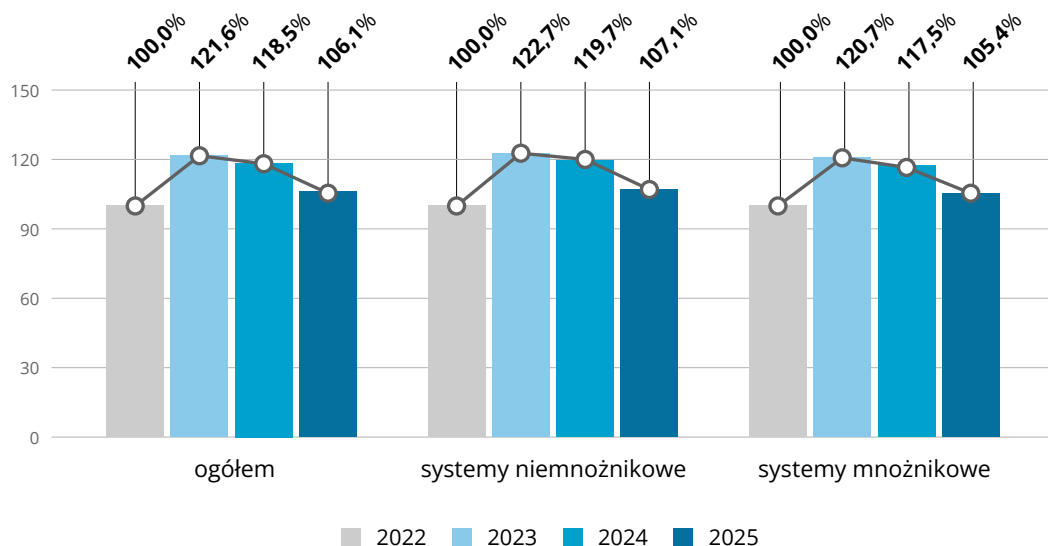
Wynagrodzenia w części *Województwa* w 2025 r. wyniosły 6929,2 mln zł i były o 7,4% wyższe niż w roku ubiegłym. Przeciętne wynagrodzenie w tej części wyniosło 12 149,5 zł, co oznacza wzrost o 6,1%.

Największy wzrost przeciętnego wynagrodzenia w części *Województwa* miał miejsce w 2023 r. (21,6%). W podobnym stopniu dotyczył pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (22,7%) oraz objętych systemami mnożnikowymi (20,7%).

W kolejnych latach dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w tej części, odmiennie niż w całej sferze budżetowej, ulegała zmniejszeniu i w 2025 r., w stosunku do roku 2024, wyniosła jedynie 6,1%. Przeciętne wynagrodzenie w latach 2023-2025 wzrosło jednak o 52,9%, a więc o 5,5 punktu procentowego więcej niż wszystkich pracowników objętych ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 56. Dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w latach 2022-2025 w części Województwa (r/r)



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Odmienne niż w przypadku przeciętnych wynagrodzeń w skali całego budżetu państwa i budżetu środków europejskich³³⁷, w części Województwa w każdym roku analizowanego okresu średnie wynagrodzenia pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagradzania były wyższe niż pracowników objętych takimi systemami.

Tabela 32. Przeciętne wynagrodzenie w części Województwa w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	zł			
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	7 945,8	9 661,3	11 450,4	12 149,5
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	7 327,3	8 844,4	10 395,5	10 953,2
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	8 623,1	10 584,4	12 667,3	13 561,1

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przyczyną odmiennego trendu jest m.in. struktura zatrudnienia w części Województwa, w której nie występują grupy pracowników objętych mnożnikowymi systemami wynagradzania o najwyższych średnich wynagrodzeniach, w tym w szczególności sędziowie i prokuratorzy oraz funkcjonariusze służby Celno-Skarbowej.

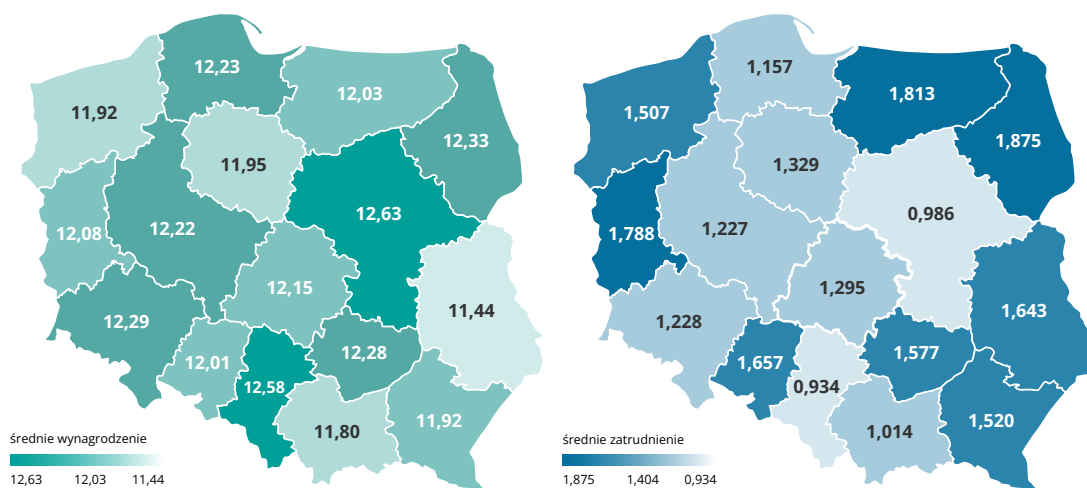
³³⁷ Pracowników objętych ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Niemniej jednak średnie wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej w 2025 r., a więc najliczniejszej grupy pracowników objętych systemem mnożnikowym, we wszystkich częściach budżetowych wynosiło 12 406,9 zł i było o 14,4% wyższe niż w części *Województwa* (10 840,7 zł). W przypadku województwa mazowieckiego, na obszarze którego zlokalizowana jest znacząca większość urzędów centralnych, wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej wyniosło 11 461,6 zł i było o ponad 10% niższe niż w pozostałych częściach budżetowych.

W 2025 r. w części *Województwa* zarówno zatrudnienie w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w regionie, jak i średnie wynagrodzenie pracowników było zróżnicowane. Szczegółowe dane w tym zakresie zostały przedstawione na poniższych infografikach.

Infografika 57. Przeciętne zatrudnienia w przeliczeniu na 1000 mieszkańców oraz przeciętne wynagrodzenie (w tys. zł) w części Województwa w 2025 r.



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Wynagrodzenie funkcjonariuszy Policji i Służby Ochrony Państwa

Najwyższa Izba Kontroli już w 2024 r. zwróciła uwagę, że część wydatków o charakterze wynagrodzeniowym wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom realizowana była w ramach pozapłacowego paragrafu wydatków bieżących, tj. paragrafu *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności*.

Wynika to z ustalonej w art. 2 pkt 3 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej definicji wynagrodzenia. O ile w przypadku pracowników przez wynagrodzenie należy rozumieć wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy osób zatrudnionych w jednostkach objętych tą ustawą, to w przypadku funkcjonariuszy do wynagrodzenia zalicza się jedynie uposażenie, nagrody roczne i uznaniowe oraz dodatkowe uposażenia roczne i zapomogi. W związku z tym do wynagrodzeń funkcjonariuszy nie zalicza się nagród jubileuszowych, odpraw oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W konsekwencji ustalone na tej podstawie przeciętne

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wynagrodzenia pracowników oraz funkcjonariuszy nie obrazuje rzeczywistej relacji wartości tych samych świadczeń.

Dodatkowo w ramach wymienionego wyżej paragrafu wypłacane są również świadczenia należne wyłącznie funkcjonariuszom i żołnierzom, które zdaniem Najwyższej Izby Kontroli mają charakter wynagrodzeniowy. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim świadczenie motywacyjne oraz świadczenia za długoletnią służbę.

Na podstawie analizy wysokości wynagrodzeń oraz świadczeń niezaliczonych do wynagrodzeń funkcjonariuszy Policji i Służby Ochrony Państwa Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że przeciętne wynagrodzenie³³⁸ pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagradzania w Policji w 2025 r. wyniosło 7028,2 zł, członków korpusu służby cywilnej – 8309,5 zł, a funkcjonariuszy – 10 444,3 zł. W Służbie Ochrony Państwa wynagrodzenia te wyniosły 9444,4 zł (pracownicy nieobjęci mnożnikowymi systemami wynagradzania) oraz 12 352,6 zł (funkcjonariusze)³³⁹.

W przypadku pracowników Policji oraz Służby Ochrony Państwa wszystkie wynagrodzenia zostały wykazane w sprawozdaniu o zatrudnieniu i wynagrodzeniach. Natomiast w przypadku funkcjonariuszy Policji świadczenia o charakterze wynagrodzeniowym w wysokości 1 361,7 mln zł oraz funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa w wysokości 40,7 mln zł nie były wykazywane w tym sprawozdaniu³⁴⁰. Nie stanowiły bowiem wynagrodzeń w rozumieniu ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, pomimo że część z nich dotyczyła świadczeń, które stanowią wynagrodzenia pracowników lub były wypłacane ze źródeł pozabudżetowych³⁴¹.

Wliczając do wynagrodzeń funkcjonariuszy te świadczenia, miesięczne należności funkcjonariusza Policji wyniosły w 2025 r. 11 605,6 zł, tj. o 11,1% (1 161,3 zł) więcej niż wynagrodzenie ustalone zgodnie z cytowaną ustawą, a ich relacja do wynagrodzeń pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzenia wzrosła ze 148,6% do 165,1%, a członków korpusu służby cywilnej ze 125,7% do 139,7%. Przeciętne należności funkcjonariusza Służby Ochrony Państwa wyniosły 13 990,4 zł, tj. o 13,3% (1 637,8 zł) więcej, a ich relacja do wynagrodzeń pracowników Służby Ochrony Państwa wzrosła ze 130,8% do 148,1%.

³³⁸ Wykazywane w sprawozdaniu o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

³³⁹ W Służbie Ochrony Państwa nie występują członkowie korpusu służby cywilnej.

³⁴⁰ W tym wynagrodzenia wypłacane ze źródeł pozabudżetowych.

³⁴¹ Świadczenie te stanowią należności opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych i podlegają, podobnie jak uposażenie, wykazaniu w deklaracji podatkowej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 58. Wynagrodzenia i wybrane należności pracowników i funkcjonariuszy Policji i Służby Ochrony Państwa w 2025 r.



Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Komendzie Głównej Policji oraz Służbie Ochrony Państwa.

Na brak przejrzystości wydatków służb mundurowych w zakresie należności żołnierzy i funkcjonariuszy, jak również brak spójności w zakresie definicji wynagrodzenia żołnierzy, funkcjonariuszy oraz pracowników³⁴² pierwszy raz Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę w kontroli *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024*³⁴³, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wskazała, że resort dostrzega problem braku przejrzystości i nieporównywalności w systemie uposażeń, świadczeń i innych należności funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, a Ministerstwo Finansów podejmie działania mające na celu uporządkowanie przez właściwych ministrów tego systemu. Niemniej jednak, prezentacja danych za 2025 r. nie uległa zmianie. Natomiast w rozporządzeniu Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 20 kwietnia 2026 r. w *spra-*

³⁴² W ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

³⁴³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/011 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024*, nr KBF.410.7.1.2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wyodrębniono § 618 – *Pozostałe należności żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy o charakterze wynagrodzeniowym* obejmujący te świadczenia. Przepisy te będą miały zastosowania po raz pierwszy do realizacji ustawy budżetowej w 2027 r. i obecnie brak jest informacji, czy świadczenia te będą prezentowane w sprawozdaniach o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu prawidłowej, rzetelnej i porównywalnej prezentacji danych o wynagrodzeniach w państwowej sferze budżetowej należy podjąć prace mające na celu ujednolicenie pojęcia wynagrodzenia, bez względu na status zatrudnienia oraz prezentację danych o wynagrodzeniach w sposób realnie odzwierciedlający ich wysokość oraz porównywalność. Bez kompletnych, porównywalnych i opartych o takie same zasady klasyfikowania danych nie można stwierdzić, ile tak naprawdę wynoszą koszty wynagrodzeń każdej grupy pracowników, w tym świadczeń o charakterze wynagrodzeniowym. Nie można zapominać również, że koszty zatrudnienia są istotną pozycją w budżetach jednostek budżetowych i stanowią jeden z elementów wykorzystywanych przy ocenie efektywności realizowanych zadań.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalono, że Minister utworzył w podległym mu urzędzie³⁴⁴ fundusz nagród i zapomóg dla funkcjonariuszy służb mundurowych, pomimo że nie miał do tego podstawy prawnej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie fundusz nagród i zapomóg tworzy się wyłącznie w jednostkach organizacyjnych Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz w Służbie Ochrony Państwa, w tym w zakresie funduszu pozostającego w dyspozycji Ministra właściwego do spraw wewnętrznych w wysokości 0,1% przeciętnego uposażenia i łącznej liczby etatów funkcjonariuszy w poszczególnych służbach. W związku z powyższym, fundusz nagród i zapomóg powinien być utworzony w ramach planów finansowych tych służb, a nie urzędu obsługującego Ministra.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednocześnie uwagę, że nagrody w wysokości 3,9 mln zł przyznane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podległym funkcjonariuszom zostały sfinansowane w ramach rozdziału *Pozostała działalność*³⁴⁵, pomimo że dla każdej z tych służb w klasyfikacji budżetowej wyodrębnione zostały rozdziały dla nich właściwe³⁴⁶. Na analogiczny problem NIK zwróciła uwagę w 2024 r., kiedy to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydatkował w ramach planu finansowego urzędu obsługującego Ministra 33,5 mln zł na nagrody dla funkcjonariuszy podległych mu służb. Mimo to sposób wypłaty tych świadczeń nie uległ zmianie³⁴⁷.

Taki sposób realizacji tych wydatków skutkował wykazaniem ich w sprawozdaniach o zatrudnieniu i wynagrodzeniach niewłaściwych jednostek. Nagrody te zostały również wykazane w niewłaściwej podziałce klasyfikacji budżetowej. Wynagrodzenia te zostały wykazane w sprawozdaniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁴⁸, pomimo

³⁴⁴ Będąc dysponentem środków budżetu państwa III stopnia.

³⁴⁵ 75495 – Pozostała działalność.

³⁴⁶ Policja 75101-75405 i 75407, Straż Graniczna 75406, a Służba Ochrony Państwa 75408.

³⁴⁷ *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku*, Tom II str. 170.

³⁴⁸ Dysponenta III stopnia.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

że w części sprawozdania dotyczącej zatrudnienia funkcjonariusze, otrzymujący nagrody nie zostali wykazani, nie byli bowiem zatrudnieni w tym ministerstwie. Natomiast w sprawozdaniach o zatrudnieniu i wynagrodzeniach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji służb mundurowych wynagrodzenia te nie zostały wykazane, pomimo że dotyczyły funkcjonariuszy pełniących służbę w tych formacjach. Spowodowało to zaburzenie przejrzystości tych sprawozdań oraz informacji o wysokości przeciętnego wynagrodzenia w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz służbach mundurowych resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji. W konsekwencji przeciętne wynagrodzenie pracowników urzędu obsługującego Ministra wyniosło 14 537,1 zł³⁴⁹, pomimo że faktyczne przeciętne wynagrodzenie, a więc wypłacone pracownikom ujętym w sprawozdaniu o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wyniosło 14 110,4 zł. W 2023 r. nagrody sfinansowane w ten sposób wyniosły 33,5 mln zł co spowodowało, że przeciętne wynagrodzenie według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w urzędzie obsługującym Ministra wyniosło 15 356 zł, a faktyczne 11 477,8 zł.

Nagrody

Wyniki analizy wydatków na nagrody przeprowadzonej w 19 ministerstwach³⁵⁰, 28 urzędach centralnych³⁵¹ i ośmiu urzędach wojewódzkich wskazują, że w 2025 r. przeznaczono na ten cel środki w łącznej kwocie 454,7 mln zł, to jest o prawie 109 milionów więcej niż w 2022 r. (o 31,5%) i o ponad 52,6 mln zł więcej niż w roku ubiegłym (o 13,1%). Odwrócona została tym samym tendencja spadkowa z 2024 r. Co istotne, rok 2025 przyniósł także zmianę w strukturze tych wydatków, bowiem po raz pierwszy od czterech lat to urzędy centralne (199,6 mln zł) wydatkowały na nagrody więcej środków niż ministerstwa (192,3 mln zł), których wydatki w latach 2022-2024 były najwyższe.

³⁴⁹ Na podstawie sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

³⁵⁰ W latach 2024-2025 funkcjonowało 19 ministerstw. W roku 2024 Ministerstwo Aktywów Państwowych nie zostało objęte kontrolą budżetową. W 2023 r. funkcjonowało 17 ministerstw, a w roku 2022 – 16, ponieważ z końcem 2020 r. zlikwidowano Ministerstwo Cyfryzacji, a w roku 2023 z powrotem je utworzono.

³⁵¹ Analizą nie objęto: Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wypłatę nagród sfinansowano w ramach państwowej osoby prawnej i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – nagrody wypłacono z Funduszu Administracyjnego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 33. Wydatki na nagrody dla osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM ¹ , w tym:	345,8	407,9	402,1	454,7	131,5	111,5	113,1
osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z tego w:	1,0	1,4	1,5	2,8	280,0	200,0	186,7
ministerstwach	-	-	-		x	x	x
urzędach wojewódzkich	-	-	-		x	x	x
pozostałych jednostkach	1,0	1,4	1,5	2,8	280,0	200,0	186,7

¹ Dotyczy wydatków na nagrody wypłaconych z funduszu nagród (w przypadku służby cywilnej, utworzonego w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych – zgodnie z art. 93 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, ze zm.) czy też w ramach dokonanych zwiększeń funduszu nagród z tzw. oszczędności.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Szczególnie dynamiczny wzrost wydatków na nagrody dotyczył osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. W ciągu zaledwie trzech lat wydatki tej grupy pracowników niemal potrojiły się i wzrosły z 1 mln zł w 2022 r. do 2,8 mln zł w 2025 r. Największy wzrost, o blisko 87%, nastąpił w 2025 r. Dane te pokazują, że w 2025 r. dynamika wzrostu wydatków na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe była prawie siedmiokrotnie wyższa niż w przypadku ogółu tych wydatków. Warto także zauważyć, że w tym samym okresie zatrudnienie w badanych jednostkach wzrosło jedynie o 8,4% (z ponad 35 tys. w 2022 r. do ponad 38 tys. w 2025 r.). Oznacza to, że wydatki na nagrody rosną znacznie szybciej niż poziom zatrudnienia, wskaźniki wzrostu wynagrodzeń czy stopa inflacji.

Podobnie kształtuje się wysokość średnich nagród wypłaconych pracownikom państwowych jednostek budżetowych. Średnia nagroda ogółem w 2025 r. była o 11,7% wyższa niż rok wcześniej (wzrost z 10,6 tys. zł do 11,9 tys. zł), podczas gdy w przypadku osób zajmujących stanowiska kierownicze wzrosła aż o 66,6% – z 18,9 tys. zł do 31,5 tys. zł. W perspektywie lat 2022–2025 dysproporcja ta była jeszcze większa, bowiem w tym czasie średnia nagroda dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wzrosła o 132,5%, podczas gdy dla ogółu zatrudnionych zwiększyła się jedynie o 21,3%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 34. Średnie nagrody wypłacone osobom zatrudnionym w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym:	9 786,5	11 112,4	10 628,1	11 871,5	121,3	106,8	111,7
dla osób zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z tego w:	13 532,2	15 321,3	18 887,6	31 468,5	232,5	205,4	166,6
ministerstwach	-	-	-	-	x	x	X
urzędach wojewódzkich	-	-	-	-	x	x	X
pozostałych jednostkach	13 532,2	15 321,3	18 887,6	31 468,5	232,5	205,4	166,6

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Znaczne zróżnicowanie poziomów tych świadczeń widoczne było również w poszczególnych grupach jednostek. Średnia³⁵² kwota nagród wypłaconych w 2025 r. na jednego pracownika zatrudnionego w państwowej jednostce budżetowej³⁵³ wyniosła od 2,4 tys. zł do 45,9 tys. zł. W ministerstwach średnia kwota nagród mieściła się w przedziale od 2,4 tys. zł (Ministerstwo Klimatu i Środowiska) do 23,5 tys. zł (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego), w urzędach wojewódzkich od 5,6 tys. zł (Podkarpacki Urząd Wojewódzki) do 11,8 tys. zł (Śląski Urząd Wojewódzki). W pozostałych jednostkach średnia nagroda wyniosła od 4,4 tys. zł (Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu) do 45,9 tys. zł (Sąd Najwyższy).

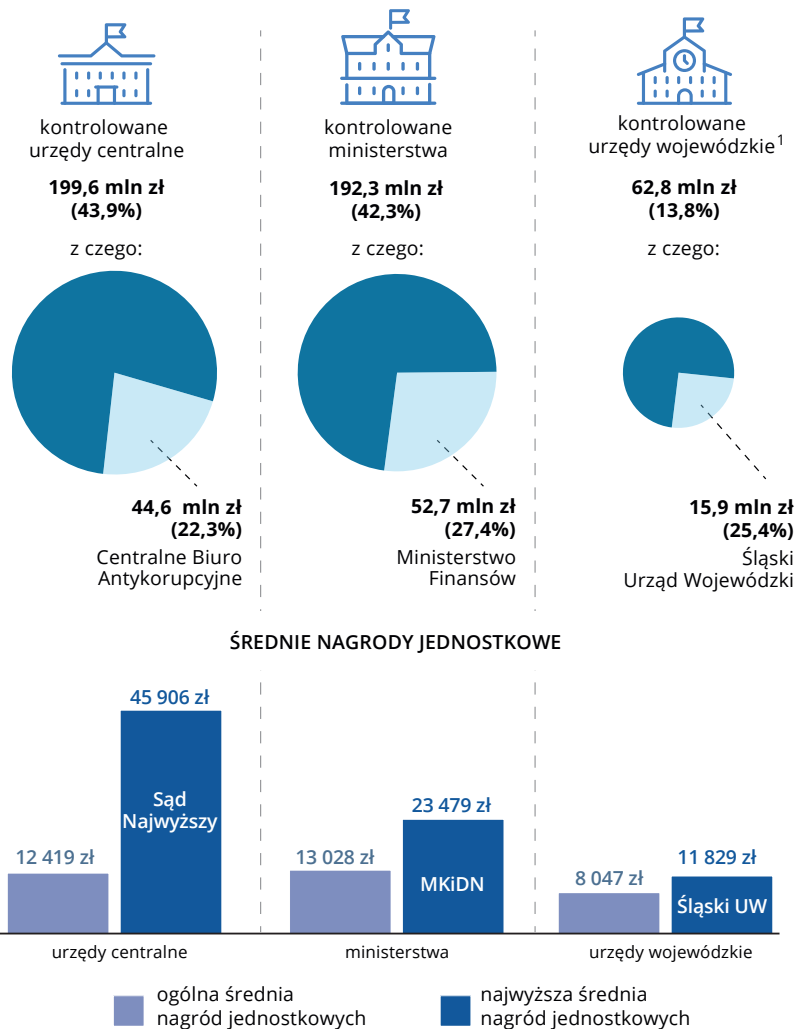
Rozpiętość między skrajnymi wartościami jest bardzo znacząca. Statystycznie pracownik Sądu Najwyższego otrzymał nagrody 19-krotnie wyższe niż pracownik Ministerstwa Klimatu i Środowiska, przy czym średnia wartość nagrody wypłaconej w Sądzie Najwyższym dotyczy wyłącznie personelu administracyjnego, sędziowie nagród nie otrzymują.

³⁵² Średnia wyliczona jako łączna kwota wydatków na nagrody w danym roku przez przeciętne zatrudnienie w tym okresie według sprawozdania Rb-70.

³⁵³ Nie uwzględniono tu: Urzędu Zamówień Publicznych, w którym wypłacono nagrody 42 osobom ze 199 w wysokości 345,3 tys. zł, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gdzie 58 pracownikom z 738 wypłacono nagrody w wysokości 706,8 tys. zł, a także Trybunału Konstytucyjnego i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta, ponieważ nagród tam nie wypłacono.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 59. Struktura wydatków na nagrody w kontrolowanych jednostkach w 2025 r. (z zaznaczeniem instytucji z największym zrealizowanym budżetem na ten cel)



454,7 mln zł
nagród w 2025 r.

¹⁾ dane z ośmiu z 16 urzędów wojewódzkich

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Znaczne dysproporcje widoczne są również w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Średnia kwota wypłaconych nagród w całym 2025 r. dla jednej osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe w urzędach centralnych kształtowała się w przedziale od 19 tys. zł (Polski Komitet Normalizacyjny) do 116,9 tys. zł (Krajowe Biuro Wyborcze³⁵⁴). Wysokie średnie nagrody dla kierownictwa przyznano również w Urzędzie Ochrony Danych Osobowych (92 tys. zł), Urzędzie Zamówień Publicznych (73,6 tys. zł) oraz

³⁵⁴ Nagrody wypłacono dwóm pracownikom, przy czym przeciętne zatrudnienie w 2025 r. wyniosło 1.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (72,8 tys. zł). Co istotne, w tym samym czasie (lata 2022-2025) w ministerstwach oraz urzędach wojewódzkich osobom na analogicznych stanowiskach nagród w ogóle nie przyznawano³⁵⁵.

NIK w ramach przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r., analogicznie jak w latach wcześniejszych, zebrała wyłącznie dane o wysokości środków przeznaczonych na nagrody. Nie kontrolowała natomiast zasadności przyznawania nagród, które mają charakter uznaniowy. Biorąc pod uwagę przyjęty sposób wyliczenia średniej kwoty nagrody, jej wysokość determinowana jest wysokością środków pozostających w dyspozycji jednostki na ten cel. NIK zwraca uwagę, że sytuacja, w której za podobne obowiązki w jednej instytucji otrzymuje się nagrody wielokrotnie wyższe niż w innej państwowej jednostce rodzi ryzyko spadku zaangażowania i motywacji, a także może stać się przyczyną odejść pracowników czy też problemów w rekrutacji. Ryzyko to jest szczególnie wysokie ze względu na fakt, że wszystkie te instytucje funkcjonują na tym samym terenie, a to ułatwia pracownikom porównywanie warunków zatrudnienia i sprzyja migracji kadr do jednostek oferujących znacznie lepsze warunki finansowe przy zbliżonym profilu kompetencyjnym. Dysproporcje w zakresie tempa wzrostu średniej nagrody dla osób zajmujących stanowiska kierownicze na tle ogółu pracowników wynikają najprawdopodobniej z przyjętej w danej instytucji polityki nagradzania. Warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę, że tak duża rozpiętość w tym zakresie może rodzić poczucie niesprawiedliwości, wywoływać napięcia w relacjach z przełożonymi, a także osłabiać zaufanie i ograniczać chęć współpracy.

Analiza wydatków na nagrody w 2025 r. wykazała również, że w 83% badanych jednostek (w tym w 100% urzędów wojewódzkich) nagrody wypłacono niemal wszystkim pracownikom³⁵⁶. Wyjątek stanowiły między innymi Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, gdzie nagrody otrzymało jedynie 7,9% pracowników czy Urząd Zamówień Publicznych – 21% pracowników. Skala wypłat sugeruje, że w wielu instytucjach stała się ona *de facto* stałym, choć uznaniowym, dodatkiem do wynagrodzenia, co stoi w sprzeczności z jej ustawowym charakterem. Tymczasem zgodnie z przepisami dla pracowników sfery budżetowej³⁵⁷, nagroda powinna być wyróżnieniem za szczególne osiągnięcia.

Przedstawione dane wskazują na potrzebę reformy systemu nagród w sektorze publicznym.

Ekwiwalenty za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe

W toku kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2025 Najwyższa Izba Kontroli po raz pierwszy objęła badaniem zrealizowane w 2025 r. wydatki na wypłatę ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe w związku z rozwiązaniem lub

³⁵⁵ Brak nagród dla osób na stanowiskach kierowniczych w ministerstwach i urzędach wojewódzkich wynika z art. 3 ust. 1 oraz art. 5 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 624).

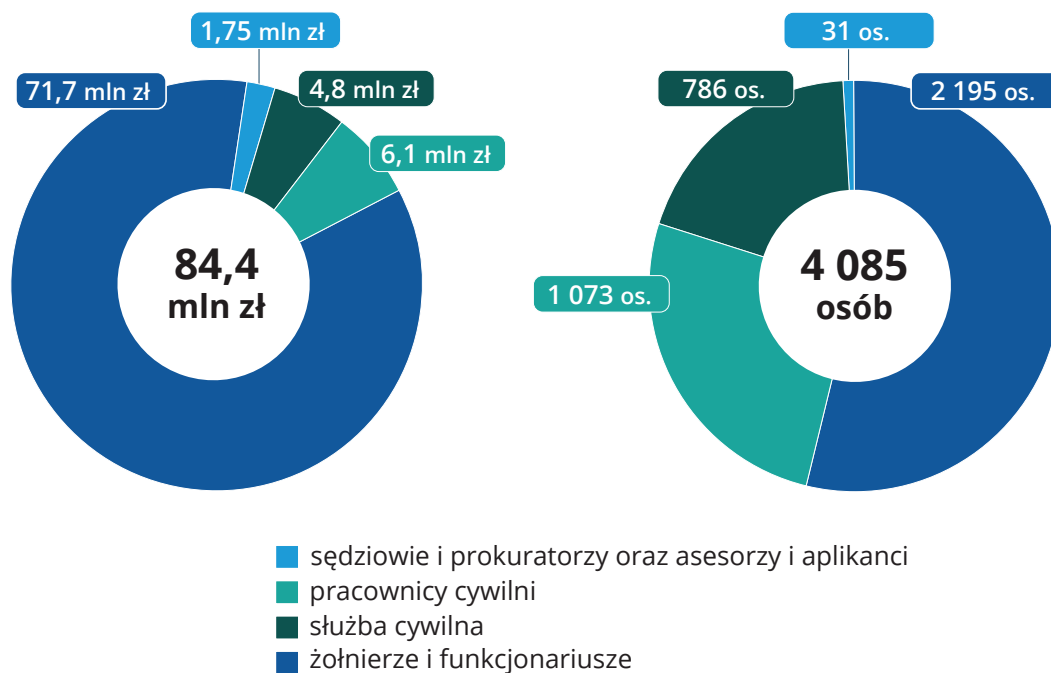
³⁵⁶ Nagrody wypłacono ponad 90% zatrudnionych pracowników.

³⁵⁷ Art. 105 Kodeksu pracy stanowi, że nagrody przyznaje się za wzorowe wypełnianie obowiązków i przejawianie inicjatywy, które przyczyniają się szczególnie do zadań zakładu pracy, natomiast zgodnie z art. 93 ustawy o służbie cywilnej oraz art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych nagrodę można przyznać za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wygaśnięciem stosunku służbowego. W tym zakresie skontrolowano 101 dysponentów III stopnia³⁵⁸, których wydatki wyniosły łącznie 84,4 mln zł i dotyczyły 4,1 tys. osób, w tym 1,1 mln zł na rzecz 255 osób w ośmiu skontrolowanych urzędach wojewódzkich.

Infografika 60. Struktura wydatków na wypłatę ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy według grup zawodowych w kontrolowanych jednostkach w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Największe wydatki na wypłatę ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy dotyczyły żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych³⁵⁹, które wyniosły blisko 71,7 mln zł (85% ogółu środków wydatkowanych na ten cel) i zostały wypłacone 2,2 tys. osób (53,7% osób). Wynikało to przede wszystkim ze specyfiki ochrony prawnej nabytego prawa do wypoczynku tej grupy pracowników. W odróżnieniu od innych grup, w przypadku żołnierzy i funkcjonariuszy prawo do urlopu niewykorzystanego w naturze nie przedawnia się. Prowadzi to do zjawiska wieloletniego kumulowania niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego do momentu zwolnienia ze służby, kiedy to wypłata ekwiwalentu staje się obligatoryjna, generując nagłe i znaczne obciążenie budżetu państwa.

W Komendzie Głównej Policji w Warszawie, która poniosła najwyższe wydatki w tym zakresie – 12,1 mln zł na rzecz 450 osób – odnotowano rekordowe wypłaty jednostkowe ekwiwalentów w kwocie 680,9 tys. zł, 407,2 tys. zł oraz 356,3 tys. zł. Indywidualne należności przekraczające 200 tys. zł wystąpiły również w Służbie Ochrony Państwa oraz Mini-

³⁵⁸ W tym w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich, służbach mundurowych.

³⁵⁹ Wydatek na ekwiwalent zaewidencjonowany w § 418 – *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności* dotyczył funkcjonariuszy Policji, służb specjalnych, służby więziennej i celno-skarbowej oraz żołnierzy zawodowych. Sprawozdanie Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach nie obejmuje wydatków sklasyfikowanych w tym paragrafie.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

sterstwie Obrony Narodowej. Skala tych wydatków świadczy o szczególnych trudnościach w zapewnieniu funkcjonariuszom i żołnierzom możliwości regularnego i bieżącego korzystania z urlopów wypoczynkowych w naturze oraz jednoznacznie wskazuje na systemowe zaniedbania w egzekwowaniu ich wykorzystania. Może też wynikać z braków kadrowych lub złej organizacji pracy, co w konsekwencji prowadzi do nieracjonalnego zarządzania środkami publicznymi.

Problem kumulowania urlopów dotyczył również sędziów i prokuratorów, gdzie łączna kwota wypłaconych ekwiwalentów dla zaledwie 31 osób wyniosła aż 1,75 mln zł. Powoduje to, że niewykorzystane urlopy stają się kosztownym zobowiązaniem finansowym, co w praktyce oznacza wysokie wypłaty jednostkowe ekwiwalentów – 336 tys. zł w Prokuraturze Krajowej oraz kwoty powyżej 100 tys. zł w Trybunale Konstytucyjnym. Instytucje te poniosły jednocześnie najwyższe koszty całkowite w tej grupie zawodowej, odpowiednio 466,5 tys. zł oraz 391,5 tys. zł.

Odmienne kształtuje się sytuacja pracowników cywilnych i urzędników służby cywilnej³⁶⁰. Pomimo że stanowili oni niemal połowę wszystkich osób, które otrzymały w 2025 r. ekwiwalent (45,5%), to wartość wypłaconych im środków odpowiadała zaledwie 12,9% (10,9 mln zł) łącznej kwoty wydanej na ten cel³⁶¹. Było to następstwem stosowania przepisów Kodeksu pracy³⁶², zgodnie z którymi pracodawca ma obowiązek udzielić pracownikowi zaległego urlopu najpóźniej do 30 września następnego roku kalendarzowego, a roszczenia z tego tytułu ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat. Regulacje te znacznie ograniczyły możliwość gromadzenia nadmiernych zaległości urlopowych w tej grupie zawodowej. Wśród instytucji państwowych najwyższe wydatki na wypłatę ekwiwalentów poniosła Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – 1,1 mln zł dla 52 osób, oraz Kancelaria Sejmu, która wypłaciła 693,2 tys. zł 79 pracownikom. Najwyższe ekwiwalenty jednostkowe w tej grupie wyniosły: 111,8 tys. zł w Urzędzie ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz powyżej 90 tys. zł w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Tabela 35. Kwota średniego wypłaconego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w poszczególnych grupach zawodowych w 2025 r.

Grupa zawodowa	Średnia kwota ekwiwalentu ¹ w zł
sędziowie i prokuratorzy oraz asesory i aplikanci	56 464,1
żołnierze i funkcjonariusze	32 659,2
służba cywilna	6 151,1
pracownicy cywilni	5 698,2

¹ Średnią kwotę ekwiwalentu ustalono jako iloraz łącznych wydatków poniesionych na ten cel w danej grupie zawodowej oraz liczby osób, które otrzymały świadczenie.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

³⁶⁰ Wydatek na ekwiwalent zaewidencjonowany w §§ 401 – *Wynagrodzenia osobowe pracowników* i 402 – *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*.

³⁶¹ Z tego 1073 pracownikom cywilnym wypłacono ekwiwalent w kwocie 6,1 mln zł, a 786 urzędnikom – 4,8 mln zł.

³⁶² Art. 168 i 291 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W toku przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli szczegółowego badania próby 1464 wypłaconych ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy (co stanowiło 35,8% ich ogółu) stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej³⁶³ w stosunku do 11 pracowników dopuszczono do niewykorzystania w ustawowym terminie zaległych urlopów, tj. do 30 września roku następnego, naruszając obowiązek wynikający z art. 161 i 168 Kodeksu pracy. Skutkowało to koniecznością wypłaty ekwiwalentów w łącznej kwocie 334,1 tys. zł przy rozwiązaniu stosunków pracy. Dodatkowo jednego pracownika zwolniono z obowiązku świadczenia pracy, zamiast zobowiązać go do wykorzystania urlopu w okresie wypowiedzenia (zgodnie z art. 167¹ Kodeksu pracy), co doprowadziło do nieuzasadnionego zwiększenia wydatków o 30,5 tys. zł, a tym samym naruszyło zasadę celowości i oszczędności określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych;
- w Kancelarii Sejmu³⁶⁴ oraz w Ministerstwie Finansów³⁶⁵ przed wyrażeniem zgody na rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron (odpowiednio w siedmiu i 10 przypadkach) nie podjęto skutecznych działań ani nie wprowadzono do treści porozumień zapisów obligujących pracowników do wykorzystania urlopu w naturze. Przełożyło się to na konieczność wypłaty ekwiwalentów w kwotach odpowiednio: 109,1 tys. zł oraz 60,7 tys. zł. Analogiczną bierność w egzekwowaniu urlopów stwierdzono w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Opolu³⁶⁶ (dwie osoby – 9,6 tys. zł) oraz w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim³⁶⁷ (jeden pracownik – 3,7 tys. zł);
- w Ministerstwie Klimatu i Środowiska³⁶⁸ w przypadku jednego pracownika niewłaściwie ustalono wymiar przysługującego urlopu, co skutkowało wypłatą ekwiwalentu w kwocie 2,3 tys. zł za niewykorzystany urlop wypoczynkowy;
- w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim³⁶⁹ pracownikowi w ogóle nie wypłacono należnego ekwiwalentu pieniężnego za trzy dni niewykorzystanego urlopu, co stanowiło naruszenie art. 171 § 1 i 5 Kodeksu pracy;

³⁶³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, nr KFP.410.1.1.2026.

³⁶⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu*, nr KFP.410.1.2.2026.

³⁶⁵ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, nr KFP.410.1.7.2026.

³⁶⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/16 – Województwo opolskie*. Nr ewid. 38/2026/P/26/001/DOO, Warszawa 2026.

³⁶⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 22/2026/P/26/001/DMK, Warszawa 2026.

³⁶⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 41 – Środowisko oraz w części 51 – Klimat*, nr KZN.410.1.3.2026.

³⁶⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*. Nr ewid. 29/2026/P/26/001/KBN, Warszawa 2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- w 13 skontrolowanych jednostkach³⁷⁰ ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypłacono ze zwłoką do 48 dni od rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy. Działanie to było nierzetelne i niezgodne z art. 171 § 1 w związku z art. 94 pkt 5 Kodeksu pracy, nakładającym na pracodawcę obowiązek terminowej wypłaty świadczeń ze stosunku pracy. Należy podkreślić, że w stanie prawnym obowiązującym w 2025 r., zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem, ekwiwalent stawał się wymagalny w ostatnim dniu zatrudnienia. Choć nowelizacja Kodeksu pracy umożliwia od 27 stycznia 2026 r. synchronizację tej płatności z ostatnim wynagrodzeniem, to w badanym okresie powyższe opóźnienia stanowiły uchybienie.

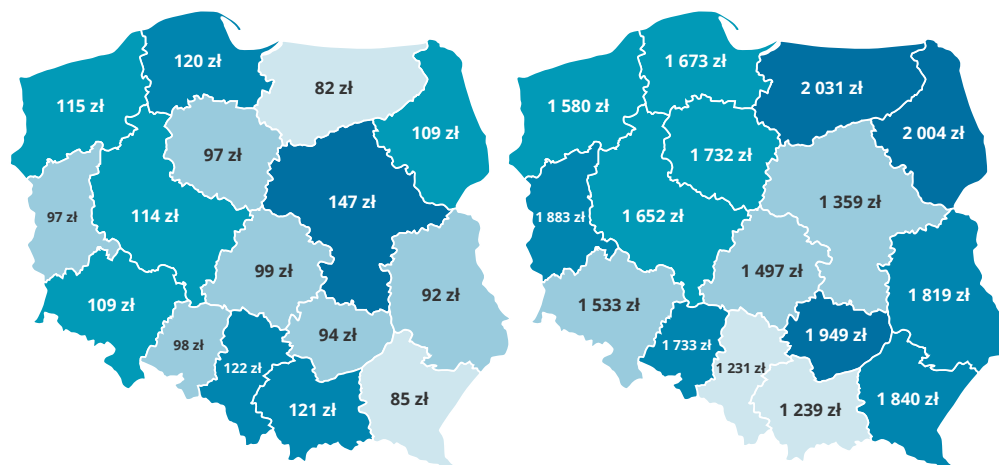
Analiza wydatków na wypłatę ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wykazała, że koszty te, generowane głównie przez służby mundurowe, stanowią istotne obciążenie dla budżetu państwa. Z perspektywy optymalizacji wydatków niezbędne jest wzmocnienie nadzoru nad bieżącym wykorzystywaniem urlopów w naturze, co ograniczy ryzyko narastania niekontrolowanych zobowiązań finansowych Skarbu Państwa. Konieczna jest również zmiana podejścia do kultury pracy w oparciu o koncepcję *work-life balance* (równowagi między życiem zawodowym a prywatnym). Urlop nie powinien być bowiem postrzegany jako przywilej, lecz jako prawo i obowiązek. Wypoczęty pracownik wykazuje bowiem wyższą efektywność, mniejszą podatność na błędy oraz rzadziej korzysta ze zwolnień lekarskich.

³⁷⁰ Kancelaria Sejmu, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu i w Lublinie, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, Opolski Urząd Wojewódzki, Małopolski Urząd Wojewódzki, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Opolu i w Katowicach.

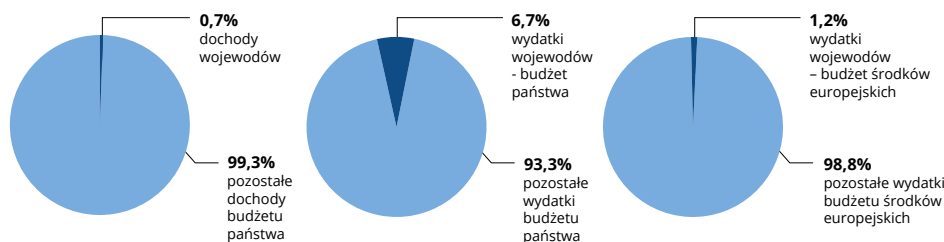
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

5. Budżety wojewodów

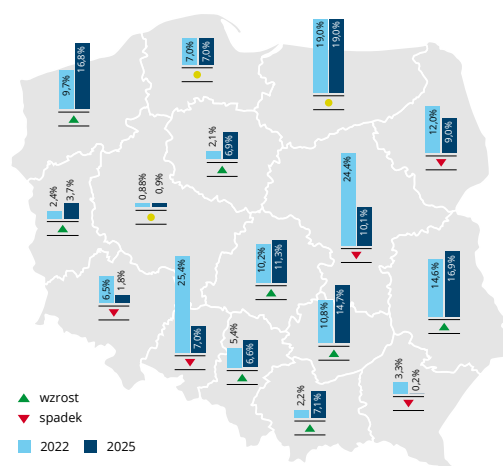
Dochody i wydatki budżetów wojewodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2025



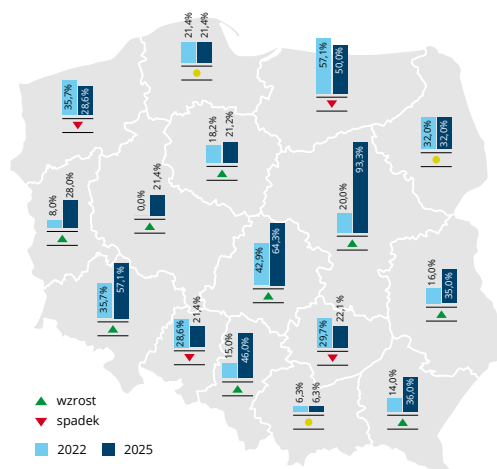
Dochody i wydatki budżetów wojewodów
na tle dochodów i wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich



Odsetek gmin skontrolowanych przez urząd
wojewódzkie w zakresie realizacji zadań zleconych
z zakresu spraw obywatelskich



Odsetek jednostek administracji zespolonej
skontrolowanych przez wojewodę



- Wydatki budżetu państwa w roku 2025 w częściach 85/02-32 wyniosły 58 617,4 mln zł i stanowiły 6,7% wydatków ogółem budżetu państwa.
- Wydatki wojewodów były zróżnicowane terytorialnie, ale zarówno w przypadku wydatków budżetu państwa, jak i wydatków na funkcjonowanie urzędów wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca widoczny jest efekt skali – im większa jest populacja województwa, tym niższe są wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca.
- Województwa były, co do zasady, silnie zróżnicowane pod względem wartości wskaźników realizacji zadań dla obszaru kontrolnego, spraw obywatelskich dla cudzoziemców oraz koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych i zarządzania kryzysowego.
- W latach 2022-2025 widoczna jest intensyfikacja działalności kontrolnej w stosunku do wojewódzkiej administracji zespolonej oraz zwiększenie odsetka osób przeszkolonych w zakresie zarządzania kryzysowego, natomiast niepokojący jest wzrost czasu wydania decyzji na pobyt stały i czasowy cudzoziemców dla których średnia wartość w 2025 r. wyniosła odpowiednio 295 i 371 dni, szczególnie przy spadku do 70,5% poziomu opanowania spraw.
- W latach 2022-2025 dynamika wzrostu liczby załatwianych przez Wojewódzkie Zespoły ds. Orzekania o Niepełnosprawności spraw w kontrolowanych urzędach wojewódzkich była wyższa niż wzrost zatrudnienia.
- We wszystkich skontrolowanych urzędach stwierdzono opóźnienia w rozpatrywaniu przez Wojewódzkie Zespoły ds. Orzekania o Niepełnosprawności wniosków o wydanie decyzji dotyczących ustalenia poziomu potrzeby wsparcia sięgające blisko 270 dni, dodatkowo w części kontrolowanych jednostek nie informowano stron o niezakończonym w terminie lub informacje te były przekazywane po upływie terminu na załatwienie sprawy. Oczekiwanie przez blisko rok na rozstrzygnięcie spraw osób z niepełnosprawnościami jest w ocenie Najwyższej Izby Kontroli niedopuszczalne.
- W 2025 r. uruchomiony został Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, na realizację którego wojewodowie wydatkowali 3803,8 mln zł, co stanowiło 82,2% planu. Kluczowym elementem, na który przeznaczono największą część środków, było zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw. Wpływ na niepełną realizację wydatków miały w szczególności: czynniki organizacyjne (brak zasobów kadrowych lub przygotowania administracji samorządowej), proceduralne (brak uwzględnienia zadań wieloletnich, uzyskiwanie zgód na realizację części zadań) i rynkowe (wzrost cen sprzętu i usług ujętych w Programie).

Wojewodowie pełnią funkcję przedstawicieli Rady Ministrów w województwie i realizują między innymi następujące zadania:

- zwierzchnika rządowej administracji zespolonej w województwie;
- organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności;

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- organu administracji rządowej w województwie;
- reprezentanta Skarbu Państwa;
- organu nadzoru nad wykorzystaniem zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Zadania realizowane przez wojewodów, a odzwierciedlone w strukturze wydatków, obejmują szeroki zakres zadań finansowanych w ramach budżetu państwa. Wydatki budżetowe wojewodów w roku 2025 obejmowały 29 z 33 działów klasyfikacji budżetowej, a zatem stanowiły uzupełnienie wydatków zarządzanych przez większość Ministrów.

Niniejszy podrozdział obejmuje analizę w obszarze dochodów i wydatków wojewodów, a także realizacji przez wojewodów wybranych zadań, w szczególności dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej. Wyniki kontroli w ośmiu urzędach wojewódzkich w obszarze dochodów i wydatków zostały przedstawione w rozdziałach poświęconych tym obszarom, tj. w rozdziale III. *(Rola ustawy budżetowej i działania organów administracji rządowej związane z jej realizacją pkt. 2 Działania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów w toku wykonywania ustawy budżetowej w zakresie rezerw i blokad)* oraz w rozdziale IV. *Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w punktach: 2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich, 3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz 4. Zatrudnienie i wynagrodzenia.*

Wojewodowie zgromadzili w roku 2025, sumarycznie 4230,6 mln zł, co stanowiło podobnie jak w poprzednich latach, niespełna 1% dochodów budżetu państwa ogółem. Dokonali jednocześnie 58 617,4 mln zł wydatków budżetu państwa, co stanowiło 6,7% wydatków ogółem tego budżetu, a także 477,4 mln zł wydatków budżetu środków europejskich, co stanowiło 1,2% wydatków ogółem budżetu środków europejskich.

5.1. Dochody budżetów wojewodów

Dochody wojewodów zostały zrealizowane w roku 2025 w wysokości 4230,6 mln zł, tj. o 13,1% mniej niż rok wcześniej oraz o 35% więcej niż plan po zmianach na rok 2025. Stanowiły one niewielką część dochodów budżetu państwa, ze stosunkowo stabilnym udziałem, który w roku 2025 wzrósł do poziomu 0,7% dochodów ogółem z około 0,6% w latach 2022-2024. Najwydajniejszym źródłem dochodów budżetów wojewodów, a jednocześnie najważniejszą przyczyną wzrostu dochodów były dochody związane z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego zrealizowane w dziale *Gospodarka mieszkaniowa*, które wzrosły o 19,4% w stosunku do roku 2024, jednocześnie zostały zrealizowane na poziomie 140% planu. Najwyższe dochody zostały zrealizowane przez województwa: mazowieckie (19,1% dochodów ogółem w części *Województwa w 2025 r.*) i śląskie (12,4%), a najniższe: lubuskie (2,2%) i opolskie (2,1%). Analogiczne pozycje miały te województwa w przypadku należności pozostałych do zapłaty. Należności pozostałe do zapłaty stanowiły średnio od 658,4% zrealizowanych dochodów w 2023 r. do 575,2% w 2025 r.

Udział należności wojewodów pozostałych do zapłaty w stosunku do takich należności budżetu państwa w analizowanym okresie stabilnie wzrastał i wyniósł 14,6% w roku 2025 (22 216,3 mln zł). Pozycją, w której wystąpiły największe należności (ponad 90%) były, podobnie jak w przypadku dochodów gromadzonych w budżetach wojewodów, dochody

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

związane z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego, z tą różnicą że dotyczyły one głównie działu *Rodzina*, w którym wyniosły 18 672,3 mln zł.

Dochody zgromadzone w budżetach wojewodów wyniosły średnio 113 zł na jednego mieszkańca i były słabo zróżnicowane, choć podkreślić można, że ich rozkład terytorialny był przeciwny niż wydatków, tj. niższy poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest obserwowalny w województwach północno-wschodnich, a wyższy – w południowo-zachodnich.

5.2. Wydatki budżetów wojewodów

W ustawie budżetowej na rok 2025 wydatki budżetów wojewodów zaplanowano w wysokości 41 252 mln zł, a plan po zmianach wyniósł 60 392,5 mln zł. Wydatki wyniosły 58 617,4 mln zł i stanowiły 97,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2024 r. były wyższe o 6,6%. W 2025 r. najmniejsze wydatki zrealizowano w województwie opolskim (1606 mln zł), a największe w województwie mazowieckim (7483,9 mln zł). Te dwa województwa wyróżniały się także pod względem wielkości wykonanych wydatków w odniesieniu do roku 2024. W przypadku województwa opolskiego odnotowano jedyny wśród województw spadek o 12,4%, tj. o 228,4 mln zł, a w przypadku województwa mazowieckiego nastąpił największy ich wzrost o 11,6%, tj. o 780,7 mln zł³⁷¹. Poza opisanymi w dalszej części systemowymi zmianami w zakresie wydatków na *Obronę narodową* oraz *Oświatę i wychowanie*, wynikało to ze zmian wydatków specyficznych dla tych województw:

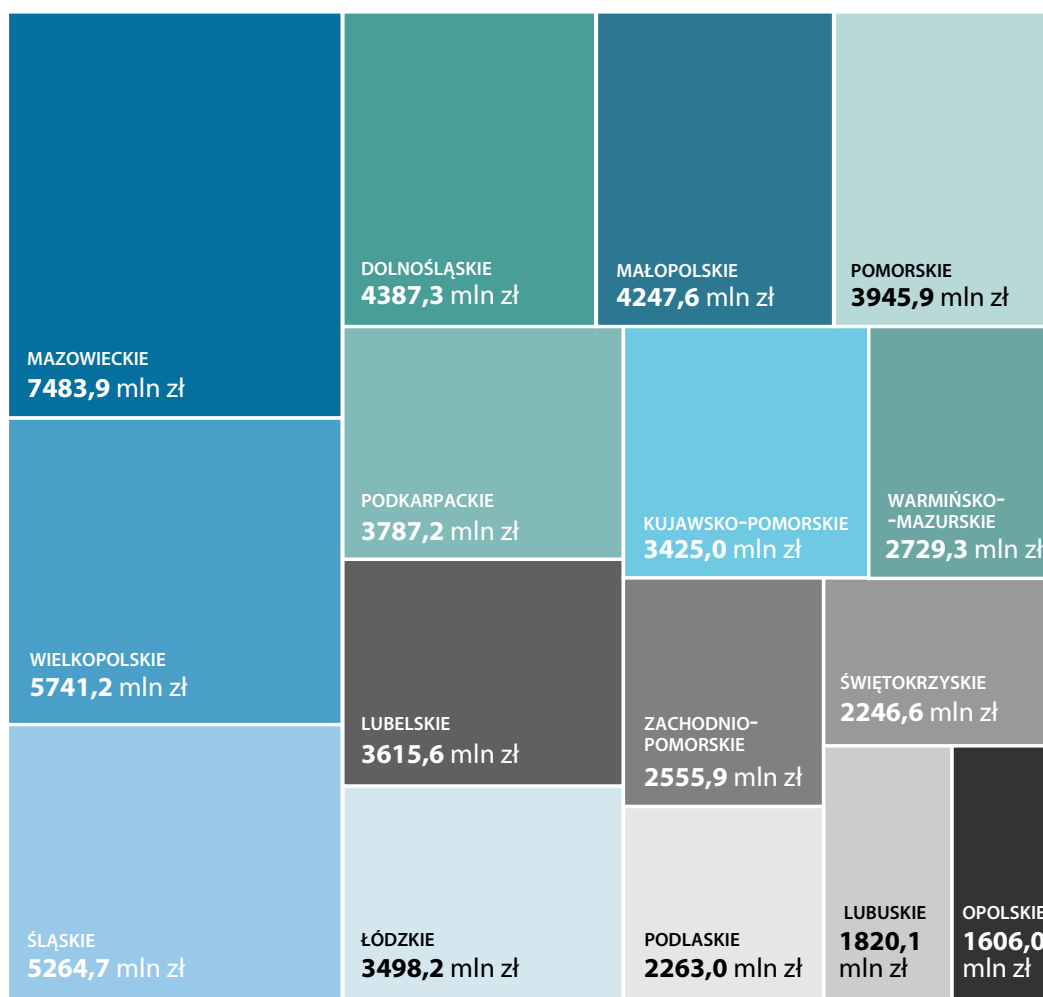
- w przypadku województwa opolskiego – ze zmniejszenia wydatków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w dziale *Pomoc społeczna* z poziomu 390,6 mln zł w 2024 r. do poziomu 88 mln zł w 2025 r.;
- w województwie mazowieckim – z wzrostu wydatków na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego – z 127,9 mln zł w 2024 r. do 901,3 mln zł w 2025 r.

Drugie miejsce pod względem najwyższych wysokości wykonanych wydatków w 2025 r. zajęło województwo wielkopolskie (9,5% wszystkich wydatków), a pod względem najniższych – województwo lubuskie (3,1%). Wysokość wydatków wszystkich województw zaprezentowano na infografice poniżej.

³⁷¹ Stosunek planowanych wydatków w roku 2025 do wykonanych roku 2024 w tych przypadkach wyniósł odpowiednio 90,5% i 116,3%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 61. Wydatki ogółem budżetów wojewodów w 2025 r.

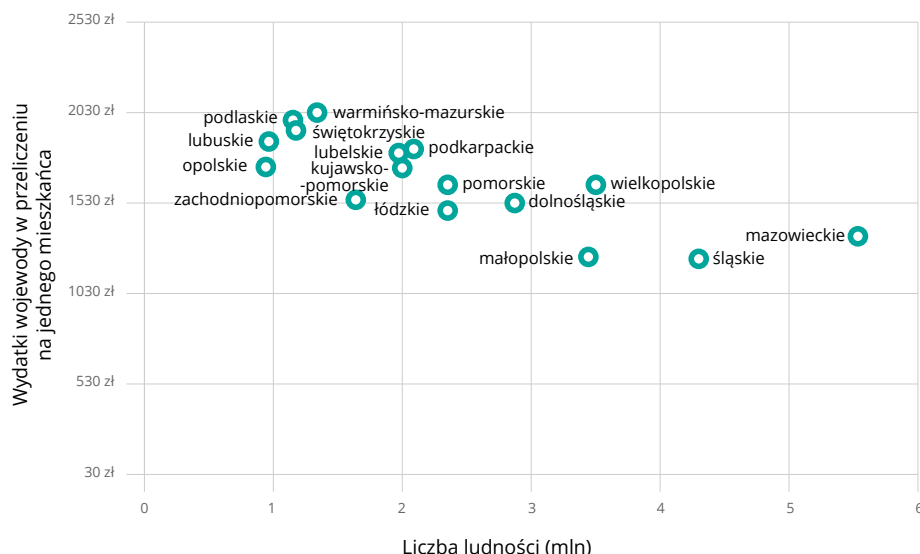


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki w budżetach wojewodów wyniosły średnio 1567,2 zł na jednego mieszkańca. Najwyższe były w województwie warmińsko-mazurskim (2030,9 zł), a najniższe w województwie śląskim (1231,4 zł). Wpływ na tak wysokie zróżnicowanie ma liczba ludności zamieszkująca wyżej wskazane województwa. Co do zasady, wydatki budżetów wojewodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca są tym niższe im większa jest liczba ludności województwa (zależność tę zaprezentowano na infografice poniżej).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

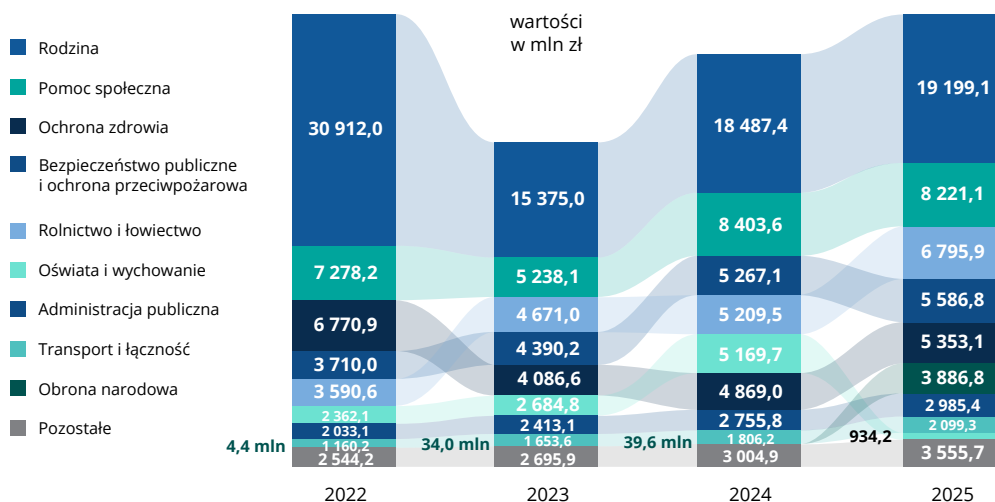
Infografika 62. Wydatki wojewodów w przeliczeniu na mieszkańca i ludność województw w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wśród wydatków w ujęciu działów klasyfikacji budżetowej, pod względem udziału w wydatkach ogółem wojewodów wyróżniało się dziewięć przedstawionych na poniższej infografice. Podobne jak w minionych latach, w roku 2025, największe wydatki dokonywane były w działach *Rodzina* (19 199,1 mln zł), *Pomoc społeczna* (8221,2 mln zł) oraz *Rolnictwo i łowiectwo* (6795,9 mln zł).

Infografika 63. Wydatki ogółem budżetów wojewodów według ważniejszych działów w latach 2022-2025

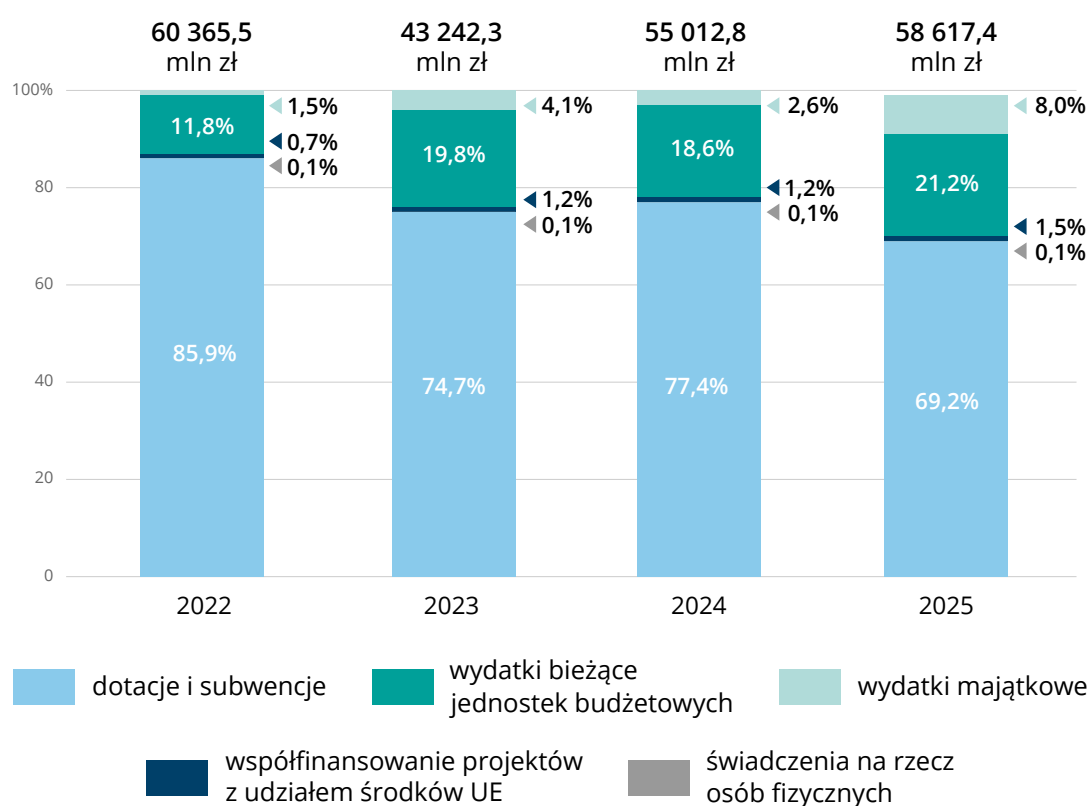


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W roku 2025 obserwowalny jest także istotny wzrost wydatków w dziale *Obrona narodowa* (z kwoty 39,6 mln zł w roku 2024 do 3886,8 mln zł w roku 2025), związany z realizacją *Programu OLiOC*, oraz spadek wydatków w dziale *Oświata i wychowanie* (z kwoty 5169,7 mln zł w roku 2024 do 934,2 mln zł w roku 2025), który wynika głównie z likwidacji dotacji celowych dla jst na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego oraz włączenie jej do tzw. „kwoty potrzeb oświatowych” w związku z wprowadzeniem nowego modelu finansowania samorządu na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Infografika 64. Wydatki budżetów wojewodów według grup ekonomicznych w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podobnie jak w latach 2022-2024, w wydatkach budżetów wojewodów największy był udział dotacji, na które przeznaczono 40 559,1 mln zł (69,2% wydatków ogółem, najmniej w okresie 2022-2025 – infografika powyżej), choć podkreślić należy, że w stosunku do roku poprzedniego wystąpił w tej grupie spadek poziomu wykonanych wydatków o 2% oraz spadek udziału dotacji w wydatkach ogółem o 8,2 punktu procentowego. Spadek udziału dotacji związany jest ze zmianami wydatków w dziale *Obrona narodowa i Oświata i wychowanie*, o których mowa w poprzednim akapicie. Drugą, pod względem udziału w wydatkach ogółem, grupą ekonomiczną były *wydatki bieżące jednostek budżetowych* – wyniosły

2 430,2 mln zł (udział 21,2%). Wzrost wykonanych wydatków w tej grupie w stosunku do wykonania w 2024 wyniósł 21,2%. Trzecią pod względem wysokości (udział w wydatkach ogółem wyniósł 8%), ale pierwszą pod względem wzrostu w stosunku do lat poprzednich grupą ekonomiczną (wzrost o 229,7% w stosunku do wykonania w roku 2024) były *wydatki majątkowe* w przypadku której odnotowano wzrost z 1420,1 mln zł w 2024 r. do 4681,7 mln zł. Wzrost ten wynikał głównie ze zwiększonych wydatków w dziale *Obrona narodowa* w związku z realizacją *Programu OLiOC*.

Wydatki wojewodów jako %PKB

3,0% 1,6% 0,9%

Województwo	Wydatki wojewodów jako %PKB
województwo łódzkie	3,0%
województwo świętokrzyskie	2,7%
województwo mazowieckie	2,7%
województwo wielkopolskie	2,7%
województwo zachodniopomorskie	2,7%
województwo pomorskie	2,7%
województwo kujawsko-pomorskie	2,7%
województwo łódzkie	2,4%
województwo łódzkie	2,2%
województwo łódzkie	2,2%
województwo łódzkie	2,2%
województwo łódzkie	2,0%
województwo łódzkie	1,8%
województwo łódzkie	1,6%
województwo łódzkie	1,6%
województwo łódzkie	1,4%
województwo łódzkie	1,4%
województwo łódzkie	1,3%
województwo łódzkie	0,9%

Wydatki wojewodów w przeliczeniu na PKB³⁷² w latach 2023-2025³⁷³ wykazywały tendencję rosnącą i wyniosły 1,3% PKB w 2023 roku oraz 1,6% PKB w 2025 roku. W analogicznym okresie wydatki budżetu państwa ogółem w stosunku do PKB wzrosły z 16,7% PKB do 23,8% PKB. Wydatki wojewodów w przeliczeniu na regionalny PKB są umiarkowanie zróżnicowane³⁷⁴. Najniższy poziom tego wskaźnika wystąpił w przypadku województwa mazowieckiego (0,9% PKB), a najwyższy w województwie warmińsko-mazurskim (3% PKB). Co do zasady, wyższy poziom wydatków wojewodów jako procent PKB obserwowany jest

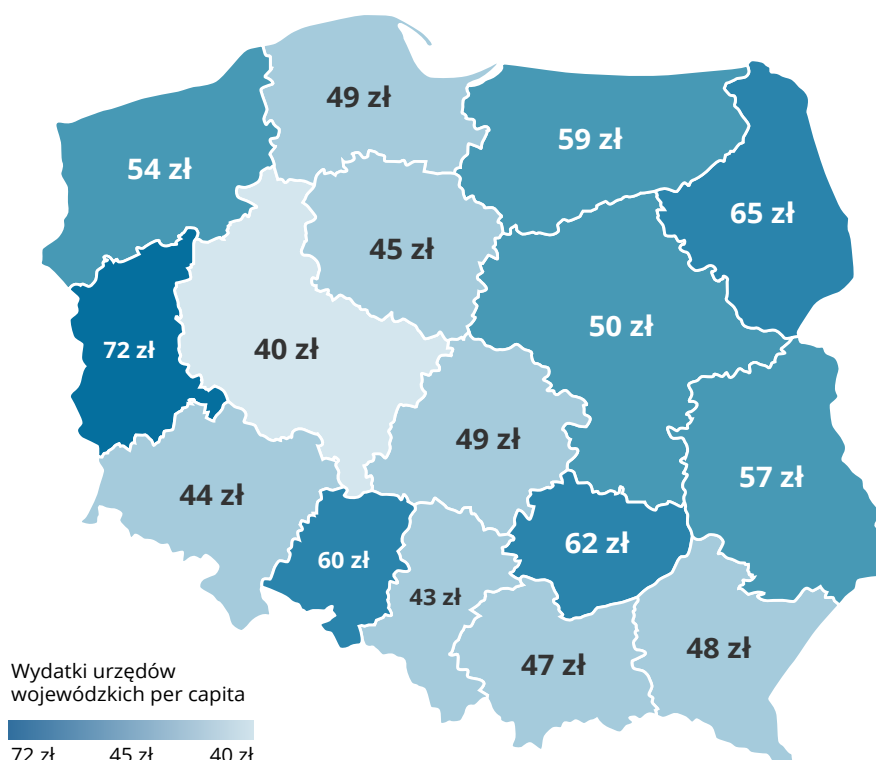
³⁷⁴ Współczynnik zmienności wynosi od 28,48% do 30,19%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

w województwach północno-wschodnich, a niższy – w południowo-zachodnich. Zbliżone zróżnicowanie terytorialne wydatków wojewodów przedstawia porównanie wydatków ogółem do liczby mieszkańców.

Wydatki na funkcjonowanie urzędów wojewódzkich³⁷⁵, przypadające na jednego mieszkańca Polski, wyniosły średnio 49,5 zł. Najniższe w stosunku do liczby ludności wydatki poniesiono w województwie wielkopolskim (40,4 zł) oraz śląskim (42,9 zł), a najwyższe – w województwach o najmniejszej liczbie ludności, tj. lubuskim (71,5 zł) i podlaskim (64,8 zł).

Infografika 66. Wydatki urzędów wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w ośmiu urzędach wojewódzkich oraz danych pozyskanych od pozostałych urzędów wojewódzkich.

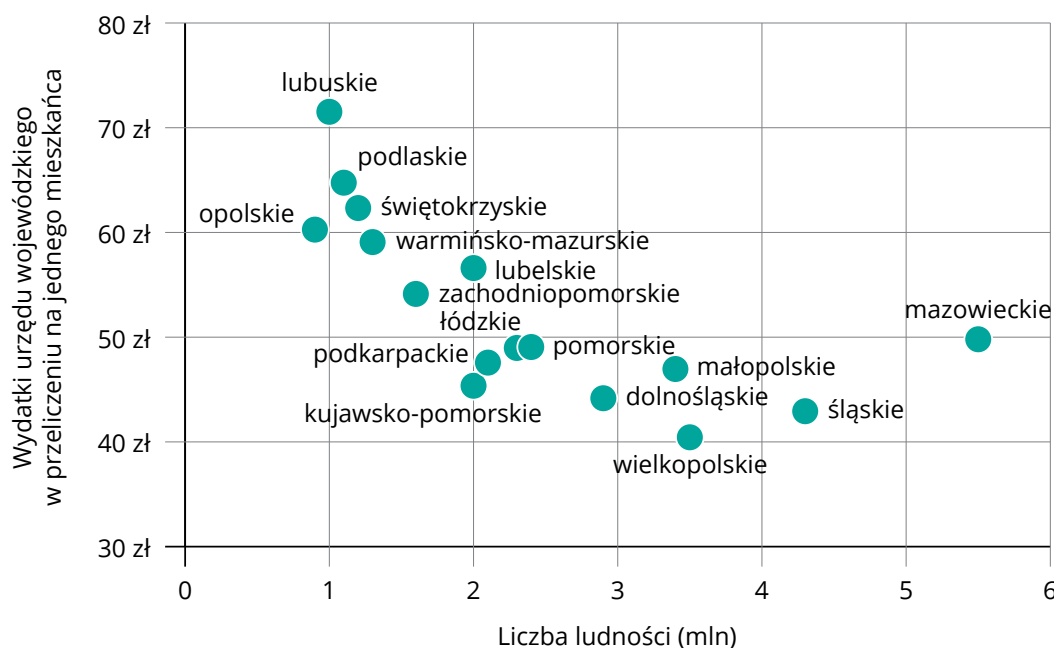
Wydatki na funkcjonowanie urzędów wojewódzkich w latach 2022–2025 wykazują trend wzrostowy, głównie przez rosnące wydatki na wynagrodzenia (presja płacowa) oraz wzrost cen mediów. Wzrost ten średnio wyniósł 8,5% w stosunku do roku 2024 i był najniższy w analizowanym okresie (w roku 2024 wyniósł 15,8%, a w roku 2023 – 22,2%). Najwyższy wzrost wydatków urzędów wojewódzkich wystąpił w przypadku województw mazowieckiego (16,5%) i pomorskiego (14,6%), a najniższy w przypadku województw małopolskiego (2,8%) oraz śląskiego (4,6%). Podkreślenia wartę jest, że dwa pierwsze województwa znajdują się w połowie rankingu wydatków urzędów wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a dwa kolejne w grupie poniżej średniej.

³⁷⁵ Rozdział Urzędy wojewódzkie, grupa: wydatki bieżące jednostek budżetowych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Warto także zauważyć, że wydatki urzędów wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca charakteryzują się, co do zasady, efektem skali, tj. wraz ze wzrostem wielkości województwa spada relatywna wielkość wydatków, co obrazuje poniższa infografika.

Infografika 67. Wydatki urzędów wojewódzkich w przeliczeniu na mieszkańca i ludność województw w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wydatki budżetu środków europejskich u wojewodów w roku 2025 wyniosły 477,4 mln zł, tj. o 30,3% mniej niż kwota planowana. Podstawę planu stanowiły zadania realizowane w ramach programów i projektów finansowanych z budżetu środków europejskich, a ich wysokość wynikała z zawartych lub przewidzianych do zawarcia umów. Wydatków tych dokonano w ramach programów: Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego – FERS (399,9 mln zł), Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027 (54,1 mln zł) oraz Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (21,2 mln zł).

Zobowiązania wymagalne w budżetach wojewodów na koniec 2025 roku wyniosły 840,3 mln zł. Największa część tych zobowiązań wystąpiła w działach *Rolnictwo i łowiectwo* (279,2 mln zł), *Ochrona zdrowia* (282,2 mln zł) oraz *Administracja publiczna* (134,8 mln zł).

5.3. Realizacja zadań

Układ zadaniowy budżetów wojewodów

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wojewodów ujęte były w układzie zadaniowym budżetu państwa. Zakres zadań odzwierciedlonych w układzie zadaniowym obejmował większość z 21 funkcji oraz ponad połowę z 90 zadań. Najbardziej

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

miarodajnym jest jednak poziom podzadań i działań – w tych przypadkach w układzie zadaniowym budżetów wojewodów wykorzystano 33,1% podzadań oraz 15,4% działań. W tym samym czasie wydatki wojewodów stanowiły tylko 6,7% wydatków budżetu państwa.

Zróżnicowanie realizowanych zadań pomiędzy wojewodami odzwierciedlone jest przez pozycje unikalne w układzie zadaniowym, tj. takie, które występują u maksymalnie czterech wojewodów. Podzadań unikalnych w roku 2025 było 13 (14,3%), a działań 31 (16,4%). Warto podkreślić, że poza przypisanymi do wojewodów pozycji układu zadaniowego³⁷⁶, znajdują się tutaj pozycje z katalogu ogólnego, na przykład zadania: 7.2. *Planowanie, zagospodarowanie przestrzenne, rewitalizacja oraz polityka miejska* oraz 8.1. *Sport dla wszystkich*.

W układzie zadaniowym budżetów wojewodów sformułowano 524 mierniki tj. średnio 1,87 miernika na każde podzadanie i działanie, co w praktyce oznaczało stosowanie od jednego do czterech mierników dla jednej pozycji. Wskazać należy także, że w wojewodowie, dla takich samych pozycji budżetu zadaniowego stosowali zarówno różną liczbę mierników, jak i różne mierniki. W budżetach wojewodów stosowano mierniki produktu i rezultatu odnoszące się, co do zasady, do kryterium skuteczności.

Tabela 36. Liczba pozycji w układzie zadaniowym budżetów wojewodów w 2025 r.

Wyszczególnienie	Budżet państwa	Budżety wojewodów	Unikalne pozycje w budżetach wojewodów	Unikalne pozycje/uwagi
Funkcje	21	19	1	8. Kultura fizyczna
Zadania	90	52	6, z tego 4 tylko u jednego wojewody	6.2.W Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin, w tym surowcami energetycznymi 7.2. Planowanie, zagospodarowanie przestrzenne, rewitalizacja oraz polityka miejska 8.1. Sport dla wszystkich 9.2.W Działalność artystyczna, upowszechniająca, promująca kulturę i dialog międzykulturowy 16.5.W Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego 16.6.W Pożytek publiczny i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

³⁷⁶ Tj. oznaczonych w *Katalogu funkcji państwa, zadań, podzadań i działań budżetowych na rok 2025* literą W.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	Budżet państwa	Budżety wojewodów	Unikalne pozycje w budżetach wojewodów	Unikalne pozycje/uwagi
Podzadania	275	91	13, z tego 6 tylko u jednego wojewody	Między innymi: 6.1.1. Tworzenie warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw 7.2.1. Planowanie, zagospodarowanie przestrzenne, rewitalizacja oraz polityka miejska 8.1.1. Tworzenie warunków dla rozwoju sportu dla wszystkich 9.2.1.W Działalność artystyczna, upowszechniająca, promująca kulturę i dialog międzykulturowy 12.1.4.W Ochrona przed skutkami zagrożeń 16.5.1.W Upowszechnianie i wspieranie rozwoju e-usług publicznych
Działania	1232	189	31, z tego 18 tylko u jednego wojewody	Między innymi: 2.3.1.1.W Koordynacja działań związanych z ochroną przeciwpożarową 6.2.1.8.W Wspieranie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, w tym wydawanie świadectw efektywności energetycznej 7.2.1.2. Polityka miejska oraz rewitalizacja 12.3.1.1.W Zarządzanie jakością powietrza i ograniczanie emisji zanieczyszczeń 12.5.1.2. Inwestycje w zakresie kształtowania zasobów wodnych 16.1.4.2.W Wsparcie instytucjonalne jednostek samorządu terytorialnego 17.2.2.1.W Wsparcie zarządzania i realizacji programów
Mierniki	-	524	-	Od 1 do 4 dla każdego z podzadań i działań. Cztery mierniki sformułowano między innymi dla działań: 16.1.4.4.W Nadzór prawny wojewody nad jst oraz innymi jednostkami podlegającymi nadzorowi oraz systemowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania jst; 20.1.1.9.W Kształcenie i podnoszenie kwalifikacji przez osoby wykonujące zawód medyczny oraz sprawowanie nadzoru nad realizacją zobowiązań lekarzy rezydentów; 21.4.1.3.W Przeciwdziałanie kłusownictwu

Źródło: opracowanie własne na podstawie Katalog funkcji państwa, zadań, podzadań i działań budżetowych na rok 2025 oraz sprawozdań Rb-BZ1 wojewodów za 2025 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Skuteczność realizacji wybranych zadań wojewodów

Na potrzeby oceny skuteczności realizacji przez wojewodów wybranych zadań, zgromadzone zostały dane dotyczące sformułowanych przez NIK wskaźników³⁷⁷. Dotyczyły one zadań nadzorczych i kontrolnych, spraw obywatelskich dla cudzoziemców oraz koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych i zarządzania kryzysowego. Dane te uzupełniono informacjami dotyczącymi skarg rozpatrzonych przez wojewodów oraz liczby i skutków finansowych wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących bezczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody.

Szczegółowe dane w podziale na wskazane wyżej obszary oraz poszczególne województwa przedstawiono w aneksie do niniejszego podrozdziału.

W zakresie realizacji zadań nadzorczych i kontrolnych³⁷⁸ przeanalizowane zostały cztery obszary:

- wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych przez wojewodów,
- jednostki samorządu terytorialnego (oraz ich jednostki organizacyjne i podmioty którym jst przekazuje dotacje) skontrolowane przez wojewodę w zakresie zadań pomocy społecznej,
- gminy skontrolowane przez wojewodę w zakresie realizacji zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich realizowanych przez gminy (dowody osobiste, urząd stanu cywilnego, ewidencja ludności),
- jednostki administracji zespolonej.

Średni odsetek rozstrzygnięć nadzorczych wojewody uchylonych przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne lub Naczelny Sąd Administracyjny w 2022 r. wyniósł 19,5%, a w 2025 r. – 12,4%, przy czym w roku 2024 r. jego poziom wyniósł 29,1%. Województwa były silnie zróżnicowane pod względem wartości tego odsetka. Wartości minimalne wystąpiły w województwie lubelskim (0% w całym okresie), a maksymalne w województwie opolskim (20-70%). Warto jednak podkreślić, że ze względu na charakter tego wskaźnika trudne jest określenie jednoznacznej tendencji, zarówno w ujęciu czasowym, jak i terytorialnym.

Średni odsetek samorządów skontrolowanych w zakresie zadań pomocy społecznej miał tendencję malejącą i w końcowym roku wyniósł 25,6%, przy czym podkreślić należy, że województwa były silnie zróżnicowane pod tym względem – współczynnik zmienności w 2025 r. wyniósł 79,8%³⁷⁹. Najwyższa intensyfikacja działalności kontrolnej w tym obszarze wystąpiła w województwach lubuskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim, a najmniejsza – łódzkim, śląskim, lubelskim.

³⁷⁷ Uzyskane od wojewodów dane nie były weryfikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli.

³⁷⁸ W każdym przypadku analizowano odsetek podmiotów, które w danym roku podlegały kontroli uznając, że wskaźnik taki może stanowić adekwatną miarę skuteczności działań kontrolnych, gdyż wysoki poziom wartości wskaźnika świadczy o zdolności operacyjnej do prowadzenia kontroli, co zwiększa prawdopodobieństwo wykrycia nieprawidłowości oraz działa prewencyjnie, a jednocześnie odzwierciedla stopień pokrycia populacji ryzyka, a zatem wyższa jego wartość oznacza mniejsze ryzyko istnienia obszarów/podmiotów nieobjętych kontrolą, w których mogą występować niewykryte nieprawidłowości.

³⁷⁹ Wartości skrajne wskaźnika wyniosły od 3,5% (województwo łódzkie) do 79,6% (województwo podkarpackie) w roku 2025, w poprzednich latach wartości były zbliżone.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W przypadku zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich realizowanych przez gminy średni odsetek gmin objęty kontrolą jest zasadniczo niższy i wynosi od 9,74% do 11,4%, utrzymując stosunkowo stabilny poziom, przy czym podobnie jak w poprzednim przypadku województwa są silnie zróżnicowane pod tym względem – współczynnik zmienności w 2025 r. wyniósł 80,1%³⁸⁰.

Odsetek jednostek administracji zespolonej skontrolowanych przez wojewodę był na wyższym poziomie (od 23,8% w 2022 r. do 36,5% w 2025 r. ze stabilną tendencją rosnącą) niż opisane wcześniej odsetki skontrolowanych samorządów i gmin. Był także najmniej, choć nadal stosunkowo silnie zróżnicowany³⁸¹. Wskazuje to priorytet realizacji działań kontrolnych przez wojewodów.

W zakresie obsługi interesantów urzędy wojewódzkie wydają między innymi decyzje administracyjne w imieniu państwa i prowadzą postępowania administracyjne w sprawach cudzoziemców dotyczących zezwolenia na pobyt stały lub czasowy. W obu przypadkach skuteczność realizacji zadań odzwierciedlona została, poprzez z jednej strony średni czas wydania decyzji, a z drugiej – wskaźnik opanowania spraw³⁸². Średni czas wydania decyzji dotyczącej zezwolenia na pobyt stały wzrósł z poziomu 222 dni w 2022 roku do 295 dni w 2025 roku, co było skutkiem zmniejszenia poziomu opanowania spraw (wskaźnik opanowania spraw obniżył się z poziomu prawie 100% w latach 2023 i 2024 do poziomu 85,5% w roku 2025). Podobna tendencja widoczna jest w przypadku średniego czasu wydania decyzji na pobyt czasowy – w analizowanym okresie wzrósł on z 288 dni do 371, a jednocześnie poziom opanowania spraw obniżył się do 70,5% z poziomu prawie 90%. Zmiany te przedstawiono na poniższej infografice.

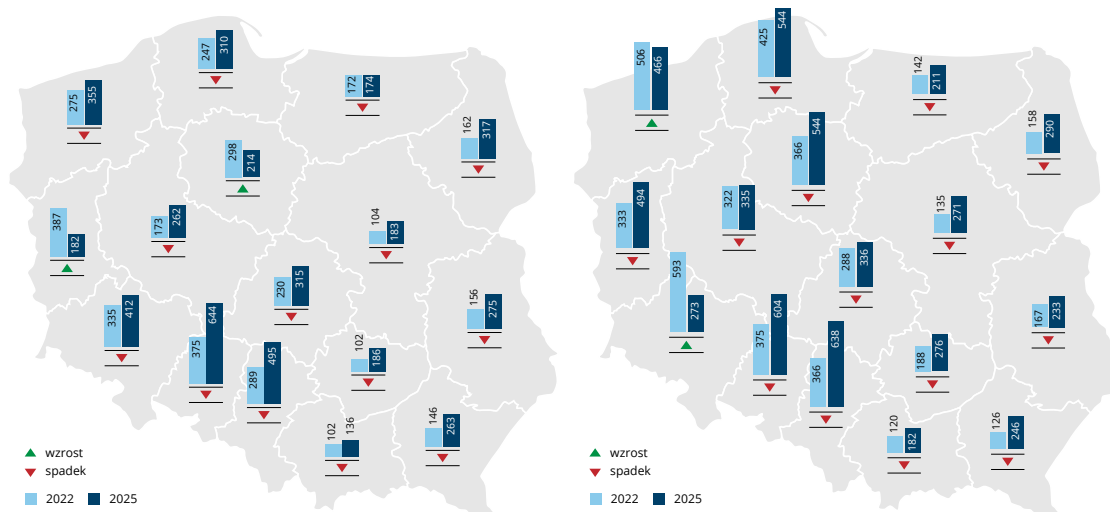
³⁸⁰ Wartości skrajne wskaźnika wyniosły od 0,9% (województwo wielkopolskie) do 39,2% (województwo podkarpackie) w roku 2025, w poprzednich latach wartości były zbliżone.

³⁸¹ Współczynnik zmienności w roku 2025 wyniósł 56,9%. Wartości skrajne wskaźnika wyniosły od 6,3% (województwo małopolskie) do 93,3% (województwo mazowieckie) w roku 2025, w poprzednich latach wartości były niższe.

³⁸² Liczba wydanych rozstrzygnięć do liczby prowadzonych spraw. Poziom 100% oznacza zakończenie wszystkich spraw.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 68. Zmiana czasu wydania decyzji dotyczących zezwolenia na pobyt stały cudzoziemców (lewa strona) oraz zmiana czasu wydania decyzji dotyczących zezwolenia na pobyt czasowy cudzoziemców (prawa strona) – dane dla roku 2022 i 2025



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w ośmiu urzędach wojewódzkich oraz danych pozyskanych od pozostałych urzędów wojewódzkich.

W zakresie aktualizacji wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego³⁸³, w przypadku 10 wojewodów aktualizacja nastąpiła w roku kalendarzowym następującym dwa lata po poprzedniej aktualizacji, a w jednym przypadku (województwo dolnośląskie – trzy lata). W pozostałych przypadkach (województwa: kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, opolskie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie), w okresie 2022-2025 aktualizacja nastąpiła jednokrotnie³⁸⁴.

Średni czas wydania zaleceń od momentu otrzymania od starosty projektu planu zarządzania kryzysowego wyniósł od 40,5 dnia w 2022 r. do 22 dni w 2025 r. i miał tendencję jednoznacznie malejącą. Najdłuższy średni czas wydania zaleceń dla okresu 2022-2025 wystąpił w województwie śląskim (85 dni), a najkrótszy w województwie małopolskim (7 dni). Wskazać należy jednocześnie, że Wojewodowie nie wydają zaleceń każdorazowo do przesłanego w celu zatwierdzenia powiatowego (miejskiego) planu zarządzania kryzysowego, stąd dla części wojewodów lub lat zjawisko to nie występowało, w związku z czym nie zostały określone wartości tego wskaźnika.

Średni czas oczekiwania na połączenie z operatorem numeru alarmowego (w sekundach)³⁸⁵ we wszystkich województwach był bardzo zbliżony³⁸⁶ i wyniósł średnio nieco ponad 10

³⁸³ Zgodnie z Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (art. 5 ust. 3) Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Ze względu na brak możliwości uśrednienia danych zostały one zaprezentowane tylko w aneksie.

³⁸⁴ W trzech przypadkach w roku 2023, w jednym w roku 2024, a w dwóch – w roku 2025.

³⁸⁵ „Średni czas oczekiwania na połączenie z operatorem numeru alarmowego (w sekundach)” stanowi adekwatną miarę skuteczności funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego, ponieważ bezpośrednio odzwierciedla jego zdolność do zapewnienia szybkiego dostępu obywateli do pomocy w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia lub mienia.

³⁸⁶ Współczynnik zmienności wyniósł od 5,8% do 9,8%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

sekund. Najkrótszy czas w każdym z analizowanych lat wystąpił w województwie lubelskim (od 8,8 sekundy w 2022 r. do 8,94 sekundy w 2024 r.), a najdłuższy w województwie dolnośląskim (13,1 sekundy w 2022 r. oraz 10,4 sekundy w 2025 r.). Istotny jest jednak fakt, że w tym zakresie spełniane są standardy branżowe, zgodnie z którymi 90–95% połączeń odebranych jest w ciągu 10 sekund, a praktyczny cel średni: wynosi zwykle poniżej 10–12 sekund, choć jednocześnie wskazać należy, że średnio Polska była dziewiątym³⁸⁷ krajem Unii Europejskiej z najdłuższym czasem odpowiedzi na wywołania alarmowe.

Relatywnie wysoko kształtował się w latach 2022-2025 stopień przeszkolenia w zakresie zarządzania kryzysowego osób, które takim szkoleniem powinny być objęte³⁸⁸. Średnio wyniósł 71% na początku analizowanego okresu, by w roku 2025 osiągnąć poziom prawie 95%. W trzech województwach (lubelskie, podlaskie, wielkopolskie) rok 2025 był jedynym, w którym takie szkolenia zostały przeprowadzone, co świadczy o intensyfikacji działań w tym obszarze. Wskazać także należy, że pod względem wartości tego wskaźnika wyróżnia się województwo warmińsko-mazurskie, gdzie najniższy poziom wyniósł 242%, a zatem ponad trzykrotnie więcej niż średnio. Wynikało to z faktu, iż województwo z własnej inicjatywy rozszerzyło grupę osób objętych szkoleniami.

Stopień rozpatrzenia skarg i wniosków przez Wojewodę w latach 2022-2025 był stosunkowo wysoki i wyniósł ponad 80%, przy czym województwa były umiarkowanie zróżnicowane pod tym względem³⁸⁹. Oznacza to, że wojewodowie co do zasady sprawnie rozpatrywali skargi i wnioski na administrację zespoloną. Najniższy poziom rozpatrzenia skarg wystąpił w województwach łódzkim (22,9-34,7%) oraz warmińsko-mazurskim (20,2%-36,8%), a najwyższy w podlaskim i kujawsko-pomorskim (100% w każdym roku).

Średnia liczba prawomocnych wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących bezczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody (na mocy których uwzględniono skargi oraz w których zasądzono od wojewody sumę pieniężną na rzecz skarżącego) zapadłych w danym roku w latach 2022-2025 wynosiła maksymalnie 255,8 w 2022 r. i minimalnie – 36,6 w 2024 r. Wskazać należy jednak, że po wyłączeniu wartości skrajnych³⁹⁰, średnia ta spada do 10,6 w 2022 r. i 12,5 w 2024 r., a w 2025 r. wzrasta do 32,4, co jest głównie skutkiem wzrostu liczby takich wyroków w województwie pomorskim.

Kwota wydatków poniesionych w danym roku w związku z wyrokami dotyczącymi bezczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody oraz kwota wydatków pozostających do zapłaty na koniec danego roku w związku z wyrokami dotyczącymi bezczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody w latach 2022-

³⁸⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skuteczności wdrożenia jednolitego europejskiego numeru alarmowego „112”, Bruksela 18.12.2024.

³⁸⁸ Wskaźnik stanowi istotną miarę skuteczności systemu zarządzania kryzysowego, ponieważ odzwierciedla poziom przygotowania kadr do realizacji zadań w sytuacjach zagrożenia, zakładając że odpowiednie przeszkolenie personelu jest warunkiem koniecznym sprawnego reagowania na sytuacje kryzysowe, a jednocześnie wysoki poziom wskaźnika świadczy o zdolności do zapewnienia ciągłości kompetencyjnej.

³⁸⁹ Współczynnik zmienności wyniósł 27-32,4%.

³⁹⁰ Wystąpiły w przypadku województwa dolnośląskiego w latach 2022-2044, gdzie na przykład w 2022 r. liczba takich spraw wyniosła 3934, oraz w województwie mazowieckim w roku 2025 (1280 spraw), podczas gdy w pozostałych województwach nie przekroczyła 50.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

2025 były najbardziej zróżnicowane spośród wcześniej opisanych danych. W pierwszym przypadku wynosiły od niespełna 1 tys. zł w przypadku województwa podkarpackiego (w każdym roku) do 252 mln zł w przypadku województwa mazowieckiego (w 2025 r.). Średnie wartości tych wydatków wyniosły najmniej w 2024 r. – 546,5 tys. zł, a najwięcej – 16 140,6 tys. zł w 2025 r. Brak jest jednoznacznej tendencji zmian w latach 2022-2025. W przypadku kwoty wydatków pozostających do zapłaty w związku z przedmiotowymi wyrokami w tym okresie mieściła się w przedziale 11-284 tys. zł. Podobnie jak w poprzednim przypadku, determinowane to było wartościami skrajnymi (województwo wielkopolskie – w latach 2022-2024 wykazało kwoty od 3952 tys. zł do 5545 tys. zł).

Tabela 37. Wartości średnie wybranych wskaźników realizacji zadań wojewodów w latach 2022–2025

Obszar	Wskaźnik	2022	2023	2024	2025
Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego	Stosunek liczby rozstrzygnięć nadzorczych wojewody uchylonych przez WSA lub NSA w danym roku do liczby rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody, w stosunku do których WSA lub NSA wydał w danym roku wyrok (%).	19,5%	13,9%	29,1%	12,4%
	Stosunek liczby jst (ich jednostek organizacyjnych i podmiotów którym jst przekazuje dotacje) skontrolowanych przez UW w zakresie zadań pomocy społecznej w danym roku do liczby funkcjonujących jst w danym roku na terenie województwa	29,1%	26,6%	26,2%	25,6%
	Stosunek liczby skontrolowanych przez urząd wojewódzki gmin w zakresie realizacji zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich realizowanych przez gminy (DO, USC, ewidencja ludności) w danym roku do liczby gmin realizujących zadania zlecone w danym roku na terenie województwa	9,74%	11,4%	10,6%	11,2%
Kierowanie administracją rządową zespoloną w województwie	Stosunek liczby jednostek administracji zespólonej skontrolowanych w danym roku przez wojewodę do liczby jednostek administracji zespólonej w województwie	23,8%	32,9%	35,0%	36,5%
Wydawanie decyzji administracyjnych w imieniu państwa i prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców dotyczących zezwolenia na pobyt stały	Średni czas wydania decyzji (w dniach)	222	236	254	295
	Stosunek liczby wydanych rozstrzygnięć (decyzje/odmowy wszczęcia/pozostawienie wniosków bez rozpoznania) w danym roku do liczby prowadzonych spraw w danym roku	69,5%	97,9%	99,9%	85,5%

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Obszar	Wskaźnik	2022	2023	2024	2025
Wydawanie decyzji administracyjnych w imieniu państwa i prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców dotyczących zezwolenia na pobyt czasowy	Średni czas wydania decyzji (w dniach)	288	292	329	371
	Stosunek liczby wydanych rozstrzygnięć (decyzje/odmowy wszczęcia/ pozostawienie wniosków bez rozpoznania) w danym roku do liczby prowadzonych spraw w danym roku	89,8%	89,1%	77,9%	70,5%
Koordynacja działań w sytuacjach kryzysowych i zarządzanie kryzysowe	Średni czas wydania zaleceń od momentu otrzymania od starosty projektu planu zarządzania kryzysowego (w dniach).	40,50	28,17	26,50	22,00
	Stosunek liczby przeszkolonych osób w zakresie zarządzania kryzysowego w danym roku do liczby osób wymagających przeszkolenia ogółem	71,0%	76,1%	72,5%	94,7%
	Średni czas oczekiwania na połączenie z operatorem numeru alarmowego (w sek.)	9,6	10,01	10,04	10,14
Dodatkowe informacje	Stosunek liczby rozpatrzonych skarg i wniosków przez Wojewodę w danym roku do liczba skarg i wniosków przyjętych do rozpatrzenia w tym roku	80,7%	83,8%	81,9%	82,2%
	Liczba (prawomocnych) wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących beczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody (na mocy których uwzględniono skargi oraz w których zasądzono od wojewody sumę pieniężną na rzecz skarżącego) zapadłych w danym roku (w szt.)	255,8	72,6	36,6	110,4
	Kwota wydatków poniesionych w danym roku w związku z wyrokami dotyczącymi beczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody (w tys. zł).	1 410,3	1 907,7	546,5	16 140,6
	Kwota wydatków pozostających do zapłaty na koniec danego roku w związku z wyrokami dotyczącymi beczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody (w tys. zł).	284,7	250,2	280,4	11,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w ośmiu urzędach wojewódzkich oraz danych pozyskanych od pozostałych urzędów wojewódzkich.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności

Wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności³⁹¹ funkcjonują w strukturze urzędów wojewódzkich jako wyodrębnione komórki organizacyjne. Powołane zostały jako organ II instancji właściwy do rozpatrywania odwołań od orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, wydawanych przez powiatowe i miejskie zespoły orzekające. Do zadań tych zespołów należy także wydawanie decyzji ustalających poziom potrzeby wsparcia.

Przeciętne zatrudnienie w zespołach³⁹² w 2025 r. wyniosło 482 osoby³⁹³ i w stosunku do roku 2024 wzrosło o 52,5% (o 166 osób). Było to konsekwencją przyznania dodatkowych etatów na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym. Należy wspomnieć, że w 2024 r. zatrudnienie w tych zespołach wzrosło prawie trzykrotnie, a w 2023 r. zwiększyło się o 14%. W konsekwencji zatrudnienie w 2025 r. było prawie pięciokrotnie wyższe niż w 2022 r. Niemniej jednak dynamika wzrostu zatrudnienia była ponad dwukrotnie niższa od dynamiki wzrostu liczby załatwianych spraw w tych zespołach.

W kontrolowanych urzędach wojewódzkich³⁹⁴ zatrudnienie w 2022 r. wynosiło 51 osób, w 2023 r. wzrosło nieznacznie do poziomu 61 osób, natomiast już w 2024 r. wzrosło ponad dwuipółkrotnie do poziomu 170 osób. W 2025 r. nastąpił ponowny wzrost, tym razem o 49,4%, do poziomu 254 osób. Zatrudnienie w tych urzędach, w stosunku do 2022 r., zwiększyło się o 398%.

Co do zasady z członkami zespołów zawierane były umowy cywilnoprawne³⁹⁵. We wszystkich objętych badaniem urzędach wojewódzkich ponad 95% członków zespołu zatrudnionych było w ramach takich umów. W pięciu funkcjonujących w urzędach wojewódzkich zespołach (śląskim, dolnośląskim, lubelskim, opolskim i podkarpackim) umowy takie zostały zawarte z pracownikami urzędu. W trzech z nich³⁹⁶ stanowiły one ok. 3% wszystkich zawartych umów cywilnoprawnych z członkami zespołu, natomiast w podkarpackim i lubelskim stanowiło to odpowiednio 12,5% i 10,8%.

Łączne wydatki w kontrolowanych urzędach wojewódzkich dotyczące zespołów wyniosły 119,9 mln zł³⁹⁷ i były o 43,5% wyższe niż w roku 2024. Wydatki na wynagrodzenia³⁹⁸ wzrosły o 72,2%, co w znaczącej mierze wynikało ze wzrostu zatrudnienia. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wzrosły o 67,7%, co było skorelowane ze wzrostem liczby załatwianych spraw, a tym samym zrealizowanych czynności orzeczniczych stanowiących podstawę ustalenia wynagrodzenia.

Z analizy liczby załatwionych w kontrolowanych urzędach wojewódzkich spraw wynika, że w 2023 r. liczba takich spraw wynosiła zaledwie 27,8 tys., w 2024 wzrosła ponad pięć-

³⁹¹ Dalej także: zespoły.

³⁹² Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

³⁹³ Bez dwóch pracowników zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku.

³⁹⁴ Małopolskim, dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, opolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim.

³⁹⁵ W tym powołanie bez zawierania dodatkowych umów w zakresie działalności orzeczniczej.

³⁹⁶ Śląskim, dolnośląskim i opolskim.

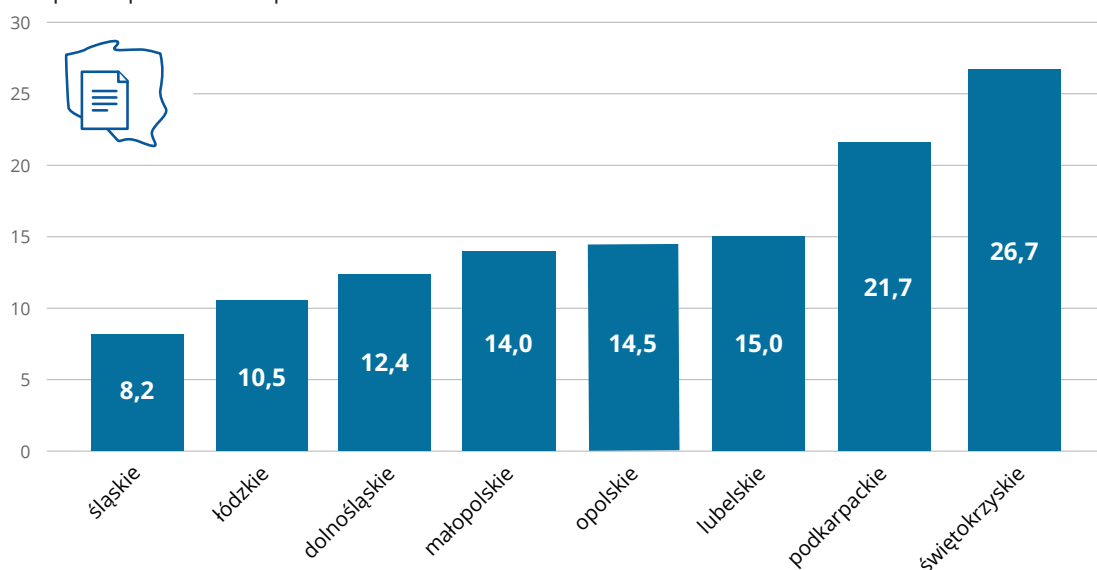
³⁹⁷ Bez dotacji udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego.

³⁹⁸ §§ 4010 i 4020.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

ciokrotnie do 153,7 tys., a w 2025 r. osiągnęła poziom 262,1 tys. spraw, co oznacza wzrost względem ubiegłego roku o 70,6%. Dynamika wzrostu liczby załatwianych przez zespoły spraw była zatem wyższa niż wzrost zatrudnienia. W latach 2024-2025 wzrost liczby spraw był prawie dziesięciokrotny³⁹⁹, natomiast wzrost zatrudnienia zwiększył się niewiele ponad czterokrotnie. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że liczba załatwionych przez zespoły spraw w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w danym województwie w 2025 r. była bardzo zróżnicowana, co obrazuje poniższa infografika.

Infografika 69. Liczba spraw załatwionych w wojewódzkich zespołach do spraw orzekania o niepełnosprawności w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w roku 2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w ośmiu urzędach wojewódzkich.

Nie jest zauważalna korelacja między liczbą mieszkańców w danym regionie, a liczbą załatwionych spraw. W zespole w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim załatwionych zostało nieco ponad 35 tys., a więc tyle samo co w województwie dolnośląskim. Liczba ludności w województwie śląskim⁴⁰⁰ była natomiast o 50% wyższa niż w województwie dolnośląskim⁴⁰¹. Odmienne, w województwie podkarpackim zamieszkiwało 2057,9 tys. ludzi (niecałe 50% mieszkańców województwa śląskiego) a liczba załatwionych spraw wyniosła prawie 45 tys. tj. o 27,7% więcej niż w województwie śląskim. Liczba załatwionych spraw w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w województwie podkarpackim (21,7) i świętokrzyskim (26,7) w sposób znaczący odbiegała od pozostałych województw. Średnia dla wszystkich urzędów wojewódzkich objętych kontrolą wyniosła 13,8.

Średnia liczba załatwionych spraw przypadających na jednego pracownika zespołu⁴⁰² w skontrolowanych urzędach wojewódzkich wynosiła w 2025 r. 1031,7. Natomiast

³⁹⁹ W stosunku do 2023 r.

⁴⁰⁰ 4275,4 tys. osób.

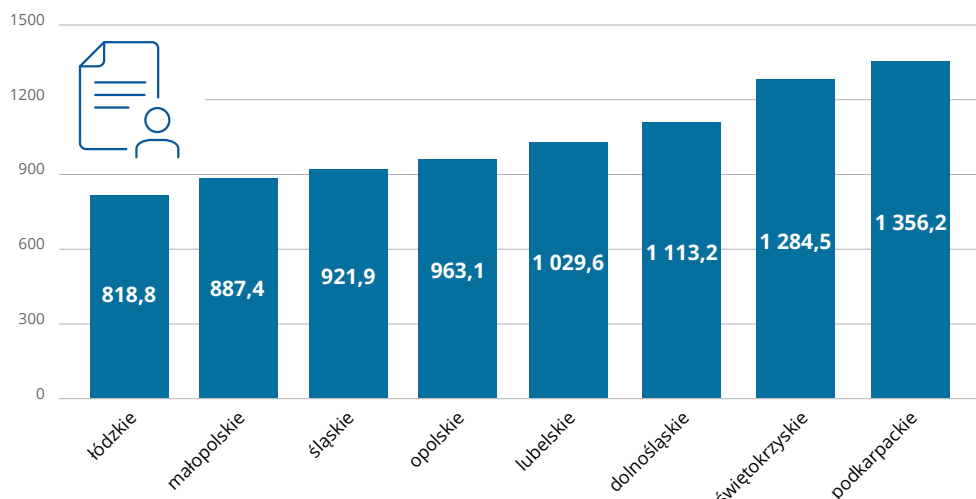
⁴⁰¹ 2862,4 tys. osób.

⁴⁰² Na podstawie przeciętnej liczby pełnozatrudnionych pracowników według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

w poszczególnych województwa liczba ta była zróżnicowana, co przedstawia poniższa infografika.

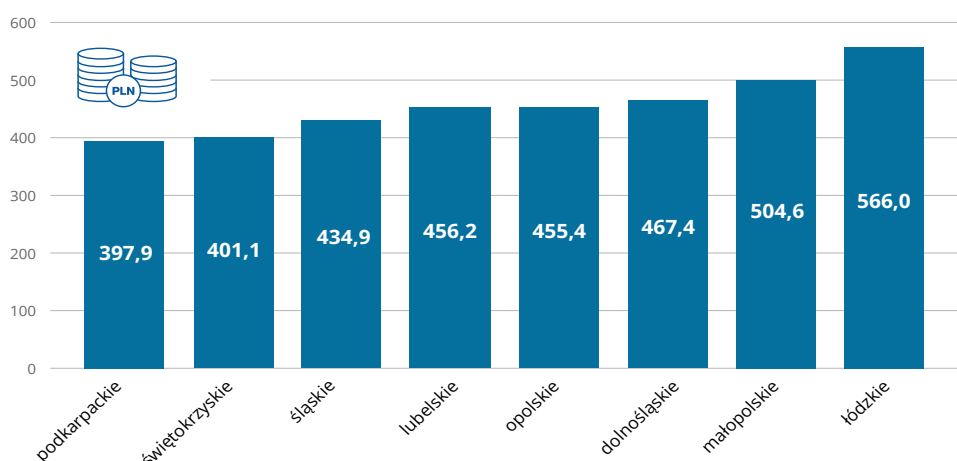
Infografika 70. Liczba spraw załatwionych w wojewódzkich zespołach do spraw orzekania o niepełnosprawności w przeliczeniu na jednego pracownika zespołu w roku 2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w ośmiu urzędach wojewódzkich.

Podobnie wydatki⁴⁰³ w przeliczeniu na jedną załatwioną sprawę były zróżnicowane i kształtowały się od 397,9 zł w województwie podkarpackim do 566 zł, tj. o 42,2% więcej, w województwie łódzkim. Średnie wydatki na jedną załatwioną sprawę w skontrolowanych urzędach wojewódzkich wyniosły 457,6 zł i były o 3% niższe niż w roku ubiegłym.

Infografika 71. Wydatki wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności w przeliczeniu na jedną sprawę w roku 2025 (w zł)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w ośmiu urzędach wojewódzkich.

⁴⁰³ Bez dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Należy wskazać, że w 2025 r. liczba załatwionych przez zespoły spraw w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim (24,6 tys.) była prawie dwukrotnie niższa niż w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim (44,8 tys.), natomiast łączne wydatki w urzędzie podkarpackim były jedynie o 28,1% wyższe niż w urzędzie łódzkim.

W znaczącej większości działalność zespołów finansowana była ze środków ujętych w ustawie budżetowej. Pracownicy administracyjni w zespołach do spraw orzekania o niepełnosprawności realizowali zadania na podstawie umów o pracę lub umów cywilnoprawnych. Konieczność realizacji tych zadań w ramach umów cywilnoprawnych wynikała z nieadekwatnych zasobów kadrowych, na co zwraca uwagę prawie wszystkie kontrolowane jednostki⁴⁰⁴. Dodatkowo podczas kontroli w Urzędzie Wojewódzkim w Opolu i Kielcach zwrócono uwagę, że na jednego pracownika zatrudnionego na umowę o pracę przypadało w 2025 r. ponad 1000 spraw.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że wzrost liczby załatwianych przez zespoły od 2024 r. spraw systematycznie rośnie w znacząco wyższym tempie niż wzrost zatrudnienia w tych zespołach, co wiąże się ze zwiększonym obciążeniem statystycznego pracownika dodatkowymi obowiązkami. Jednocześnie liczba umów cywilnoprawnych zawieranych z pracownikami urzędów wojewódzkich była nieznaczna, poza województwem podkarpackim i lubelskim. Należy jednak zauważyć, że w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim liczba załatwionych spraw przypadająca na jednego pracownika zatrudnionego w ramach stosunku pracy była największa spośród skontrolowanych urzędów i wyniosła prawie 1360, a w lubelskim była jedną z najwyższych i przekroczyła 1000 spraw.

Jednocześnie sposób ustalania wynagrodzenia członków zespołu za realizację czynności orzeczniczych i specjalistycznych uzasadniał realizację tych zadań w ramach stosunku cywilnoprawnego. Wynagrodzenie ustalane, co do zasady, w oparciu o liczbę faktycznie zrealizowanych czynności jest w ocenie NIK najbardziej korzystne z punktu widzenia gospodarnego wykorzystania środków publicznych.

Wynagrodzenia członków zespołów ustalane były w zasadniczej większości na podstawie zrealizowanych czynności oraz stawek ustalonych przez wojewodów w stosownych aktach prawa miejscowego (na przykład zarządzeniach wojewodów). Stwierdzono jednostkowe przypadki wynagrodzeń ryczałtowych lub ustalanych na podstawie przepracowanych godzin. Co do zasady, nie stwierdzono przypadków kolizji w realizacji obowiązków członków zespołów przez pracowników urzędu z ich obowiązkami wynikającymi ze stosunku pracy⁴⁰⁵. W związku z tym, że wynagrodzenie ustalane było na podstawie zrealizowanych czynności, powołana przez wojewodów liczba członków nie miała znaczenia dla wydatkowania środków publicznych do momentu ich udziału w czynnościach orzeczniczych i specjalistycznych.

W każdym ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich stwierdzono opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o wydanie decyzji dotyczących ustalenia poziomu potrzeby wsparcia. Decyzje były wydawane w terminie do 359 dni pomimo, że zgodnie z art. 6b⁴ ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu

⁴⁰⁴ We Wrocławiu, Opolu, Krakowie, Rzeszowie, Lublinie i Łodzi.

⁴⁰⁵ Poza jednym przypadkiem w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

osób niepełnosprawnych powinny zostać wydane w terminie do trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku. Oczekiwanie przez blisko rok na rozstrzygnięcie spraw osób z niepełnosprawnościami jest w ocenie Najwyższej Izby Kontroli niedopuszczalne. W czterech (dolnośląskim, małopolskim, lubelskim i łódzkim) z ośmiu skontrolowanych urzędach wojewódzkich nie informowano stron o niezatawieniu sprawy w terminie lub informacje te były przekazywane po upływie ustawowego terminu na zatawienie sprawy.

Jak wskazywali wojewodowie lub pracownicy reprezentujący wojewodów, główną przyczyną niedochowywania terminów była nieadekwatna liczba pracowników do przyrostu spraw podlegających rozpoznaniu. Jakkolwiek zatrudnienie od 2024 r. systematycznie rosło, to jednak wzrost ten nie zapewniał terminowej realizacji wszystkich zadań, w tym również w zakresie terminowego zatawienia spraw.

W związku ze zwiększoną liczną rozpatrywanych spraw wojewodowie podejmowali działania mające na celu terminową realizację zadań, w tym między innymi zwiększali zasoby lokalowe i etatowe zespołów (Opolski i Łódzki Urząd Wojewódzki), wdrożyli plany naprawcze (Łódzki i Lubelski Urząd Wojewódzki), dokonywali miesięcznych analiz zasobów kadrowych w odniesieniu do liczby zatawianych spraw (Śląski Urząd Wojewódzki), podjęli próbę automatyzacji procesu (Łódzki Urząd Wojewódzki) oraz informowali o niedoborach etatowych władze centralne (Małopolski, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki). Na żadne z dziesięciu pism wysłanych w 2025 r. do Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim nie uzyskano odpowiedzi.

Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026

Sytuacja geopolityczna Polski, kształtowana przez rosnącą niestabilność bezpieczeństwa w regionie, w sposób jednoznaczny uzasadnia konieczność systematycznego zwiększania i racjonalnego ukierunkowywania wydatków publicznych na rozwój nowoczesnego systemu ochrony cywilnej i obrony ludności, który stanowi fundament bezpieczeństwa państwa, integrując działania administracji z aktywnością obywatelską w celu minimalizacji skutków zagrożeń militarnych i pozamilitarnych. Biorąc pod uwagę art. 155 ust. 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej określający wskaźnik finansowania zadań z tego obszaru w wysokości nie niższej niż 0,3% PKB, państwo polskie w okresie dekady planuje wydać na ten system co najmniej 116 000 mln zł. W 2025 r. został uruchomiony *Program ochrony ludności i obrony cywilnej na lata 2025-2026*, którego planowana wartość w pierwszym roku obowiązywania wyniosła 16 700,4 mln zł. Wydatki na budowę tego systemu, które w ramach dotacji zostały rozdysponowane przez wojewodów w 2025 r. były zaplanowane w wysokości 4627,6 mln zł, co stanowiło 27,7% całości wydatków ujętych w tym Programie. Należy podkreślić, że do czasu uruchomienia Programu obrona cywilna w Polsce borykała się z ogromnym niedofinansowaniem, a środki finansowe na ten cel były rozproszone w budżetach różnych podmiotów i nie stanowiły jednolitego, celowego budżetu.

System dystrybucji środków budżetowych z tego Programu zakładał, że pula przeznaczona dla województw (w ramach działu *Obrona narodowa*) miała być podzielona według następujących kryteriów:

- ogólnej liczby mieszkańców w województwach;

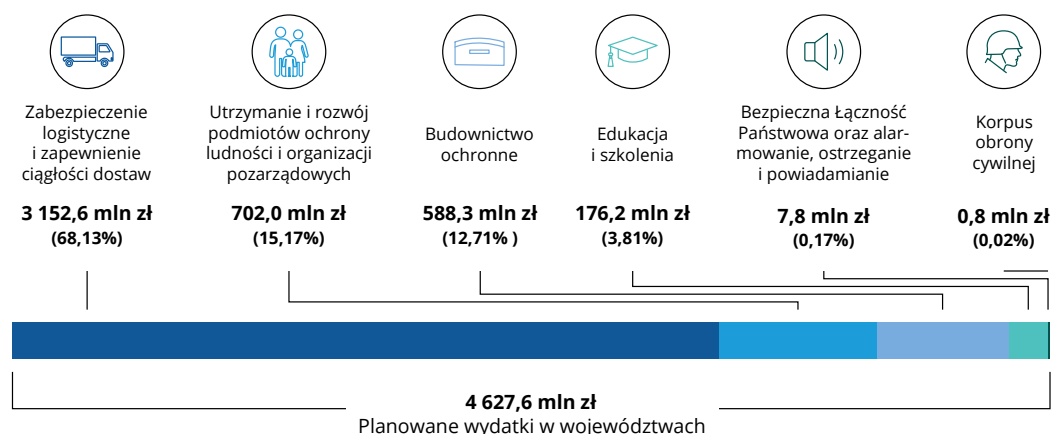
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- wskaźnika urbanizacji (liczba mieszkańców miast do ogólnej liczby mieszkańców);
- wskaźnika zwiększonego bezpieczeństwa na wschodniej granicy Polski w ramach Programu „Tarczy Wschód” dla województw: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, i części województwa mazowieckiego;
- miasto stołeczne Warszawa przy podziale środków traktowane było jak odrębne województwo z uwzględnieniem wskaźników: urbanizacji i ogólnej liczby mieszkańców.

Jednocześnie zgodnie z przyjętym założeniem, nie mniej niż 90% środków przeznaczonych dla danego województwa miało być do dyspozycji samorządów, a do 10% środków pozostać w dyspozycji wojewodów.

Z punktu widzenia celów *Programu OLiOC* kluczowym elementem jego realizacji było przeznaczenie środków budżetowych na poszczególne obszary jego funkcjonowania. W skali Polski najwięcej środków, bo aż 68,1% (3 152,6 mln zł) wartości *Programu OLiOC* na szczeblu wojewodów planowano przeznaczyć na zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw. Szczegółowe informacje dotyczące planowanych wydatków na poszczególne obszary przedstawia poniższa infografika.

Infografika 72. Podział środków *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej* na obszary w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie pisma Ministra Spraw Wewnętrznych nr DK-KKN.0740.4.2026 z 7 kwietnia 2026 r.

Pomimo zaplanowania w 2025 r. na realizację *Programu OLiOC* w województwach kwoty 4 627,6 mln zł, wydatkowano na ten cel 3803,8 mln zł, co stanowiło 82,2% planu. W ramach powyższej kwoty 47,1 mln zł stanowiły środki, które nie wygasły z upływem 2025 r.⁴⁰⁶. Realizacja wydatków w poszczególnych obszarach we wszystkich województwach przedstawiała się następująco:

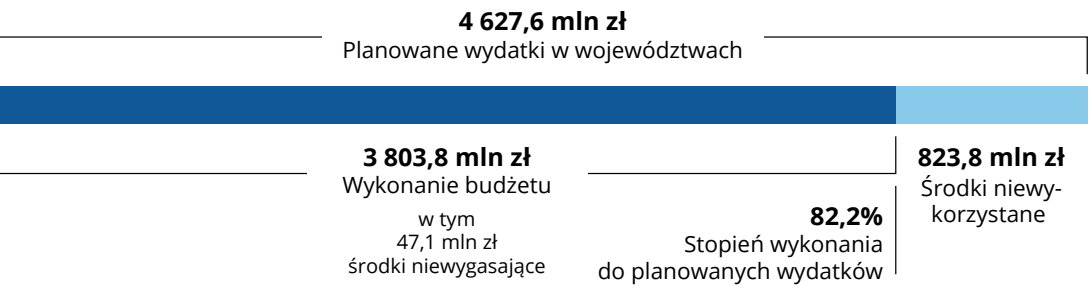
- na zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw wydatkowano 2868,1 mln zł, co stanowiło 76,3% całości wydatków i 91% planowanych wydatków w tym obszarze;

⁴⁰⁶ Najwyższa wartość środków niewygasających z upływem roku budżetowego dotyczyła województwa lubelskiego 10,5 mln zł oraz województwa małopolskiego 8,9 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- na utrzymanie i rozwój podmiotów ochrony ludności i organizacji pozarządowych – 686,1 mln zł (18,3% i 97,7%);
- na budownictwo ochronne – 104,1 mln zł (2,8% i 17,7%);
- na edukację i szkolenia – 92,4 mln zł (2,5% i 52,5%);
- na Bezpieczną Łączność Państwową oraz alarmowanie, ostrzeganie i powiadamianie – 5,8 mln zł (0,1% i 75,5%);
- na Korpus Obrony Cywilnej – 0,2 mln zł (0,5% i 23,7%).

Infografika 73. Planowane i wydatkowane środki na *Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej* w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie informacji pozyskanych od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W trakcie kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku* w kontrolowanych ośmiu urzędach wojewódzkich⁴⁰⁷ Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła szczegółową kontrolę wydatków budżetu państwa dotyczących *Programu OLiOC* pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, to jest kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Łącznie w jednostkach tych zaplanowano wydatki na ten cel w wysokości 2354,2 mln zł, a ich wykonanie wyniosło 2033,4 mln zł, co stanowiło 86,4% planu. Szczegółową kontrolą objęto 59 zadań na łączną kwotę 119,2 mln zł co stanowiło 5,9% ogółu wydatków poniesionych na Program OLiOC w tych jednostkach. Kontrola wykazała, że wojewodowie dokonywali podziałów środków na realizację zadań zgodnie z założeniami Programu OLiOC pozostawiając do swojej dyspozycji do 10% środków i przeznaczając na jst co najmniej 90%. W 2025 r. nie były prowadzone u beneficjentów kontrole w zakresie udzielonych dotacji.

Realizacja wydatków w poszczególnych obszarach w ośmiu województwach przedstawiała się następująco⁴⁰⁸:

- na zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw wydatkowano 1552,4 mln zł, co stanowiło 77,1% całości wydatków;

⁴⁰⁷ W Dolnośląskim, Lubelskim, Łódzkim, Małopolskim, Opolskim, Podkarpackim, Śląskim, Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim.

⁴⁰⁸ Wojewoda Śląski przeznaczył 18,9 mln zł na dotacje na realizację zadań zleconych jst z zakresu administracji rządowej na podstawie art. 33 ust. 5, art. 70 ust. 3, art. 91 ust. 10 i art. 106 ust. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej w ramach dodatkowego obszaru wskazanego w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji do Wojewody z dnia 11 lipca 2025 r. w sprawie zalecanego podziału przyznanych środków. Kwota tej dotacji nie została ujęta w żadnym z sześciu obszarów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- na utrzymanie i rozwój podmiotów ochrony ludności i organizacji pozarządowych – 364,2 mln zł (18,1%);
- na budownictwo ochronne – 46,3 mln zł (2,3%);
- na edukację i szkolenia – 45,5 mln zł (2,3%);
- na Bezpieczną Łączność Państwową oraz alarmowanie, ostrzeganie i powiadamianie – 6 mln zł (0,3%);
- na Korpus Obrony Cywilnej – 0,1 mln zł (0,01%).

Najważniejszymi problemami⁴⁰⁹, które wpłynęły na niepełną realizację Programu OLiOC w województwach w 2025 r. były:

- krótki czas na realizację wydatków w 2025 r. – późne uruchomienie procesu udzielania dotacji;
- brak uwzględnienia w *Programie OLiOC* zadań wieloletnich;
- złożone procedury uzyskiwania zgód na realizację części zadań przez beneficjentów – oczekiwanie na opinie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej;
- istotnie zwiększony popyt na asortyment wynikający z *Programu OCiOL*, co uniemożliwiało realizację części dostaw do końca roku kalendarzowego;
- część sprzętu i usług wynikających z *Programu OCiOL* była oferowana po wygórowanych cenach znacznie powyżej wartości rynkowej;
- brak zasobów kadrowych lub przygotowania administracji samorządowej do szeregu nowych i złożonych zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

⁴⁰⁹ Informacja o wynikach kontroli P/26/001/DLL – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie*, nr ewid. 27/2026/P/26/001/DLL, Warszawa 2026; Informacja o wynikach kontroli P/26/001/DOO – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/16 – Województwo opolskie*, nr ewid. 38/2026/P/26/001/DOO, Warszawa 2026; Informacja o wynikach kontroli P/26/001/DLO – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie*, nr ewid. nr/2026/P/26/001/XXX, Warszawa 2026; Informacja o wynikach kontroli P/26/001/DKI – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie*, nr ewid. 26/2026/P/26/001/DKI, Warszawa 2026; Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/2026/001/DWW/01 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*, nr DDW.410.1.1.2026; Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/2026/001/DPR/01 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/18 – Województwo podkarpackie*, nr DPR.410.1.1.2026; Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/2026/001/DMK/01 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*, nr DMK.410.1.1.2026; Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/2026/001/DKA/01 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/24 – Województwo śląskie*, nr DKA.410.1.1.2026.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Aneks. Wartości wybranych wskaźników realizacji zadań wojewodów w latach 2022-2025 (podrozdział 5. Budżety wojewodów)

Nazwa obszaru	Wskaźnik	Województwo	2022	2023	2024	2025
Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego	Stosunek liczby rozstrzygnięć nadzorczych wojewody uchylonych przez WSA lub NSA w danym roku do liczby rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody, w stosunku do których WSA lub NSA wydał w danym roku wyrok (%)	dolnośląskie	25,0	25,0	0,0	0,0
		kujawsko-pomorskie	25,0	0,0	0,0	0,0
		lubelskie	0,0	0,0	0,0	0,0
		lubuskie	33,0	0,0	50,0	0,0
		łódzkie	0,0	25,0	44,4	50,0
		małopolskie	0,0	4,2	7,7	0,0
		mazowieckie	14,3	11,1	26,7	6,7
		opolskie	73,0	20,0	71,0	20,0
		podkarpackie	27,3	0,0	18,2	0,0
		podlaskie	50,0	22,0	25,0	13,0
		pomorskie	0,0	33,0	83,0	0,0
		śląskie	3,9	4,3	19,0	21,0
		świętokrzyskie	19,5	8,5	5,7	5,0
		warmińsko-mazurskie	19,0	36,0	13,6	50,0
		wielkopolskie	0,0	16,7	35,3	20,0
		zachodniopomorskie	21,4	16,7	66,7	12,5
	Stosunek liczby JST (ich jednostek organizacyjnych i podmiotów którym JST przekazuje dotacje) skontrolowanych przez UW w zakresie zadań pomocy społecznej w danym roku do liczby funkcjonujących JST w danym roku na terenie województwa (%)	dolnośląskie	29,5	29,9	35,9	29,2
		kujawsko-pomorskie	43,5	17,9	19,6	15,5
		lubelskie	0,0	0,0	0,0	17,0
		lubuskie	29,2	41,7	59,4	54,2
		łódzkie	1,5	2,5	1,5	3,5
		małopolskie	59,6	10,6	16,7	16,6
		mazowieckie	36,4	32,7	34,1	29,8
		opolskie	9,9	5,6	8,5	5,6
		podkarpackie	71,5	66,1	73,1	79,6
		podlaskie	40,6	40,6	41,4	27,8
		pomorskie	13,2	16,5	16,1	15,1
		śląskie	8,1	8,0	4,7	5,7
		świętokrzyskie	23,2	18,4	16,2	18,3
		warmińsko-mazurskie	65,9	85,5	51,5	55,8
		wielkopolskie	17,1	14,8	9,6	8,9
		zachodniopomorskie	15,9	34,1	30,3	26,5

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Nazwa obszaru	Wskaźnik	Województwo	2022	2023	2024	2025
Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego	Stosunek liczby skontrolowanych przez urząd wojewódzki gmin w zakresie realizacji zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich realizowanych przez gminy (DO, USC, ewidencja ludności) w danym roku do liczby gmin realizujących zadania zlecone w danym roku na terenie województwa (%)	dolnośląskie	6,5	5,9	5,3	1,8
		kujawsko-pomorskie	2,1	4,2	4,2	6,9
		lubelskie	14,6	14,6	15,5	16,9
		lubuskie	2,4	6,1	7,3	3,7
		łódzkie	10,2	8,5	11,3	11,3
		małopolskie	2,2	2,2	3,9	7,1
		mazowieckie	24,4	22,8	9,2	10,1
		opolskie	25,4	50,7	33,8	7,0
		podkarpackie	3,3	4,2	10,5	39,2
		podlaskie	12,0	9,0	9,8	9,0
		pomorskie	7,0	7,0	7,0	7,0
		śląskie	5,4	4,2	4,8	6,6
		świętokrzyskie	10,8	12,8	15,7	14,7
		warmińsko-mazurskie	19,0	16,4	17,2	19,0
		wielkopolskie	0,9	0,9	1,8	0,9
		zachodniopomorskie	9,7	12,4	12,4	16,8
Kierowanie administracją rządową zespoloną w województwie (wyłącznie podlegającą wojewodzie)	Stosunek liczby jednostek administracji zespolonej skontrolowanych w danym roku przez wojewodę do liczby jednostek administracji zespolonej w województwie (%)	dolnośląskie	35,7	50,0	57,1	57,1
		kujawsko-pomorskie	18,2	12,1	45,5	21,2
		lubelskie	16,0	29,0	29,0	35,0
		lubuskie	8,0	12,0	24,0	28,0
		łódzkie	42,9	57,1	50,0	64,3
		małopolskie	6,3	18,8	6,3	6,3
		mazowieckie	20,0	46,7	46,7	93,3
		opolskie	28,6	28,6	28,6	21,4
		podkarpackie	14,0	14,0	14,0	36,0
		podlaskie	32,0	39,0	46,0	32,0
		pomorskie	21,4	21,4	14,3	21,4
		śląskie	15,0	54,0	31,0	46,0
		świętokrzyskie	29,7	29,0	32,7	22,1
		warmińsko-mazurskie	57,1	64,3	57,1	50,0
		wielkopolskie	0,0	0,0	21,4	21,4
		zachodniopomorskie	35,7	50,0	57,1	28,6

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Nazwa obszaru	Wskaźnik	Województwo	2022	2023	2024	2025
Wydawanie decyzji administracyjnych w imieniu państwa i prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców (ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach) dotyczących zezwolenia na pobyt stały	Średni czas wydania decyzji (w dniach)	dolnośląskie	335	374	560	412
		kujawsko-pomorskie	298	304	246	214
		lubelskie	156	264	214	275
		lubuskie	387	288	209	182
		łódzkie	230	231	262	315
		małopolskie	102	123	111	136
		mazowieckie	104	147	141	183
		opolskie	375	452	507	644
		podkarpackie	146	142	169	263
		podlaskie	162	194	208	317
		pomorskie	247	233	254	310
		śląskie	289	267	310	495
		świętokrzyskie	102	102	136	186
		warmińsko-mazurskie	172	166	172	174
		wielkopolskie	173	214	239	262
		zachodniopomorskie	275	269	324	355
	Stosunek liczby wydanych rozstrzygnięć (decyzje/odmowy wszczęcia/pozostawienie wniosków bez rozpoznania) w danym roku do liczby prowadzonych spraw w danym roku (%)	dolnośląskie	51,8	81,5	184,5	127,7
		kujawsko-pomorskie	42,5	103,8	90,5	84,7
		lubelskie	72,9	88,3	93,0	114,7
		lubuskie	80,0	141,0	99,0	98,0
		łódzkie	(.)	(.)	(.)	(.)
		małopolskie	60,0	69,9	66,9	58,5
		mazowieckie	74,7	96,0	103,5	73,2
		opolskie	33,8	97,8	70,0	94,8
		podkarpackie	70,1	101,3	82,4	63,2
		podlaskie	72,0	124,0	96,0	85,0
		pomorskie	86,8	119,1	127,9	73,0
		śląskie	75,0	92,0	88,0	88,0
		świętokrzyskie	93,5	102,1	88,8	67,4
		warmińsko-mazurskie	83,0	108,0	90,0	106,0
		wielkopolskie	53,9	60,3	68,6	68,0
		zachodniopomorskie	93,0	83,0	149,0	80,0

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Nazwa obszaru	Wskaźnik	Województwo	2022	2023	2024	2025
Wydawanie decyzji administracyjnych w imieniu państwa i prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców (ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach) dotyczących zezwolenia na pobyt czasowy	Średni czas wydania decyzji (w dniach)	dolnośląskie	593	401	472	273
		kujawsko-pomorskie	366	464	517	544
		lubelskie	167	211	243	233
		lubuskie	333	398	407	494
		łódzkie	288	336	284	336
		małopolskie	120	128	145	182
		mazowieckie	135	153	200	271
		opolskie	375	425	578	604
		podkarpackie	126	142	189	246
		podlaskie	158	184	203	290
		pomorskie	425	314	383	544
		śląskie	366	428	481	638
		świętokrzyskie	188	172	223	276
		warmińsko-mazurskie	142	134	176	211
		wielkopolskie	322	324	294	335
		zachodniopomorskie	506	452	472	466
	Stosunek liczby wydanych rozstrzygnięć (decyzje/odmowy wszczęcia/ pozostawienie wniosków bez rozpoznania) w danym roku do liczby prowadzonych spraw w danym roku (%)	dolnośląskie	131,9	125,9	94,2	106,1
		kujawsko-pomorskie	73,4	80,2	72,3	71,7
		lubelskie	72,6	56,2	100,8	95,5
		lubuskie	95,9	98,0	51,1	59,6
		łódzkie	(.)	(.)	(.)	(.)
		małopolskie	65,7	65,5	61,1	45,0
		mazowieckie	80,8	89,3	65,5	53,2
		opolskie	75,4	87,4	75,1	80,8
		podkarpackie	88,8	166,8	62,6	65,5
		podlaskie	75,3	101,4	82,1	43,3
		pomorskie	109,4	101,1	70,0	74,0
		śląskie	75,0	75,0	77,0	82,0
		świętokrzyskie	100,5	83,6	62,5	79,9
		warmińsko-mazurskie	111,0	86,0	90,0	80,0
		wielkopolskie	53,7	59,9	52,4	51,1
		zachodniopomorskie	137,0	60,0	152,0	70,0

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Nazwa obszaru	Wskaźnik	Województwo	2022	2023	2024	2025
Koordynacja działań w sytuacjach kryzysowych i zarządzanie kryzysowe	Data ostatniej aktualizacji wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.	dolnośląskie	9.09.2021		26.09.2024	
		kujawsko-pomorskie				18.02.2025
		lubelskie			14.11.2024	
		lubuskie		3.08.2023		30.12.2025
		łódzkie		30.06.2023		
		małopolskie	25.02.2022		29.05.2024	
		mazowieckie		02.01.2023	20.12.2024	
		opolskie				30.12.2025
		podkarpackie	27.07.2022		12.09.2024	
		podlaskie	23.09.2022		22.11.2024	
		pomorskie	15.03.2022		30.04.2024	
		śląskie	12.05.2022	12.05.2022	9.07.2024	9.07.2024
		świętokrzyskie		11.04.2023		
		warmińsko-mazurskie	21.09.2022		15.11.2024	
		wielkopolskie	12.13.2022			10.02.2025
		zachodniopomorskie		15.06.2023		
	Średni czas wydania zaleceń od momentu otrzymania od starosty projektu planu zarządzania kryzysowego (w dniach).	dolnośląskie	(x)	(x)	(x)	(x)
		kujawsko-pomorskie	(x)	(x)	(x)	14
		lubelskie	(x)	(x)	(x)	25
		lubuskie	14	14	10	10
		łódzkie	10	11	6	6
		małopolskie	7	7	7	7
		mazowieckie	10	50	17	17
		opolskie	21	18	16	14
		podkarpackie	60	60	60	60
		podlaskie	22	22	26	30
		pomorskie	8	7	9	7
		śląskie	196	51	56	37
		świętokrzyskie	57	17	30	0
		warmińsko-mazurskie	60	60	60	60
		wielkopolskie	21	21	21	21
		zachodniopomorskie	(x)	(x)	(x)	(x)

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Nazwa obszaru	Wskaźnik	Województwo	2022	2023	2024	2025
Koordynacja działań w sytuacjach kryzysowych i zarządzanie kryzysowe	Stosunek liczby przeszkolonych osób w zakresie zarządzania kryzysowego w danym roku do liczby osób wymagających przeszkolenia ogółem (%)	dolnośląskie	60,5	83,4	113,5	74,7
		kujawsko-pomorskie	83,3	100,0	86,9	100,0
		lubelskie	0,0	0,0	0,0	100,0
		lubuskie	100,0	100,0	100,0	100,0
		łódzkie	100,0	100,0	100,0	100,0
		małopolskie	0,0	0,0	0,0	0,0
		mazowieckie	0,0	100,0	100,0	100,0
		opolskie	117,0	116,0	19,0	82,0
		podkarpackie	70,5	90,0	148,0	115,0
		podlaskie	0,0	0,0	0,0	92,0
		pomorskie	4,6	0,0	0,0	100,0
		śląskie	14,5	43,6	94,0	51,0
		świętokrzyskie	123,1	100,0	100,0	100,0
		warmińsko-mazurskie	328,0	252,0	282,0	242,0
		wielkopolskie	0,0	0,0	0,0	96,0
		zachodniopomorskie	134,0	132,0	16,0	63,0
	Średni czas oczekiwania na połączenie z operatorem numeru alarmowego (w sek.)	dolnośląskie	13,14	12,03	12,14	10,40
		kujawsko-pomorskie	11,05	10,63	10,79	10,27
		lubelskie	8,80	8,90	8,94	8,91
		lubuskie	9,46	10,52	10,67	10,71
		łódzkie	10,09	10,01	9,88	10,43
		małopolskie	(0,0)	10,03	9,24	9,65
		mazowieckie	10,50	9,80	10,68	10,93
		opolskie	10,60	10,48	10,72	10,75
		podkarpackie	10,18	10,26	10,05	10,02
		podlaskie	9,31	9,32	9,32	9,55
		pomorskie	9,50	9,51	9,62	9,90
		śląskie	9,89	9,19	9,35	9,96
		świętokrzyskie	9,76	9,34	9,69	9,80
		warmińsko-mazurskie	10,00	9,68	9,89	11,35
		wielkopolskie	10,91	10,14	10,02	9,94
		zachodniopomorskie	11,30	10,31	9,66	9,67

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

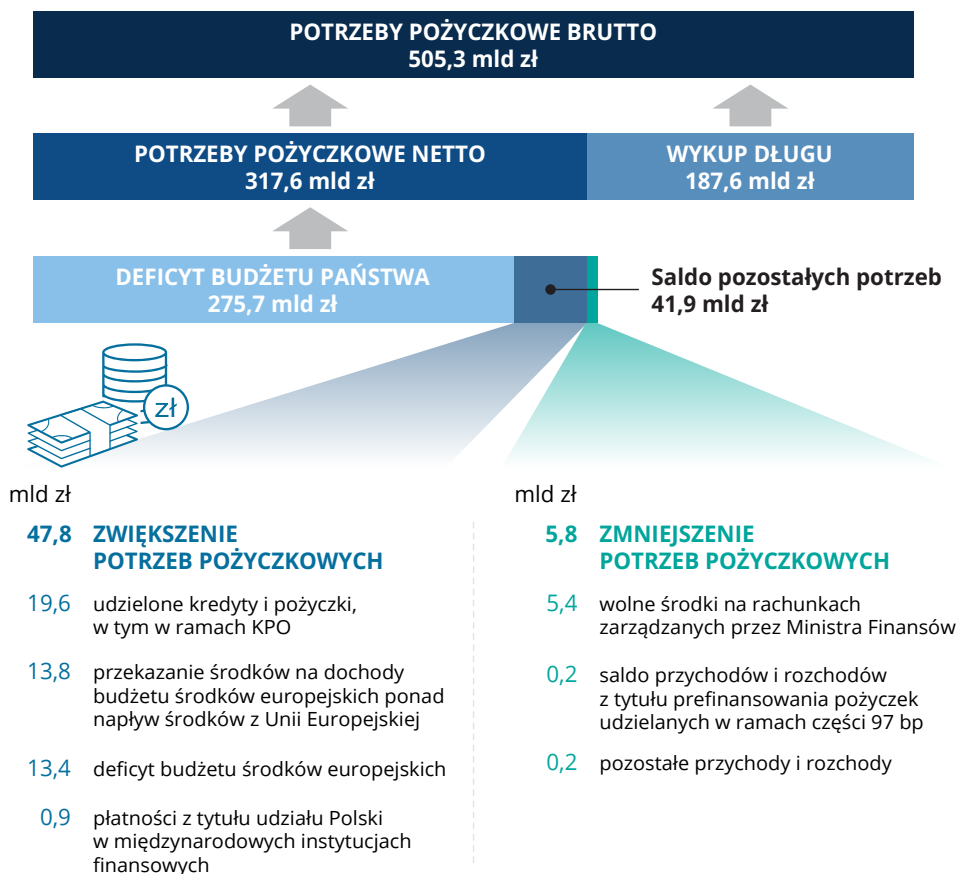
Nazwa obszaru	Wskaźnik	Województwo	2022	2023	2024	2025
Pozostałe dane	Stosunek liczby rozpatrzonych skarg i wniosków przez Wojewodę w danym roku do liczba skarg i wniosków przyjętych do rozpatrzenia w tym roku	dolnośląskie	100,0	100,0	100,0	99,3
		kujawsko-pomorskie	100,0	100,0	100,0	100,0
		lubelskie	67,1	78,0	64,3	76,9
		lubuskie	74,6	83,2	82,9	72,8
		łódzkie	22,9	34,7	30,1	28,8
		małopolskie	98,8	94,8	97,1	98,6
		mazowieckie	95,0	96,6	97,5	95,9
		opolskie	51,9	50,4	52,2	42,3
		podkarpackie	98,3	100,0	100,0	97,7
		podlaskie	100,0	100,0	100,0	100,0
		pomorskie	81,1	82,9	79,6	79,4
		śląskie	90,6	94,9	93,7	92,6
		świętokrzyskie	94,7	98,1	91,9	93,8
		warmińsko-mazurskie	20,2	33,1	30,2	36,8
		wielkopolskie	96,3	94,4	91,0	100,0
		zachodniopomorskie	100,0	100,0	100,0	100,0
	Liczba (prawomocnych) wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących bezczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody (na mocy których uwzględniono skargi oraz w których zasądzone od wojewody sumę pieniężną na rzecz skarżącego) zapadłych w danym roku (w szt.)	dolnośląskie	3934	1151	397	219
		kujawsko-pomorskie	2	3	4	2
		lubelskie	0	0	0	2
		lubuskie	1	0	0	0
		łódzkie	0	0	1	4
		małopolskie	6	4	11	4
		mazowieckie	42	7	66	1280
		opolskie	2	0	0	0
		podkarpackie	0	0	0	2
		podlaskie	0	1	0	1
		pomorskie	18	21	20	224
		śląskie	20	41	79	26
		świętokrzyskie	0	0	0	1
		warmińsko-mazurskie	12	0	1	0
		wielkopolskie	20	6	3	1
		zachodniopomorskie	36	8	3	0

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

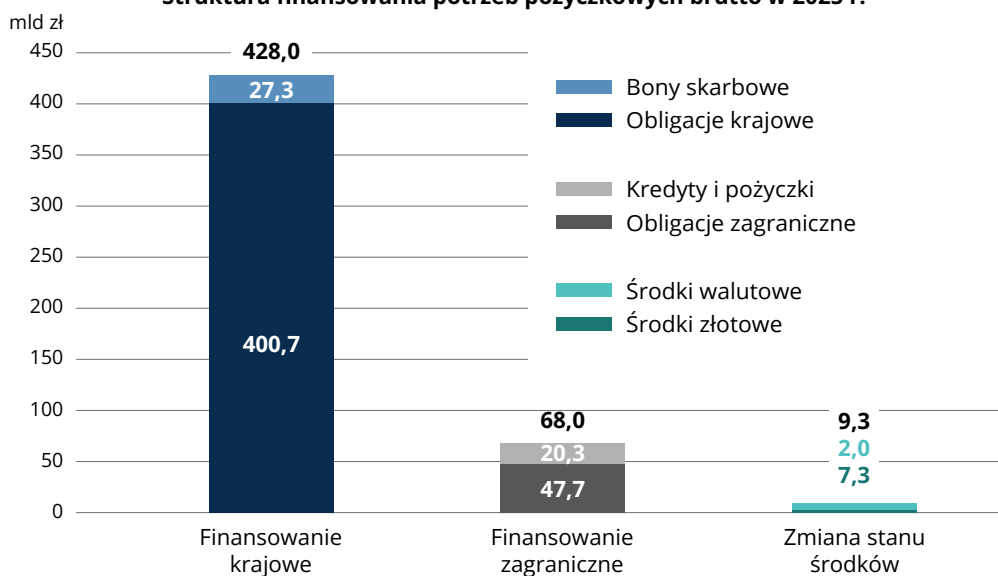
Nazwa obszaru	Wskaźnik	Województwo	2022	2023	2024	2025
Pozostałe dane	Kwota wydatków poniesionych w danym roku w związku z wyrokami dotyczącymi beczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody (w tys. zł).	dolnośląskie	7 242,4	3 363,3	1 876,2	294,0
		kujawsko-pomorskie	0,4	1,7	2,4	1,3
		lubelskie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	5,6
		lubuskie	1,3	2,5	0,6	(0,0)
		łódzkie	15,2	37,6	26,8	8,8
		małopolskie	1,6	5,5	4,7	3,9
		mazowieckie	7 833,0	27 033,0	6 677,0	252 195,0
		opolskie	(0,0)	3,0	4,0	(0,0)
		podkarpackie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
		podlaskie	(0,0)	0,1	(0,0)	0,1
		pomorskie	403,0	16,0	67,0	112,0
		śląskie	10,0	22,0	59,0	22,0
		świętokrzyskie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	1,0
		warmińsko-mazurskie	6 960,0	(0,0)	0,6	(0,0)
		wielkopolskie	70,2	33,9	21,8	13,8
		zachodniopomorskie	27,4	3,8	4,0	(0,0)
	Kwota wydatków pozostających do zapłaty na koniec danego roku w związku z wyrokami dotyczącymi beczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody (w tys. zł).	dolnośląskie	(0,0)	(0,0)	1,0	8,0
		kujawsko-pomorskie	(0,0)	(0,0)	0,1	(0,0)
		lubelskie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	5,6
		lubuskie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
		łódzkie	1,5	0,4	2,7	2,6
		małopolskie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
		mazowieckie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
		opolskie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
		podkarpackie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
		podlaskie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
		pomorskie	(0,0)	36,0	20,0	11,0
		śląskie	10,0	15,0	8,0	14,0
		świętokrzyskie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
		warmińsko-mazurskie	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
		wielkopolskie	4 545,0	3 951,0	4 454,0	138,0
		zachodniopomorskie	1,3	(0,0)	(0,0)	(0,0)

6. Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

Struktura potrzeb pożyczkowych brutto w 2025 r.



Struktura finansowania potrzeb pożyczkowych brutto w 2025 r.



- W 2025 r. skumulowane potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa i funduszy BKG osiągnęły najwyższy w historii poziom zarówno w ujęciu nominalnym (640,4 mld zł), jak i w relacji do PKB (16,4%). Tendencja wzrostowa utrzymująca się od 2022 r. największą dynamikę osiągnęła w latach 2024-2025.
- Faktyczne potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa były niższe niż planowane o ponad 13%, jednak nie miało to jednoznacznie korzystnego charakteru, gdyż poza mniejszym niż zakładano wykonaniem deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich wynikało także z ograniczonego wykorzystania pożyczek w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Zmniejszało to bieżące zapotrzebowanie na finansowanie kosztów przesunięcia w czasie realizacji przedsięwzięć prorozwojowych.
- W 2025 r. w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa ponownie nie ujęto części operacji związanych z finansowaniem zadań publicznych (wartość nominalna 80,8 mld zł), wykazywanych głównie jako wydatki funduszy BGK, mimo że generowały one zadłużenie, które ostatecznie będzie spłacane przez Skarb Państwa. Generowane przez fundusze potrzeby pożyczkowe miały tendencję wzrostową.
- Średni stan wolnych środków zgromadzonych na rachunkach złotych i walutowych w wysokości 158,4 mld zł stanowił istotne zabezpieczenie płynności budżetu państwa. Przeciętnie w około 3,4% był on zapewniany poprzez konsolidację złotową środków zgromadzonych przez państwowe jednostki sektora finansów publicznych. Był to korzystny mechanizm, gdyż służył ograniczaniu emisji kosztowniejszego długu, przy utrzymaniu tego samego poziomu gwarancji płynnościowych. Mniejsza skala emisji obligacji na rynkach zagranicznych, wynikająca między innymi z konsolidacji walutowej, była zgodna z założeniami *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2025-2028*.

6.1. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

W 2025 r. potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa wyniosły 505 258,7 mln zł, co oznaczało wzrost o 28% w porównaniu z ich poziomem w 2024 r. Nie był to wzrost incydentalny, gdyż potrzeby te od 2022 r. wzrosły trzykrotnie. Skala i struktura potrzeb powodowały istotne zwiększenie zapotrzebowania sektora finansów publicznych na finansowanie, przyczyniając się do wzrostu długu publicznego. Wzrost potrzeb byłby wyższy przy uwzględnieniu kwot uruchomionych poza budżetem państwa, przy wykorzystaniu funduszy BKG (więcej w pkt 6.3. *Operacje nieujęte w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa* niniejszego rozdziału). Na potrzeby pożyczkowe brutto złożyły się: potrzeby pożyczkowe netto (62,9%) oraz wykupy długu (37,1%).

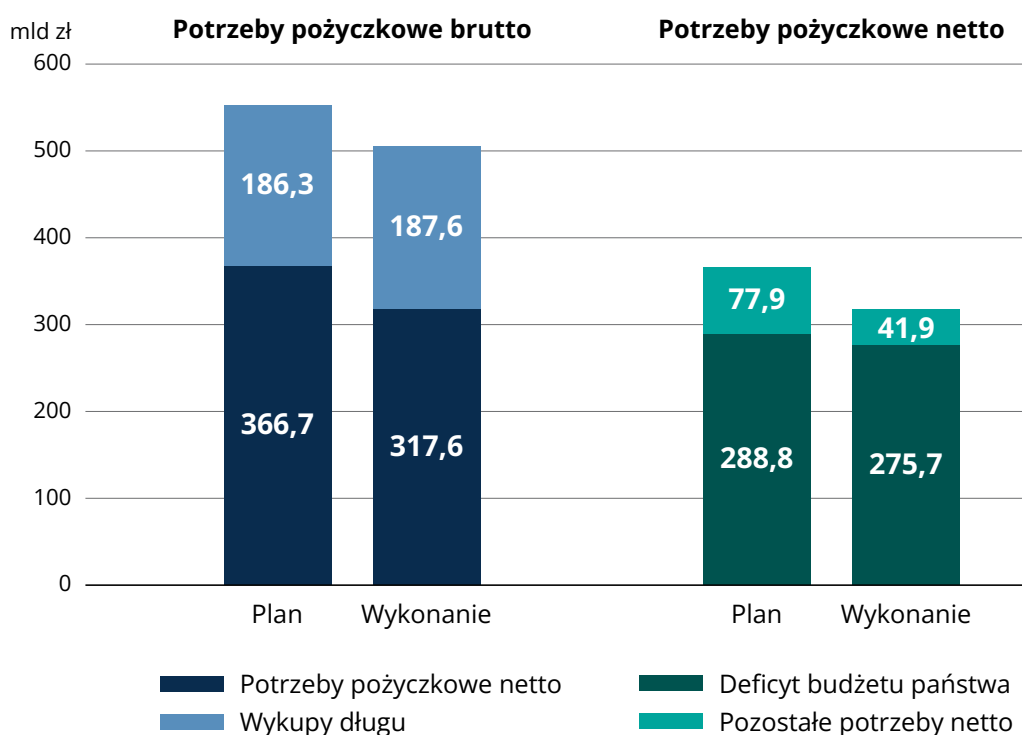
Wprawdzie w porównaniu do poziomu przyjętego w ustawie budżetowej na 2025 r. realizacja potrzeb pożyczkowych brutto była niższa o 8,6%, co wynikało z odmiennego niż zakładano zapotrzebowania na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto, lecz była również skutkiem niższego wykorzystania środków przeznaczonych na pożyczki udzielane w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W ramach potrzeb pożyczkowych brutto kluczowe znaczenie dla identyfikacji źródeł wzrostu zapotrzebowania na finansowanie miało kształtowanie się potrzeb pożyczkowych netto. W ujęciu rok do roku potrzeby netto zwiększyły się z 180 466,7 mln zł w 2024 r. do 317 618,2 mln zł w 2025 r., czyli o 76%. Potrzeby pożyczkowe netto w 2024 r. stanowiły w relacji do PKB 4,9%, a w 2025 r. wzrosły do 8,1%.

Dominującą potrzebą pożyczkową netto był deficyt budżetu państwa. W 2025 r. został on zrealizowany na poziomie 275 666,2 mln zł i choć był niższy od planowanego, to w porównaniu z wykonaniem w 2024 r. wzrósł o 64 663,6 mln zł. Jego udział w potrzebach pożyczkowych netto wyniósł 86,8%, co oznacza, że niemal cały wzrost zapotrzebowania na finansowanie był pochodną sytuacji budżetu państwa. Wzrost deficytu w ujęciu rok do roku był głównym czynnikiem przyrostu potrzeb pożyczkowych netto pomiędzy latami. W relacji do PKB deficyt ten stanowił 7%, przy przyjętym w ustawie budżetowej poziomie 7,3%.

Infografika 74. Planowane i wykonane potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niższe wykonanie deficytu w porównaniu z planem ustawy budżetowej nie wynikało z poprawy sytuacji dochodowej budżetu państwa. Dochody zostały zrealizowane na poziomie niższym zarówno od planu, jak i od wykonania z roku poprzedniego. Było to zgodne z aktualizowanymi w trakcie roku założeniami makroekonomicznymi, wskazującymi na niższą inflację oraz wolniejsze tempo wzrostu gospodarczego niż przyjęte na etapie konstruowania ustawy budżeto-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wej. Dodatkowo istotny i trwały wpływ na poziom dochodów miały zmiany systemowe w sposobie podziału dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) pomiędzy budżet państwa a jednostki samorządu terytorialnego, w wyniku czego zmniejszył się łączny udział budżetu państwa w tych dochodach.

W warunkach słabszej realizacji dochodów utrzymanie deficytu budżetu państwa poniżej ustawowego limitu wymagało aktywnych dostosowań po stronie wydatkowej. Dostosowania te polegały w głównej mierze na ograniczeniu lub przesunięciu wybranych wydatków, a po części na zmianie źródeł finansowania zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z udzielonych gwarancji. W szczególności ograniczenie planowanych wpłat do funduszy BGK zostało zrekompensowane emisją obligacji przez ten Bank na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Na wykonanie potrzeb pożyczkowych netto wpływały również mechanizmy zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Przyrost depozytów przyjętych w zarządzanie przez Ministra Finansów obniżył *de facto* potrzeby pożyczkowe netto o 5423 mln zł, natomiast przepływy środków europejskich (rozchody w ramach zarządzania środkami europejskimi przewyższały przychody) wygenerowały potrzeby pożyczkowe w kwocie 13 790 mln zł⁴¹⁰.

Analiza wykonania budżetu państwa w latach 2022–2025 wskazuje, że deficyt budżetu państwa wzrósł ponad 20-krotnie, a wzrost ten wynikał z narastającej nierównowagi tempa wzrostu dochodów i wydatków budżetowych.

W całym analizowanym okresie dochody budżetu państwa wzrosły umiarkowanie i w sposób relatywnie stabilny. Między 2022 r. a 2024 r. dochody zwiększyły się z 504 820,1 mln zł do 623 239,8 mln zł, co oznacza wzrost rzędu 23,5% w ciągu dwóch lat. Nawet uwzględniając spadek dochodów w 2025 r. (związany w istotnej części ze zmianami systemowymi w podziale wpływów PIT i CIT), dochody w latach 2022–2025 wzrosły o 17,8%.

Odmienne kształtowała się dynamika wydatków budżetu państwa. W okresie od 2022 r. do 2025 r. wydatki wzrosły z 517 398,9 mln zł do 870 190,6 mln zł, a więc o 68,2% w ciągu trzech lat.

Istotny wpływ na przyrost wydatków (ale również dochodów) budżetu państwa w latach 2022–2025 miała zmiana poziomu cen. W latach 2022–2023 Polska doświadczyła bardzo wysokiej, dwucyfrowej inflacji (średniorocznie odpowiednio 14,4% i 11,4%), która w kolejnych latach stopniowo się obniżała. W konsekwencji część nominalnego przyrostu wydatków należy przypisać efektom cenowym, przy czym wpływ inflacji na przyrost wydatków był silnie zróżnicowany w poszczególnych obszarach.

Najwyższy nominalny przyrost wydatków względem poziomu z 2022 r. odnotowano w działach: *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Obsługa długu publicznego oraz Obrona*

⁴¹⁰ Zapotrzebowanie na środki europejskie (rozchody budżetu państwa) było w 2025 r. wyższe niż środki przekazane przez Komisję Europejską (przychody budżetu państwa), w efekcie czego saldo środków europejskich zarządzanych przez Ministra Finansów było ujemne i powiększyło potrzeby pożyczkowe netto. Dla porównania, w 2024 r. środki przekazane z Unii Europejskiej były wyższe niż zapotrzebowanie na te środki i działały amortyzująco na potrzeby pożyczkowe netto.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

narodowa. Łączny przyrost wydatków w tych działach odpowiadał za 60,3% całkowitego przyrostu wydatków budżetu państwa w analizowanych okresie.

Wydatki działu *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* wzrosły o 76 689,1 mln zł, to jest niemal dwukrotnie. Wzrost ten w istotnym stopniu wynikał z waloryzacji świadczeń (emerytury, renty) i mechanizmów indeksacyjnych związanych bezpośrednio z inflacją.

W dziale *Obsługa długu publicznego* wydatki wzrosły o 74 772,3 mln zł, to jest ponad trzykrotnie. Należy przy tym zaznaczyć, że do wydatków tego działu zaliczono środki w kwocie 34 661,3 mln zł przeznaczone na spłatę zapadających w 2025 r. obligacji wyemitowanych przez PFR w okresie pandemii COVID-19, w ramach Tarczy Finansowej. Wzrost wydatków na obsługę długu miał również związek z podwyższonymi stopami procentowymi w reakcji na inflację i refinansowaniem długu w warunkach wyższego kosztu pieniądza.

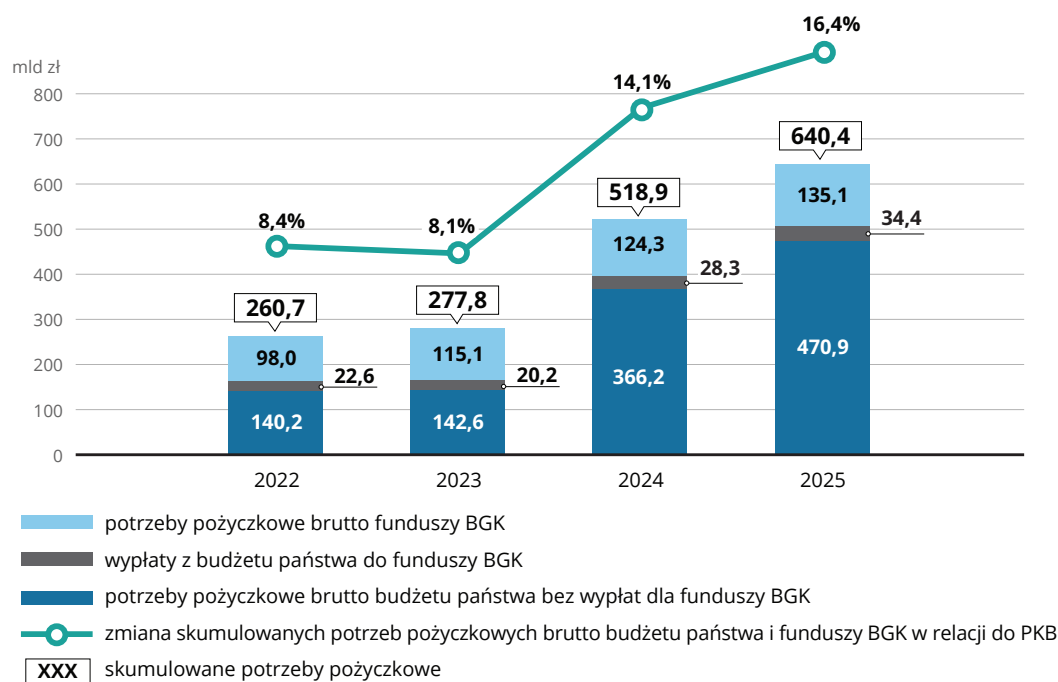
Ponad dwukrotnie – o 61 641,1 mln zł – wzrosły wydatki w dziale *Obrona narodowa*. Czynniki decydującymi w tym zakresie były decyzje rządowe dotyczące zwiększenia potencjału obronnego Polski, realizacja programów modernizacji armii i zakupy sprzętu wojskowego. W mniejszym stopniu wzrost tych wydatków był efektem inflacji.

NIK podkreśla, że część wydatków była skutkiem finansowania pozabudżetowego zadań państwa realizowanych przez fundusze BGK i PFR. W 2025 r. przekazano z wydatków budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i PFR środki w wysokości 56 214,3 mln zł, na pokrycie kosztów obsługi i wykup zapadających obligacji wyemitowanych przez PFR oraz przez BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Całkowite wydatki z tego tytułu wyniosły 70 259,7 mln zł, a różnica została pokryta środkami pochodzącymi z emisji nowego długu.

Należy zwrócić uwagę, że wskazana powyżej nierównowaga budżetowa jest – przy uwzględnieniu potrzeb pożyczkowych finansowanych poza budżetem – *de facto* jeszcze większa. Zostało to pokazane w tabeli 38 oraz infografice poniżej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 75. Skonsolidowane potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i funduszy BGK.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

Deficyt budżetu państwa stanowił największy składnik deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wynik jednostek samorządu terytorialnego oraz funduszy zabezpieczenia społecznego nie generował odchyień o skali mogącej wpływać na zmianę wielkości deficytu sektora, co jednoznacznie wskazuje, że źródło nierównowagi fiskalnej znajdowało się głównie w budżecie państwa⁴¹¹. Na etapie projektu ustawy budżetowej założono, że w relacji do PKB deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej także: sektor general government) wyniesie 5,5%. Jednak w przyjętym przez Radę Ministrów w kwietniu 2025 r. *Sprawozdaniu z wdrażania średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025–2028* wskazano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. wyniesie 6,3% PKB. Według danych GUS z kwietnia 2026 r. w 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowił 7,3% w relacji do PKB. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych został omówiony w rozdziale X. *Dochody i wydatki publiczne*.

Od 2024 r. Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu, uruchomioną decyzją Rady Unii Europejskiej 2024/2133 z dnia 26 lipca 2024 r.⁴¹² W decyzji tej stwierdzono istnienie nadmiernego deficytu, co skutkowało objęciem Polski formalną procedurą

⁴¹¹ Według rocznych danych Ministerstwa Finansów, deficyt budżetu państwa w 2024 r. wyniósł 211 mld zł. Jednocześnie Główny Urząd Statystyczny wykazał, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. wyniósł 239,8 mld zł. Oznaczało to, że deficyt budżetu państwa odpowiadał za około 89% całego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r.

⁴¹² Decyzja Rady (UE) 2024/2133 z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce (Dz. Urz. UE L 2024/2133 z 01.08.2024).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

naprawczą, z uwzględnieniem reżimu przewidzianego w zreformowanych od 30 kwietnia 2024 r. unijnych ramach zarządzania gospodarczego, wynikających m.in. z rozporządzeń 2024/1263⁴¹³ i 2024/1264⁴¹⁴. W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej. Plany mają przyczynić się między innymi do tego, aby na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3% PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto⁴¹⁵. Polska przedstawiła *Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025–2028* w październiku 2024 r.

Zalecenia Rady Unii Europejskiej z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Polski (C/2025/642) określiły, że Polsce zaleca się zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do zalecenia, w tym w kontekście 2025 r. utrzymanie tempa wzrostu wydatków netto sektora general government na poziomie nie wyższym niż 6,3%, przy stopniowym jego obniżaniu w latach następnych, co miało doprowadzić do obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% PKB nie później niż do 2028 r.

Odrębnym elementem, istotnie wpływającym na ocenę finansów publicznych państw członkowskich, była krajowa klauzula wyjścia dotycząca wydatków obronnych. Komisja Europejska, w komunikacie z dnia 19 marca 2025 r.⁴¹⁶, wskazała, że zwiększone wydatki obronne stanowią wyjątkowe okoliczności, które uzasadniają zastosowanie klauzuli wyjścia. Polska złożyła wniosek o uruchomienie klauzuli. Rada Unii Europejskiej uruchomiła mechanizm klauzuli wyjścia w dniu 8 lipca 2025 r., między innymi dla Polski, umożliwiając czasowe odejście od ścieżki wydatków netto (w zakresie odpowiadającym przyrostowi wydatków obronnych w stosunku do roku 2021), z limitem elastyczności do 1,5% PKB

⁴¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz. Urz. UE L 2024/1263 z 30.04.2024).

⁴¹⁴ Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 2024/1264 z 30.04.2024).

⁴¹⁵ Wydatki netto oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, działania dyskrecyjne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe (art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2024/1263). Ścieżka wydatków netto oznacza wieloletnią trajektorię wydatków netto państwa członkowskiego (art. 2 pkt 5 rozporządzenia 2024/1263).

⁴¹⁶ Wspólna Biała Księga w sprawie obronności europejskiej – Gotowość 2030 (ang. White Paper for European Defence – Readiness 2030), opublikowana przez Komisję Europejską i Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w dniu 19 marca 2025 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

rocznie⁴¹⁷. Zastosowanie klauzuli wyjścia nie zawiesza jednak obowiązywania unijnych zasad budżetowych w pozostałym zakresie, w szczególności dotyczących procedury nadmiernego deficytu.

Z zatwierdzonego przez Radę Ministrów w kwietniu 2026 r. kolejnego *Sprawozdania z wdrażania średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025–2028* wynika, że tempo wzrostu wydatków netto za 2025 r. wyniosło 8,4%. Przewiduje się, że w latach 2024–2026, z uwagi na zwiększone wydatki obronne, tempo wzrostu wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu rocznym (za wyjątkiem 2026 r.), jak i skumulowanym, będzie wyższe od tempa zaleconego przez Radę. Jednocześnie, uwzględniając elastyczność przyznaną w ramach krajowej klauzuli wyjścia, zapewniona zostanie spójność z zaleceniami Rady – brak odchylenia od zaleconego tempa wzrostu wydatków na rachunku kontrolnym uwzględniającym elastyczność przyznaną w ramach klauzuli w latach 2024–2026.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodność z reżimem wynikającym z dopuszczalnego przyrostu wydatków netto sektora general government wymaga zachowania dyscypliny wydatkowej tego sektora, w tym szczególnie budżetu państwa, ze względu na jego dominujący udział w sektorze. Jednocześnie spadek dochodów oraz zwiększone wydatki obronne pozostają istotnym czynnikiem ryzyka w realizacji zaleceń Rady Unii Europejskiej, pomimo możliwości wykorzystania mechanizmu klauzuli wyjścia. Nawet jeśli klauzula pozwala wyjść ponad limit, to odchylenie musi być w pełni udokumentowane, może dotyczyć wyłącznie wydatków obronnych, a suma innych wydatków nie może przekraczać limitu.

W okresie 2022–2025 odnotowano ponad dwudziestokrotny wzrost deficytu budżetu państwa, wynikający z postępującej rozbieżności pomiędzy dynamiką dochodów a dynamiką wydatków budżetowych. Deficyt ten był główną składową deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, realizacja wymogów w zakresie przyrostu wydatków netto tego sektora według ram unijnych wymaga dyscypliny wydatkowej, w szczególności w odniesieniu do budżetu państwa, jako jego dominującego komponentu.

Podkreślenia wymaga, że deficyt budżetu państwa został zaniżony w związku z pozabudżetowym finansowaniem niektórych zadań państwa, w szczególności przez fundusze BGK, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie od kilku lat, również w 2025 r. Szerzej na ten temat w pkt 6.3. *Operacje nieujęte w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa*.

⁴¹⁷ Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. zezwalające Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia) (C/2025/3971), w myśl którego w latach 2025–2028 zezwala się Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, które Rada ustaliła w zaleceniu C/2025/642 oraz na przekroczenie tych stóp, o ile wydatki netto przekraczające te maksymalne stopy wzrostu nie będą wyższe niż: wzrost wydatków obronnych od 2021 r. wyrażony jako procent PKB, pod warunkiem że odchylenie przekraczające maksymalne stopy wzrostu wydatków netto nie wynosi więcej niż 1,5% PKB.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Na wielkość zrealizowanego w 2025 r. deficytu budżetu państwa wpływała dodatkowo konieczność sfinansowania zobowiązań dotyczących obligacji wyemitowanych w latach wcześniejszych przez podmioty inne niż Skarb Państwa, w związku z realizacją zadań publicznych. Dotyczyło to w szczególności wykupu obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. oraz Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Suma środków przeznaczonych na te cele w 2025 r. stanowiła 20,4% deficytu budżetu państwa.

Pozostałe składowe potrzeb pożyczkowych netto (poza deficytem budżetu państwa) różniły się pod względem wpływu na poziom zapotrzebowania na finansowanie. Rozchody dotyczące zarządzania środkami europejskimi przewyższyły przychody, co wygenerowało potrzeby pożyczkowe w kwocie 13 790 mln zł. Deficyt budżetu środków europejskich (13 428,2 mln zł), choć wpływał na poziom potrzeb pożyczkowych netto, miał mniejsze znaczenie w porównaniu z deficytem budżetu państwa zarówno ze względu na skalę, jak i na jego zmienność pomiędzy latami.

Istotny wpływ na różnicę pomiędzy planem a wykonaniem potrzeb pożyczkowych netto miały natomiast kredyty i pożyczki udzielone z budżetu państwa, na które faktyczne zapotrzebowanie było trzy razy mniejsze od prognozowanego. Plan ustawy budżetowej na 2025 r. zakładał znaczący wzrost pożyczek udzielonych, w szczególności w związku z finansowaniem projektów realizowanych w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Wzwiększania Odporności (saldo w kwocie 57 501,6 mln zł). Wykonanie tej pozycji było jednak wyraźnie niższe od planowanego (saldo w wysokości 19 515,8 mln zł), co wprost przełożyło się na obniżenie potrzeb pożyczkowych netto o 37 985,8 mln zł w stosunku do wartości przyjętych w ustawie budżetowej. Oznacza to, że część planowanego zapotrzebowania na finansowanie w ogóle nie wystąpiła. Z punktu widzenia rocznego wykonania budżetu państwa ograniczenie realizacji pożyczek działało stabilizująco na potrzeby pożyczkowe netto, jednak z perspektywy programowej może to oznaczać opóźnienia w wykorzystaniu środków KPO w części pożyczkowej, ograniczając tempo i skuteczność realizacji celów rozwojowych.

Na poziom potrzeb pożyczkowych brutto w 2025 r. wpływała również znacząca skala zapadającego długu, co ograniczało pole do realnej redukcji aktywności pożyczkowej. W 2025 r. wykupy długu wyniosły 187 640,5 mln zł, a ich poziom i brak możliwości redukcji ograniczał elastyczność polityki w zakresie potrzeb pożyczkowych. Zdecydowana większość wykupów dotyczyła rynku krajowego, co wymagało utrzymania wysokiej aktywności emisyjnej na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 38. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w latach 2022–2025.

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie
	mln zł				
1. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, z tego:	-5 610,0	137 567,6	180 466,7	366 663,2	317 618,2
Deficyt budżetu państwa	12 578,1	85 628,6	211 002,7	288 770,0	275 666,2
Deficyt budżetu środków europejskich	1 386,4	-968,3	11 545,9	27 985,1	13 428,2
Kredyty i pożyczki udzielone	-38,8	-16,4	3 349,8	59 985,6	19 616,5
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-4,4	51,2	106,9	-15,2	-215,2
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	1 552,5	1 515,9	1 502,9	1 112,1	958,1
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych ¹	-6 113,8	38 226,2	-31 987,5	-10 516,0	-5 423,0
Zarządzanie środkami europejskimi ²	-12 418,5	14 300,4	-13 317,7	-632,2	13 790,0
Pozostałe przychody i rozchody	-2 551,5	-1 170,0	-1 736,3	-26,2	-202,7
2. Wykupy długu:	168 350,1	137 388,6	214 113,9	186 339,8	187 640,5
– krajowego	140 887,9	108 609,2	179 195,2	157 292,1	158 903,3
– zagranicznego	27 462,2	28 779,4	34 918,7	29 047,7	28 737,2
3. Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa (1+2), z tego:	162 740,1	274 956,2	394 580,6	553 003,0	505 258,5
Wpłaty do funduszy BGK	22 581,0	20 182,0	28 331,6	-	34 358,4
3a. Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa w relacji do PKB (%)	5,2	8,1	10,8	-	12,9
4. Potrzeby pożyczkowe brutto funduszy BGK	98 000,7	115 054,1	124 274,6	-	135 126,7
4a. Potrzeby pożyczkowe brutto funduszy BGK w relacji do PKB (%)	3,2	3,4	3,4	-	3,5

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie
	mln zł				
5. Skonsolidowane potrzeby brutto budżetu państwa i funduszy BGK (3+4)	260 740,8	277 794,2	518 855,2	-	640 385,2
5a. Skonsolidowane potrzeby brutto budżetu państwa i funduszy BGK w relacji do PKB (%)	8,4	8,1	14,1	-	16,4

¹ Ujemna wartość w tej pozycji oznacza, że przychody z tytułu depozytów złożonych przez jednostki sektora finansów publicznych zarządzanych przez Ministra Finansów były wyższe od depozytów wycofanych, co wpływało zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe netto.

² Ujemna wartość w tej pozycji oznacza, że środki z Unii Europejskiej (fundusze strukturalne, WPR i granty KPO), które wpłynęły na rachunek zarządzany przez Ministra Finansów, były wyższe niż środki przekazane na projekty realizowane z udziałem tych środków, co wpływało zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe netto.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

6.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

Minister Finansów zapewnił pełne sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz terminową obsługę zobowiązań Skarbu Państwa. Realizacja tych zadań, w warunkach wysokiego poziomu deficytu oraz konieczności pozyskania środków na prefinansowanie potrzeb 2026 r.⁴¹⁸, wymagała prowadzenia aktywnej polityki zarządzania długiem, w szczególności kształtowania struktury zadłużenia, harmonogramu zapadalności oraz ekspozycji na ryzyko stopy procentowej i ryzyko walutowe. Działania w tym zakresie zostały przedstawione w rozdziale VII. *Dług Skarbu Państwa i dług publiczny*.

Z punktu widzenia oceny wiarygodności rynkowej kluczowym miernikiem jest poziom ratingu. Przyjmuje się, że perspektywa ratingu wskazuje na możliwy kierunek zmian ratingu w horyzoncie średnioterminowym (do 2 lat). W 2025 roku główne agencje ratingowe (Fitch, Moody's, S&P) utrzymały ocenę wiarygodności kredytowej Polski na poziomie inwestycyjnym, jednak dwie z nich (Fitch i Moody's) zmieniły perspektywę ratingu na negatywną. Fundamentalnie, poziom rentowności obligacji oraz popyt na dług jest kształtowany przez wiele czynników, a w szczególności przez takie, jak:

- bieżący i oczekiwany poziom podstawowych stóp banku centralnego i inflacji,
- sytuacja makroekonomiczna,
- sytuacja na rynkach bazowych i w krajach regionu,
- płynność rynku obligacji,
- poziom rozwoju rynku finansowego,
- ocena wiarygodności kredytowej kraju,
- poziom potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i sytuacja fiskalna,
- poziom oszczędności w kraju i napływ kapitału zagranicznego,

⁴¹⁸ W ustawie budżetowej na rok 2026 r. zaplanowano potrzeby pożyczkowe netto w kwocie 422 873,2 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- sytuacja polityczna oraz podstawy instytucjonalne,
- polityka inwestycyjna poszczególnych podmiotów i chęć zajmowania odpowiednich pozycji rynkowych.

Zmiany perspektywy dokonane przez agencję Moody's i Fitch nie wpłynęły w sposób zauważalny na popyt na skarbowe papiery wartościowe i na poziom ich rentowności w 2025 r.

Struktura finansowania potrzeb pożyczkowych w 2025 r. uległa dalszemu przesunięciu w kierunku rynku krajowego. Udział środków krajowych w finansowaniu wyniósł 83,5% (w 2024 r. 74%). Większość przychodów krajowych stanowiły wpływy z emisji skarbowych papierów wartościowych – 65,2%. Środki zgromadzone na złotych rachunkach konsolidacyjnych (depozyty zarządzane przez Ministra Finansów) oraz na rachunkach budżetu państwa zapewniły 34,6% finansowania krajowego. Przychody krajowe wyniosły łącznie 676 378,1 mln zł.

Proces finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa na rynku krajowym przebiegał w warunkach stopniowej stabilizacji makroekonomicznej. Kształtowanie się PKB, inflacji i stóp procentowych zostało omówione w rozdziale II. *Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej.*

W związku z obniżkami stóp procentowych NBP w 2025 r. na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych wystąpiła istotna zmienność rentowności na całej krzywej dochodowości oraz spadek rentowności obligacji dwu-, pięcio- i dziesięcioletnich (odpowiednio o 132, 103 i 73 punktów bazowych w ciągu roku). Rentowności obligacji emitowanych na rynek krajowy były niższe od założeń przyjętych na potrzeby ustawy budżetowej o 0,2–0,6 punktu procentowego.

Finansowanie na rynku krajowym realizowane było przede wszystkim poprzez sprzedaż obligacji hurtowych (77,6% pozyskanych środków), przy utrzymaniu istotnej roli obligacji oszczędnościowych (16,3%). Instrumenty oszczędnościowe zapewniały mechanizm dywersyfikacji bazy inwestorów oraz pełniły funkcję stabilizującą w okresach podwyższonej zmienności na rynku hurtowym, ograniczając zależność od pojedynczych segmentów inwestorów instytucjonalnych. W 2025 r. nie wprowadzono nowych rodzajów obligacji oszczędnościowych, jednak ich sprzedaż utrzymywała się na poziomie zbliżonym do poprzedniego roku. Pozostałe środki (6,2%) pochodziły ze sprzedaży bonów skarbowych, które po kilku latach przerwy ponownie znalazły się w ofercie skarbowych papierów wartościowych.

Proces finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa powinien być prowadzony w sposób zapewniający realizację celu zapisanego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028*, tj. minimalizację kosztów obsługi długu, między innymi poprzez odpowiedni dobór instrumentów. W tym kontekście wybór bonów skarbowych jako źródła finansowania potrzeb nie było w ocenie NIK działaniem zbieżnym z realizacją tego celu, ponieważ zwiększa ryzyko refinansowania oraz wrażliwość finansowania na krótkoterminowe zmiany kosztu pieniądza, przy rentow-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

ności bonów długich⁴¹⁹ na poziomie 4,63% wobec 4,41% dla obligacji dyskontowych dwuletnich. Minister Finansów wskazał, że założona i zrealizowana sprzedaż bonów na potrzeby całorocznego finansowania (bony długie) wynikała z dążenia do posiadania szerszego zestawu instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych, a tym samym zwiększenia elastyczności w polityce emisyjnej, ze względu na zakładany wzrost potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa i związaną z tym niepewność warunków rynkowych. Zdaniem NIK celowość sprzedaży bonów, przy wystarczających saldach gotówki, powinna być szczegółowo uzasadniona: kalendarzem rozchodów czy innymi czynnikami (szczyty wydatkowe, profil wykupów, plan wykorzystania wolnych środków gromadzonych na rachunkach).

Zagraniczne źródła finansowania zapewniły środki walutowe o równowartości 133 632 mln zł. Ponad połowa tej kwoty (50,7%) została pozyskana poprzez zaciągnięcie nowego długu, to jest emisję obligacji na rynki zagraniczne, pożyczkę z Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz kredyty i pożyczki z międzynarodowych instytucji finansowych. Druga istotna część finansowania zagranicznego (47,6%) pochodziła z funduszy strukturalnych, wspólnej polityki rolnej oraz z bezzwrotnej części Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (środki europejskie zarządzane przez Ministra Finansów).

Finansowanie zagraniczne pokryło potrzeby pożyczkowe netto w wysokości 41 240,5 mln zł. Największy udział w finansowaniu tych potrzeb miała sprzedaż obligacji nominowanych w walutach obcych (24 570,1 mln zł). Polityka emisyjna Ministra Finansów, oprócz standardowych emisji na rynku euro – w 2025 r. o wartości nominalnej 6000 mln euro – zakładała także utrzymanie aktywności na rynku amerykańskim (wznowionej w 2022 r., po kilku latach nieobecności Polski na tym rynku). W 2025 r. Minister Finansów przeprowadził sprzedaż obligacji o wartości nominalnej 5500 mln dolarów amerykańskich. Wobec niewielkich potrzeb w tej walucie, środki pozyskane z emisji obligacji dolarowych zostały wymienione na euro, w ramach transakcji na instrumentach pochodnych⁴²⁰. Saldo wymiany płatności odsetkowych było dla Ministra Finansów dodatnie (odsetki otrzymane były wyższe niż zapłacone), co obniżyło wydatki w części *Obsługa długu Skarbu Państwa* w 2025 r. o kwotę 123,9 mln zł. Transakcje przeprowadzone na parze walut dolar amerykański/euro wpłynęły także na zmniejszenie ryzyka walutowego – waluta o większej zmienności została wymieniona na walutę stabilniejszą.

Finansowanie poprzez emisję obligacji na rynkach zagranicznych było realizowane po koszcie niższym niż na rynku krajowym. Średni koszt środków pozyskanych z emisji zagranicznych, z uwzględnieniem transakcji na instrumentach pochodnych, wyniósł 3,58%, wobec 5,01% na krajowym rynku hurtowym, przy jednocześnie dłuższym średnim okresie zapadalności – odpowiednio 7,9 roku wobec 5,3 roku. Finansowanie zagraniczne

⁴¹⁹ Bony skarbowe długie o terminie zapadalności do 52 tygodni, emitowane nie tylko na potrzeby bieżącej płynności, ale jako element finansowania potrzeb pożyczkowych, bony krótkie – bony o najkrótszym faktycznym horyzoncie utrzymania w portfelu długu, zazwyczaj: 1–3 miesiące, maksymalnie ok. 13 tygodni, wykorzystywane jako instrument płynnościowy.

⁴²⁰ Dokonana transakcja Cross Currency Swap (CIRS) polega na wymianie kwoty nominalnej na początku i na końcu trwania transakcji po tym samym kursie walutowym, ustalonym w dniu zawarcia transakcji oraz okresowej wymianie płatności odsetkowych w dwóch różnych walutach.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

stanowiło uzupełnienie finansowania krajowego oraz zapewniało dywersyfikację źródeł pozyskiwania środków poprzez dostęp do bazy inwestorów na głównych rynkach finansowych.

Istotne znaczenie dla finansowania potrzeb pożyczkowych netto miała pożyczka z Europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W 2025 r. przychody z tego tytułu wyniosły 16 696,9 mln zł i w całości (wobec braku rozchodów⁴²¹) mogły służyć finansowaniu potrzeb netto.

Niewielki udział w finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto miały środki walutowe zgromadzone na rachunku Ministra Finansów w latach wcześniejszych – saldo przepływów związanych z rachunkiem walutowym wyniosło 1 989,3 mln zł, wobec planowanego w wysokości 55 173,4 mln zł.

Wpływ kursów walutowych odmiennych od założonych na potrzeby ustawy budżetowej⁴²² na saldo przychodów i rozchodów zagranicznych był zbliżony do zera – przychody i rozchody były niższe o 2,3 mld zł.

Tabela 39. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie
	mln zł				
1. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa	-5 610,2	137 567,7	180 466,7	366 663,2	317 618,2
Finansowanie krajowe	-9 663,0	102 758,7	111 591,6	246 205,0	276 377,6
Skarbowe papiery wartościowe	4 830,4	82 491,5	157 151,7	246 205,0	269 067,2
Środki na rachunkach budżetowych	-14 493,4	20 267,2	-45 560,1	-	7 310,4
Finansowanie zagraniczne	4 052,8	34 809,0	68 875,1	120 458,2	41 240,5
Obligacje skarbowe	791,7	21 037,9	32 991,1	42 909,0	24 570,1
Kredyty i pożyczki otrzymane	2 548,7	-3 158,6	70,6	-2 887,7	-2 015,8
Pożyczka z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE)	14 068,4	-	-	-	-
Pożyczka z tytułu Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)	0,0	19 496,7	38 253,4	25 263,5	16 696,9
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	-13 356,0	-2 567,0	-2 440,0	55 173,4	1 989,3

⁴²¹ Spłata pożyczki rozpocznie się w 2035 r.

⁴²² PLN/EUR 4,24 wobec 4,29, PLN/USD 3,76 wobec 3,95.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Wykonanie
	mln zł				
2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa	162 740,1	274 956,2	394 580,6	553 003,0	505 258,7

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Przychody i rozchody budżetu państwa

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 i ust. 1a ustawy o finansach publicznych łączna suma rozchodów budżetu państwa, po wyeliminowaniu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku budżetowym oraz operacji finansowych dokonywanych pomiędzy rachunkami Ministra Finansów, stanowi nieprzekraczalny limit. Ustalona w art. 3. ust. 1 ustawy budżetowej na 2025 r. łączna kwota planowanych rozchodów budżetu państwa, z tytułów wymienionych w załączniku 5, wyniosła 725 806,4 mln zł. Zrealizowane rozchody stanowiły kwotę 520 915,7 mln zł (71,8% limitu). Było to wynikiem głównie zmniejszenia kwoty potrzeb pożyczkowych netto, innych niż przyjęte w ustawie kwot wyższego wykupu obligacji zarówno hurtowych, jak i oszczędnościowych oraz innych kwot pożyczek z budżetu państwa udzielonych na podstawie zawartych w ustawie budżetowej upoważnień, w szczególności na realizację inwestycji i projektów w ramach KPO.

Odpowiednio do zmiany potrzeb pożyczkowych zmianie uległa także struktura oraz kwota finansowania potrzeb - z planowanej wartości 1 042 561,5 mln zł środków przewidywanych do pozyskania na finansowanie zrealizowano niższą kwotę, to jest w wysokości 810 010,1 mln zł.

Planowane i zrealizowane wielkości przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 40. Przychody i rozchody budżetu państwa w 2025 r.

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa na 2025 r.			Wykonanie w 2025 r.		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
	mln zł					
Przychody i rozchody budżetu państwa (1+2) z tego	316 755,1	1 042 561,5	725 806,4	289 094,4	810 010,1	520 915,7
1. Przychody i rozchody krajowe	197 938,2	762 442,0	564 503,9	262 598,3	676 378,1	413 779,8
Skarbowe papiery wartościowe	246 205,0	380 994,9	134 789,9	269 067,2	440 817,8	171 750,5

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa na 2025 r.			Wykonanie w 2025 r.		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
	mln zł					
Skarbowe papiery wartościowe rynkowe	208 995,0	307 130,6	98 135,6	235 692,6	369 177,6	133 485,1
Obligacje oszczędnościowe	37 210,0	73 864,3	36 654,3	33 374,7	71 640,1	38 265,4
Pożyczki udzielone	-58 824,3	1 542,0	60 366,3	-19 619,9	121,0	19 740,9
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	15,2	128,2	113,0	215,2	447,9	232,8
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	10 516,0	115 750,7	105 234,7	5 423,0	130 463,3	125 040,3
Pozostałe przychody i rozchody	26,2	250 026,2	250 000,0	202,4	898,5	696,1
Środki na rachunkach budżetowych	0,0	14 000,0	14 000,0	7 310,4	103 629,6	96 319,2
2. Przychody i rozchody zagraniczne	118 816,9	280 119,5	161 302,5	26 496,1	133 632,0	107 135,9
Obligacje skarbowe	42 909,0	66 312,7	23 403,7	24 570,1	47 724,8	23 154,6
Kredyty otrzymane	-2 887,7	2 756,3	5 644,0	-2 015,8	3 566,8	5 582,6
Pożyczka z tytułu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności	25 263,5	25 263,5	-	16 696,9	16 696,9	-
Zarządzanie środkami europejskimi	632,2	110 522,0	109 889,9	-13 790,0	63 581,8	77 371,8
Kredyty i pożyczki udzielone	-1 161,4	91,5	1 252,9	3,4	72,2	68,8
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	-1 112,1	-	1 112,1	-958,1	-	958,1
Pozostałe przychody i rozchody	0,0	20 000,0	20 000,0	0,3	0,3	-
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	55 173,4	55 173,4	-	1 989,3	1 989,3	-

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

6.3. Operacje nieujęte w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w 2025 r., tak jak w latach poprzednich, część operacji związanych z finansowaniem zadań publicznych nie została ujęta w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa. W dalszym ciągu stosowane były mechanizmy pozwalające na pomniejszenie wydatków i rozchodów budżetu państwa. Dotyczyło to długu zaciągniętego na rzecz funduszy BGK, a także nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych podmiotom wskazanym w ustawach. Łączna kwota finansowania pozabudżetowego zrealizowanego w powyższy sposób wyniosła 98 670,9 mln zł.

Finansowanie zadań państwa poprzez fundusze BGK

W 2025 r. nadal istotna część zadań państwa, na mocy wprowadzanych przez lata rozwiązań prawnych, finansowana była poza budżetem państwa, to jest poprzez fundusze BGK finansowane w znacznej części ich własnym zadłużeniem. Zjawisko to nie dotyczyło obsługi długu pokrywanej transferami z budżetu państwa, lecz finansowania długiem zadań, które powinny być ujmowane bezpośrednio w wydatkach budżetu państwa lub budżetu środków europejskich.

Bank Gospodarstwa Krajowego emitował i sprzedawał obligacje oraz zaciągał kredyty na rzecz czterech funduszy, to jest: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Pomocy oraz Krajowego Funduszu Drogowego. Zarówno kwota wyemitowanych i sprzedanych obligacji oraz zaciągniętych kredytów na rzecz funduszy, jak i wydatki na wypłacone odsetki od obligacji i kredytów nie zostały w pełni ujęte w rachunku wydatków i deficytu budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli od 2022 r. formułowała w wystąpieniach pokontrolnych uwagi w tym zakresie, negatywnie oceniając powyższe działania, gdyż prowadziły do zaniżania nominalnej wielkości deficytu budżetu państwa w momencie jego planowania, przy jednoczesnym narastaniu zobowiązań, które w średnim i długim okresie będą obciążały budżet państwa. Skutkiem tego było narastanie rozbieżności między wynikiem budżetu państwa a wynikiem sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz ograniczenie przejrzystości finansów publicznych. Dopiero dane sektora general government, obejmujące także operacje realizowane poza ustawą budżetową, ujawniały rzeczywistą skalę nierównowagi finansów publicznych i stanowiły podstawę objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu od 2024 r.

W 2025 r. wpływy pozyskane poza budżetem państwa w wyniku emisji długu na rzecz funduszy BGK według wartości nominalnej wyniosły 80 756,9 mln zł, tj. o 8,9% więcej niż pozyskano w ten sposób w 2024 r. Łączne wydatki na obsługę zadłużenia funduszy wyniosły 48 688,6 mln zł i były ponad trzykrotnie wyższe od wydatków poniesionych rok wcześniej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 41. Wpływy z kredytów i emisji obligacji oraz wydatki na obsługę zadłużenia Funduszy BGK

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	mln zł			
Fundusz Przeciwdziałania COVID-19				
Wpływy w z tytułu emisji obligacji	7 761,0	22 716,4	40 273,8	27 734,7
Wydatki na obsługę zadłużenia	3 141,0	4 346,8	5 012,3	35 597,4
Fundusz Pomocy				
Wpływy z tytułu emisji obligacji	6 170,0	7 944,1	6 539,3	7 365,4
Wydatki na obsługę zadłużenia	1,0	242,2	374,4	594,6
Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych				
Wpływy z tytułu kredytów i emisji obligacji	9 909,0	9 727,6	17 613,9	40 912,0
Wydatki na obsługę zadłużenia	142,0	891,4	5 097,5	6 421,3
Krajowy Fundusz Drogowy				
Wpływy z tytułu kredytów i emisji obligacji	11 234,0	4 176,0	9 577,6	4 560,0
Wydatki na obsługę zadłużenia	8 118,0	2 977,4	4 597,8	6 075,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

Na koniec 2025 r. wysokość zobowiązań dłużnych dotyczących wyżej wymienionych funduszy (według wartości nominalnej) wyniosła 388 571,9 mln zł, a z tytułu odsetek 119 323,4 mln zł⁴²³, to jest łącznie 507 895,3 mln zł. Rozkład spłat zadłużenia poszczególnych funduszy w horyzoncie zapadalności ich zobowiązań został przedstawiony w rozdziale VII. *Dług Skarbu Państwa i dług publiczny*.

W 2025 r. wzrósł udział wydatków na obsługę zadłużenia w wydatkach ogółem funduszy z 12,8% w 2024 r. do 31,6%, najwięcej w przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (wzrost z 9,4% do 54,4%). Wynikało to z faktu, że w 2024 r. spłaty zobowiązań tego funduszu obejmowały odsetki i opłaty od wyemitowanych obligacji, a w 2025 r. nastąpiły także wykupy obligacji.

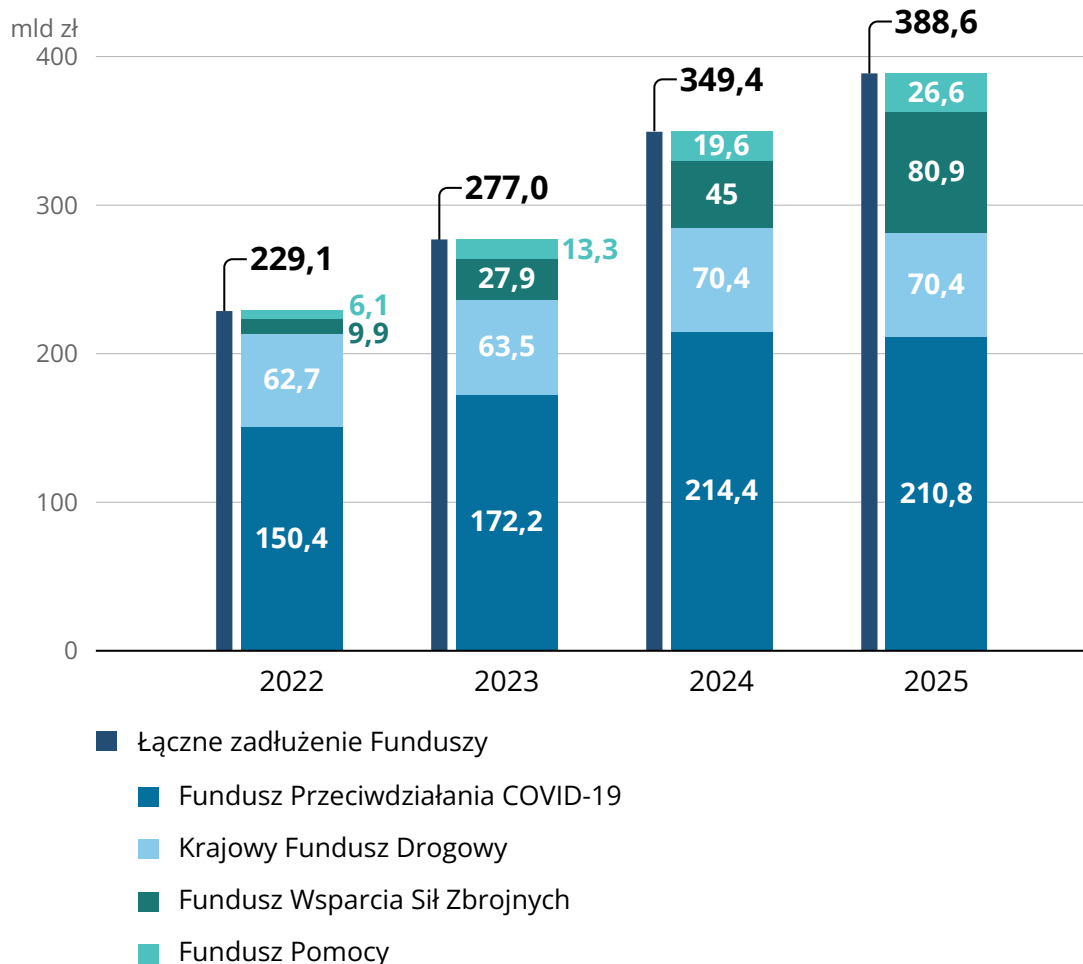
W porównaniu do stanu na koniec 2024 r. zadłużenie funduszy wzrosło nominalnie o 39 186,6 mln zł (o 11,2%), z tego najwyższy wzrost w kwocie 35 886,5 mln zł dotyczył Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, wzrosło też zadłużenie Funduszu Pomocy o 6989,1 mln zł, natomiast nominalnie zmniejszyło się zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Krajowego Funduszu Drogowego odpowiednio o 3684,7 mln zł oraz o 4,3 mln zł. W przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nastąpiły spłaty zadłużenia zagranicznego, ale wzrosło zadłużenie w złotych. Ponadto na zmniejszenie zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2025 r. w stosunku do stanu

⁴²³ Kwota odsetek od zobowiązań dłużnych w całym okresie zapadalności obliczona według stanu na 31 grudnia 2025 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

na koniec 2024 r. znacząco wpłynęło umocnienie się złotego w stosunku do dolara amerykańskiego oraz euro.

Infografika 76. Zadłużenie funduszy BGK w latach 2022-2025 (według stanu na koniec roku).



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

Należy podkreślić, że zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu zaciągniętych kredytów lub wyemitowanych obligacji na rzecz omawianych funduszy gwarantowane są przez Skarb Państwa. Biorąc pod uwagę, że fundusze te nie posiadają przychodów własnych, za wyjątkiem Krajowego Funduszu Drogowego, który również korzysta z gwarancji Skarbu Państwa, oznacza to, że w kolejnych latach spłaty kapitału i odsetek będą obciążały bezpośrednio budżet państwa. Największe obciążenia z tego tytułu przypadną w latach 2027-2028 oraz 2030-2031, tj. od 38,2 mld zł do 48,9 mld zł rocznie z tytułu spłat kapitału oraz od 8,8 mld zł do 13 mld zł rocznie z tytułu odsetek, przy czym należy zwrócić uwagę, że o ile dług w wartości nominalnej może zostać odnowiony to odsetki będą stanowiły zobowiązania wymagalne.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Minister Finansów akceptował warunki emisji obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz funduszy, a w przypadku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych dodatkowo akceptował parametry ekonomiczne zaciąganych kredytów lub pożyczek. W 2025 r. podobnie jak w latach poprzednich, rentowności obligacji emitowanych i sprzedawanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na potrzeby omawianych funduszy były wyższe od rentowności skarbowych papierów wartościowych o podobnej charakterystyce. Różnice w rentownościach wynosiły od 12 do 33 punktów bazowych dla emisji obligacji w złotych, od 31 do 48 punktów bazowych dla emisji w euro, a dla emisji w jenach japońskich od 25 do 47 punktów bazowych. Inaczej było w przypadku kredytów pozyskanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w 2025 r. na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, gdyż szacowany roczny koszt był niższy niż możliwy w tym czasie do uzyskania przez Skarb Państwa na rynku skarbowych papierów wartościowych od około 0,1 punktu procentowego do 0,9 punktu procentowego w skali roku.

W związku z takim sposobem finansowania zadań państwa, Najwyższa Izba Kontroli przedstawiała po kontrolach wykonania budżetu państwa, począwszy od 2022 r. wnioski dotyczący ujmowania w zrealizowanych wydatkach i rozchodach budżetu państwa części nakładów na finansowanie zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego. W 2025 r. Minister Finansów zadeklarował spłatę zobowiązań w kwocie 28,5 mld zł z tytułu obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020-2023 ze środków budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła podjęte w 2025 r. przez Ministra Finansów działania w celu oddłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, jednakże zwróciła uwagę, że spłata zobowiązań dłużnych Funduszu, została wykonana w kwocie znacznie niższej od planowanej na początku 2025 r., a zmniejszenie zadłużenia w wartości nominalnej nastąpiło w dużym stopniu poprzez refinansowanie. W połowie października 2025 r. dokonano istotnych zmian w planie finansowym Funduszu w zakresie źródeł finansowania jego zadań, to jest zastąpiono część wpływów z tytułu wpłaty z budżetu państwa wpływami z emisji obligacji. Wpłaty z budżetu państwa zmniejszono o 9082,3 mln zł, a wpływy z emisji obligacji zwiększono o 9529,9 mln zł. Plan po zmianie przewidywał, że wpływy z tytułu wpłat z budżetu państwa wyniosą 21 552 mln zł, a z emisji obligacji (o wartości nominalnej 27 700 mln zł) – 27 528,8 mln zł. Faktyczne wykonanie planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w zakresie wpłaty z budżetu państwa wyniosło 21 552 mln zł, a kwota pozyskana w wyniku emisji obligacji 27 679,7 mln zł (w wartości nominalnej).

Główne przyczyny zmiany źródeł finansowania zadań Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wynikały z sytuacji makroekonomicznej w 2025 r., która negatywnie wpłynęła na wykonanie dochodów budżetu państwa względem założeń wynikających z ustawy budżetowej na 2025 r. Decyzja podjęta przez Ministra Finansów o częściowej zmianie struktury finansowania zadań Funduszu miała na celu ograniczenie ryzyka przekroczenia ustawowo określonego limitu deficytu budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że koszty obsługi zadłużenia emitowanego na rzecz omówionych wyżej funduszy są wyższe w porównaniu do sytuacji, gdyby wydatki

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

tych funduszy były finansowane w drodze wpłat z budżetu państwa, co w ostatecznym rachunku oznacza emisję skarbowych papierów wartościowych. Wyższe poziomy rentowności obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego niż odpowiednich obligacji skarbowych wynikają przede wszystkim z ich mniejszej płynności, między innymi ze względu na wielkość oferowanych serii obligacji i preferencji inwestorów. W przypadku 15 serii obligacji wyemitowanych i sprzedawanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na potrzeby Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w związku ze zmianą struktury finansowania jego zadań (od 28 października 2025 r. do 1 grudnia 2025 r.) ich rentowności były wyższe od 12 do 29 punktów bazowych od rentowności skarbowych papierów wartościowych o podobnej charakterystyce. Szacunkowy dodatkowy koszt obsługi długu całego sektora finansów publicznych, wynikający z zastąpienia wpływów z budżetu państwa powyższą emisją obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, według wyliczeń Biura Rady Fiskalnej wyniósł około 3,8 mln zł w 2025 r., natomiast ogółem w latach 2025–2035 wyniesie około 170 mln zł⁴²⁴.

Różnica w kosztach obsługi długu w latach 2009–2025, wynikająca z finansowania wydatków funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego poprzez emisję długu przez Bank, w porównaniu do hipotetycznego wariantu finansowania tych wydatków poprzez emisję długu Skarbu Państwa w całym horyzoncie zapadalności tego długu, to jest do roku 2054 została oszacowana na 17,2 mld zł, z tego 7,7 mld zł dotyczyło lat 2009–2025, a 9,5 mld zł będzie obciążać sektor finansów publicznych w latach 2026–2054⁴²⁵. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli akceptowanie przez Ministra Finansów podwyższonych kosztów obsługi długu, generowanych w wyniku operacji pozabudżetowych, które w konsekwencji obciążają budżet państwa oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, nie pozostawało spójne z obowiązkiem prowadzenia polityki zarządzania długiem Skarbu Państwa w sposób sprzyjający stabilności finansów publicznych oraz minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasowym.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że konstrukcja finansowania zadań państwa poza budżetem ma charakter powtarzalny i systemowy, a nie incydentalny i obejmuje wiele obszarów, od infrastruktury transportowej po finansowanie zadań związanych z bezpieczeństwem państwa. Choć Minister Finansów w raporcie *Stan polskich finansów publicznych 2016–2023. Biała księga* również krytykował powyższe zjawiska, to nie zostały one wyeliminowane.

Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie

Najwyższa Izba Kontroli kolejny rok z rzędu oceniła negatywnie praktykę nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych określonym podmiotom w celu finansowania realizowanych przez nie zadań publicznych, z pominięciem rachunku wydatków budżetu państwa. NIK zauważyła zmniejszenie w ustawie budżetowej na rok 2025 limitu, o którym mowa w art. 5 ust. 3 (20 000 mln zł wobec 24 000 mln zł w 2024 r.) oraz niższe jego wykorzystanie (17 914 mln zł wobec 24 000 mln zł), a także zmniejszenie tego

⁴²⁴ Źródło: Opracowanie Biura Rady Fiskalnej na podstawie danych BGK, Bond Spot, Catalyst, Ministerstwa Finansów, PFR oraz Refinitiv Eikon, kwiecień 2026 r.

⁴²⁵ Jak wyżej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

limitu w ustawie budżetowej na rok 2026 oraz zmniejszenie puli obligacji skarbowych pozostających do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów (obligacje skarbowe przekazywane na polecenie Prezesa Rady Ministrów). Jednak, w ocenie NIK, Minister Finansów nie podjął konkretnych działań dających podstawy do uznania, że stosowana (od 2019 r.⁴²⁶) praktyka zostanie faktycznie wyeliminowana.

Tabela 42. Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie w latach 2019–2025

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	mln zł						
Limit określony w ustawie budżetowej	15 000,0	15 000,0	24 500,0	35 000,0	25 000,0	24 000,0	20 000,0
Wartość nominalna obligacji skarbowych przekazanych w ramach limitu z ustawy budżetowej	5 860,0	13 283,3	22 346,7	20 777,9	16 557,7	24 000,0	17 914,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2025 r. Minister Finansów przekazał niektórym podmiotom obligacje skarbowe o wartości nominalnej 17 914 mln zł, w ramach limitu określonego w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na 2025 r. w wysokości 20 000 mln zł. Finansowanie w tej formie otrzymały: podmioty realizujące programy inwestycyjne, instytucje rozwoju, minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi (z przeznaczeniem dla przedsiębiorstw górniczych), Uniwersytet Warszawski oraz podmioty wskazane przez Prezesa Rady Ministrów. Część tych zasileń miała umocowanie w przepisach obowiązujących już w latach poprzednich i była związana z kontynuacją prowadzonych przedsięwzięć, część natomiast miała swoją podstawę w nowych regulacjach, wprowadzonych do porządku prawnego w 2025 r., mimo zawartej w raporcie Ministerstwa Finansów (z kwietnia 2024 r.) *Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała księga rekomendacji zaprzestania wprowadzania takiego sposobu finansowania podmiotów w nowych ustawach*.

Obligacje skarbowe w 2025 r. otrzymały:

- 5400 mln zł – minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi z przeznaczeniem dla przedsiębiorstw górniczych⁴²⁷. Zaplanowana kwota wynikała z projektu ustawy o budżecie na rok 2025⁴²⁸ (art. 7), zawierającego upoważnienie dla Ministra Finansów do przekazania w 2025 r. ministrowi właściwemu do spraw gospodarki surowcami energetycznymi skarbowych papierów wartościowych celem ich przekazania przedsiębiorstwu górniczemu objętemu systemem wsparcia, o którym

⁴²⁶ Przed 2019 r. obligacje skarbowe otrzymywał jedynie BGK. Obligacji przekazywanych temu Bankowi nie wlicza się do limitów określonych w ustawie budżetowej – art. 5a ust. 1 oraz ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego. Od 2019 r., z wykorzystaniem przepisów art. 5 ust. 2 i 3 ustawy budżetowej, obligacje skarbowe otrzymywały podmioty wskazane w różnych ustawach.

⁴²⁷ Wcześniej przedsiębiorstwa górnicze objęte systemem wsparcia otrzymały obligacje skarbowe o wartości nominalnej: w 2022 r. – 932,6 mln zł i w 2024 r. – 5549 mln zł.

⁴²⁸ Projekt skierowany do Sejmu RP 2 października 2024 r. (druk 693), ustawa uchwalona 21 listopada 2024 r. (ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025 Dz. U. poz. 1925).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- mowa w art. 5f ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, na podwyższenie kapitału zakładowego tego przedsiębiorstwa. Minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi⁴²⁹ otrzymał obligacje w planowanej wartości, z tego: na rzecz Polskiej Grupy Górniczej S.A. - 4383,5 mln zł oraz na rzecz Południowego Koncernu Węglowego S.A. - 1016,5 mln zł.
- 4600 mln zł – Polskie Elektrownie Jądrowe Sp. z o.o.⁴³⁰, kwotę dofinansowania zaplanowano w związku z projektem ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących⁴³¹ oraz ustawy o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, który to projekt zawierał przepisy dotyczące wniesienia przez Skarb Państwa wkładu na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki⁴³². Zaplanowana i przekazana kwota dofinansowania odpowiadała limitowi określoneemu na 2025 r. w projektowanych i uchwalonych przepisach.
- Nowelizacja z 2025 r. specustawy jądrowej wprowadziła mechanizm finansowania między innymi inwestycji realizowanych przez Spółkę poprzez wydatki budżetu państwa i/lub skarbowe papiery wartościowe w maksymalnej wysokości 60 200 mln zł w latach 2025-2030, pozostawiając w gestii ministra właściwego do spraw finansów publicznych wybór jednego lub obu sposobów wniesienia wkładu na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki. W 2025 r. Spółka otrzymała obligacje skarbowe o wartości odpowiadającej maksymalnej wysokości wkładu Skarbu Państwa, określonej na 2025 r. w specustawie jądrowej.
- W procesie opiniowania projektu nowelizacji specustawy jądrowej⁴³³ Minister Finansów nie zgłosił uwag w zakresie przepisów przewidujących możliwość podwyższenia kapitału zakładowego Spółki w formie wkładu niepieniężnego w postaci skarbowych papierów wartościowych⁴³⁴.
- 2000 mln zł – na polecenie Prezesa Rady Ministrów obligacje skarbowe otrzymały państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, na podwyższenie funduszu lub kapitału, w celu sfinansowania ich zadań ustawowych lub statutowych (art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie na 2025 r.), z tego:
 - 780 mln zł – otrzymała Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. z przeznaczeniem na finansowanie zadań statutowych związanych z realizacją projektów inwestycyjnych wskazanych w Programie Inwestycyjnym Agencji z 2025 r., w tym w szczególności

⁴²⁹ Przed 24 lipca 2025 r. Minister Przemysłu, a od tej daty Minister Energii.

⁴³⁰ Wcześniej, w latach 2021-2022, PEJ otrzymała dofinansowanie obligacjami skarbowymi o łącznej wartości nominalnej 4330,7 mln zł.

⁴³¹ Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r., dalej: specustawa jądrowa.

⁴³² Projekt z 13 grudnia 2024 r., nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – UD119. Ustawa została uchwalona 20 lutego 2025 r. (ustawa z dnia 20 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz ustawy o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa Dz. U. poz. 393).

⁴³³ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12388950/katalog/13078239#13078239>.

⁴³⁴ W ramach wewnętrznego opiniowania projektu w Ministerstwie Finansów Departament Długu Publicznego przedstawił negatywne stanowisko wobec instrumentu przekazywania skarbowych papierów wartościowych jako formy dokapitalizowania spółki.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- w obszarach: infrastruktura dla przemysłu (w tym rozwój Specjalnych Stref Ekonomicznych), transformacja przemysłu i restrukturyzacja przedsiębiorstw;
- 922 mln zł – otrzymał Narodowy Fundusz Zdrowia, na wniosek Ministra Zdrowia, w celu sfinansowania zadań ustawowych, to jest kosztów świadczeń opieki zdrowotnej. Minister Zdrowia wskazał, że przedmiotowy wniosek jest konsekwencją sytuacji finansowej NFZ, wynikającej głównie z wartości nadwykonań nielimitowanych za I kwartał 2025 r. i dużego prawdopodobieństwa ich wystąpienia w kolejnych kwartałach w 2025 r. oraz nadwykonań leków stosowanych w programach lekowych i chemioterapii, a Narodowy Fundusz Zdrowia planuje wydatkować środki uzyskane ze zbycia obligacji skarbowych do końca 2025 r.;
 - 198 mln zł – otrzymały uczelnie morskie: Uniwersytet Morski w Gdyni - 73 mln zł i Politechnika Morska w Szczecinie - 125 mln zł, w związku z realizacją inwestycji obejmujących budowę nowych statków. W dniu 30 września 2025 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Budowa statków dla uczelni morskich w latach 2025-2029*, obejmującego zaprojektowanie, budowę i wyposażenie statku szkolnego dla Uniwersytetu Morskiego w Gdyni oraz statku szkolno-badawczego dla Politechniki Morskiej w Szczecinie⁴³⁵. Finansowanie programu ma obejmować środki budżetu państwa w kwocie 796,9 mln zł oraz środki ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych w wysokości 178,8 mln zł⁴³⁶;
 - 100 mln zł – otrzymała Polska Agencja Kosmiczna (31 grudnia 2025 r.) z przeznaczeniem między innymi na budowę Centrum Operacji Satelitarnych. We wniosku Agencja przedstawiła harmonogram wykorzystania środków pochodzących z wykupu lub zbycia skarbowych papierów wartościowych w latach 2026-2028 oraz kwoty wydatków na „kamienie milowe/działania kluczowe” w łącznej wysokości 92 mln zł.
 - 1900 mln zł - Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o., na podstawie art. 128a ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, który upoważniał ministra właściwego do spraw finansów publicznych do przekazania, na wniosek Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego, skarbowych papierów wartościowych w kwotach i terminach określonych w „Programie inwestycyjnym Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024-2032”⁴³⁷, na podwyższenie kapitału zakładowego spółki⁴³⁸.

⁴³⁵ Departament Długu Publicznego negatywnie zaopiniował możliwość nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych jako źródła finansowania wydatków na realizację programu wieloletniego.

⁴³⁶ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-pod-nazwa-budowa-statkow-szkolno-badawczych-dla-uczelni-morskich> [dostęp: 28.01.2026 r.]

⁴³⁷ Uchwała nr 201 Rady Ministrów z dnia 24 października 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024-2032” (M.P. poz. 1258, ze zm.). W programie tym przewidziano zapotrzebowanie na skarbowe papiery wartościowe w 2025 r. na kwotę 1900 mln zł.

⁴³⁸ Na dokapitalizowanie spółki w latach 2021 i 2023 (Etap I Programu inwestycyjnego CPK) Minister Finansów przekazał obligacje skarbowe o wartości nominalnej 5894 mln zł, a w latach 2024-2025 (Etap II Programu inwestycyjnego CPK) – 5400 mln zł. Według założeń przyjętych w Programie (Etap II) łączne zapotrzebowanie na skarbowe papiery wartościowe do 2032 r. określono na kwotę 59 355 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- 1650 mln zł - Polski Fundusz Rozwoju S.A.⁴³⁹, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju, który upoważnił ministra właściwego do spraw budżetu do przekazania Spółce, na jej uzasadniony wniosek, skarbowych papierów wartościowych (bez określenia limitu) na podwyższenie kapitału zakładowego, jeśli to będzie niezbędne do realizacji zadań tego podmiotu. We wniosku, pozytywnie zaopiniowanym przez Ministra Aktywów Państwowych, Spółka wskazała inwestycje planowane do sfinansowania z wnioskowanych środków.
- 1214 mln zł – PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., na podstawie art. 33w ust. 1 w związku z art. 33w ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, który upoważnił Ministra Finansów do przekazania Spółce w 2025 r., na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, skarbowych papierów wartościowych o wyżej wymienionej wartości nominalnej, z przeznaczeniem na podwyższenie jej kapitału zakładowego. W myśl art. 33z ust. 3 tej ustawy środki uzyskane z tytułu skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w art. 33w ust. 1, mogły być przeznaczone wyłącznie na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich⁴⁴⁰.
- 1000 mln zł – na wniosek Ministra Aktywów Państwowych, złożony na podstawie art. 19a ust. 1 ustawy o systemie inwestycji rozwoju⁴⁴¹, Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. otrzymała obligacje nieplanowane w limicie z ustawy budżetowej na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki, z przeznaczeniem na podjęcie działań restrukturyzacyjnych względem Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A. w zakresie poprawy efektywności operacyjnej i produkcyjnej zmierzającej do stopniowej poprawy wyników finansowych i stabilności działalności Grupy JSW. Minister Aktywów Państwowych wskazał, że pozyskanie środków finansowych z emisji akcji Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. dla inwestora prywatnego lub pozyskanie finansowania dłużnego w drodze emisji obligacji przez Agencję jest procesem długotrwałym i skomplikowanym, a w związku z trudną sytuacją finansową Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A., która wymaga pilnych działań stabilizujących, konieczne jest przekazanie do Agencji skarbowych papierów wartościowych.
- 150 mln zł – Uniwersytet Warszawski, na podstawie art. 40 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw. Uzyskane środki mogły być przeznaczone wyłącznie na finansowanie lub dofinansowanie nakładów na rzeczowe aktywa trwałe lub na spłatę kredytów lub pożyczek zaciągniętych na finansowanie takich nakładów. W latach 2026-2027 Uniwersytet Warszawski będzie mógł otrzymać, zgodnie z powyższą ustawą, skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej odpowiednio 150 mln zł i 50 mln zł.

⁴³⁹ W latach poprzednich PFR otrzymał łącznie 10 200 mln zł (2020 r. – 2600 mln zł, 2021 r. – 6600 mln zł, 2024 r. – 1000 mln zł).

⁴⁴⁰ Dofinansowanie spółki skarbowymi papierami wartościowymi następowało każdego roku, począwszy od 2020 r., a ich wartość nominalna w latach 2020-2025 wyniosła łącznie 14 654 mln zł.

⁴⁴¹ Art. 19a dodany do ustawy o systemie instytucji rozwoju w lipcu 2025 r. Zgodnie z art. 19a ustawy o systemie instytucji rozwoju minister właściwy do spraw budżetu, na uzasadniony wniosek ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, może przekazać skarbowe papiery wartościowe na podwyższenie kapitału zakładowego ARP jeżeli jest to niezbędne do realizacji zadań spółki, w tym zadań związanych z restrukturyzacją lub likwidacją przedsiębiorców.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazała także na problem braku mechanizmów pozwalających na wyeliminowanie przypadków przedwczesnego, nieskorelowanego z rzeczywistymi potrzebami przekazywania obligacji skarbowych. Z ustaleń NIK wynika, że Minister Finansów nie miał wiedzy na temat stopnia wykorzystania środków otrzymanych przez beneficjentów.

NIK zwraca uwagę, że niektóre podmioty przez długi okres — w skrajnych przypadkach nawet do dwóch lat⁴⁴² — utrzymywały otrzymane obligacje skarbowe bez ich wykorzystania. W tym czasie Skarb Państwa ponosił koszty obsługi tych instrumentów, mimo że nie były one wykorzystywane do finansowania bieżących potrzeb ani realizacji konkretnych zadań publicznych. Tak długie przetrzymywanie skarbowych papierów wartościowych bez ich realizacji wskazuje, że zostały one przekazane przedwcześnie w stosunku do rzeczywistych potrzeb finansowych tych podmiotów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli skutkowało to obciążeniem sektora finansów publicznych kosztami obsługi niewykorzystywanych skarbowych papierów wartościowych, przy jednoczesnym braku monitoringu umożliwiającego bieżącą ocenę zasadności utrzymywania tych instrumentów. Wymierny koszt w 2025 r. tego zjawiska NIK oszacowała na 417,5 mln zł.

6.4. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

W warunkach utrzymującej się wysokiej i silnie zróżnicowanej skali wykupów zapadającego długu (od 3,2 mld zł w grudniu do 38,5 mld zł w lipcu) oraz znacznej zmienności potrzeb pożyczkowych netto (od 0,2 mld zł w czerwcu do 45,6 mld zł w lipcu), kluczowe znaczenie miało bieżące zarządzanie płynnością budżetu państwa, pozwalające na dostosowywanie profilu finansowania do przejściowych odchyłeń pomiędzy planem a wykonaniem oraz do zmiennego tempa realizacji poszczególnych strumieni dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów.

Płynność finansowa budżetu państwa oznacza zdolność do terminowej realizacji zobowiązań gotówkowych, w tym obsługi i wykupów długu oraz finansowania deficytu, a także zdolność do absorpcji wahań przepływów wynikających z realizacji strumieni pieniężnych budżetu państwa oraz do zabezpieczenia finansowania zobowiązań narastających w średnim okresie. Ocena płynności finansowej państwa w 2025 r. była prowadzona w odniesieniu do modelu rezerwy płynności opracowanego w Ministerstwie Finansów w 2017 r., który – pomimo istotnych zmian warunków makroekonomicznych i rynkowych w kolejnych latach – pozostawał formalnym punktem odniesienia dla bieżących decyzji płynnościowych. Model ten zakładał utrzymywanie wskaźnika pokrycia potrzeb pożyczkowych brutto w przedziale od 1,5 do 4,4 miesiąca. Przy faktycznie zrealizowanych w 2025 r. potrzebach pożyczkowych brutto oznaczało to docelowy średni stan wolnych środków w przedziale od 69 000 mln zł do 203 000 mln zł. Rzeczywisty średnioroczny stan środków budżetowych, z wyłączeniem depozytów wynikających z umów zabezpieczających transakcje finansowe Credit Support Annex (CSA), ukształtował się na poziomie 155 312,4 mln zł, a więc mieścił się w granicach wyznaczonych przez model. Z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego był to poziom wystarczający. Jednocześnie umożliwiał aktywne

⁴⁴² Dwuletni okres dotyczył Funduszu Kolejowego, a roczny – Funduszu Reprywatyzacji, którego dysponentem jest Minister Finansów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

lokowanie czasowych nadwyżek środków w Narodowym Banku Polskim oraz w Banku Gospodarstwa Krajowego. Efektywne zarządzanie płynnością polegało na równoczesnym utrzymywaniu środków na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa i odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową oraz na ich lokowaniu w sposób umożliwiający osiąganie możliwie najwyższych dochodów przy minimalizacji kosztu netto utrzymywania płynności.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że model rezerwy płynności opracowany w 2017 r. miał charakter instrumentu bezpieczeństwa, a jego konstrukcja uwzględniała ówczesne uwarunkowania kosztowe i rynkowe, istotnie odmienne od tych występujących w 2025 r. Od czasu jego opracowania nastąpiły znaczące zmiany w skali i strukturze długu publicznego, w tym wzrost udziału instrumentów finansowanych poza budżetem państwa, zmiana profili zapadalności zobowiązań oraz zwiększenie roli prefinansowania kolejnych lat. Zmieniło się również otoczenie kosztowe – podczas gdy w 2017 r. funkcjonowano w warunkach bardzo niskich stóp procentowych, często realnie ujemnych, w 2025 r. utrzymywanie wysokich stanów gotówki wiązało się z istotnym i materialnym kosztem dla budżetu państwa. Jednocześnie zmieniały się ryzyka płynności – obok ryzyka związanego z rynkiem skarbowych papierów wartościowych pojawiły się ryzyka wynikające z potencjalnej kumulacji potrzeb finansowych generowanych poza budżetem państwa, a także z nieregularnych przepływów środków unijnych, w tym związanych z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności, które prawdopodobnie znikną po 2026 r., wpływając na napięcia w finansowaniu potrzeb. W tych warunkach model z 2017 r. zachowuje znaczenie de facto orientacyjne, jako punkt odniesienia dla oceny bezpieczeństwa płynnościowego.

Planowanie i realizacja potrzeb pożyczkowych w 2025 r. odbywało się w oparciu o bieżące analizy płynnościowe oraz kwartalne „Plany finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich uwarunkowań”. Dokumenty te integrowały prognozy dochodów i wydatków z harmonogramem zapadalności długu oraz oceną warunków rynkowych. Proces ten był prowadzony z uwzględnieniem kierunków polityki długu określonych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2025–2028*, a od września 2025 r. – w *Strategii* na lata 2026–2029, które w sposób ramowy definiują cel nadrzędny w postaci zapewnienia finansowania przy minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie, przy jednoczesnym zachowaniu akceptowalnego poziomu ryzyka. W obu *Strategiach* efektywne zarządzanie płynnością budżetu państwa zostało wskazane jako jedno z kluczowych zadań służących realizacji celu nadrzędnego strategii, obok utrzymywania płynności i efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych oraz elastycznego doboru instrumentów finansowania. Zarządzanie płynnością było tym samym traktowane nie jako zagadnienie wyłącznie operacyjne, lecz jako integralny element ograniczania ryzyka refinansowania oraz zapewnienia ciągłości finansowania państwa, zwłaszcza w warunkach narastających potrzeb pożyczkowych i zwiększonej zmienności uwarunkowań budżetowych.

Istotnym elementem zarządzania płynnością było również prefinansowanie potrzeb pożyczkowych kolejnych lat. Już w 2024 r. poziom prefinansowania zadań roku 2025 był znaczący i wynosił 123 528,7 mln zł. Analogicznie, na koniec 2025 r. zgromadzono znaczne środki złotowe i walutowe na sfinansowanie między innymi odkupów obligacji

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

zapadających w 2026 r. oraz prowadzono na znaczną skalę operacje zamiany obligacji zapadających w 2026 r. Celem tych działań było ograniczenie ryzyka kumulacji emisji skarbowych papierów wartościowych na początku roku oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu płynności na start kolejnego roku budżetowego, kosztem ponoszenia dodatkowych obciążeń związanych z utrzymywaniem podwyższonego stanu środków. Znaczenie prefinansowania zostało dodatkowo wzmocnione w *Strategii* na lata 2026–2029, która akcentowała rosnące obciążenia wykupowe i kosztowe po 2026 r. oraz wynikającą z nich potrzebę ograniczania ryzyka koncentracji emisji i refinansowania poprzez wcześniejsze zabezpieczanie finansowania.

Utrzymywanie odpowiedniego stanu wolnych środków umożliwia elastyczne dostosowywanie sprzedaży skarbowych papierów wartościowych do bieżących warunków rynkowych, ograniczając ryzyko refinansowania oraz długookresowe koszty obsługi długu. Efektywne zarządzanie płynnością budżetu państwa polega z jednej strony na pozyskiwaniu i utrzymywaniu środków na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa oraz odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową, z drugiej strony na ich inwestowaniu w celu osiągnięcia możliwie najwyższych dochodów, tak aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy. Działania te dokonywane były przy uwzględnieniu uwarunkowań budżetowych, rynkowych oraz ograniczeń związanych z ryzykiem, w tym kredytowym i operacyjnym.

Utrzymywanie odpowiedniego poziomu płynności środków złotych oraz walutowych powoduje co do zasady powstanie bezpośredniego kosztu, wynikającego z relacji pomiędzy rentownościami sprzedawanych skarbowych papierów wartościowych a dochodami osiąganymi z krótkoterminowych lokat wolnych środków. Łączne koszty utrzymywania płynności w 2025 r. oszacowano, w oparciu o rentowność najkrótszych skarbowych papierów wartościowych (bonów oraz obligacji dwuletnich) na 5767 mln zł. Jednocześnie lokowanie wolnych środków w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego generowało dochody odsetkowe, co pozwalało na kompensację kosztów ich utrzymywania, ograniczając obciążenie budżetu państwa z tego tytułu. Dochody z lokat złotych, walutowych oraz z operacji na depozytach zabezpieczających przewyższyły koszty finansowania o 1057 mln zł, co oznacza, że w warunkach rynkowych 2025 r. zarządzanie płynnością przyniosło dodatni efekt netto z punktu widzenia wyniku budżetu państwa.

Na kształtowanie się płynności istotny wpływ miały również przepływy walutowe związane z obsługą środków unijnych, w tym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, funduszy strukturalnych oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W 2025 r. rzeczywiste wpływy walutowe z Unii Europejskiej były wyraźnie niższe od planowanych, przy czym wolniejsze było rozdysponowanie środków w części dotyczącej Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Było to związane z opóźnieniami proceduralnymi oraz harmonogramami realizacji projektów, a w konsekwencji wpływało na rytm przepływów walutowych i złotych oraz na bieżące potrzeby płynnościowe budżetu państwa.

W celu zapewnienia płynności złotej realizowano operacje sprzedaży walut. W 2025 r. operacje te obejmowały sprzedaż 18,75 mld euro do NBP oraz 2,9 mld euro na rynku za pośrednictwem BGK (łącznie 21,6 mld euro). W wyniku sprzedaży walut pozyskano środki złote w wysokości 91 739,1 mln zł. Decyzje o miejscu wymiany walut (NBP lub

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

rynek) wynikały z bieżącej i prognozowanej płynności złotowej, zapotrzebowania na finansowanie płatności budżetu państwa, płynności rynku walutowego oraz konieczności unikania niezamierzonego wpływu na kurs złotego.

Istotną rolę w zarządzaniu płynnością odgrywała także konsolidacja wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych i części podmiotów z sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2025 r. dodatnie saldo środków podlegających konsolidacji (5,4 mld zł), chociaż niższe od zakładanego w ustawie budżetowej (10,5 mld zł), pozwoliło na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych.

W 2025 r. wykorzystywano dwa typy depozytów: depozyty terminowe oraz depozyty typu overnight (dalej także: ON). Depozyty ON w Banku Gospodarstwa Krajowego były oprocentowane według stopy depozytowej NBP, która średnio wyniosła 4,6%. Depozyty terminowe były zawiązywane przy niższym oprocentowaniu, co wynikało z krótszego horyzontu dla depozytów ON oraz z oczekiwań rynku dotyczących dalszych obniżek stóp procentowych. W 2025 r. Rada Polityki Pieniężnej sześciokrotnie obniżała stopy procentowe łącznie o 175 punktów bazowych. Przyjęty przez Radę kierunek prowadzenia polityki pieniężnej wpływał na kształt krzywej dochodowości i relację pomiędzy stawkami krótkoterminowymi a oprocentowaniem skarbowych papierów wartościowych. Środki pozyskane w ramach konsolidacji były bezpośrednio wykorzystywane do finansowania potrzeb pożyczkowych, ograniczając skalę emisji papierów o najkrótszych terminach zapadalności. Analizy Ministerstwa Finansów wskazywały zarówno na efekty bezpośrednie, jak i pośrednie konsolidacji, przy czym Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na istotną niepewność szacunków efektów pośrednich, silnie uzależnionych od przyjętych założeń rynkowych.

W 2025 r. Minister Finansów powrócił również do wykorzystywania bonów skarbowych jako instrumentu zarządzania płynnością. Emisje bonów służyły zarówno zabezpieczeniu płynności w cyklu rocznym, jak i sterowaniu krótkoterminową rezerwą gotówkową. Skala emisji wynosząca 13,3 mld zł dla bonów krótkich (wykupionych w tym samym roku) i 28,4 mld zł dla bonów długich (wykupowanych w 2026 r.) - była znacząca, a koszty finansowania - zwłaszcza w przypadku bonów długich - okazały się wyższe niż w przypadku części obligacji skarbowych o najkrótszym horyzoncie. W tym kontekście Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że celowość emisji bonów, w szczególności krótkoterminowych, przy wysokich stanach gotówki wymagała bardziej szczegółowego uzasadnienia operacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca szczególną uwagę na finansowanie zadań publicznych realizowane poza budżetem państwa, w szczególności za pośrednictwem funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Wprawdzie nie wpływało to bezpośrednio na bieżącą płynność budżetu państwa w momencie uruchamiania środków, generowało jednak zobowiązania, których obsługa w kolejnych latach będzie wymagała zabezpieczenia gotówkowego z rachunków budżetu państwa, zwiększając konieczność utrzymywania odpowiedniej rezerwy płynności oraz skali prefinansowania potrzeb pożyczkowych.

Na warunki płynnościowe sektora publicznego wpływał również Bankowy Fundusz Gwarancyjny, który - choć formalnie nieobjęty obowiązkową konsolidacją - lokował znaczne

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

środki w skarbowych papierach wartościowych. Z uwagi na skalę aktywów Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz ich wpływ na popyt na instrumenty skarbowe, Najwyższa Izba Kontroli wskazała na zasadność analitycznego wyodrębniania tego podmiotu w sprawozdaniach i analizach dotyczących długu publicznego.

Zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2025 r. opierało się z jednej strony na połączeniu polityki emisyjnej z koordynacją przepływów skonsolidowanymi środkami złotowymi i walutowymi oraz gromadzeniem środków na prefinansowanie zadań kolejnego roku, z drugiej strony na lokowaniu nadwyżek wolnych środków w celu zmniejszenia kosztów ich utrzymywania. Podejście to odpowiadało kierunkom wskazanym w *Strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych* i pozwalało na utrzymanie płynności oraz ciągłości finansowania państwa przy jednoczesnym ograniczaniu ryzyk i kosztów. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednocześnie uwagę, że działania w zakresie lokowania wolnych środków budżetu państwa były realizowane w warunkach utrzymującej się nadpłynności sektora bankowego i wiązały się z kosztami jej absorpcji ponoszonymi przez bank centralny. Skala tych kosztów została przedstawiona w rozdziale XI. *Wykonanie założeń polityki pieniężnej na rok 2025*.

Zadania państwa nadal były w znacznym stopniu finansowane poza budżetem, co spowodowało przyrost zadłużenia o wartości 80,8 mld zł, nieujętego w długi Skarbu Państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dług ten był droższy w obsłudze niż dług Skarbu Państwa.

ROZDZIAŁ V

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

1. Państwowe fundusze celowe
2. Państwowe osoby prawne
3. Agencje wykonawcze
4. Instytucje gospodarki budżetowej



**OBSZARY, W KTÓRYCH JEDNOSTKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH (JSFP)
REALIZUJĄ NAJWIĘKSZE ZADANIA**

Nazwa części budżetowej ¹	Wydatki w części budżetowej (w mln zł) ²	Koszty JSFP (w mln zł)		Liczba JSFP	
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	113 993,5	471 189,5		4	Finansowanie w większości ze środków JSFP
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	3 276,9	32 020,8		5	
Zabezpieczenie społeczne	587,5	25 056,6		2	
Praca	818,3	10 974,8		2	
Klimat	5 254,5	7 544,7		1	
Rozwój wsi	30 514,8	7 293,7		20	Finansowanie w większości z wydatków budżetowych
Zdrowie	46 490,2	6 988,9		6	
Sprawy wewnętrzne	47 266,1	4 198,1		7	
Obrona narodowa	115 266,9	3 829,8		2	

¹ części budżetowe w ramach, których sprawowany był nadzór nad JSFP

² wydatki pomniejszone o dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej przekazane JSFP

- **W załącznikach do ustawy budżetowej na 2025 r. ujęto plany finansowe 132 pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych. Przychody wygenerowane przez nie w 2025 r. odpowiadały 15,7% produktu krajowego brutto.**
- **Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej stanowiły 18,6% łącznych przychodów omawianych jednostek; wsparcie to otrzymały 84 podmioty. Największy udział tego rodzaju finansowania odnotowano wśród agencji wykonawczych, dla których środki te stanowiły aż 70,3% przychodów.**
- **Znacząco zmalała skala zasilania jednostek sektora finansów publicznych z funduszy BGK, wpłat z budżetu państwa oraz przekazywanych w ubiegłych latach obligacji skarbowych.**

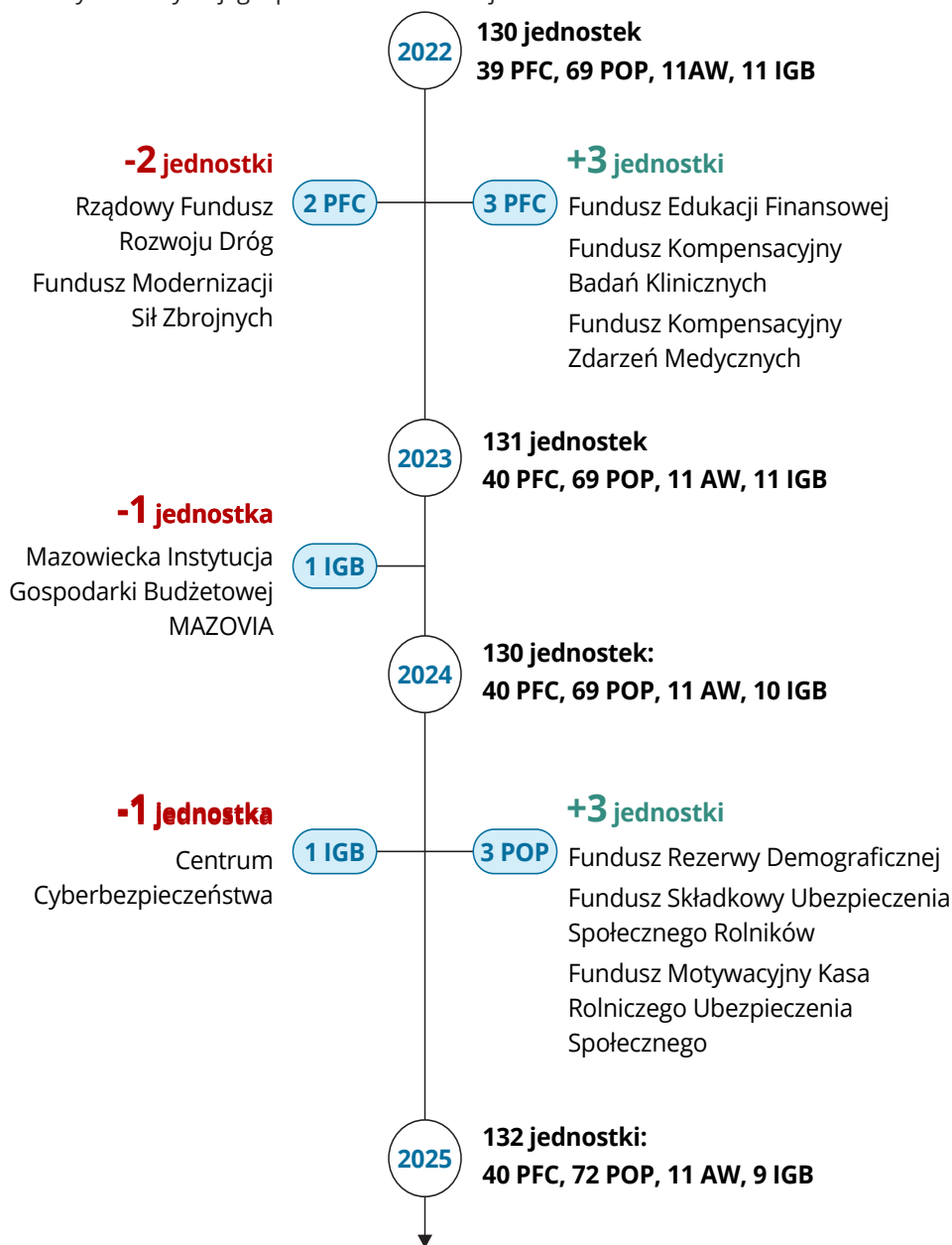
W 2025 r. funkcjonowało 40 państwowych funduszy celowych, 72 państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych, 11 agencji wykonawczych oraz dziewięć instytucji gospodarki budżetowej. W ustawie budżetowej na rok 2025 ujęto plany dwóch dodatkowych państwowych osób prawnych: Funduszu Rezerwy Demograficznej⁴⁴³, Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników oraz Funduszu Motywacyjnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁴⁴⁴.

⁴⁴³ Utworzony ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁴⁴⁴ Utworzone na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników; dalej: ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Infografika 77. Liczba państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej w latach 2022-2025



PFC – państwowe fundusze celowe

AW – agencje wykonawcze

POP – państwowe osoby prawne

IGB – instytucje gospodarki budżetowej

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Omawiane podmioty sektora finansów publicznych prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową, pokrywając swoje koszty uzyskanymi przychodami, w tym otrzymanymi dotacjami. Przychody zrealizowane przez te podmioty w 2025 r. były *per saldo* wyższe o 24 653,7 mln zł od uzyskanych rok wcześniej, co zdeterminował wzrost przychodów

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

państwowych funduszy celowych i państwowych osób prawnych, który wyniósł łącznie 27 095 mln zł. Trzeci rok z rzędu spadły natomiast przychody w pozostałych jednostkach.

Tabela 43. Zestawienie przychodów i kosztów w latach 2022–2025 państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej

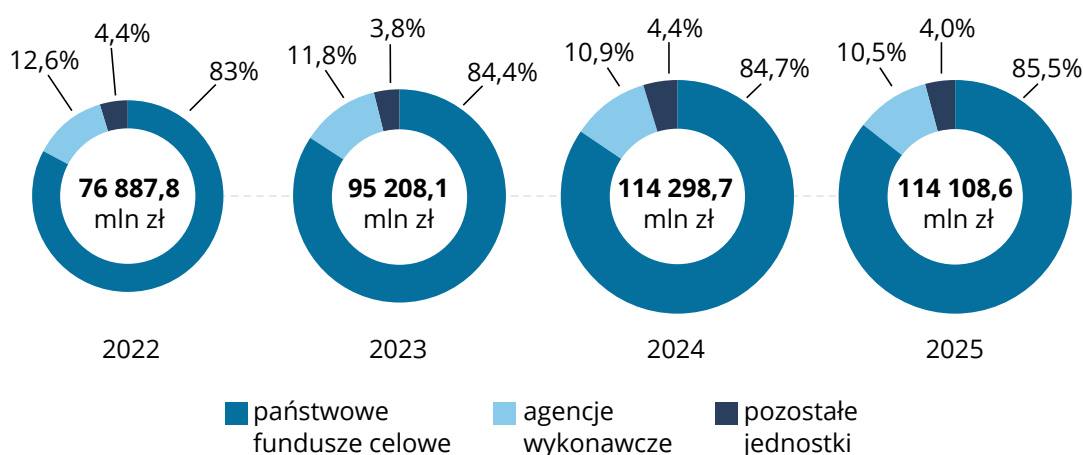
Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	5:2	5:3	5:4
	Wykonanie w mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Przychody, w tym	459 595,8	526 632,3	590 441,7	615 060,9	133,8	116,8	104,2
Dotacje ¹	76 887,8	95 208,3	114 298,7	114 108,6	148,4	119,9	99,8
Koszty	473 661,3	538 968,9	556 679,4	594 020,3	125,4	110,2	106,7

¹ Pozycja „Dotacje” obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej stanowiły 18,6% przychodów, przy czym dominującą ich pozycję wynoszącą 96% stanowiły dotacje budżetu państwa przekazane do państwowych funduszy celowych oraz agencji wykonawczych, głównie dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego na kwotę 91 078,5 mln zł (79,8%). Z kolei środki z budżetu Unii Europejskiej stanowiły 2205,8 mln zł i zostały przekazane między innymi do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (1056,7 mln zł), Funduszu Pracy (899,9 mln zł) oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (111,7 mln zł).

Infografika 78. Struktura wpływów z dotacji z budżetu państwa oraz środków z Unii Europejskiej w latach 2022–2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dodatkowym źródłem przychodów jednego państwowego funduszu celowego – Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej – była wpłata

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

z części *Transport* w łącznej wysokości 200 mln zł. Finansowanie z tego źródła odbywa się w znacznie mniejszej skali niż w latach poprzednich⁴⁴⁵.

W mniejszym stopniu niż dotychczas przychody 2025 r. zasilane były wpływami z funduszy BGK. Dwa państwowe fundusze celowe, Fundusz Pracy i Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, otrzymały z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wpłaty na sumę 254,3 mln zł a Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych uzyskała środki z funduszy BGK w kwocie 186,8 mln zł. Rok wcześniej dwie agencje wykonawcze i Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej osiągnęły przychody z tego tytułu na łączną kwotę 2315,6 mln zł a w 2023 r. – 6686 mln zł.

Koszty poniesione ogółem przez powyższe podmioty sektora finansów publicznych w 2025 r. były wyższe *per saldo* o 37 340,9 mln zł od wykonania w 2024 r., przy czym tylko w państwowych funduszach celowych wzrost ten wyniósł 40 773,3 mln zł. Po raz pierwszy od 2022 r. we wszystkich grupach omawianych podmiotów sektora finansów publicznych przychody były wyższe od kosztów. Jeden państwowy fundusz celowy dokonał wpłaty na rzecz Funduszu Pomocy na sumę 51,2 mln zł, dla porównania, rok wcześniej 14 omawianych jednostek dokonało wpłat do funduszy BGK na sumę 17 346,8 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli w ramach badania wykonania planów finansowych kontrolowała planowanie i realizację przychodów i kosztów, efekty realizowanych zadań, wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz gospodarowanie wolnymi środkami. Wyniki badania rocznych sprawozdań budżetowych i wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych zostały przedstawione w rozdziale VI. *Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o sprawozdaniach.*

Najwyższa Izba Kontroli objęła badaniem realizację planów finansowych 12 państwowych funduszy celowych, czterech agencji wykonawczych, siedmiu państwowych osób prawnych i jednej instytucji gospodarki budżetowej.

1. Państwowe fundusze celowe

Państwowe fundusze celowe, z wyjątkiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, nie posiadają osobowości prawnej i funkcjonują jako wyodrębnione rachunki bankowe, którymi dysponuje podmiot wskazany w ustawie tworzącej dany fundusz. Przychody funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a jego koszty są przeznaczane na realizację wyodrębnionych zadań państwowych.

W 2025 r. dysponenti państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi łącznie 14,1% produktu krajowego brutto, w tym dysponent Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowiącymi 11,7%.

⁴⁴⁵ W 2024 r. wpłaty z budżetu państwa do funduszy celowych wyniosły łącznie 6147,7 mln zł. Otrzymały je Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej (147,7 mln zł), Fundusz Medyczny (4000 mln zł) i Fundusz Inwestycji Kapitałowych (2000 mln zł). W 2023 r. do trzech funduszy celowych wpłacono z budżetu państwa łącznie 11 471,9 mln zł, a w 2022 r. do sześciu takich jednostek łącznie 6998,6 mln zł.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Przychody państwowych funduszy celowych w 2025 r. były wyższe ogółem o 17 842,7 mln zł w porównaniu z przychodami uzyskanymi w poprzednim roku. Najbardziej wzrosły w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 33 216,7 mln zł), Funduszu Emerytalno-Rentowych (o 1905,9 mln zł) i Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (o 1878,1 mln zł). W Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji przychody zwiększyły się przede wszystkim ze względu na pozyskanie wyższych wpływów z handlu uprawnieniami do emisji (o 1773,5 mln zł, tj. o 78,3%). Przychody pozostałych wymienionych wyżej Funduszy omówiono w dalszej części rozdziału.

Tabela 44. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2022–2025 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżeto- wa	Plan po zmianach	Wykona- nie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe fundusze celowe ogółem										
Przychody, w tym:	405 625,0	477 227,5	534 067,2	562 538,7	563 304,0	551 909,9	136,1	115,6	103,3	98,0
Dotacje ¹	63 791,9	80 359,0	96 738,1	115 389,0	114 859,2	97 608,6	153,0	121,5	100,9	85,0
Koszty	431 344,8	490 167,8	509 218,5	558 815,1	573 458,7	549 991,8	127,5	112,2	108,0	95,9
Państwowe fundusze celowe dotowane										
Przychody	370 809,0	439 581,1	497 068,5	542 167,4	541 648,3	532 672,1	143,7	121,2	107,2	98,3
Koszty	389 081,8	456 295,0	480 889,8	538 612,5	542 135,7	529 016,1	136,0	115,9	110,0	97,6
Państwowe fundusze celowe niedotowane										
Przychody	34 816,0	37 646,3	36 998,6	20 371,4	21 655,7	19 237,8	55,3	51,1	52,0	88,8
Koszty	42 262,9	33 872,8	28 328,7	20 202,6	31 323,0	20 975,8	49,6	61,9	74,0	67,0

¹ Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

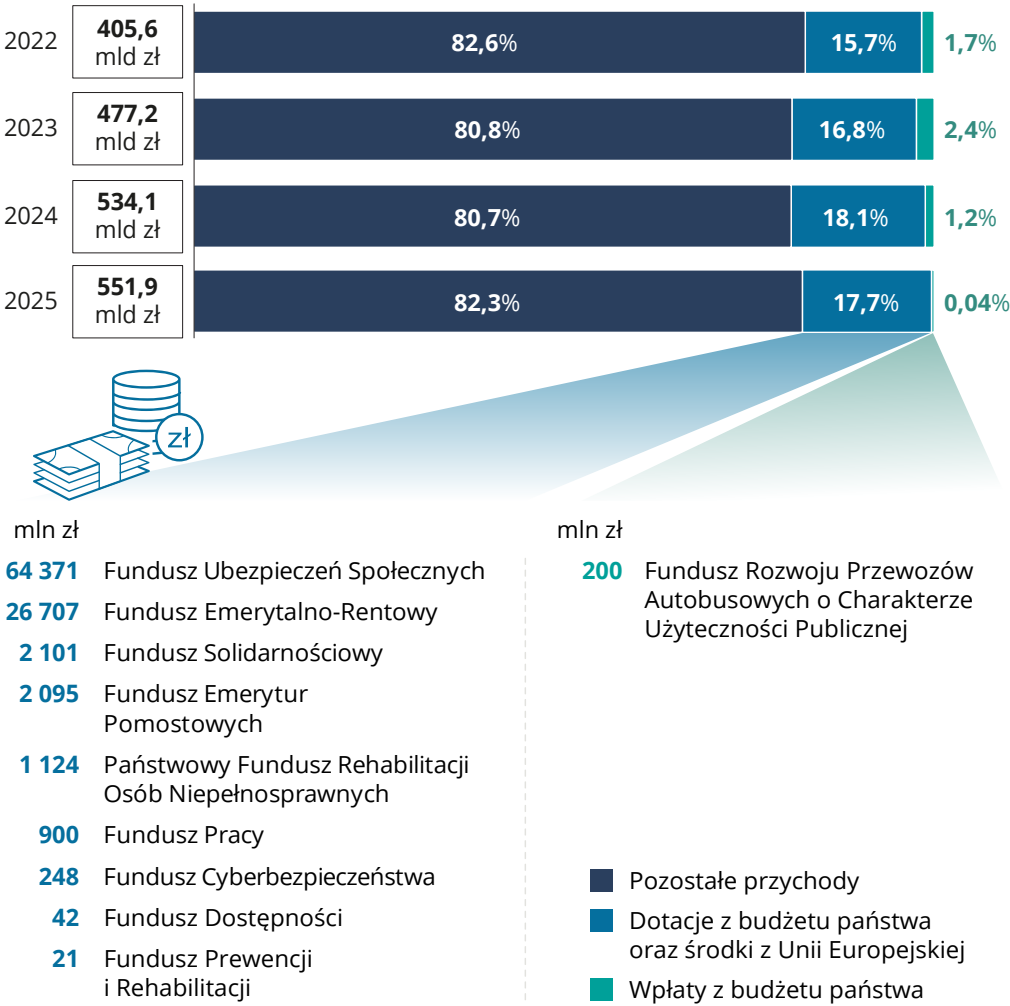
Najbardziej obniżyły się przychody Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny (o 14 043,2 mln zł), Funduszu Medycznego (o 4011,5 mln zł) i Funduszu Reprywatyzacji (o 3091,7 mln zł). Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny w 2025 r. nie zrealizował przede wszystkim przychodów z tytułu gazowej składki, które w poprzednim roku wyniosły 12 303 mln zł. Z kolei Fundusz Reprywatyzacji w 2024 r. otrzymał skarbowe papiery wartościowe (o wartości nominalnej 3724,3 mln zł), co nie miało miejsca w roku 2025. Przychody Funduszu Medycznego zostały omówione w dalszej części rozdziału. W łącznej kwocie przychodów państwowych funduszy celowych dominującą pozycję, tj. 95,9%, stanowiły przychody pięciu funduszy a w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zrealizowano 83% wszystkich przychodów państwowych funduszy celowych⁴⁴⁶.

⁴⁴⁶ W 2024 r. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych wykonał 79,6% wszystkich przychodów, Fundusz Emerytalno-Rentowy – 5,2%, Fundusz Solidarnościowy – 3,6%, Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny – 2,7%, Fundusz Pracy – 2,1%, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – 1,7%, a każdy z pozostałych funduszy celowych mniej niż 1%.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Wpływy ośmiu państwowych funduszy celowych z dotacji z budżetu państwa w 2025 r. wyniosły 96 692,7 mln zł. Większość z nich (94,2%) została przekazana Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych i Funduszowi Emerytalno-Rentowemu⁴⁴⁷. Ponadto trzy fundusze celowe otrzymały środki z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 915,9 mln zł, przy czym większość (98,3%) przypadła Funduszowi Pracy⁴⁴⁸. Jak już wspomniano wcześniej Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej został zasilony wpłatą z budżetu państwa wynoszącą 200 mln zł.

Infografika 79. Struktura przychodów państwowych funduszy celowych w latach 2022-2025.



¹ Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

⁴⁴⁷ Dotacje budżetowe otrzymało jeszcze sześć funduszy celowych, mianowicie: Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Emerytur Pomostowych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Cyberbezpieczeństwa, Fundusz Dostępności i Fundusz Prewencji i Rehabilitacji. W 2024 r. dotacje z budżetu państwa zasiły te same fundusze celowe co w 2025 r., a także Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej.

⁴⁴⁸ Pozostałe środki otrzymały Fundusz Dostępności i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W 2024 r. środkami z Unii Europejskiej zostały zasilone te same fundusze celowe co w 2025 r.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Również fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego zasilają przychody państwowych funduszy celowych. W 2025 r. ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 do Funduszu Pracy wpłacono 90 tys. zł celem przekazania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego, które zostało uznane za należne w toku podjętych czynności sprawdzających lub wynikało z prawomocnych wyroków sądowych⁴⁴⁹. Ponadto Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji otrzymał 254,2 mln zł tytułem zwrotu z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 niewykorzystanych środków na wypłaty i obsługę rekompensat z tytułu różnic w cenach rynkowych energii⁴⁵⁰.

Koszty państwowych funduszy celowych ogółem w 2025 r. były wyższe o 40 773,3 mln zł niż koszty w poprzednim roku. Najwięcej wzrosły w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 42 245,9 mln zł), Funduszu Solidarnościowym (o 4719,4 mln zł), Funduszu Inwestycji Kapitałowych (o 3137,8 mln zł) i Funduszu Medycznym (o 3054,3 mln zł). W Funduszu Solidarnościowym na wzrost kosztów największy wpływ miały wypłaty dodatku dopełniającego do renty socjalnej (4598,5 mln zł), który wprowadzono z 1 stycznia 2025 r.⁴⁵¹ Z kolei w Funduszu Inwestycji Kapitałowych najbardziej zwiększyły się koszty na zakup lub objęcie akcji przez Skarb Państwa (o 3137,8 mln zł). Koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Medycznego omówiono w dalszej części rozdziału. Największy spadek kosztów odnotował Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny (o 14 483,7 mln zł). Ze środków tego Funduszu w 2024 r. wpłacono bowiem 14 492,6 mln zł do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Podobnie jak w przypadku przychodów, koszty pięciu państwowych funduszy celowych stanowiły ok. 96% wszystkich kosztów funduszy a Fundusz Ubezpieczeń Społecznych zrealizował 83,7% wszystkich kosztów⁴⁵².

W 2025 r. z Funduszu Reprywatyzacji wpłacono 51,2 mln zł do Funduszu Pomocy, jednocześnie skala wpłat do funduszy BGK uległa znacznemu zmniejszeniu w porównaniu roku poprzedniego, kiedy wyniosły one 17 310,6 mln zł⁴⁵³.

⁴⁴⁹ W 2024 r. do Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej przekazano 80 mln zł z innego funduszu przepływowego, mianowicie Turystycznego Funduszu Zwrotów.

⁴⁵⁰ Na podstawie art. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu.

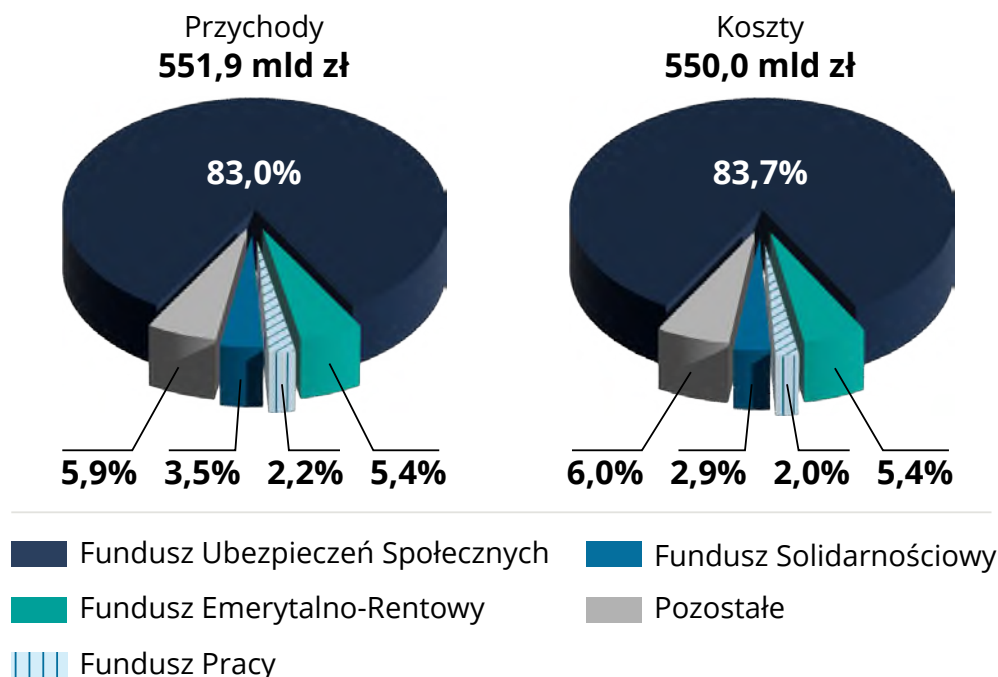
⁴⁵¹ Na mocy ustawy z dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁵² W 2024 r. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych wykonał 82,1% kosztów funduszy ogółem.

⁴⁵³ Z Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny wpłacono 14 492,6 mln zł do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, natomiast z Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Funduszu Rekompensacyjnego, Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Edukacji Finansowej, Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych i Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych wpłacono w sumie 2818 mln zł do Funduszu Pomocy.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Infografika 80. Struktura przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na koniec 2025 r. państwowe fundusze celowe wykazały nadwyżkę przychodów nad kosztami w wysokości 1918,1 mln zł, tj. o 22 930,6 mln zł niższą niż w poprzednim roku. Największą nadwyżkę zrealizowały Fundusz Solidarnościowy (3865,5 mln zł), Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (1659,9 mln zł) i Fundusz Pracy (1259,1 mln zł)⁴⁵⁴. W przypadku 11 funduszy celowych ich koszty przewyższyły przychody, przy czym w największym stopniu w Funduszu Medycznym (o 6033,8 mln zł) i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 2084,9 mln zł)⁴⁵⁵.

Stan państwowych funduszy celowych ogółem na koniec 2025 r. wzrósł o 1932,7 mln zł rok do roku. Największe stany dodatnie, jak w poprzednim roku, wystąpiły w Funduszu Pracy (26 490,6 mln zł) i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (15 030,4 mln zł)⁴⁵⁶. Z kolei

⁴⁵⁴ W 2024 r. najwyższą nadwyżkę przychodów nad kosztami osiągnął Fundusz Solidarnościowy (7987,4 mln zł). W tym samym roku Fundusz Pracy wykazał nadwyżkę niższą o 769,7 mln zł niż w 2025 r., z kolei w przypadku Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji wystąpiła nadwyżka kosztów nad przychodami w kwocie 684 mln zł.

⁴⁵⁵ Nadwyżkę kosztów nad przychodami w 2024 r. wykazało 13 funduszy celowych, a najwyższą Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji. W tym samym roku Fundusz Medyczny i Fundusz Ubezpieczeń Społecznych wykazały nadwyżkę przychodów nad kosztami, odpowiednio w wysokości 1032 mln zł i 6944,2 mln zł.

⁴⁵⁶ W 2024 r. stan Funduszu Pracy był niższy o 1259,1 mln zł, a Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – wyższy o 2084,9 mln zł.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

stan ujemny, podobnie jak w 2024 r., wykazały dwa fundusze celowe, mianowicie Fundusz Administracyjny (minus 72,9 mln zł) i Fundusz Solidarnościowy (minus 17 730,8 mln zł)⁴⁵⁷.

Stan środków pieniężnych państwowych funduszy celowych na koniec 2025 r. zwiększył się o 1329 mln zł względem roku poprzedniego. Największe stany środków pieniężnych wykazały Fundusz Pracy (13 707,4 mln zł), Fundusz Solidarnościowy (11 457,1 mln zł), Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (6940,7 mln zł), Fundusz Inwestycji Kapitałowych (6821,5 mln zł) i Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (6363,6 mln zł)⁴⁵⁸.

Tabela 45. Stan państwowych funduszy celowych w latach 2022–2025 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	5:2	5:3	5:4
	Wykonanie						
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Stan funduszy na początek roku	88 584,5	56 201,4	43 277,0	68 149,9	76,9	121,3	157,5
Stan funduszy na koniec roku	63 027,8	43 277,0	68 149,9	70 082,6	111,2	161,9	102,8
Stan środków pieniężnych na koniec roku	64 766,4	49 568,7	70 904,9	72 233,9	111,5	145,7	101,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli w kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. skontrolowała plany finansowe 12 państwowych funduszy celowych, przy czym w przypadku Funduszu Wsparcia Policji fundusz centralny w Komendzie Głównej Policji i fundusze wojewódzkie ośmiu komend wojewódzkich⁴⁵⁹. Szczegółowym badaniem w funduszach celowych objęto:

- przychody w łącznej kwocie 1404,9 mln zł, nie stwierdzając nieprawidłowości,
- koszty w łącznej kwocie 11 566,7 mln zł, stwierdzając nieprawidłowości na sumę 5,3 mln zł⁴⁶⁰.

Najwyższa Izba Kontroli we wszystkich kontrolowanych państwowych funduszach celowych zbadała również gospodarowanie wolnymi środkami a w sześciu z nich zbadała także 12 sfinansowanych z ich środków zamówień publicznych, przy czym w czterech z zamówień stwierdziła nieprawidłowości⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ Stan ujemny w 2024 r. w Funduszu Administracyjnym był niższy o 13,9 mln zł, a w Funduszu Solidarnościowym wyższy o 3865,5 mln zł.

⁴⁵⁸ W 2024 r. Fundusz Pracy wykazał środki pieniężne w kwocie niższej o 2796 mln zł, Fundusz Solidarnościowy – niższej o 2349,7 mln zł, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – wyższej o 2303,4 mln zł, Fundusz Inwestycji Kapitałowych – wyższej o 40,1 mln zł, a Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji – niższej o 1659,9 mln zł.

⁴⁵⁹ W Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Lublinie, Olsztynie, Radomiu i Wrocławiu.

⁴⁶⁰ W Funduszu Kompensacyjnym Szczepień Ochronnych, Funduszu Kompensacyjnym Zdarzeń Medycznych i w Funduszu Wsparcia Policji skontrolowanym w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu.

⁴⁶¹ W Funduszu Pracy oraz funduszach wojewódzkich Funduszu Wsparcia Policji, którymi dysponowali Komendant Wojewódzki Policji w Gdańsku, Komendant Wojewódzki Policji w Lublinie i Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Zasady funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych określa ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Ze środków tego Funduszu finansowane są między innymi zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych, tj. finansowane są emerytury, renty, zasiłki chorobowe i wypadkowe, a dysponuje nimi Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych rosły z roku na rok w latach 2022-2025 osiągając w 2025 r. wartość 458 216,7 mln zł, o 46,6% wyższą niż w 2022. Przeważały w nich składki na ubezpieczenie społeczne (377 204,6 mln zł) i dotacje z budżetu państwa (64 371,4 mln zł). W porównaniu z 2022 r. kwota składek zwiększyła się o 43,1%, co było skutkiem wzrostu wynagrodzeń będących podstawą ich wymiaru, a dotacji z budżetu państwa o 66,5%.

W ramach tak zwanego suwaka bezpieczeństwa w latach 2022-2025 przekazywano coraz więcej środków do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴⁶². W 2025 r. ich kwota wyniosła 11 907,1 mln zł, zatem więcej o 75,9% niż przed trzema laty. Wynikło to przede wszystkim ze wzrostu wartości jednostek rozrachunkowych otwartych funduszy emerytalnych i liczby osób objętych suwakiem. W 2025 r. suwak objął 457,2 tys. osób, tj. jest o 22,6% więcej niż w 2022 r., gdy dotyczyło to 372,9 tys. osób.

W latach 2022-2025 również koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wykazywały tendencję rosnącą. W 2025 r. Fundusz poniósł koszty w wysokości 460 301,6 mln zł, tj. wyższe o 48% niż trzy lata wcześniej. Największą ich część (87,7%) stanowiły wypłaty emerytur i rent z dodatkami. Koszty tego rodzaju wyniosły łącznie 403 856,3 mln zł, w tym emerytur 326 532,6 mln zł, rent – 65 181,5 mln zł, a dodatków do emerytur i rent (pielegnacyjnych, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie) – 12 142,2 mln zł. Koszty powyższych świadczeń w stosunku do 2022 r. były wyższe o 49,9%. Na zwiększenie się kosztów Funduszu wpłynął wzrost kwoty przeciętnego świadczenia wskutek corocznej waloryzacji rent i emerytur⁴⁶³ i zwiększenie liczby osób je pobierających.

⁴⁶² Suwak bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1113, ze zm.), służy zapewnieniu bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Dzięki niemu na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazywana jest określona wartość środków zgromadzonych na jego rachunku w otwartym funduszu emerytalnym.

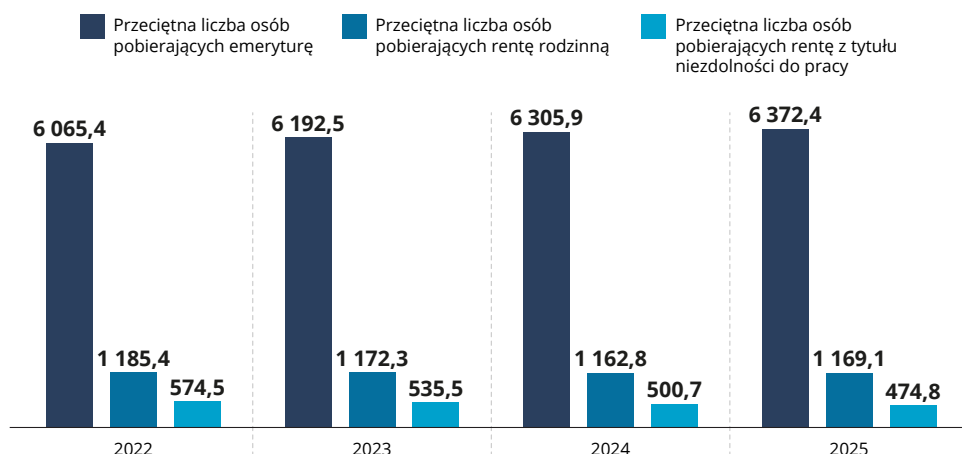
⁴⁶³ Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych emerytury i renty podlegają corocznie waloryzacji od 1 marca, co polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji. Zasady ustalania wskaźnika waloryzacji określa art. 89 wskazanej wyżej ustawy.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

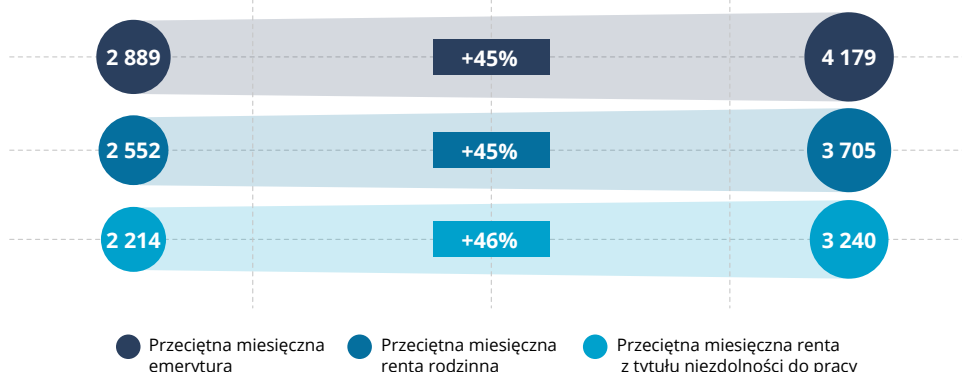
Infografika 81. Wysokość świadczeń emerytalno-rentowych finansowanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i liczba świadczeniobiorców w latach 2022-2025



Liczba pobierających świadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w tys. osób



Wzrost kwoty świadczenia w okresie 2022-2025 w zł



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Koszty funduszu chorobowego zostały zrealizowane w kwocie 36 630,3 mln zł, w tym zasiłki chorobowe – 19 732,1 mln zł, zasiłki macierzyńskie – 11 017,3 mln zł, a zasiłki opiekuńcze 1947,4 mln zł. W porównaniu do 2022 r. koszty powyższego funduszu zwiększyły się o 36,3%, przy czym zasiłków chorobowych o 42,1%, zasiłków macierzyńskich o 20,7%, a zasiłków opiekuńczych o 29,9%.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w okresie 2022-2025 składki na ubezpieczenia społeczne z roku na rok w coraz mniejszym stopniu zaspokajały potrzeby w zakresie transferów na rzecz ludności. W 2022 r. kwota składek pokrywała 87,9% zapotrzebowania

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

w zakresie powyższych transferów, gdy trzy lata później mniej o 3,2 punktu procentowego⁴⁶⁴.

Fundusz Emerytur Pomostowych

Fundusz Emerytur Pomostowych działa w oparciu o ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych. Służy on finansowaniu emerytur pomostowych a jego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁴⁶⁵.

W 2025 r. Fundusz Emerytur Pomostowych zrealizował przychody w kwocie 2653,1 mln zł, tj. przewyższającej osiągniętą w poprzednim roku o 5,7%. Ich największą część stanowiły dotacje z budżetu państwa, które wyniosły 2095 mln zł i były wyższe o 4,8% rok do roku. Koszty Funduszu w 2025 r. wyniosły 2639,5 mln zł, czyli więcej o 3,3% niż rok wcześniej. Największą ich pozycję stanowiły emerytury pomostowe, które wyniosły 2632,5 mln zł i wzrosły o 3,3% względem 2024 r. Główną przyczyną zwiększenia się kosztów był wzrost przeciętnej miesięcznej wypłaty emerytury pomostowej o 5,6% względem poprzedniego roku, tj. z 5193 zł do 5483 zł. W grudniu 2025 r. emerytury pomostowe pobierało 39,7 tys. osób, co oznacza, że ich liczba zmniejszyła się o 2,4% względem analogicznego okresu 2024 r.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Fundusz Emerytalno-Rentowy funkcjonuje na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Został on przeznaczony na finansowanie w szczególności świadczeń emerytalnych i rentowych dla rolników i członków ich rodzin, a także dodatków do tych świadczeń. Jego dysponentem jest Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W latach 2022-2025 Fundusz Emerytalno-Rentowy wykazywał coraz wyższe przychody. W 2025 r. osiągnęły one 29 884,6 mln zł, co oznacza wzrost względem 2022 r. o 39,6%. Największe ich źródło stanowiły dotacje z budżetu państwa, które wyniosły 26 707,1 mln zł. Przychody z tego tytułu wzrosły na przestrzeni analizowanego okresu o 43,1%, sukcesywnie wzrastał również ich udział osiągając 89,4%. Do Funduszu wpłynęło także 2011,6 mln zł ze składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe opłacanych przez rolników, zatem więcej o 38,2% niż przed trzema laty. Ich udział w przychodach Funduszu po wzroście w 2023 r. do 7,1% (o 0,3 punktu procentowego) zmniejszał się stopniowo, by w 2025 r. osiągnąć 6,7%.

Koszty Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2022-2025 także wzrastały z roku na rok. W ostatnim roku omawianego okresu wyniosły 29 743,8 mln zł, czyli więcej o 39,6%

⁴⁶⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej*, nr KSS.4120.1.12.2026.

⁴⁶⁵ Prawo do emerytury pomostowej przysługuje niektórym pracownikom wykonującym pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o ile spełnią przewidziane w ustawie warunki (np. w zakresie długości okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, wieku, długości okresu składkowego i nieskładkowego). W szczególności o emeryturę pomostową mogą ubiegać się poszczególni pracownicy wykonujący pracę w powietrzu na statkach powietrznych, w hutnictwie, w portach morskich oraz prace maszynistów i górnicze, a także żołnierze i funkcjonariusze Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i innych wymienionych w ustawie służb mundurowych.

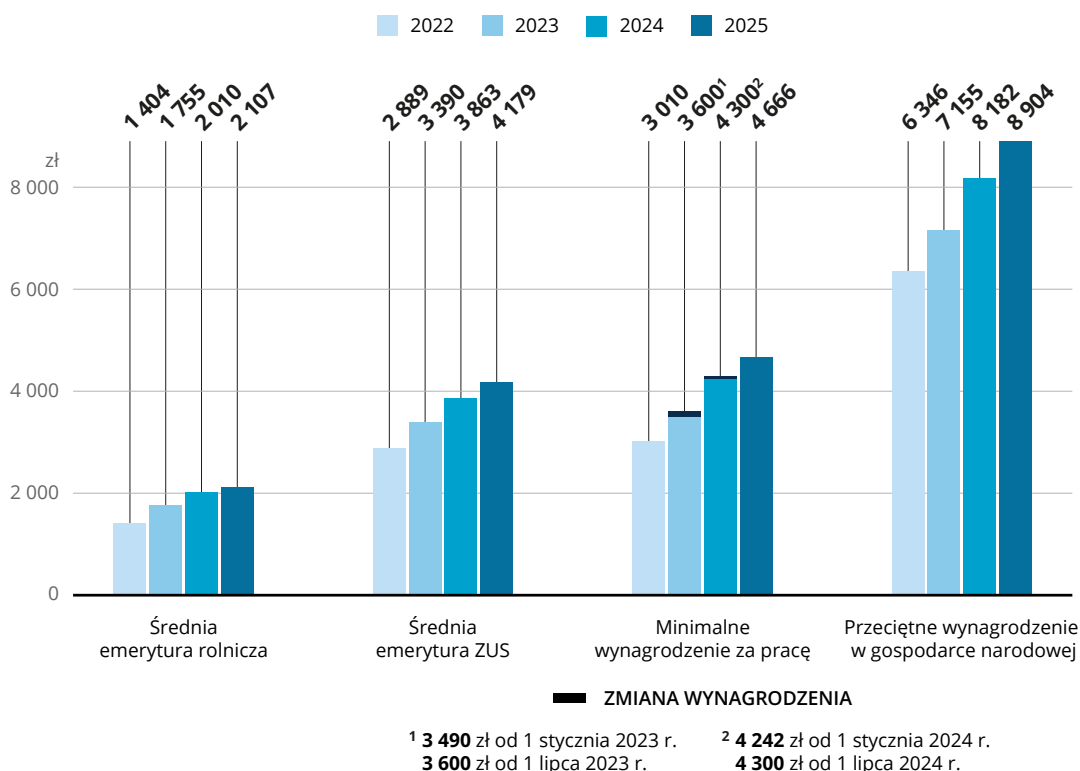
WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

niż trzy lata wcześniej. Główną ich pozycję (82,6%) stanowiły emerytury i renty rolnicze. Ich kwota w porównaniu z 2022 r. była wyższa o 48,6%, a udział we wszystkich kosztach zwiększył się o 5 punktów procentowych. Wynikało to z waloryzacji świadczeń wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wysokość przeciętnej emerytury rolniczej finansowanej z Funduszu Emerytalno-Rentowego zwiększała się w okresie 2022-2025, by osiągnąć 2107 zł w 2025 r., tj. więcej o 50,1% niż w 2022 r. Przeciętna renta rolnicza finansowana z Funduszu w 2025 r. wyniosła 1605 zł i była wyższa o 20,6% niż przed trzema laty, zarazem jednak niższa o 14,1% rok do roku.

Do 2024 r. z roku na rok zmniejszała się zarówno przeciętna miesięczna liczba pobierających emeryturę, jak i pobierających rentę rolniczą finansowaną z Funduszu Emerytalno-Rentowego. W 2025 r. w obu przypadkach nastąpiło odwrócenie trendu. W 2025 r. liczba pobierających emeryturę wzrosła o 1,3%, osiągając 771 tys., a rentę o 3,4%, tj. do 213 tys., w obu przypadkach pozostając jednak przy tym niższą niż trzy lata wcześniej⁴⁶⁶.

Infografika 82. Średnie emerytury finansowane z państwowych funduszy celowych w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

⁴⁶⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz realizacja planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego, nr KZN.410.1.6.2026.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Fundusz Administracyjny

Fundusz Administracyjny został uregulowany w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Jego środki są przeznaczane na finansowanie obsługi ubezpieczenia społecznego rolników i zadań w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego prowadzonych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a dysponuje nimi Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W 2025 r. Fundusz Administracyjny zrealizował przychody w kwocie 1192,8 mln zł, zatem wyższej o 13,6% niż rok wcześniej. Wśród nich odpis z Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniósł 1017,1 mln zł (wzrost o 16,5% rok do roku), a z funduszu składkowego – 84,2 mln zł (zmniejszenie o 2,9% wobec 2024 r.).⁴⁶⁷ Koszty Funduszu w 2025 r. wyniosły 1206,7 mln zł i były wyższe o 7,8% niż w poprzednim roku. Dominowały wśród nich, podobnie jak rok wcześniej, koszty własne. Wyniosły one 1151,6 mln zł (wzrost o 8,1%), a pokryto z nich między innymi wynagrodzenia osobowe pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w kwocie 621,3 mln zł (wzrost o 4,5%) i zakup usług w wysokości 293,8 mln zł (wzrost o 20,2%)⁴⁶⁸.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych działa na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jego środki są przeznaczane na wspieranie rehabilitacji medycznej, zawodowej i społecznej, integracji oraz zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Przychody Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wzrastały z roku na rok w okresie 2022-2025. W 2025 r. wyniosły 9850,7 mln zł, tj. więcej o 38,4% niż trzy lata wcześniej. Główną ich pozycję stanowiły obowiązkowe wpłaty wnoszone przez pracodawców na podstawie art. 21 ustawy, w oparciu o którą funkcjonuje Fundusz. Wyniosły one 7993,6 mln zł i były wyższe o 35% niż przed trzema laty. Wpłynął na to wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia⁴⁶⁹. Fundusz otrzymał także dotacje z budżetu państwa w kwocie 1120,3 mln zł, tj. wyższej o 57,2% względem 2022 r.

Koszty Funduszu w 2025 r. wyniosły 9372,1 mln zł i wzrosły o 41,2% względem 2022 r. Przeznaczone zostały przede wszystkim na dotacje na realizację zadań bieżących w kwocie 5554,4 mln zł (wzrost o 33,8%), w tym na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w kwocie 3979,7 mln zł, z czego:

⁴⁶⁷ Zgodnie z art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników Fundusz Administracyjny tworzy się z odpisu od funduszu składkowego w wysokości do 12% planowanych wydatków tego funduszu i z odpisu od Funduszu Emerytalno-Rentowego w wysokości do 3,5% planowanych wydatków tego Funduszu. W myśl art. 77 ust. 2 powyższej ustawy fundusz składkowy tworzy się ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz innych źródeł określonych w statucie tego funduszu i określonych w ustawie odpisów.

⁴⁶⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz realizacja planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego*, nr KZN.410.1.6.2026.

⁴⁶⁹ Realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2025 r. w stosunku do 2024 r. wyniósł 5,5% - Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2026 r. w sprawie realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2025 r. w stosunku do 2024 r. (M.P. 2026 poz. 193).

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

- 1494,3 mln zł na rynek chroniony (dla zakładów pracy chronionej),
- 2485,4 mln zł na rynek otwarty (dla zakładów pracy innych niż zakłady pracy chronionej).

Fundusz przekazał również środki w kwocie 2521,3 mln zł (o 56,4% wyższej niż trzy lata wcześniej) na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy powiatowe i wojewódzkie na rzecz osób niepełnosprawnych⁴⁷⁰.

Fundusz Medyczny

Funkcjonowanie Funduszu Medycznego reguluje ustawa z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym (dalej: ustawa o Funduszu Medycznym). Fundusz ten służy wspieraniu ochrony zdrowia, w szczególności poprzez inwestycje w infrastrukturę strategiczną i podmioty lecznicze oraz wsparcie rozwoju innowacyjnych rozwiązań służących do udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, a dysponuje nim minister właściwy do spraw zdrowia.

W 2025 r. Fundusz Medyczny osiągnął przychody w wysokości 365,6 mln zł. Główną ich pozycję stanowiły odsetki (350 mln zł). Kwota przychodów stanowiła od 8,4% do 8,9% przychodów zrealizowanych w poprzednich trzech latach. Tak istotne zmniejszenie wpływów Funduszu w 2025 r. było konsekwencją ustawy z dnia 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o Funduszu Medycznym oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w której minister właściwy do spraw zdrowia został zwolniony z obowiązku wpłaty do funduszu kwoty wynikającej z art. 8 ust. 2 ustawy o Funduszu Medycznym⁴⁷¹.

Koszty Funduszu Medycznego w latach 2022-2025 r. wykazywały tendencję wzrostową. Najbardziej dynamicznie, bo o 91,3%, zwiększyły się w 2025 r. Wyniosły wówczas 6399,4 mln zł, tj. prawie trzy razy więcej niż w 2022 r. Największą ich część stanowiły dotacje na realizację zadań bieżących, które poniesiono w kwocie 5193,5 mln zł, tj. o 4,5 razy wyższej niż w 2022 r. Koszty Funduszu zostały zrealizowane w ramach czterech subfunduszy, tj.:

- terapeutyczno-innowacyjnego (5421,4 mln zł) – na finansowanie zadań przedstawionych na infografice 83;
- modernizacji podmiotów leczniczych (667,6 mln zł) – między innymi na dofinansowanie modernizacji, przebudowy lub doposażenia szpitalnych oddziałów ratunkowych lub pracowni diagnostycznych współpracujących z takimi szpitalnymi oddziałami;
- infrastruktury strategicznej (264,2 mln zł) – na realizację 14 programów inwestycyjnych ustanowionych uchwałami Rady Ministrów polegających na budowie, przebudowie, modernizacji lub doposażeniu podmiotów leczniczych udzielających świadczeń opieki zdrowotnej dla dzieci;

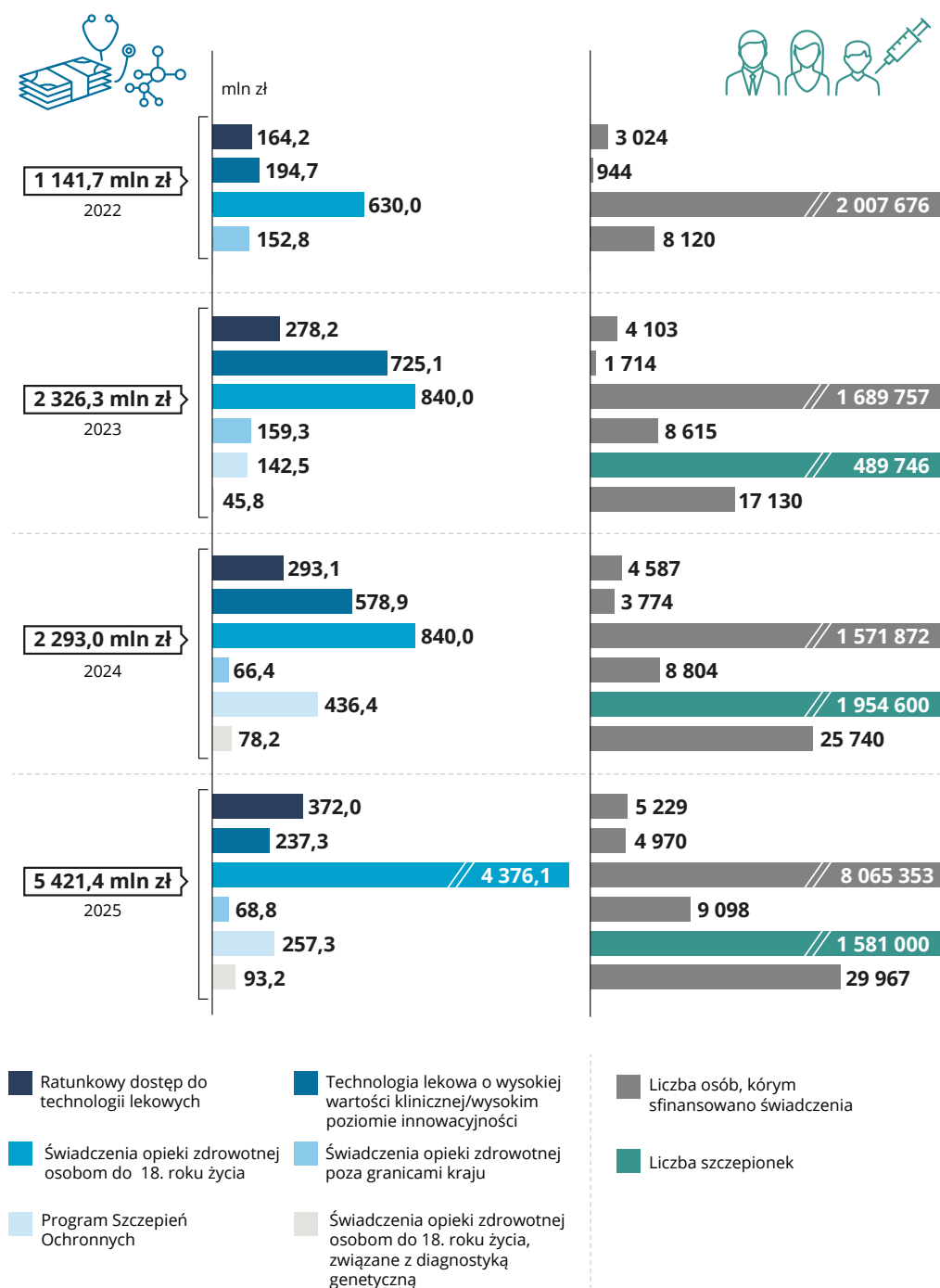
⁴⁷⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, nr KSS.410.1.13.2026.

⁴⁷¹ Zgodnie z tym przepisem przychodami Funduszu Medycznego są wpłaty z budżetu państwa przekazywane przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w wysokości określonej corocznie w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, nie niższej niż 4 mld zł.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

- rozwoju profilaktyki (43,3 mln zł) – między innymi na dofinansowanie programów polityki zdrowotnej realizowanych przez 54 gminy w obszarze edukacji w zakresie osteoporozy i wczesnego wykrywania osteoporozy.

Infografika 83. Zadania o najwyższych nakładach, zrealizowane przez Subfundusz terapeutyczno-innowacyjny w latach 2022-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Mimo rosnących z roku na rok kosztów Funduszu poziom ich realizacji był niższy od planu na 2025 r. o 30,7%, co oznacza niewykorzystanie istotnej części dostępnych środków.

NIK w kontroli wykonania budżetu w 2025 r. stwierdziła, że Minister Zdrowia do końca 2025 r., analogicznie jak w dwóch poprzednich latach, nie ogłosił konkursu w zakresie wymiany łóżek szpitalnych, tj. na działanie, o którym mowa w art. 19 ust. 3 pkt 4 ustawy o Funduszu Medycznym, co nastąpiło wbrew postanowieniom *Programu inwestycyjnego modernizacji podmiotów leczniczych*⁴⁷². Ponadto Minister Zdrowia nie wskazał obszarów priorytetowych w ramach subfunduszu rozwoju profilaktyki, mimo że zobowiązywał go do tego art. 28 ust. 6 ustawy o Funduszu Medycznym. W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego, które wspierano środkami z subfunduszu w realizowanych przez nie programach polityki zdrowotnej, zostały pozbawione jednoznacznych wytycznych co do kierunków interwencji preferowanych przez Ministra Zdrowia, co zwiększyło ryzyko niespójności podejmowanych przez nie działań z aktualnymi priorytetami zdrowotnymi państwa⁴⁷³.

Fundusz Pracy

Fundusz Pracy funkcjonuje w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia⁴⁷⁴. Jego środki są przeznaczane na finansowanie aktywizacji osób bezrobotnych i ich powrót na rynek pracy oraz łagodzenie skutków bezrobocia, a dysponuje nimi minister właściwy do spraw pracy.

Przychody Funduszu Pracy stopniowo zwiększały się w okresie 2022-2025. W 2025 r. osiągnęły 12 014,6 mln zł, czyli o 34,4% więcej niż trzy lata wcześniej. Głównym ich źródłem były obowiązkowe składki od pracodawców, które wyniosły 10 303,5 mln zł, tj. więcej o 40% niż w 2022 r. W 2025 r. Fundusz otrzymał również środki z Unii Europejskiej w wysokości 899,9 mln zł. W latach 2022-2025 kwota takich wpływów wyniosła łącznie 4291,7 mln zł. Na koniec 2025 r. Fundusz Pracy posiadał należności w wysokości 12 855,7 mln zł, w tym 12 712,4 mln zł z tytułu pożyczek udzielonych Funduszowi Solidarnościowemu w latach 2019-2020 i 2023 r.⁴⁷⁵ Należności na koniec 2025 r. były niższe o 10,6% niż na koniec poprzedniego roku, co wynikało ze spłaty pożyczek w kwocie 1500 mln zł.

Koszty Funduszu Pracy nie wykazywały stałej tendencji w latach 2022-2025. Najwyższe były w pierwszym roku analizowanego okresu, a w pozostałych latach były niższe średnio o 31,4%. W 2025 r. Fundusz zrealizował koszty w wysokości 10 755,6 mln zł, tj. niższe o 28% niż trzy lata wcześniej. W odróżnieniu od 2022 r. i 2024 r. Fundusz nie dokonywał wpłat na fundusze w BGK⁴⁷⁶. Koszty Funduszu zostały poniesione między

⁴⁷² Program ten został ustanowiony uchwałą nr 173 Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie ustanowienia programu inwestycyjnego pod nazwą „Program inwestycyjny modernizacji podmiotów leczniczych”.

⁴⁷³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 40/2026/P/26/001/KSS, Warszawa 2026.

⁴⁷⁴ Przed wejściem w życie tej ustawy podstawą funkcjonowania Funduszu Pracy była ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁴⁷⁵ Pożyczki były udzielane na podstawie art. 109l ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁴⁷⁶ W 2022 r. z jego środków wpłacono 6200 mln zł, a dwa lata później 1000 mln zł do Funduszu Pomocy.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

innymi na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu – 5645 mln zł (wzrost o 16,5% względem 2022 r.), zasiłki dla bezrobotnych łącznie ze składką na ubezpieczenia społeczne – 2906,1 mln zł (więcej o 49,8% niż trzy lata wcześniej) oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 594 mln zł (zmniejszenie o 21,2% w porównaniu z 2022 r.). W 2025 r. udział w aktywnych formach wsparcia rozpoczęło 209 tys. bezrobotnych (o 11,7% mniej niż w 2024 r.), z czego 67,3 tys. podjęło staż, 30,5 tys. zaczęło prowadzić subsydiowaną działalność gospodarczą, 27,3 tys. świadczyło prace interwencyjne, a 25,1 tys. szkolenia.

Według stanu na koniec 2025 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wyniosła 887,9 tys., co oznacza wzrost w stosunku do 31 grudnia poprzedniego roku o 12,9%. W 2025 r. w urzędach pracy zarejestrowało się 1231,3 tys. bezrobotnych (zmniejszenie o 1,5% wobec poprzedniego roku). Jednocześnie odnotowano 1129,6 tys. wyrejestrowań (o 9,8% mniej niż rok wcześniej). Przyczyną spadku wyrejestrowań w okresie letnim 2025 r. były przede wszystkim zmiany prawne wprowadzone ustawą z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, ułatwiające osobom bez pracy utrzymanie statusu bezrobotnego. Głównym powodem wyrejestrowań w 2025 r. było podjęcie pracy (60,9% wszystkich wyrejestrowań). Pracę podjęło 687,9 tys. bezrobotnych (wzrost o 10,7% w porównaniu do 2024 r.)⁴⁷⁷.

Fundusz Wsparcia Policji

Fundusz Wsparcia Policji został utworzony na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Jego środki stanowią wsparcie realizacji ustawowych zadań Policji, w szczególności poprzez pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług. Dysponują nim między innymi Komendant Główny Policji w zakresie funduszu centralnego oraz komendanci wojewódzcy policji lub Komendant Stołeczny Policji w zakresie funduszy wojewódzkich.

W 2025 r. przychody ogółem Funduszu Wsparcia Policji zostały zrealizowane w wysokości 143,9 mln zł, tj. wyższej o 28,2% niż w 2024 r. Ich główną pozycję, czyli 98,7% (142,1 mln zł), stanowiły wpłaty od jednostek samorządu terytorialnego. Udział takich wpłat nie uległ zmianie w porównaniu z poprzednim rokiem. W skontrolowanych jednostkach organizacyjnych Policji przychody Funduszu wyniosły 55,9 mln zł i były wyższe o 9,7 mln zł od przychodów zrealizowanych w 2024 r.

Fundusz Wsparcia Policji w 2025 r. poniósł koszty ogółem w kwocie 135,9 mln zł, zatem wyższej o 21,7% w porównaniu z poprzednim rokiem. Przeważały w nich koszty inwestycyjne, które wyniosły 93,3 mln zł i stanowiły 68,7% kosztów ogółem, tj. o 3,1 punktu procentowego więcej niż rok wcześniej. W skontrolowanych jednostkach organizacyjnych Policji koszty Funduszu wyniosły 47,3 mln zł, czyli mniej o 0,1 mln zł niż rok wcześniej.

NIK w kontroli przeprowadzonej w Komendach Wojewódzkich Policji w Gdańsku i Lublinie stwierdziła, że ogłoszenie o wykonaniu umowy zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych z opóźnieniem odpowiednio 73 i 76 dni, co nastąpiło wbrew art. 448 ustawy

⁴⁷⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy*, nr KSS.410.1.7.2026.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Prawo zamówień publicznych. Ponadto w pierwszej z Komend w ogłoszeniu o udzieleniu jednego zamówienia publicznego wskazano zaniżoną kwotę przetargu o 48,1 tys. zł, a w protokole postępowania (na dzień sporządzenia) zaniżoną o 59,2 tys. zł wartość brutto umowy. Z kolei w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu stwierdzono między innymi, że:

- w trzech spośród badanych 31 wydatków wykonawcom zamówień publicznych wypłacono jednorazowe zaliczki w wysokości odpowiadającej 70-80% całkowitego wynagrodzenia (łącznie 4918 tys. zł), zatem niepowiązanej z rzeczywistym postępem prac, co było nierzetelne i prowadziło do finansowania wykonawcy, a nie realizacji zamówienia publicznego; jednemu z tychże wykonawców wypłacono zaliczkę zawyżoną o 53,9 tys. zł w stosunku do umownego limitu;
- zapłatę w wysokości 186 tys. zł zrealizowano na podstawie protokołu częściowego odbioru robót, który nie potwierdzał faktycznego wykonania prac, i mimo braku dokumentów potwierdzających uregulowanie przez wykonawcę należności wobec podwykonawców⁴⁷⁸.

2. Państwowe osoby prawne

Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych, są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi na mocy odrębnych ustaw do realizacji zadań państwa i pełnienia określonych funkcji publicznych, prowadzącymi samodzielną gospodarkę w zakresie określonym ustawowo.

Tabela 46. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe osoby prawne ogółem										
Przychody, w tym	24 357,2	24 260,7	35 403,5	38 426,9	43 551,1	44 621,3	183,2	183,9	126,0	102,5
Dotacje ¹	2 525,5	2 907,5	4 516,3	3 562,6	4 192,8	4 187,1	165,8	144,0	92,7	99,9
Koszty	18 389,0	23 654,2	26 394,9	32 293,1	33 054,3	25 579,7	139,1	108,1	96,9	77,4
Wynik netto	5 940,1	553,8	8 969,7	6 118,3	10 492,3	19 050,5	320,7	3 440,0	212,4	181,6
Państwowe osoby prawne dotowane										
Przychody	16 785,7	15 978,6	26 158,5	20 694,7	24 572,1	23 265,1	138,6	145,6	88,9	94,7
Koszty	11 282,4	15 576,5	17 211,2	20 996,7	21 454,6	14 901,6	132,1	95,7	86,6	69,5
Wynik netto	5 476,8	349,8	8 909,0	- 317,5	3 113,4	8 374,1	152,9	2 394,0	94,0	269,0

⁴⁷⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji*. Nr ewid. 29/2026/P/26/001/KBN, Warszawa 2026.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan pozmianach	Wykonanie				
	mln zł									
Państwowe osoby prawne niedotowane										
Przychody	7 571,5	8 282,2	9 245,0	17 732,2	18 979,0	21 356,2	282,1	257,9	231,0	112,5
Koszty	7 106,5	8 077,8	9 183,7	11 296,4	11 599,7	10 678,1	150,3	132,2	116,3	92,1
Wynik netto	463,3	204,0	60,7	6 435,8	7 379,0	10 676,4	2 304,4	5 233,5	17 598,7	144,7

¹ Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2025 r. funkcjonowały 72 państwowe osoby prawne, których przychody i koszty zostały określone w ustawie budżetowej na 2025 r. Ponad 78% (34 817,7 mln zł) przychodów zrealizowano w trzech jednostkach (Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Rezerwy Demograficznej). Prawie 73% (18 652,8 mln zł) kosztów państwowych osób prawnych wykonano w trzech jednostkach, tj.: Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

Na przyrost przychodów państwowych osób prawnych w 2025 r. względem roku poprzedniego, który wyniósł 9217,8 mln zł, w największym stopniu złożyły się przychody Funduszu Rezerwy Demograficznej (10 326,6 mln zł), którego plan finansowy dopiero od 2025 r. zaczął być ujmowany w załączniku do ustawy budżetowej. Jednocześnie w największym stopniu obniżyły się przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (o 3648,7 mln zł, tj. o 18,5%), co było spowodowane niższymi niż w 2024 r. przychodami ze sprzedaży przez Komisję Europejską uprawnień do emisji gazów cieplarnianych i niższymi przychodami z tytułu środków otrzymanych od jednostek spoza sektora finansów publicznych.

Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej w 2025 r. otrzymały 62 państwowe osoby prawne. Stanowiły one 9,4% ich przychodów ogółem. Największe kwoty przekazano na działalność: Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – 1485,2 mln zł i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 1076,4 mln zł. Kwoty przekazane do tych dwóch jednostek stanowiły 61,2% wszystkich dotacji i środków z Unii Europejskiej przekazanych do państwowych osób prawnych.

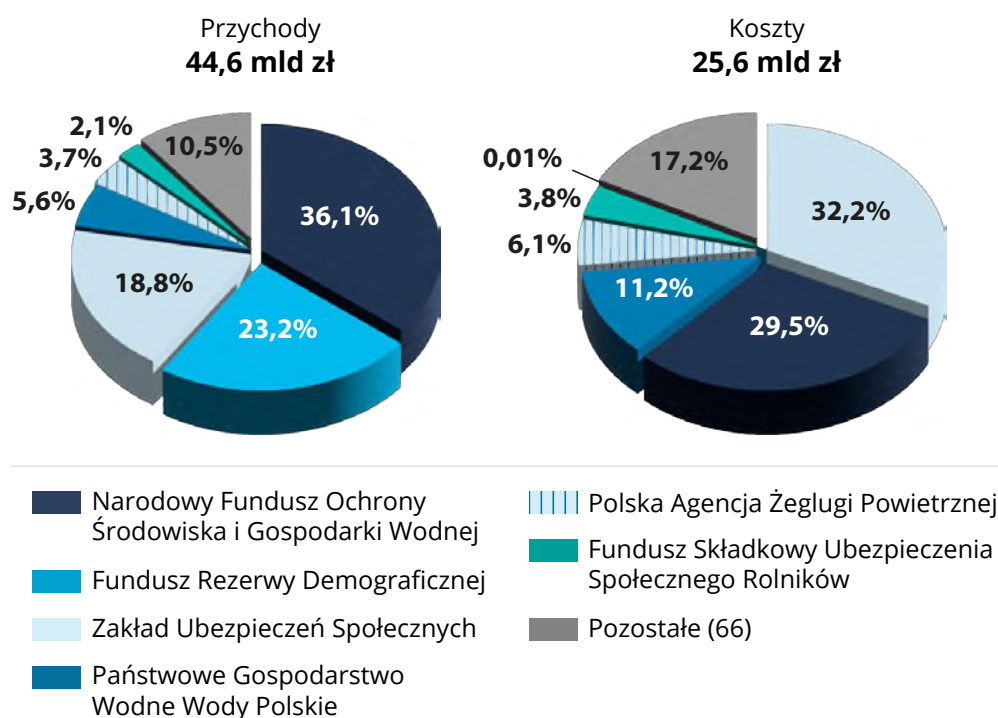
W 2025 r. państwowe osoby prawne odnotowały spadek kosztów łącznych w porównaniu do roku poprzedniego na sumę 815,2 mln zł. W największym stopniu zmniejszyły się koszty w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o 2822,9 mln zł i w Polskim Instytucie Sztuki Filmowej o 71 mln zł. Z kolei największy wzrost kosztów wystąpił w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych o 463,2 mln zł i Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie o 306,5 mln zł. Koszty trzech omawianych podmiotów, ujętych po raz pierwszy w ustawie budżetowej na rok 2025, wyniosły łącznie 1004,3 mln zł.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Dodatni wynik finansowy netto osiągnęło 50 z 72 państwowych osób prawnych, co świadczy o zdolności do samofinansowania działalności większości z nich. Najwyższy zysk netto zrealizowano w Funduszu Rezerwy Demograficznej (10 324,7 mln zł) i Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (8546,4 mln zł). Największa strata netto wystąpiła w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie (374,2 mln zł). 13 parków narodowych zakończyło rok 2025 ze stratą, a 10 z nich osiągnęło dodatni wynik finansowy netto, w tym najwyższy - Tatrzański Park Narodowy (13,6 mln zł). Wszystkie wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego wypracowały zysk netto w łącznej wysokości 45,1 mln zł.

Na koniec 2025 r. państwowe osoby prawne dysponowały środkami pieniężnymi w łącznej wysokości 31 876,3 mln zł, a przyrost tych środków w 2025 r. w porównaniu do roku poprzedniego wyniósł ponad 60%.

Infografika 84. Przychody i koszty państwowych osób prawnych w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W siedmiu skontrolowanych państwowych osobach prawnych szczegółowemu badaniu poddano próbę przychodów o wartości 1131,8 mln zł (2,5% ich przychodów ogółem) oraz kosztów – 1173 mln zł (4,6% ich kosztów ogółem). Nieprawidłowości stwierdzone w trzech jednostkach dotyczyły kosztów w kwocie 230,6 mln zł (0,9% kosztów ogółem). Na 20 zbędnych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których poniesiono w 2025 r. wydatki w kwocie 5,2 mln zł, nieprawidłowości stwierdzono w czterech na kwotę 600,9 tys. zł.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej działa na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, a jego celem jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w ustawie.

Przychody ogółem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2025 r. wyniosły 16 091,1 mln zł, tj. o blisko 20% niższe niż w poprzednim roku (19 739,8 mln zł). Największy udział w przychodach ogółem (ponad 67% - 10 807,6 mln zł), miały przychody uzyskane z tytułu prowadzonej działalności, w tym z opłat i kar środowiskowych, opłat emisyjnych oraz wpływów ze sprzedaży przez Komisję Europejską uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w wysokości 6033,7 mln zł (o 1 229,8 mln zł mniej niż rok wcześniej). Fundusz otrzymał również środki od jednostek spoza sektora finansów publicznych (2358,8 mln zł, tj. o 2808,4 mln zł mniej niż rok wcześniej) z tytułu instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, odsetki od depozytów u Ministra Finansów (1112,9 mln zł) oraz środki pochodzące z Unii Europejskiej w wysokości 1056,7 mln zł. Osiągnięcie niższych przychodów ze sprzedaży przez Komisję Europejską uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wynikało głównie z przedłużającej się oceny składanych przez Fundusz do Ministerstwa Klimatu i Środowiska wniosków o płatność oraz konieczności wydłużenia horyzontu wypłat środków z Krajowego Planu Odbudowy na obsługę umów z grantobiorcami w celu umożliwienia wykorzystania pełnej alokacji środków na finansowanie programu priorytetowego *Czyste Powietrze*.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2025 r. poniósł koszty ogółem w wysokości 7544,7 mln zł, tj. niższej niż w poprzednim roku o 27,2%. Dominującą pozycją kosztów były środki przekazane innym podmiotom na realizację programów Funduszu (7220 mln zł)⁴⁷⁹, których największą część przeznaczono na przedsięwzięcia zrealizowane w dziedzinie ochrony powietrza i zmian klimatu (6520 mln zł). Powodem niższego wykonania kosztów w porównaniu do 2024 r. była niższa realizacji zadań dotyczących w szczególności transformacji energetycznej, poprawy jakości powietrza, gospodarki w obiegu zamkniętym (gospodarowania odpadami, ochrony wód i gospodarki wodnej).

W kontroli Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2025 r. stwierdzono między innymi:

- nierzetelne przygotowanie projektu planu finansowego Funduszu na 2025 r., projektu planu kosztów organów i Biura Funduszu oraz planu inwestycyjnego, zakładającego między innymi koszty zakupu nowej siedziby w kwocie 198,8 mln zł, mimo decyzji Zarządu Funduszu o rezygnacji z zakupu nieruchomości na rzecz najmu długoterminowego;
- nierzetelne badanie wniosków w ramach programu *Mój Prąd*, co przyczyniło się do wydłużenia terminu oczekiwania przez beneficjentów na wypłaty środków (od 109 do 756 dni od daty złożenia pierwszej wersji wniosku);
- opóźnienie w dokonywaniu ocen złożonych wniosków o dofinansowanie w ramach programu *Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027*

⁴⁷⁹ Środki przekazywane są w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego i ich związkom, państwowym jednostkom budżetowym, przedsiębiorcom oraz osobom fizycznym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

- w przypadku 482 z 631 (76,4%) wynoszące od 2 do 277 dni po upływie czasu przewidzianego dla tej czynności;
- nierzetelne planowanie kosztów i wartości mierników w budżecie zadaniowym, co spowodowało znaczne odchylenia wykonania kosztów i wartości mierników względem planu po zmianach⁴⁸⁰.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Rezerwy Demograficznej

Zakład Ubezpieczeń Społecznych powołano w celu realizacji zadań związanych z finansowaniem świadczeń w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego i świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz uprawnionych osób. Jego organizację, zasady działania i finansowania reguluje ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Dysponuje on Funduszem Ubezpieczeń Społecznych, Funduszem Emerytur Pomostowych i Funduszem Rezerwy Demograficznej. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytur Pomostowych są państwowymi funduszami celowymi. Za ich pośrednictwem prowadzone są rozliczenia zbieranych składek i wypłacanych świadczeń. Fundusz Rezerwy Demograficznej jest państwową osobą prawną i stanowi rezerwową fundusz emerytalny. Jego celem jest zabezpieczenie wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia społecznego w okresach niekorzystnych zmian demograficznych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi też rozliczenia z budżetem państwa z tytułu między innymi dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i świadczeń zleconych do wypłaty, a także realizuje zadania w zakresie polityki i pomocy społecznej.

W 2025 r. przychody ogółem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako państwowej osoby prawnej wyniosły 8400 mln zł, z czego największą część, tj. 6263,1 mln zł, stanowił odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na działalność bieżącą⁴⁸¹. W latach 2022-2025 przychody Zakładu wzrosły o 33%, co wynikało głównie ze wzrostu wspomnianego odpisu o 27,5%, spowodowanego rosnącą liczbą osób pobierających świadczenia, jak i wzrostu wysokości przeciętnego świadczenia (coroczna waloryzacja świadczeń).

Koszty działalności bieżącej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w 2025 r. zrealizowano w wysokości 8246,4 mln zł, a przeważały w nich wynagrodzenia (5134,4 mln zł) i usługi obce (1290,4 mln zł). W latach 2022-2025 koszty działalności bieżącej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wzrosły o 36,2%, co było głównie spowodowane wzrostem wynagrodzeń (o 38,6%)⁴⁸².

W 2025 r. oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydały 1209,5 tys. decyzji w sprawach świadczeń w wyniku rozpatrzenia wniosków składanych po raz pierwszy, w tym 1091,1 tys. decyzji przyznających i 118,4 tys. decyzji odmownych. Najwięcej decyzji wydano

⁴⁸⁰ Wystąpienie pokontrolne po kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, nr KZN.410.1.4.2026.

⁴⁸¹ Zgodnie z art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wysokość odpisu ustala się corocznie w ustawie budżetowej na podstawie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu. Odpis obciąża fundusze wyodrębnione w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, o których mowa w art. 55 ustawy o ubezpieczeniach społecznych, tj. emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy.

⁴⁸² Przeciętne wynagrodzenie zasadnicze wzrosło z 5688 zł w 2022 r. do 7062 zł na koniec 2025 r., natomiast przeciętne zatrudnienie zwiększyło się z 43 141 osób w 2022 r. do 43 905 osób w 2025 r.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

w sprawach dotyczących: emerytur (551,6 tys.), rent rodzinnych bez rent wypadkowych (454,2 tys.), rent z tytułu niezdolności do pracy bez rent wypadkowych (87 tys.).

W 2025 r. jednostki terenowe Zakładu Ubezpieczeń Społecznych rozpatrzyły 4929,9 tys. spraw o wypłatę świadczeń krótkoterminowych i zasiłków pogrzebowych. Najwięcej spraw dotyczyło uprawnień do zasiłku chorobowego (3522,3 tys.) oraz do zasiłku opiekuńczego (531 tys.).⁴⁸³

Fundusz Rezerwy Demograficznej powołany został w 1998 r. Mimo że jest zarządzany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, posiada osobowość prawną. Przychody osiągane przez Fundusz w latach 2022-2025 miały tendencję wzrostową i w 2025 r. zostały wykonane w wysokości 10 326,6 mln zł. Były ponad siedmiokrotnie wyższe od przychodów osiągniętych w 2022 r., co wynikało głównie z wysokiego wyniku z wyceny papierów wartościowych. W 2025 r. na koszty złożyło się w całości zarządzanie środkami Funduszu, które wyniosło 1,9 mln zł. Mniejsze niż planowano wykonanie kosztów wynikało z niższej liczby transakcji zrealizowanych na akcjach notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie, co z kolei wpłynęło na zapłatę niższej prowizji. Na koniec 2025 r. Fundusz posiadał należności na kwotę 16 504,3 mln zł z tytułu pożyczek udzielonych Funduszowi Solidarnościowemu w latach 2020 i 2023 na realizację dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego, odpowiednio w kwocie 11 505 mln zł i 5000 mln zł⁴⁸⁴.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, utworzone na podstawie art. 525 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, odpowiada za zagospodarowanie wód publicznych, należących do Skarbu Państwa i krajową gospodarkę wodną. Do jego zadań należy między innymi: ochrona przed powodzią i przeciwdziałanie skutkom suszy, prowadzenie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej, utrzymanie wód i urządzeń wodnych, zapewnienie wody na potrzeby ludności, przemysłu oraz rolnictwa.

Przychody ogółem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w 2025 r. zrealizowano w kwocie 2491,9 mln zł, tj. o 17,7% wyższej (o 374,8 mln zł) niż w 2024 r. Prawie 60% ogółu przychodów stanowiły dotacje z budżetu państwa (1484 mln zł), które w 2025 r. były o blisko 350 mln zł wyższe niż w 2024 r. Istotną pozycję (27,2%) stanowiły również przychody z prowadzonej działalności (676,6 mln zł), w której największe wpływy osiągnięto z tytułu usług wodnych, określonych w art. 255 ust. 1-9 ustawy Prawo wodne (503 mln zł).

Koszty Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w 2025 r. wyniosły 2861,7 mln zł, co stanowiło 112% kosztów poniesionych w 2024 r. Niemal w całości stanowiły je koszty funkcjonowania (2858,5 mln zł), w tym usługi obce (965,5 mln zł), koszty amortyzacji (753 mln zł) i wynagrodzenia (722 mln zł). Wzrost kosztów wynikał w szczególności z realizacji przedsięwzięcia *Inwentaryzacja urządzeń melioracji wodnych oraz gruntów*

⁴⁸³ Wystąpienie pokontrolne po kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej, nr KSS.410.1.12.2026.

⁴⁸⁴ Będą podlegać spłacie odpowiednio od 30 listopada 2026 r. i 30 listopada 2028 r.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

zmeliorowanych na terenie wybranych Zarządów Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz zadań związanych z usuwaniem skutków powodzi, które wystąpiły we wrześniu 2024 r. (wzrost o 331,9 mln zł).

Założeniem reformy gospodarki wodnej wdrożonej od 2018 r. było uzyskanie samofinansowania się Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z przychodów tej jednostki, zgodnie z art. 252 ust. 1 ustawy Prawo wodne. Wyniki kontroli NIK wskazują natomiast na niecelowe wnioskowanie o wypłatę kolejnych transz dotacji podmiotowej na pokrycie kosztów działalności bieżącej, w sytuacji gdy posiadano znaczące nadwyżki wolnych środków przez cały 2025 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie otrzymało dotację podmiotową na 2025 r. w 12 transzach na sumę 793,6 mln zł, podczas gdy kwota wolnych środków na 31 grudnia 2025 r. stanowiła 96% przyznanej na 2025 r. dotacji podmiotowej. Ponadto nierzetelnie określono wysokość środków finansowych z budżetu środków europejskich niezbędnych do realizacji zaplanowanych pierwotnie 25 zadań inwestycyjnych, co w konsekwencji spowodowało wykorzystanie jedynie 19% środków unijnych (z planowanych w ustawie 509,8 mln zł wykorzystano 97,3 mln zł). Stwierdzono również między innymi, że nie zapewniono procedowania, bez zbędnej zwłoki, projektu porozumienia z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, wraz z procedurą dofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, realizowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Skutkowało to koniecznością przesunięcia terminu składania wniosków o dofinansowanie, a tym samym stworzyło realne ryzyko niezawarcia umów na realizację zadań w 2026 r.⁴⁸⁵

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia stał się państwową osobą prawną na mocy ustawy z 15 lipca 2011 r.⁴⁸⁶ Do jego głównych zadań należy przygotowywanie analiz, ekspertyz i studiów prognostycznych, opracowywanie oraz udostępnianie organom władzy publicznej informacji o istotnych wydarzeniach i procesach politycznych, społecznych i gospodarczych w otoczeniu międzynarodowym Polski. Ośrodek organizuje również badania dotyczące państw i regionów, którymi zajmuje się Ośrodek (Rosja, Europa Wschodnia i Środkowa, Kaukaz i Azja Centralna, Bałkany, Niemcy, państwa bałtyckie i nordyckie, Chiny, Turcja i Izrael).

W 2025 r. przychody ogółem Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia wyniosły 20,6 mln zł, przy czym niemal w całości pochodziły one z dotacji z budżetu państwa. Instytut zrealizował koszty w kwocie 20,5 mln zł, które w całości stanowiły koszty funkcjonowania Ośrodka, w tym 13,4 mln zł wynagrodzenia.

Wśród nieprawidłowości w działalności Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia stwierdzono między innymi nieinformowanie Ministra Finansów o dokonywanych zmianach planu finansowego, co było niezgodne z art. 30 ust. 7 pkt 1 ustawy o finansach publicznych; udzielenie zamówienia publicznego na kwotę 265,6 tys. zł z naruszeniem

⁴⁸⁵ Wystąpienie pokontrolne po kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, nr KZN.410.1.5.2026.

⁴⁸⁶ Ustawa o Ośrodku Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

przepisów art. 99 ust. 4-6 ustawy Prawo zamówień publicznych, co skutkowało ograniczeniem konkurencyjności postępowania; poniesienie niecelowych i niegospodarnych wydatków w łącznej kwocie 74,1 tys. zł na zakup komputerów, wyjazdowe narady kierownictwa Ośrodka oraz w ramach rozliczania podróży służbowych, a także nieprzestrzeganie wewnętrznych regulacji przy finansowaniu pracowników Ośrodka szkoleń i kursów⁴⁸⁷.

3. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze zgodnie z art. 18 ustawy o finansach publicznych są państwowymi osobami prawnymi tworzonymi na podstawie osobnych przepisów w celu realizacji zadań państwowych. Realizują one zadania gospodarcze, ułatwiając prowadzenie działalności interwencyjnej państwa w takich obszarach, jak rozwój rolnictwa, rozwój nauki, badań naukowych, wspieranie przedsiębiorczości czy gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa.

Tabela 47. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2022–2025¹

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przychody, w tym	27 057,1	23 020,6	19 221,7	16 785,6	18 604,4	16 953,1	62,7	73,6	88,2	91,1
Dotacje ²	9 687,5	11 219,4	12 495,8	11 992,4	13 182,9	11 917,6	123,0	106,2	95,4	90,4
Koszty	21 423,0	23 073,4	19 330,3	16 576,7	17 847,1	16 891,1	78,8	73,2	87,4	94,6
Wynik netto	5 021,2	-2 129,6	-904,2	170,6	586,5	-550,1	x	25,8	60,8	x

¹ Uwzględniono również dane Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje agencja wykonawcza Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

² Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Połowę przychodów (49,1%) i kosztów (48,6%) agencji wykonawczych zrealizowano w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Mienia Wojskowego. Źródłem finansowania zadań agencji wykonawczych w 2025 r. w 70,3% były dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej. W 2025 r. wszystkie agencje, oprócz wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, otrzymały dotację z budżetu państwa. Największe środki otrzymała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (4533 mln zł, to jest 38,5% dotacji przekazanych agencjom wykonawczym). W 2025 r. w stosunku do roku poprzedniego przychody agencji zmalały o 11,8% przy spadku wartości dotacji o 4,8%. Analizując zmiany zachodzące w tych wielkościach na przestrzeni czterech ostatnich lat widoczny jest spadek rok do roku przychodów ogółem agencji wykonawczych, jednocześnie udział

⁴⁸⁷ Wystąpienie pokontrolne po kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, nr DMW.410.1.6.2026.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

dotacji w przychodach wzrósł do poziomu 70,3% (o 35 punktów procentowych). W 2025 r. kontrolowane agencje nie otrzymały wpłat z funduszy obsługiwanych przez BGK, podczas gdy rok wcześniej przychody Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zostały zasilone z Funduszu Pomocy kwotą 2057 mln zł.

Funkcjonujące 11 agencji wykonawczych uzyskało w roku 2025 łączną nadwyżkę przychodów nad kosztami w kwocie 62 mln zł, przy czym sześć agencji uzyskało nadwyżkę⁴⁸⁸ natomiast w pięciu przypadkach koszty przewyższały przychody⁴⁸⁹. Wśród kontrolowanych agencji najwyższą nadwyżkę wypracował Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa w wysokości 483,8 mln zł, z czego na dochody budżetu państwa przekazał w 2025 r. zaliczkowo 20 mln zł, kierując się art. 22 ustawy o finansach publicznych. Z kolei największy deficyt odnotowano w Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych – minus 748,4 mln zł.

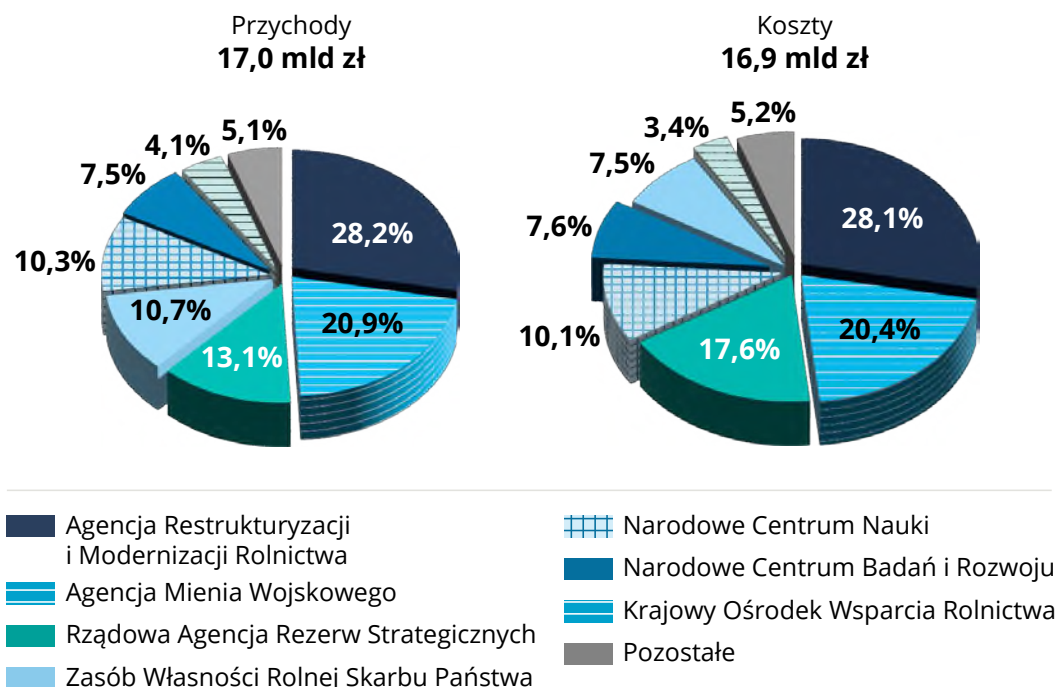
W zakresie kosztów kontrolowanych agencji największą zmianę rok do roku odnotowano w przypadku kosztów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (spadek o 3230 mln zł, tj. o 40,5%) oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (spadek o 270 mln zł, tj. o 17,6%). W 2025 r., tak jak w roku poprzednim agencje osiągnęły łącznie ujemny wynik finansowy netto, jednakże w roku bieżącym strata była o 354,1 mln zł mniejsza niż w ubiegłym. Największy wpływ na łączny wynik finansowy agencji miała strata Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych w kwocie 815,9 mln zł. Wszystkie skontrolowane przez NIK agencje uzyskały dodatni wynik finansowy netto, najwyższy osiągnęły Agencja Mienia Wojskowego i Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, odpowiednio 71,5 i 71,1 mln zł.

⁴⁸⁸ Narodowe Centrum Nauki, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

⁴⁸⁹ Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i Polska Agencja Kosmiczna.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Infografika 85. Przychody i koszty agencji wykonawczych w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała cztery spośród 11 funkcjonujących agencji wykonawczych. Badaniem objęto próbę przychodów w kwocie 754,3 mln zł, tj. 7% łącznej kwoty przychodów zrealizowanych przez te agencje. W badanej próbie należności pod kątem działań windykacyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości. Badaniem objęto także próbę 8% kosztów (807,5mln zł) tychże agencji oraz pięć zamówień publicznych na kwotę 5,4 mln zł. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalno-organizacyjny i nie wywołały negatywnych skutków finansowych.

Agencja Mienia Wojskowego

Agencja Mienia Wojskowego to agencja wykonawcza, w obecnej formie utworzona została ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, nadzorowana przez Ministra Obrony Narodowej, wykonująca zadania własne oraz zlecone przez Ministra Obrony Narodowej z zakresu administracji rządowej.

Zrealizowane w 2025 r. przychody Agencji wyniosły 3541,9 mln zł i były wyższe o 4,1% od uzyskanych w 2024 r. (3403 mln zł). Największy udział w przychodach Agencji Mienia Wojskowego miały dotacje, udział ten stanowił 85,6% przychodów ogółem jednostki. Pozostałe przychody Agencji w wysokości 424 mln zł pochodziły przede wszystkim z pro-

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

wadzonej działalności⁴⁹⁰ (12% ogółem przychodów). Analiza zmian w wartości zrealizowanych przychodów i dotacji w ostatnich czterech latach wykazuje sukcesywny wzrost przychodów (o 77,3% w stosunku do 2022 r.) i dotacji (o 93,5% w stosunku do 2022 r.), co jednoznacznie wskazuje na wzrost zaangażowania Skarbu Państwa w działalność Agencji.

W 2025 r. koszty Agencji wyniosły 3454 mln zł i były o 3,1% wyższe od wykonania w 2024 r. (3351 mln zł). W strukturze kosztów przeważał udział kosztów realizacji zadań (81,4%)⁴⁹¹, głównie związanych z zapewnieniem miejsc zakwaterowania dla żołnierzy oraz realizacją zadań zleconych przez Ministra Obrony Narodowej (2812,4 mln zł).

Stwierdzona w ramach kontroli nieprawidłowość miała charakter formalny i polegała na przedłożeniu Ministrowi Obrony Narodowej w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej projektów planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego bez opinii Rady Nadzorczej⁴⁹².

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa powstała by wspomóc rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich na podstawie ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Głównym zadaniem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest dokonywanie płatności z udziałem środków Unii Europejskiej oraz świadczenie pomocy finansowej na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich wynikającej z planu finansowego.

W 2025 r. zrealizowane przychody wyniosły 4785,1 mln zł były niższe o 3064,1 mln zł, tj. o 39%, od przychodów wykonanych w 2024 r. (7849,2 mln zł). W 2024 r. Agencja otrzymała ze środków Funduszu Pomocy na realizację zadań pomocy krajowej kwotę 2057 mln zł⁴⁹³. W 2025 r. niższa (o 1231,8 mln zł) była również dotacja celowa na realizację zadań ustawowych, co spowodowane było mniejszym zapotrzebowaniem na środki w zakresie niektórych zadań i zakończeniem realizacji części zadań z końcem 2024 r. Łącznie przychody z tytułu dotacji podmiotowej i celowych otrzymane z budżetu państwa zrealizowano w kwocie 4533 mln zł, co stanowiło 94,7% zrealizowanych przychodów ogółem Agencji.

W 2025 r. poniesione przez Agencję koszty ogółem wyniosły 4754,4 mln zł i w porównaniu do wykonania kosztów w 2024 r. (7984,5 mln zł) były niższe o 3230,1 mln zł, z uwagi na niższe o 3409,9 mln zł, tj. o 58,8%, koszty realizacji zadań. Było to spowodowane zakończeniem realizacji części zadań z końcem 2024 r., między innymi pomocy finansowej dla producenta rolnego na szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem w roku

⁴⁹⁰ Były to m.in. przychody z tytułu najmu oraz sprzedaży nieruchomości i pozostałego mienia trwałego.

⁴⁹¹ Między innymi wypłaty świadczeń mieszkaniowych – 1339,8 mln zł, wypłaty odprawy mieszkaniowej – 812 mln zł i zadania inwestycyjne dla Sił Zbrojnych – 504 mln zł.

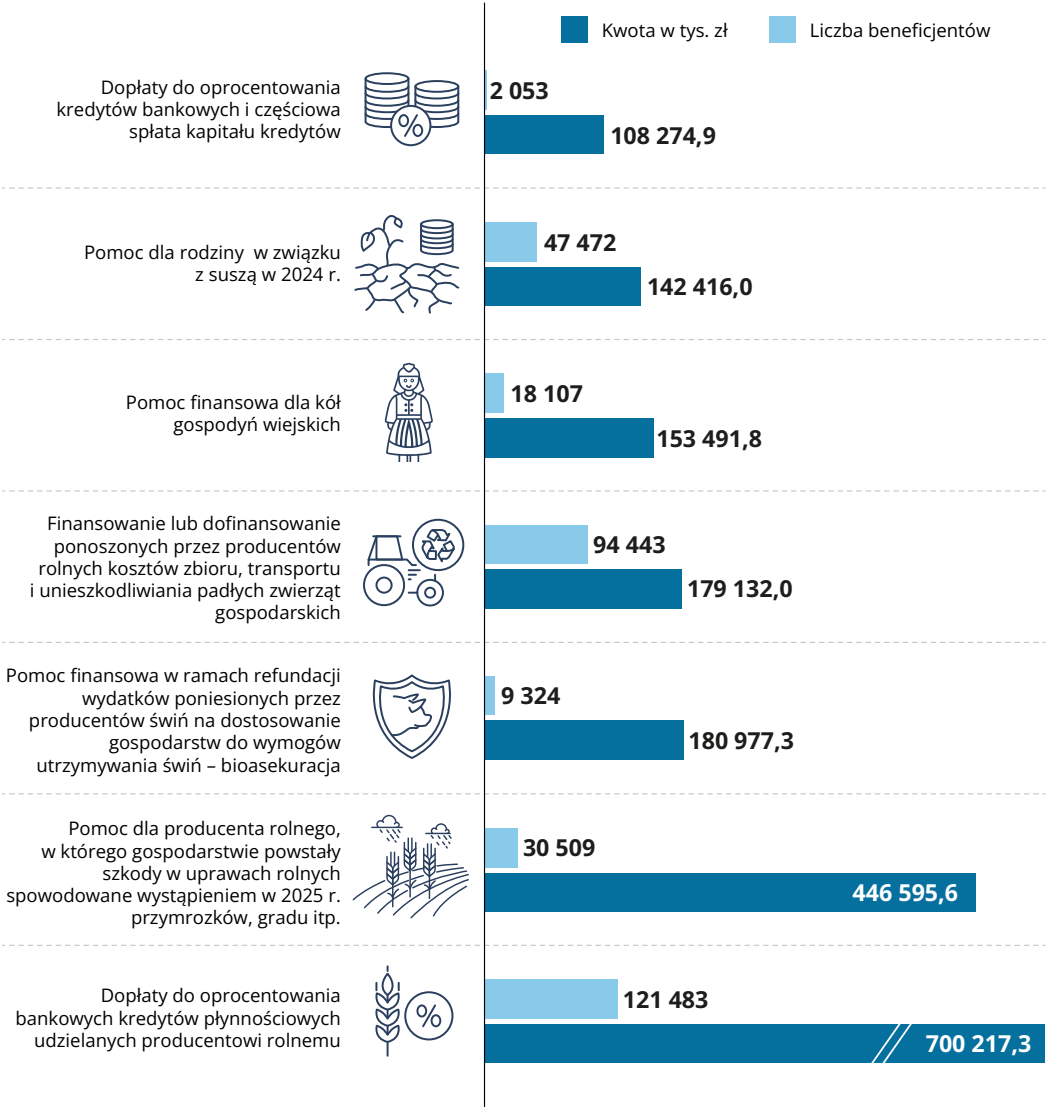
⁴⁹² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego*, nr KBN.410.1.18.2026.

⁴⁹³ Środki przekazane z Funduszu Pomocy w roku 2024 były niższe o 64,6% niż w 2023 r.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

2023 niekorzystnych warunków atmosferycznych, pomocy dla producentów kukurydzy, pomocy dla producentów rolnych, u których powstały szkody z tytułu niekorzystnych warunków atmosferycznych w 2024 r. i wystąpieniem stanu klęski powodzi we wrześniu 2024 r.; a także mniejszym wykorzystaniem środków w zakresie niektórych zadań, między innymi dopłat do oprocentowania kredytów skupowych, dopłat do oprocentowania bankowych kredytów płynnościowych, dopłat do oprocentowania kredytów bankowych i częściowej spłaty kapitału kredytów⁴⁹⁴.

Infografika 86. Efekty realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

⁴⁹⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, nr KZN.410.1.7.2026.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował zadania w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich.

W 2025 r. przychody Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wyniosły 686,6 mln zł, z tego 650,8 mln zł to środki pochodzące z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W porównaniu do roku ubiegłego przychody ogółem wzrosły o 3,1% natomiast środki z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa o 1,9%. Poniesione przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa koszty wyniosły 571,5 mln zł, w tym 503,7 mln zł stanowiły koszty jego funkcjonowania, tj. między innymi wynagrodzenia w kwocie 311,8 mln zł. Wydatki zostały poniesione na realizację zadań w zakresie: wspierania rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą (27 mln zł), działania w zakresie promocji produktów rolnych, rolno-spożywczych, hodowli roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich (18,2 mln zł), restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (10 mln zł), a także na wsparcie działań na rzecz odnawialnych źródeł energii, w szczególności w rolnictwie (2,5 mln zł).

Ponadto w 2025 r. ze środków ujętych w planie finansowym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa finansowano obsługę 10 branżowych funduszy promocji produktów rolno-spożywczych wspierających marketing rolny, wzrost spożycia i wzmocnienie wizerunku polskich produktów rolno-spożywczych, a także na obsługę Funduszu Ochrony Rolnictwa.

W 2025 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako beneficjent *Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027* był odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzanie przetargów na dostawy artykułów spożywczych do magazynów organizacji partnerskich o zasięgu ogólnopolskim lub ponadregionalnym. Z kolei jako instytucja pośrednicząca odpowiadał za nadzór nad dostawami żywności przez wykonawców oraz nad dystrybucją żywności wśród osób najbardziej potrzebujących i działaniami na rzecz włączenia społecznego, realizowanymi przez organizacje partnerskie. W ramach tego *Programu* wydatkował 394,1 mln zł, głównie na realizację umów dotyczących dostawy 48,9 tys. ton 18 artykułów spożywczych dla około 1 mln najbardziej potrzebujących osób.

W 2025 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował zadania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jako zadania delegowane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, między innymi *Program dla szkół, Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych, Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości, Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym*.

W toku kontroli stwierdzono, że 22 umowy zlecenia na łączną kwotę 603,7 tys. zł, zawarte przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie zapewniały możliwości rzetelnej i obiek-

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

tywnej oceny zakresu realizacji ich przedmiotu oraz adekwatności wypłacanego w związku z ich realizacją wynagrodzenia do faktycznie wykonywanych czynności⁴⁹⁵.

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa powołany został ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zasobem dysponował Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, który prowadził gospodarkę finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa odrębnie od własnej gospodarki finansowej. W 2025 r. przychody ogółem Zasobu zostały zrealizowane w wysokości 1818,2 mln zł, w tym przychody z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu – 783,8 mln zł i przychody ze sprzedaży mienia Zasobu – 642,8 mln zł. W porównaniu do 2024 r. przychody ogółem były niższe o 1,2% tj. o 22,7 mln zł. W 2025 r. poniesione ogółem koszty wyniosły 1265,4 mln zł, w tym koszty gospodarowania mieniem Zasobu – 466,5 mln zł i środki na koszty funkcjonowania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – 650,8 mln zł. Koszty gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa były niższe o 32,8% tj. o 228,1 mln zł w porównaniu do kosztów z tego tytułu zrealizowanych w 2024 r. Wynikało to głównie z utworzenia niższych rezerw na pewne lub prawdopodobne straty z operacji gospodarczych oraz odpisów aktualizujących wartość należności. Środki na pokrycie kosztów funkcjonowania Krajowego Ośrodka Wspierania Rolnictwa były wyższe w stosunku do 2024 r. o 12,4 mln zł tj. 1,9%.

4. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucje gospodarki budżetowej to jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, utworzone w celu realizacji zadań publicznych. Zadania te wykonują odpłatnie, pokrywając koszty prowadzonej działalności z uzyskanych przychodów. Mogą także otrzymywać dotacje z budżetu państwa, jeśli tak stanowią odrębne ustawy oraz uzyskiwać przychody z odsetek od wolnych środków przekazanych w depozyt. Prawo tworzenia instytucji gospodarki budżetowej posiadają wyłącznie ministrowie, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz organy lub kierownicy jednostek, wobec których Minister Finansów ma obowiązek włączenia dochodów i wydatków na rok następny do projektu ustawy budżetowej. Zasadnicza część ich działalności dotyczy wykonywania zadań na rzecz organów założycielskich.

⁴⁹⁵ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – Wykonanie planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, nr KZN.410.1.8.2026.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 48 Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody, w tym	2 556,5	2 123,5	1 749,3	2 006,1	1 682,0	1 576,6	61,7	74,2	90,1	93,7
Dotacje ¹	882,8	722,5	548,5	591,5	395,5	395,2	44,8	54,7	72,1	99,9
Koszty	2 504,6	2 073,5	1 735,7	2 055,0	1 707,7	1 557,8	62,2	75,1	89,7	91,2
Wynik netto	40,5	42,5	10,0	-49,4	-29,5	13,1	32,3	30,7	130,3	x

¹ Dotacje z budżetu państwa.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W ostatnich trzech latach odnotowano tendencję malejącą przychodów instytucji gospodarki budżetowej, które od 2022 r. zmalały o blisko 980 mln zł. Wpływ na to miała między innymi likwidacja trzech z dwunastu instytucji gospodarki budżetowej, w szczególności Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „Mazovia”, której przychody zrealizowane w 2022 r., tj. ostatnim roku funkcjonowania, sięgnęły kwoty 397,8 mln zł. W tym okresie znacząco (o ponad 790 mln zł) zmalały również przychody Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. W 2025 r. prawie 40% przychodów wszystkich instytucji gospodarki budżetowych wygenerowanych zostało w Centralnym Ośrodku Informatyki, który większość przychodów uzyskuje ze świadczenia usług na rzecz swojego organu założycielskiego, tj. ministra właściwego do spraw cyfryzacji.

Trzy instytucje zasilane były dotacjami z budżetu państwa, tj. Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Centralny Ośrodek Sportu oraz Centrum Obsługi Administracji Rządowej. Kwota otrzymanych przez te instytucje dotacji w 2025 r. wyniosła 395,2 mln zł i stanowiła ponad połowę zrealizowanych przez nie przychodów (779,1 mln zł). Zdecydowana większość z tych dotacji – 82% – trafiła do Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

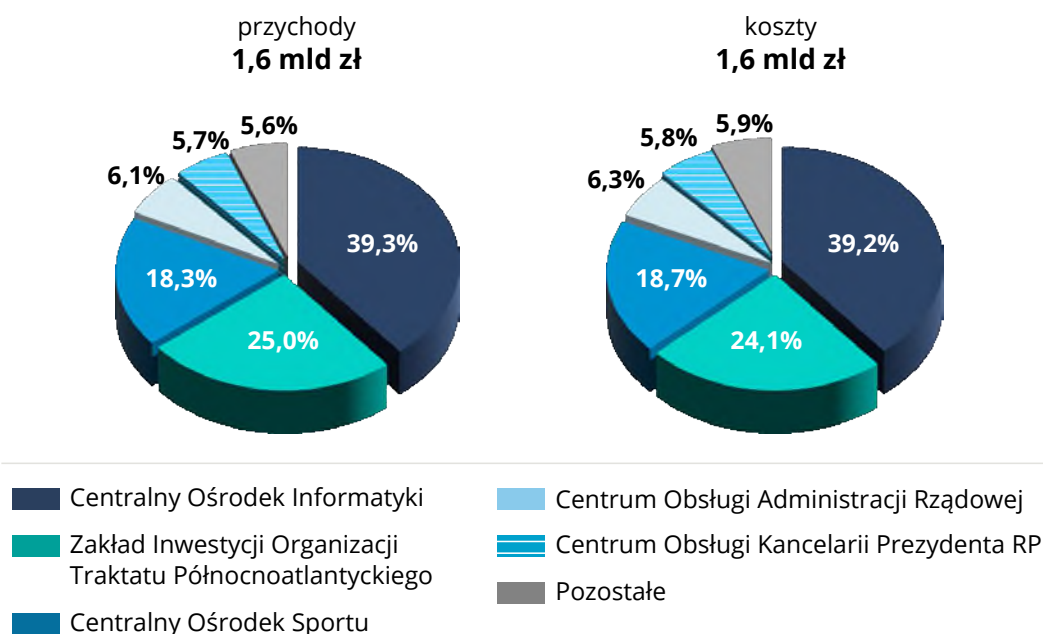
W latach 2022-2025 odnotowano tendencję malejącą kosztów instytucji gospodarki budżetowej. W sumie od 2022 r. zmalały one o 946,8 mln zł, w największym stopniu w Zakładzie Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (o ponad 800 mln zł, tylko ostatnim roku zmniejszenie kosztów wyniosło 211,5 mln zł), co wynikało z niższych nakładów na wydatki inwestycyjne w Programie NSIP⁴⁹⁶ i utrzymanie obiektów. Wpływ na to miała również likwidacja trzech instytucji gospodarki budżetowej, szczególnie Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „Mazovia” (koszty rzędu 380 mln zł). Jednocześnie koszty Centralnego Ośrodka Informatyki wzrosły o blisko 75% w porównaniu do 2022 r. (o 254,8 mln zł), przy czym wynagrodzenia osobowe o 213,3 mln zł.

⁴⁹⁶ NATO Security Investment Programme.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Ogółem instytucje gospodarki budżetowej osiągnęły dodatni wynik finansowy netto w kwocie 13,1 mln zł, przy czym najwyższy z nich wygenerował Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (17,5 mln zł). Stan środków pieniężnych na koniec 2025 r. wszystkich instytucji gospodarki budżetowej wynosił 639,5 mln zł i był o 9,7% wyższy niż rok wcześniej.

Infografika 87. Przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Centrum Zakupów dla Sądownictwa

Powstałe w 2012 r. Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej⁴⁹⁷, skupia się na kompleksowej organizacji procesów zamówień publicznych o charakterze centralnym na rzecz jednostek wymiaru sprawiedliwości w całym kraju, w szczególności sądów powszechnych. Zamówienia dotyczyły głównie zagadnień z obszaru informatyzacji i cyberbezpieczeństwa realizowanych również na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości.

Przychody Centrum wyniosły 12,8 mln zł i były wyższe o 17,8% niż rok wcześniej. Większe przychody Centrum osiągnęło z tytułu organizacji procesów zamówień publicznych, tj. postępowań centralnych oraz za nadzór nad realizacją umów, co było wynikiem zwiększających się potrzeb Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek mu podległych.

W 2025 r. koszty Centrum Zakupów dla Sądownictwa wyniosły 12,1 mln zł i były wyższe o 1,7 mln zł (16%) w porównaniu do 2024 r., na co wpłynął ponad 14% wzrost wynagrodzeń⁴⁹⁸. Najwyższa Izba Kontroli zbadała próbę 2,7 mln zł przychodów uzyskanych

⁴⁹⁷ Powołane Zarządzeniem Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 11 stycznia 2012 r.

⁴⁹⁸ Nastąpił za zgodą organu założycielskiego w porozumieniu z Ministrem Finansów.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

w 2025 r. z prowadzonej działalności, co stanowiło 21,1% ogółu przychodów oraz 0,9 mln zł poniesionych kosztów (7,4%), a także trzy postępowania o udzielenia zamówień publicznych na kwotę 0,3 mln zł, nie stwierdzając nieprawidłowości⁴⁹⁹. W 2025 r. prawidłowo gospodarowano wolnymi środkami.

⁴⁹⁹ Wystąpienie pokontrolne po kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej*, nr DMK.410.1.4.2026.

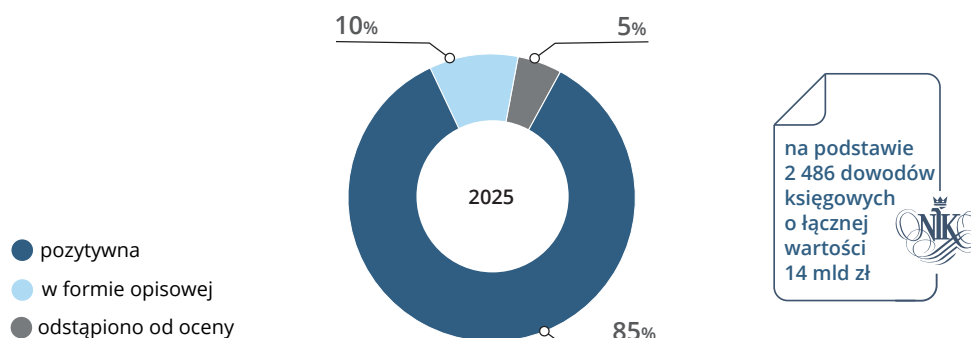
ROZDZIAŁ VI

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

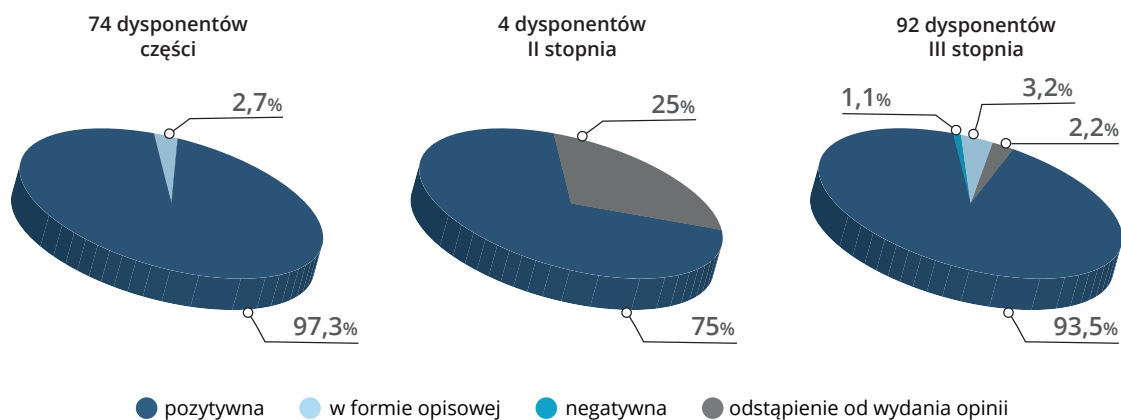
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej
2. Księgi rachunkowe
3. Sprawozdawczość budżetowa



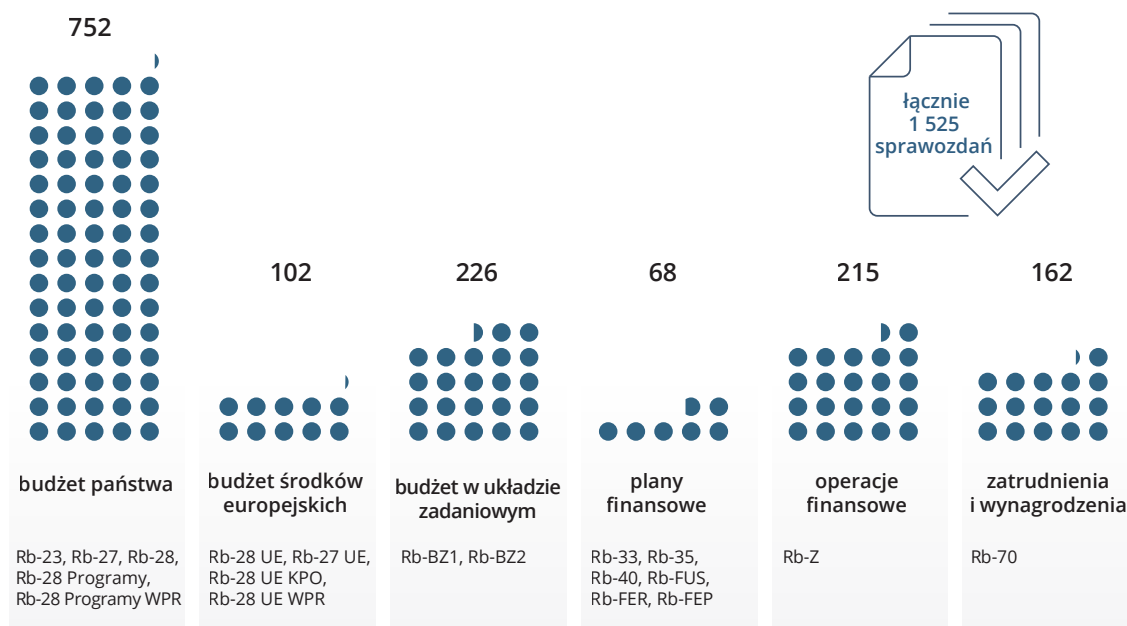
Ocena NIK o prawidłowości zbadanych ksiąg rachunkowych u 20 dysponentów



Opinia NIK o zbadanych sprawozdaniach



Liczba zbadanych sprawozdań budżetowych i finansowych



- **Sporządzone przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2025 r. zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz obowiązujących zasad prawnych, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli kolejny rok z rzędu zwraca uwagę, że sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających jednoznacznie i przejrzysto na faktyczny stan finansów publicznych.**
- **Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie prawidłowość ksiąg rachunkowych prowadzonych przez 17 z 20 (85%) kontrolowanych dysponentów, w tym siedmiu dysponentów części budżetowych oraz dziesięciu dysponentów III stopnia.**
- **Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 72 kontrolowanych dysponentów części budżetowych (97,3%), trzech dysponentów II stopnia (75%) oraz 86 dysponentów III stopnia (93,5%).**

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej

Rada Ministrów zgodnie z art. 226 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Wykonując powyższy obowiązek oraz na podstawie art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2025.

Sprawozdanie zawierało:

- wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- dochody i wydatki wynikające z zamknięć rachunków budżetu państwa, sporządzone według szczegółowości i układu ustawy budżetowej,
- przychody i koszty państwowych funduszy celowych,
- przychody i koszty agencji wykonawczych,
- przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej,
- przychody i koszty jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Do sprawozdania Rada Ministrów dołączyła również:

- omówienie wykonania budżetu państwa, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;
- informację o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego;
- omówienie wielkości środków własnych Unii Europejskiej, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;
- informacje dotyczące otrzymanych i wydatkowanych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

- omówienie wykonania planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw;
- sprawozdanie dotyczące przestrzegania zasady stanowiącej, iż kwota państwowego długu publicznego nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto w danym roku budżetowym oraz
- informację dotyczącą kwot długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych.

Podstawą sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej były przede wszystkim sprawozdania sporządzone zgodnie z zasadami sprawozdawczości budżetowej określonymi przez Ministra Finansów na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj.:

- łączne sprawozdania z wykonania budżetu państwa, sporządzane przez dysponentów części budżetowych na podstawie sprawozdań budżetowych własnych oraz dysponentów II i III stopnia,
- sprawozdania dysponentów państwowych funduszy celowych, dyrektorów instytucji gospodarki budżetowej oraz organów wykonawczych agencji wykonawczych,
- sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Najwyższa Izba Kontroli wydała opinię o sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej na rok 2025 na podstawie:

- sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach wybranych elementów systemu kontroli zarządczej w celu upewnienia się, czy system ten zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań;
- sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach, czy dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz czy sprawozdania sporządzono terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
- przeprowadzenia u ośmiu dysponentów części budżetowych i 12 dysponentów III stopnia szczegółowego badania ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań;
- sprawdzenia zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej dotyczących podstawowych wielkości budżetu państwa z mającymi odpowiednio zastosowanie danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w układzie zadaniowym oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wykonaniu ustawy budżetowej na rok 2025, w tym

wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa, a także o realizacji planów finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że:

- z powodu utrzymującej się skali zastosowania mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu (szczegółowo opisanych w poszczególnych rozdziałach niniejszej analizy) sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających jednoznacznie i przejrzysto na faktyczny stan finansów publicznych;
- w sprawozdaniu został wprowadznie przedstawiony wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wraz z podaniem wyniku poszczególnych podsektorów i ogólnym wskazaniem przyczyn zmiany wyniku w odniesieniu do roku poprzedniego, nie przedstawiono jednak szczegółowych danych o dochodach i wydatkach składających się na wyniki podsektorów i całego sektora; w ocenie Najwyższej Izby Kontroli powrót do prezentowania szczegółowych danych w formie tabelarycznej przyczyniłby się do zwiększenia wartości informacyjnej sprawozdania;
- w sprawozdaniu Rady Ministrów, trzeci rok z rzędu nie wykazano zobowiązań niewymagalnych wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., z tytułu środków przekazanych przez tą spółkę na realizację Krajowego Planu Odbudowy. Według stanu na koniec 2025 r. była to kwota 5,7 mld zł.

Ponadto kolejny rok z rzędu Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w omawianym sprawozdaniu w rozdziale *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* nie ujęto całości wydatków na wynagrodzenia, o czym szerzej w rozdziale IV. *Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich* pkt 4 *Zatrudnienie i wynagrodzenia*.

Wyrażona opinia o wiarygodności danych opiera się na obiektywnych dowodach uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli opartą na międzynarodowych standardach badania.

2. Księgi rachunkowe

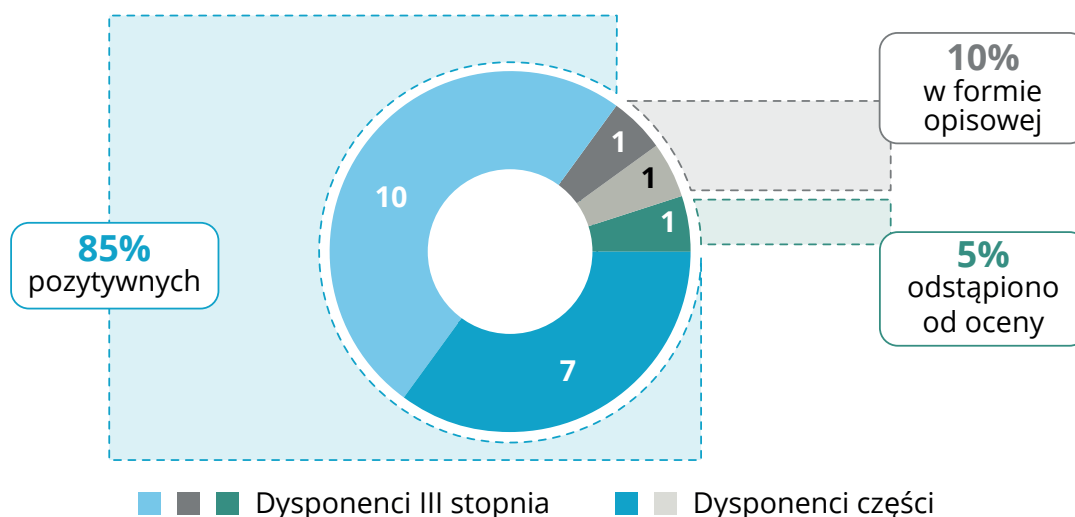
Najwyższa Izba Kontroli zbadała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych w ośmiu częściach, którymi dysponują kontrolowani wojewodowie oraz u 12 dysponentów III stopnia dobranych w sposób celowy, z uwzględnieniem wyników analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Zbadano księgi rachunkowe dysponentów następujących części budżetowych: *Województwo dolnośląskie*, *Województwo lubelskie*, *Województwo łódzkie*, *Województwo małopolskie*, *Województwo opolskie*, *Województwo podkarpackie*, *Województwo śląskie* oraz *Województwo świętokrzyskie*. Kontrolą objęto także księgi rachunkowe 12 dysponentów III stopnia, to jest księgi rachunkowe prowadzone w: Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Kancelarii Senatu, Ministerstwie Edukacji Narodowej, Agencji Uzbrojenia, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (część *Rozwój wsi*), Ministerstwie Infrastruktury (część *Gospodarka wodna*), Biurze Rzecznika Praw Pacjenta, Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy, Wojewódz-

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

kim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku, Sądach Apelacyjnych w Poznaniu i w Szczecinie oraz w Prokuraturze Regionalnej w Warszawie.

Infografika 88. Oceny zbadanych ksiąg rachunkowych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

W kontrolowanych jednostkach zbadano 2,5 tys. dowodów księgowych dotyczących zapisów o łącznej wartości 14 mld zł.

Badanie ksiąg rachunkowych obejmowało weryfikację przyjętych zasad rachunkowości oraz dokumentacji opisującej te zasady pod kątem zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości. Ocenie podlegała organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia prawidłowości i rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych. Sprawdzone zgodność sald kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2025 r. z saldami na dzień 31 grudnia 2024 r., tj. zachowanie zasady ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a także zgodność danych dziennika i zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2025 r. Zweryfikowano również prawidłowość dokumentowania operacji gospodarczych oraz sposób ich ujmowania w księgach rachunkowych w sposób trwały i zgodnie z treścią ekonomiczną, a także kompletność i sprawdzalność ksiąg rachunkowych.

Kontrolą objęto próbę dowodów księgowych dobraną metodą statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości (metoda MUS). Na wielkość próby wpłynęły także wyniki analizy ryzyka, uwzględniającej między innymi dotychczasowe wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz ocenę organizacji systemu rachunkowości. Badaniem objęto również dowody księgowe dobrane metodami niestatystycznymi, to jest w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, a także przeglądu sprawozdań budżetowych i zestawień obrotów i sald kont analitycznych w zakresie należności i zobowiązań z tytułu dochodów i wydatków budżetowych nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2025 r. oraz analizy operacji polegających na uregulowaniu

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

rozrachunków w sposób inny niż poprzez ich zapłatę (na przykład poprzez potrącenie wierzytelności czy anulowanie operacji).

Pozytywnie oceniono księgi rachunkowe 17 dysponentów (85% skontrolowanych), w których nie stwierdzono nieprawidłowości lub skala i charakter ujawnionych błędów, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych w obszarze odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. Stwierdzone w tych jednostkach nieprawidłowości polegały między innymi na:

- nieuregulowaniu w obowiązujących politykach (zasadach) rachunkowości, w tym w zakładowym planie kont, niektórych elementów organizacji ewidencji księgowej, zasad amortyzacji, czy też wykorzystania oprogramowania służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych (Sąd Apelacyjny w Poznaniu, Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Małopolski Urząd Wojewódzki, Opolski Urząd Wojewódzki oraz Łódzki Urząd Wojewódzki);
- błędach w zapisach oraz dokumentach księgowych dotyczących między innymi opisów operacji gospodarczych, błędnych dat dowodów księgowych i błędnych dat księgowania (Sąd Apelacyjny w Poznaniu oraz Lubelski Urząd Wojewódzki i Podkarpacki Urząd Wojewódzki);
- nierzetelnym sporządzaniu dowodów księgowych (Opolski Urząd Wojewódzki).

W dwóch jednostkach: Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim (w księgach dysponenta części) oraz w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta ze względu na skalę lub istotność stwierdzonych nieprawidłowości prowadzenie ksiąg rachunkowych oceniono w formie opisowej.

W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono niedostosowanie instrukcji obiegu dokumentów (dowodów księgowych) do zasad funkcjonowania dysponenta głównego, w tym dotyczących zatwierdzania dowodów księgowych i ustalania należności budżetu państwa. Nie wskazano w niej również osób odpowiedzialnych za kontrolę dowodów finansowo-księgowych pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i zatwierdzanie do wypłaty i realizacji. Ponadto nie doprecyzowano co oznacza termin przekazania (doręczenia) dokumentów na bieżąco zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie ustalono również sposobu postępowania z własnymi dowodami księgowymi będącymi podstawą ustalenia należności z tytułu kar. Konsekwencją powyższego było między innymi nieudokumentowanie zatwierdzenia dowodów księgowych w postaci zbadanych 31 decyzji Wojewody ustalających należności budżetu państwa oraz brak dla 27 zapisów księgowych prawidłowej daty wystawienia dokumentów (data wystawienia ujęta w księgach rachunkowych nie była tożsama z datą źródłowego dokumentu księgowego). Badanie ksiąg rachunkowych w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim wykazało również nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem informatycznego systemu finansowo-księgowego. Wszystkie zapisy księgowe związane z planowaniem budżetu Wojewody nie zawierały automatycznie nadanych numerów pozycji, pod którymi zostały wprowadzone do dziennika i nie były ujęte chronologicznie mimo że obowiązek taki wynika z art. 14 ust. 1, 2 i 4 ustawy o rachunkowości. Dla określonych dokumentów (wyciągów bankowych i decyzji Wojewody) nie załączono wydruków komputerowych z systemu finansowo-księgowego zawierających sposób ujęcia dowodów w księgach rachunkowych (dekretacji). Ponadto wśród osób mających dostęp do informatycznego systemu finansowo-księgowego kon-

trola wykazała siedmiu pracowników nieposiadających formalnie uprawnień do wykonywania w nim zadań⁵⁰⁰.

W Biurze Rzecznika Praw Pacjenta stwierdzono brak miesięcznego zamykania w księgach rachunkowych okresów sprawozdawczych oraz trwałego zatwierdzania zapisów księgowych, co stanowiło naruszenie art. 12 ust. 5, art. 23 ust. 1 oraz art. 24 ustawy o rachunkowości. W 2025 r. zatwierdzanie zapisów w księgach rachunkowych każdorazowo odbywało się kwartalnie, co uniemożliwiało sporządzanie miesięcznych sprawozdań budżetowych w oparciu o zatwierdzone zapisy w zamkniętym okresie sprawozdawczym. Powyższe było konsekwencją przyjęcia w polityce (zasadach) rachunkowości tej jednostki błędnych założeń na etapie konfigurowania procedur wewnętrznych. Konsekwencją powyższego było również sporządzanie comiesięcznych zestawień obrotów i sald na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych oraz okresowy brak numeracji pozycji dziennika głównego do czasu zatwierdzenia kwartalnego zapisów księgowych. W obowiązującej w jednostce polityce (zasadach) rachunkowości nie zapewniono także w sposób wystarczający odpowiednich zapisów dotyczących korespondencji kont księgowych z paragrafami klasyfikacji budżetowej. Z drugiej strony część przepisów polityki (zasad) rachunkowości nie była realizowana. Nie sporządzano bowiem, przewidzianych w tym dokumencie miesięcznych informacji z wykorzystania rezerw celowych ze środków budżetu państwa oraz środków europejskich. Kontrola w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta wykazała również istotne braki w zakresie opisów operacji gospodarczych w części zapisów księgowych oraz błędne ujmowanie wydatków na szkolenia w paragrafach klasyfikacji budżetowej, jak również błędne ich księgowanie na kontach kosztów rodzajowych⁵⁰¹.

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny ksiąg rachunkowych prowadzonych w Prokuraturze Regionalnej w Warszawie. Skala oraz charakter ujawnionych błędów, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, uprawniały do odstąpienia badania rzetelności ksiąg rachunkowych w obszarze odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. W obowiązującej polityce (zasadach) rachunkowości nie określono szczegółowych zasad sporządzania sprawozdań budżetowych okresowych i rocznych oraz zasad trwałego zapisywania danych w księgach rachunkowych niezbędnych do sporządzania tych sprawozdań, czego skutkiem było sporządzanie miesięcznych sprawozdań budżetowych na podstawie niezatwierdzonych, nieposiadających waloru trwałości, zapisów księgowych. W dokumencie tym nie uwzględniono również dokonanej w trakcie 2025 roku zmiany oprogramowania systemu finansowo-księgowego. Ponadto generowane z systemu finansowo-księgowego wydruki komputerowe nie zawierały wskazania użytkowanej wersji oprogramowania systemu finansowo-księgowego. W obowiązującej polityce (zasadach) rachunkowości nie opisano również metod wyceny wartości niematerialnych i prawnych. Salda kont księgi głównej⁵⁰² na dzień 31 grudnia 2024 r. były

⁵⁰⁰ Informacja o wynikach kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie, nr. ewid. 26/2026/P/26/001/DKI, Warszawa 2026 r.

⁵⁰¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta oraz wykonanie planu finansowego Funduszy Kompensacyjnych: Badań Klinicznych, Szczepień Ochronnych i Zdarzeń Medycznych, nr KSS.410.1.11.2026.

⁵⁰² Dotyczyło to m.in. kont: 226 – długoterminowe należności budżetowe, 300 – rozliczenie zakupu, 800 – fundusz jednostki, 901 – VAT naliczony, 914 – środki pieniężne w drodze depozyty MF, 931 – rachunki depozytowe walutowe BGK MF oraz 941 – sumy depozytowe walutowe BGK MF.

niezgodne z saldami kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2025 r., czego wynikiem było niezachowanie przez jednostkę zasady ciągłości działania. W jednostce tej nie sporządzano na koniec każdego okresu sprawozdawczego zestawień obrotów i sald, czym nie zapewniono między innymi trwałości prowadzenia ksiąg rachunkowych. Ponadto stwierdzono istotne nieprawidłowości w zakresie prawidłowości dowodów księgowych dotyczących dochodów i wydatków. Polegały one między innymi na: zastosowaniu niewłaściwej klasyfikacji budżetowej, dokonywaniu poprawek bez określenia daty przez osobę dokonującą zmian, wprowadzenia błędnych danych w postaci niewłaściwych dat operacji gospodarczej i niewłaściwych dat dowodu księgowego oraz dokonywanie w sposób błędny lub niewystarczający opisów operacji gospodarczych. We wszystkich zbadanych dowodach księgowych nie dokonywano zapisów wskazujących na miesiąc, do którego dana operacja gospodarcza powinna zostać zaksięgowana⁵⁰³.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Kontrolą rocznych sprawozdań za 2025 r. objęto następujące sprawozdania budżetowe:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sprawozdania za IV kwartał 2025 r.:

- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70).

W częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, skontrolowano także sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich oraz Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. W Instytucji Koordynującej KPO skontrolowano sprawozdanie Rb-28 UE KPO z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich ze środków pochodzących z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przeznaczonych na wsparcie o charakterze bezzwrotnym, natomiast w części, w której realizowano dochody budżetu środków europejskich skontrolowano sprawozdanie Rb-27 UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich.

⁵⁰³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Prokuratury Regionalnej w Warszawie, nr DMW.410.1.4.2026.

Zbadano sprawozdania dysponentów 74 części budżetowych, czterech dysponentów II stopnia oraz 92 dysponentów III stopnia⁵⁰⁴.

Kierownicy jednostek zobowiązani są do sporządzenia sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było skontrolowanie i wyrażenie opinii o zgodności tych sprawozdań z wymagającymi zastosowania przepisami prawa oraz sprawdzenie, czy dane wykazane w sprawozdaniach łącznych dysponenta części wynikały ze sprawozdań jednostkowych własnych i dysponentów podległych, a dane ujęte w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych dysponentów były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Badanie sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność, pozwalającą na wyrażenie opinii o ich prawidłowości. We wszystkich kontrolowanych jednostkach poprzedzone zostało ono analizą planu kont jednostki oraz zestawień obrotów i sald kont księgi głównej i kont analitycznych. Miało to na celu identyfikację wszystkich kont księgowych, na których są ewidencjonowane operacje dotyczące danych, które powinny być prezentowane w sprawozdaniach. U 20 wybranych dysponentów środków budżetu państwa (wskazanych w pkt. 2 niniejszego rozdziału) przeprowadzono również kontrolę ksiąg rachunkowych, aby upewnić się, czy księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, były prowadzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami, a dane z nich wynikające były wiarygodne.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania 72 dysponentów części budżetowych, w tym wszystkich u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych oraz trzech dysponentów II stopnia. Sprawozdania dwóch dysponentów części (2,7%) zaopiniowano w formie opisowej⁵⁰⁵, a w przypadku jednego dysponenta II stopnia, w wyniku ujawnionej skali i charakteru błędów, odstąpiono od wydania o nich opinii⁵⁰⁶.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez 86 dysponentów III stopnia (93,5% skontrolowanych), w tym 10 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Do pozostałych sprawozdań Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia. Sprawozdania trzech dysponentów (3,2%) zaopiniowano w formie opisowej⁵⁰⁷, w przypadku dwóch dysponentów odstąpiono

⁵⁰⁴ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określania ich dysponentów (ze zm.), w ramach systemu finansów publicznych funkcjonuje 89 części budżetowych (bez podziału na składowe w częściach *Sądy powszechne, Województwa i Samorządowe Kolegia Odwoławcze*). W zakresie przeprowadzonej kontroli – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.*, kontrolą objęto 74 części budżetowe, co stanowi 83,1% wszystkich części budżetowych.

⁵⁰⁵ Opinię w formie opisowej wydano w odniesieniu do sprawozdań budżetowych dysponenta części *Sprawy zagraniczne* oraz dysponenta części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

⁵⁰⁶ Odstąpiono od wydania opinii o sprawozdaniach budżetowych Prokuratury Regionalnej w Warszawie jako dysponenta II stopnia.

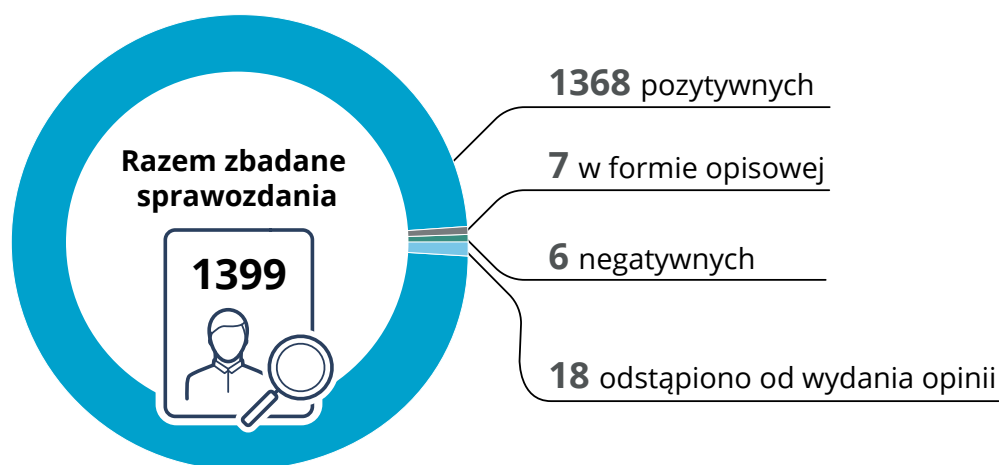
⁵⁰⁷ Opinię w formie opisowej wydano w odniesieniu do sprawozdań budżetowych Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego w Łodzi oraz Sądu Okręgowego w Koninie i Sądu Rejonowego w Koninie.

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

od wydania o nich opinii (2,2%)⁵⁰⁸, z kolei sprawozdania jednego dysponenta oceniono negatywnie⁵⁰⁹ (1,1%).

Łącznie Najwyższa Izba Kontroli zbadała 1399 sprawozdań, sporządzonych przez kontrolowanych dysponentów, zarówno jednostkowych, jak i łącznych. W 1368 (97,8%) zbadanych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości lub stwierdzone nieprawidłowości nie przekraczały przyjętych progów istotności. Jedynie siedem sprawozdań (0,5%) oceniono w formie opisowej, a sześć negatywnie (0,4%). W przypadku 18 sprawozdań odstąpiono od wydania o nich opinii (1,3%).

Infografika 89. Opinia Najwyższej Izby Kontroli o zbadanych sprawozdaniach budżetowych i finansowych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

W Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Krakowie negatywnie zaopiniowano cztery z siedmiu skontrolowanych sprawozdań. Dotyczyło to sprawozdań: Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy oraz Rb-BZ1. W pierwszym przypadku, ze względu na nieuwzględnienie dwóch należności z tytułu grzywny w celu przymuszenia na łączną kwotę 10 tys. zł, co stanowiło 175,2% wykazanych należności. Trzy pozostałe sprawozdania zostały sporządzone niezgodnie z ewidencją księgową, głównie w zakresie zobowiązań i zaangażowania, czym naruszono § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Kolejne ustalenia w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Krakowie dotyczą nieaktualnej polityki (zasad) rachunkowości oraz systemu kontroli zarządczej, który nie

⁵⁰⁸ Odstąpiono od wydania opinii o sprawozdaniach budżetowych Prokuratury Regionalnej w Warszawie jako dysponenta III stopnia oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego we Wrocławiu.

⁵⁰⁹ Opinię negatywną wydano w odniesieniu do sprawozdań Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Krakowie.

zapewniał prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Z uwagi na powyższe sprawozdawczość tej jednostki została zaopiniowana negatywnie⁵¹⁰.

Najwyższa Izba Kontroli wydała opinię negatywną również w odniesieniu do dwóch sprawozdań Rb-27 (jednostkowego i łącznego) sporządzonych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (część *Sprawy zagraniczne*) ze względu na nieprawidłowe wykazanie w tych sprawozdaniach kwoty należności w wysokości 8995,4 tys. zł jako zaległości netto, która na koniec 2025 r. nie mogła być egzekwowana. Skutkowało to wydaniem opinii o sprawozdawczości tej jednostki w formie opisowej⁵¹¹.

W formie opisowej zaopiniowano także sprawozdawczość Ministerstwa Finansów w zakresie części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego w Łodzi oraz Sądów: Okręgowego i Rejonowego w Koninie.

W Ministerstwie Finansów opisowo zaopiniowano sprawozdanie Rb-27 ze względu na nieprawidłowe wykazanie udziałów jednostek samorządu terytorialnego w zryczałtowanym podatku od przychodów ewidencjonowanych w kwocie 3790,7 mln zł, co było niezgodne z przepisami załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej⁵¹². Sprawozdanie Rb-27 opisowo oceniono również w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Łodzi. Na obniżenie oceny w tym zakresie miało wpływ ujęcie w księgach rachunkowych jednostki nieistniejących należności oraz należności wynikającej z nieostatecznej decyzji, która z uwagi na brak wskazanego terminu płatności nie powinna być ujęta w sprawozdaniu. Skutkiem powyższego było zawyżenie stanu należności oraz należności pozostałych do zapłaty na koniec 2025 r.⁵¹³.

Przesłanką do opisowej opinii sprawozdań sporządzonych w Sądzie Okręgowym i Rejonowym w Koninie były nieprawidłowości stwierdzone w ramach sprawozdań Rb-28 oraz Rb-BZ1. W sprawozdaniach Rb-28 stwierdzono, iż powstałe w trakcie roku 2025 w Sądzie Okręgowym w Koninie zobowiązania wynikające z prawomocnych wyroków dotyczących odszkodowań, zadośćuczynienia oraz z tytułu niewypłaconego w latach 2021 i 2022 wynagrodzenia w kwocie 335 tys. zł, nie zostały ujęte jako zobowiązania wymagalne, pomimo, iż nie zostały one uregulowane, a termin zapłaty minął. Z kolei stwierdzone nieprawidłowości w zakresie sprawozdań Rb-BZ1 zarówno w Sądzie Okręgowym i Rejonowym w Koninie dotyczyły braku danych i wartości miernika dla zadania 18.3.1.3 – *Wykonywanie orzeczeń wydanych przez sądy powszechne*⁵¹⁴.

⁵¹⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 22/2026/P/26/001/DMK, Warszawa 2026 r.

⁵¹¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i w części 45 – Sprawy zagraniczne*, nr KFP.410.1.8.2026 oraz KFP.410.1.22.2026.

⁵¹² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Nr ewid. 43/2026/P/26/001/KFP, Warszawa 2026.

⁵¹³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie*. Nr ewid. 39/2026/P/26/001/DLO, Warszawa 2026 r.

⁵¹⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 15 – Sądy powszechne*. Nr ewid. 31/2026/P/26/001/KBN, Warszawa 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach budżetowych w Prokuraturze Regionalnej w Warszawie (zarówno w zakresie dysponenta II jak i III stopnia) oraz w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym we Wrocławiu.

W Prokuraturze Regionalnej stwierdzono szereg nieprawidłowości, których skala i charakter uzasadniały odstąpienie od wydania opinii o sprawozdaniach budżetowych, co szczegółowo zostało opisane w podrozdziale 2. *Księgi rachunkowe*. Z kolei powodem odstąpienia od wydania opinii o sprawozdaniach budżetowych w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym we Wrocławiu był fakt, iż na moment sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych za 2025 r. oraz kwartalnych sprawozdań za IV kw. 2025 r., wszystkie zapisy księgowe znajdowały się w tzw. buforze, co oznaczało, iż przedstawione do kontroli sprawozdania zostały opracowane na podstawie zapisów księgowych nie mających trwałego charakteru tj. niezgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁵¹⁵.

Sprawozdaniem, w którym najczęściej stwierdzano nieprawidłowości było Rb-28. Poza wskazanymi już wcześniej dotyczyły one wykazania w sprawozdaniu danych niezgodnych z ewidencją księgową w zakresie zaangażowania i wykonania wydatków oraz zobowiązań (Lubelski Urząd Wojewódzki, Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie). Zidentyfikowano również nieprawidłowości związane z ujęciem wydatków w nieprawidłowych podziałkach klasyfikacji budżetowej tj. w paragrafach (*Kancelaria Sejmu*, Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Katowicach) oraz nieuwzględnienie w sprawozdaniu Rb-28 wszystkich operacji gospodarczych, w związku z nieuwjęciem trzech dowodów księgowych w księgach rachunkowych w właściwym okresie sprawozdawczym, co wpłynęło również na wystąpienie nieprawidłowości w sprawozdaniu Rb-BZ1 (Ministerstwo Infrastruktury część *Gospodarka wodna*). Nieprawidłowości w sprawozdaniu Rb-BZ1 wystąpiły również w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim i dotyczyły nierzetelnego wskazania trzech mierników dla dwóch działań tj. 2.4.1.1 – *Szkolenia i ćwiczenia administracji publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego, komunikacji kryzysowej* oraz 11.4.2.5 – *Kontrole wykonywania zadań obronnych w sektorze pozamilitarnym*.

Podobnie jak w latach poprzednich nieprawidłowości stwierdzono także w sprawozdaniach Rb-27, związane z ewidencją i prezentacją należności. W sprawozdaniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie dochody z tytułu opłat i kosztów sądowych zakwalifikowano do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej. Natomiast w Sądzie Apelacyjnym w Szczecinie wykazano stan należności niezgodny z ewidencją księgową, zaniżono bowiem stan należności których termin płatności przypadał w 2025 r., a zawyżono wartość należności, której termin przypadał na rok 2026. Zaniżenie należności w sprawozdaniu Rb-27 odnotowano także w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim, w którym to nie wykazano należności z tytułu odszkodowania za utracone mienie. Z kolei w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono zawyżenie wartości należności, których termin przypadał na rok 2026.

W Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-23 stan środków na rachunkach pozostałych oraz stan sum depozytowych wykazano w wysokościach niezgodnych ze stanem faktycznym. Ponadto wykazano, iż funkcjonujący w tej

⁵¹⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 37/2026/P/26/001/DDW, Warszawa 2026 r.

jednostce system kontroli zarządczej był na tyle nieskuteczny, iż doprowadził do braku rzetelnej kontroli nad opracowywanymi przez podległych dysponentów sprawozdaniami budżetowymi, co skutkowało wydaniem negatywnej oceny w przedmiotowym zakresie w przypadku Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Krakowie.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła także nieprawidłowości nie wpływające na prawidłowość sprawozdań rocznych. Nieprawidłowości te dotyczyły: przyjęcia polityki (zasad) rachunkowości, które nie w pełni odpowiadały wymogom wynikającym z ustawy o rachunkowości lub nie odzwierciedlały faktycznie przyjętych w jednostce rozwiązań (Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny we Wrocławiu), niesporządzenia oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za rok 2024 i 2025 (Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie) oraz nieprowadzenia szczegółowej ewidencji analitycznej (Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Łodzi).

W toku kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2025 Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny objęła badaniem sprawozdania Rb-70 za IV kwartał 2025 r. wszystkich kontrolowanych jednostek. Kontrolą objęto łącznie 162 sprawozdania (jednostkowe i łączne). Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono wyłącznie w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim. Kwoty wykazane w Rb-70 tej jednostki jako wynagrodzenie wykonane były niezgodne z sumą wszystkich list płac brutto, czego wynikiem było zaniżenie łącznego wynagrodzenia za 2025 r.

Oprócz tego, w toku przeprowadzonej kontroli budżetowej Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny stwierdziła nieprawidłowość w zakresie przekazywania środków finansowych przeznaczonych na wypłatę nagród dla funkcjonariuszy zatrudnionych w jednostkach podległych dysponentowi części *Sprawy wewnętrzne* na rachunki pomocnicze tychże jednostek (sumy na zlecenie i depozyty), w wyniku czego kwartalne sprawozdanie Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach zarówno w zakresie dysponenta części, jak i podległych mu jednostek nie obrazowało faktycznej kwoty wypłacanych świadczeń na rzecz osób w nich zatrudnionych i wpłynęło negatywnie na opracowywanie tych sprawozdań budżetowych. Szczegółowe informacje w przedmiotowym zakresie zostały opisane w rozdziale IV. *Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich* pkt 4 *Zatrudnienie i wynagrodzenia*.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli ponownie⁵¹⁶ zwraca uwagę na następujące kwestie związane z metodyką sporządzania sprawozdania Rb-70.

Po pierwsze w instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-70⁵¹⁷ występuje niespójność polegająca na odwoływaniu się w tejże instrukcji do kategorii wydatków i kosztów jednocześnie, mimo iż są to dwie różne kategorie ekonomiczne, czego skutkiem jest wykazywanie przez niektórych dysponentów pozornego przekroczenia planu wydatków, w tym w szczególności z zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne oraz zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych w terminach ustawowych, wystąpienia zobowiązań nie-

⁵¹⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 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*, nr KBF.410.1.10.2025.

⁵¹⁷ Instrukcja sporządzania sprawozdania Rb-70 określona została w załączniku 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

wymagalnych oraz konieczności skorygowania kosztów ze względu na wpływ zwolnienia lekarskiego pod koniec grudnia.

Po drugie należy zwrócić uwagę na rozbieżność konstrukcji sprawozdania Rb-70 z przepisami ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych polegającej na założeniu, że kwoty wydatków i list płac wykazane w omawianym sprawozdaniu będą zgodne. Zachodzi to tylko wówczas gdy zaliczki na podatek dochodowy i składki ZUS będą odprowadzane w tym samym miesiącu rozliczeniowym (okresie sprawozdawczym co naliczono wynagrodzenia), w sytuacji, w której obie przywołane wyżej ustawy umożliwiają uregulowanie składek i zaliczek na podatek dochodowy w terminach późniejszych, tj. w kolejnym miesiącu.

Po trzecie, w sprawozdaniu Rb-70 ujmowano wynagrodzenia dla jednej i tej samej osoby w różnych działach i rozdziałach obowiązującej klasyfikacji wydatków budżetowych, w roku 2025 w szczególności osób zaangażowanych w przygotowanie i sprawowanie Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, czego skutkiem było zniekształcanie informacji o faktycznym stanie zatrudnienia.

Kolejną kwestią jest brak uregulowania w instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-70 sytuacji, w której na podstawie art. 34¹ ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych jednostki dzielą koszty zatrudnienia w stosunku do opisanych w ww. przepisie osób w taki sposób, że jednostka, która wypłaca wynagrodzenie (i która ujmuje na swoich listach płac wynagrodzenia i składki ZUS) pomniejsza koszty i wydatki w odpowiednich pozycjach klasyfikacji budżetowej, a jednostki partycypujące w kosztach ujmują koszty i wydatki z tego tytułu, jednak nie sporządzają żadnej listy płac w przedmiotowym zakresie, czego skutkiem jest brak zgodności pomiędzy wydatkami ujętymi w odpowiednich paragrafach wskazanych w instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-70 a kwotami wynikającymi z list płac.

Skutkiem powyższego, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, opracowywane w oparciu o przyjęte założenia sprawozdanie Rb-70 nie przedstawia w chwili obecnej wiarygodnego obrazu zarówno poziomu zatrudnienia, jak i wynagrodzeń w państwowej i samorządowej sferze budżetowej.

Część nieprawidłowości stwierdzonych w sprawozdaniach kontrolowanych jednostek skorygowano w trakcie kontroli, a pozostałe nie miały istotnego wpływu na kwoty prezentowane w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 roku*.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca również uwagę na przyjęte zasady sporządzania sprawozdania Rb-28 UE KPO, które powodują, że sprawozdanie to nie przedstawia wiarygodnych informacji. Według tego sprawozdania wydatki to kwoty przekazane na realizację płatności ze środków pochodzących z KPO do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., a nie kwoty faktycznie wydatkowane przez instytucje realizujące inwestycje i reformy na realizację tych zadań czy kwoty wydatkowane przez beneficjentów. Fakt przekazania środków

do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. nie oznacza bowiem, że środki te zostaną faktycznie wydatkowane w danym okresie sprawozdawczym. Ponadto w sprawozdaniu Rb-28 UE KPO nie przewidziano wykazania zobowiązań z tytułu realizacji Krajowego Planu Odbudowy, pomimo że zobowiązania na ten cel były zaciągane w latach 2022-2025. W szczególności zobowiązaniem Skarbu Państwa związanym z realizacją planu rozwojowego są kwoty wypłacone przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na realizację inwestycji przewidzianych do finansowania z części grantowej KPO. W latach 2022-2025 Polski Fundusz Rozwoju S.A. wypłacił z tego tytułu środki w łącznej kwocie 5793,6 mln zł, a po uwzględnieniu zwrotów środków niewykorzystanych w latach 2022-2024 zobowiązanie Skarbu Państwa wobec PFR na koniec 2025 r. wynosiło 5670,5 mln zł. Zobowiązanie z tego tytułu nie zostało wykazane w żadnym innym sprawozdaniu budżetowym i tym samym nie zostało ujawnione w *Sprawozdaniu rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.*

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również sprawozdania budżetowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych i instytucji gospodarki budżetowej:

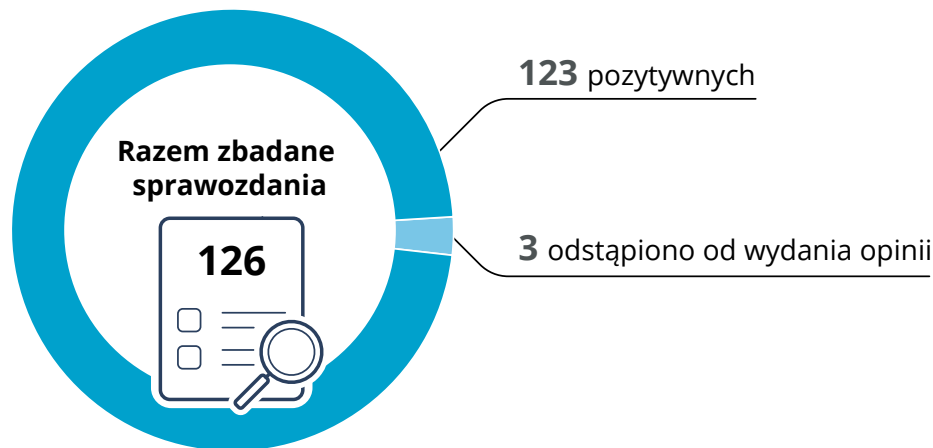
- Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego;
- Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej;
- Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej/instytucji gospodarki budżetowej/podmiotów, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych;
- Rb-FUS z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
- Rb-FEP z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych;
- Rb-FER z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego;
- Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/ agencji wykonawczej/ instytucji gospodarki budżetowej/ państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym

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

Sprawozdania z wykonania planów finansowych kontrolowanych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych oraz instytutu gospodarki budżetowej w przeważającej ilości Najwyższa izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie. Łącznie zbadano 126 sprawozdań budżetowych i finansowych, z których 123 zaopiniowano pozytywnie. Z wyjątkiem opisanych niżej przypadków w jednostkach tych nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości lub miały charakter nieistotny.

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

Infografika 90. Opinia Najwyższej Izby Kontroli o zbadanych sprawozdaniach pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Rok 2025 był kolejnym rokiem, w którym Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach sporządzonych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ze względu na niestosowanie przez tę jednostkę zasady memoriału oraz ze względu na ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych niezgodnie z ich treścią ekonomiczną. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęte w tej jednostce zasady rachunkowości powodują wysokie ryzyko prezentacji w sprawozdaniach objętych badaniem danych nieodzwierciedlających należycie sytuacji finansowej podmiotu (na przykład nieujęcie w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego Rb-40 prawidłowej kwoty dotacji oraz wykazanie w tymże sprawozdaniu ujemnych kosztów wykonania dotacji), a przeprowadzone badanie na próbie kosztów potwierdziło, że jednostka ta stosuje do części operacji zasadę kasową. W związku z niemożnością ustalenia skali skutków stosowania nieprawidłowych zasad rachunkowości w przypadku całej populacji operacji gospodarczych i nieprawidłowej prezentacji danych w odniesieniu do wszystkich sprawozdań objętych badaniem, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o tych sprawozdaniach⁵¹⁸.

W toku kontroli stwierdzono także nieprawidłowości nie mające wpływu na sprawozdawczość roczną. Dotyczyły one:

- ujmowania niektórych operacji gospodarczych w niewłaściwym okresie sprawozdawczym, operacje te miały miejsce w Funduszu Kompensacyjnym Szczepień Ochronnych, którego dysponentem jest Rzecznik Praw Pacjenta;
- nierzetelnej kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej skutkującej potwierdzeniem na dokumencie księgowym błędnej kwoty do wypłaty oraz w ośmiu przypadkach błędnych dat wskazujących na wykonanie kontroli formalno-rachunkowej przed kon-

⁵¹⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, nr KZN.410.1.4.2026.

- trolą merytoryczną w ramach Funduszu Wsparcia Policji, którego dysponentem był Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu;
- dokonywania wstępnej kontroli niektórych operacji gospodarczych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przez osoby inne niż główny księgowy jednostki na podstawie upoważnień nie pochodzących od kierownika jednostki, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli było sprzeczne z art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
 - dokonywania, podobnie jak w roku 2024, wstępnej kontroli niektórych operacji gospodarczych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie przez osoby inne niż główny księgowy lub zastępcy głównego księgowego, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli było sprzeczne z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz z uregulowaniami wewnętrznymi jednostki;
 - nie zaktualizowania polityki (zasad) rachunkowości w Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego w zakresie wskazania okresów sprawozdawczych dotyczących sporządzania i przekazywania sprawozdania z wykonania planu finansowego Rb-40.

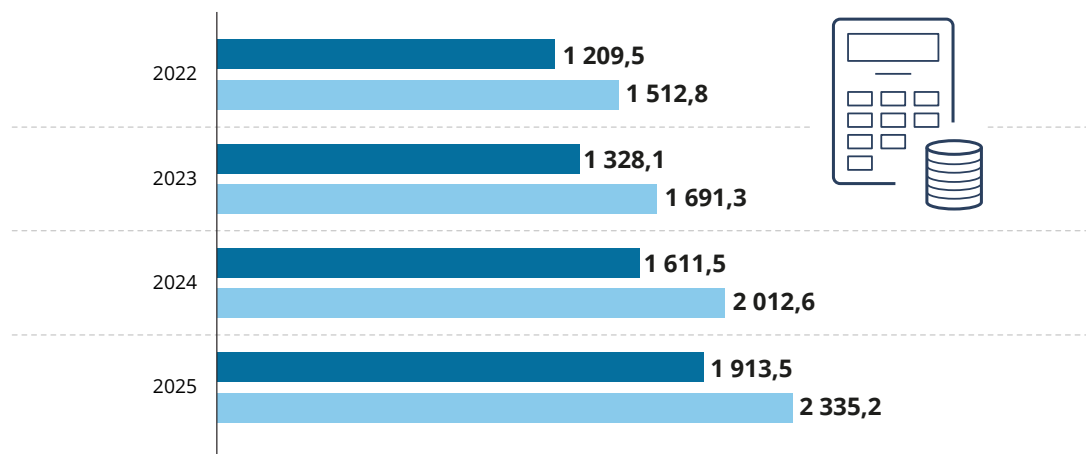
ROZDZIAŁ VII

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

1. Dług Skarbu Państwa
2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa
3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa
4. Państwowy dług publiczny
5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

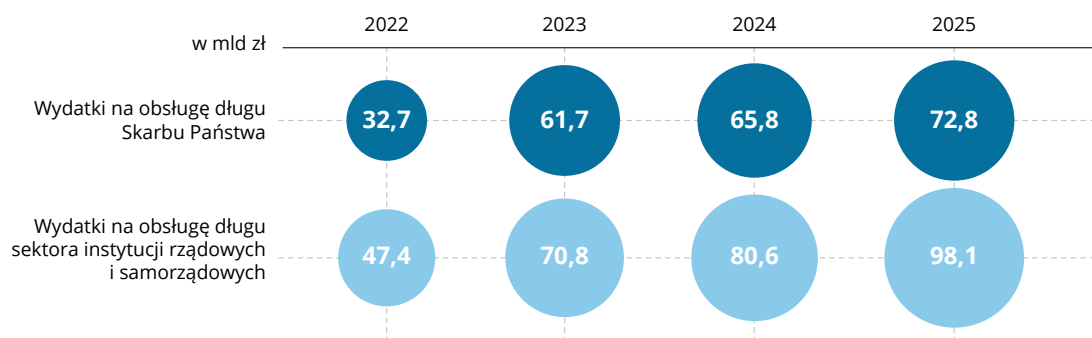
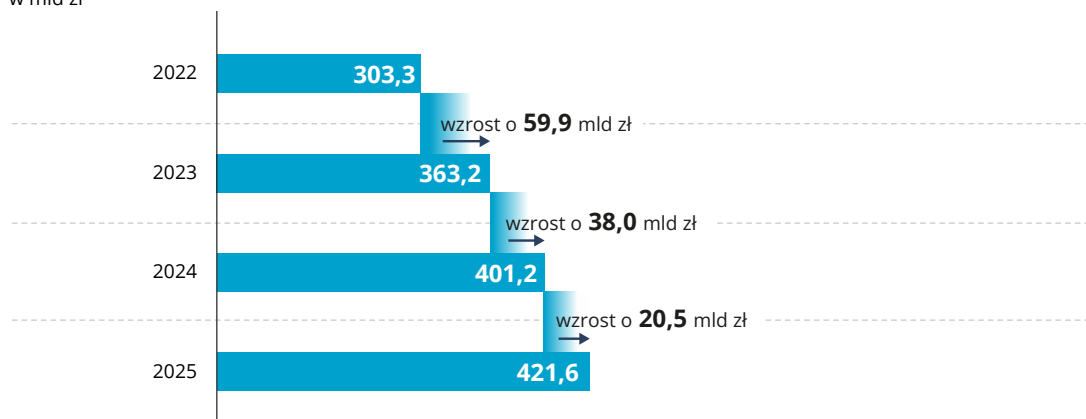


■ państwowy dług publiczny ■ dług instytucji rządowych i samorządowych
w mld zł



Różnica między wielkością państwowego długu publicznego a długiem instytucji rządowych i samorządowych

w mld zł



- **Polityka zarządzania długiem w 2025 r. skutecznie utrzymała kluczowe wskaźniki ryzyka w wyznaczonych granicach, jednak mechanizm refinansowania zobowiązań funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego nowym długiem przyczynił się do pogorszenia prognoz fiskalnych na kolejne lata.**
- **Państwowy dług publiczny na koniec 2025 r. wyniósł 1913,5 mld zł (48,9% PKB), wykazując dynamikę wzrostu trzykrotnie wyższą niż przyrost nominalnej wartości produktu krajowego brutto. Dług publiczny uwzględniający zobowiązania funduszy BGK i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. podniósłby tę relację do 59,4% PKB, co oznaczałoby niemal pełne wykorzystanie konstytucyjnego limitu zadłużenia na poziomie 60% PKB.**
- **Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, osiągając na koniec 2025 r. poziom 2335,2 mld zł praktycznie zrównał się z unijnym limitem 60% PKB. Stawia to Polskę przed istotnym wyzwaniem. Konieczne jest podjęcie pilnych działań naprawczych w obszarze finansów państwa. W 2025 r. Polska odnotowała jeden z najwyższych przyrostów długu w całej Unii Europejskiej, plasując się jednocześnie w bardziej zadłużonej połowie krajów Unii Europejskiej.**
- **W 2025 r. Skarb Państwa wykorzystał jedynie 6,9% ustawowego limitu gwarancji, jednak obraz finansów publicznych pozostaje nieprzejrzysty ze względu na skalę zobowiązań zaciągniętych poza tym limitem (ponad 578 mld zł), głównie na rzecz funduszy w BGK.**

1. Dług Skarbu Państwa

Wielkość długu Skarbu Państwa

Na koniec 2025 r. zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 1 951 939,6 mln zł i było o 19,8% (o 322 599,6 mln zł) wyższe niż na koniec roku poprzedniego, co oznacza, że roczny przyrost długu Skarbu Państwa pozostał na poziomie zbliżonym do odnotowanego na koniec 2024 r. Był on równocześnie ponad dwukrotnie wyższy niż w latach 2022–2023 kiedy to kształtował się na poziomie około 9%. Na przyrost długu Skarbu Państwa w 2025 r. istotny wpływ miała operacja spłaty zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju (34 662,3 mln zł) oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (21 552 mln zł). Zobowiązania te w latach 2022–2023 nie były ujmowane w statystykach długu Skarbu Państwa. Po wyłączeniu tego efektu (to jest kwoty 56 214,3 mln zł), skorygowana dynamika wzrostu długu Skarbu Państwa w 2025 r. wyniosła 16,4%, co nadal znacznie przewyższa wskaźniki z lat 2022–2023.

Dług Skarbu Państwa na koniec 2025 r. był wyższy o 13,9 mld zł od prognozowanego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025–2028* i niższy o 4,3 mld zł od prognozy zawartej w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026–2029*.

W porównaniu do poprzednich *Strategii*, prognoza wielkości zadłużenia zawarta w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025–2028* przygotowana została

w oparciu o dodatkowe założenia corocznego dostosowania fiskalnego umożliwiającego przestrzeganie ustalonej ścieżki wydatków netto zgodnie z wymogami rozporządzenia dotyczącego średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych (rozporządzenia 2024/1263⁵¹⁹) oraz założenia *Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028*. Wielkość długu Skarbu Państwa uwzględniająca powyższe założenia powinna być wynieść na koniec 2025 r. o 33,9 mld zł mniej niż przy założeniu pełnego wykonania limitu deficytu określonego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025. W odniesieniu do długu krajowego prognoza zakładała jego poziom na 1477,4 mld zł przy niezmienionej wielkości długu zagranicznego w wysokości 426,7 mld zł.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na nieskuteczność planowanego dostosowania fiskalnego. Określone w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* prognozy wielkości długu Skarbu Państwa na koniec 2025 r., w tym długu krajowego, okazały się za niskie i doszło do ich przekroczenia odpowiednio o 13,9 mld zł i 43,2 mld zł. Szczególnie dotyczyło to prognoz wielkości długu Skarbu Państwa przy zakładanym corocznie dostosowaniu fiskalnym umożliwiającym przestrzeganie ustalonej ścieżki wydatków netto. Przyjmując te prognozy, wielkość długu Skarbu Państwa na koniec 2025 r. powinna być niższa o 47,8 mld zł, a długu krajowego o 77,1 mld zł.

Z uwagi na konieczność wyeliminowania wzajemnych zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa, w zadłużeniu na koniec 2025 r. nie wykazano między innymi zobowiązań z tytułu:

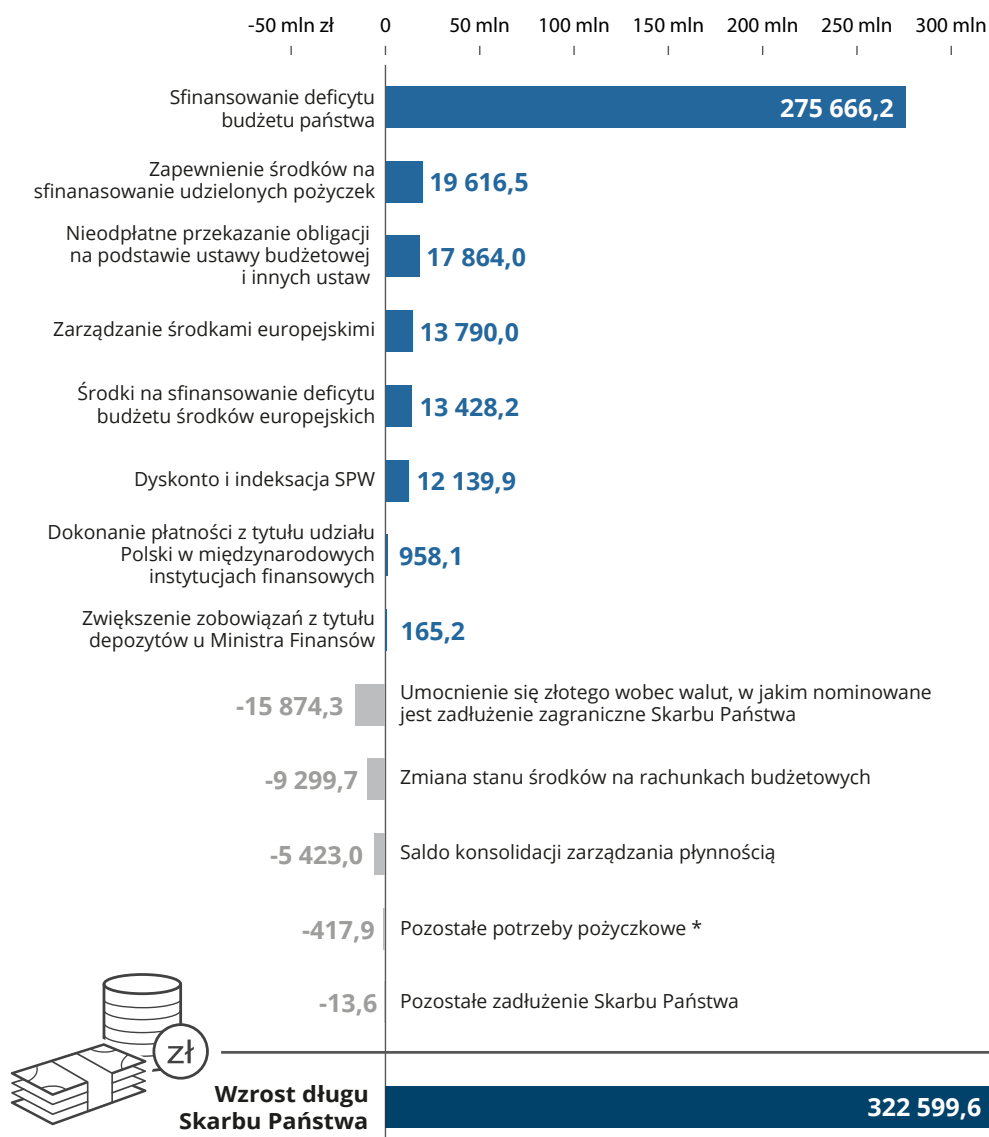
- depozytów, w tym sądowych, prokuratorskich i państwowych funduszy celowych, które zostały przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów o łącznej wartości 59 349,2 mln zł,
- pożyczek udzielonych przez Fundusz Pracy na rzecz Funduszu Solidarnościowego w wysokości 12 700 mln zł,
- obligacji skarbowych o wartości 3774,3 mln zł przekazanych do Funduszu Reprywatyzacji i do Funduszu Inwestycji Kapitałowych.

W 2025 r. na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa względem roku wcześniejszego wpłynęła konieczność sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, w tym przede wszystkim deficytu budżetu państwa w wysokości 275 666,2 mln zł. Wielkość ta w 85,5% odpowiadała za przyrost długu Skarbu Państwa.

Główne przyczyny wzrostu długu Skarbu Państwa w 2025 r. przedstawia infografika 91.

⁵¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97.

Infografika 91. Czynniki wpływające na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2025 r.



*Saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Do czynników niewynikających z potrzeb pożyczkowych netto, które w największym stopniu spowodowały w 2025 r. zwiększenie długu Skarbu Państwa należało nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych o wartości nominalnej 17 914 mln zł⁵²⁰ podmiotom uprawnionym na podstawie ustawy o budżecie na 2025 r. i innych ustaw.

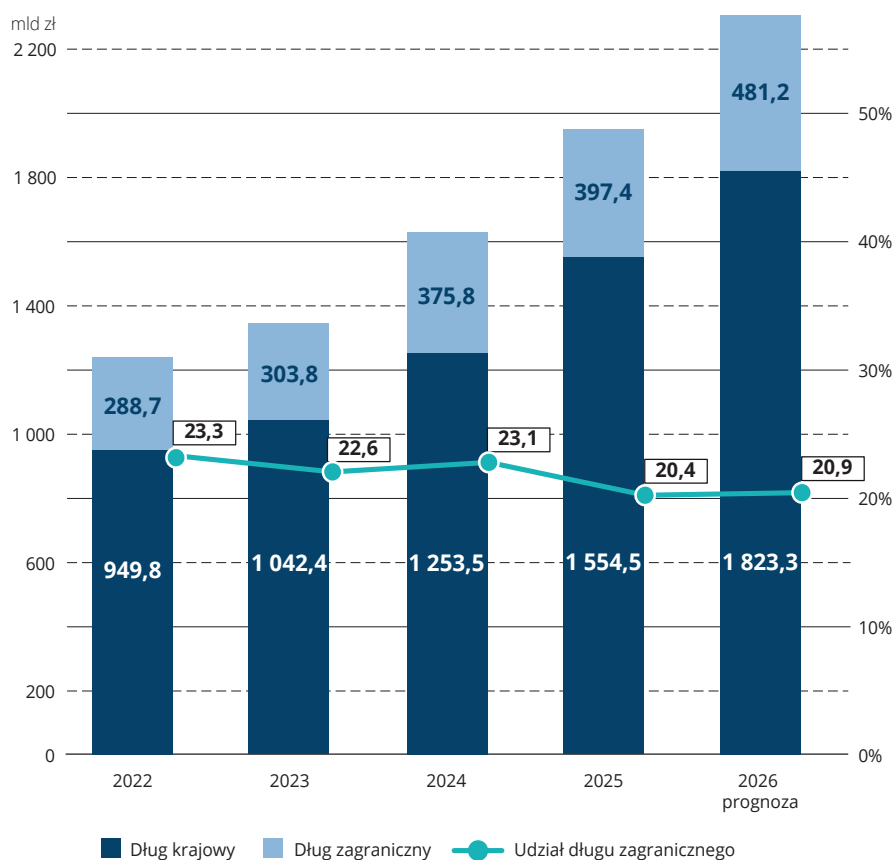
⁵²⁰ Różnica pomiędzy wartością nominalną obligacji Skarbu Państwa wynoszącą 17 914 mln zł przekazanych w 2025 r. a zmianą zadłużenia Skarbu Państwa w wysokości 17 864 mln zł wynika z wpływu operacji związanych z tymi obligacjami zrealizowanych przez ich posiadaczy (konsolidacja).

Instrumenty i miejsca emisji długu Skarbu Państwa

Głównym instrumentem zaciągania zobowiązań przez Skarb Państwa pozostały skarbowe papiery wartościowe, których udział w długu Skarbu Państwa na koniec 2025 r. stanowił 86,6% wobec 84,8% rok wcześniej. Udział kredytów i pożyczek zagranicznych zaciągniętych przez Skarb Państwa w długu ogółem wyniósł 8,8%, to jest o 0,9 punktu procentowego mniej niż na koniec 2024 r. Na koniec 2025 r. udział pozostałego długu Skarbu Państwa, obejmującego między innymi zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych i innych depozytów w zadłużeniu ogółem wyniósł 4,6%.

Jednym z założeń *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* było utrzymanie udziału długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa poniżej 25%. Utrzymanie takiej struktury długu Skarbu Państwa powoduje, że relatywnie mniejsza część długu Skarbu Państwa obciążona jest ryzykiem kursowym. Na koniec 2025 r. dług zagraniczny stanowił 20,4% zadłużenia Skarbu Państwa i zmniejszył się w ciągu roku o 2,7 punktu procentowego.

Infografika 92. Zadłużenie Skarbu Państwa według miejsca emisji i udział długu zagranicznego w zadłużeniu Skarbu Państwa w latach 2022-2025 oraz prognoza tych wielkości na koniec 2026 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz prognozy wartości zadłużenia Skarbu Państwa według miejsca emisji na koniec 2026 r. zawartej w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*, str. 45.

Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa zaciągnięty na rynku krajowym wyniósł na koniec 2025 r. 1 554 547 mln zł i był wyższy niż na koniec 2024 r. o 301 019,4 mln zł, to jest o 24%. Dominujący udział w krajowym długu Skarbu Państwa stanowiło zadłużenie z tytułu skarbowych papierów wartościowych (rynkowych i oszczędnościowych), które wyniosło 94,4% krajowego długu Skarbu Państwa i było wyższe niż na koniec 2024 r. o 1,2 punktu procentowego.

Zgodnie ze *Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025–2028*, w strukturze zadłużenia nadal przeważały instrumenty o stałej stopie, co stanowiło istotny element przyjętej polityki emisyjnej.

W 2025 r. o 28 434,8 mln zł zwiększyły się zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu emisji bonów skarbowych, które po pięciu latach przerwy ponownie znalazły się w ofercie Skarbu Państwa. Nowym instrumentem spośród skarbowych papierów wartościowych były wyemitowane 3-letnie obligacje o zmiennym oprocentowaniu oparte o wskaźnik POLSTR⁵²¹. Zadłużenie z tego tytułu na koniec 2025 r. wyniosło 4059,6 mln zł. W 2025 r. nie wprowadzono nowych rodzajów obligacji oszczędnościowych.

Dobór instrumentów dłużnych, mimo uwarunkowań rynkowych, powinien być spójny z celem Strategii zarządzania długiem. Finansowanie potrzeb pożyczkowych poprzez bony skarbowe zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zwiększa wrażliwość budżetu na zmienność kosztu pieniądza i ryzyko refinansowania, a dodatkowo generuje wyższe koszty – rentowność bonów (4,63%) przewyższała bowiem rentowność dwuletnich obligacji dyskontowych (4,41%).

Szczegółowe informacje dotyczące zadłużenia krajowego Skarbu Państwa w podziale na zastosowane przez Ministra Finansów instrumenty i inne tytuły dłużne Skarbu Państwa przedstawia poniższa tabela.

Tabela 49. Dług krajowy Skarbu Państwa według stanu na koniec roku w latach 2022–2025.

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	Zmiana 2024–2025	
	mln zł					%
Dług Skarbu Państwa	1 238 470,5	1 346 200,9	1 629 339,9	1 951 939,6	322 599,6	19,8
Dług krajowy Skarbu Państwa, z tego: (1+2)	949 785,9	1 042 418,1	1 253 527,6	1 554 547,0	301 019,4	24,0
1. Skarbowe papiery wartościowe	862 871,3	972 392,3	1 167 838,9	1 466 913,9	299 075,0	25,6
1.1. Obligacje rynkowe	778 271,8	862 295,8	1 022 355,6	1 287 996,6	265 641,0	26,0
1.1.1. Stałoprocentowe	542 970,2	595 633,6	708 940,1	924 365,2	215 425,1	30,4
1.1.2. Indeksowane	6 167,1	-	21 481,9	32 987,4	11 505,5	53,6

⁵²¹ Polish Short Term Rate to wskaźnik referencyjny, który opiera się na rzeczywistych transakcjach – jednodniowych depozytach niezabezpieczonych, zawartych pomiędzy największymi krajowymi instytucjami kredytowymi a instytucjami kredytowymi i finansowymi.

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	Zmiana 2024–2025	
	mln zł					%
1.1.3. Zmiennoprocentowe ¹	229 134,5	266 662,2	291 933,6	330 644,0	38 710,4	13,3
1.2. Obligacje oszczędnościowe	84 599,5	110 096,5	145 483,3	178 917,3	33 434,0	23,0
1.2.1. Stałoprocentowe	3 190,0	9 868,8	41 859,8	67 896,4	26 036,6	62,2
1.2.2. Zmiennoprocentowe	81 409,5	100 227,7	103 623,5	111 020,8	7 397,3	7,1
2. Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	86 914,6	70 025,9	85 688,7	87 633,1	1 944,4	2,3
depozyty jednostek sektora finansów publicznych ²	52 757,4	38 464,3	42 918,4	55 633,5	12 715,1	29,6
pozostałe depozyty ³	22 540,0	15 034,3	26 237,7	15 480,7	-10 757,1	-41,0
zobowiązania wymagalne	105,9	17,4	23,4	9,8	-13,6	-58,1
pożyczki Funduszu Solidarnościowego	11 504,3	16 504,3	16 504,3	16 504,3	0,0	0,0
przedpłaty na samochody i inne tytułu dłużne	6,9	5,5	4,9	4,9	0,0	0,0

¹ Oprocentowanie zmienne ustalane jest głównie na podstawie stawek WIBOR 6M na rynku międzybankowym.

² Depozyty przyjęte od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną, w tym depozyty sądowe.

³ Depozyty od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozyty sądowe od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozyty zabezpieczające wynikające z umów CSA (Credit Support Annex).

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Na koniec 2025 r. zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w przeliczeniu na złote wyniosło 397 392,6 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2024 r. wzrosło jedynie o 5,7%, to jest o 21 580,2 mln zł.

W 2025 r. odnotowano zmniejszenie zadłużenia z tytułu skarbowych papierów wartościowych nominowanych w jenach japońskich. Miało to związek z osłabieniem o ponad 12% kursu tej waluty wobec złotego. Pozostałe zadłużenie w walutach obcych według wartości nominalnej wzrosło o 500 mln euro i o 5500 mln dolarów amerykańskich. Ogółem zadłużenie z tytułu emisji obligacji skarbowych w walutach obcych przeliczone na złote wyniosło 224 095,7 mln zł i wzrosło w ciągu roku o 10 381,9 mln zł (o 4,9%).

Spłaty kredytów i pożyczek otrzymanych z międzynarodowych instytucji finansowych były wyższe w 2025 r. niż przychody w tego tytułu i zmniejszyły zadłużenie wobec tych podmiotów łącznie o 2561 mln zł. Dotyczyło to zadłużenia wobec Banku Światowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, które zmniejszyło się odpowiednio o 353 mln euro oraz 416 mln euro.

W 2025 r. zwiększyły się o 3950 mln euro zobowiązania wobec Unii Europejskiej z tytułu pożyczki w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Spowodowało to wzrost zadłużenia przeliczonego na złote o 15 552,2 mln zł.

W poniższej tabeli przedstawiono szczegółowo zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa z tytułu obligacji skarbowych nominowanych w walutach oraz kredytów i pożyczek zagranicznych.

Tabela 50. Stan zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa w złotych według stanu na koniec roku w latach 2022–2025.

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	Zmiana 2024–2025	
	mln zł					%
Dług Skarbu Państwa	1 238 470,5	1 346 200,9	1 629 339,9	1 951 939,6	322 599,6	19,8
Dług zagraniczny Skarbu Państwa, z tego: (1+2+3):	288 684,6	303 782,7	375 812,3	397 392,6	21 580,2	5,7
1. Skarbowe papiery wartościowe –stałoprocentowe						
euro	175 068,5	179 897,4	213 713,8	224 095,7	10 381,9	4,9
dolar amerykański	127 659,1	123 787,6	130 582,9	131 281,3	698,4	0,5
jen japoński	38 955,9	46 629,8	73 206,4	84 097,4	10 890,9	14,9
jen japoński	6 549,1	7 819,9	9 924,5	8 717,0	-1 207,4	-12,2
juan chiński	1 904,4	1 660,2	-	-	-	-
2. Kredyty i pożyczki zagraniczne	113 616,0	121 820,5	158 008,4	170 999,5	12 991,1	8,2
- Europejski Bank Inwestycyjny	31 100,1	26 581,1	26 927,9	24 879,0	-2 048,9	-7,6
- Bank Światowy	26 773,3	23 380,8	21 398,0	19 672,1	-1 725,9	-8,1
- Bank Rozwoju Rady Europy	3 046,8	3 421,3	4 138,6	5 352,4	1 213,8	29,3
- Unia Europejska	52 695,7	68 437,3	105 543,9	121 096,1	15 552,2	14,7
3. Pozostałe zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	0,0	2 064,8	4 090,2	2 297,3	-1 792,9	-43,8
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/USD)	4,4018	3,935	4,1012	3,6016	-0,4996	-12,2
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/EUR)	4,6899	4,348	4,273	4,2267	-0,0463	-1,1

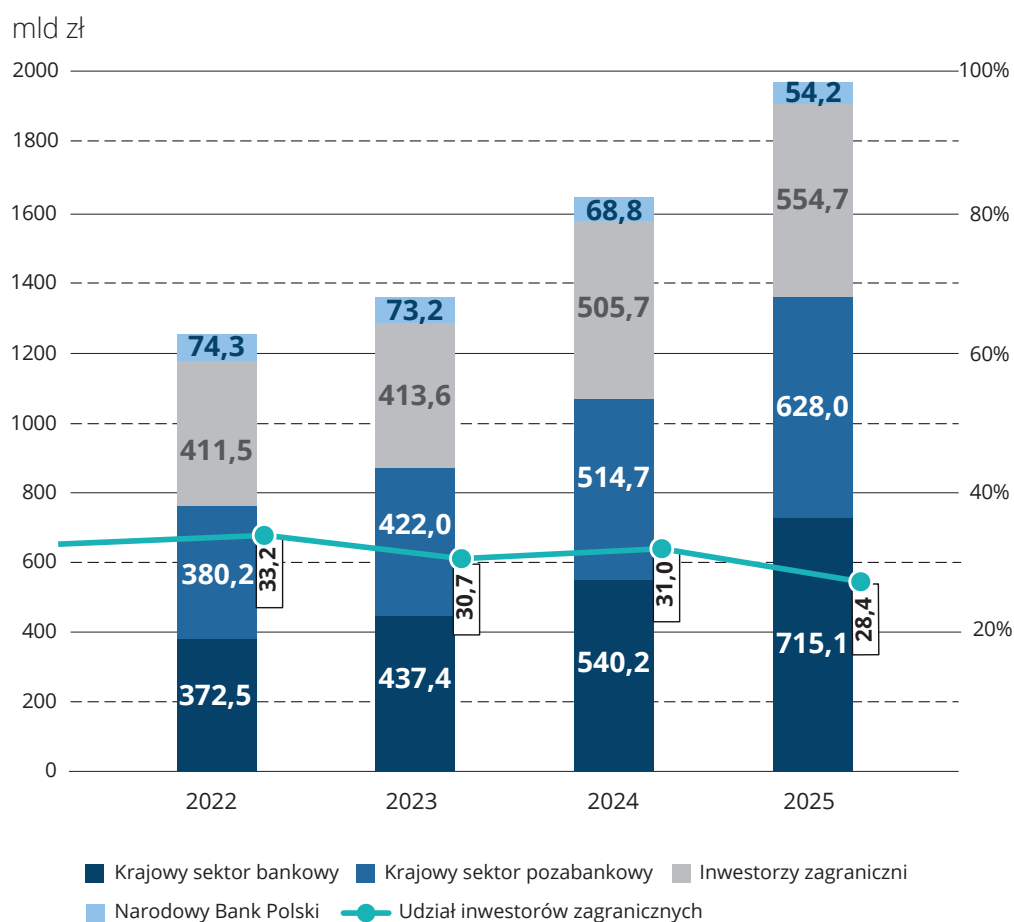
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wierzyciele Skarbu Państwa

Od 2022 r. obserwujemy dalszy systematyczny wzrost udziału zadłużenia wobec krajowych banków komercyjnych w zadłużeniu ogółem, głównie z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych. W 2025 r. udział ten stanowił 36,6%.

Od 2020 r. wierzycielem Skarbu Państwa jest Narodowy Bank Polski, który od marca 2020 r. do listopada 2021 r. prowadził skup skarbowych papierów wartościowych na rynku wtórnym. Według stanu na koniec 2025 r. zaangażowanie Narodowego Banku Polskiego zmniejszyło się do kwoty 54 186,8 mln zł, a udział w zadłużeniu Skarbu Państwa począwszy od 2022 r. sukcesywnie obniża się i na koniec 2025 r. wynosił 2,8%.

Infografika 93. Zadłużenie Skarbu Państwa w układzie podmiotowym i udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długi Skarbu Państwa w latach 2022-2025.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

Kluczowym narzędziem polityki fiskalnej państwa jest czteroletnia strategia zarządzania długiem, przygotowywana co roku przez Ministra Finansów. Jako dokument przyjmowany przez Sejm równoległe z budżetem, realizuje ona ustawowe zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Strategia koncentruje się na dwóch obszarach: zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz monitorowaniu całego państwowego długu publicznego. Proces ten polega na planowaniu struktury zadłużenia – poprzez wybór odpowiednich rynków i instrumentów – tak, aby sfinansować potrzeby państwa po jak najniższym koszcie, zachowując bezpieczny poziom ryzyka. W 2025 r. zarządzanie długiem Skarbu

Państwa odbywało się na podstawie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028*⁵²² oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*⁵²³.

Polityka zarządzania długiem w 2025 r. opierała się na minimalizacji kosztów obsługi przy zachowaniu bezpiecznych granic ryzyka. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oparto głównie na rynku krajowym (473,2 mld zł), uzupełniając je emisjami zagranicznymi oraz kredytami i pożyczkami z międzynarodowych instytucji finansowych i Unii Europejskiej (68 mld zł). Tym samym utrzymano bezpieczny poziom zadłużenia w walutach obcych na poziomie 20,4% (poniżej przyjętego limitu 25% założonego w Strategiach).

W strukturze sprzedaży dominowały obligacje średnio- i długoterminowe. W przypadku obligacji oszczędnościowych w 2025 roku zmianie uległy preferencje nabywców tych obligacji – wzrost zainteresowania papierami o zmiennym oprocentowaniu kosztem tych indeksowanych inflacją.

W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* założono, dążenie do osiągnięcia średniej zapadalności długu krajowego na poziomie zbliżonym do 4,5 roku. Na koniec 2025 r., ukształtowała się ona zgodnie z wyznaczonym zakresem, to jest na poziomie 4,18 roku. Zarówno wskazana wyżej *Strategia* jak i *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029* dopuszczała możliwość przejściowych odchyień średniej zapadalności od poziomów docelowych, wynikających z uwarunkowań rynkowych lub budżetowych.

Ryzyko stopy procentowej długu Skarbu Państwa mierzone wskaźnikiem ATR⁵²⁴ krajowego długu Skarbu Państwa powinno zgodnie z *Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2025–2028* wynosić od 2,6 do 3,6 roku. Na koniec 2025 r. wskaźnik ATR dla długu krajowego Skarbu Państwa wyniósł 3,14 roku. Oznacza to, że kluczowe wskaźniki ryzyka pozostały w wyznaczonych granicach.

Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2025–2028 oraz na lata 2026-2029 stanowiły podstawę dla opublikowanej przez BGK w grudniu 2025 r. *Strategii zarządzania zobowiązaniami dłużnymi funduszy*. Dokumenty te integrują prognozy zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych, uwzględniając w szczególności cztery fundusze w BGK, to jest Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy oraz Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych.

Sytuacja ta ma szczególne znaczenie dla budżetu państwa, ponieważ spośród wspomnianych funduszy jedynie Krajowy Fundusz Drogowy posiada zdefiniowane własne źródła przychodów. Pozostałe trzy fundusze są uzależnione od finansowania z budżetu państwa lub zaciągania nowych zobowiązań zabezpieczonych gwarancjami Skarbu Państwa.

⁵²² Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2024 r.

⁵²³ Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2025 r.

⁵²⁴ ATR (od ang. average time to refixing) – miara ryzyka stopy procentowej związanego z długiem publicznym. ATR interpretowane jest jako wyrażona w latach średnia długość okresu, na jaki ustalone są koszty obsługi długu. Im większy jest udział w długu instrumentów krótkoterminowych i o zmiennym oprocentowaniu, tym niższe ATR i wyższe ryzyko stopy procentowej. ATR obejmuje zarówno dług o nominalnie indeksowanym, jak i nieindeksowanym.

Istotna zmiana w prognozach zadłużenia nastąpiła w październiku 2025 r. wraz z rewizją planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Pierwotnie spłata obligacji wyemitowanych w latach 2020–2023 miała zostać sfinansowana z rezerwy budżetowej. Ostatecznie jednak część tej spłaty zastąpiono nową emisją obligacji o wartości 9,5 mld zł z terminami wykupu w latach 2029–2035. W praktyce oznacza to mechanizm refinansowania zapadającego długu nowymi zobowiązaniami zaciąganych przez BGK.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że powyższy model – polegający na obsłudze i wykupie obligacji Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ze środków pochodzących z kolejnych emisji – ma być kontynuowany w nadchodzących latach. Kontynuacja tego mechanizmu powoduje wysokie koszty obsługi zadłużenia, które będą obciążać w przyszłości budżet państwa, ograniczając przestrzeń do redukcji deficytu budżetowego. W 2025 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa wyniosły 72 828,3 mln zł, w tym na obsługę długu krajowego 62 718,4 mln zł, a na obsługę zadłużenia zagranicznego 10 109,9 mln zł. Wydatki na obsługę długu stanowiły ponad 8% wszystkich wydatków budżetu państwa poniesionych w 2025 r.

Niezależnie od kosztów samego refinansowania zadłużenia przez fundusze BGK, *Strategia* na lata 2026–2029 prognozuje pogorszenie ogólnych wskaźników fiskalnych. Wynika to przede wszystkim z bardziej pesymistycznych ocen deficytu całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. W efekcie, o ile we wrześniu 2024 r. prognozowano, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie w 2027 r. - 61,3% PKB, o tyle *Strategia* z września 2025 r. przewiduje wzrost tego wskaźnika do 69,1% w 2027 r. i aż do 75,3% w 2029 r.

Z informacji zawartych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026–2029*, a także w *Strategii zarządzania zobowiązaniami dłużnymi funduszy* wynika, że nastąpiło odejście od bezpośredniego finansowania spłaty zobowiązań Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ze środków budżetowych na rzecz ich refinansowania nowym długiem. Konieczność refinansowania zapadającego długu funduszy BGK przy jednoczesnym finansowaniu bieżącego deficytu może wywierać presję na wzrost rentowności obligacji Skarbu Państwa. Refinansowanie długu nowymi emisjami przesuwają obciążenia na przyszłe budżety. Może to stworzyć „pułapkę zadłużenia”, w której coraz większa część środków budżetowych będzie przeznaczana na samą obsługę odsetek.

3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa na 2025 r. określony został na kwotę 200 000 mln zł. Główna pula środków, obejmująca 160 000 mln zł, przewidziana została na ewentualne wsparcie podmiotów sektora finansowego, w ramach mechanizmów pomocowych, które mogą być potencjalnie podjęte w przypadku ewentualnego pogor-

szenia warunków działania polskiego systemu finansowego w warunkach kryzysu finansowego lub gospodarczego⁵²⁵.

Pozostała kwota limitu, to jest 40 000 mln zł, określona została na podstawie zgłoszonych przez poszczególne ministerstwa planowanych działań, których realizacja wiązać będzie się z udzieleniem przez Skarb Państwa poręczenia lub gwarancji na zabezpieczenie zobowiązań wynikających z ich realizacji. Największe kwotowo pozycje planów, które rzutowały na ustalenie limitu, stanowiły: planowane przez Ministra Infrastruktury gwarancje za zobowiązania kredytowe zaciągane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego w wysokości 26 700 mln zł, na realizację nadzorowanych zadań z zakresu gospodarki morskiej w wysokości 4416,1 mln zł oraz za zobowiązania spółek Grupy PKP wynikające z planowanych projektów kolejowych (około 3043,2 mln zł). Ponadto w puli tej przewidziano gwarancje za planowane zobowiązania Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (około 400 mln zł), działania przewidziane przez Ministra Aktywów Państwowych (około 400 mln zł) oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (kwotę około 200 mln zł).

W wyniku procedowanych w 2025 r. 15 wniosków (osiem złożonych w 2025 r., siedem z 2024 r.), Skarb Państwa udzielił⁵²⁶ pięciu gwarancji. Procedura rozpatrywania pozostałych 10 wniosków o gwarancje nie została zakończona do końca grudnia 2025 r. W okresie tym żaden wniosek o udzielenie gwarancji nie został rozpatrzony odmownie. Ponadto wcześniejsze uchwały w sprawie udzielenia poręczeń i gwarancji nie zostały w 2025 r. zmienione w drodze uchwał Rady Ministrów.

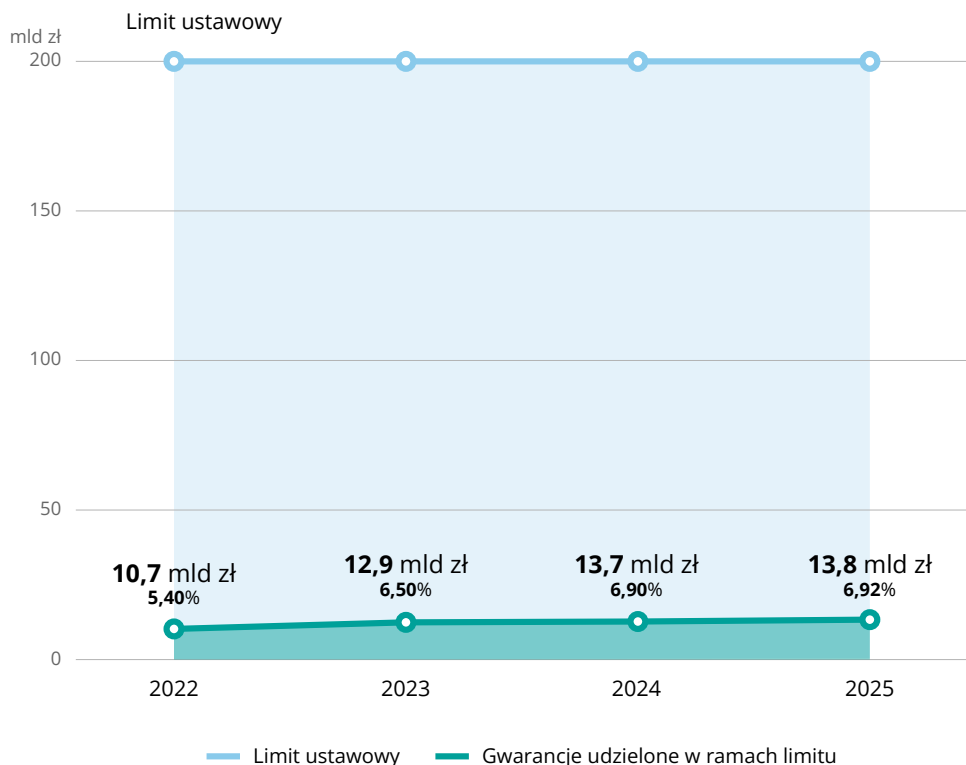
Łączna kwota udzielonych w 2025 r. gwarancji wyniosła 13 830,8 mln zł i stanowiła wykorzystanie ustawowego limitu na poziomie 6,9%. Trzy gwarancje, na sumę 11 128 mln zł, udzielone zostały na zabezpieczenie zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu emisji obligacji (maksymalna kwota emisji 8135,6 mln zł, maksymalna kwota gwarancji 11 300 mln zł) oraz spłaty kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego, tytułem współfinansowania projektów drogowych pn. Autostrada A2 Mińsk Mazowiecki-Biała Podlaska, Droga ekspresowa S6 Koszalin-Bożepole. Dwie gwarancje, na sumę 2702,8 mln zł, udzielone zostały na zabezpieczenie zobowiązań PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. z tytułu spłaty kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym na dalsze finansowanie projektu E75 Rail Baltica Sadowne-Białystok B oraz projektu PLK Kościerzyna-Gdynia.

Poniższe zestawienie gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa wskazuje na utrzymującą się w latach 2022-2025 zbliżoną wysokość udzielanych gwarancji, mieszczącą się w przedziale od 10 733,6 mln zł do 13 830,8 mln zł, co oznacza relatywnie niskie wykorzystywanie ustawowego limitu.

⁵²⁵ Na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej.

⁵²⁶ Na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne oraz uchwał Rady Ministrów.

Infografika 94. Gwarancje Skarbu Państwa udzielone w ramach limitu ustawowego w latach 2022-2025.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zarówno wysokość zaplanowanego w ustawie budżetowej limitu poręczeń i gwarancji, jak i niskie wykorzystanie zarezerwowanych na ten cel środków budżetowych, pozostają neutralne kosztowo dla budżetu państwa. Niemniej okoliczność ta rozpatrywana w relacji do rosnącego poziomu gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa na podstawie ustaw szczególnych, korzystających z wyłączenia z ustawowego limitu, wpływa niekorzystnie na przejrzystość obrazu finansów publicznych.

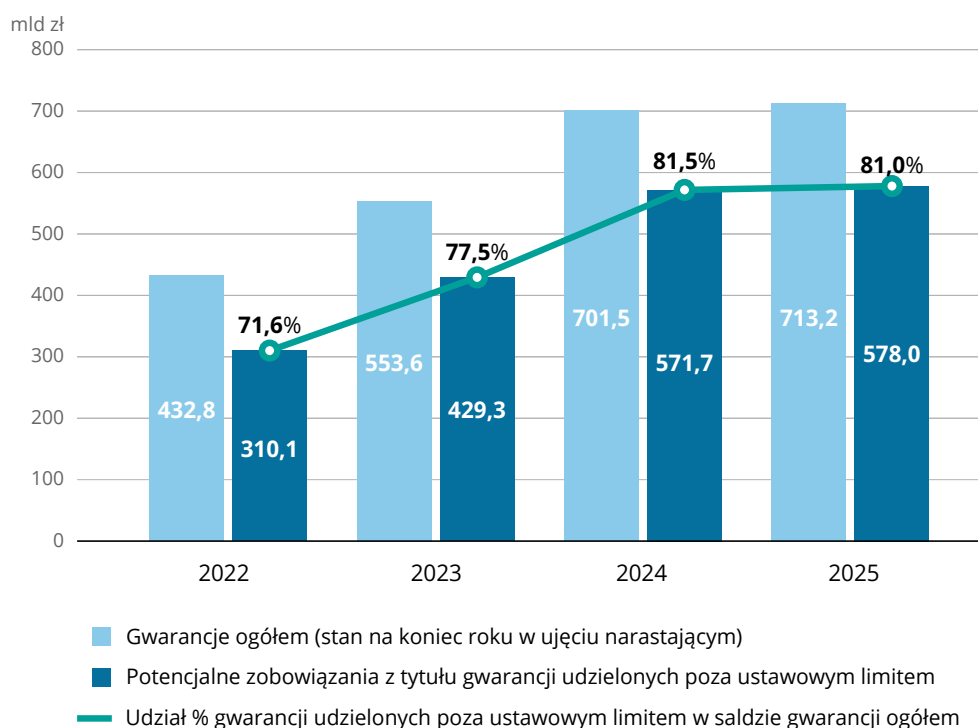
Na 31 grudnia 2025 r. stan niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych poza ustawowym limitem⁵²⁷ wynosił 577 983,4 mln zł, w tym z tytułu gwarancji udzielonych za zobowiązania BGK 553 064,6 mln zł oraz za zobowiązania PFR z tytułu obligacji wyemitowanych przez ten podmiot 24 918,8 mln zł. Z uwagi na dokonaną w 2025 r. przez Węgłokoks S.A. spłatę pozostałych zobowiązań, wynika-

⁵²⁷ Na podstawie art. 67 ust. 4 nowelizacji ustawy o COVID-19, art. 16 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, dalej także: ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy oraz art. 45 ust. 2 i art. 45b ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, art. 21aa ust. 2 ustawy o systemie instytucji rozwoju. Do gwarancji, o której mowa w art. 21aa ust. 2 ustawy o systemie instytucji rozwoju, także jak w przypadku ww. gwarancji za zobowiązania BGK, nie stosuje się przepisów ustawy o poręczeniach i gwarancjach, z wyjątkiem stosowanych odpowiednio art. 43b, art. 44, art. 45 i art. 46 tej ustawy.

jących z kredytów zaciągniętych przez tę spółkę w latach 2022-2023⁵²⁸, z końcem lipca 2025 r. wygasły zobowiązania Skarbu Państwa wykazywane na koniec 2024 r. w wysokości 1501,7 mln zł.

Jednocześnie w latach 2022-2025 wartość tych zobowiązań Skarbu Państwa wzrosła prawie dwukrotnie, to jest z kwoty 310 131,7 mln zł w 2022 r. do kwoty 577 983,4 mln zł w 2025 r.

Infografika 95. Niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu gwarancji udzielonych poza ustawowym limitem w latach 2022-2025.

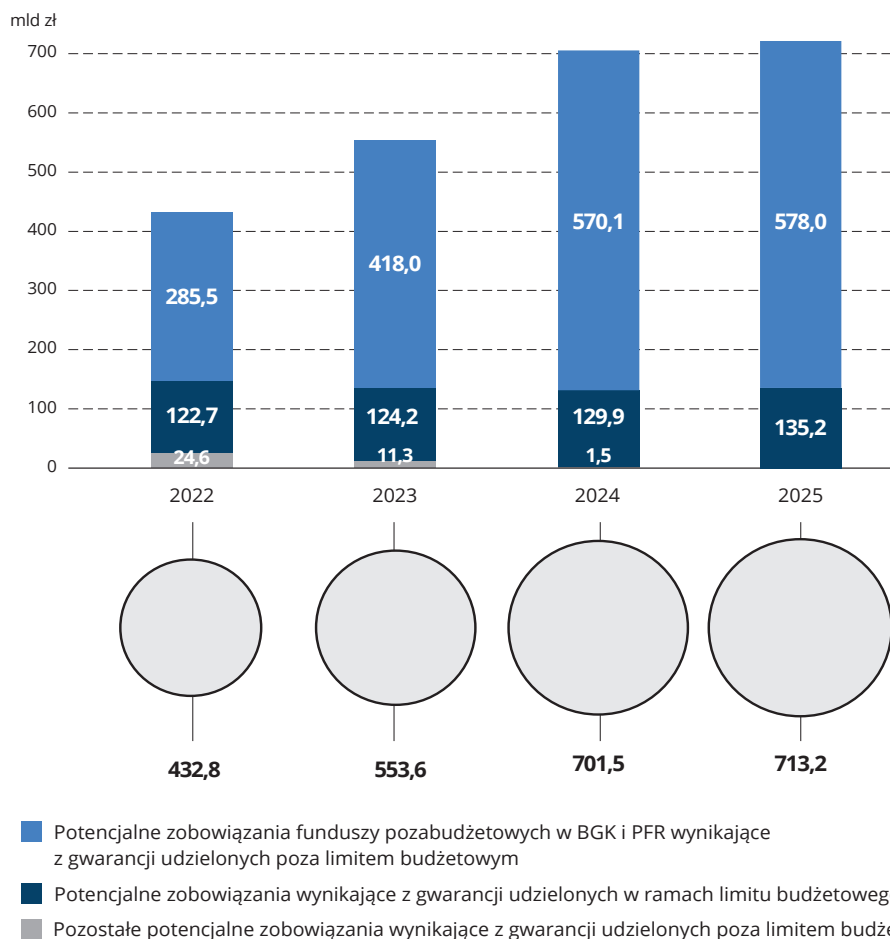


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Udział gwarancji Skarbu Państwa udzielonych poza ustawowym limitem w kwocie gwarancji ogółem wzrósł z 71,6% w 2022 r. do 81% w 2025 r., przy czym w 2024 r. udział ten wyniósł 81,5%.

⁵²⁸ Na sfinansowanie realizacji decyzji Prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 2022 r., zmienionej 8 sierpnia 2022 r., 12 czerwca i 22 sierpnia 2023 r., dotyczącej zakupu do końca 2022 r. co najmniej 5 ton węgla energetycznego i sprowadzenia do Polski w terminie do 30 kwietnia 2023 r.

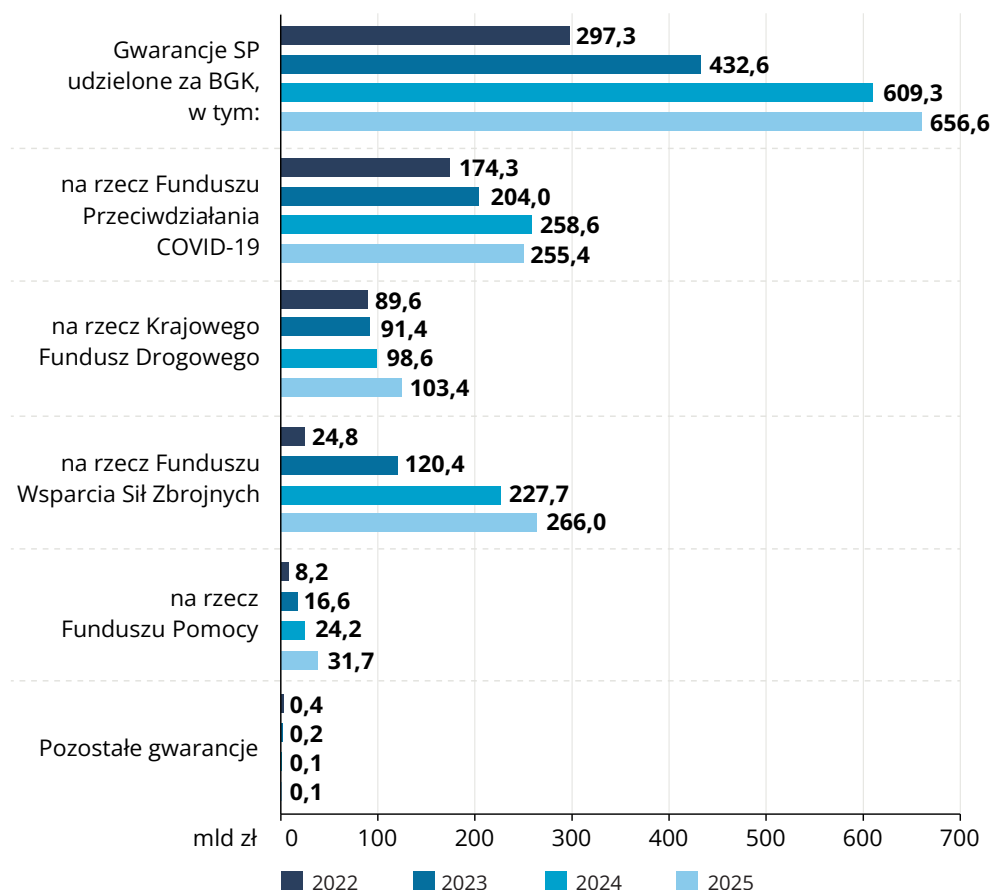
Infografika 96. Wartość potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu gwarancji udzielonych w latach 2022-2025.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W łącznej kwocie niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu gwarancji udzielonych w latach 2022-2025 dominowały gwarancje za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego, a ich udział wzrósł z 68,7% w 2022 r. do 92,1% w 2025 r. Na koniec 2025 r. gwarancje Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji za zobowiązania BGK wyniosły 656 600 mln zł i były o 47 268,5 mln zł wyższe niż w 2024 r. (609 331,5 mln zł).

Infografika 97. Struktura gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w latach 2022-2025 za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Gwarancje udzielone w 2025 r. przez Skarb Państwa poza ustawowym limitem, wyniosły 103 399,6 mln zł. Dotyczyły one zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu wyemitowanych przez ten Bank obligacji na zasilenie: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (57 oświadczeń w łącznej wysokości 38 680,2 mln zł), Funduszu Pomocy (5 oświadczeń w łącznej wysokości 10 490,4 mln zł) i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (6 oświadczeń w łącznej wysokości 54 229 mln zł).

Stosowany mechanizm symultanicznego udzielania przez Skarb Państwa gwarancji w ramach ustawowego limitu i na podstawie ustaw szczególnych, a więc poza tym limitem, skutkuje kumulacją zobowiązań powstających poza budżetem państwa oraz rosnącym poziomem długu publicznego liczonego według metodologii unijnej. Konstrukcja ta prowadzi do wysokiego udziału zobowiązań pozalimitowych w ogólnej wartości niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa. W efekcie zwiększa ryzyko zobowiązań, które nie są ujmowane w bieżącym wyniku budżetu, ani w rachunku wydatków netto, a które mogą materializować się w przyszłości, skutkując wzrostem potrzeb pożyczkowych i kosztów obsługi długu.

W ocenie NIK utrzymywanie finansowania pozabudżetowego obniża przejrzystość finansów publicznych i utrudnia rzetelną ocenę stanu finansów państwa.

Skala poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa stanowi również dodatkowy czynnik zwiększający ryzyko fiskalne. W 2025 r. ryzyko to nabrało szczególnego znaczenia w związku z koniecznością realizacji ścieżki korekty fiskalnej w ramach procedury nadmiernego deficytu oraz utrzymania wzrostu wydatków netto w granicach określonych przez Radę Unii Europejskiej.

W 2025 r., podobnie jak w latach 2022-2024, żaden z beneficjentów gwarancji nie wystąpił do Skarbu Państwa z wnioskiem o realizację przedmiotu gwarancji. Nie dokonano również zmiany oceny ryzyka spłaty ze środków budżetowych zobowiązań wynikających z udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji. Minister Finansów oszacował to ryzyko na poziomie niskim.

Otrzymane przez Skarb Państwa w 2025 r. wpłaty na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych z tytułu prowizji od udzielonych w 2025 r. i w latach wcześniejszych gwarancji, w wysokości 29,3 mln zł w całości zasilły rachunek przychodów budżetu państwa.

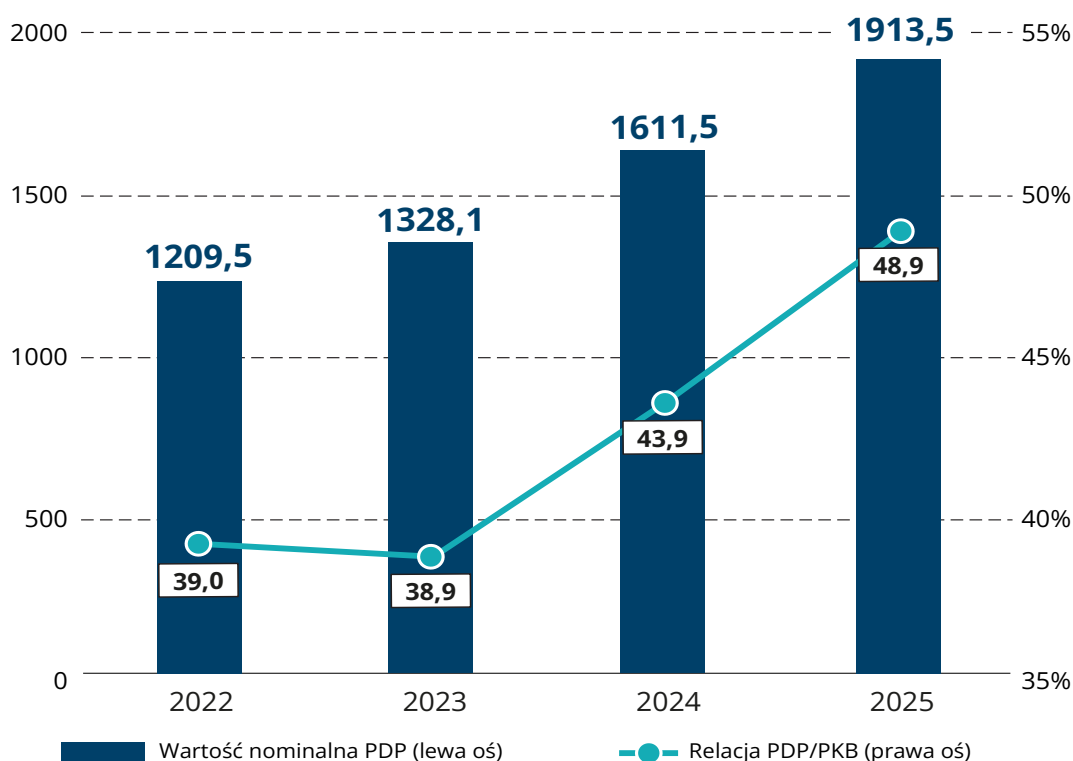
4. Państwowy dług publiczny

Państwowy dług publiczny obejmuje skonsolidowane zadłużenie trzech podsektorów: rządowego, samorządowego oraz ubezpieczeń społecznych. Zasady obliczania długu publicznego określone są w ustawie o finansach publicznych i rozporządzeniach wykonawczych, zakres podmiotowy sektora instytucji publicznych jest ustalany przez Główny Urząd Statystyczny.

Prognozy wielkości państwowego długu publicznego na koniec 2025 r. oraz jego relacji do produktu krajowego brutto zawarte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* podobnie jak w roku wcześniejszym okazały się niedoszacowane. Przewidywały one wzrost wartości państwowego długu publicznego na koniec 2025 r. do wysokości 1905 mld zł, co miało stanowić 47,9% produktu krajowego brutto. Planowana wielkość państwowego długu publicznego na koniec 2025 r. została skorygowana we wrześniu 2025 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029* do 1907,4 mld zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto do 48,9%. Według zaktualizowanych prognoz relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy poziom 55% w 2027 r. a w 2029 r. wyniesie 59,5%.

Infografika 98. Wartość nominalna państwowego długu publicznego (PDP) oraz jego relacja do produktu krajowego brutto (PDP/PKB) w latach 2022-2025.

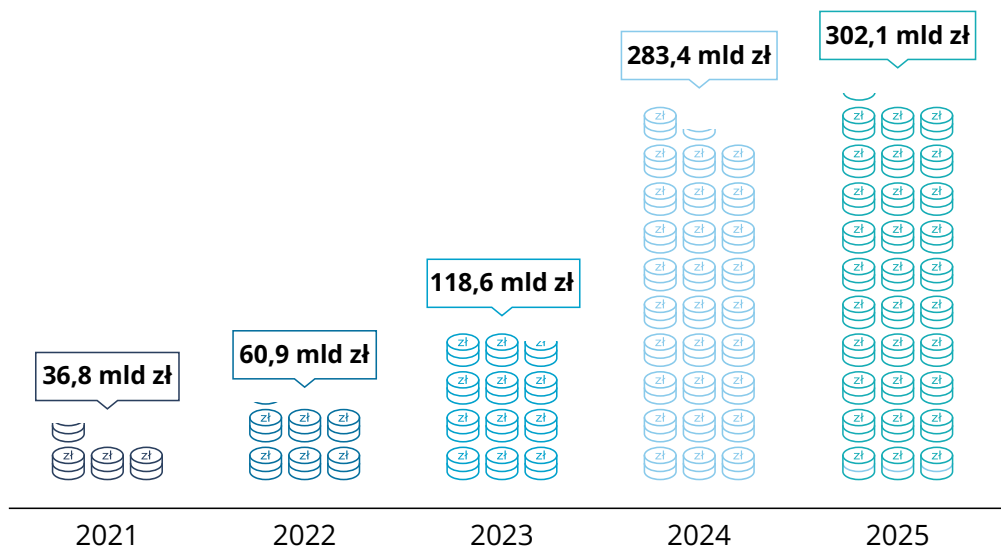
mld zł



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wartość państwowego długu publicznego obliczona zgodnie z regulacjami krajowymi na koniec 2025 r. wyniosła 1 913 540,9 mln zł i stanowiła równowartość 48,9% produktu krajowego brutto. Na koniec 2024 r. relacja ta wyniosła 43,9%. Wielkość państwowego długu publicznego w stosunku do stanu na koniec 2024 r. zwiększyła się o 302 069 mln zł (o 18,7%), a relacja do produktu krajowego brutto o pięć punktów procentowych. Wielkość państwowego długu publicznego w 2024 r. w stosunku do stanu na koniec 2023 r. zwiększyła się o 21,3%. Mimo zmniejszenia tempa przyrostu długu publicznego w porównaniu do 2024 r. powyższe dane wskazują na istniejącą dynamiczną tendencję wzrostową zadłużenia, która była trzykrotnie wyższa niż przyrost nominalnej wartości produktu krajowego brutto rok do roku.

Infografika 99. Nominalna wartość przyrostu państwowego długu publicznego w latach 2021–2025.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na wzrost państwowego długu publicznego w 2025 r. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie zadłużenia sektora rządowego, w tym głównie zadłużenia Skarbu Państwa ujętego w zadłużeniu tego sektora. Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych w procesie obliczania państwowego długu publicznego do zadłużenia Skarbu Państwa, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nie wliczono między innymi:

- zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych przyjętych przez Ministra Finansów (114 982,6 mln zł);
- zobowiązań Skarbu Państwa w wysokości 93 074,6 mln zł z tytułu skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez jednostki sektora finansów publicznych lub zostały przekazane nieodpłatnie tym jednostkom; największą wartość nominalną obligacji skarbowych na koniec 2025 r. posiadały fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 50 261,9 mln zł, państwowe osoby prawne – 31 465,8 mln zł, państwowe szkoły wyższe – 5862,8 mln zł, Fundusz Reprywatyzacji – 2924,3 mln zł;
- zobowiązań Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczek udzielonych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (16 504,3 mln zł);

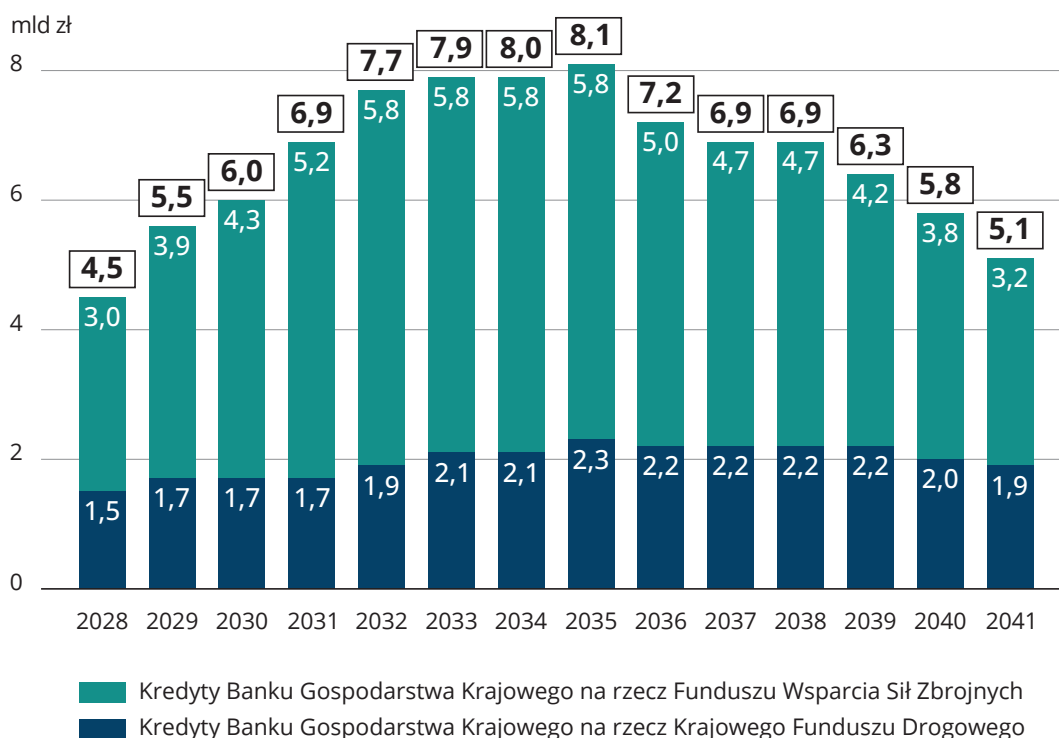
Na utrzymanie relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto wpływ miało finansowanie zadań publicznych za pośrednictwem funduszy BGK, które wyłączone są z sektora finansów publicznych⁵²⁹.

Według stanu na koniec 2025 r. kwota zobowiązań dłużnych Banku Gospodarstwa Krajowego zaciąganych na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Przeciwdziałania

⁵²⁹ Zgodnie z klasyfikacją ESA 2010 (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej fundusze utworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych według wartości nominalnej wyniosła 386 132,9 mln zł⁵³⁰ (z tego z tytułu wyemitowanych obligacji 268 479,9 mln zł oraz z tytułu kredytów 117 653 mln zł), a zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu wyemitowanych obligacji w celu finansowania tak zwanych tarcz finansowych 23 900 mln zł.

Infografika 100. Wartość zobowiązań z tytułu kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych przypadających do spłaty w wybranych latach, w których zobowiązania przekroczą łącznie 4,5 mld zł.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

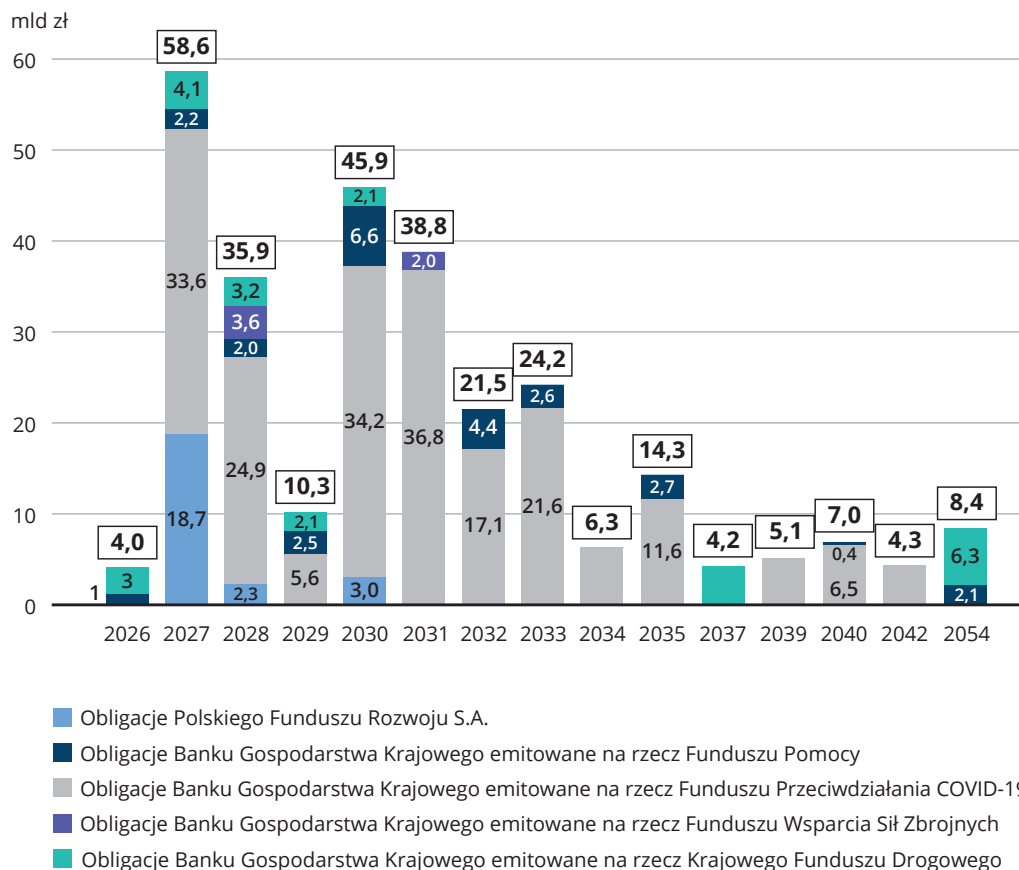
Według szacunków Biura Rady Fiskalnej finansowanie zadań publicznych za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego – zamiast bezpośrednio przez Skarb Państwa – wygeneruje w latach 2026–2054⁵³¹ dodatkowe koszty obsługi długu w wysokości 9,5 mld zł⁵³².

⁵³⁰ Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych wartość zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2025 r. wykazana w różnicach metodologicznych obliczania długu publicznego nie zawiera wartości obligacji nabytych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych m.in. Bankowy Fundusz Gwarancyjny – 1239 mln zł, Fundusz Rezerwy Demograficznej – 1200 mln zł.

⁵³¹ Według stanu na koniec 2025 r. jest to ostatni rok spłat zobowiązań.

⁵³² Źródło: Opracowanie Biura Rady Fiskalnej na podstawie danych BGK, Bond Spot, Catalyst, Ministerstwa Finansów, PFR oraz Refinitiv Eikon, kwiecień 2026 r.

Infografika 101. Wartość i struktura zapadalności obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wyemitowanych w latach 2020-2025¹.



¹ Wartość zobowiązań po 2035 r. przedstawiona została jedynie dla wybranych lat z najwyższymi wartościami zobowiązań.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Uwzględnienie zobowiązań tych podmiotów z lat 2020-2025 o łącznej wartości 410 032,9 mln zł⁵³³ zwiększyłoby państwowy dług publiczny na koniec 2025 r. do poziomu 2 323 573,8 mln zł, to jest o 21,4%. W takiej sytuacji relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto wyniosłaby 59,4% zbliżając polskie finanse publiczne do konstytucyjnego limitu zadłużenia na poziomie 60% produktu krajowego brutto.

W 2025 r. ponownie nastąpiło pogorszenie relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Tempo przyrostu tego zadłużenia sugeruje szybkie wyczerpywanie się bezpiecznego marginesu fiskalnego. Utrzymanie tendencji wzro-

⁵³³ Suma nominalnego zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego, skonsolidowanego w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu tak zwanych tarcz finansowych.

stowej zadłużenia może w krótkim czasie doprowadzić do konieczności uruchomienia procedur naprawczych wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Dług sektora samorządowego wzrósł w 2025 r. o 5797,5 mln zł (o 5,1%), w tym między innymi o 4775,2 mln zł swoje zobowiązania zwiększyły jednostki samorządu terytorialnego, a o 1027 mln zł wzrosło zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podległych samorządom.

Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stanowiące całość długu sektora ubezpieczeń społecznych na koniec 2025 r. pozostało bez zmian.

Wartość państwowego długu publicznego na koniec 2025 r. została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności jednostek sektora finansów publicznych przekazanych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny.

Tabela 51. Państwowy dług publiczny (po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań w sektorze finansów publicznych na koniec roku) w latach 2022–2025.

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	Zmiana 2024–2025	
	mln zł					%
Państwowy dług publiczny, z tego: (1+2+3)	1 209 497,9	1 328 065,6	1 611 471,9	1 913 540,9	302 069,0	18,7
1. Zadłużenie sektora rządowego	1 116 112,2	1 222 303,4	1 497 194,8	1 793 466,3	296 271,5	19,8
Skarb Państwa	1 113 484,1	1 219 639,0	1 494 339,7	1 790 501,0	296 161,3	19,8
Państwowe szkoły wyższe	298,1	345,2	367,6	390,4	22,8	6,2
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	1 968,3	1 672,0	1 843,3	1 970,6	127,3	6,9
Państwowe instytucje kultury	0,7	6,0	7,7	8,3	0,6	7,5
Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne	18,0	162,6	59,4	52,4	-7,0	-11,8
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego	342,9	478,6	577,1	543,6	-33,5	-5,8
2. Zadłużenie sektora samorządowego	93 355,0	105 747,8	114 264,5	120 062,0	5 797,5	5,1
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	87 561,1	99 458,2	107 401,7	112 177,0	4 775,2	4,4

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	Zmiana 2024–2025	
	mln zł					%
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	5 710,7	6 213,8	6 796,1	7 823,0	1 027,0	15,1
Samorządowe instytucje kultury	81,5	75,3	66,5	61,7	-4,8	-7,2
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych	1,7	0,4	0,2	0,3	0,1	50,0
3. Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	30,8	14,5	12,6	12,6	-0,1	-0,4
Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	30,8	14,5	12,6	12,5	-0,1	-0,6

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych tworzą dwie grupy podmiotów, to jest jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych oraz jednostki, które nie są częścią sektora finansów publicznych, ale spełniają kryteria klasyfikacji według definicji unijnej ESA 2010. Zastosowanie takiego sposobu wyliczania długu publicznego pozwala na dokonywanie porównań między krajami Unii Europejskiej.

Drugą grupę podmiotów tworzą przedsiębiorstwa publiczne pokrywające mniej niż 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży (publiczni producenci nierynkowi) oraz wybrane jednostki publiczne. Są to między innymi spółki celowe, szpitale publiczne prowadzone w formie spółek kapitałowych, które są utworzone (lub powstały w wyniku przekształcania) i kontrolowane przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych (wartość nominalna udziałów lub akcji posiadanych przez jednostki sektora nie może stanowić mniej niż 50% kapitału zakładowego spółki), fundusze emerytalne i gwarancyjne. W praktyce oznacza to, że polski sektor instytucji rządowych i samorządowych, poza jednostkami sektora finansów publicznych, obejmuje również fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (na przykład Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych), Polski Fundusz Rozwoju S.A. (w zakresie transakcji związanych z finansowaniem tak zwanych tarcz finansowych). Ponadto w długi sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniane są dodatkowe kategorie zobowiązań, które nie stanowią tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Należą do nich zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad, zrestrukturyzowane bądź zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne operacje oraz zobowiązania wymagalne z tytułu poręczeń i gwarancji jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków. W długi sektora instytucji rządowych i samorządowych nie są uwzględniane

zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych. Są one zaliczane do wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na wielkość tego długu wpływa także przeliczenie na złote po kursie z końca roku walut wymienianych w ramach transakcji na instrumentach pochodnych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2025 r. wyniósł 2 335 157 mln zł, co odpowiadało 59,7% produktu krajowego brutto. Podobnie jak w przypadku państwowego długu publicznego także tempo wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych było wysokie. Roczny przyrost tego zadłużenia wyniósł 322 516,8 mln zł, co stanowiło 16% rok do roku. W stosunku do stanu na koniec 2024 r. nastąpił wzrost relacji tego zadłużenia do produktu krajowego brutto o 4,8 punktu procentowego.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2025 r. ukształtował się na poziomie o 41,6 mld zł niższym, a relacja do produktu krajowego brutto na poziomie o 0,1 punktu procentowego niższym, niż prognozy tych wielkości zawarte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* (odpowiednio 2376,8 mld zł, 59,8% produktu krajowego brutto). W odniesieniu do prognozy tych wielkości zaplanowanych przy założeniu corocznego dostosowania fiskalnego, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był wyższy o 13,8 mld zł, a relacja do PKB wyższa o 1,6 punktu procentowego od wielkości zalecanej.

W przyjętej we wrześniu 2025 r. *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029* nastąpiła rewizja prognoz zadłużenia w porównaniu do poziomów przyjętych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028*. Wskazują one na gwałtowny wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych względem produktu krajowego brutto z przewidywanego wcześniej w latach 2026-2028 poziomu około 61% do poziomu 65,4% w 2026 r. oraz 75,3% w 2029 r. Prognozowany wzrost długu znacznie zawęża przestrzeń dla polityki fiskalnej w przypadku wystąpienia kolejnych szoków gospodarczych i może negatywnie wpływać na ratingi kredytowe kraju.

Na koniec 2025 r. różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a wielkością państwowego długu publicznego wyniosła 421 616,1 mln zł. Było to wynikiem zapoczątkowanej w 2020 r. i kontynuowanej w kolejnych latach praktyki finansowania zadań publicznych za pośrednictwem funduszy w BGK.

Wydatki na obsługę długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w 2025 r. 98 126 mln zł i wzrosły w porównaniu do 2024 r. o prawie 22%. Przyrost ten był zbliżony do przyrostu wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w ujęciu memoriałowym, których dynamika wyniosła 21,1%. Oznacza to, że głównym źródłem wzrostu kosztów całego sektora były koszty obsługi długu Skarbu Państwa, choć koszty zadłużenia pozostałej części tego sektora, w tym funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego cechowało jeszcze szybsze tempo, co jest wynikiem wyższego oprocentowania tej części długu.

Pełen zakres różnic między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2025 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 52. Różnice między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2025 r.

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY – 1 913 540,9 mln zł	
Zwiększenia – razem 457 345,1 mln zł, z tego (w mln zł):	
- zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ^{1,2}	208 312,5
- zadłużenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych ²	80 888,4
- zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego	70 369,3
- zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych	35 786,6
- zadłużenie Funduszu Pomocy ²	26 562,7
- zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. – tarcze finansowe	23 900,0
- zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	6 147,0
- zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS ³	4 719,9
- zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne	646,1
- zobowiązania stale spłacane przez jednostki sektora finansów publicznych za podmioty, którym uprzednio udzielono poręczenia lub gwarancji	12,5
Zmniejszenia – razem o 35 729 mln zł, z tego (w mln zł):	
- należności przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu posiadanych obligacji skarbowych oraz kredytów i pożyczek udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych	23 084,2
- wartość depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego	8 642,9
- zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	4 001,9
Saldo – zwiększenie o 421 616,1 mln zł	

DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH – 2 335 157 mln zł

¹ Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych wartość zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2025 r. wykazana w różnicach metodologicznych obliczania długu publicznego nie zawiera wartości obligacji nabytych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych m.in. Bankowy Fundusz Gwarancyjny – 1239 mln zł, Fundusz Rezerwy Demograficznej – 1200 mln zł. Zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2025 r. wyniosło 210 751,5 mln zł.

² Zadłużenie zagraniczne Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych obliczone według kursu złotego z 31 grudnia 2025 r.

³ Wartość zadłużenia z tego tytułu ulega zmianie w wyniku zmieniających się kursów wymienianych walut w stosunku do złotego.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

NIK nadal postuluje o zapewnienie jedności i zupełności budżetu państwa. Wskaźniki dotyczące długu publicznego powinny zostać ujednolicone i prezentować wiarygodny obraz stanu zadłużenia państwa. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli po kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2025 r.*⁵³⁴ ponowiła wniosek do Ministra Finansów o podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym.

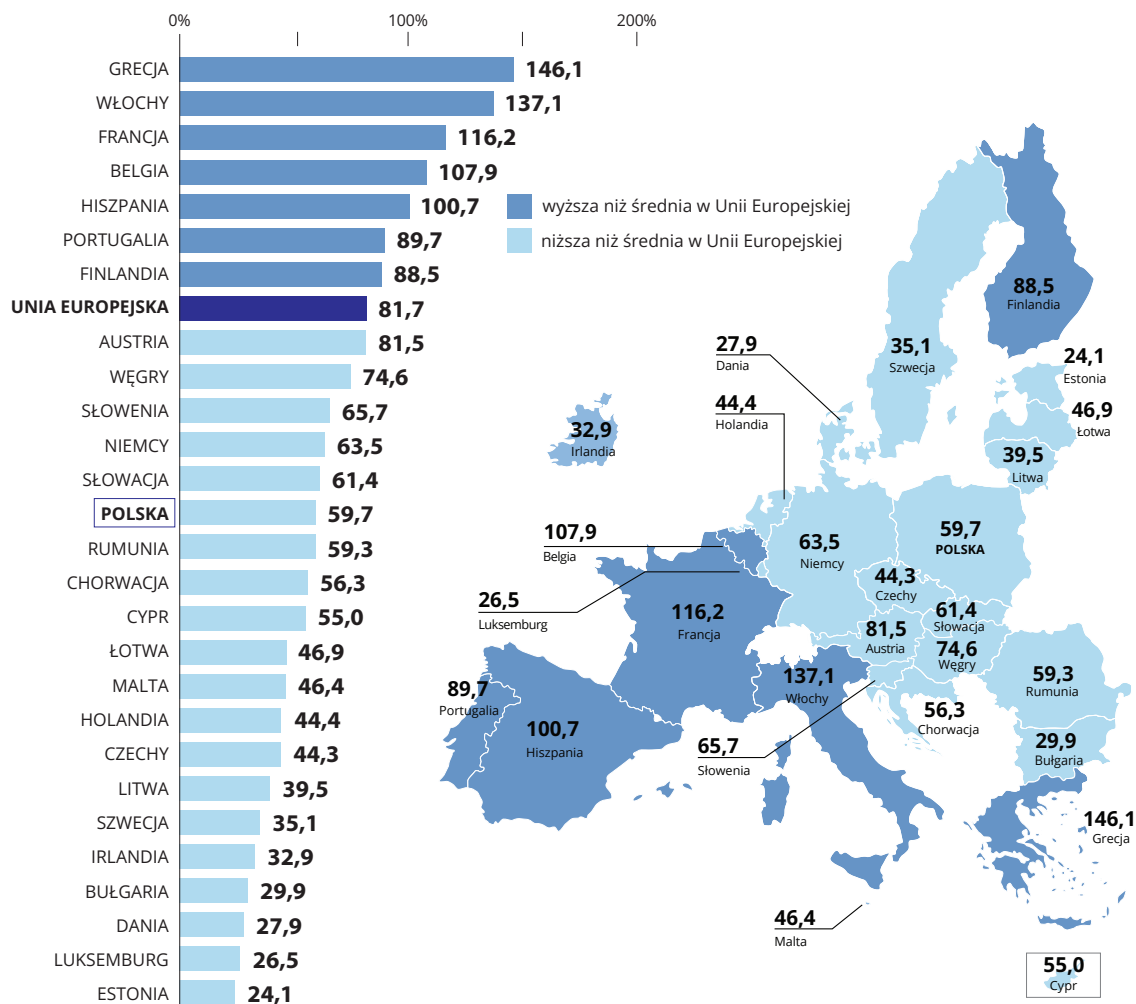
Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że przedstawione przez Ministra Finansów wyliczenia wartości różnic metodologicznych w obliczaniu długu publicznego na koniec 2025 r. zostały dokonane prawidłowo, na podstawie danych przekazanych przez Główny Urząd Statystyczny i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Według stanu na koniec 2025 r. relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w Polsce kształtowała się poniżej wartości tego wskaźnika dla 27 krajów należących do Unii Europejskiej wynoszącej 81,7% (wzrost o 0,7 punktu procentowego w odniesieniu do tego wskaźnika notowanego na koniec 2024 r.)⁵³⁵.

⁵³⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 - *Wykonanie budżetu państwa w 2025 w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*, nr KFP.410.1.12.2026.

⁵³⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10q_ggdebt/default/table?lang=en

Infografika 102. Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej na koniec 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych na 21 kwietnia 2026 r. dla Polski według Ministerstwa Finansów, dla pozostałych krajów Unii Europejskiej według Eurostat (22 kwietnia 2026 r.).

W ogólnym zestawieniu sytuacja Polski prezentuje się relatywnie korzystnie, jednak należy mieć na uwadze, że prezentowana przez Eurostat średnia relacja długu do PKB jest wynikiem łącznym, zagregowanym dla całej Unii Europejskiej. Oznacza to, że jej wysokość determinują największe i najbardziej zadłużone gospodarki, takie jak Grecja, Włochy, Francja, Belgia czy Hiszpania. Kraje te odpowiadają za ponad 60% łącznego długu Unii na koniec 2025 r., przez co obraz całej wspólnoty jest silnie zniekształcony przez tę grupę państw i nie odzwierciedla sytuacji przeciętnego kraju członkowskiego. Bardziej miarodajną perspektywę umożliwia porównanie Polski do średniej nieważonej oraz mediany, gdzie każdy kraj traktowany jest jako równorzędny punkt odniesienia. Średnia, nieważona relacja długu do produktu krajowego brutto w Unii Europejskiej wynosiła na koniec 2025 r. 65% produktu krajowego brutto. Z kolei mediana tej relacji to 59,3% produktu krajowego brutto. Przyjęcie tych założeń oznacza, że Polska należy do bardziej zadłużonej

połowy krajów Unii Europejskiej (powyżej 14 miejsca spośród 27 państw) i szybko zbliża się do średniej unijnej. Co istotne, Polska odnotowała jeden z najwyższych przyrostów długu w całej Unii Europejskiej⁵³⁶.

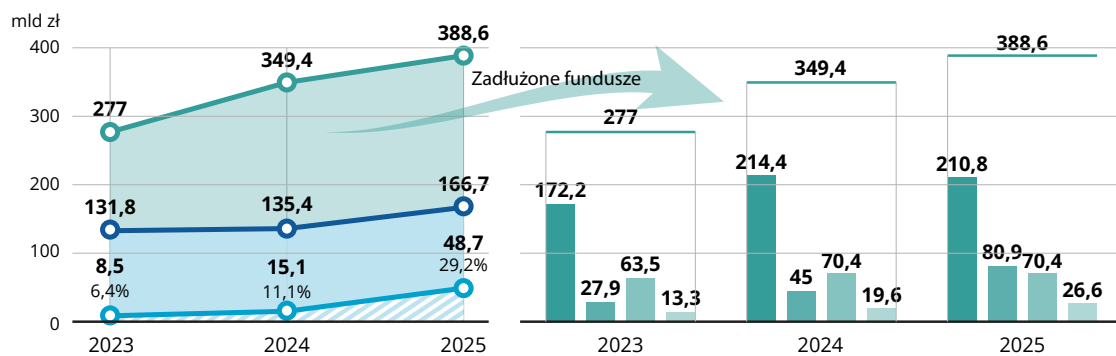
Postrzeganie Polski jako kraju o niskim zadłużeniu staje się nieaktualne. Przekroczenie unijnej mediany oraz wysokie tempo przyrostu długu sprawiają, że Polska staje się krajem o rosnącym profilu ryzyka. Kontynuacja tego trendu może wkrótce zrównać nas z grupą państw borykających się z trwale wysokimi kosztami obsługi długu, co ograniczy pole manewru dla przyszłych inwestycji rozwojowych.

⁵³⁶ Po Bułgarii i Finlandii. Największe spadki zadłużenia odnotowały w 2025 r.: Grecja, Cypr i Irlandia.

ROZDZIAŁ VIII

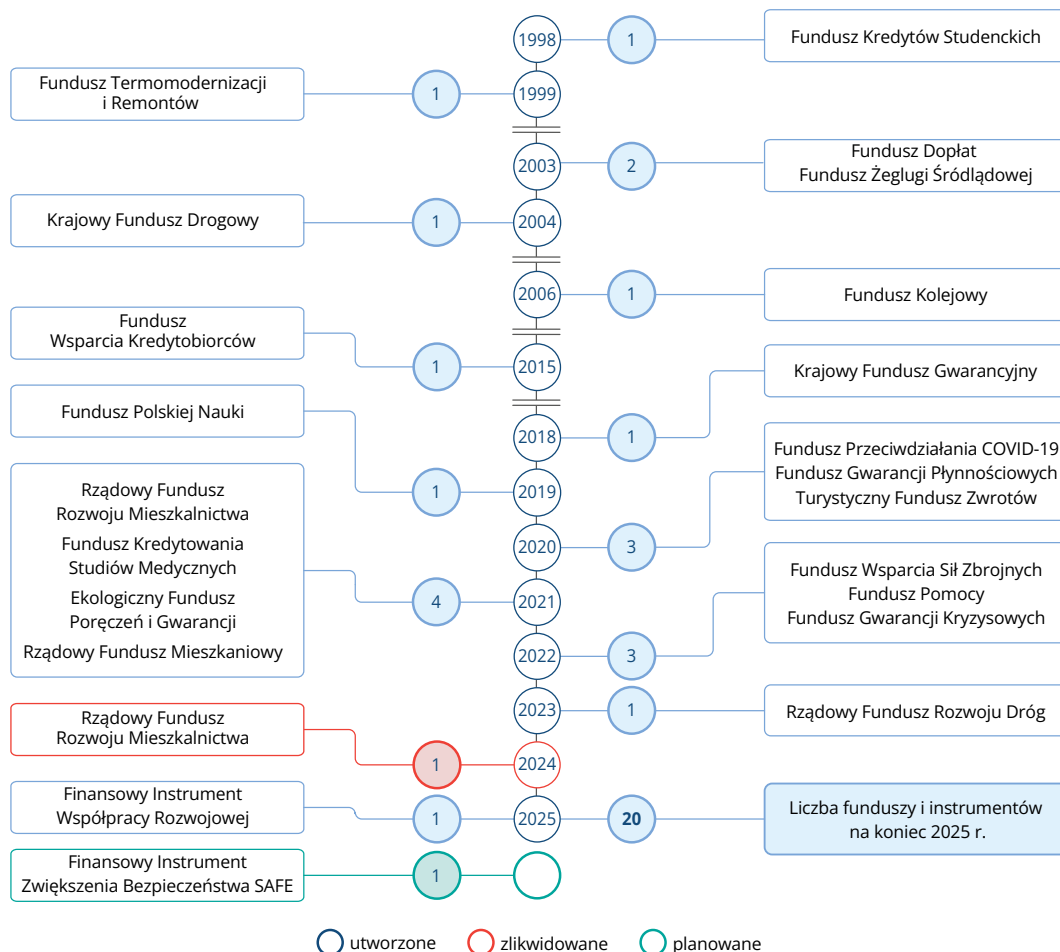
FUNDUSZE I INSTRUMENT WSPARCIA OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO





- Zadłużenie funduszy
- Wydatki 19 funduszy i 1 instrumentu wsparcia
- w tym wydatki na obsługę zadłużenia

- Fundusz Przeciwdziałania COVID-19
- Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych
- Krajowy Fundusz Drogowy
- Fundusz Pomocy



- Finansowanie zadań publicznych za pomocą funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego naruszało zasady jednolitości i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych.
- W 2025 r. sfinansowano poza budżetem zadania publiczne na kwotę co najmniej 80,6 mld zł, stanowiącą 9,2% wydatków budżetu państwa.
- W 2025 r. jak i w latach poprzednich, nie zdywersyfikowano głównych źródeł ich finansowania. Tym samym nie rozwiązano problemu finansowania zadań publicznych poza budżetem.
- Większość funduszy i instrument wsparcia w Banku Gospodarstwa Krajowego nie dysponowała stałymi, przewidywalnymi w dłuższym okresie źródłami wpływów. Udział środków pochodzących z wpłat z budżetu państwa (41,6 mld zł), z emisji obligacji przez BGK (41,1 mld zł) i z zaciągania kredytów (39,5 mld zł) we wpływach funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez BGK wzrósł w ciągu dwóch ostatnich lat o 20 punktów procentowych do prawie 80% łącznych wpływów funduszy i instrumentu wsparcia w 2025 r.
- Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w 2025 r. nie zrealizował żadnych zadań związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19.
- W 2025 r. ponad połowa wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (54,4%) dotyczyła obsługi jego zadłużenia (35,6 mld zł). Na wypłaty z tytułu udzielonych przez Ministra Finansów i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów promes wspierających realizację inwestycji przez samorządy w ramach *Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych* wydatkowano prawie 1/3 wydatków rocznych tego Funduszu (32,9% – 21,5 mld zł).
- W ciągu trzech ostatnich lat wydatki wszystkich funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wzrosły o prawie 35 mld zł (o 26,5%), osiągając poziom 166,7 mld zł na koniec 2025 r. Udział wydatków na obsługę zadłużenia czterech funduszy w latach 2023-2025 w wydatkach wszystkich 20 podmiotów obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wzrósł z 6,4% do 29,2%.
- W 2025 r. zmniejszyło się tempo wzrostu zadłużenia funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Dług czterech funduszy finansujących swoje wydatki, między innymi za pomocą instrumentów dłużnych, wyniósł 388,6 mld zł na koniec 2025 r. i był wyższy od stanu na koniec 2024 r. o 39,2 mld zł (w 2024 r. zadłużenie tych funduszy wzrosło w ciągu roku o 72,4 mld zł).

W 2025 r., podobnie jak w latach poprzednich, finansowanie części zadań publicznych odbywało się poza budżetem państwa przy pomocy 19 funduszy oraz mechanizmu wsparcia obsługiwanych przez BGK, a skala tego finansowania była wyższa o 23% niż w 2024 r. Na mocy ustawy z 20 marca 2025 r. o zmianie ustawy o współpracy rozwojowej oraz niektórych innych ustaw powołany został nowy mechanizm finansujący zadania państwa o nazwie *Finansowy Instrument Współpracy Rozwojowej*. Instrument ten został utworzony w celu wspierania projektów rozwojowych poza Unią Europejską, na przykład w Ukrainie. Jego głównym zadaniem jest łączenie polskich i europejskich środków finansowych w celu

FUNDUSZE I INSTRUMENT WSPARCIA OBSŁUGIWANE
PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

finansowania zadań z zakresu współpracy rozwojowej. Jednocześnie z dniem 20 grudnia 2024 r. w związku z wyczerpaniem środków na rachunku uległ likwidacji Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa⁵³⁷. Tym samym w 2025 r. nie zmieniła się liczba funduszy i mechanizmów wykonujących zadania publiczne – wyniosła ona 20.

Łączne wpływy funduszy i instrumentu wsparcia w 2025 r. wyniosły 152 957 mln zł, a wydatki – 166 694 mln zł.

Tabela 53. Przepływy środków funduszy i instrumentu wsparcia w BGK w 2025 r.

Wyszczególnienie	Stan środków na 01.01.2025 r.	Wpływy	Wydatki	Stan środków na 31.12.2025 r.
	mln zł			
OGÓŁEM:	42 506,6	152 957,0	166 694,0	28 854,0
Fundusz Przeciwdziałania COVID-19	17 722,5	51 678,1	65 483,8	3 895,7
Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych	7 374,0	54 400,9	57 823,0	3 905,2
Krajowy Fundusz Drogowy	4 016,5	25 444,7	22 088,5	7 439,6
Fundusz Pomocy	524,5	8 335,7	8 540,7	405,0
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	3 485,5	3 969,9	3 956,3	3 499,2
Fundusz Dopłat	1 336,3	2 937,0	3 159,0	1 114,3
Fundusz Kolejowy	5 032,3	2 616,6	1 594,1	6 054,8
Krajowy Fundusz Gwarancyjny	-	1 233,0	1 233,0	-
Fundusz Wsparcia Kredytobiorców	1 650,2	94,6	322,7	1 422,1
Fundusz Termomodernizacji i Remontów	455,9	268,6	317,6	406,9
Fundusz Kredytów Studenckich	1,4	23,1	23,8	0,7
Fundusz Gwarancji Płynnościowych	143,9	24,0	41,7	126,2
Turystyczny Fundusz Zwrotów	3,7	0,2	0,6	3,3
Fundusz Polskiej Nauki	532,7	24,4	42,7	514,5
Fundusz Kredytowania Studiów Medycznych	0,4	27,0	26,5	0,8
Fundusz Gwarancji Kryzysowych	101,9	263,1	365,0	-
Rządowy Fundusz Mieszkaniowy	66,6	1 565,2	1 628,7	3,1
Fundusz Żeglugi Śródlądowej	58,1	5,5	1,3	62,3
Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji	0,0	0,5	0,3	0,2
Finansowy Instrument Współpracy Rozwojowej	-	44,8	44,8	-

W tabeli i całym rozdziale VIII zaprezentowano dane z funduszy i instrumentu wsparcia w ujęciu kasowym według stanu na 16 kwietnia 2026 r. uwzględniające dokonane zwroty wpływów i wydatków.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu w 2025 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego.

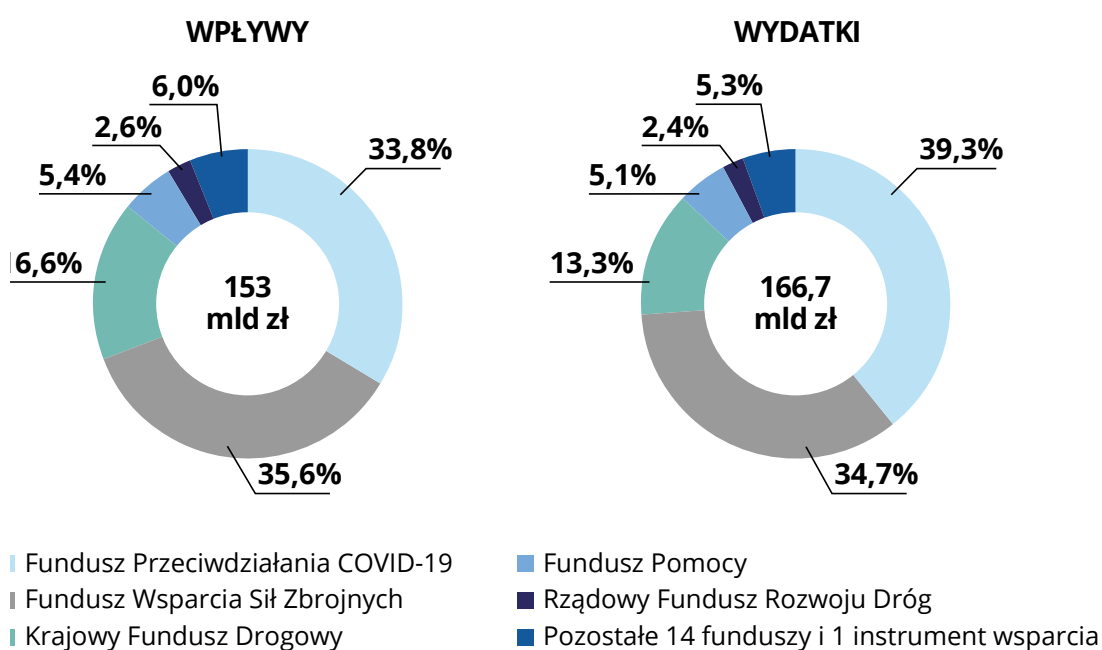
⁵³⁷ Zgodnie z art. 33s ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa ulega likwidacji w przypadku wyczerpania środków na jego rachunku.

FUNDUSZE I INSTRUMENT WSPARCIA OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

Wydatki funduszy i instrumentu wsparcia⁵³⁸ odpowiadały 19,2% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w 2025 r. (w 2024 r. 16,2%) oraz 4,3% produktu krajowego brutto (3,7% w 2024 r.). W stosunku do roku poprzedniego wydatki te wzrosły o 31 305,9 mln zł, czyli o 23,1%. Jednocześnie wpływy funduszy i instrumentu wsparcia wzrosły w tym okresie o 4869,1 mln zł (o 3,3%).

Najwyższy wzrost wpływów funduszy i instrumentu wsparcia w porównaniu do 2025 r. odnotowano z tytułu udzielonych kredytów o 19 123 mln zł (o 94,1%) oraz wpłat z budżetu państwa o 8667,2 mln zł (o 26,3%).

Infografika 103. Struktura wpływów i wydatków funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Zadłużenie funduszy i instrumentu wsparcia na koniec 2025 r. wyniosło 388 571,9 mln zł i było wyższe od stanu na koniec 2024 r. o 39 186,6 mln zł (to jest o 11,2%). Wydatki poniesione na wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszy i instrumentu wsparcia zmniejszyły się o 8,5 mln zł, czyli o 14,4%.

Najwyższa Izba Kontroli po kontroli⁵³⁹ przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów ponownie negatywnie oceniła sytuację, w której znaczna część wydatków publicznych realizo-

⁵³⁸ Wydatki funduszy i instrumentu wsparcia w przeciwieństwie do wydatków budżetu państwa zawierają wydatki na spłatę kapitału obligacji i kredytów. W budżecie państwa takie transfery traktowane są jako rozchody budżetu państwa.

⁵³⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli 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, nr KFP.410.1.14.2026.

wana była poza budżetem państwa przy pomocy funduszy i instrumentu wsparcia powierzonych lub przekazanych do obsługi przez BGK na podstawie ustaw. W ocenie Izby finansowanie znacznej części zadań publicznych za pomocą funduszy i instrumentu wsparcia prowadzonych przez BGK naruszało zasady jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2025 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła również dalsze wykorzystywanie w 2025 r. mechanizmów umożliwiających nieujmowanie w budżecie państwa wydatków oraz długu powstałego w funduszach umiejscowionych w BGK, co ma negatywny wpływ na przejrzystość finansów publicznych⁵⁴⁰. Pomimo uwag formułowanych od 2022 r. w wystąpieniach pokontrolnych oraz analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, w 2025 r. nadal stosowano model finansowania wybranych zadań publicznych z wykorzystaniem funduszy oraz instrumentu wsparcia utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw oraz mechanizmów powodujących nieujmowanie wydatków w budżecie państwa. Poprzez fundusze w BGK zostały w 2025 r. sfinansowane zadania publiczne na kwotę około 80 572,2 mln zł. Oznaczało to, że w 2025 r. poza budżetem pozostawała kwota stanowiąca 9,2% ogółu wydatków budżetu państwa. W 2025 r. w porównaniu do stanu na koniec 2024 r. udział wydatków poniesionych na obsługę zadłużenia funduszy umiejscowionych w BGK wzrósł z poziomu 0,4% PKB do 1,3% PKB. Narastanie tych zobowiązań w 2025 r. oraz w następnych latach będzie wpływać ograniczająco na elastyczność zarządzania długiem Skarbu Państwa, w szczególności w wyniku kumulacji zapadalności zobowiązań Funduszy BGK oraz konieczności ich refinansowania w określonych terminach zwiększa się wrażliwość finansów publicznych na ewentualne pogorszenie warunków rynkowych emisji długu Skarbu Państwa.

W 2025 r. Najwyższa Izba Kontroli zbadała w Banku Gospodarstwa Krajowego sprawozdania z wykonania planów finansowych dwóch funduszy BGK za okres od 2023 r. do końca pierwszej połowy 2025 r.⁵⁴¹ Z ustaleń kontroli wynika, że nie było możliwe potwierdzenie, czy stan środków pieniężnych wykazany w księgach rachunkowych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Turystycznego Funduszu Zwrotów według stanu na 31 grudnia 2024 r. oraz 30 czerwca 2025 r. był prawidłowy. Tym samym nie było możliwe potwierdzenie, czy prawidłowy był stan środków pieniężnych wykazany w sprawozdaniach (informacjach) o realizacji planów finansowych tych funduszy za rok 2024 i pierwszą połowę 2025 r., a także stan środków pieniężnych wykazany w *Załączniku do sprawozdania finansowego BGK za rok 2024 r.* w wersji podanej do publicznej wiadomości przez zamieszczenie na stronie internetowej Banku w odniesieniu do tych funduszy. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła, poza ewidencją operacji na rachunkach bankowych, system rachunkowości funduszy przyjęty przez Bank. Inne dane w bilansie (poza danymi o stanie środ-

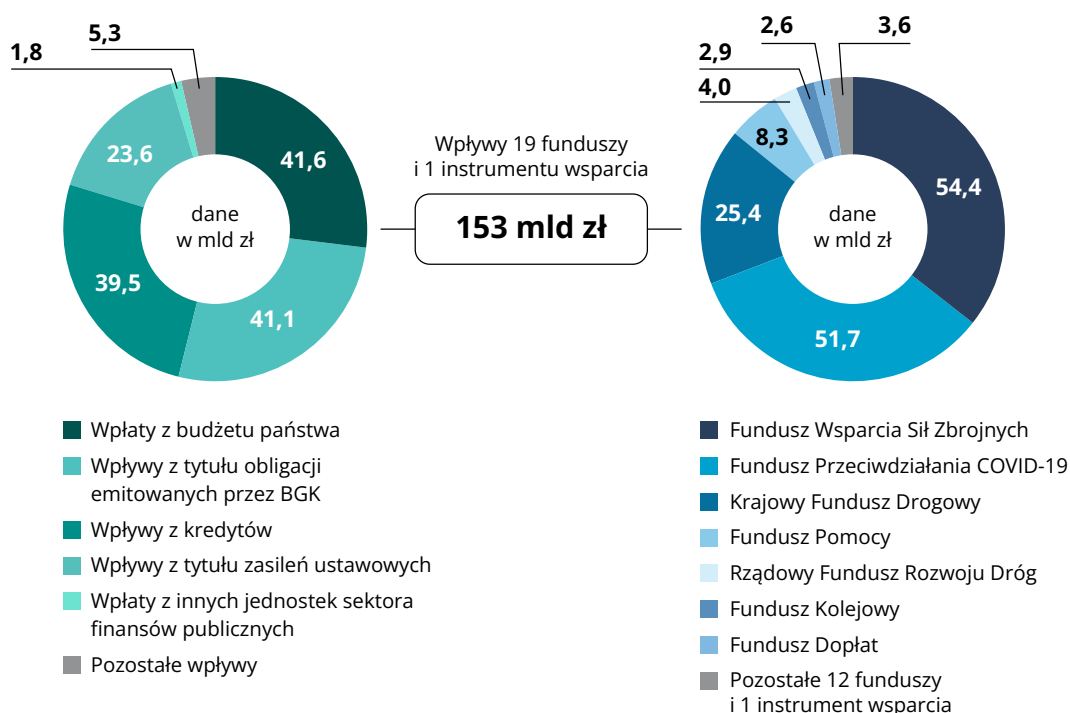
⁵⁴⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2025 w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, nr KFP.410.1.12.2026.

⁵⁴¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli I/25/001/KBF – Wybrane elementy sprawozdań funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, nr KBF.411.1.1.2025.

ków pieniężnych), rachunki zysków i strat oraz informacje o zobowiązaniach pozabilansowych wykazane w załączniku do sprawozdania BGK w zakresie obu funduszy objętych szczegółową kontrolą zostały sporządzone prawidłowo, a stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na podaniu niespójnych danych o jednej emisji obligacji, nie miała wpływu na tę ocenę.

Wpływy funduszy i instrumentu wsparcia

Infografika 104. Wpływy funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Zadania powierzone funduszom i instrumentowi wsparcia finansowane były w 2025 r. przede wszystkim ze środków budżetu państwa (41 625,5 mln zł), z wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji (41 121,5 mln zł), zaciągniętych kredytów (39 450,7 mln zł), zasileń ustawowych (23 640,1 mln zł), oraz środków przekazanych z innych jednostek sektora finansów publicznych (1830,5 mln zł). Wpływy ze wskazanych źródeł (147 669,3 mln zł) stanowiły 96,5% wpływów funduszy i instrumentu wsparcia.

FUNDUSZE I INSTRUMENT WSPARCIA OBSŁUGIWANE
PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

Tabela 54. Wpływy funduszy i instrumentu wsparcia w Banku Gospodarstwa Krajowego w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	Wykonanie					
	2023		2024		2025	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
OGÓŁEM, w tym:	129 917,5	100	148 087,9	100	152 957,0	100,0
Wpływy z emisji obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego	40 875,8	31,5	53 657,3	36,2	41 121,5	26,9
Środki budżetu państwa:	22 406,5	17,2	32 959,3	22,3	41 626,5	27,2
wydatki budżetu państwa, głównie tzw. wpłaty z budżetu państwa	22 216,7	17,1	32 916,2	22,2	41 577,0	27,2
dotacje z budżetu państwa	189,8	0,1	43,2	0,0	49,6	0,0
Wpływy z tytułu zasileń ustawowych:	20 339,5	15,7	31 411,1	21,2	23 640,1	15,5
Krajowy Fundusz Drogowy	14 838,7	11,4	14 227,1	9,6	20 852,4	13,6
Fundusz Kolejowy	1 968,0	1,5	2 394,9	1,6	2 589,0	1,7
Fundusz Żeglugi Śródlądowej	3,8	0,0	5,0	0,0	4,8	0,0
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	487,8	0,4	291,5	0,2	193,8	0,1
Razem inne fundusze i instrument wsparcia	3 041,3	2,3	14 492,6	9,8	0,0	0,0
Wpływy z kredytów	13 443,6	10,3	20 327,6	13,7	39 450,7	25,8
Środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych	27 384,8	21,1	5 253,6	3,5	1 830,5	1,2
Inne wpływy	5 467,2	4,2	4 478,6	3,0	5 287,7	3,5

W tabeli zaprezentowano dane funduszy i instrumentu wsparcia w ujęciu kasowym.

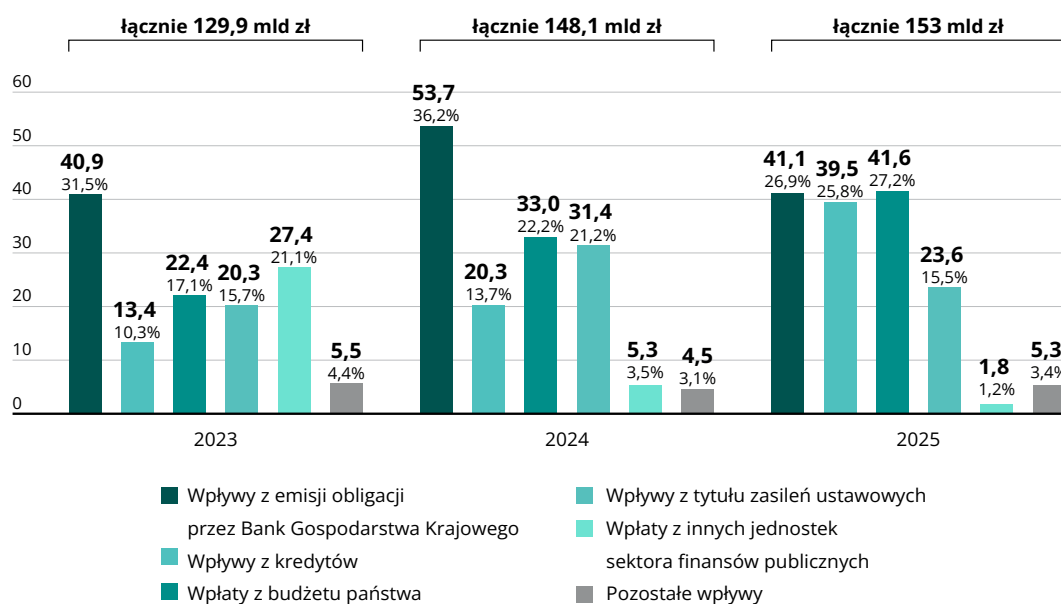
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w Banku Gospodarstwa Krajowego za lata 2023-2025.

W 2025 r. wpłaty do funduszy i instrumentu wsparcia wyniosły 152 957 mln zł i były wyższe o 4869,1 mln zł (o 3,3%) niż w 2024 r. oraz o 23 039,5 mln zł (o 17,7%) niż w 2023 r. W latach 2023-2025 nastąpiła istotna zmiana w strukturze źródeł ich finansowania. W okresie 2023-2024 dominującym źródłem wpływów do funduszy była emisja obligacji, która odpowiadała odpowiednio za 31,5% oraz 36,2% łącznych wpłat. W 2025 r. udział ten uległ obniżeniu do poziomu 26,9%. Jednocześnie w 2025 r. wyraźnie wzrosło znaczenie finansowania w formie kredytów. Wpływy z tego tytułu osiągnęły poziom 39 450,7 mln zł, co oznacza niemal trzykrotny wzrost w porównaniu z 2023 r. (13 443,6 mln zł). Tym samym kredyty stały się jednym z głównych źródeł finansowania funduszy, osiągając poziom zbliżony do wpływów z emisji obligacji. Największym źródłem wpłat w 2025 r. były jednak środki pochodzące z budżetu państwa, które wyniosły 41 626,5 mln zł i stanowiły 27,2% łącznych wpływów. W porównaniu z 2023 r. (22 406,52 mln zł) oznacza to niemal dwukrotny wzrost ich wartości, co wskazuje na zwiększone zaangażowanie sektora finansów publicznych w finansowanie funduszy. Wzrost udziału środków budżetu państwa w wpływach funduszy sprzyja poprawie stabilności finansowania funduszy, jednak jednocześnie

FUNDUSZE I INSTRUMENT WSPARCIA OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

proceedzi do zwiększenia obciążenia finansów publicznych. Z kolei rosnące znaczenie kredytów może wiązać się ze zwiększoną wrażliwością na zmiany stóp procentowych, a także wzrostem ryzyka kursowego dla kredytów nominowanych w walutach obcych.

Infografika 105. Wpływy funduszy i instrumentu wsparcia w Banku Gospodarstwa Krajowego w latach 2023-2025

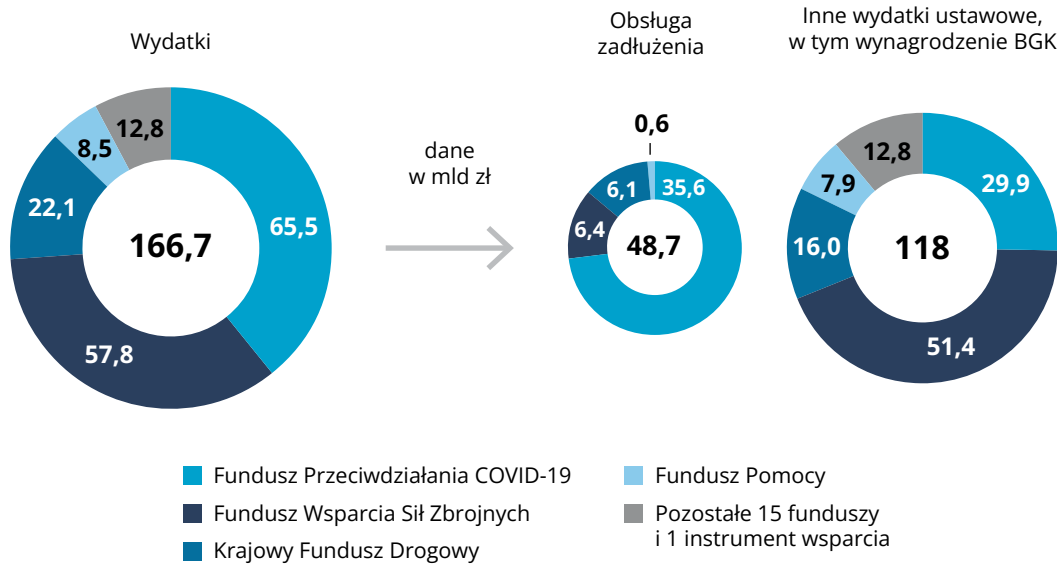


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w Banku Gospodarstwa Krajowego za lata 2023-2025.

Podsumowując Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w 2023 r. łączny udział środków pochodzących z emisji obligacji przez BGK, z zaciągania kredytów i wpłat z budżetu państwa wyniósł niecałe 60% wpływów funduszy obsługiwanych przez BGK. W 2025 r. udział wpływów z tych tytułów wzrósł do prawie 80% łącznych wpływów funduszy i instrumentu wsparcia. W związku z brakiem dywersyfikacji głównych źródeł ich finansowania Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w 2025 r. jak i w latach poprzednich nie rozwiązano problemu finansowania zadań publicznych poza budżetem. Zapewne w przyszłości będzie to prowadzić do wzrostu znacznych obciążeń dla sektora finansów publicznych.

Wydatki funduszy i instrumentu wsparcia

Infografika 106. Wydatki funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego.

W 2025 r. łączne wydatki funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez BGK wyniosły 166 694 mln zł i były wyższe od łącznych wydatków funduszy w 2024 r. o 31 305,9 mln zł (o 23,1%) oraz o 34 935,6 mln zł (o 26,5%) wyższe niż w 2023 r. Wydatki czterech największych funduszy, tj.: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Pomocy w 2025 r. wyniosły łącznie 153 936 mln zł, co stanowi 92,3% wydatków wszystkich funduszy. Wydatki pozostałych 15 funduszy i instrumentu wsparcia wyniosły 12 758 mln zł i stanowiły niecałe 7,7%.

Tabela 55. Wydatki funduszy i instrumentu wsparcia w Banku Gospodarstwa Krajowego według zadań w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025
	mln zł		
OGÓŁEM	131 758,4	135 388,2	166 694,0
Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, zadania:	59 637,2	53 247,3	65 483,8
wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19	82,4	0,0	-
obsługa zadłużenia (kapitał, odsetki, prowizje)	4 346,8	5 012,3	35 597,4
realizacja promes w ramach Programu Inwestycji Strategicznych	21 379,91	25 774,6	21 541,5
ochrona zabytków	-	1 302,4	1 950,3

FUNDUSZE I INSTRUMENT WSPARCIA OBSŁUGIWANE
PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

Wyszczególnienie	2023	2024	2025
	mln zł		
dopłaty do cen energii i gazu	32 917,0	21 059,4	6 388,3
dodatek węglowy i paliwa stałe dla gospodarstw domowych	776,0	1,2	-
wynagrodzenie BGK	13,2	5,7	6,1
inne	122,0	91,6	0,2
Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, zadania:	24 188,8	35 065,2	57 823,0
Program Rozwoju Sił Zbrojnych	23 293,7	29 962,9	51 396,6
obsługa zadłużenia (kapitał, odsetki, prowizje)	891,4	5 097,5	6 421,3
wynagrodzenie BGK	3,8	4,8	5,1
inne	-	-	-
Krajowy fundusz Drogowy, zadania:	20 712,6	24 202,5	22 088,5
zadania drogowe	15 331,2	17 168,5	13 634,2
obsługa zadłużenia (kapitał, odsetki, prowizje)	2 977,4	4 597,8	6 075,4
wyплаты na rzecz spółek	2 063,7	2 175,3	2 079,2
system poboru opłat za przejazd	315,8	243,5	282,1
wynagrodzenie BGK	6,6	6,9	6,7
inne	17,9	10,6	10,8
Fundusz Pomocy, zadania:	15 019,3	10 499,9	8 540,7
pomoc Ukraińcom	14 775,8	10 124,1	7 944,6
obsługa zadłużenia (kapitał, odsetki, prowizje)	242,2	374,4	594,6
wynagrodzenie BGK	1,4	1,4	1,6
inne	-	-	0,0
Pozostałe 15 funduszy i instrument wsparcia, zadania:	12 200,5	12 373,3	12 758,0
zadania ustawowe	12 118,6	12 173,7	12 657,1
obsługa zadłużenia (kapitał, odsetki, prowizje)	-	0,0	-
wynagrodzenie BGK	49,7	59,0	50,5
inne	32,2	140,6	50,4

¹ Dane za 2023 r. łączne dla zadań Program Inwestycji Strategicznych i ochrona zabytków.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w Banku Gospodarstwa Krajowego za lata 2023-2025.

Pomimo iż w 2025 r. na realizację zadań związanych z pandemią COVID-19 nie zostały poniesione żadne wydatki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (w 2023 r. wydatki na ten cel wyniosły 82,4 mln zł, w 2024 r. – 9,5 tys. zł), to łączne wydatki tego Funduszu istotnie wzrosły względem roku poprzedniego. Największy wpływ na ich zwiększenie miał ponad siedmiokrotny wzrost kosztów obsługi zadłużenia funduszu związany z emisją obligacji przez BGK na rzecz funduszu w latach wcześniejszych.

Łączne wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2025 r. wyniosły 65 483,8 mln zł, co oznacza wzrost o 12 236,5 mln zł (o 23%) w stosunku do 2024 r. oraz o 5846,6 mln zł (o 9,8%) względem 2023 r.

Wydatki z tytułu obsługi zadłużenia związanego z emisją obligacji przez BGK na rzecz funduszu, obejmujące poza spłatą odsetek, także spłaty kapitału zapadających obligacji, w 2025 r. wyniosły 35 597,4 mln zł. Były one wyższe od poniesionych z tego tytułu w 2024 r. o 30 585,1 mln zł oraz o 31 250,6 mln zł względem 2023 r. Koszty związane z obsługą zadłużenia funduszu w 2025 r. stanowiły 54,4% wszystkich wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (w 2024 r. – 9,4%, a w 2023 r. – 7,3%).

Wydatki związane z realizacją zadań funduszu z tytułu udzielonych przez Ministra Finansów i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów promes, wspierających realizację inwestycji przez samorządy w ramach *Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych* oraz *Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*, w 2025 r. wyniosły 23 491,8 mln zł i stanowiły 35,9% wszystkich wydatków funduszu w 2025 r. W 2024 r. wydatki funduszu z tego tytułu wyniosły 27 077,1 mln zł, a w 2023 r. 21 379,9 mln zł. Kolejną pozycję wydatków związanych z realizacją zadań funduszu w 2025 r. stanowiły wydatki związane z finansowaniem różnego rodzaju dodatków i mechanizmów rekompensat wynikających ze wzrostu cen surowców i energii elektrycznej między innymi na finansowanie mechanizmu rekompensat ograniczających wysokości cen energii elektrycznej, źródeł ciepła i paliw gazowych, które wyniosły 6388,3 mln zł wykazując istotny spadek względem lat poprzednich (21 060,6 mln zł w 2024 r. oraz 33 693 mln zł w 2023 r.). Łącznie wydatki na realizację powyższych zadań stanowiły 45,6% wszystkich wydatków funduszu.

Drugim pod względem wartości wydatków w 2025 r. był Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, którego wydatki wyniosły 57 823 mln zł i wzrosły w porównaniu do 2024 r. o 22 757,8 mln zł (o 64,9%) i o 33 634,2 mln zł (o 139%) względem roku 2023. Wydatki na realizację celów określonych w *Programie Rozwoju Sił Zbrojnych* w 2025 r. wyniosły 51 396,6 mln zł i były wyższe niż w 2024 r. o 21 433,7 mln zł (o 71,5%) oraz o 28 102,9 mln zł (o 120,6%) niż w 2023 r. Koszty organizacji i obsługi finansowania dłużnego w 2025 r. wyniosły 6421,3 mln zł i były wyższe od kosztów poniesionych w 2024 r. i 2023 r. o odpowiednio 1323,8 mln zł (o 26%) oraz o 5530 mln zł (o 620,4%).

Wydatki Krajowego Funduszu Drogowego w 2025 r. wyniosły 22 088,5 mln zł i były niższe od wydatków funduszu w 2024 r. o 2114 mln zł oraz wyższe w porównaniu z wydatkami poniesionymi w 2023 r. o 1375,9 mln zł. Pomimo iż największą pozycję wydatków (61,7%) stanowiły wydatki poniesione na zadania drogowe 13 634,2 mln zł, były one niższe od poniesionych na ten cel w dwóch ostatnich latach odpowiednio o 3534,3 mln zł (o 20,6%) w 2024 r. oraz o 1697 mln zł (o 11,1%) w 2023 r. Wydatki na obsługę zadłużenia tego funduszu wyniosły 6075,4 mln zł (27,5% wydatków w 2025 r.) i były wyższe niż 2024 r. o 1477,6 mln zł (o 32,1%) oraz o 3098 mln zł (o 104,1%) niż w 2023 r. Wyплаты na rzecz spółek w 2025 r. były zbliżone do wydatków poniesionych w latach 2023-2024 i wyniosły 2079,2 mln zł (stanowiły 9,4% wydatków funduszu w 2025 r.).

Z Funduszu Pomocy w 2025 r. wydatkowano 8540,7 mln zł tj. o 1959,1 mln zł (o 18,7%) mniej niż w 2024 r. i o 6478,6 mln zł (o 43,1%) mniej niż w 2023 r. Wydatki na sfinansowanie zadania z zakresu wsparcia obywateli Ukrainy dotkniętych konfliktem zbrojnym

były niższe niż 2024 r. o 2179,5 mln zł (o 21,5%) i o 6831,2 mln zł (o 46,2%) niższe niż w 2023 r. i w 2025 r. wyniosły 7944,6 mln zł. Najwięcej środków w 2025 r. przeznaczono na wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych w zakresie kształcenia, wychowania i opieki dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy – 3318,5 mln zł (41,8%), wypłatę obywatelom Ukrainy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych świadczeń rodzinnych, wychowawczego, Dobry Start – 2107,7 mln zł (26,5%) oraz na zadania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych – 1191 mln zł (15%).

Łączne koszty czterech największych funduszy poniesione w 2025 r. związane z wynagrodzeniem BGK za ich obsługę wyniosły 19,5 mln zł i były wyższe niż w 2024 r. o 0,6 mln zł oraz niższe niż w 2023 r. o 5,5 mln zł.

Wydatki pozostałych 15 funduszy i jednego instrumentu wsparcia wyniosły w 2025 r. łącznie 12 758 mln zł i stanowiły 7,7% wydatków wszystkich funduszy i instrumentu wsparcia. Były one zbliżone do wydatków podniesiony w latach 2023-2024. Na realizację zadań 15 funduszy i instrumentu wsparcia w 2025 r. wydatkowano 12 657,1 mln zł, tj. kwotę zbliżoną do wydatków poniesionych na ten cel w latach 2023-2024⁵⁴². Wydatki związane z wynagrodzeniem Banku Gospodarstwa Krajowego za ich obsługę wyniosły w 2025 r. 50,5 mln zł i były niższe od wydatków w 2024 r. o 8,5 mln zł i o 0,8 mln zł wyższe niż w 2023 r.

Na koniec 2025 r. na rachunkach bankowych funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego pozostawały środki w wysokości 28 854 mln zł. Co oznacza spadek względem końca roku 2024 r. o 13 652,5 mln zł (o 32,1%). Największe środki na koniec 2025 r. posiadał Krajowy Fundusz Drogowy – 7439,6 mln zł (25,8%), Fundusz Kolejowy – 6054,8 mln zł (21%), Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – 3905,2 mln zł (13,5%), Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – 3895,7 (13,5%) oraz Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – 3499,2 mln zł (12,1%). Łącznie w wymienionych wyżej pięciu funduszach skoncentrowało się ponad 85% środków pozostających na rachunkach bankowych wszystkich funduszy przepływowych i instrumentu wsparcia na koniec 2025 r.

Tylko cztery fundusze pozyskują środki na realizację swoich zadań poprzez emisję długu. Zadłużenie Funduszy BGK na koniec 2025 r. wyniosło 388 571,9 mln zł, co oznacza jego wzrost w odniesieniu do stanu na koniec 2024 r. o 39 186,6 mln zł, to jest o 11,2% oraz o 111 609,2 mln zł (o 40,3%) niż na koniec w 2023 r. Największy wpływ na wzrost zadłużenia funduszy na koniec 2025 r. miało zwiększenie zadłużenia Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, które wzrosło w porównaniu do 2024 r. o 35 886,5 mln zł (o 79,7%) oraz było o 53 004 mln zł (o 190,1%) wyższe niż na koniec 2023 r. Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych na koniec 2025 r. posiadał zadłużenie z tytułu emisji obligacji i zaciągniętych kredytów o łącznej wartości 80 888,4 mln zł. Zadłużenie tego funduszu stanowiło 20,8% zadłużenia Funduszy BGK według stanu na koniec 2025 r.

Najwyższe zadłużenie wśród Funduszy BGK na koniec 2025 r. posiadał Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Zobowiązania z tytułu wyemitowanych przez BGK obligacji wynio-

⁵⁴² W latach 2023-2024 wydatkowano odpowiednio 12 118,6 mln zł i 12 173,7 mln zł.

sły 210 751,5 mln zł, co stanowiło 54,2% długu Funduszy BGK. Należy zwrócić uwagę, że zadłużenie tego funduszu nieznacznie zmniejszyło się w trakcie roku o 3684,7 mln zł.

Pomimo że w latach 2023-2025 w zadłużeniu Funduszy BGK dominowały obligacje, to ich udział w jego strukturze zmniejszył się z 77,2% do 69,7%.

Zadłużenie z tytułu kredytów w 2025 r. wyniosło 117 653 mln zł i wzrosło o 36 346,3 mln zł (o 44,7%) w porównaniu do stanu na koniec 2024 r., a w porównaniu do 2023 r. o 54 555 mln zł (o 86,5%).

Na koniec 2025 r. należności funduszy i instrumentu wsparcia obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wyniosły 27 837,5 mln zł i były niższe niż na koniec 2024 r. o 6728,2 mln zł. Bony pieniężne NBP stanowiły 85,7% (23 868 mln zł) należności funduszu i instrumentów wsparcia na koniec 2024 r., a obligacje emitowane przez BGK – 14,3% (3972,2 mln zł).

W 2026 r. w BGK powstał Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności⁵⁴³. W odróżnieniu od Funduszy BGK jest to spółka akcyjna – spółka specjalnego przeznaczenia, w której jedynym akcjonariuszem jest BGK. Stanowi ona kolejny mechanizm finansowania zadań państwa poza budżetem i bez wymogu zachowania zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych, zaburzający jawność i przejrzystość finansów publicznych. Spółka ta ma wykonywać zadania związane z wykorzystaniem środków pochodzących z Krajowego Planu Odbudowy, szerzej w tym temacie z rozdziale IX. *Realizacja Krajowego Programu Odbudowy*.

⁵⁴³ Ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. o szczególnych zasadach realizacji zadań związanych z inwestycją w zakresie bezpieczeństwa i obronności realizowaną w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

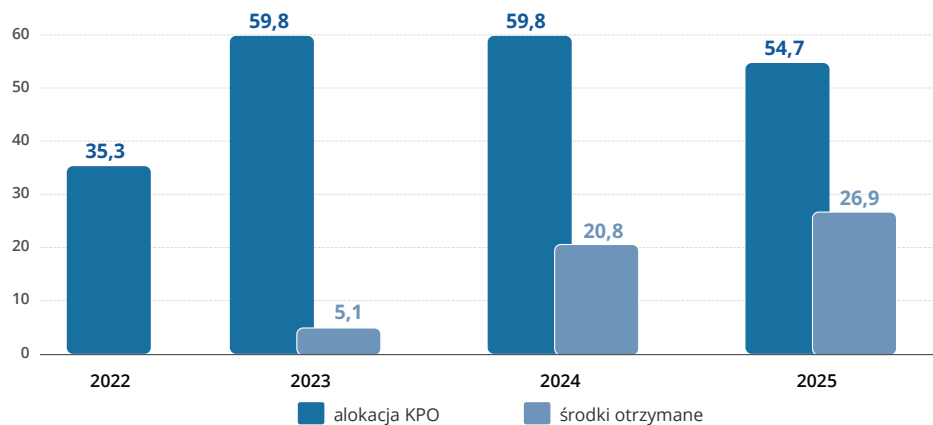
ROZDZIAŁ IX

REALIZACJA KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY

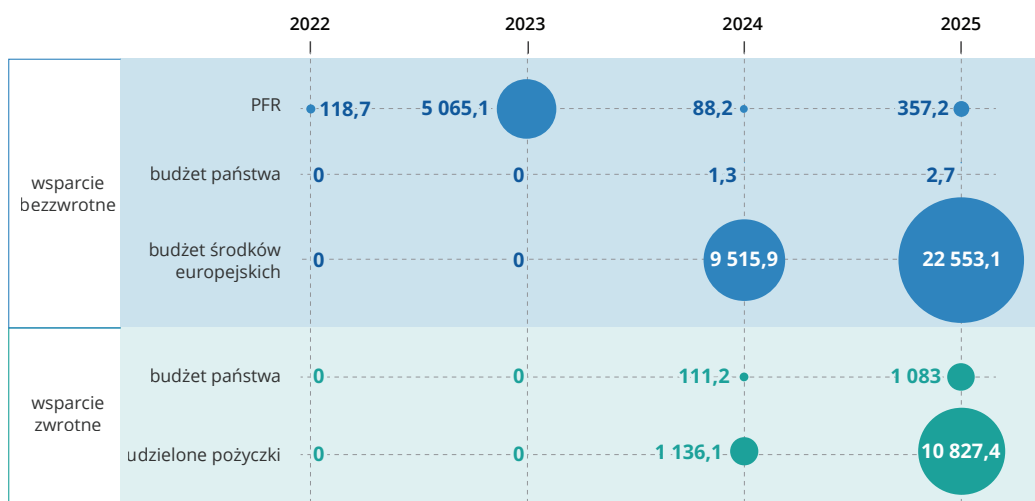
1. Ramy prawne
2. Finansowanie Krajowego Planu Odbudowy
3. Wykonanie zadań Instytucji Koordynującej Krajowy Plan Odbudowy
4. Realizacja wybranych inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy



ALOKACJA KPO ORAZ ŚRODKI OTRZYMANE [mld euro]

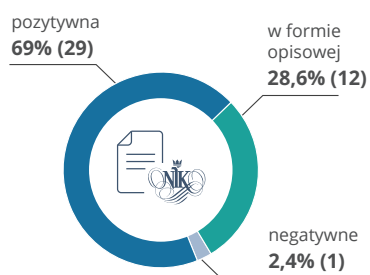


WYDATKI WG ŹRÓDEŁ [mln zł]

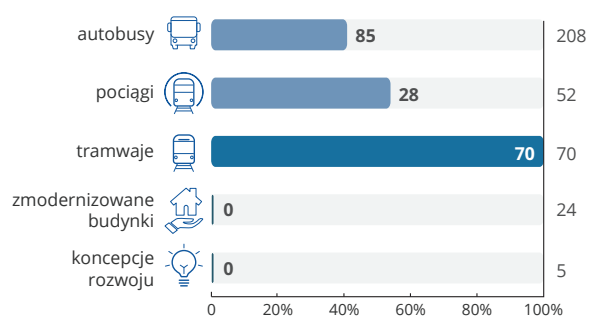


WYNIKI KONTROLI U OSTATECZNYCH ODBIORCÓW WSPARCIA

OCENA REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘĆ



REZULTATY PRZEDSIĘWZIĘĆ



- W 2025 r. nadal ponad połowa środków otrzymanych z Komisji Europejskiej w ramach Krajowego Planu Odbudowy była wykorzystywana do zarządzania płynnością budżetu państwa, w tym ponad 70% środków otrzymanych z części pożyczkowej.
- Realizacja Krajowego Planu Odbudowy była w 2025 r. finansowana z czterech źródeł: z budżetu państwa, budżetu środków europejskich, z rozchodów oraz ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.
- Żaden minister nie dysponuje pełną i wiarygodną informacją o kwocie wydatków poniesionych na realizację działań w ramach Krajowego Planu Odbudowy.
- Podział zadań związanych z finansowaniem Krajowego Planu Odbudowy między różnych ministrów mógł spowodować zwiększenie deficytu budżetu państwa w 2025 r. o około 5 mld zł.
- Pozytywnie oceniono działania Ministra Infrastruktury jako instytucji odpowiedzialnej za realizację reform i inwestycji oraz Ministra Obrony Narodowej jako instytucji odpowiedzialnej za realizację inwestycji, a także działania Centrum Unijnych Projektów Transportowych i Agencji Uzbrojenia jako jednostek wspierających realizację inwestycji. Natomiast działania Ministra Klimatu i Środowiska jako instytucji odpowiedzialnej za realizację reform i inwestycji oraz działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oceniono w formie opisowej.
- W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ostateczni odbiorcy wsparcia prawidłowo realizowali umowy o udzielenie wsparcia: z 42 jednostek objętych kontrolą w 2025 r. 69% oceniono pozytywnie, a 28,6% w formie opisowej. Negatywnie oceniono działania jednej jednostki.

1. Ramy prawne

W odpowiedzi na kryzys społeczny i gospodarczy wywołany wybuchem pandemii COVID-19, Rada Europejska wyraziła w lipcu 2020 r. zgodę na uruchomienie nadzwyczajnego pakietu środków na rzecz ożywienia gospodarki w ramach Planu Odbudowy dla Europy nazwanego Next Generation UE, ściśle powiązanego z budżetem (Wieloletnim Planem Finansowym) na lata 2021-2027⁵⁴⁴. Najważniejszym składnikiem planu Next Generation UE jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. Recovery and Resilience Facility). Na realizację planu Next Generation UE przewidziano 806,9 mld euro, w tym na Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności kwotę 723,8 mld euro⁵⁴⁵. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności został przyjęty w lutym 2021 r. w formie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego⁵⁴⁶.

⁵⁴⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/45127/210720-euco-final-conclusions-pl.pdf>

⁵⁴⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_pl

⁵⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Celem szczegółowym Instrumentu jest zapewnienie wsparcia finansowego państwom członkowskim z myślą o osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych reform i inwestycji określonych w planach odbudowy i zwiększania odporności. Ten cel szczegółowy jest realizowany w ścisłej i przejrzystej współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi.

Instrument ten służy odbudowie gospodarki po pandemii COVID-19. Każdy kraj Unii Europejskiej w ramach Instrumentu realizuje własny program inwestycji i reform zaakceptowanych przez Komisję Europejską. Polska złożyła swój plan, nazwany Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności, w maju 2021 r., a Komisja Europejska zatwierdziła przedłożony plan w czerwcu 2022 r.⁵⁴⁷

Krajowy Plan Odbudowy jest programem składającym się z inwestycji i reform, które mają wspierać odbudowę potencjału rozwojowego gospodarki utraconego w wyniku pandemii COVID-19, wzmocnić konkurencyjność i podnieść poziom życia społeczeństwa. Program ten wpisuje się w długofalowe cele Unii Europejskiej oraz zalecenia Rady Unii Europejskiej dla Polski, dlatego koncentruje się na ochronie klimatu i transformacji cyfrowej. Krajowy Plan Odbudowy dotyczy wdrażania reform i realizacji inwestycji, które rozpoczęły się po 1 lutego 2020 r. i zakończą się do 31 sierpnia 2026 r.⁵⁴⁸

Krajowy Plan Odbudowy został podzielony na sześć komponentów:

- Komponent A: *Odporność i Konkurencyjność Gospodarki*
- Komponent B: *Zielona Energia i Zmniejszenie Energochłonności*
- Komponent C: *Transformacja Cyfrowa*
- Komponent D: *Efektywność, Dostępność i Jakość Systemu Ochrony Zdrowia*
- Komponent E: *Zielona, Inteligentna Mobilność*
- Komponent F: *Poprawa Jakości Instytucji i Warunków Realizacji KPO.*

W maju 2022 r. Komisja Europejska ogłosiła plan szybkiego zmniejszenia zależności od rosyjskich paliw kopalnych i przyspieszenia transformacji ekologicznej, nazwany *REPowerEU*, który wszedł w życie w lutym 2023 r. Zgodnie z przyjętymi założeniami, reformy i inwestycje związane z energią w ramach programu *REPowerUE* powinny być określone w ramach specjalnego rozdziału planów odbudowy i zwiększania odporności. W tym celu państwa członkowskie składały projekty zmian w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności, zwane rewizjami. Polska złożyła projekt zmienionego planu odbudowy i zwiększania odporności (nazwany rewizją Krajowego Planu Odbudowy) w sierpniu 2023 r. Poza dodaniem reform i inwestycji związanych z *REPowerEU* w ramach siódmego Komponentu G: *REPowerEU*, zaproponowano w nim modyfikacje niektórych wcześniej zgłoszonych inwestycji i reform, w tym rezygnację, ograniczenie albo przesunięcie w czasie osiągnięcia mierników postępów w realizacji reformy lub inwestycji, to jest kamieni

⁵⁴⁷ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności został zaakceptowany przez Komisję Europejską w dniu 1 czerwca 2022 r., a 17 czerwca 2022 r. Krajowy Plan Odbudowy został przyjęty przez Radę Unii Europejskiej – decyzja wykonawcza Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

⁵⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów *REPowerEU* w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE.

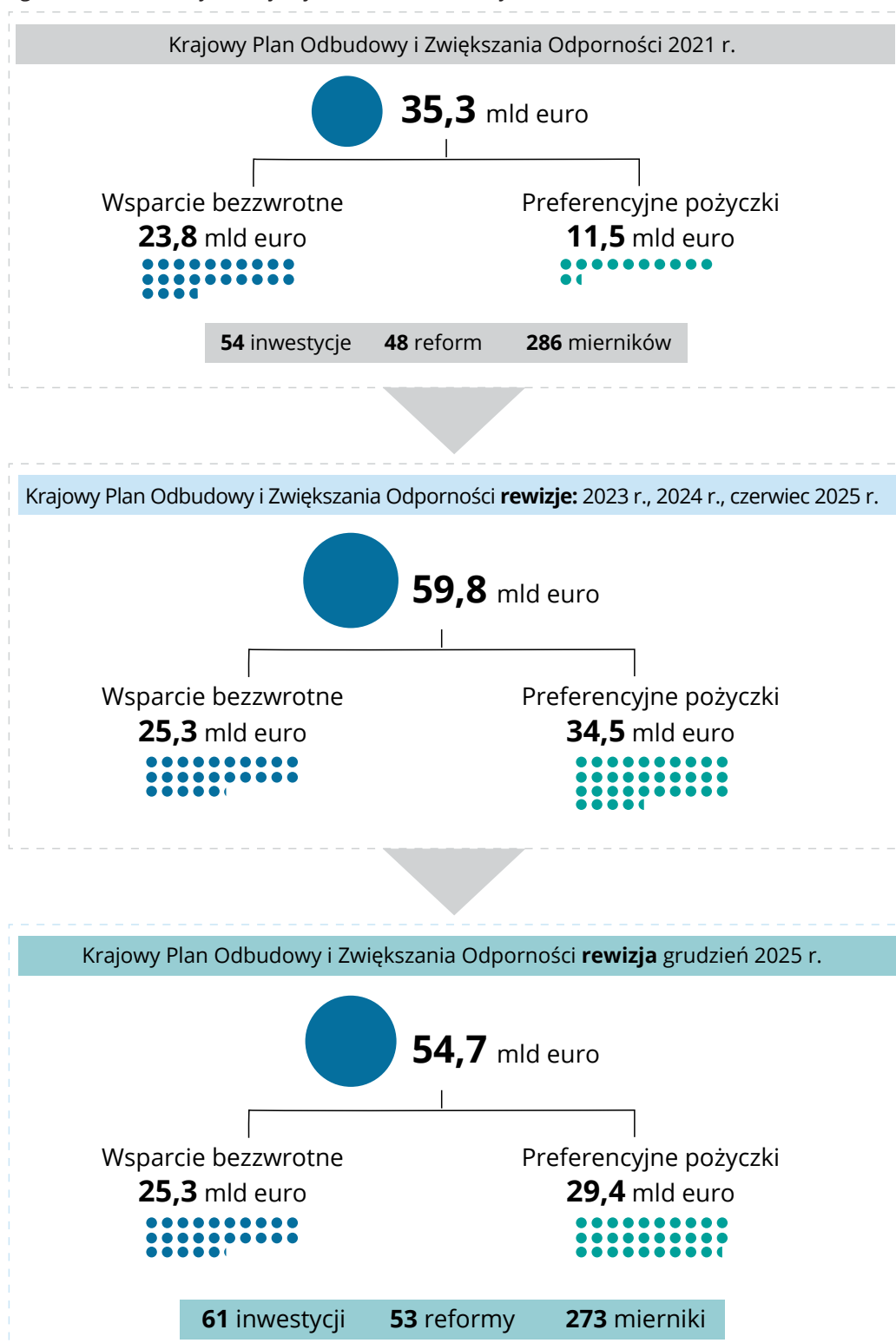
milowych (ang. milestones), które mają charakter jakościowy oraz wartości docelowych (ang. targets) o charakterze ilościowym. Rewizja została zatwierdzona przez Radę Unii Europejskiej w grudniu 2023 r.

W lipcu 2024 r. Rada Unii Europejskiej zatwierdziła drugą rewizję KPO, a w czerwcu i w grudniu 2025 r. dwa kolejne pakiety zmian (dalej określane odpowiednio jako rewizja z czerwca 2025 r. i rewizja z grudnia 2025 r.). Jako uzasadnienie zmian wskazano, że część mierników jest niemożliwa do osiągnięcia, ze względu na problemy z łańcuchami dostaw albo wzrost kosztów osiągnięcia mierników wynikający z inflacji, natomiast w odniesieniu do części celów szczegółowych wskazano, że mogą one zostać osiągnięte w sposób bardziej efektywny niż zaproponowano w pierwotnym planie. Jednocześnie wydłużono czas realizacji niektórych zadań, zwiększono planowany poziom realizacji dotychczasowych mierników w tych działaniach, w których istniało duże zainteresowanie odbiorców wsparcia, a także zmieniono mierniki lub dodano nowe w istniejących działaniach.

W 2025 r. dodano do KPO trzy nowe działania: A2.7.1 *Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności*, A5.1 *Wkład w moduł państwa członkowskiego w ramach Programu InvestEU* oraz A6.1 *Dobrowolny wkład w unijny program bezpiecznej łączności (IRIS²)*. Ich efektem ma być podpisanie umów między Polską a Komisją Europejską o przyznanie wkładu lub opracowanie polityki inwestycyjnej i przekazanie środków do Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności. W rewizji z grudnia 2025 r. przewidziano, że Polska zrealizuje 61 inwestycji i 53 reformy, przy czym działanie E1.1 *Wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej* jest jednocześnie inwestycją i reformą. W tym celu przewidziano osiągnięcie łącznie 176 kamieni milowych i 97 wartości docelowych (193 mierniki w części objętej finansowaniem bezzwrotnym i 80 mierników w części finansowanej z pożyczek). Do grudnia 2025 r. zrealizowano 168 mierników, a 105 było w trakcie realizacji, z czego cztery powinny być, zgodnie z przyjętymi założeniami, zrealizowane do końca 2025 r. a realizacja 53 kolejnych mierników, które miały zostać osiągnięte w 2026 r., była opóźniona.

W marcu 2026 r. Polska złożyła kolejną propozycję rewizji Krajowego Planu Odbudowy. Jej celem jest zminimalizowanie ryzyka niezaakceptowania przez Komisję Europejską kolejnych wniosków o płatność. Warunkiem akceptacji wniosków o płatność jest wykazanie, że mierniki objęte tym wnioskiem zostały zrealizowane zgodnie z założeniami. Tymczasem między styczniem a marcem 2026 r. Instytucja Koordynująca KPO uznała realizację 27 wskaźników za zagrożoną. W związku z tym zaproponowano usunięcie z Krajowego Planu Odbudowy części mierników, które z różnych przyczyn nie mogą być zrealizowane w terminie, zmianę części mierników na bardziej prawdopodobne do osiągnięcia oraz zwiększenie poziomu wykonania w dwóch inwestycjach polegające na przekazaniu uwolnionych środków na Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności oraz na zwiększenie wkładu w unijny program bezpiecznej łączności (IRIS²).

Infografika 107. Zmiany w Krajowym Planie Odbudowy



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Przepisy regulujące zasady działania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przewidują, że płatności ze środków przeznaczonych na ten instrument dla krajów członkowskich mogą być dokonywane po stwierdzeniu przez Komisję Europejską, że odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe zostały zadowalająco osiągnięte. Wyjątkiem jest program *REPowerEU*, w którym przewidziano możliwość przekazania płatności zaliczkowych, a warunkiem ich otrzymania było podpisanie przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej aneksów do umowy finansowej i umowy pożyczkowej dotyczącej Krajowego Planu Odbudowy, zawartej z Komisją Europejską. Płatności dokonywane są w z góry ustalonych kwotach, bez uwzględnienia wartości faktycznie poniesionych wydatków na realizację działań.

Krajowe przepisy regulujące zasady wykorzystania środków z Krajowego Planu Odbudowy zostały przyjęte w kwietniu 2022 r. Głównym aktem prawnym regulującym tryb i sposób zarządzania środkami z tego Instrumentu jest ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wskazano w niej między innymi zadania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego jako koordynatora realizacji planu rozwojowego, zadania instytucji odpowiedzialnych za realizację reform i inwestycji, zasady finansowania w formie wsparcia zwrotnego i bezzwrotnego oraz rolę Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w procesie finansowania inwestycji ze wsparcia bezzwrotnego.

Zadaniem Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. jest zapewnienie finansowania Krajowego Planu Odbudowy oraz obsługa finansowa inwestycji finansowanych ze środków bezzwrotnych w ramach tego Instrumentu. Spółka ta wypłaca środki ostatecznym odbiorcom wsparcia i podmiotom odpowiedzialnym za realizację inwestycji. Wydatki te mają być finansowane ze zwrotów i spłat rządowych programów wsparcia oraz z wpłat z budżetu środków europejskich, przy czym do czasu wpływu środków z Instrumentu do budżetu środków europejskich wydatki finansowane były wyłącznie ze środków PFR. Spółka zobowiązana została do otwarcia odrębnego rachunku bankowego do obsługi środków przeznaczonych na finansowanie planu rozwojowego. Zadania te wykonywane są odpłatnie. Wynagrodzenie Spółki oraz zwrot kosztów, w tym kosztów emisji obligacji, wypłacane są przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Szczegółowe zasady realizacji powyższych zadań uregulowane zostały w umowie, zawartej w dniu 5 sierpnia 2022 r. pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej w porozumieniu z Ministrem Finansów a Polskim Funduszem Rozwoju S.A. W umowie określono między innymi zakres zadań Spółki oraz tryb ich wykonywania, zasady rozliczeń i współpracy oraz wysokość wynagrodzenia. Płatności w ramach Krajowego Planu Odbudowy realizowane są z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego stworzonego specjalnie do tego celu, zgodnie z terminarzem wypłat. Odpowiedzialność Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. została ograniczona wyłącznie do zapewnienia i przekazywania środków do uprawnionych odbiorców wypłat. Decyzje co do przyznania środków podejmowane są przez wyznaczone do tego instytucje odpowiedzialne za inwestycje i jednostki wspierające.

Z tytułu wynagrodzenia Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wypłacił Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. w latach 2022-2025 środki w wysokości 25,3 mln zł, w tym 8,1 mln zł w 2025 r.

Poniższa infografika przedstawia efekty inwestycji realizowanych ze środków KPO, według danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej⁵⁴⁹.

Infografika 108. Efekty wydatkowania środków Krajowego Planu Odbudowy

Efekty wydatkowania środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności



≈207 000	gospodarstw domowych z dostępem do szerokopasmowego internetu	≈330 000	domów jednorodzinnych z zainstalowanym ekologicznym ogrzewaniem
>510 000	laptopów zakupionych dla nauczycieli	>45 500	rolników i rybaków, którzy zmodernizowali infrastrukturę i wyposażenie swoich gospodarstw
>18 000	nowych miejsc utworzonych w żłobkach i klubach dziecięcych	493	dostarczone zeroemisyjne autobusy
≈200 000	domów jednorodzinnych objętych termomodernizacją	288	dostarczonych nowoczesnych lokomotyw i wagonów
≈3 800	budynków wielorodzinnych objętych termomodernizacją		

Źródło: opracowanie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej: *Sprawdź inwestycje z KPO!*

2. Finansowanie Krajowego Planu Odbudowy

Środki na realizację Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przekazywane są przez Komisję Europejską w dwóch formach: jako środki bezzwrotne (granty) albo w formie pożyczek. Zgodnie z pierwotnie podpisanym porozumieniem Polska mogła otrzymać maksymalnie 23,8 mld euro w formie wsparcia bezzwrotnego i 11,5 mld euro w formie pożyczek⁵⁵⁰. Po rewizji w 2023 r. Polska miała otrzymać w ramach Krajowego Planu Odbudowy 59,8 mld euro, z czego 25,3 mld euro w postaci grantu i 34,5 mld euro w formie preferencyjnych pożyczek. Kwoty te nie uległy zmianie w wyniku rewizji z 2024 r. i rewizji zatwierdzonej w czerwcu 2025 r. W wyniku rewizji zatwierdzonej w grudniu 2025 r. łączna kwota wsparcia została zmniejszona do 54,7 mld euro (231,3 mld zł według średniego kursu NBP na koniec 2025 r.⁵⁵¹), przy czym kwota dotacji pozostała na poziomie 25,3 mld euro (106,8 mld zł), natomiast kwota pożyczek została obniżona do wysokości 29,4 mld euro (124,4 mld zł). Zgodnie z celami Unii Europejskiej 40,3% środków w ramach KPO zostanie przeznaczona na cele klimatyczne, a 20,9% na transformację cyfrową.

⁵⁴⁹ <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/sprawdz-inwestycje-z-kpo/>; data dostępu: 30 kwietnia 2026 r.

⁵⁵⁰ Operational Arrangements between the European Commission and Poland (w dosłownym tłumaczeniu – Ustalenia operacyjne pomiędzy Komisją Europejską a Polską), dokument podpisany 9 grudnia 2022 r.

⁵⁵¹ Zgodnie z tabelą kursów NBP z dnia 31 grudnia 2025 r. kurs wynosił 4,2267 zł za 1 euro.

Pierwsza transza środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w łącznej kwocie 5 mld euro, w tym 0,55 mld euro z części dotacyjnej oraz 4,5 mld euro z części pożyczkowej, została przekazana Polsce 28 grudnia 2023 r. Była to płatność zaliczkowa na realizację programu *REPowerEU*. Środki te nie zostały w 2023 r. przekazane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich, ani nie zostały wydatkowane.

W grudniu 2023 r. został złożony pierwszy wniosek o płatność w łącznej kwocie 6,9 mld euro (2,7 mld euro w części grantowej i 4,2 mld euro w formie pożyczek). Zgodnie z przyjętymi zasadami, każda płatność jest proporcjonalnie pomniejszana o wartość wypłaconych wcześniej zaliczek. Na podstawie pierwszego wniosku o płatność Komisja przekazała zatem w kwietniu 2024 r. płatność w wysokości 6,3 mld euro (2,7 mld euro finansowania bezzwrotnego i 3,6 mld euro w formie pożyczki). We wniosku tym opisano sposób realizacji 38 mierników.

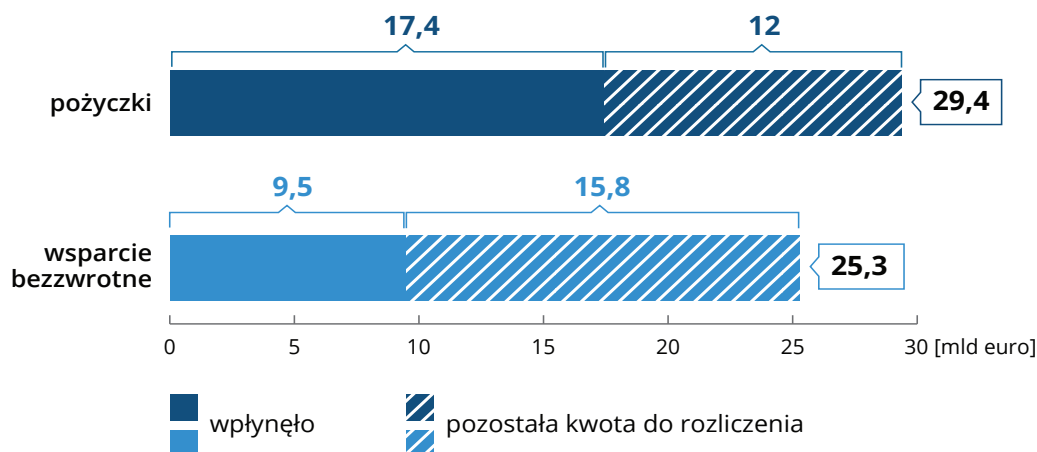
We wrześniu 2024 r. został przekazany drugi wniosek o płatność, w łącznej kwocie 10,3 mld euro, a po pomniejszeniu o zaliczki – 9,4 mld euro. We wniosku tym opisano realizację 41 mierników. W grudniu 2024 r. na tej podstawie Komisja przekazała 4,1 mld euro wsparcia bezzwrotnego i 5,3 mld euro pożyczek.

W grudniu 2024 r. został złożony trzeci wniosek o płatność, w łącznej wartości 7,9 mld euro, a po pomniejszeniu o zaliczkę – 7,3 mld euro. We wniosku tym opisano realizację 44 mierników. Na tej podstawie w grudniu 2025 r. Komisja przekazała 2,2 mld euro z części dotacyjnej i 3,9 mld euro z części pożyczkowej wsparcia.

W grudniu 2025 r. został złożony czwarty wniosek o płatność, w łącznej kwocie 7,2 mld euro. Wniosek ten do końca 2025 r. nie został rozpatrzony.

Ogółem w latach 2023-2025 Polska otrzymała 9,5 mld euro z części grantowej, co według danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej stanowi równowartość 40,1 mld zł oraz 17,4 mld euro z części pożyczkowej (74,4 mld zł).

Infografika 109. Środki otrzymane z tytułu realizacji Krajowego Planu Odbudowy



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

Zgodnie z przyjętymi zasadami spłat części pożyczkowej, płatności odsetkowe dokonywane były od 2025 r. Łączne wydatki z tego tytułu wyniosły 275,9 mln euro, co według danych Ministerstwa Finansów stanowi równowartość 1164 mln zł. Spłata kapitału rozpocznie się po 10 latach od daty otrzymania każdej wpłaty i rozłożona jest na 20 lat.

Przekazywane przez Komisję Europejską środki z tytułu finansowania bezzwrotnego wpłacane są na rachunek bankowy Ministra Finansów, natomiast środki z części pożyczkowej wpływają na rachunek Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Rachunki te są prowadzone w euro. Z obu tych rachunków otrzymane środki są tego samego dnia przekazywane na odrębny walutowy rachunek bankowy Ministra Finansów służący do zarządzania płynnością budżetu państwa. Środki z tego rachunku mogą być przeznaczane na płatności walutowe lub zamieniane na walutę krajową.

Zgodnie z przyjętymi zasadami zarządzania KPO, środki otrzymane od Komisji Europejskiej w części dotyczącej finansowania zwrotnego stanowią w momencie wpływu przychody budżetu państwa, natomiast środki z części grantowej nie stanowią w momencie wpływów dochodów budżetowych, co wynika z przyjętych zasad uznawania środków za dochody budżetu środków europejskich. Zgodnie z tymi zasadami środki otrzymane od Komisji Europejskiej stają się dochodami budżetu środków europejskich dopiero w momencie przekazania ich na rachunek bankowy tych dochodów w wyniku decyzji Ministra Finansów, a nie w dacie ich otrzymania od Komisji Europejskiej.

W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju środki otrzymane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i przeznaczone na finansowanie inwestycji podzielono na trzy kategorie:

- ze środków wsparcia bezzwrotnego,
- ze środków pożyczki przeznaczone na wsparcie o charakterze bezzwrotnym,
- ze środków pożyczki przeznaczone na finansowanie w formie wsparcia zwrotnego przyznawanego w formie pożyczki.

Dla każdej z tych kategorii przyjęto odmienny sposób ujmowania środków w ustawie budżetowej i zarządzania środkami.

Środki ze wsparcia bezzwrotnego

Środki otrzymane z części grantowej Instrumentu są zarządzane podobnie jak środki budżetu środków europejskich. Środki te zwiększają dochody budżetu środków europejskich w momencie przekazania na rachunek dochodów tego budżetu. W ustawie budżetowej na 2025 r. zaplanowano dochody z tego tytułu w wysokości 52 175,6 mln zł. W tej samej wysokości zaplanowano wydatki, w części budżetowej *Rezerwy celowe*, w odrębnej pozycji nr 97 *Finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa*. Wydatkowanie środków wymaga przeniesienia zaplanowanych kwot z części budżetowej *Rezerwy celowe* do części budżetowej *Rozwój regionalny* oraz przekazania środków pieniężnych z rachunku bankowego Ministra Finansów służącego do zarządzania płynnością budżetu państwa na rachunek bankowy dochodów budżetu środków europejskich, skąd są przekazywane na rachunek bankowy w Banku Gospodarstwa Krajowego, a następnie przelewane do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Przy czym dla celu rozli-

czenia ustawy budżetowej środki przekazane z BGK do PFR traktowane są jako wydatek w ramach Krajowego Planu Odbudowy.

Obsługę finansową w zakresie przekazywania środków z części grantowej do instytucji realizujących inwestycje lub do ostatecznych odbiorców zapewnia, jak wcześniej wskazano, Polski Fundusz Rozwoju S.A. W latach 2022-2023 PFR przekazywał środki, pozostające w dyspozycji tej Spółki, zarówno na realizację inwestycji (łącznie 4913,2 mln zł), jak i na sfinansowanie VAT (łącznie 270,6 mln zł). Od 2024 r. Spółka otrzymywała środki z budżetu środków europejskich na sfinansowanie inwestycji, jednak nadal z własnych środków pokrywała wydatki obejmujące podatek VAT. W latach 2024-2025 PRF otrzymał z budżetu środków europejskich łącznie 32 345,9 mln zł, z czego na koniec 2025 r. na rachunku bankowym spółki pozostawało 57,9 mln zł. Na sfinansowanie VAT Spółka przekazała w 2024 r. 154,6 mln zł, a w 2025 r. 455,1 mln zł. Ponadto na rachunek bankowy PFR w latach 2024-2025 wpłynęły zwroty środków przekazanych w latach ubiegłych w łącznej kwocie 121,3 mln zł.

Z rozliczenia rachunku bankowego prowadzonego przez PFR na potrzeby wydatkowania środków z części grantowej wynika zatem, że w latach 2022-2025 na realizację inwestycji finansowanych ze wsparcia bezzwrotnego wydatkowano 32 288,1 mln zł z budżetu środków europejskich oraz 5640,5 mln zł ze środków Spółki, w tym 848,6 mln zł na sfinansowanie VAT. Kwota środków przekazanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. nie jest jednak równa kwocie faktycznych wydatków. Część jednostek budżetowych, wbrew wytycznym Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, zatrzymała na swoich rachunkach bankowych niewykorzystane środki przeznaczone na realizację Krajowego Planu Odbudowy. Łączna kwota tych środków według stanu na koniec 2025 r. wyniosła 262 mln zł.

W 2025 r. PFR przekazał na finansowanie KPO kwotę 23 200,4 mln zł, z czego 455,1 mln zł własnych środków (na pokrycie VAT) oraz 22 745,3 mln zł ze środków otrzymanych z budżetu środków europejskich. Z tych środków na rachunkach bankowych jednostek budżetowych pozostawało niewydatkowane 43 mln zł przeznaczone na pokrycie VAT i 219 mln zł przeznaczone na wydatki kwalifikowane. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli za faktycznie wydatkowane w 2025 r. środki przeznaczone na realizację inwestycji finansowanych z części bezzwrotnej Krajowego Planu Odbudowy należy uznać 22 526,3 mln zł z budżetu środków europejskich i 412,1 mln zł ze środków PFR na sfinansowanie VAT. Ponadto Spółka otrzymała zwroty środków przekazanych w latach poprzednich w łącznej kwocie 54,9 mln zł.

Jak wspomniano powyżej, zadaniem PFR jest obsługa finansowa inwestycji finansowanych ze środków bezzwrotnych KPO. Pomimo przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przypisujących zadania w tym zakresie do wyłącznej kompetencji PFR, w odniesieniu do finansowania wynagrodzeń dla pracowników jednostek budżetowych w ramach działania *G1.1.4 Wsparcie dla instytucji wdrażających reformy i inwestycje w ramach REPowerEU*, przyjęto inny sposób finansowania. Decyzją Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w uzgodnieniu z Ministrem Finansów wynagrodzenia w związku z realizacją tej inwestycji wypłacane są ze środków budżetu państwa ujętych w części *Rezerwy celowe* w pozycji nr 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. Wynagrodzenia dla pracowników jednostek budżetowych zaangażowanych w realizację pozostałych inwestycji finansowanych ze środków bezzwrotnych wypłacane są ze środków przekazywanych przez PFR. Według danych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w 2024 r. z budżetu państwa wypłacono na pokrycie wynagrodzeń w inwestycji G1.1.4 Wsparcie dla instytucji wdrażających reformy i inwestycje w ramach REPowerEU 1,3 mln zł, a w 2025 r. – 13,9 mln zł. W grudniu 2025 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej zlecił PFR przekazanie kwoty 11,2 mln zł jako refundacji wydatków poniesionych ze środków budżetu państwa na realizację inwestycji G1.1.4 w 2024 r. i do września 2025 r. Kwota ta została przelana na dochody budżetu państwa w części Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli środki budżetu państwa, ujęte w części Rezerwy celowe, wykorzystano do częściowego finansowania inwestycji G1.1.4 bez podstawy prawnej, a refundacji wydatków dokonano w sposób zaburzający deficyt budżetu państwa.⁵⁵²

Do czasu napływu środków z Komisji Europejskiej, tj. do końca 2023 r., Polski Fundusz Rozwoju S.A. finansował inwestycje przewidziane do realizacji w ramach części grantowej KPO ze środków pochodzących ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego udzielonego ze środków przeznaczonych na realizację rządowego programu udzielania wsparcia finansowego, tzw. Tarcz Finansowych⁵⁵³. Zasady wypłaty pomocy w ramach Tarcz Finansowych uregulowane zostały w umowie, zawartej pomiędzy PFR a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Rozwoju i Technologii. Zgodnie z tą umową, PFR wyemitował obligacje w celu pozyskania środków na realizację programów wsparcia finansowego. Spłaty zobowiązań z tego tytułu, w tym zapłata odsetek i wykup obligacji, miały być dokonywane ze środków pochodzących ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego lub innych wpływów osiągniętych w związku z realizacją programów Tarcz Finansowych i w pozostałej części ze środków z budżetu państwa przekazanych przez Ministra Rozwoju i Technologii. W 2025 r. przypadał termin wykupu dwóch serii obligacji wyemitowanych przez PFR, o łącznej wartości nominalnej 33 675 mln zł, a ponadto płatności odsetkowe w łącznej kwocie 987,3 mln zł. Minister Rozwoju i Technologii wnioskował o uwzględnienie środków na ten cel w pełnej wysokości w części budżetowej Gospodarka w ustawie budżetowej na 2025 r. Ani na etapie planowania budżetu na rok 2025, ani na etapie realizacji wydatków roku 2025 Minister Rozwoju i Technologii nie uwzględnił możliwości zmniejszenia wysokości środków przekazanych z budżetu państwa z części Gospodarka do PFR, a zamiast tego przekazania środków z części grantowej KPO celem pokrycia zobowiązań Skarbu Państwa wobec PFR z tytułu finansowania wydatków na realizację zadań przewidzianych do sfinansowania w ramach wsparcia bezzwrotnego. Również Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie brał pod uwagę przekazania środków otrzymanych od Komisji Europejskiej w ramach wsparcia bezzwrotnego tytułem spłaty zobowiązania do PFR tłumacząc, że przekazanie środków niezbędnych do wykupu obligacji wyemitowa-

⁵⁵² Wystąpienie pokontrolne z kontroli 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, nr KFP.410.1.14.2026.

⁵⁵³ Rządowe programy udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorcom, w związku ze skutkami COVID-19, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju.

nych w celu sfinansowania Tarcz Finansowych z budżetu państwa nastąpiło na podstawie umowy, której nie był stroną. Minister Finansów natomiast nie analizował możliwości zmniejszenia wydatków budżetu państwa i zwiększenia dochodów i wydatków budżetu środków europejskich o kwotę zobowiązania wobec PFR z tytułu wydatków poniesionych na realizację KPO, gdyż Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, właściwy w sprawach realizacji KPO, zgłosił na etapie planowania ustawy budżetowej przewidywane wydatki na realizację inwestycji finansowanych ze wsparcia bezzwrotnego do wysokości środków otrzymanych w 2024 r. i przewidywanych do otrzymania w 2025 r., a zatem w maksymalnej, zgodnej z przepisami wartości, co w ocenie ministra właściwego do spraw budżetu było wystarczającą podstawą do niepodejmowania działań. Oceny tej nie zmienił fakt, że faktyczna realizacja wydatków wyniosła jedynie 43% wartości przewidzianej w ustawie budżetowej na 2025 r.

Jak już wcześniej wspomniano, w latach 2022-2023 PFR przekazał na realizację inwestycji (poza środkami na sfinansowanie VAT) łączną kwotę 4913,2 mln zł, z czego łącznie 121,3 mln zł zostało w latach 2024-2025 zwrócone przez jednostki realizujące inwestycje. Ponadto w latach 2022-2025 PFR przekazał łącznie 880,4 mln zł na sfinansowanie VAT. Zatem co najmniej 4791,9 mln zł powinno zostać przekazane do PFR z budżetu środków europejskich tytułem zwrotu środków na realizację inwestycji w ramach KPO, a dalsze 880,4 mln zł z budżetu państwa lub ze środków KPO z tytułu zwrotu kwot przeznaczonych na sfinansowanie VAT.

W efekcie wydatki na wykup obligacji i spłatę odsetek przez PFR w łącznej kwocie 34 662,3 mln zł w całości wpłynęły na deficyt budżetu państwa w 2025 r., podczas gdy spłata zobowiązania wobec PFR z tytułu środków przekazanych na finansowanie inwestycji realizowanych z części bezzwrotnej KPO byłaby neutralna dla deficytu budżetu środków europejskich.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w Ministerstwie Cyfryzacji stwierdzono nieprawidłowość polegającą na realizacji inwestycji C2.1.2. *Równe szanse dla szkół z mobilnymi urządzeniami multimedialnymi – inwestycje związane ze spełnieniem minimalnych standardów wyposażenia na zakup laptopów dla uczniów klas czwartych szkół podstawowych* w sposób, który nie zapewniał osiągnięcia celów tej inwestycji. Zgodnie z przyjętymi założeniami, co najmniej 735 tys. dodatkowych laptopów, laptopów przeglądarkowych i tabletów z niezbędnym oprogramowaniem miało zostać dostarczonych do szkół do użytku uczniów do końca III kwartału 2025 r. Komisja Europejska w ramach procesu rewizji Krajowego Planu Odbudowy nie zaakceptowała zmian zaproponowanych przez Ministerstwo Cyfryzacji dotyczących ograniczenia przekazywania laptopów jedynie dla uczniów klas czwartych szkół podstawowych. Do końca 2023 r. na zakup laptopów dla uczniów wydatkowano 1111 mln zł, w tym 903,2 mln zł, które miały być poniesione ze środków Krajowego Planu Odbudowy oraz 207,7 mln zł na zapłatę VAT. W 2024 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej poinformował Ministra Cyfryzacji, że wydatki na zakup laptopów przekazanych uczniom powinny stanowić wydatek budżetu państwa, a tym samym do dyspozycji Ministra Cyfryzacji pozostaje kwota wydatkowana na zakup tych laptopów i powinna ona zostać przeznaczona na realizację inwestycji. Polski Fundusz Rozwoju S.A. tym samym sfinansował wydatki budżetu państwa niezwiązane z osiągnięciem

celów Krajowego Planu Odbudowy, do czego nie był zobowiązany ani przepisami prawa powszechnie obowiązującego, ani umowami. Rewizją KPO z grudnia 2025 r. zmieniono nazwę inwestycji C2.1.2. na *Technologie cyfrowe w edukacji szkolnej - urządzenia przenośne* i zmieniono termin realizacji tego działania na I kwartał 2026 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie zidentyfikował ryzyka braku realizacji zmienionego wskaźnika tego działania, to jest dostarczenia 16,5 tysiąca sztuk urządzeń przenośnych do szkół.

Przyjęty sposób zarządzania środkami ze wsparcia bezzwrotnego powoduje zatem, że Minister Finansów i Minister Funduszy i Polityki Regionalnej podają różne wartości wydatków zrealizowanych z tych środków: Minister Finansów jako kwotę wydatków przyjmuje wartość środków przekazanych z rachunku w BGK do PFR, a Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wartość środków przekazanych przez PFR. Żadna z tych wartości nie uwzględnia jednak faktu, że część środków nie została wydatkowana w 2025 r., pozostawała natomiast na rachunkach bankowych jednostek budżetowych. Faktyczne koszty realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności są przy tym wyższe niż wydatki z budżetu, gdyż 11,1% środków przekazanych na realizację KPO zostało sfinansowanych ze środków PFR, a z tej kwoty część wydatków nie przyczyniła się do prawidłowego wykonania miernika, a zatem i do realizacji celów planu zaaprobowanych przez Komisję Europejską. W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. ustalono również, że jednostki sektora finansów publicznych ponosiły wydatki na realizację planu odbudowy i zwiększania odporności z innych środków. Ponadto przyjęty sposób finansowania planu rozwojowego przez PFR spowodował, że w finansowanie zadań PFR i nadzór nad działaniami tej spółki zaangażowanych było trzech ministrów, przy czym brak koordynacji działań między ministrami spowodował, że nie podjęto nawet próby działań zmierzających do zmniejszenia deficytu budżetu państwa w 2025 r. i zwiększenia stopnia wykonania planu dochodów i wydatków budżetu środków europejskich poprzez refundację, przynajmniej częściową, wydatków poniesionych przez PFR na finansowanie KPO.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zatem negatywną ocenę przyjętych mechanizmów zarządzania środkami z części bezzwrotnej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, wyrażoną w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku*. Przyjęty model pozostaje w sprzeczności z zasadami jawności, przejrzystości i jedności budżetu. Jest to kolejny mechanizm realizacji istotnych zadań przez jednostki budżetowe finansowany poza budżetem. Polski Fundusz Rozwoju S.A. nie jest jednostką finansów publicznych i tym samym nie jest ujmowany w sprawozdawczości budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie podejmował działań w celu zmiany sposobu przekazywania środków z części grantowej KPO, ze względu na wiążącą umowę z PFR oraz fakt, że Krajowy Plan Odbudowy ma zostać zrealizowany w stosunkowo krótkim okresie.

W dalszym ciągu żadna jednostka budżetowa nie ujęła w swoich księgach rachunkowych i nie wykazała w sprawozdaniach zobowiązania z tytułu konieczności zwrotu przez Skarb Państwa poniesionych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. wydatków na „prefinansowanie” Krajowego Planu Odbudowy. W konsekwencji zobowiązanie to nie jest również uwzględniane przy wyliczaniu długu Skarbu Państwa. Według stanu na koniec 2025 r. zobowiązanie to wynosi 5670,5 mln zł.

Środki ze wsparcia zwrotnego przeznaczone na wsparcie o charakterze bezzwrotnym

Kategoria ta obejmuje wydatki na inwestycje finansowane z części pożyczkowej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, wymienione w rozporządzeniu Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie wykazu inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności kwalifikujących się do objęcia wsparciem o charakterze bezzwrotnym oraz w ramach których wsparcie zwrotne przyznawane w formie pożyczki może podlegać umorzeniu. W ustawie budżetowej na 2025 r. wydatki te zostały zaplanowane w części budżetowej *Rezerwy celowe*, w odrębnej pozycji nr 24 *Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym*. W roku 2025 o przekazanie środków z tej pozycji rezerwy wystąpili dysponenti następujących części budżetowych:

- *Transport* w kwocie 544,3 mln zł,
- *Obrona narodowa* w kwocie 195,7 mln zł,
- *Rozwój wsi* w kwocie 170,8 mln zł,
- *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* w kwocie 166 mln zł,
- *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* w kwocie 64,9 mln zł,
- *Gospodarka morska* w kwocie 47,2 mln zł,
- *Klimat* w kwocie 17,8 mln zł,
- *Gospodarka* w kwocie 16,7 mln zł,
- *Oświata i wychowanie* w kwocie 3,7 mln zł,
- *Rozwój regionalny* w kwocie 3,3 mln zł,
- *Informatyka* w kwocie 3,2 mln zł.

Zgodnie z ogólnymi zasadami wykonania budżetu państwa, dysponenti części budżetowych nie mają obowiązku raportowania Ministrowi Finansów wykorzystania środków z rezerw celowych. Dla środków finansowania bezzwrotnego z części pożyczkowej Minister Funduszy i Polityki Regionalnej w porozumieniu z Ministrem Finansów zobowiązał jednak dysponentów części budżetu państwa do przekazywania miesięcznych i rocznych sprawozdań z wydatkowania i zaangażowania środków pozyskanych w danym roku budżetowym z rezerwy celowej oraz rocznej informacji o decyzjach o blokadzie środków uruchomionych z pozycji 24 rezerw celowych. Sprawozdania te są jedynym źródłem, na podstawie którego Minister Finansów może określić faktyczne wydatki na realizację Krajowego Planu Odbudowy z budżetu państwa, bowiem system sprawozdawczości budżetowej i rozliczania ustawy budżetowej nie umożliwia identyfikacji tych środków w żaden inny sposób.

W 2025 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej zmienił zasady uruchamiania środków z rezerw celowych przeznaczonych na realizację inwestycji finansowanych z części zwrotnej KPO. Zgodnie z przyjętymi zasadami, wnioski powinny dotyczyć wyłącznie środków w wysokości kwot przewidywanych do wydatkowania w ciągu kolejnych dwóch miesięcy, a złożenie kolejnego wniosku o uruchomienie środków możliwe było dopiero po wykorzystaniu 70% dotychczas uruchomionych dla danej inwestycji środków.

Z łącznej kwoty środków uruchomionych na realizację inwestycji finansowanych z części pożyczkowej KPO w kwocie 1233,5 mln zł wydatkowano 87,7% (1083 mln zł). Przy tym w częściach budżetowych *Obrona narodowa* i *Transport* wykorzystano 100% środków, w części *Rozwój regionalny* wydatkowano prawie 98% środków, a w częściach *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* oraz *Oświata i wychowanie* – prawie 80% środków. W najniższym stopniu pozyskane środki zostały wykorzystane w częściach *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, Gospodarka oraz Informatyzacja*, w których wydatkowano niespełna 60% otrzymanych środków.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania dysponenta części *Obrona Narodowa* oraz Szefa Agencji Uzbrojenia podjęte w celu terminowej realizacji inwestycji finansowanej z KPO. Minister Obrony Narodowej jest odpowiedzialny za realizację części działania A2.6.1, obejmującego budowę czterech satelitów. Pierwotnie działanie to nosiło nazwę *Inwestycje - Rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych, usług i towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne* i w zakresie przypisanym do realizacji Ministrowi Obrony Narodowej obejmowało stworzenie i wyniesienie czterech satelitów naziemnych. Realizacja tego zadania została powierzona Agencji Uzbrojenia jako jednostce wspierającej. W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że prace nad realizacją tego działania zostały podjęte z opóźnieniem, wynikającym między innymi z faktu, że dla realizacji inwestycji przewidzianych do finansowania z części zwrotnej KPO nie przewidziano żadnych źródeł finansowania do czasu otrzymania środków z Komisji Europejskiej. W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymała ocenę, że działania zmierzające do realizacji inwestycji prowadzone były w sposób powodujący istotne ryzyko osiągnięcia celów w terminie wykraczającym poza ramy czasowe Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Między innymi, w umowie z wykonawcą satelitów przewidziano, że trzy z czterech satelitów zostaną dostarczone po okresie realizacji KPO.

W wyniku rewizji z grudnia 2025 r. zmieniono nazwę działania A2.6.1 na *Inwestycje w Narodowy System Informacji Satelitarnej (NSIS) i satelity*, usunięto jeden miernik oraz zdefiniowano wartość docelową jako cztery wybudowane satelity wraz z dostawą segmentu naziemnego i opłatą za wyniesienie. Zdaniem NIK, powyższa zmiana nie niweluje ryzyka niedotrzymania terminu realizacji tego działania. Mimo to, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej jako Instytucja Koordynująca w dalszym ciągu nie zidentyfikował powyższego działania jako zagrożonego niezrealizowaniem.

Działania Ministra Infrastruktury podejmowane w celu realizacji inwestycji opisano w dalszej części Analizy.

Środki ze wsparcia zwrotnego przeznaczone na wsparcie o charakterze zwrotnym

Kategoria ta obejmuje środki przeznaczone na udzielanie pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego i podmiotom komercyjnym. W ustawie budżetowej na 2025 r. limit pożyczek ustalono na poziomie 91 000 mln zł. Środki przekazane na udzielenie wsparcia o charakterze zwrotnym ujmowane są jako rozchody budżetu państwa.

W 2025 r. przekazywano środki na udzielanie wsparcia o charakterze zwrotnym w ramach pięciu inwestycji. Bankowi Gospodarstwa Krajowego powierzono realizację czterech inwestycji:

- B3.4.1 *Inwestycje na rzecz Zielonej Transformacji Miast*
- C4.1.1 *Wspieranie zaawansowanej transformacji cyfrowej*
- G3.1.4 *Wsparcie krajowego systemu energetycznego (Fundusz Wsparcia Energetyki)*
- G3.1.5 *Budowa morskich farm wiatrowych (Fundusz na rzecz morskiej energetyki wiatrowej)*,

przy czym w ramach inwestycji G3.1.5 *Budowa morskich farm wiatrowych (Fundusz na rzecz morskiej energetyki wiatrowej)* pożyczki były udzielane zarówno w złotych, jak i w euro.

Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej powierzono realizację inwestycji B1.2.1 *Efektywność energetyczna i OZE w przedsiębiorstwach - inwestycje o największym potencjale redukcji gazów cieplarnianych*.

Zgodnie z informacją przekazaną Ministrowi Finansów przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej łączna wartość umów pożyczek zawartych z ostatecznymi odbiorcami wsparcia w ramach powyższych inwestycji do końca 2025 r. wyniosła 79 987 mln zł. Faktycznie w 2025 r. wypłacono w ramach tych umów 10 525,7 mln zł oraz 71,4 mln euro, a w całym okresie realizacji inwestycji wypłacono 11 661,8 mln zł i 71,4 mln euro. Ponadto w ramach inwestycji G3.2.1 *Budowa infrastruktury gazowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego* udzielono pożyczek w wysokości 2200 mln zł, jednak nie wypłacono żadnych środków z tego tytułu.

Minister Finansów przekazał w 2025 r. na realizację inwestycji o charakterze zwrotnym 19 554,4 mln zł, w tym 782 mln euro (równowartość około 3294,8 mln zł). Łącznie w latach 2024 – 2025 przekazano 19 557,4 mln zł. Na rachunkach w BGK pozostawało na koniec 2025 r. łącznie 7613,9 mln zł oraz 710,7 mln euro ze środków przekazanych przez Ministra Finansów oraz łącznie 86,7 mln zł i 0,9 mln euro środków pochodzących ze spłat pożyczek, odsetek i innych opłat. Na rachunkach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pozostawało 0,2 mln zł ze środków przekazanych przez Ministra Finansów. Tak wysoki stan środków pozostających na rachunkach BGK wynikał z faktu, że dla inwestycji C4.1.1, G3.1.4 oraz G3.1.5 jako jeden z mierników wykonania ustalono przekazanie środków do BGK w łącznej wysokości 17 921,3 mln euro, w tym w działaniu G3.1.5 *Budowa morskich farm wiatrowych (Fundusz na rzecz morskiej energetyki wiatrowej)* kwota 2226,2 mln euro miała zostać przekazana do końca 2025 r. i według danych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej ten miernik został zrealizowany terminowo. W działaniach G3.1.4 *Wsparcie na rzecz krajowego systemu energetycznego (Fundusz Wsparcia Energetyki)* oraz C4.1.1 *Wspieranie zaawansowanej transformacji cyfrowej* łączna kwota 15 695,1 mln euro ma zostać przekazana do czasu zakończenia realizacji KPO i – według danych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej – realizacja tych mierników jest w toku, niezagrożona.

Środki pozostające na rachunku bankowym są oprocentowane, z tego tytułu Minister Finansów ujął w 2025 r. dochody budżetu państwa w części *Obsługa długu Skarbu Państwa* w wysokości 160,7 mln zł. Ponadto w dochodach tej części ujęto 37,2 mln zł z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek.

Tabela 56. Wydatki na realizację Krajowego Planu Odbudowy w 2025 r.

Wyszczególnienie	Dane według:		
	Ministerstwo Finansów	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	Najwyższa Izba Kontroli
	mln zł		
OGÓŁEM:	43 436,1	34 768,3	34 921,4
Wydatki z części grantowej	22 798,7	22 745,3	22 555,8
Wydatki z części pożyczkowej na finansowanie bezzwrotne	1 083,0	45,9	1 083,0
Wydatki z części pożyczkowej na finansowanie zwrotne	19 554,4	11 977,0	10 827,4
Wydatki PFR na finansowanie VAT	(-)	(x)	455,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Środki przeznaczone na zarządzanie płynnością

Jak wspomniano już wcześniej, środki przekazywane przez Komisję Europejską z tytułu realizacji Krajowego Planu Odbudowy wpływają na rachunki bankowe prowadzone w euro i w tej walucie są przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy Ministra Finansów służący do zarządzania płynnością budżetu państwa. Środki te pozostają w dyspozycji Ministra Finansów do chwili otrzymania informacji o konieczności ich wypłacenia. W przypadku środków części bezzwrotnej są przekazywane, w miarę potrzeby, na rachunek dochodów budżetu środków europejskich i następnie przekazywane do PFR. W przypadku środków z części zwrotnej przeznaczonych na udzielanie pożyczek były one przekazywane ministrom odpowiedzialnym za realizację inwestycji i następnie do jednostek, którym powierzono realizację inwestycji. Natomiast konieczność dokonania wydatków środków z części zwrotnej przeznaczonych na wsparcie o charakterze bezzwrotnym w ogóle nie skutkowało przekazaniem środków z rachunku służącego zarządzaniu płynnością budżetu państwa. W efekcie na rachunek ten w latach 2023-2025 wpłynęło 9,5 mld euro środków z części grantowej, co stanowi równowartość 40,2 mld zł⁵⁵⁴ w tym 2,2 mld euro (około 9,4 mld zł) w grudniu 2025 r. Z tych środków na dochody budżetu środków europejskich przekazano w latach 2024-2025 kwotę 32,4 mld zł (co według danych Ministra Finansów stanowi równowartość 7,7 mld euro). Środki z części bezzwrotnej były zatem wykorzystywane w 2025 r. do finansowania inwestycji w znacząco wyższym stopniu niż w 2024 r., gdy większość środków finansowania bezzwrotnego otrzymanych z Komisji Europejskich wykorzystywano do zarządzania płynnością.

W dalszym ciągu jednak do zarządzania płynnością budżetu państwa przez cały 2025 r. wykorzystywana była większość środków z części pożyczkowej. W latach 2024-2025 r. z łącznej kwoty 13,5 mld euro (około 56,9 mld zł), która wpłynęła do Polski w latach 2023-

⁵⁵⁴ O ile nie zaznaczono inaczej, wszystkie wartości w euro zostały przeliczone według średniego kursu NBP z dnia 31 grudnia 2025 r., to jest 4,2267 zł za 1 euro.

2024, przekazano ministrom odpowiedzialnym za realizację inwestycji jedynie 19,6 mld zł, co stanowiło 34,4% środków z części pożyczkowej otrzymanych w latach poprzednich, natomiast środków, które wpłynęły w grudniu 2025 r. nie wykorzystano. Według stanu na koniec 2025 r. do zarządzania płynnością służyło 73,4% środków wsparcia zwrotnego otrzymanych z Komisji Europejskiej.

Bieżące wykorzystanie wolnych środków otrzymanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na zarządzanie płynnością budżetu niewątpliwie przyczyniło się do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych i obniżenia kosztów zarządzania płynnością. Najwyższa Izba Kontroli ponownie zauważa jednak, że nie taki był cel utworzenia Instrumentu.

3. Wykonanie zadań Instytucji Koordynującej Krajowy Plan Odbudowy

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli P/26/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku* oraz kontroli P/25/005 *Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności ze szczególnym uwzględnieniem wyboru i realizacji inwestycji przez samorząd gminny* oceniła działania Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej jako Instytucji Koordynującej KPO, stwierdzając że realizował on powierzone mu zadania, jednak nie zawsze odbywało się to prawidłowo i rzetelnie. Stwierdzono również, że podejmowane działania nie były także w pełni skuteczne, gdyż realizacja KPO przebiegała ze znacznym opóźnieniem, co wiąże się z ryzykiem, że zaplanowane działania nie zostaną w pełni zrealizowane, a co za tym idzie, Komisja Europejska nie prześle wszystkich środków, jakie przeznaczyła dla Polski.

W ramach wykonywania zadań Instytucji Koordynującej KPO Minister zawarł z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację inwestycji i reform porozumienia oraz wydał decyzje o realizacji reform i inwestycji. Jednakże przez prawie pół roku od zatwierdzenia w czerwcu 2025 r. III rewizji KPO, Minister nie podjął decyzji o powierzeniu roli instytucji odpowiedzialnych za realizację dwóch nowych inwestycji: A5.1. *Wkład w moduł państwa członkowskiego w ramach Programu InvestEU* oraz A2.7.1 *Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności*, co w ocenie NIK było nierzetelne. W związku z przyjęciem w grudniu 2025 r. IV rewizji KPO, Instytucja Koordynująca KPO wprowadzała zmiany w porozumieniach i decyzjach wynikające z tej rewizji. Jednakże proces ten nie został zakończony⁵⁵⁵ (według stanu na 8 kwietnia 2026 r.) z uwagi między innymi na prowadzone z resortami uzgodnienia harmonogramów rzeczowo – finansowych dla poszczególnych mierników.

Ponadto Minister opracował i aktualizował wytyczne dotyczące warunków i wdrażania KPO. W 2025 r. zaktualizował *Wytyczne w zakresie kontroli w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*. Konieczność i zakres zmian wprowadzonych w wyżej wskazanych wytycznych wynikał w szczególności z wyników audytów Komisji Europejskiej przeprowadzonych w latach 2023 - 2024 dotyczących między innymi obowiązków instytucji odpowiedzialnych za realizację reform i inwestycji odnośnie do weryfikacji wydatków w zakresie zamówień publicznych, pomocy publicznej oraz informacji i promocji KPO.

⁵⁵⁵ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/26/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 34 – Rozwój regionalny*, nr KSF.410.1.3.2026.

W ramach swoich zadań Minister wydał w 2025 r. niespełna 190 zaleceń. Najczęściej dotyczyły one konieczności podjęcia działań zaradczych w zakresie mierników zagrożonych nieterminową realizacją, przeprowadzenia dodatkowej kontroli, zbyt długich procesów naboru i oceny, nieterminowego przekazywania do Instytucji Koordynującej KPO danych dotyczących realizacji inwestycji.

W 2025 r. Minister terminowo przekazał do Komisji Europejskiej dwa sprawozdania z postępu w realizacji KPO oraz dwa sprawozdania na temat postępu w realizacji wspólnych wskaźników, o których mowa w art. 27 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE⁵⁵⁶. Jednakże sprawozdania te nie były przekazywane do opiniowania Komitetowi Monitorującemu KPO, co skutkowało niewywiązaniem się przez ten Komitet z obowiązków określonych w art. 141k ust. 11 pkt 8 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zgodnie z którym do ustawowych obowiązków Komitetu Monitorującego KPO należy opiniowanie sprawozdań z realizacji planu rozwojowego. W 2025 r. Instytucja Koordynująca KPO prowadziła monitoring realizacji planu obejmujący między innymi postępy w osiąganiu kamieni milowych i wskaźników, poziom kontraktacji, uruchomione nabory oraz utrzymanie reform. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie zapewnił jednak w systemie CST2021 rzetelnych danych o wydatkach (postęp finansowy KPO), realizacji kamieni milowych i wartości docelowych wskaźników (postęp rzeczowy KPO) oraz o poziomie kontraktacji. W wyniku tego dane z CST2021 nie stanowiły podstawy monitorowania i sprawozdawczości KPO, co było niezgodne z *Wytocznymi w zakresie sprawozdawczości i monitorowania w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*. Tym samym Minister nie dysponował pełną i wiarygodną informacją o łącznej kwocie wydatków poniesionych na realizację działań w ramach KPO w systemie, który sam wyznaczył do tego celu, co poddaje w wątpliwość skuteczność prowadzonego przez Ministra monitoringu. Na konieczność zapewnienia rzetelnych informacji w zakresie postępu finansowego i rzeczowego KPO w raportach generowanych w systemie CST2021 oraz rzetelnego monitorowania KPO, NIK wskazywała już w kontrolach wykonania budżetu państwa w części *Rozwój regionalny* w latach 2023 - 2024⁵⁵⁷, a także w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku* oraz w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku*. Wnioski te nie zostały jednak zrealizowane.

Jak już wcześniej wspomniano, w 2025 r. do KPO dodane zostały trzy nowe inwestycje:

- A2.7.1 *Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności*
- A5.1 *Wkład w moduł państwa członkowskiego w ramach Programu InvestEU*
- A6.1 *Dobrowolny wkład w unijny program bezpiecznej łączności (IRIS²)*.

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej został instytucją odpowiedzialną za realizację inwestycji A2.7.1 i A5.1. Realizacja działania A6.1 została powierzona Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁵⁵⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

⁵⁵⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 34 – Rozwój regionalny*, nr KAP.410.1.6.2024 oraz Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 34 – Rozwój regionalny*, nr KAP.410.1.5.2025.

Według założeń zaakceptowanych w rewizji z grudnia 2025 r. dla działań A5.1 i A6.1 kamieniami milowymi jest podpisanie umów o przyznanie wkładu z Komisją Europejską, odpowiednio na kwoty 339,3 mln euro i 500 mln euro. Dla działania A5.1 określono dodatkowo wartość docelową, polegającą na tym, że 100% operacji z zakresu finansowania lub inwestycji musi zostać zatwierdzona przez Komitet Inwestycyjny InvestEU do czasu zakończenia realizacji KPO.

Natomiast działanie A2.7.1 ma polegać na przekazaniu 5332,3 mln euro na kapitał Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności. Przekazanie tej kwoty miało być poprzedzone przyjęciem ustawy ustanawiającej ramy prawne dla Funduszu w III kwartale 2025 r. oraz przyjęciem polityki inwestycyjnej dla Funduszu w IV kwartale 2025 r. Ustawa o szczególnych zasadach realizacji zadań związanych z inwestycją w zakresie bezpieczeństwa i obronności realizowaną w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności została przyjęta 4 grudnia 2025 r., a weszła w życie w styczniu 2026 r. Również w styczniu 2026 r. przyjęte zostały priorytety inwestycyjne i regulamin Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności.

Zgodnie z przyjętą ustawą, zadania związane z inwestycją A2.7.1 realizować ma spółka specjalnego przeznaczenia, działająca w formie spółki akcyjnej, której jedynym akcjonariuszem jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Finansowanie zadań służących zwiększaniu potencjału sektora bezpieczeństwa i obronności może być dokonywane w formie pożyczek albo inwestycji kapitałowych, przy czym zadania związane z udzielaniem pożyczek oraz środki na ten cel zostały na mocy ustawy powierzone BGK. Zasady zarządzania środkami przekazanymi ze środków publicznych na realizację inwestycji A2.7.1 do czasu ich przekazania Funduszowi mają zostać uregulowane w umowie, jaką Minister Funduszy i Polityki Regionalnej zobowiązany jest zawrzeć z BGK, natomiast zasady zarządzania wolnymi środkami przez utworzoną spółkę mają być przedmiotem postanowień umowy zawartej między tą spółką a BGK. Przy tym żaden przepis nie nakazuje ani nie zobowiązuje do lokowania tych środków w depozyt u Ministra Finansów, co pozwoliłoby zmniejszyć potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. Umowa między Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej a BGK została podpisana w kwietniu 2026 r., a spółka została utworzona 20 kwietnia 2026 r. i wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego z dniem 6 maja 2026 r., z kapitałem akcyjnym wynoszącym 10 mln zł.

W kolejnej rewizji KPO, przekazanej do Komisji Europejskiej w marcu 2026 r., zaproponowano zwiększenie kwoty środków, jakie mają być przekazane w ramach działań A2.7.1 – o 50 mln euro i A6.1 – o 106 mln euro.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że utworzenie Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności niewątpliwie pozwoli na pełniejszą realizację mierników KPO, a rozłożenie w czasie procesu udzielania wsparcia finansowego pozwoli na lepsze przygotowanie inwestycji finansowanych ze środków Funduszu. Tym niemniej, Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności jest kolejnym mechanizmem finansowania istotnych zadań państwa poza budżetem i bez wymogu zachowania zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych, a tym samym kolejnym mechanizmem zaburzającym jawność i przejrzystość finansów publicznych.

4. Realizacja wybranych inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy

4.1 Realizacja inwestycji związanych z zieloną energią i zmniejszeniem energochłonności oraz bezpieczeństwem energetycznym

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli P/25/005 *Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności ze szczególnym uwzględnieniem wyboru i realizacji inwestycji przez samorząd gminny*⁵⁵⁸ oceniła między innymi działania: Ministra Klimatu i Środowiska, Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 13 urzędów gmin⁵⁵⁹.

Minister Klimatu i Środowiska realizował zadania instytucji odpowiedzialnej za realizację 16 inwestycji w ramach trzech komponentów KPO:

- B1.1.1. *Inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych;*
- B1.1.2. *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych;*
- B1.1.3. *Termomodernizacja instytucji edukacyjnych;*
- B2.1.1. *Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru;*
- B3.2.1. *Inwestycje w neutralizację zagrożeń oraz odnowę wielkoobszarowych terenów zdegradowanych i Morza Bałtyckiego (w zakresie wskaźników B16L i B17L);*
- E1.1. *Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska (w zakresie kamienia milowego E4aG oraz wskaźnika E4cG);*
- E1.1.1. *Wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej;*
- E3.1.1. *Instrument wsparcia dla gospodarki niskoemisyjnej;*
- G1.1.2. *Instalacje odnawialnych źródeł energii realizowane przez społeczności energetyczne;*
- G1.1.3. *Systemy magazynowania energii (wsparcie bezzwrotne);*
- G1.2.3. *Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna;*
- G1.2.4. *Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej obsługujących głównie obszary wiejskie w celu umożliwienia przyłączenia nowych odnawialnych źródeł energii;*
- G1.3.2. *Zeroemisyjny transport zbiorowy (autobusy);*
- G3.1.4. *Wsparcie na rzecz krajowego systemu energetycznego (Fundusz Wsparcia Energetyki);*
- G3.2.1. *Budowa infrastruktury gazu ziemnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego;*
- G3.3.1. *Systemy magazynowania energii (wsparcie zwrotne).*

⁵⁵⁸ Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2023 r. do 30 września 2025 r. (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie).

⁵⁵⁹ Po dwie z województwa mazowieckiego (Urząd Gminy Mińsk Mazowiecki, Urząd Gminy w Błędowie) i pomorskiego (Urząd Gminy Kwidzyn, Urząd Miasta Rumi) oraz po trzy z województwa: śląskiego (Urząd Gminy Węgierska Górka, Urząd Gminy Lipie, Urząd Miejski w Tarnowskich Górach), łódzkiego (Urząd Gminy Daszyna, Urząd Gminy Dmosin, Urząd Miejski w Opocznie) i podkarpackiego (Urząd Gminy Rakszawa, Urząd Miasta i Gminy Baranów Sandomierski, Urząd Miejski w Brzozowie).

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pełnił funkcję jednostki wspierającej Ministra Klimatu i Środowiska w odniesieniu do 10 inwestycji w ramach trzech komponentów KPO:

- B1.1.1. *Inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych;*
- B1.1.3. *Termomodernizacja instytucji edukacyjnych;*
- B2.1.1. *Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru* – w zakresie rozwoju, budowy i realizacji innowacyjnych jednostek transportowych napędzanych wodorem;
- B3.2.1. *Inwestycje w neutralizację zagrożeń oraz odnowę wielkoobszarowych terenów zdegradowanych i Morza Bałtyckiego* – w zakresie wskaźników B16L - w odniesieniu do obszarów lądowych oraz B17L;
- E1.1. *Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska* – w zakresie kamienia milowego E4aG oraz wskaźnika E4cG;
- E3.1.1 *Instrument wsparcia dla gospodarki niskoemisyjnej;*
- G1.1.3. *Systemy magazynowania energii (wsparcie bezzwrotne);*
- G1.2.4. *Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej obsługujących głównie obszary wiejskie w celu umożliwienia przyłączenia nowych odnawialnych źródeł energii;*
- G1.3.2. *Zeroemisyjny transport zbiorowy (autobusy);*
- G3.3.1 *Systemy magazynowania energii (wsparcie zwrotne).*

NFOŚiGW pełnił także funkcję jednostki wspierającej dla Ministra Aktywów Państwowych w inwestycji B1.2.1 *Efektywność energetyczna i OZE w przedsiębiorstwach - inwestycje o największym potencjale redukcji gazów cieplarnianych*. Działania w tym zakresie nie były przedmiotem kontroli P/25/005.

Kontrola obejmowała zagadnienia odnoszące się do inwestycji B1.1.3 *Termomodernizacja instytucji edukacyjnych* realizowanej w ramach komponentu B: *Zielona energia i zmniejszenie energochłonności* i inwestycji B2.2.2/G1.1.2 *Instalacje odnawialnych źródeł energii realizowane przez społeczności energetyczne (wsparcie przedinwestycyjne)* realizowanej w ramach komponentu G: *REPowerEU*. Celem przedsięwzięć realizowanych w ramach inwestycji B1.1.3 jest poprawa efektywności energetycznej instytucji edukacyjnych oraz zastąpienie wysokoemisyjnych źródeł ciepła bardziej ekologicznymi alternatywami. Wsparcie (przedinwestycyjne) w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 służy przygotowaniu społeczności energetycznych (jst, klastrów energii, spółdzielni energetycznych) do uruchomienia lub rozwoju inwestycji w odnawialne źródła energii.

Objętym kontrolą 13 gminom – ostatecznym odbiorcom wsparcia, przyznano bezzwrotne środki z KPO na realizację przedsięwzięć w ramach objętych szczegółową kontrolą wyżej wskazanych dwóch inwestycji, przy czym osiem z nich uzyskało wsparcie na realizację przedsięwzięć w ramach inwestycji B1.1.3 *Termomodernizacja instytucji edukacyjnych* (umowy były zawierane z NFOŚiGW), a pięć - w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 *Instalacje odnawialnych źródeł energii realizowane przez społeczności energetyczne* (umowy były zawierane z Ministerstwem Klimatu i Środowiska). Do kontroli wybrano gminy, w których zaawansowanie realizacji przedsięwzięć było największe, w powiązaniu z najwyższą wysokością przyznanego dofinansowania. Na dzień zakończenia kontroli badane w gminach

przedsięwzięcia nie były jeszcze ostatecznie rozliczone, a więc nie było możliwości zweryfikowania czy osiągnięto wartości pośrednie i docelowe przyjętych wskaźników (w przypadku jednej gminy doszło do rozwiązania umowy⁵⁶⁰).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła działania Ministra Klimatu i Środowiska jako instytucji odpowiedzialnej za realizację reform i inwestycji w formie opisowej. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Klimatu i Środowiska wynika, że nie zawsze prawidłowo i rzetelnie realizowano te zadania. Podejmowane działania nie były także w pełni skuteczne, gdyż realizacja części z tych zadań przebiegała z opóźnieniem, co wiąże się z ryzykiem braku pełnej realizacji zadań przewidzianych w KPO. Zadania zostały przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym Ministerstwa, a realizację niektórych z nich powierzono jednostkom wspierającym, w tym NFOŚiGW. Stwierdzono, że pojawiające się problemy związane między innymi z koniecznością obsługi znacznej liczby dokumentów w okresach spiętrzenia prac, występującymi czasowo ograniczeniami w obsadzie kadrowej, jak również przeniesienie inwestycji B2.2.2/G1.1.2 z Ministerstwa Rozwoju i Technologii do Ministerstwa Klimatu i Środowiska w trakcie jej realizacji, niekorzystnie wpłynęły na terminowe wykonanie części z powierzonych Ministerstwu zadań.

Minister, według stanu na 30 września 2025 r., zrealizował w pełni sześć z 14 powierzonych do realizacji reform i jedną z 16 powierzonych inwestycji. Na realizację inwestycji zaplanowano środki w maksymalnej łącznej wysokości 112 187,7 mln zł. Na 30 września 2025 r. zakontraktowanie środków na realizację powierzonych inwestycji wynosiło 89 477,2 mln zł (tj. 79,8% planu), a łączna wartość środków przekazanych OOW wynosiła 18 019,2 mln zł (tj. 16,1% zaplanowanych środków i 20,1% zakontraktowanych). W ocenie NIK, uwzględniając termin wykorzystania środków z KPO, istnieje realne ryzyko niepełnej ich absorpcji.

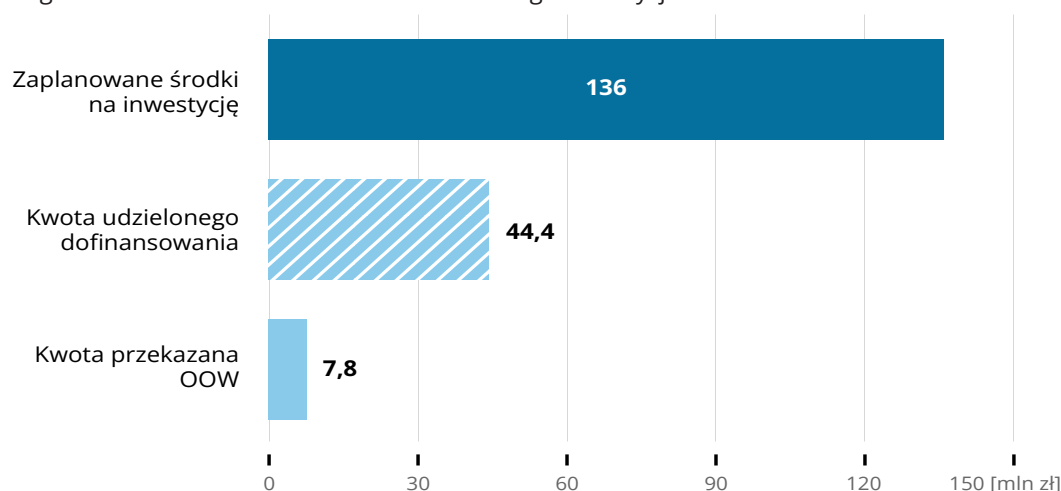
Minister Klimatu i Środowiska monitorował realizację powierzonych mu inwestycji zgodnie z zasadami określonymi w *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości i monitorowania w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*. W związku między innymi z opóźnieniami w realizacji powierzonych reform i inwestycji, w tym w osiąganiu w zadawalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych wskaźników określonych w KPO, w okresie objętym kontrolą, Minister zgłaszał do Instytucji Koordynującej KPO propozycje zmian dotyczące opóźnionych reform i inwestycji w ramach rewizji KPO. Ministerstwo Klimatu i Środowiska do głównych przyczyn opóźnień w realizacji reform zaliczało zmiany i rekonstrukcje rządu i zmiany organizacyjne w instytucjach zaangażowanych w realizację mierników oraz przedłużające się uzgodnienia z KE. W przypadku przyczyn opóźnień w realizacji inwestycji Ministerstwo wskazywało między innymi na zablokowanie środków w pierwszym okresie wdrażania KPO (co opóźniło realizację harmonogramu założonego na etapie programowania) oraz, analogicznie jak w przypadku reform, na przedłużające się uzgodnienia z KE. Szczegółowe badanie dokumentacji 10⁵⁶¹ ze 172 (5,8%) realizowanych przez OOW przedsięwzięć w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 *Instalacje odnawialnych źródeł energii realizo-*

⁵⁶⁰ Dotyczyło to gminy Brzozów.

⁵⁶¹ W próbie tej ujęto pięć przedsięwzięć objętych szczegółową kontrolą w jst.

wane przez społeczności energetyczne wykazało, że do oceny przyjęto wyłącznie wnioski spełniające warunki określone w regulaminie naboru⁵⁶². Wnioski te zostały ocenione z zastosowaniem kryteriów określonych w powyższym regulaminie, a po zakończeniu ich oceny zawierane były umowy, w których ujęto elementy wymienione w art. 141z ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Proces weryfikacji powyższych wniosków i zawierania umów był bardzo wydłużony (trwał nawet rok), co miało negatywny wpływ na czas realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem.

Infografika 110. Stan zaawansowania finansowego inwestycji B2.2.2/G1.1.2 na 30 września 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

Przedstawione na powyższej infografice dane wskazują na niewielkie zaawansowanie finansowe inwestycji B2.2.2/G1.1.2 *Instalacje odnawialnych źródeł energii realizowane przez społeczności energetyczne (wsparcie przedinwestycyjne)*, co mając na uwadze ostateczny termin osiągnięcia wskaźników i kamieni milowych inwestycji realizowanych w ramach KPO określony na 31 sierpnia 2026 r. wiąże się z istotnym ryzykiem niewykorzystania środków z KPO.

Stwierdzone w Ministerstwie Klimatu i Środowiska nieprawidłowości dotyczyły między innymi przekroczeń terminu na weryfikację wniosków o objęcie przedsięwzięcia wsparciem w zakresie oceny horyzontalnej (w dwóch przypadkach na 10 zbadanych i w czterech przypadkach na 10 w przypadku wniosków, które nie zostały wybrane do objęcia wsparciem) oraz terminu na weryfikację wniosków o płatność (w 26 z 47 przypadków). Inne stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego sporządzenia w Ministerstwie Klimatu i Środowiska wniosku o płatność (o charakterze sprawozdawczym) w ramach inwestycji B2.2.2/G1.1.2 (w jednym na pięć przypadków) oraz niepełnego określenia we wzorze

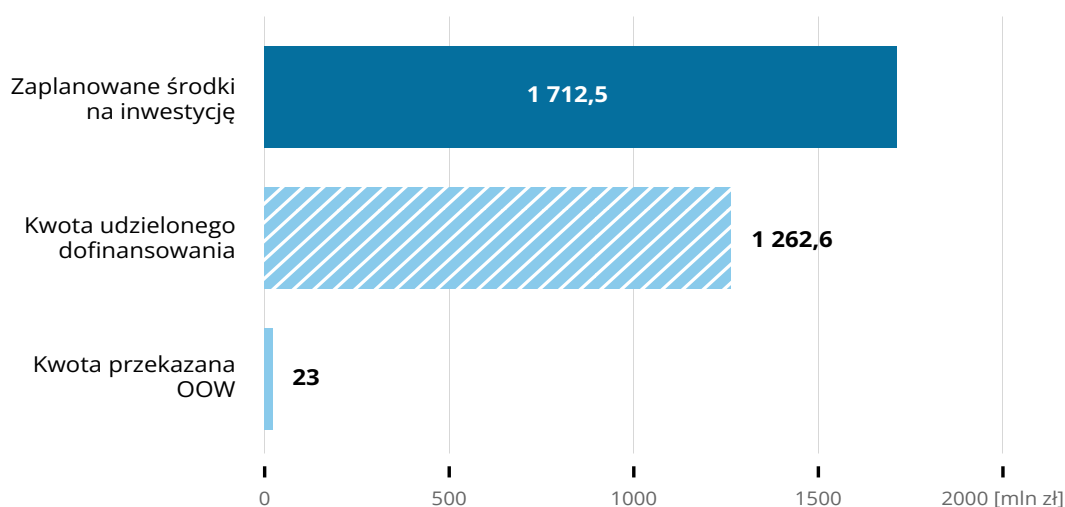
⁵⁶² Regulamin wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem bezzwrotnym z planu rozwojowego w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności Inwestycja B2.2.2/G1.1.2 (część A – wsparcie przedinwestycyjne).

porozumienia z partnerami⁵⁶³, stanowiącego załącznik do umowy z OOW, elementów wynikających tej umowy. Skutkiem tego czterech z pięciu OOW zawarło porozumienia nie w pełni zgodne z postanowieniami umowy, co stworzyło ryzyko wystąpienia problemów we współpracy pomiędzy stronami powyższych porozumień.

Dla obu objętych kontrolą inwestycji, miernikami postępu ich realizacji była liczba podpisanych umów. Przy czym osiągnięcie docelowych wartości tych mierników przewidziano na IV kwartał 2025 r. oraz II kwartał 2026 r., tj. po okresie objętym kontrolą. Na dzień zakończenia kontroli nie było możliwe sformułowanie oceny efektywności powyższych inwestycji z uwagi na stopień ich zaawansowania, a weryfikacja osiągniętych celów określonych dla tych inwestycji będzie możliwa dopiero po zakończeniu realizacji i rozliczeniu poszczególnych przedsięwzięć przez OOW.

Również działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako jednostki wspierającej realizację inwestycji B1.1.3 *Termomodernizacja instytucji edukacyjnych* oceniono w formie opisowej. Stwierdzono opóźnienia w realizacji części powierzonych zadań. Zgodnie z porozumieniem zawartym między Ministrem Klimatu i Środowiska a NFOŚiGW, Fundusz zorganizował i przeprowadził nabór wniosków o objęcie przedsięwzięć wsparciem z KPO w ramach powyższej inwestycji oraz zawierał umowy z OOW.

Infografika 111. Stan zaawansowania finansowego inwestycji B1.1.3 na 30 września 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Przedstawione na powyższej infografice dane wskazują na niewielkie zaawansowanie finansowe inwestycji B1.1.3, w szczególności w zakresie środków, które zostały przeka-

⁵⁶³ Zgodnie z umową o objęcie wsparciem z KPO partnerem jest podmiot realizujący wspólnie z OOW przedsięwzięcie na podstawie porozumienia o partnerstwie i wnoszący do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe. W przypadku badanych przez NIK przedsięwzięć partnerami były inne jst.

zane do ostatecznych odbiorców wsparcia. Mając na uwadze termin 31 sierpnia 2026 r. (ostateczny termin osiągnięcia wskaźników i kamieni milowych inwestycji realizowanych w ramach KPO), wiąże się to z ryzykiem niewykorzystania środków z KPO.

Szczegółowe badanie dokumentacji 10⁵⁶⁴ (tj. 5,6%) ze 178 spraw dotyczących wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem wykazało, że NFOŚiGW przyjmował do oceny wnioski spełniające warunki określone w regulaminie naboru⁵⁶⁵ oraz że zostały one terminowo i prawidłowo ocenione z zastosowaniem kryteriów określonych w powyższym regulaminie. Po zakończeniu oceny Fundusz zawierał umowy, w których ujęto elementy wymienione w art. 141z ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. NIK zauważa jednak, że ponad 40% wszystkich umów podpisanych w okresie objętym kontrolą zostało zawartych z przekroczeniem terminu określonego w Regulaminie naboru - niektóre z nich nawet po ponad 270 dniach od złożenia wniosku o objęcie wsparciem. Biorąc pod uwagę nieprzekraczalny termin zakończenia realizacji inwestycji, skracało to czas na realizację przedsięwzięć.

NFOŚiGW prowadził ewidencję wypłat dotyczących realizacji inwestycji, a także terminowo opracowywał prognozy zapotrzebowania na środki finansowe. W ramach monitorowania postępu realizacji inwestycji B1.1.3 weryfikowano prawidłowość danych przekazywanych przez OOW.

Stwierdzone w NFOŚiGW nieprawidłowości dotyczyły przekroczeń obowiązujących terminów: na zawieranie umów (przekroczenia wynosiły od jednego do 162 dni i obejmowały 68 na 178 przedsięwzięć), na weryfikację wniosków o płatność (przekroczenia wynosiły od dwóch do 111 dni roboczych i obejmowały 20 na 45 badanych wniosków), na ponowną ocenę trzech z ośmiu odrzuconych wniosków o objęcie wsparciem przedsięwzięcia (przekroczenia wynosiły od siedmiu do 16 dni), na udzielenie OOW dostępu do systemu CST2021 (o 43 dni robocze w jednym przypadku na 10 badanych przedsięwzięć). Przyczynami powyższych nieprawidłowości były między innymi konieczność szczegółowego omówienia i doprecyzowania umów na etapie negocjacji oraz obciążenie pracowników Funduszu realizacją innych zadań.

Po kontroli 13 gmin realizujących przedsięwzięcia w ramach inwestycji B.1.1.3 *Termomodernizacja instytucji edukacyjnych* oraz B2.2.2/G1.1.2 *Instalacje odnawialnych źródeł energii realizowane przez społeczności energetyczne* sformułowano sześć ocen pozytywnych, sześć ocen w formie opisowej i jedną ocenę negatywną⁵⁶⁶. Nieprawidłowości dotyczyły głównie realizacji przez gminy badanych przedsięwzięć (33 z 36 wszystkich nieprawidłowości, które stwierdzono w przypadku 12 z 13 objętych kontrolą jst) i polegały w szczególności na: zwłoce w składaniu wniosków o płatność⁵⁶⁷, niepoinformowaniu o zmianach w harmono-

⁵⁶⁴ W próbie tej ujęto osiem przedsięwzięć objętych szczegółową kontrolą w jst.

⁵⁶⁵ Regulamin naboru wniosków o objęcie wsparciem przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół.

⁵⁶⁶ W przypadku jst obszary badań kontrolnych obejmowały: 1) *Zapewnienie przez gminy prawidłowego przygotowania do realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO* oraz 2) *Prawidłowość realizacji przez gminy przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO i osiąganie zakładanych efektów*. Czynności kontrolne w jst były prowadzone w okresie wrzesień-grudzień 2025 r.

⁵⁶⁷ Dotyczyło to gmin: Mińsk Mazowiecki, Węgierska Górka, Daszyna, Dmosin, Rakszawa, Błędów, Rumia.

gramie realizacji inwestycji⁵⁶⁸, niewypełnianiu obowiązku prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej⁵⁶⁹ oraz na nierzetelnym sporządzeniu sprawozdań⁵⁷⁰. Nieprawidłowości stwierdzono także w zakresie prowadzonych przez gminy postępowań o udzielenie zamówień publicznych, które polegały między innymi na: niejednoznacznym i niewyczerpującym opisanu przedmiotu zamówienia oraz nierzetelnym sporządzeniu protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁵⁷¹, zawarciu umowy w kwocie niezgodnej z wybraną ofertą⁵⁷², zawarciu niejednolitych postanowień w zapytaniu ofertowym oraz nieudokumentowaniu weryfikacji czy czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania wykonywały osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm⁵⁷³, a także na niewypełnianiu obowiązku przekazywania informacji o zamówieniach i jej bieżącej aktualizacji⁵⁷⁴. W przypadku kontroli prowadzonej w Urzędzie Miejskim w Brzozowie stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niepodjęcia przez prawie siedem miesięcy żadnych czynności mających na celu wyłonienie wykonawcy przedsięwzięcia, co było jedną z przyczyn rozwiązania umowy o wsparcie z KPO z powodu braku możliwości dotrzymania przez gminę założonego terminu realizacji przedsięwzięcia. Nieprawidłowości w obszarze odnoszącym się do zapewnienia przez gminy prawidłowego przygotowania do realizacji objętych kontrolą przedsięwzięć zostały stwierdzone w dwóch⁵⁷⁵ z 13 jst (łącznie w tym obszarze NIK stwierdziła trzy nieprawidłowości). Polegały one na: niezapewnieniu właściwej obsady kadrowej do obsługi realizowanego przedsięwzięcia, ujęciu w błędnych kwotach środków na realizację przedsięwzięcia w uchwale budżetowej oraz na nierzetelnej aktualizacji Wieloletniej Prognozy Finansowej w zakresie wydatków przewidzianych do poniesienia w związku z realizacją przedsięwzięcia. Skala i zakres nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli prowadzonej w Urzędzie Gminy w Błędowie skutkowałą sformułowaniem negatywnej oceny ogólnej. Oprócz braku przygotowania tej gminy do realizacji przedsięwzięcia, NIK stwierdziła również liczne nieprawidłowości odnoszące się do przebiegu jego realizacji, w tym: niezłożenie w systemie CST2021 wniosku o istotną zmianę umowy, co było niezgodne z umową o objęcie wsparciem z KPO, nierzetelne sporządzenie harmonogramu płatności i wniosków sprawozdawczych, zawarcie części umów z wykonawcami bez kontrasygnaty Skarbnika oraz wykazanie jako wydatki kwalifikowalne dodatku specjalnego i premii Koordynatora, co było niezgodne regulaminem naboru.

Efektem realizacji inwestycji B.1.1.3 *Termomodernizacja instytucji edukacyjnych* przez osiem kontrolowanych gmin miała być termomodernizacja albo wymiana lub zmodernizowanie źródeł ciepła w 24 budynkach. Według stanu na 30 września 2025 r. łączna kwota planowanych wydatków na ten cel wynosiła 28,4 mln zł, kwota przyznanego dofinansowania – 22,6 mln zł, a kwota przekazanego dofinansowania – 1,1 mln zł. Efektem realizacji inwestycji B2.2.2/G1.1.2 *Instalacje odnawialnych źródeł energii realizowane przez*

⁵⁶⁸ Dotyczyło to gmin Mińsk Mazowiecki i Dmosin.

⁵⁶⁹ Dotyczyło to gmin Dmosin i Opoczno.

⁵⁷⁰ Dotyczyło to gmin Błędów i Tarnowskie Góry.

⁵⁷¹ Dotyczyło to gminy Rumia.

⁵⁷² Dotyczyło to gminy Błędów.

⁵⁷³ Dotyczyło to gminy Opoczno.

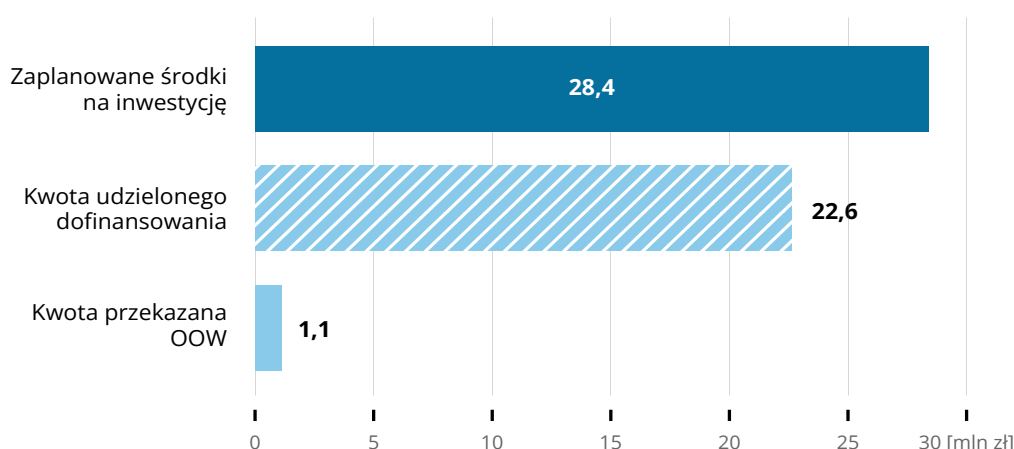
⁵⁷⁴ Dotyczyło to gmin Dmosin i Daszyna.

⁵⁷⁵ Dotyczyło to gmin Dmosin i Błędów.

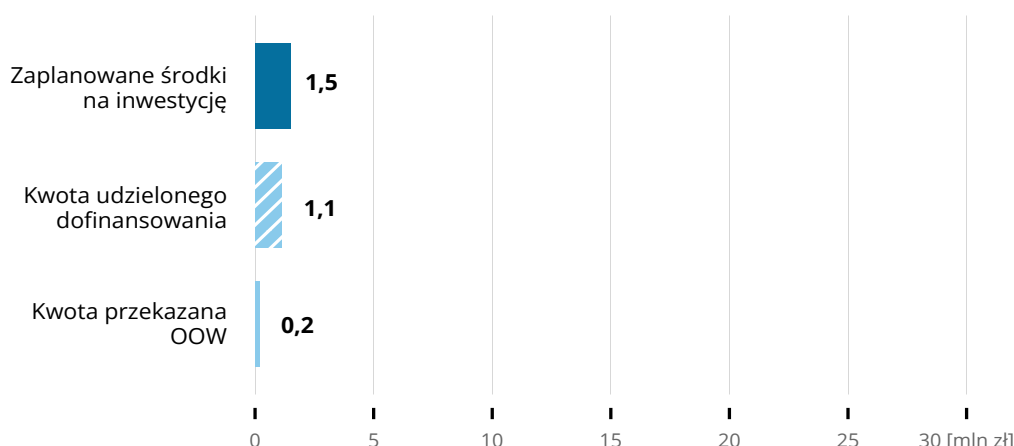
społeczności energetyczne przez pięć objętych kontrolą gmin miało być opracowanie koncepcji rozwoju społeczności energetycznych w zakresie dotyczącym odnawialnych źródeł energii. Przewidywane wydatki na ten cel miały wynieść łącznie 1,5 mln zł, w tym dofinansowanie 1,1 mln zł, przy czym faktycznie przekazano 0,2 mln zł. Powyższe dane wskazują na niewielkie zaawansowanie finansowe realizowanych przedsięwzięć, tj. do gmin trafiła niewielka część z przyznaných środków.

Infografika 112. Stan zaawansowania finansowego przedsięwzięć realizowanych w ramach inwestycji B1.1.3 i B2.2.2/G1.1.2 przez 13 objętych kontrolą jst według stanu na 30 września 2025 r.

Inwestycja B.1.1.3



Inwestycja B2.2.2/G1.1.2



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w 13 jednostkach samorządu terytorialnego i w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

Kierownicy jednostek, będących OOW, jako główne problemy związane z realizacją objętych kontrolą przedsięwzięć wskazywali: krótki termin realizacji przedsięwzięć (na tę kwe-

ścię zwróciło uwagę siedmiu z 13 OOW), długi proces uzyskania dofinansowania (czerech z 13 OOW), złożoność obowiązujących procedur (trzech z 13 OOW), trudności w wyborze wykwalifikowanych wykonawców, konieczność pracy w systemie CST2021, który jest mało intuicyjny (dwóch z 13 OOW).

Jednocześnie pozytywne spostrzeżenia skupiały się przede wszystkim na dostępie do dodatkowych źródeł finansowania inwestycji strategicznych dla rozwoju gminy (na tę kwestię zwróciło uwagę sześciu z 13 OOW), a także na możliwości rozwoju kompetencji kadry urzędniczej (dwóch z 13 OOW). Do dobrych praktyk zidentyfikowanych w toku kontroli zaliczyć należy między innymi organizację cyklicznych spotkań zespołu projektowego, w trakcie których omawiano postępy realizacji, problemy wykonawcze i działania naprawcze oraz zapewnienie bieżącej komunikacji z instytucją nadzorującą, co umożliwiałoby szybkie wyjaśnianie kwestii proceduralnych i przyspieszało procesy decyzyjne. Kontrola wykazała także, że głównym źródłem pozyskiwania przez kontrolowane gminy informacji o możliwości wsparcia ze środków pochodzących z Krajowego Planu Odbudowy były strony internetowe instytucji odpowiedzialnych za jego realizację.

4.2. Realizacja inwestycji związanych z transportem

W ramach kontroli P/26/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku* Najwyższa Izba Kontroli oceniła realizację przedsięwzięć związanych z zakupem środków transportu przez 29 ostatecznych odbiorców wsparcia, a także działania Ministra Infrastruktury jako instytucji odpowiedzialnej za realizację inwestycji i reform w ramach KPO i Centrum Unijnych Projektów Transportowych jako jednostki wspierającej.

Minister Infrastruktury jest odpowiedzialny za realizację siedmiu reform w trzech komponentach:

- A2.3 *Zapewnienie instytucjonalnych i prawnych podstaw rozwoju bezzałogowych statków powietrznych*
- B3.1 *Wsparcie zrównoważonej gospodarki wodno-ściekowej na terenach wiejskich* (w zakresie ustanowienia obowiązku przeprowadzania regularnego monitorowania i kontrolowania odpowiednich systemów odprowadzania ścieków)
- B3.2 *Wsparcie renaturalizacji i zabezpieczenia przed substancjami niebezpiecznymi* (w zakresie aktów prawnych dotyczących materiałów niebezpiecznych zalegających na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej)
- E1.1 *Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska* (w zakresie wsparcia rozwoju planów zrównoważonej mobilności miejskiej (ang. Sustainable Urban Mobility Plan – SUMP))
- E2.1 *Zwiększenie konkurencyjności sektora kolejowego*
- E2.2 *Zwiększenie bezpieczeństwa transportu*
- E2.3 *Zwiększenie dostępności transportowej, bezpieczeństwa i cyfrowych rozwiązań.*

Z danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej wynika, że wszystkie powyższe reformy, w zakresie przypisanym Ministrowi Infrastruktury, zostały do końca 2025 r. zrealizowane.

Minister Infrastruktury był także odpowiedzialny za realizację reformy G1.3.1 *Wspieranie zrównoważonego transportu*, która została usunięta z KPO w wyniku rewizji z grudnia 2025 r.

Minister Infrastruktury podejmował działania w celu zapewnienia osiągnięcia kamieni milowych związanych z powyższymi reformami i ich utrzymania. W tym celu w latach 2022-2025 Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury przeprowadził 13 kontroli wykonania potwierdzających, że mierniki zostały osiągnięte w sposób zadowalający oraz 16 kontroli utrzymania mierników, potwierdzających, że od czasu uznania kamienia milowego za osiągnięty nie wprowadzono rozwiązań powodujących cofnięcie lub redukcję osiągniętych mierników.

Minister Infrastruktury jest odpowiedzialny za realizację 10 inwestycji w trzech komponentach:

- A2.3.1 *Lokalne centra kompetencji w dziedzinie bezałogowych statków powietrznych*
- B2.2.3 *Budowa infrastruktury terminalowej offshore*
- B3.2.1 *Inwestycje w neutralizację ryzyka oraz odnowę obszarów lądowych i morskich*
- E1.1.2 *Zeroemisyjne i niskoemisyjne autobusy i tramwaje*
- E1.2.1 *Zeroemisyjny transport zbiorowy w miastach (tramwaje)*
- E2.1.1 *Linie kolejowe*
- E2.1.2 *Pasażerski tabor kolejowy*
- E2.1.3 *Projekty intermodalne*
- E2.2.1 *Inwestycje w bezpieczeństwo transportu*
- E2.2.2 *Cyfryzacja transportu.*

Z danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej wynika, że wszystkie powyższe inwestycje, według stanu na koniec 2025 r. były w trakcie realizacji, w tym sześć było opóźnionych (inwestycje A2.3.1; B2.2.3; B3.2.1; E1.1.2; E2.1.1; E2.2.2).

Minister Infrastruktury realizował obowiązki sprawozdawcze nałożone na niego jako instytucję odpowiedzialną za realizację inwestycji, w tym przekazywał miesięczne sprawozdania w zakresie wdrażania inwestycji, sprawozdania z utrzymania wskaźników oraz sprawozdania *Monitoring wniosku o płatność*, obejmujące bieżący stan realizacji wybranych mierników, w tym poziom zagrożenia ich wykonania.

Minister Infrastruktury powierzył realizację części zadań dwóm jednostkom wspierającym. Centrum Unijnych Projektów Transportowych realizowało zadania w ramach dziewięciu inwestycji w komponentach B i E, natomiast Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizowała zadanie związane z refinansowaniem kosztów wyposażenia w inteligentne tachografy w ramach inwestycji E2.2.1 *Inwestycje w bezpieczeństwo transportu*. Szczegółową kontrolą objęto realizację zadań wynikających z porozumienia z Centrum Unijnych Projektów Transportowych, określającego zadania i obowiązki Ministra Infrastruktury i jednostki wspierającej. Zgodnie z porozumieniem, Minister Infrastruktury terminowo zatwierdzał listy przedsięwzięć ocenionych pozytywnie w konkursach na objęcie wsparciem z planu rozwojowego, bez zwłoki odpowiadał na pisma lub akceptował dokumenty oraz na bieżąco wprowadzał dane do systemu CST2021.

Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury przeprowadził w latach 2023-2024 dwie kontrole realizacji zadań jednostki wspierającej, przy czym w obu oceniono działania jednostki kontrolowanej pozytywnie z zastrzeżeniami, stwierdzono między innymi niezgodności opisów schematów i procedur z faktycznymi czynnościami, a także brak opisu mechanizmu kontroli podwójnego finansowania. Nieprawidłowości te zostały przez jednostkę kontrolowaną usunięte. W 2025 r. rozpoczęto kolejną kontrolę realizacji zadań jednostki wspierającej. Ponadto przeprowadzono 10 kontroli potwierdzających kompletność dokumentacji w systemie CST2021. Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury weryfikował również kontrole przeprowadzone przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych.

W 2025 r. Minister Infrastruktury przekazał do Centrum Unijnych Projektów Transportowych 544,3 mln zł na realizację inwestycji E1.2.1 *Zeroemisyjny transport zbiorowy w miastach (tramwaje)*, która jest finansowana z budżetu państwa. Środki na ten cel zostały przeniesione z części budżetowej *Rezerwy celowe*, z pozycji 24 *Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym*.

Ponadto na realizację inwestycji finansowanych ze wsparcia bezzwrotnego, dla których Centrum Unijnych Projektów Transportowych pełniło funkcję jednostki wspierającej, PFR przekazał w latach 2023-2025 środki w łącznej wysokości 9081,3 mln zł, w tym w 2025 r. 7674,1 mln zł. Łącznie na realizację wszystkich inwestycji, dla których CUPT pełni funkcję jednostki wspierającej, przeznaczono 25 334,6 mln zł, w latach 2023-2025 wydatkowano zatem 38% przewidzianych środków. Wynikało to ze specyfiki projektów transportowych, które wymagają przygotowań, a w niektórych przypadkach przeprowadzenia procedur administracyjnych. Zgodnie z zawartymi umowami z ostatecznymi odbiorcami wsparcia, większość płatności przewidziano na 2026 r. Z drugiej strony na poziom wydatków negatywnie wpływały takie czynniki, jak:

- restrykcyjne uregulowania dotyczące płatności, w tym możliwość dokonywania jedynie płatności przewidzianych w trzymiesięcznych prognozach płatności, a wypłaty kwot nieprzewidzianych wcześniej wymagają składania dodatkowych wyjaśnień,
- krótki termin realizacji planu rozwojowego i wynikająca z tego kumulacja zamówień, co powodowało brak wystarczających zasobów po stronie producentów i dostawców, w tym taboru czy wykonawców robót budowlanych,
- brak precyzyjnych wytycznych Komisji Europejskiej co do ram formalnych i prawnych wdrażania KPO.

Centrum Unijnych Projektów Transportowych prawidłowo prowadziło konkursy zmierzające do wyłonienia przedsięwzięć objętych wsparciem z KPO, co stwierdzono na podstawie szczegółowego badania trzech z 10 przeprowadzonych konkursów (jeden z tych 10 został unieważniony). Oceny wniosków dokonywano zgodnie z ogłoszonymi wcześniej kryteriami, a proces oceny wniosków rzetelnie dokumentowano. Zachowano zasady transparentności i równego traktowania wszystkich uczestników konkursu, a listy rankingowe zostały sporządzone i zatwierdzone w ustalonych terminach i przekazane do zatwierdzenia Ministrowi Infrastruktury. Ocena wniosków obejmowała weryfikację dołączonej dokumentacji potwierdzającej zgodność z zasadą nieczynienia poważnych

szkód środowisku (ang. Do No Significant Harm, tzw. zasada DNSH). Po ogłoszeniu list rankingowych umowy były podpisywane bez zwłoki. Realizacja przedsięwzięć była nadzorowana na bieżąco, zarówno poprzez formalną sprawozdawczość, jak i bieżące kontakty pracowników CUPT z ostatecznymi odbiorcami wsparcia. Przed akceptacją wniosków o płatność oraz przed podpisaniem aneksów do umów przeprowadzane były niezbędne procedury weryfikacyjne. W przypadku wystąpienia opóźnień w realizacji przedsięwzięcia OOW byli zobowiązani do opracowania planu naprawczego. Centrum Unijnych Projektów Transportowych prowadziło również kontrole realizacji przedsięwzięć, siedem w 2024 r. i 31 w 2025 r., w tym siedem na zakończenie realizacji przedsięwzięcia, a następnie monitorowało wdrożenie zaleceń pokontrolnych. Ze 174 umów zawartych z ostatecznymi odbiorcami wsparcia Najwyższa Izba Kontroli szczegółową kontrolą objęła 18 umów. W dwóch umowach stwierdzono niezgodności w treści umowy i jej załączników lub treści aneksu do umowy i załączników. W przypadku umowy z województwem zachodniopomorskim w treści umowy wskazano, że datą rozpoczęcia okresu kwalifikowalności wydatków będzie data odbioru końcowego pierwszego pociągu, czyli 14 lipca 2024 r., natomiast w jednym z załączników do umowy datę odbioru pierwszego pojazdu wskazano na maj 2024 r. Wydatek za dostawę pierwszego pojazdu został dokonany 17 czerwca 2024 r., a CUPT zatwierdziło wniosek o płatność, w którym ten wydatek został wykazany, mimo że był on poniesiony przed okresem kwalifikowalności wskazanym w treści umowy. W lutym 2026 r. zawarty został aneks do umowy, w którym przyjęto, że okres kwalifikowalności wydatków rozpoczynał się w maju 2024 r.

W drugim przypadku, w umowie zawartej z powiatem słupskim, niezgodność dotyczyła dat zakończenia jednego z zadań w ramach przedsięwzięcia. W obu przypadkach rozbieżności usunięto podpisaniem aneksu do umów. Ponadto w aneksie do jednej z umów zawarto postanowienie określające maksymalną kwotę zaliczki niezgodnie z przyjętymi zasadami, czyli wyższą niż 30% wsparcia, co zostało skorygowane kolejnym aneksem.

Stwierdzono także, że CUPT nie opracowało wytycznych do sporządzania raportu końcowego potwierdzającego realizację przedsięwzięcia zgodnie z zasadą „nie czyni poważnych szkód” (DNSH), chociaż opracowało przykładowy, nieobowiązkowy wzór sprawozdania rocznego DNSH. Na konieczność opracowania wytycznych dotyczących raportu końcowego uwagę zwracali sami ostateczni odbiorcy wsparcia. Zalecenia dotyczące sporządzania raportu końcowego DNSH, zawierające przykładowy raport, zostały ostatecznie opracowane i opublikowane w marcu 2026 r.

Według stanu na 31 grudnia 2025 r. podpisane umowy z OOW obejmowały dostawę łącznie 549 autobusów, 120 tramwajów i 109 regionalnych pociągów pasażerskich, z czego do końca roku odebrano 129 autobusów, 105 tramwajów i 34 sztuki taboru regionalnego.

Szczegółową kontrolą objęto realizację przez ostatecznych odbiorców wsparcia 29 przedsięwzięć, w tym siedem, których realizacja została zakończona, jedno przedsięwzięcie, w którym dostarczono wszystkie autobusy, jednak umowa nie została rozliczona oraz 21 przedsięwzięć w trakcie realizacji. Wynikiem realizacji objętych kontrolą przedsięwzięć ma być dostarczenie 208 nisko- lub zeroemisyjnych autobusów, 70 tramwajów oraz 52 regionalnych pociągów pasażerskich. Z tego do końca 2025 r. odebrano 70 autobusów, wszystkie 70 tramwajów oraz 28 składów pociągów. W toku prowadzonych kontroli

potwierdzono również dostarczenie dalszych 15 sztuk autobusów. W 23 jednostkach Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie realizację przedsięwzięcia, a działania sześciu jednostek oceniono w formie opisowej⁵⁷⁶.

W 23 jednostkach⁵⁷⁷ stwierdzono przypadki przekazywania informacji do CUPT z opóźnieniem w odniesieniu do terminów wynikających z podpisanych umów, przy czym w pięciu przypadkach wymaganej informacji w ogóle nie przekazano do CUPT lub przekazano ją w sposób niezgodny z wymaganiami. Przypadki te dotyczyły składania z opóźnieniem tak zwanych sprawozdawczych wniosków o płatność, czyli wniosków które pełniły wyłącznie rolę informacyjną o postępach przedsięwzięcia, braku aktualizacji lub potwierdzenia aktualności harmonogramów płatności lub harmonogramu realizacji przedsięwzięcia, sporządzania z opóźnieniem rocznych i końcowych sprawozdań DNSH, przekazywania z opóźnieniem informacji o podpisaniu umowy lub o konieczności sporządzenia planu naprawczego w związku z późniejszym niż planowano ogłoszeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W dwóch przypadkach nie przekazano wymaganych danych, gdyż nie przesłano analizy ryzyka mimo obowiązku jej sporządzenia oraz nie został złożony wniosek o płatność w części sprawozdawczej za pół miesiąca. Jedna jednostka nie sporządziła żadnego z dwóch sprawozdań rocznych DNSH, a jedna nie opracowała sprawozdania końcowego DNSH.

Starostwo Powiatowe w Nysie rozpoczęło realizację przedsięwzięcia z ponad półrocznym opóźnieniem, do czego przyczynił się brak rzetelnego rozeznania rynku przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Jednostka ta zmuszona była unieważnić dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przez co znacząco wzrosło ryzyko realizacji przedsięwzięcia po terminie wynikającym z umowy.

Burmistrz Miasta i Gminy Łagów wystąpił o wypłatę zaliczki w zawyżonej wysokości, mimo wiedzy, że w ciągu najbliższych miesięcy nie będzie potrzebować całej wnioskowanej kwoty oraz mimo procedowania w momencie składania wniosku aneksu do umowy, w którym przewidziano niższą wartość przedsięwzięcia i tym samym niższe kwoty zaliczek. W efekcie jednostka ta zwróciła niewykorzystaną część zaliczki do CUPT. Ta sama gmina nie przekazała do użytkowania zakupionego autobusu, mimo że z protokołu zdawczo-odbiorczego autobusu wynika, że w dniu odbioru pojazd był sprawny technicznie. Dostawa pierwszego pojazdu została zrealizowana w dniu 27 listopada 2025 r., a dopiero 30 stycznia 2026 r. zgłoszono reklamację do wykonawcy pojazdu, obejmującą usterki

⁵⁷⁶ W formie opisowej oceniono działania Starostw Powiatowych: w Drawsku Pomorskim, w Nysie i w Ostrowcu Świętokrzyskim; Miejskiego Zakładu Komunikacji w Nysie sp. z o.o.; Urzędu Miasta i Gminy Łagów oraz Zielonogórskiego Związku Powiatowo-Gminnego.

⁵⁷⁷ Faster sp. z o. o. sp. k., Faster Wash sp. z o. o., Koleje Dolnośląskie S.A. w Legnicy, Koleje Małopolskie sp. z o.o., Miejska Komunikacja Samochodowa w Jaśle sp. z o. o., Miejski Zakład Komunikacji w Nysie sp. z o.o., Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o. o. w Żaganiu, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w Poznaniu, Podlaska Komunikacja Samochodowa Nova S.A. w Białymstoku, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Poznaniu S.A., Starostwo Powiatowe w Drawsku Pomorskim, Starostwo Powiatowe w Nysie, Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim, Starostwo Powiatowe w Raciborzu, Starostwo Powiatowe w Słupsku, Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli, Urząd Miasta i Gminy Łagów, Urząd Gminy Podegrodzie, Urząd Gminy w Głusku, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Zielonogórski Związek Powiatowo-Gminny, Związek Powiatowo-Gminny Garwolińskie Przewozy Gminno-Powiatowe.

techniczne, w tym pękniętą szybę. W efekcie do 19 lutego 2026 r. nie podpisano umowy dzierżawy i nie przekazano pojazdu do użytkowania.

W dwóch jednostkach stwierdzono nieprawidłowości formalne w protokołach odbioru pojazdów. W Zielonogórskim Związku Powiatowo-Gminnym protokoły odbioru pięciu autobusów nie zawierały daty, w związku z czym nie można ustalić faktycznej daty odbioru. W Urzędzie Gminy w Głusku stwierdzono, że wykonawca, po podpisaniu umowy, poinformował gminę o zmianie formy prawnej, a mimo to jednostka nie podjęła działań w celu zawarcia aneksu do umowy z wykonawcą. Aneks taki podpisano po odbiorze autobusów, w związku z czym protokoły potwierdzały odbiór pojazdów niezgodnie z zawartą umową.

W czterech jednostkach stwierdzono nieprawidłowości związane z treścią zawartych umów lub ich aneksowaniem. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego oraz w Starostwie Powiatowym w Słupsku dane w umowach i załącznikach do umów były rozbieżne. Jak opisano to już wcześniej, w obu przypadkach rozbieżności zostały skorygowane podpisanymi aneksami. W Zielonogórskim Związku Powiatowo-Gminnym do przesłanej do CUPT umowy nie dołączono jednego z opisanych w umowie załączników. Stwierdzono również, że jednostka ta nie wnioskuje o zawarcie aneksu do umowy, mimo zmian w zakresie wartości docelowej kluczowego kamienia milowego oraz sporządzenia planu naprawczego. Natomiast Starostwo Powiatowe w Nysie rozpoczęło procedurę aneksowania z ponad miesięczną zwłoką.

W trzech przypadkach stwierdzono, że obowiązki informacyjne były realizowane niezgodnie z zawartymi umowami. Zielonogórski Związek Powiatowo-Gminny i Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o. o. w Żaganiu z opóźnieniem zamieściły na stronach internetowych informacje dotyczące funkcjonowania mechanizmu umożliwiającego sygnalizowanie o potencjalnych poważnych nieprawidłowościach. Natomiast Starostwo Powiatowe w Nysie nie poinformowało w swoich mediach społecznościowych o przedsięwzięciu i źródłach jego finansowania, a na stronie internetowej nie podało wartości przedsięwzięcia (podało jednak wartość otrzymanego wsparcia) – obowiązek ten wynikał z postanowień umowy.

Powyższe nieprawidłowości, poza przypadkiem rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia ze znacznym opóźnieniem i bez należytego rozeznania, nie wpłynęły na realizację przedsięwzięć.

Tym niemniej, skala stwierdzonych opóźnień w raportowaniu do jednostki udzielającej dofinansowania może świadczyć, że jest to problem powszechny i ciągły, a ustalenia kontroli wskazują, że w większości przypadków CUPT nie występował o uzupełnienie danych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że problem ten wymaga pogłębionej analizy wymogów sprawozdawczych nakładanych na ostatecznych odbiorców wsparcia, nie tylko na poziomie jednostki wspierającej, ale i na poziomie ministerstw zaangażowanych w realizację programów finansowanych ze środków unijnych. Może to bowiem świadczyć o nakładaniu nadmiarowych obowiązków sprawozdawczych na OOW, ale może też wskazywać na konieczność wsparcia tych podmiotów w terminowym przekazywaniu informacji oraz CUPT w bieżącym analizowaniu otrzymywanych informacji.

Niezależnie od kontroli wykonania budżetu państwa, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła ankietę skierowaną do jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów) i ich związków. Ankieta zawierała zarówno pytania dotyczące współpracy z CUPT (dla jednostek, które składały wnioski o dofinansowanie z KPO), jak i pytania o przyczyny, dla których jst nie aplikowały o środki z KPO. Odpowiedzi udzieliły łącznie 2184 podmioty, z tego 48 poinformowało, że składały wniosek do CUPT o wsparcie z KPO. Opis zasad naboru oraz sposób składania wniosków 22 jednostki oceniły jako umiarkowanie przejrzyste, a 19 jednostek jako raczej przejrzyste. Informacje te były bardzo przejrzyste i w pełni zrozumiałe dla czterech jednostek, raczej nieprzejrzyste dla jednej jednostki, a bardzo trudne do zrozumienia dla dwóch jednostek. Zasady udzielania wsparcia finansowego (na przykład w zakresie wysokości wsparcia, terminów wypłat, koniecznych zabezpieczeń) jako atrakcyjne oceniło 26 jednostek (w tym 21 jako raczej korzystne i pięć jako zdecydowanie korzystne), natomiast jako nieatrakcyjne uznały je dwie jednostki. Pozostałe cztery udzieliły odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Spośród jednostek, których przedsięwzięcia zostały objęte dofinansowaniem i które podpisały umowy z CUPT, wszystkie oceniły, że zasady przygotowania i podpisania umowy o udzielenie wsparcia były jasne i zrozumiałe, w tym jasno określono zakres niezbędnych dokumentów i termin ich dostarczenia, wysokość i formy wniesienia zabezpieczenia. Również wszystkie wskazały, że CUPT udzielało wsparcia w przygotowaniu i podpisaniu umowy. Większość jednostek dowiedziała się o naborze ze strony internetowej CUPT (73% wskazań, możliwe było wybranie kilku źródeł) oraz od ministerstw i innych jednostek (50% wskazań). Wskazywano jednocześnie na zbyt małą pulę środków w stosunku do potrzeb, zwłaszcza na zakup tramwajów.

Spośród pozostałych jednostek, większość poinformowała, że nie jest organizatorem transportu zbiorowego lub zleca transport operatorom wybieranym w postępowaniach przetargowych. Jedynie 331 podmiotów poinformowało że organizują transport zbiorowy same lub poprzez swoje spółki. Najczęściej jako przyczynę nieubiegania się o dofinansowanie do zakupu środków transportu z KPO udzielanego przez CUPT jednostki wskazywały brak środków na wkład własny lub niewystarczający poziom dofinansowania (32% jednostek). Wskazywano ponadto, że problemem było uznanie VAT za koszt niekwalifikowalny, niektóre jednostki napisały, że nie miałyby środków na utrzymanie zakupionego taboru, a nawet że wsparciem należałoby objąć zakup autobusu do przewozu dzieci do szkół. Zwrócono także uwagę na brak wsparcia państwowego na dofinansowanie zakupu taboru autobusowego służącego eliminacji wykluczenia komunikacyjnego, szczególnie w gminach do 20 tysięcy mieszkańców. Również warunki konkursów organizowanych przez CUPT na dofinansowanie zakupu autobusów ze środków KPO wykluczały udział małych gmin, nawet posiadających własną sieć transportową, gdyż dla tych gmin warunkiem niemożliwym do spełnienia był wymóg przejechania minimum 70 tys. kilometrów w ciągu roku. Z drugiej strony 17,5% jednostek zadeklarowało posiadanie wystarczającego taboru. Niespełna 20% jednostek poinformowało, że nie posiadały wiedzy o ogłoszonych konkursach. W połączeniu z informacją, że najczęstszym źródłem wiedzy o fakcie ogłoszenia konkursu była strona internetowa CUPT, może to stanowić podstawę do analizy skuteczności dotarcia z informacjami do potencjalnych odbiorców wsparcia. Dla 35 jednostek terminy wypłaty środków były niekorzystne, a 32 respondentów uznało procedurę aplikacyjną za niejasną lub nadmiernie skomplikowaną. Nie kwestionując konieczności

spełniania wymagań Komisji Europejskiej i zapewnienia wydatkowania środków zgodnie z ustalonymi zasadami wskazać należy, że skomplikowane procedury stanowić mogą kolejną barierę dla małych jst, a zatem formą wsparcia, które musi być udzielane równoległe z finansowaniem, powinna być pomoc merytoryczna na etapie wnioskowania i raportowania. Jednostki mogły wskazać również inne powody braku zainteresowania konkursami organizowanymi przez CUPT. Istotną przyczyną, wskazaną łącznie przez 28 jednostek, był brak możliwości spełnienia wymagań konkursowych. Dotyczyło to nie tylko wspomnianych wcześniej małych gmin, ale i gmin miejskich oraz związków metropolitalnych, bowiem warunki konkursów nie dopuszczały zakupu autobusów do komunikacji wyłącznie na terenie miasta czy związku miast.

Łącznie 41 jednostek wskazało, że wsparcie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na zakup autobusów było bardziej korzystne niż środki z CUPT, przy czym dotyczyło to nie tylko środków z KPO z działania G1.3.2 *Zeroemisyjny transport zbiorowy (autobusy)*, ale i środków z innych programów, również środków zwrotnych. Jako uzasadnienie wskazywano nie tylko objęcie wsparciem transportu miejskiego, ale i elastyczniejsze warunki finansowania, w tym kwalifikowalność VAT, większe dofinansowanie, w przypadku programów finansowanych z innych źródeł niż KPO także dłuższe terminy realizacji. Łącznie ponad 30 jednostek uznało za korzystniejsze regionalne programy operacyjne i programy kierowane do konkretnych regionów, a 10 jednostek wskazało na Program Inwestycji Strategicznych Polski Ład. W jednym przypadku za korzystniejsze niż środki z KPO uznano finansowanie w formie leasingu.

Wyniki ankiety wskazują zatem, że ze środków publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą uzyskać finansowane czy dofinansowanie do zakupu środków transportu z kilku instytucji na bardzo różnych warunkach. W tej sytuacji większe szanse na uzyskanie finansowania mają te jst, które mogą zatrudnić pracowników, których wyłącznym albo jednym z głównych zadań będzie bieżące przeglądanie stron internetowych jednostek udzielających wsparcia, i które mają środki na zatrudnienie pracowników lub pozyskanie usługodawców którzy będą w stanie poprawnie wypełnić obszerne wnioski wraz z licznymi załącznikami. Taki system nie sprzyja eliminowaniu wykluczenia z transportu zbiorowego, które przecież nie występuje na terenach gmin dużych i w dobrej sytuacji finansowej.

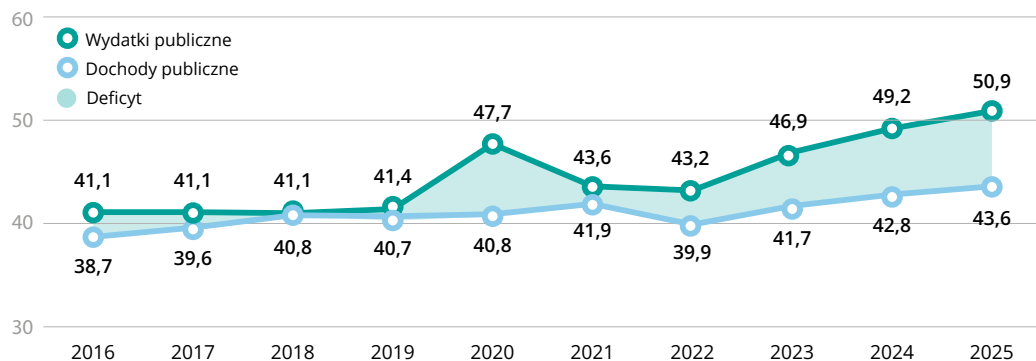
ROZDZIAŁ X

DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE

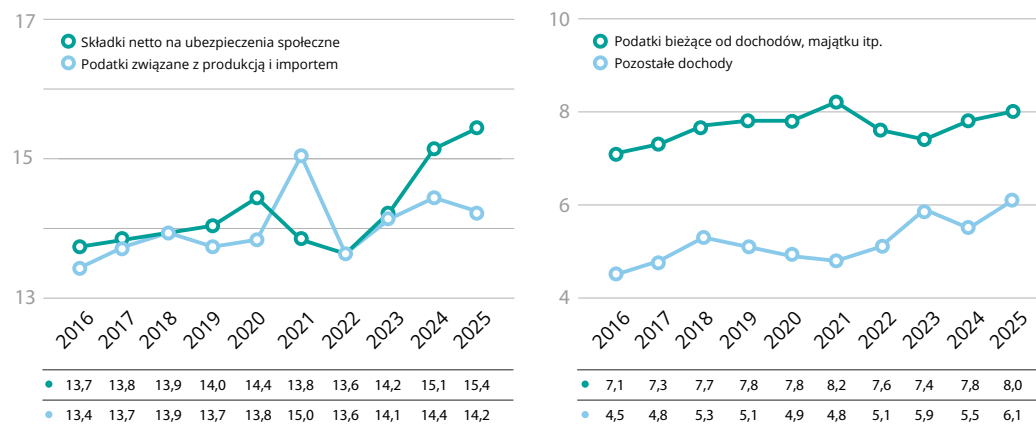
1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa
2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych



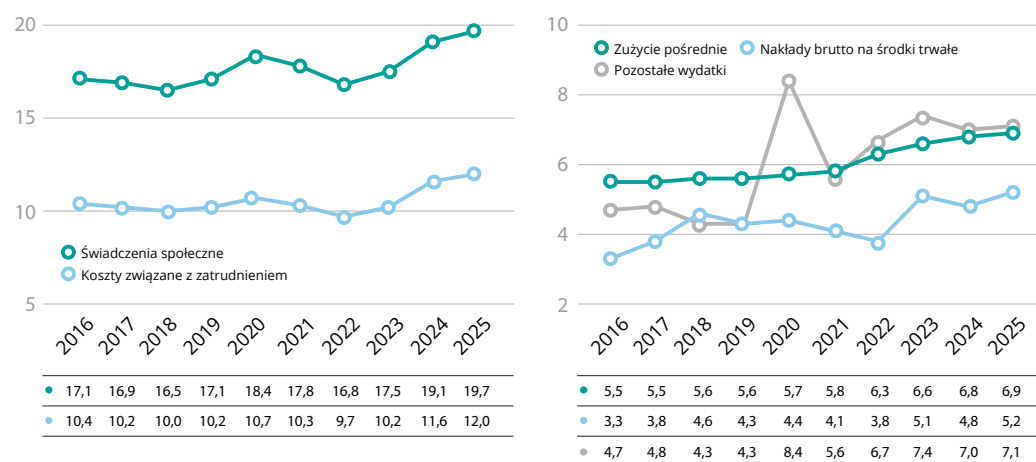
Dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w % PKB



Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2016-2025, w % PKB



Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2016-2025, w % PKB



- **Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. wyniosły 1705,9 mld zł, a wydatki – 1989,9 mld zł. Deficyt tego sektora w wysokości 284 mld zł był znacząco wyższy niż w latach poprzednich (177,4 mld zł w 2023 r. i 236,8 mld zł w 2024 r.). Również w relacji do produktu krajowego brutto deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych dynamicznie rósł, pomimo objęcia w 2024 r. Polski przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu. W 2025 r. stanowił on 7,3% wartości produktu krajowego brutto, podczas gdy w 2024 r. – 6,4%, a w 2023 r. – 5,2%. Jednocześnie deficyt ten był znacznie większy, niż wynikało to z prognoz Ministerstwa Finansów i Komisji Europejskiej.**
- **Mimo że w Polsce łączne dochody z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto sukcesywnie się zwiększały, to w 2025 r. pozostawały wyraźnie niższe niż średnio w Unii Europejskiej. Jednocześnie wydatki publiczne po raz pierwszy od wielu lat były wyższe od średniej unijnej, co wynikało między innymi z wysokich wydatków na obronę narodową i szybko rosnących kosztów obsługi długu. Wskazuje to na coraz większe niedostosowanie wielkości dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych państwa.**
- **W 2025 r., czwarty rok z rzędu, odnotowano znaczący wzrost kosztów obsługi długu. Mimo iż Polska ma znacznie mniejszy, w stosunku do produktu krajowego brutto, dług publiczny niż średnio kraje Unii Europejskiej, to jednocześnie ponosi dużo większe koszty jego obsługi.**
- **W wyniku reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego znaczącą część subwencji ogólnej zastąpiono zwiększonym udziałem w dochodach z podatku PIT. Jednocześnie poprawie uległa sytuacja finansowa samorządów. Ich dochody ogółem wzrosły o 8,5%, wydatki majątkowe o 9,7%, a liczba jednostek, które na koniec roku wykazały deficyt operacyjny, zmniejszyła się z 204 w 2024 r. do 59 w 2025 r.**
- **Narodowy Fundusz Zdrowia trzeci rok z rzędu odnotował stratę, mimo otrzymania dotacji z budżetu państwa w wysokości 32,9 mld zł i obligacji skarbowych o wartości 922 mln zł. Bez uwzględnienia tych transferów niedobór środków w NFZ wyniósłby 36,1 mld zł, w porównaniu z analogiczną wielkością 25,5 mld zł rok wcześniej.**

1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa

Według danych zawartych w *Komunikacie dotyczącym deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r.*⁵⁷⁸ dochody tego sektora w 2025 r. wyniosły 1705,9 mld zł, a wydatki 1989,9 mld zł. Deficyt wyniósł 284 mld zł i był o 47,3 mld zł wyższy od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. i aż o 106,5 mld zł wyższy niż w 2023 r. Wzrost deficytu wynikał przede wszystkim z wysokiego wzrostu

⁵⁷⁸ Główny Urząd Statystyczny (2026), *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. (za lata 2022-2025)* z dnia 22 kwietnia 2026 r., www.stat.gov.pl. Dostęp: 12 maja 2026 r.

wydatków publicznych. Nominalnie wzrosły one o 10,2% w stosunku do roku poprzedniego, podczas gdy dochody zwiększyły się o 8,7%. W tym czasie deflator produktu krajowego brutto, będący miarą przeciętnego wzrostu cen w całej gospodarce, wyniósł 2,9%. Tym samym wielkość dochodów oraz, w szczególności, wielkość wydatków publicznych – w relacji do produktu krajowego brutto – wzrosły do poziomów nieobserwowanych od lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku, tj. wyższych niż w czasie epidemii COVID-19 oraz w czasie kryzysu finansowego z lat 2007-2010. Dochody publiczne w relacji do produktu krajowego brutto były w 2025 r. o 3 punkty procentowe wyższe niż średnio w poprzednich dziesięciu latach, a wydatki publiczne aż o 7,2 punktu procentowego wyższe, osiągając ponad połowę wielkości PKB.

Biorąc pod uwagę znaczące zwiększenie wydatków publicznych, można wskazać, że rząd w 2025 r. w dalszym ciągu realizował ekspansywną politykę fiskalną. Świadczy o tym również wysokość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynosząca 7,3% produktu krajowego brutto, czyli blisko dwuipółkrotnie więcej od dopuszczalnego przez Unię Europejską poziomu 3% PKB. Tak wysokiego deficytu nie odnotowano w Polsce od 2010 r., nawet w pierwszym roku epidemii COVID-19 był on niższy. Średnio w latach 2015-2024 wyniósł on 3,1% produktu krajowego brutto, czyli mniej niż połowę wielkości z 2025 r.

Tabela 57. Podstawowe dane o dochodach, wydatkach i wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2016–2025

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	mld zł									
Dochody ogółem	721,6	791,6	876,1	941,5	966,0	1 115,0	1 236,6	1 422,9	1 569,9	1 705,9
Wydatki ogółem	766,0	821,3	881,4	958,5	1 127,9	1 159,6	1 341,1	1 600,4	1 806,5	1 989,9
Wynik	-44,5	-29,7	-5,3	-17,0	-161,9	-44,6	-104,5	-177,4	-236,6	-284,0
	rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	102,5	109,7	110,7	107,5	102,6	115,4	110,9	115,1	110,3	108,7
Wydatki ogółem	102,0	107,2	107,3	108,7	117,7	102,8	115,7	119,3	112,9	110,2
	PKB = 100									
Dochody ogółem	38,7	39,6	40,8	40,7	40,9	41,9	39,9	41,7	42,8	43,6
Wydatki ogółem	41,1	41,1	41,0	41,4	47,7	43,6	43,2	46,9	49,2	50,9
Wynik	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,7	-3,4	-5,2	-6,4	-7,3

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

W 2025 r. dochody publiczne w Polsce zrealizowano na poziomie odpowiadającym 43,6% produktu krajowego brutto. Dochody te nadal stanowiły mniejszą część produktu krajowego brutto niż średnio w Unii Europejskiej. Wyższe dochody publiczne w stosunku do wielkości PKB odnotowano w 12 krajach Unii Europejskiej, w tym w pięciu krajach

wyniosły one co najmniej 50% produktu krajowego brutto⁵⁷⁹. Natomiast na tle innych państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej Polska nie wyróżniała się pod względem tych dochodów. Wyższe niż w Polsce dochody publiczne w stosunku do produktu krajowego brutto zrealizowano w Chorwacji i w Słowenii, na zbliżonym poziomie na Łotwie, Słowacji i w Estonii, a w pozostałych krajach członkowskich regionu dochody te były niższe. O ile w latach poprzedzających agresję Rosji na Ukrainę stosunkowo niski poziom dochodów publicznych był mniej problematyczny, to w sytuacji zwiększonych potrzeb wydatkowych i rosnącego deficytu może budzić niepokój, biorąc pod uwagę wysokie koszty obsługi długu publicznego, rosnące potrzeby obronne kraju i nakłady na ochronę zdrowia.

Dwiema największymi grupami dochodów publicznych w Polsce są podatki związane z produkcją i importem oraz składki netto na ubezpieczenia społeczne. Udział tych dwóch grup w dochodach publicznych w 2025 r. wyniósł łącznie prawie 2/3. W strukturze dochodów publicznych wyróżnić należy także dochody z podatków bieżących od dochodów, majątku itp., stanowiące ponad 18% dochodów publicznych. Łączne wpływy z tych trzech grup dochodów o charakterze fiskalnym dostarczały 86,1% dochodów publicznych, a dochody o charakterze niefiskalnym stanowiły jedynie ich uzupełnienie.

W perspektywie wieloletniej można zaobserwować stopniowy wzrost dochodów podatkowych w relacji do PKB. W 2015 r. dochody te wyniosły poniżej 20% PKB, od 2017 r. stale przekraczały poziom 21% PKB, a w latach 2024-2025 wyniosły 22,2% PKB. Przyczynił się do tego wzrost dochodów z tytułu zarówno podatków związanych z produkcją i importem, jak i podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Należy jednak zauważyć, że w 2025 r. dynamika dochodów podatkowych wyhamowała, a w relacji do PKB wyniosły one tyle samo, co w 2024 r., tj. 22,2%, a w przypadku podatków związanych z produkcją i importem wielkość tej relacji nieznacznie spadła, mimo że w 2025 r. podwyższona stawka podatku VAT na podstawowe artykuły spożywcze obowiązywała przez cały rok, w odróżnieniu od 2024 r.⁵⁸⁰

W odróżnieniu od dochodów z podatków dynamicznie rosły dochody ze składek netto na ubezpieczenie społeczne. W 2025 r., trzeci rok z rzędu, wzrosła wartość relacji tych dochodów do PKB, ale w tym przypadku trend wzrostowy można także zaobserwować w dłuższym okresie. Jeszcze w 2010 r. dochody ze składek netto na ubezpieczenie społeczne wynosiły poniżej 12% PKB, a do 2019 r. nie przekraczały 14% PKB. W 2024 r. po raz pierwszy przekroczyły nieznacznie poziom 15% PKB, a w 2025 r. wzrosły do 15,4% PKB. Wysoka dynamika dochodów ze składek netto na ubezpieczenie społeczne wynikała z dobrej sytuacji na rynku pracy. Jak podał Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁵⁸¹, w 2025 r. dochody ze składek na ubezpieczenia społeczne były o 9% wyższe niż przed rokiem, co wynikało zarówno z wyższych wynagrodzeń, jak i z większej liczby ubezpieczonych.

⁵⁷⁹ Dania, Grecja, Francja, Austria i Finlandia.

⁵⁸⁰ Od 1 lutego 2022 r. do 31 marca 2024 r. obowiązywała obniżona do 0% stawka VAT na podstawowe artykuły spożywcze. Od 1 kwietnia 2024 r. przywrócono stawkę 5%.

⁵⁸¹ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Informacja o sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2025 r.*, <https://www.zus.pl/-/fus-w-2025-r.-stabilne-finanse-i-mniejsze-zapotrzebowanie-na-dotacje>C4%99. Dostęp: 18 maja 2025 r.

W grudniu 2025 r. liczba cudzoziemców objętych systemem ubezpieczeń społecznych wyniosła 1289 tys., tj. o 8% więcej niż rok wcześniej.

Wśród dochodów publicznych w 2025 r. warto również odnotować wzrost o 17% pozostałych transferów bieżących i o 61,4% transferów kapitałowych⁵⁸². Tak wysoki wzrost transferów wynikał w istotnym stopniu z napływu środków z Unii Europejskiej. Warto przypomnieć, że dochody budżetu środków europejskich były w 2025 r. o blisko 42% wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim.

Tabela 58. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2016–2025

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	mld zł									
Dochody ogółem	721,6	791,6	876,1	941,5	966,0	1 115,0	1 236,6	1 422,9	1 569,9	1 705,9
Dochody podatkowe	382,3	420,4	464,0	498,1	511,4	619,2	656,1	736,1	813,2	868,0
Podatki związane z produkcją i importem	249,5	274,2	298,0	316,2	326,2	399,5	420,6	482,6	527,7	554,0
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	132,5	145,9	165,7	181,6	185,0	219,3	234,9	252,9	284,9	313,3
Podatki od kapitału	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6	0,6	0,7
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	256,5	275,6	298,8	324,9	339,1	367,3	421,7	486,1	555,1	601,7
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	29,4	30,8	31,7	33,0	31,5	33,9	40,2	48,6	50,5	55,4
Płatności za produkcję globalną nierynkową	16,1	16,6	18,2	19,8	16,7	21,1	29,3	31,6	37,1	40,7
Dochody z tytułu własności	11,0	11,9	13,0	13,8	12,4	16,0	30,4	37,5	43,2	47,6
Pozostałe transfery bieżące	15,8	21,5	25,2	26,5	27,7	31,3	35,1	50,7	48,7	57,0
Transfery kapitałowe, bez podatków	10,4	14,8	25,1	25,4	27,0	26,2	23,8	32,3	22,1	35,6
	Rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	102,5	109,7	110,7	107,5	102,6	115,4	110,9	115,1	110,3	108,7
Dochody podatkowe	106,9	110,0	110,4	107,4	102,7	121,1	106,0	112,2	110,5	106,7

⁵⁸² Bez uwzględnienia podatków od kapitału.

DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Podatki związane z produkcją i importem	107,2	109,9	108,7	106,1	103,1	122,5	105,3	114,7	109,3	105,0
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	106,3	110,1	113,6	109,6	101,9	118,5	107,1	107,6	112,7	109,9
Podatki od kapitału	113,4	105,7	101,4	108,7	96,3	135,8	130,6	107,2	99,8	115,5
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	105,5	107,4	108,4	108,7	104,4	108,3	114,8	115,3	114,2	108,4
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	96,8	105,0	102,9	103,9	95,7	107,6	118,5	120,8	104,0	109,6
Płatności za produkcję globalną nierynkową	113,0	103,0	110,2	108,5	84,5	126,2	138,7	107,7	117,7	109,5
Dochody z tytułu własności	75,0	107,6	109,7	105,8	90,0	128,8	189,9	123,7	115,1	110,2
Pozostałe transfery bieżące	66,2	135,7	117,2	105,4	104,5	112,9	112,2	144,5	96,0	117,0
Transfery kapitałowe, bez podatków	52,5	142,0	169,3	101,2	106,4	96,8	90,9	135,9	68,2	161,4
PKB = 100										
Dochody ogółem	38,7	39,6	40,8	40,7	40,9	41,9	39,9	41,7	42,8	43,6
Dochody podatkowe	20,5	21,1	21,6	21,5	21,6	23,3	21,2	21,6	22,2	22,2
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	13,7	13,8	13,9	14,0	14,4	13,8	13,6	14,2	15,1	15,4
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
Płatności za produkcję globalną nierynkową	0,9	0,8	0,8	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
Dochody z tytułu własności	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	1,0	1,1	1,2	1,2
Pozostałe transfery bieżące	0,8	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	1,5	1,3	1,5
Transfery kapitałowe, bez podatków	0,6	0,7	1,2	1,1	1,1	1,0	0,8	0,9	0,6	0,9

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu i Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2025 r. dochody podatkowe w Polsce stanowiły 22,2% produktu krajowego brutto, czyli o 4,2 punktu procentowego mniej niż średnio w Unii Europejskiej. Warto zauważyć, że w 2024 r. różnica ta wyniosła 4,1 punktu procentowego, co wskazuje, że w 2025 r. w pozostałych krajach Unii Europejskiej średni wzrost dochodów z tytułu podatków był w relacji do PKB wyższy niż w Polsce. Oznacza to, że średnio na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej Polska odznaczała się mniejszą determinacją w zwiększaniu dochodów podatkowych mimo dynamicznie rosnących potrzeb wydatkowych.

Wyżej opisana różnica pomiędzy Polską a średnią dla Unii Europejskiej wynikała z niskich podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Pod tym względem Polska znajdowała się na 23 miejscu na 27 państw Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Bułgarię, Chorwację, Rumunię i Węgry.

Łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki, zwiększyły się w Polsce z 34,8% w 2022 r. do 37,3% w 2024 r. i 37,6% w 2025 r. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2025 r. wyniosła 40,7% produktu krajowego brutto, była więc – podobnie jak w poprzednich latach – wyraźnie wyższa niż w Polsce. Pod względem wielkości tego wskaźnika Polska zajmowała 15 miejsce w Unii Europejskiej. Analizując dane w dłuższej perspektywie można zauważyć, że w latach 2014-2015 wskaźnik obciążenia fiskalnego kształtował się na bardzo niskim poziomie, wynoszącym nieco ponad 33% produktu krajowego brutto, a następnie zaczął rosnąć, stale przekraczając od 2017 r. poziom 35% produktu krajowego brutto. W latach 2020-2021 omawiany wskaźnik był wyższy niż w latach 2022-2023, gdy na dużą skalę wykorzystywano tarcze antyinflacyjne oraz odnotowano negatywne dla finansów publicznych skutki wprowadzenia programu *Polski Ład*, po czym znowu zaczął rosnąć.

Wydatki publiczne w wysokości 1989,9 mld zł stanowiły 50,9% PKB. W odniesieniu do tej wielkości Polska zajmowała szóste miejsce w Unii Europejskiej, ustępując tylko Austrii, Belgii, Finlandii, Francji i Włochom, a wyprzedzając między innymi Danię, Niemcy i Szwecję. Dla porównania pod względem dochodów publicznych w relacji do PKB Polska wraz z Cyprzem i Łotwą zajmowała 12 miejsce w Unii Europejskiej. Średnie wydatki publiczne w Unii Europejskiej wyniosły 49,5% PKB.

Przy porównaniu wydatków publicznych poniesionych w latach 2024-2025 z wydatkami poniesionymi w 2023 r., na uwagę zasługuje bardzo istotny spadek dotacji przekazywanych poza sektor instytucji rządowych i samorządowych. Spadek ten wynikał z faktu, że 2023 r. był nietypowy pod względem wielkości dotacji, bowiem wydatkowano w ten sposób aż 78,7 mld zł środków publicznych, czyli więcej niż łącznie w latach 2021-2022 oraz więcej niż łącznie w latach 2014-2019. Spadek dotacji w 2024 r. do poziomu 52,8 mld zł i w 2025 r. do poziomu 35,4 mld zł wynikał między innymi ze stopniowego wycofywania się państwa z tarczy energetycznej i związanych z nią rekompensat dla niektórych grup przedsiębiorstw, w tym dla sprzedawców i dystrybutorów nośników energii⁵⁸³. Ponadto w 2023 r. wypłacono producentom rolnym dodatkowe wsparcie w związku z zakłóceniami na rynkach rolnych spowodowanymi agresją Rosji na Ukrainę

⁵⁸³ Narodowy Bank Polski (2023), *Raport o inflacji. Lipiec 2023 r.*, str. 53-55, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/07/Raport-o-inflacji-%E2%80%93-lipiec-2023-r.pdf>. Dostęp: 2 maja 2025 r.

oraz pomocą dotyczącą sprzedaży zbóż. Warto zwrócić uwagę, że o ile w latach 2020-2024 dotacje przewyższały poziom 1% PKB, to w 2025 r. ponownie spadły poniżej tego poziomu, co wskazuje na obniżenie skali dotowania przedsiębiorstw ze środków publicznych. Tym samym poziom dotowania przedsiębiorstw w Polsce był w 2025 r. znacznie mniejszy niż średnio w Unii Europejskiej, gdzie wyniósł 1,4% PKB.

W 2025 r., czwarty rok z rzędu odnotowano znaczący wzrost kosztów obsługi długu⁵⁸⁴. W latach 2015-2021 koszty te cechowały się dużą stabilnością i były zbliżone do poziomu 30 mld zł. W 2022 r. przekroczyły 47 mld zł, w 2023 r. wyniosły już ponad 71 mld zł, a w 2024 r. przekroczyły 80 mld zł, zaś w 2025 r. wyniosły ponad 98 mld zł, stanowiąc 2,5% produktu krajowego brutto. W tym czasie koszty obsługi długu w Unii Europejskiej stanowiły średnio 1,9% produktu krajowego brutto. Oznacza to, że mimo iż Polska ma znacznie mniejszy, w stosunku do produktu krajowego brutto, dług publiczny niż średnio kraje Unii Europejskiej, to jednocześnie ponosi większe koszty jego obsługi.

Największą pozycję wśród wydatków publicznych stanowią świadczenia społeczne, na które w 2025 r. przeznaczono 769,2 mld zł. Wydatki te były o 10% wyższe niż w 2024 r., do czego przyczynił się wzrost wielkości przeciętnej miesięcznej wypłaty emerytury i renty, która w grudniu 2025 r. była o 7,8% wyższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego, a ponadto w tym okresie o około 0,9% wzrosła liczba emerytów i rencistów objętych powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W efekcie wydatki tego funduszu z tytułu wypłaty emerytur i rent wzrosły w 2025 r. o 9,4% w stosunku do 2024 r. Ponadto o 11,3% wzrosły wydatki omawianego funduszu na pozostałe świadczenia, co wynikało przede wszystkim ze wzrostu wynagrodzeń stanowiących podstawę wypłaty większości zasiłków, w tym przede wszystkim zasiłku chorobowego⁵⁸⁵. Ponadto rozszerzono możliwość pobierania od 1 lipca 2025 r. renty rodzinnej w związku z wprowadzeniem tzw. „renty wdowiej”⁵⁸⁶.

W relacji do produktu krajowego brutto, na świadczenia społeczne przeznaczono w 2025 r. 19,7% produktu krajowego brutto. Mimo że od 2022 r. wielkość ta wzrosła o blisko 3 punkty procentowe, co wskazuje na dynamiczny wzrost wydatków o charakterze socjalnym, to na tle Unii Europejskiej wciąż nie jest to dużo, gdyż w 2025 r. na świadczenia społeczne przeznaczono w 27 krajach członkowskich średnio 21,9% produktu krajowego brutto. Warto jednak zauważyć, że wśród krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej relatywnie więcej niż Polska środków na świadczenia społeczne przeznaczyła tylko Słowacja (20,1% PKB), podobny do Polski poziom tych wydatków obserwowano w Słowenii, a w pozostałych krajach były one wyraźnie mniejsze.

⁵⁸⁴ Zgodnie z opisem Głównego Urzędu Statystycznego, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych związane z dochodami z tytułu własności dotyczą zapłaconych odsetek. W niniejszej analizie wydatki te są określane jako koszty obsługi długu.

⁵⁸⁵ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Informacja o sytuacji finansowej...*, s. 6-7.

⁵⁸⁶ Jest to rozwiązanie polegające na wypłacie świadczeniobiorcy przysługującego mu świadczenia emerytalno-rentowego łącznie z rentą rodzinną po zmarłym małżonku. Jedno z tych świadczeń jest wypłacane w całości, a drugie w części równej 15%. Od 1 stycznia 2027 r. drugie świadczenie wypłacane będzie w wysokości 25%.

Tabela 59. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2016–2025

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	mld zł									
Wydatki ogółem	766,0	821,3	881,4	958,5	1 127,9	1 159,6	1 341,1	1 600,4	1 806,5	1 989,9
Zużycie pośrednie	103,2	110,0	119,9	130,0	135,5	155,5	194,1	225,4	248,8	268,1
Koszty związane z zatrudnieniem	193,4	203,2	215,3	236,1	253,6	274,3	300,9	348,8	426,5	470,0
Dotacje	10,9	11,5	9,7	12,3	83,7	37,2	33,8	78,7	52,8	35,4
Koszty obsługi długu	31,8	31,2	30,6	31,4	30,5	29,1	47,4	70,8	80,6	98,1
Świadczenia społeczne	319,5	337,5	354,0	394,9	435,1	473,2	520,6	599,2	699,6	769,2
Transfery kapitałowe	9,5	16,1	8,9	8,2	27,0	21,7	52,5	43,5	37,1	46,8
Akumulacja brutto	63,1	77,4	101,2	100,7	109,4	110,9	120,6	176,2	182,0	209,8
Nakłady brutto na środki trwałe	61,3	75,4	99,1	98,8	104,4	108,5	116,5	174,5	176,4	203,8
Pozostałe wydatki	34,7	34,5	41,7	44,8	53,3	57,7	71,3	57,8	79,1	92,4
	Rok poprzedni = 100									
Wydatki ogółem	102,0	107,2	107,3	108,7	117,7	102,8	115,7	119,3	112,9	110,2
Zużycie pośrednie	101,0	106,6	109,0	108,4	104,2	114,8	124,8	116,1	110,4	107,7
Koszty związane z zatrudnieniem	103,4	105,1	105,9	109,7	107,4	108,2	109,7	115,9	122,3	110,2
Dotacje	107,3	105,8	84,8	126,7	678,0	44,5	90,7	233,2	67,1	67,1
Koszty obsługi długu	100,4	98,0	98,1	102,8	97,0	95,5	162,6	149,4	113,9	121,8
Świadczenia społeczne	109,5	105,6	104,9	111,5	110,2	108,8	110,0	115,1	116,8	110,0
Transfery kapitałowe	102,0	169,7	55,5	91,7	329,3	80,3	242,3	82,9	85,2	126,2
Akumulacja brutto	76,0	122,7	130,7	99,6	108,6	101,3	108,8	146,1	103,3	115,3
Nakłady brutto na środki trwałe	74,9	123,0	131,3	99,7	105,7	104,0	107,3	149,9	101,0	115,6
Pozostałe wydatki	97,1	99,4	121,0	107,6	118,9	108,2	123,5	81,1	136,8	116,8
	PKB = 100									
Wydatki ogółem	41,1	41,1	41,0	41,4	47,7	43,6	43,2	46,9	49,2	50,9
Zużycie pośrednie	5,5	5,5	5,6	5,6	5,7	5,8	6,3	6,6	6,8	6,9
Koszty związane z zatrudnieniem	10,4	10,2	10,0	10,2	10,7	10,3	9,7	10,2	11,6	12,0
Dotacje	0,6	0,6	0,5	0,5	3,5	1,4	1,1	2,3	1,4	0,9
Koszty obsługi długu	1,7	1,6	1,4	1,4	1,3	1,1	1,5	2,1	2,2	2,5
Świadczenia społeczne	17,1	16,9	16,5	17,1	18,4	17,8	16,8	17,5	19,1	19,7
Transfery kapitałowe	0,5	0,8	0,4	0,4	1,1	0,8	1,7	1,3	1,0	1,2
Akumulacja brutto	3,4	3,9	4,7	4,4	4,6	4,2	3,9	5,2	5,0	5,4
Nakłady brutto na środki trwałe	3,3	3,8	4,6	4,3	4,4	4,1	3,8	5,1	4,8	5,2
Pozostałe wydatki	1,9	1,7	1,9	1,9	2,3	2,2	2,3	1,7	2,2	2,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Koszty związane z zatrudnieniem w sektorze instytucji rządowych i samorządowych były w 2025 r. o 10,2% wyższe niż w 2024 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sferze budżetowej wzrosło o 9% w stosunku do roku poprzedniego⁵⁸⁷. Koszty związane z zatrudnieniem w omawianym sektorze stanowiły w Polsce wyraźnie większą część produktu krajowego brutto (12%) niż średnio w Unii Europejskiej (10,3%). Warto zauważyć, że do 2023 r., przez wiele lat koszty te utrzymywały się w Polsce i średnio w Unii Europejskiej na zbliżonym do siebie poziomie. Na tle pozostałych krajów z liczbą ludności przekraczającą 15 milionów Polska wraz z Francją wyróżniały się pod względem tych kosztów, gdyż w pozostałych pięciu krajach były one wyraźnie niższe⁵⁸⁸.

Po zahamowaniu w 2024 r. dynamiki nakładów brutto na środki trwałe, nazywanych też potocznie inwestycjami publicznymi, w 2025 r. nastąpiło wyraźne odbicie. Wydatki te zwiększyły się w stosunku do 2024 r. o 15,6%, przekraczając po raz pierwszy poziom 200 mld zł. Warto zauważyć, że do 2019 r. wynosiły one poniżej 100 mld zł, a jeszcze w 2022 r. nie przekraczały 117 mld zł. Prawdziwy skok pod względem wielkości tych wydatków nastąpił dopiero w 2023 r., gdy wzrosły do blisko 175 mld zł. Przede wszystkim przyczynił się do tego istotny wzrost wydatków związanych z obroną narodową, a także napływ środków pomocowych z Unii Europejskiej. Wysoka dynamika inwestycji publicznych nie przełożyła się na wzrost stopy inwestycji w gospodarce, co wskazuje na niską dynamikę inwestycji prywatnych⁵⁸⁹. W relacji do produktu krajowego brutto nakłady brutto na środki trwałe wyniosły 5,2% i były znacznie większe niż średnio w Unii Europejskiej (3,9%).

Ważną pozycję w budżetach instytucji rządowych i samorządowych zajmuje zużycie pośrednie. Składają się na nie przede wszystkim wydatki rzeczowe związane z utrzymaniem jednostek omawianego sektora, zakup usług obcych i nabycie urządzeń wojskowych. W porównaniu z 2024 r. wydatki te zwiększyły się o 7,7%, do 268,1 mld zł. Na wzrost zużycia pośredniego wpłynęły, między innymi, zwiększone wydatki na obronę narodową, a także inflacja wciąż utrzymująca się powyżej celu inflacyjnego NBP⁵⁹⁰. W relacji do produktu krajowego brutto zużycie pośrednie wzrosło szósty rok z rzędu: z 5,6% w 2019 r. do 6,9% w 2025 r. Warto wskazać, że podobnie jak to ma miejsce w przypadku kosztów związanych z zatrudnieniem zużycie pośrednie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do wielkości gospodarki jest większe w Polsce niż średnio w Unii Europejskiej.

Rosnące niedostosowanie wielkości dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych skutkowało powstaniem bardzo wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynoszącego 284 mld zł. Wielkość relacji tego deficytu do produktu krajowego brutto wyniosła 7,3%, tj. więcej niż w 2020 r., kiedy rozpoczęła się w Polsce epidemia COVID-19. Tym samym deficyt omawianego sektora czwarty rok z rzędu przekraczał próg ostrożnościowy ustalony w Traktacie z Maastricht na poziomie 3% produktu krajowego brutto. Ze względu na wysoki deficyt Polska została w 2024 r.

⁵⁸⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Biuletyn Statystyczny* 3/2026, str. 13.

⁵⁸⁸ Dotyczyło to Hiszpanii, Holandii, Niemiec, Rumunii i Włoch.

⁵⁸⁹ Więcej informacji na temat stopy inwestycji przedstawiono w rozdziale II.

⁵⁹⁰ W 2025 r. wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 3,6%, czyli o 1,1 punktu procentowego więcej niż wynosi cel inflacyjny NBP.

objęta przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu, której celem jest przywrócenie stabilności finansów publicznych. Zgodnie z tą procedurą Polska powinna zmniejszyć deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do wielkości nieprzekraczających 3% PKB.

W styczniu 2025 r. Rada Unii Europejskiej wskazała, że dla zlikwidowania nadmiernego deficytu w Polsce niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków przedstawionego w *Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028*, przyjętym przez Radę Ministrów w październiku 2024 r. Zgodnie z tym planem wydatki netto⁵⁹¹ miały wzrosnąć w 2025 r. o 6,3%, skumulowane tempo wzrostu tych wydatków w latach 2024-2025 miało wynieść 19,6%, a deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. miał wynieść 5,5% PKB⁵⁹². W lipcu 2025 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła zalecenia o skoordynowanym uruchomieniu krajowych klauzul wyjścia, umożliwiając 15 krajom członkowskim, w tym Polsce, odejście od ustalonej wcześniej ścieżki wydatków netto w latach 2025-2028 o maksymalnie 1,5% PKB w związku ze zwiększonymi, w porównaniu z 2021 r., wydatkami na obronę narodową. Wprowadzenie klauzuli wyjścia pozwoli wydłużyć okres dojścia do wartości deficytu spełniającej kryterium konwergencji, tj. nieprzekraczającej 3% PKB.

Według informacji podanych w *Sprawozdaniu z wdrażania Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028* z kwietnia 2026 r., wydatki netto wzrosły w 2025 r. o 8,4%, tj. o 2,1 punktu procentowego więcej w stosunku do zaleceń Rady Unii Europejskiej w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Polski. Skumulowane tempo wzrostu wydatków netto w latach 2024-2025 wyniosło 22,8%, tj. o 3,2 punktu procentowego więcej niż wynikało to z tych zaleceń. Jednakże, jak wskazano w sprawozdaniu, po uwzględnieniu krajowej klauzuli wyjścia w zakresie wydatków na obronę narodową, podane wyżej dynamiki wydatków netto były zgodne z zaleceniami Rady. W zaleceniu z 8 lipca 2025 r. Rada Unii Europejskiej wskazała między innymi, że z prognoz wydatków na obronę wynika, że „przewidywane odchylenie mieści się w granicach elastyczności krajowej klauzuli wyjścia. W związku z tym procedura nadmiernego deficytu wobec Polski zostaje zawieszona.”⁵⁹³

Duża skala nierównowagi finansów publicznych w Polsce jest postrzegana jako ryzyko dla zachowania stabilności finansowej państwa. Na brak stabilności finansów publicznych i ryzyka z tym związane zwracają uwagę między innymi dwie duże międzynarodowe agencje ratingowe – Fitch i Moody's – które wskazały na pogorszenie się w ostatnim czasie perspektywy finansowej Polski między innymi ze względu na ryzyko dalszego pogarszania się sytuacji finansowej państwa. „Negatywna perspektywa odzwierciedla prognozy utrzymania się wysokich deficytów fiskalnych, prowadzących do szybkiego wzrostu długu

⁵⁹¹ Wydatki netto to wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych pomniejszone o: 1) koszty obsługi zadłużenia, 2) skutek finansowy działań trwale zwiększających poziom dochodów sektora, wdrożonych przez Rząd i mających wpływ w danym roku, 3) wydatki na programy unijne, 4) cykliczną zmianę wydatków na zasiłki dla bezrobotnych, 5) wydatki jednorazowe lub tymczasowe.

⁵⁹² *Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028*, s. 9.

⁵⁹³ Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski (C/2025/3995), s. 5. Adres publikacji: <http://data.europa.eu/eli/2025/3995/oj>.

publicznego. Brak wiarygodnego planu konsolidacji fiskalnej w połączeniu z nasilonymi krajowymi wyzwaniami politycznymi zmniejsza przekonanie co do zdolności rządu do wprowadzenia dodatkowych środków fiskalnych i ograniczenia dynamiki wzrostu zadłużenia”, napisano w raporcie Fitch w lutym 2026 r. „Fitch dostrzega ryzyko pogorszenia się wskaźników finansów publicznych Polski, w tym poprzez wyłączenie niektórych wydatków na obronność ze ścieżki wydatków netto po uruchomieniu krajowej klauzuli wyjścia. Ryzyko wynika również z potencjalnego złagodzenia polityki fiskalnej przed wyborami parlamentarnymi w 2027 r. oraz osłabienia obecnego dynamicznego wzrostu PKB w niepewnym otoczeniu zewnętrznym⁵⁹⁴.

Należy zauważyć, że w 2025 r. Polska z deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszącym 7,3% PKB wyróżniała się pod względem tej wielkości, wraz z Rumunią, na tle innych państw Unii Europejskiej. Średni wynik w 27 krajach członkowskich wyniósł minus 3,1% PKB, przy czym nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych odnotowano w pięciu krajach Unii Europejskiej, a w 20 krajach deficyt był znacznie mniejszy niż w Polsce, w tym 12 krajach nie przekraczał dopuszczalnego poziomu 3% PKB.

Warto wskazać, że w czasie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2025 Ministerstwo prognozowało ten deficyt na 5,5%, a w czasie opracowania *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029* – na 6,9% PKB. Również Rada Unii Europejskiej w wymienionym wcześniej zaleceniu z 8 lipca 2025 r. opierała się na zaniżonej prognozie deficytu, szacowanego przez Komisję Europejską na 6,4% PKB. Oznacza to, że rzeczywista nierównowaga finansowa państwa była w 2025 r. znacznie głębsza niż wynikało to z prognoz Ministerstwa Finansów i Komisji Europejskiej. Taka sytuacja zwiększa ryzyko niezrealizowania celów *Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028* w zakresie redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 2028 r. Główną przyczyną wystąpienia wyższego niż prognozowano w Ministerstwie Finansów deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. było wykonanie niższych dochodów z podatków związanych z produkcją i importem, w tym z tytułu VAT.

Według danych przedstawionych w *Sprawozdaniu z wdrażania średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028*, deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych, czyli deficyt skorygowany o czynniki koniunkturalne i zdarzenia jednorazowe, również był bardzo wysoki, gdyż wyniósł 7,1% produktu krajowego brutto.⁵⁹⁵ Oznacza to, że deficyt, po wyeliminowaniu czynników cyklicznych, był ponad dwukrotnie większy od wartości referencyjnej przyjętej przez Unię Europejską na poziomie 3% PKB⁵⁹⁶. Przyczyny wysokiego deficytu mają trwałe, systemowe charakter i nie wynikają z krótkoterminowych, cyklicznych zmian w gospodarce.

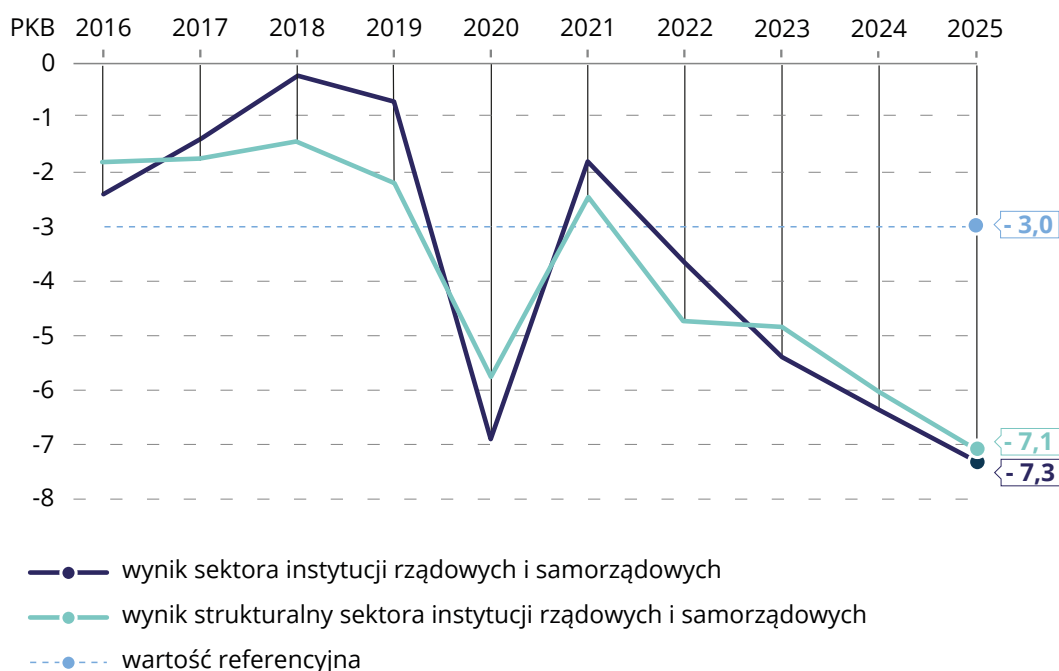
⁵⁹⁴ Agencja Fitch potwierdziła rating Polski. „Perspektywa negatywna”. Adres publikacji: <https://www.pap.pl/aktualnosci/agencja-fitch-potwierdziła-rating-polski-perspektywa-negatywna>.

⁵⁹⁵ Sprawozdanie z wdrażania *Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028*, str. 10.

⁵⁹⁶ *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2024-2027*, str. 9. W dokumencie tym wskazano, że „po zakończeniu procedury nadmiernego deficytu państwa powinny co roku redukować deficyt strukturalny w tempie 0,25-0,4% PKB rocznie, aż osiągnie on 1,5% PKB”.

Wysoki wzrost wydatków publicznych i deficytu był możliwy dzięki zastosowaniu rozwiązań mających na celu ominięcie lub osłabienie działania stabilizującej reguły wydatkowej. O ile w 2023 r. kwota planowanych wydatków organów i jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową stanowiła 40,2% PKB⁵⁹⁷, to w 2025 r. wyniosła już 48,5% PKB. Więcej na temat stosowania tych rozwiązań przeczytać można w rozdziale 1.

Infografika 113. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2016-2025 w relacji do produktu krajowego brutto



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów, danych Eurostatu i informacji zawartych w Sprawozdaniu z wdrażania Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028 z kwietnia 2026 r.

Według informacji podanych w notyfikacji fiskalnej, w 2026 r. Polska ma mieć najwyższy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spośród wszystkich państw Unii Europejskiej, wyższy niż Rumunia i znacząco wyższy niż 25 pozostałych państw. Ma on wynieść 6,8% PKB⁵⁹⁸. Biorąc pod uwagę, że w poprzednich latach rzeczywisty deficyt był istotnie wyższy od wcześniejszych prognoz, można wskazać, że również prognoza na 2026 r. obarczona jest ryzykiem znacznej niepewności.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na wciąż nierozwiązany problem ograniczenia dostępności danych dotyczących sektora finansów publicznych. Do 2021 r. w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa prezentowano szczegółowo dochody, wydatki i wynik sektora finansów publicznych wraz z omówieniem. Od 2022 r., na skutek zmian w ustawie o finansach publicznych, odstąpiono od prezentowania tych informacji, zastę-

⁵⁹⁷ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.

⁵⁹⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

pując je informacją o wysokości wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz podstawowych wielkościach kształtujących ten wynik. Mimo że zmiana ta częściowo koresponduje z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli o ujednolicenie sposobu prezentacji danych o dochodach i wydatkach publicznych oraz wyniku i długu publicznym, to należy podkreślić, że ogranicza ona zakres prezentowanych danych, gdyż odstąpiono od szczegółowego omówienia dochodów i wydatków publicznych. Warto także zauważyć, że państwowy dług publiczny jest w dalszym ciągu ustalany dla sektora finansów publicznych, a nie dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Rezygnacja z prezentowania danych o dochodach, wydatkach i deficycie sektora finansów publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej metodologii obliczania państwowego długu publicznego, oznacza, że nie będą już prezentowane przyczyny zmian wielkości tego długu. Zdaniem NIK informacje dotyczące deficytu i długu publicznego powinny dotyczyć tego samego sektora, po to aby dane te były ze sobą powiązane i porównywalne.

2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych

W 2025 r. w podsektorze instytucji rządowych nastąpił spadek dochodów ogółem względem 2024 r. o 6,9 mld zł. Spadek ten wynikał z wprowadzenia nowego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Od 2025 r. wzrósł udział tych jednostek w dochodach z tytułu PIT kosztem mniejszego udziału budżetu państwa. W efekcie tej reformy dochody podsektora instytucji rządowych pochodzące z podatków bieżących od dochodów, majątku itp. zmniejszyły się o ponad 49 mld zł. Wzrost innych dochodów nie zrekompensował w pełni tego ubytku. Już w 2024 r. obserwowano spadek dochodów z podatków bieżących od dochodów, majątku itp., ale wtedy wynikał on przede wszystkim z obniżenia się dochodów budżetu państwa z tytułu CIT w wyniku silnego spadku wyników finansowych przedsiębiorstw oraz przekazania samorządom dodatkowej kwoty tego podatku na skutek korekty rozliczeń za 2022 r. W porównaniu z 2023 r. dochody podsektora instytucji rządowych z tytułu podatków bieżących od dochodów, majątku itp. były w 2025 r. o ponad 70 mld zł niższe. W wartościach procentowych spadek ten wyniósł prawie 43%.

Największe dochody tego podsektora pochodzą z podatków związanych z produkcją i importem. W 2025 r. dochody te wyniosły 514,1 mld zł i stanowiły blisko 62% dochodów ogółem. W 2025 r. wzrosły one o 4,8%, tj. poniżej nominalnego tempa wzrostu polskiej gospodarki (6,6%). Biorąc również pod uwagę spadek drugiego, pod względem wielkości, źródła dochodów tego podsektora, tj. podatków bieżących od dochodów, majątku itp. (ponad 11% dochodów ogółem w 2025 r.), można wskazać, że sytuacja finansowa podsektora instytucji rządowych uległa pogorszeniu w warunkach niezmiennego zakresu zadań. Świadczy o tym również zmniejszenie się relacji dochodów tego sektora do produktu krajowego brutto z 22,8% w 2024 r. do 21,2% w 2025 r.

Pomimo zwiększenia udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatku PIT, wzrost dochodów ogółem podsektora instytucji samorządowych w 2025 r. nie był znaczący, gdyż wyniósł 5,5%. W relacji do produktu krajowego brutto dochody tego podsektora zmniejszyły się z 14,9% w 2024 r. do 14,8% w 2025 r. Co prawda dochody z tytułu podatków bieżących od dochodów, majątku itp. wzrosły o 77,5 mld zł, lecz jednocześnie spadły

o 63,3 mld zł pozostałe transfery bieżące, do których zaliczają się transfery środków z budżetu państwa.

Wysoki wzrost dochodów odnotowano jedynie w podsektorze funduszy zabezpieczenia społecznego. Dochody tego podsektora w 2025 r. były o 11% wyższe niż przed rokiem. Również w relacji do produktu krajowego wzrosły one z 17,4% w 2024 r. do 18,1% w 2025 r. Na dochody tego podsektora składają się niemal wyłącznie składki netto na ubezpieczenia społeczne oraz pozostałe transfery bieżące, które w 2025 r. łącznie stanowiły 99,7% dochodów ogółem. Warto zauważyć, że w omawianym roku znacząco wzrosły dochody z obydwu tytułów. Mimo że dochody ze składki netto na ubezpieczenia społeczne w stosunku do produktu krajowego brutto wzrosły o 8,5%, to wzrost potrzeb wydatkowych funduszy zabezpieczenia społecznego był na tyle znaczący, że doprowadził do zwiększenia, po stronie dochodów, pozostałych transferów bieżących o 22,5%.

Tabela 60. Dochody podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2016–2025

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	721,6	791,6	876,1	941,5	966,0	1 115,0	1 236,6	1 422,9	1 569,9	1 705,9
Podsektor instytucji rządowych	387,0	426,4	467,2	502,2	520,6	637,4	679,7	803,0	837,2	830,3
Podsektor instytucji samorządowych	245,3	268,3	295,8	323,5	350,5	387,4	409,9	447,3	547,2	577,2
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	306,9	362,7	354,2	386,9	436,7	440,9	477,4	546,9	638,8	708,9
	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	38,7	39,6	40,8	40,7	40,9	41,9	39,9	41,7	42,8	43,6
Podsektor instytucji rządowych	20,7	21,4	21,8	21,7	22,0	23,9	21,9	23,5	22,8	21,2
Podsektor instytucji samorządowych	13,1	13,4	13,8	14,0	14,8	14,6	13,2	13,1	14,9	14,8
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	16,4	18,2	16,5	16,7	18,5	16,6	15,4	16,0	17,4	18,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

W dłuższej perspektywie można zaobserwować sukcesywny wzrost dochodów podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego ze składki netto na ubezpieczenia społeczne w relacji do wielkości gospodarki. Jeszcze w 2010 r. dochody te kształtowały się poniżej poziomu 11% PKB, w latach 2011-2017 nie przekraczały one 13% PKB, podczas gdy w latach 2024-2025 wzrosły powyżej poziomu 14% PKB, osiągając w 2025 r. poziom 14,4% PKB. Mimo tego wzrostu, od 2023 r. można zaobserwować niepokojące zjawisko zmniejszania się

udziału dochodów ze składki w dochodach ogółem podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego na rzecz pozostałych transferów bieżących, czyli *de facto* dotacji z budżetu państwa. W 2023 r. udział dochodów ze składki w dochodach ogółem tego podsektora wynosił 83,4%, a w 2025 r. 79,6%.

Przechodząc do omawiania wydatków, należy wskazać, że w podsektorze instytucji rządowych wzrosły one w 2025 r. o 2,7% w stosunku do 2024 r., czyli mniej niż wyniosła inflacja, chociaż jeszcze w 2024 r. tempo wzrostu tych wydatków sięgało 15%. Na zahamowanie wydatków tego podsektora wpływ miało zmniejszenie się wydatków na finansowanie tarcz energetycznych oraz znaczące zmniejszenie transferów z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego, które w zamian otrzymały większe udziały w podatku PIT i zostały zwolnione z obowiązkowych wpłat do budżetu państwa. W związku z tymi zmianami wydatki podsektora instytucji rządowych z tytułu dotacji zmniejszyły się o 35,8%, a z tytułu pozostałych transferów bieżących o 11,8%.

Wydatki podsektora instytucji samorządowych wzrosły o 8,2%, przy czym najbardziej wzrosły koszty związane z zatrudnieniem (o 10,1%), a także inwestycje (o 9,6%) i zużycie pośrednie związane z rzeczowymi kosztami funkcjonowania tych instytucji (o 9,2%). Warto zwrócić uwagę na spadek wydatków tego podsektora na świadczenia społeczne, a także na obsługę długu, w związku ze znaczącym spadkiem stóp procentowych NBP. Nieznacznie zmniejszyły się także wydatki na dotacje. Informacje te wskazują na zmianę struktury wydatków tego podsektora w stosunku do 2024 r.: większe środki były przeznaczane na działalność własną instytucji samorządowych, a mniejsze – na zadania z zakresu wsparcia osób fizycznych i przedsiębiorców.

Tabela 61. Wydatki podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015–2024

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	766,0	821,3	881,4	958,5	1 127,9	1 159,6	1 341,1	1 600,4	1 806,5	1 989,9
Podsektor instytucji rządowych	434,7	499,1	479,0	527,2	704,1	684,6	771,9	941,6	1 081,2	1 110,4
Podsektor instytucji samorządowych	240,3	266,3	302,6	328,3	346,4	372,5	423,1	472,1	533,1	576,6
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	308,6	321,7	340,9	374,0	419,2	453,1	476,4	560,9	645,6	713,4

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	41,1	41,1	41,0	41,4	47,7	43,6	43,2	46,9	49,2	50,9
Podsektor instytucji rządowych	23,3	25,0	22,3	22,8	29,8	25,7	24,9	27,6	29,5	28,4
Podsektor instytucji samorządowych	12,9	13,3	14,1	14,2	14,7	14,0	13,6	13,8	14,5	14,7
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	16,5	16,1	15,9	16,2	17,7	17,0	15,4	16,4	17,6	18,2

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Wydatki podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego wzrosły o 10,5% zarówno w związku ze wzrostem wydatków na emerytury i renty oraz świadczenia zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, jak i w związku ze wzrostem wydatków na ochronę zdrowia. W ciągu ostatnich trzech lat nastąpił znaczący wzrost wydatków tego podsektora: z 15,4% PKB w 2022 r. do 18,2% PKB w 2025 r., a w wartościach nominalnych odpowiednio z 476,4 mld zł do 713,4 mld zł. Szczególnie wysoko – o 20,8% – wzrosły wydatki na transfery socjalne w naturze, do których zaliczają się wydatki na zakup usług szpitalnych i ambulatoryjnych oraz zakup leków ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia.

W podsektorze instytucji rządowych czwarty rok z rzędu wydatki wzrosły bardziej niż dochody, co skutkowało wzrostem deficytu. Wyniósł on ponad 280 mld zł, co odpowiadało wartości 7,2% PKB. Dane te świadczą o znaczącej nierównowadze finansowej podsektora instytucji rządowych, której zmniejszenie będzie wymagało w najbliższych latach podjęcia znaczących działań naprawczych z jednej strony ograniczających wzrost wydatków, a z drugiej zapewniających wyższe dochody publiczne. Finanse państwa znalazły się w zbyt głębokiej nierównowadze finansowej, aby do przywrócenia ich wystarczyły działania dostosowawcze po stronie dochodów, polegające przede wszystkim na zamrożeniu progu podatkowego w PIT i kwoty wolnej od podatku.

Deficyt odnotowano również, trzeci rok z rzędu, w podsektorze funduszy zabezpieczenia społecznego, pomimo szybko rosnących dotacji z budżetu państwa. W porównaniu z 2024 r. i zwłaszcza 2023 r. deficyt tego podsektora był w 2025 r. znacznie mniejszy i wyniósł 4,5 mld zł.

Z trzech omawianych podsektorów jedynie w podsektorze instytucji samorządowych odnotowano w 2025 r. nadwyżkę, była ona jednak tym razem stosunkowo niska, gdyż wyniosła 637 mln zł. Dla porównania: rok wcześniej nadwyżka w tym podsektorze wyniosła 14,1 mld zł. Warto zauważyć, że w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, w odróżnieniu od sektora prywatnego osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego nie

stanowi celu działalności tych instytucji. Można oczekiwać, że wraz ze zbliżaniem się terminu kolejnych wyborów samorządowych (marzec 2029 r.) będą rosły wydatki na inwestycje samorządowe, a wraz z nimi w budżetach samorządów częściej będzie wykazywany deficyt.

Tabela 62. Wynik podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2016–2025

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	-44,5	-29,7	-5,3	-17,0	-161,9	-44,6	-104,5	-177,4	-236,6	-284,0
Podsektor instytucji rządowych	-47,7	-72,6	-11,7	-25,0	-183,5	-47,2	-92,2	-138,6	-243,9	-280,1
Podsektor instytucji samorządowych	5,0	2,0	-6,8	-4,8	4,1	14,8	-13,3	-24,8	14,1	0,6
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-1,8	41,0	13,3	12,9	17,4	-12,3	1,0	-14,0	-6,8	-4,5
	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,7	-3,4	-5,2	-6,4	-7,3
Podsektor instytucji rządowych	-2,6	-3,6	-0,5	-1,1	-7,8	-1,8	-3,0	-4,1	-6,6	-7,2
Podsektor instytucji samorządowych	0,3	0,1	-0,3	-0,2	0,2	0,6	-0,4	-0,7	0,4	0,0
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-0,1	2,1	0,6	0,6	0,7	-0,5	0,0	-0,4	-0,2	-0,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Omawiając problematykę dotyczącą operacji finansowych podsektora instytucji rządowych, należy zwrócić uwagę na utrzymujący się od 2020 r. problem prezentowania dużej części tych operacji poza budżetem państwa. O ile na przykład w 2014 r. ponad 97% wydatków podsektora instytucji rządowych stanowiły wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich, to w 2025 r. udział ten wynosił 86,2%. Jednocześnie NIK dostrzega dążenie Ministra Finansów w latach 2024-2025 do wzmocnienia roli budżetu państwa jako narzędzia kontroli wielkości nierównowagi finansowej państwa. Jeszcze w 2023 r. wielkość *working balance*⁵⁹⁹ na rachunkach instytucji rządowych, wykazana w tabeli A2 notyfikacji fiskalnej Polski z października 2025 r. sporządzanej w ramach unijnej procedury

⁵⁹⁹ Wielkość *working balance* odpowiada sumie wyniku budżetu państwa i wyniku budżetu środków europejskich.

EDP⁶⁰⁰ wyniosła minus 84,7 mld zł, a wynik podsektora instytucji rządowych wyniósł minus 138,6 mld zł, tj. o blisko 54 mld zł mniej od omawianej wielkości *working balance*. Natomiast w latach 2024-2025 sytuacja była odwrotna. Na 2025 r. wielkość *working balance* zaplanowano w kwocie minus 297,6 mld zł, a wynik podsektora instytucji rządowych w kwocie minus 272 mld zł, był on więc wyższy od omawianej wielkości. Nie oznacza to jednak, że instytucje pozabudżetowe z tego podsektora miały odnotować tak wysoką nadwyżkę. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025⁶⁰¹, w wydatkach budżetu państwa uwzględniono środki na wykup zapadających obligacji Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz środki na sfinansowanie zobowiązań wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. przypadających po 2024 r. Ze względu na różnice metodyczne pomiędzy ujęciem kasowym a memoriałowym (metodyka unijna), powyższe transakcje nie miały wpływu na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym wynik podsektora instytucji rządowych według metodyki unijnej. W rzeczywistości z funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w dalszym ciągu istotne wydatki finansowano ze środków zwrotnych, co prowadziło do wzrostu deficytu podsektora instytucji rządowych z pominięciem budżetu państwa.

Wśród jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, których plany finansowe nie są ujmowane w ustawie budżetowej, największe dochody i wydatki publiczne realizują jednostki samorządu terytorialnego. W 2025 r. dochody ogółem tych jednostek wzrosły w stosunku do uzyskanych w roku poprzednim o 8,5%, przy czym dochody z tytułu udziału w PIT wzrosły o 115,2%, a z tytułu subwencji ogólnej spadły o 57,6% na skutek reformy systemu dochodów samorządowych. Zmiany te były zgodne z jednym z głównych celów tej reformy, jakim było zwiększenie samodzielności finansowej samorządów kosztem ograniczenia transferów z budżetu państwa. W wyniku reformy znacząco zmieniła się struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Źródłem największych dochodów stały się, w miejsce subwencji ogólnej, dochody z tytułu udziału w PIT. Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem tych jednostek zmniejszył się z 27,8% w 2024 r. do 10,8% w 2025 r., a udział dochodów z PIT wzrósł w tym czasie z 18,7% do 37%. Warto zauważyć, że wzmocnienie samodzielności finansowej samorządów opiera się tylko na jednym z dwóch podatków dochodowych, w których samorządy mają udział. Dochody z CIT były w 2025 r. większe o 6,8% w porównaniu z 2024 r., co oznacza, że dynamika tych dochodów była niższa od dynamiki dochodów ogółem, w związku z czym udział dochodów z CIT w dochodach ogółem był nieznacznie mniejszy niż przed rokiem. Większy wzrost dotyczył dochodów z podatku od nieruchomości, które były o 8% większe niż w 2024 r. Nowy system dochodów nie wpłynął na zmianę wielkości dotacji celowych, które są ustalane na podstawie odrębnych przepisów. W 2025 r. dochody z tego tytułu wzrosły o 4,2% względem roku poprzedniego, a ich udział w dochodach ogółem wyniósł 20,9%.

⁶⁰⁰ Eurostat, *Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended by Commission Regulation (EU) No 220/2014 and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993. Member state: Poland, date:13/10/2025, notification: October 2025. Table 2A: Provision of the data which explain the transition between the public accounts budget balance and the central government surplus/ deficit.*

⁶⁰¹ S. 37.

Tabela 63. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2016–2025

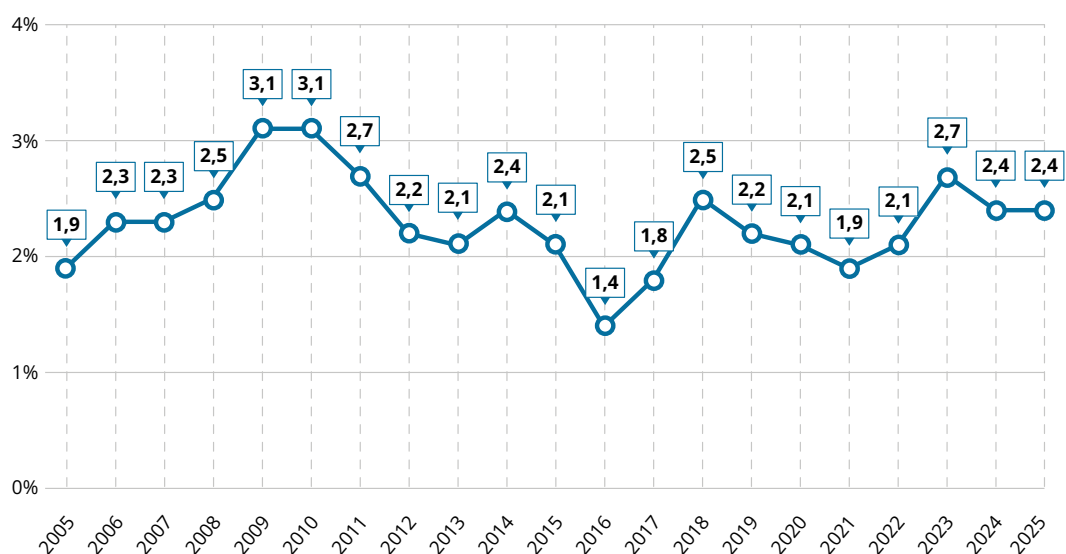
Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	mld zł									
DOCHODY OGÓŁEM	213,7	229,9	251,8	278,5	304,9	333,4	345,7	362,0	431,4	468,2
Dochody własne	106,7	113,2	124,0	135,8	146,4	158,6	175,2	179,3	217,7	319,4
CIT	7,4	8,4	9,7	10,9	11,3	14,3	15,2	21,8	26,4	28,2
PIT	41,1	44,9	50,9	56,1	55,1	62,1	67,6	51,7	80,6	173,5
Podatek od nieruchomości	20,8	21,8	22,6	23,3	24,2	26,1	28,1	31,3	34,9	37,7
Dotacje celowe	53,9	62,4	71,4	81,0	91,5	92,5	95,5	83,0	94,0	98,0
Subwencja ogólna	53,0	54,3	56,4	61,7	67,0	82,3	74,9	99,7	119,7	50,8
WYDATKI OGÓŁEM	206,0	230,2	259,4	280,2	299,2	316,0	353,9	385,0	432,2	466,4
Wydatki majątkowe	25,8	35,2	52,9	51,1	48,8	51,8	64,9	93,1	86,5	94,9
Wydatki bieżące	180,2	195,0	206,5	229,2	250,5	264,1	289,0	291,8	345,7	371,5
Dotacje	17,5	19,4	22,1	24,0	26,2	27,6	31,7	37,5	46,6	52,4
Świadczenia	35,6	42,1	42,1	50,8	60,7	59,4	56,2	24,0	28,1	27,2
Wynagrodzenia i pochodne	73,6	77,0	82,7	89,9	96,5	103,8	113,1	128,5	159,4	176,4
WYNIK	7,6	-0,3	-7,5	-1,7	5,7	17,4	-8,2	-22,9	-0,8	1,8
ZOBOWIĄZANIA	69,0	68,9	76,1	82,0	89,8	91,1	90,8	102,7	111,1	69,0
	Rok poprzedni = 100									
DOCHODY OGÓŁEM	107,4	107,6	109,6	110,6	109,5	109,3	103,7	104,7	119,2	108,5
Dochody własne	103,1	106,2	109,5	109,5	107,8	108,4	110,5	102,3	121,4	146,8
CIT	105,2	112,6	115,7	112,4	103,9	126,3	106,0	143,9	120,9	106,8
PIT	107,9	109,2	113,4	110,3	98,1	112,7	109,0	76,5	155,8	215,2
Podatek od nieruchomości	103,0	105,1	103,6	103,0	103,9	107,9	107,4	111,4	111,8	108,0
Dotacje celowe	122,0	115,6	114,5	113,5	113,0	101,0	103,3	86,9	113,2	104,2
Subwencja ogólna	103,3	102,3	104,0	109,4	108,6	122,8	91,0	133,1	120,1	42,4
WYDATKI OGÓŁEM	104,9	111,7	112,7	108,0	106,8	105,6	112,0	108,8	112,3	107,9
Wydatki majątkowe	67,0	136,3	150,2	96,5	95,5	106,3	125,2	143,5	92,9	109,7
Wydatki bieżące	114,2	108,2	105,9	111,0	109,3	105,4	109,4	101,0	118,5	107,5
Dotacje	106,5	110,5	114,1	108,5	109,4	105,4	114,7	118,3	124,3	112,3
Świadczenia	209,9	118,3	100,1	120,6	119,5	97,8	94,6	42,7	117,1	96,8
Wynagrodzenia i pochodne	103,0	104,7	107,4	108,7	107,3	107,6	109,0	113,6	124,0	110,7
ZOBOWIĄZANIA	96,3	99,9	110,4	107,8	109,5	101,4	99,7	113,1	108,1	104,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2025 r. wydatki ogółem jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 466,4 mld zł i były o 7,9% wyższe od wydatków poniesionych w 2024 r. W odróżnieniu od 2024 r. dynamika dochodów majątkowych w 2025 r. była wyższa od dynamiki dochodów bieżących. Wydatki majątkowe wzrosły o blisko 10%, do 94,9 mld zł. Dla porównania: nakłady brutto na środki trwałe w całym sektorze instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. wyniosły 203,8 mld zł, co wskazuje, że inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego stanowiły dużą część inwestycji publicznych.

Patrząc na skalę wydatków majątkowych samorządów w dłuższej perspektywie, obejmującej dwudziestoletni okres od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, można wskazać, że stosunkowo wysoki poziom tych wydatków zaobserwowany w 2025 r. nie był zjawiskiem wyjątkowym. Podobny poziom, w relacji do produktu krajowego brutto, zaobserwowano bowiem w latach 2008, 2014 i 2018, a znacznie wyższy w latach 2009-2011 i w 2023 r.

Infografika 114. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w relacji do produktu krajowego brutto w latach 2005-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego.

Wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 7,5%, do 371,5 mld zł. Największą pozycję wśród nich stanowią wydatki na wynagrodzenia i pochodne, na które przeznaczono 176,4 mld zł. Dynamika tych wydatków utrzymała się na wysokim poziomie, gdyż w porównaniu z poprzednim rokiem wzrosły one w 2025 r. o 10,7%.

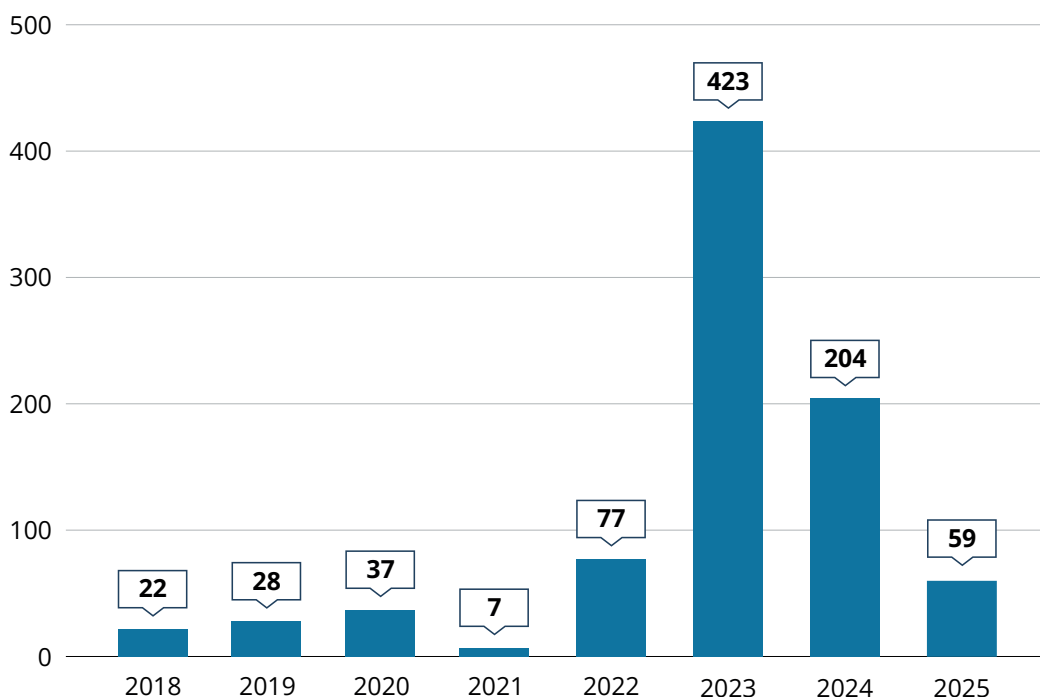
W odróżnieniu od budżetu państwa, w budżetach jednostek samorządu terytorialnego koszty obsługi długu nie stanowią znaczącej pozycji (niespełna 1,4% wydatków ogółem). W 2025 r. wzrosły one o 1,2%, podczas gdy wartość zobowiązań samorządów zwiększyła

się o 4%, do 115,5 mld zł. Warto dodać, że wskaźnik zadłużenia do dochodów był w 2025 r. najniższy od 2008 r. i wyniósł 24,7%. Oznacza to zmniejszenie się obciążenia budżetów samorządowych spłatą długu. W latach 2010-2018 wskaźnik zadłużenia stanowił co najmniej 30%, a w latach 2019-2024 wynosił powyżej 25%.

W porównaniu z latami 2022-2024, w 2025 r. niższy był także wskaźnik zobowiązań do nadwyżki operacyjnej⁶⁰² jednostek samorządu terytorialnego ogółem. Wskaźnik ten pokazuje, ile lat zajęłoby samorządom spłacenie wszystkich długów ze środków nadwyżki operacyjnej. W 2024 r. wskaźnik zobowiązań do nadwyżki operacyjnej wyniósł 3,4 roku, a w 2025 r. niespełna 3 lata.

Jednocześnie znacząco zmniejszyła się liczba jednostek wykazujących deficyt operacyjny, który oznacza, że jednostka nie jest w stanie sfinansować swoich wydatków bieżących z bieżących dochodów, musi więc w tym celu korzystać z finansowania zewnętrznego, z nadwyżek zgromadzonych w latach ubiegłych lub z dochodów pochodzących ze sprzedaży lub wykorzystania składników majątkowych. W 2023 r. aż 423 jednostki (około 15%) wykazały deficyt operacyjny, w 2024 r. było takich jednostek 204, a w 2025 r. – 59.

Infografika 115. Liczba jednostek samorządu terytorialnego wykazujących deficyt operacyjny w latach 2018-2025



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W związku z tym, że dynamika dochodów samorządowych była wyższa od dynamiki wydatków, nastąpiło wypracowanie łącznej nadwyżki w budżetach jednostek samorządu

⁶⁰² Nadwyżka operacyjna to dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi samorządów.

terytorialnego, po trzech latach wykazywania deficytu. Nadwyżka budżetowa samorządów w 2025 r. wyniosła 1,8 mld zł.

System finansowania publicznej opieki zdrowotnej stanowi drugi oprócz budżetów jednostek samorządu terytorialnego znaczący element sektora finansów publicznych, który nie jest uwzględniany w ustawie budżetowej. Tworzą go Narodowy Fundusz Zdrowia oraz finansowane z jego środków samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, działające zarówno w podsektorze instytucji rządowych, jak i w podsektorze instytucji samorządowych.

W 2025 r. przychody Narodowego Funduszu Zdrowia wyniosły 214,8 mld zł i były o 17,4% wyższe niż w poprzednim roku. Przychody okazały się natomiast o 1,9 mld zł niższe niż przewidywano w planie ostatecznym na 2025 r. Koszty ogółem funduszu wyniosły 217,1 mld zł i były o 13,8% wyższe niż w 2024 r. Narodowy Fundusz Zdrowia zakończył rok ze stratą wynoszącą 2,3 mld zł i był to trzeci rok z rzędu z ujemnym wynikiem finansowym. Strata ta byłaby dużo większa, gdyby do funduszu nie wpłynęła dotacja podmiotowa z budżetu państwa, wynosząca 32,9 mld zł; ponadto w ciągu 2025 r. Narodowemu Funduszowi Zdrowia przekazano obligacje skarbowe o wartości 922 mln zł na podwyższenie kapitału zapasowego, co umożliwiło zwiększenie planowanych kosztów świadczeń opieki zdrowotnej. Przekazanie tych obligacji ponownie odbyło się z pominięciem budżetu państwa i oznaczało zaniżenie dotacji podmiotowej dla NFZ, a w konsekwencji zaniżenie deficytu budżetu państwa. Bez uwzględnienia dotacji podmiotowej i obligacji skarbowych niedobór środków w NFZ wyniósłby 36,1 mld zł w porównaniu z analogiczną wielkością 25,5 mld zł rok wcześniej.

Tabela 64. Przychody i koszty Narodowego Funduszu Zdrowia w latach 2022–2025

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025
	mld zł			
Przychody ogółem	140,8	148,2	183,0	214,8
Przychody ze składek	122,3	140,4	157,9	170,5
Dotacje z budżetu państwa	4,0	0,2	14,8	32,9
Pozostałe przychody	14,4	7,6	10,2	11,4
Koszty ogółem	133,5	164,6	190,7	217,1
Koszty realizacji zadań	130,8	162,8	189,0	214,2
Pozostałe koszty	2,7	1,8	1,7	2,9
Wynik finansowy ogółem netto	7,2	-16,4	-7,7	-2,3
Rok poprzedni = 100				
Przychody ogółem	102,9	105,3	123,5	117,4
Przychody ze składek	118,7	114,8	112,5	108,0
Dotacje z budżetu państwa	68,4	5,0	7394,6	222,3
Pozostałe przychody	51,8	52,8	134,4	111,8
Koszty ogółem	105,7	123,2	115,9	113,8

Koszty realizacji zadań	112,9	124,4	116,1	113,3
Pozostałe koszty	25,6	65,8	98,6	170,6
PKB = 100				
Przychody ogółem	4,5	4,3	5,0	5,5
Przychody ze składek	3,9	4,1	4,3	4,4
Dotacje z budżetu państwa	0,1	0,0	0,4	0,8
Pozostałe przychody	0,5	0,2	0,3	0,3
Koszty ogółem	4,3	4,8	5,2	5,5
Koszty realizacji zadań	4,2	4,8	5,2	5,5
Pozostałe koszty	0,1	0,1	0,0	0,1
Wynik finansowy ogółem netto	0,2	-0,5	-0,2	-0,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na lata 2021-2025 i danych Głównego Urzędu Statystycznego.

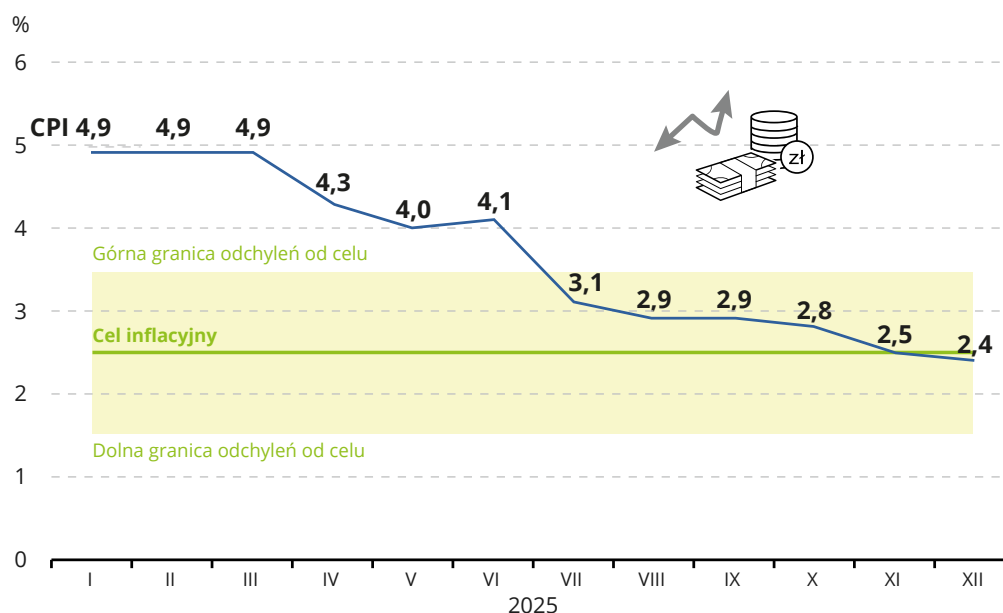
Niedobór ten, nie tylko utrzymujący się kolejny rok z rzędu, lecz przy tym narastający, świadczy o poważnym systemowym niedopasowaniu wielkości przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne do kosztów ponoszonych przez NFZ. O niebilansowaniu systemu finansowania ochrony zdrowia w Polsce świadczy również znacząca różnica pomiędzy dynamiką kosztów NFZ i przychodów ze składek. Podczas gdy koszty NFZ wzrosły o 13,8%, to przychody ze składek – o 8%.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak skutecznych działań naprawczych prowadzących do przywrócenia równowagi finansowej w Narodowym Funduszu Zdrowia bez konieczności dalszego zasilania go środkami z budżetu państwa rodzić będzie pytanie o celowość utrzymywania tego funduszu poza budżetem państwa. Ponadto, w związku z sukcesywnym zwiększaniem wielkości wydatków na ochronę zdrowia w relacji do PKB, zasadne jest wdrożenie narzędzi budżetowania zadaniowego, tak aby można było monitorować, czy w ślad za zwiększonymi środkami poprawia się dostępność i jakość oferowanych usług, czy tylko rosną koszty funkcjonowania systemu.

ROZDZIAŁ XI

WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ





- Miesięczne wskaźniki inflacji CPI rok do roku w 2025 r. obniżyły się z 4,9% w styczniu do 2,4% w grudniu. Do czerwca 2025 r. omawiane wskaźniki nie spadły poniżej poziomu 4%, tym samym nie zawierały się w przyjętym przez RPP korytarzu odchylenia od celu inflacyjnego. W lipcu 2025 r. nastąpiło zauważalne obniżenie wskaźnika inflacji CPI do 3,1% i do końca 2025 r. omawiany wskaźnik nie przekroczył 3%.
- Średnioroczny wskaźnik inflacji w 2025 r. ukształtował się na poziomie 3,6% i pomimo spadku miesięcznych wskaźników inflacji CPI rok do roku w II połowie 2025 r. poniżej poziomu 3,5%, kształtował się powyżej górnego poziomu odchylenia od celu inflacyjnego.
- Rada w komunikacji dotyczącej polityki stóp procentowych uzależniała swoje przyszłe decyzje od napływających informacji dotyczących perspektyw inflacji i aktywności gospodarczej. Taki warunkowy sposób informowania o oczekiwanych przez Radę przyszłych parametrach polityki pieniężnej powodował, iż uczestnicy rynku otrzymywali ograniczoną informację w tym zakresie.
- W 2025 r. przy wykorzystaniu operacji otwartego rynku, operacji depozytowo-kredytowych oraz systemu rezerwy obowiązkowej, Zarząd Narodowego Banku Polskiego zrealizował operacyjny cel polityki pieniężnej. Zmiany wprowadzone w systemie operacyjnym polityki pieniężnej pozytywnie wpłynęły na realizację celu operacyjnego polityki pieniężnej, w wyniku czego odchylenia stawki POLONIA od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego kształtowały się średnio na poziomie 23 punktów bazowych i były niższe o 10 punktów bazowych niż w roku 2024.

Rada Polityki Pieniężnej 3 września 2024 r., uchwałą nr 5/2024, ustaliła założenia polityki pieniężnej na rok 2025. W dniu 19 września 2024 r. Prezes Narodowego Banku Polskiego, stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o NBP, w imieniu RPP przekazał projekt *Założeń PP* Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Finansów, a wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 227 ust. 6 Konstytucji RP⁶⁰³ oraz art. 12 ust. 1 ustawy o NBP, przekazał *Założenia PP* do wiadomości Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Cel inflacyjny

W *Założeniach PP* RPP utrzymała dotychczasową strategię polityki pieniężnej NBP. Rada w *Założeniach PP* przyjęła, że głównym celem pozostanie utrzymanie stabilności cen. Jednocześnie polityka pieniężna będzie prowadzona w taki sposób, aby sprzyjać utrzymaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz stabilności systemu finansowego. Rada ustaliła, że będzie dążyła do utrzymania stabilności cen, wykorzystując strategię średniookresowego celu inflacyjnego. W ramach tej strategii od 2004 r. celem polityki pieniężnej jest utrzymanie inflacji – rozumianej jako procentowa roczna zmiana indeksu cen towarów i usług konsumpcyjnych – na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń o szerokości ± 1 punktu procentowego w średnim okresie.

Rada przyjęła, że średniookresowy charakter celu inflacyjnego wynika z faktu, że zmiany inflacji występują często pod wpływem szoków makroekonomicznych lub finansowych, w związku z tym nie jest możliwe, żeby inflacja była cały czas zgodna z celem i może okresowo kształtować się poniżej lub powyżej celu. NIK podtrzymuje sformułowane wcześniej stanowisko⁶⁰⁴, że tak elastyczne określenie celu inflacyjnego, w sytuacji niezdefiniowania długości średniego okresu, którego dotyczył cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego, powoduje obniżenie znaczenia realizacji celu inflacyjnego w okresie bieżącym. Brak precyzyjnego określenia co oznacza średni okres utrudnia ocenę realizacji założeń polityki pieniężnej w danym roku oraz stanowi podstawę dla NBP do usprawiedliwiania okresowego kształtowania się inflacji powyżej celu inflacyjnego, nawet jeżeli sytuacja ta ma miejsce w okresie kilku lat. Na przykład w okresie prawie pięciu lat, od początku 2021 r. do grudnia 2025 r. w zdecydowanej większości miesięcy (46) inflacja kształtowała się powyżej górnego przedziału odchyłeń, a czternaście razy zawierała się w przyjętym przedziale odchyłeń.

W przypadku odchylenia inflacji od celu, Rada przewidywała elastyczne określenie tempa powrotu inflacji do celu, ponieważ szybkie sprowadzenie inflacji do celu może wiązać się z istotnymi kosztami dla stabilności makroekonomicznej lub finansowej. Przy takim podejściu Rada warunkowała zmiany parametrów polityki pieniężnej koniecznością brania pod uwagę dostosowań cenowych zachodzących w gospodarce, których źródła znajdują się poza wpływem krajowej polityki pieniężnej. Według stanowiska przedstawionego w *Założeniach PP* dostosowania te były związane przede wszystkim z globalnymi szokami gospodarczymi z ostatnich lat wywołanymi pandemią COVID-19 oraz zbrojną agresją Rosji na Ukrainę, a także skutkami zachodzących w gospodarce zmian strukturalnych, w tym

⁶⁰³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁶⁰⁴ Zob. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.* (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf>), str. 346.

transformacji energetycznej i procesem doganiania przez Polskę bardziej rozwiniętych gospodarek

Rada założyła elastyczność stosowanych instrumentów polityki pieniężnej. Oznacza to, że instrumenty NBP oraz decyzje monetarne miały być dostosowane do natury zaburzeń, jakie mogą wystąpić w gospodarce oraz uwarunkowań rynkowych. Takie założenie, zdaniem Rady, sprzyja efektywnemu działaniu mechanizmu transformacji oraz stabilności makroekonomicznej i finansowej.

Rada wskazała w *Założeniach PP*, że opóźnienia, jakie występują od podjęcia decyzji dotyczącej poziomu stóp procentowych do jej wpływu na wielkości realne (produkcję, zatrudnienie), wynoszą kilka kwartałów i mogą zmieniać się w czasie. RPP podkreśliła również niepewność prowadzenia polityki pieniężnej wynikającą z przyszłego kształtowania się sytuacji gospodarczej.

Rada założyła realizację strategii celu inflacyjnego w warunkach płynnego kursu walutowego. RPP nie wykluczyła interwencji na rynku walutowym, gdyby było to niezbędne do zapewnienia stabilności makroekonomicznej lub finansowej kraju.

Rada podkreśliła wagę dla realizacji strategii celu inflacyjnego komunikacji z otoczeniem. Jako instrumenty komunikacji Rada wskazała Informacje po posiedzeniach Rady, a także Opisy dyskusji na posiedzeniach decyzyjnych Rady, Raporty o inflacji, Założenia polityki pieniężnej i Sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej. Ponadto decyzje Rady i ich uwarunkowania mogły być wyjaśniane przez Prezesa NBP podczas konferencji prasowych, a także w indywidualnych wypowiedziach Prezesa NBP i członków Rady.

Rada uważała, iż prognozy na 2025 rok wskazują na przyspieszenie dynamiki PKB w Polsce w porównaniu z 2024. Jako ważny czynnik wzrostu Rada uznała konsumpcję prywatną, której dynamika jednak miała się obniżyć w ślad za niższym tempem wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. W 2025 r. RPP spodziewała się wyraźnego przyspieszenia inwestycji wspieranego przez wzrost napływu funduszy unijnych. Oczekiwała także, że sytuacja na rynku pracy pozostanie dobra, w szczególności stopa bezrobocia utrzyma się na niskim poziomie, natomiast dynamika wynagrodzeń nominalnych się obniży.

Rada zakładała, że inflacja w II połowie 2024 r. oraz I kwartale 2025 r. wzrośnie, aby w dalszej części roku stopniowo obniżyć się do celu inflacyjnego. Sprzyjać temu miało wygaśnięcie czynników podnoszących dynamikę cen energii i żywności oraz osłabienie dynamiki kosztów pracy a także ograniczona presja popytowa przy niskiej inflacji w otoczeniu polskiej gospodarki.

Rada w *Założeniach PP* podkreśliła jednak, że powyższy scenariusz makroekonomiczny obciążony był niepewnością. Głównym czynnikiem niepewności dla koniunktury oraz inflacji w Polsce w 2025 r. miała być przyszła sytuacja geopolityczna, w tym przede wszystkim dalszy przebieg konfliktów zbrojnych na świecie, w tym zbrojnej agresji Rosji na Ukrainę. Niepewność miała dotyczyć także przyszłego przebiegu koniunktury na świecie, na co wskazywał wzrost zmienności na rynkach finansowych, a także kształt polityki gospodarczej w największych gospodarkach. Miało to dotyczyć polityki pieniężnej i fiskalnej w głównych gospodarkach, relacji handlowych między Stanami Zjednoczonymi

i Unią Europejską a Chinami, jak i kształtu polityk gospodarczych w Unii Europejskiej. Jako czynnik ryzyka została wskazana również polityka fiskalna w Polsce, która z jednej strony oddziaływałaby na wyższy deficyt sektora finansów publicznych, a z drugiej objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu może przyczynić się jej zaostrzeniem. Dodatkowo jako czynniki ryzyka Rada identyfikowała również regulacje na rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego w Polsce, kształtowanie się cen na globalnych rynkach energii i żywności, jak również wpływ polityki klimatycznej Unii Europejskiej na ceny towarów i usług.

Realizacja celu inflacyjnego

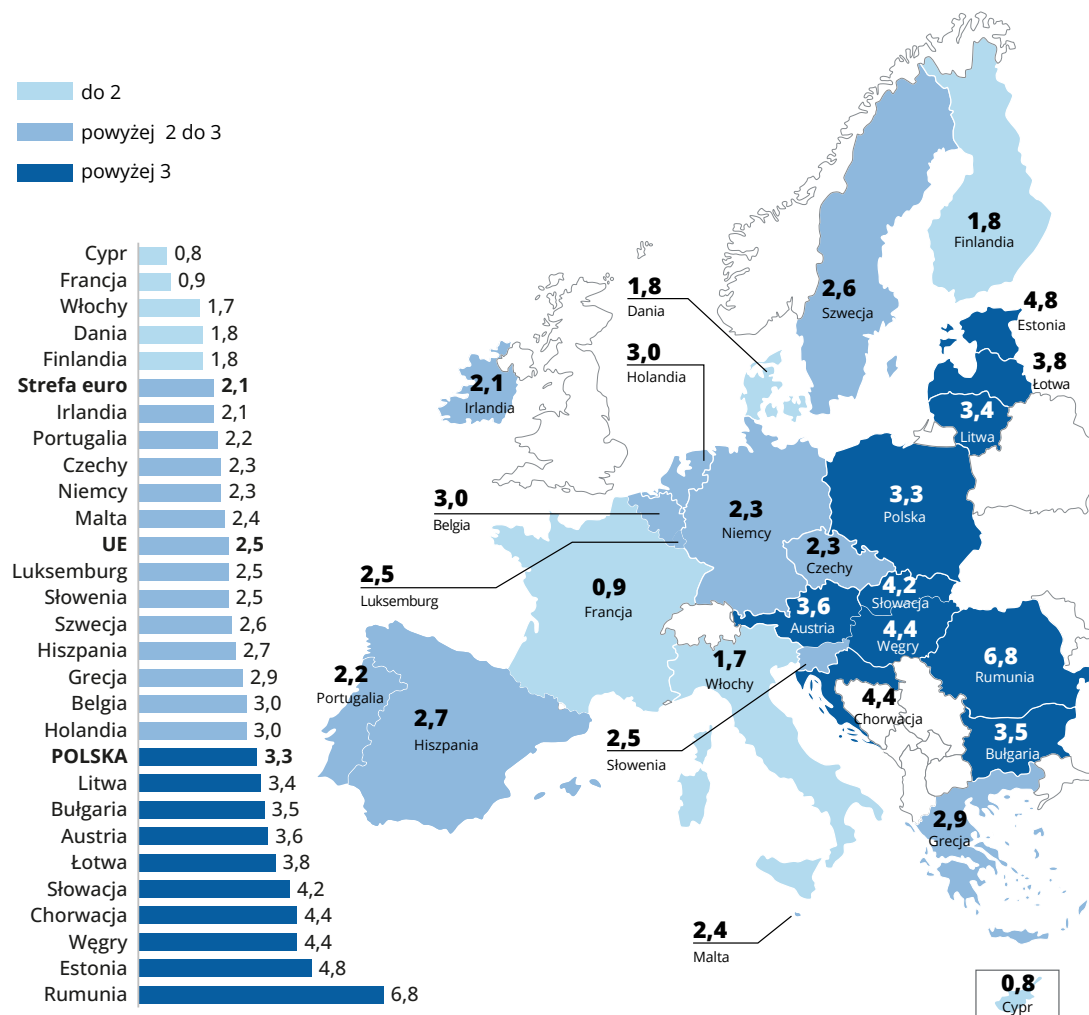
Miesięczne wskaźniki inflacji CPI rok do roku w 2025 r. obniżyły się z 4,9% w styczniu do 2,4% w grudniu. W kolejnych miesiącach I kwartału 2025 r. wskaźnik inflacji CPI wynosił 4,9%, po czym obniżył się do poziomu 4,3% w kwietniu i 4% w maju 2025 r. Jeszcze w czerwcu 2025 r. wskaźnik ten wynosił 4,1%, będąc powyżej przyjętego przez RPP korytarza odchyień od celu inflacyjnego. W lipcu 2025 r. nastąpił zauważalny spadek inflacji CPI do 3,1% i do końca 2025 r. omawiany wskaźnik nie przekroczył 3%. Wyniósł on 2,9% w sierpniu i wrześniu, 2,8% w październiku a w listopadzie 2,5%. Średniorocznie inflacja CPI rok do roku ukształtowała się na poziomie 3,6%, tj. o 0,1 punktu procentowego powyżej górnej granicy korytarza odchyień od celu inflacyjnego, ustalonego przez RPP.

Wpływ na przedstawione wyżej kształtowanie się wskaźników inflacji CPI miały zarówno czynniki krajowe, jak również zewnętrzne. Utrzymywanie się wskaźnika inflacji CPI w I półroczu 2025 r. na poziomach powyżej ustalonego przez RPP przedziału odchyień od celu inflacyjnego wynikało w dużej mierze z czynników o charakterze regulacyjno-podatkowym i związanych z nimi efektów bazy. Na obniżenie wskaźników inflacji w II połowie 2025 r. wpływ miało w dużej mierze obniżenie dynamiki cen energii na skutek efektów bazy oraz dynamiki cen żywności i napojów bezalkoholowych rok do roku, która od września 2025 r. obniżała się z poziomu 4,2% do 2,4% w grudniu 2025 r. Ponadto w dniu 14 marca 2025 r. Główny Urząd Statystyczny opublikował zaktualizowany system wag służący do obliczania inflacji w 2025 r. W następstwie dostosowania tego systemu do przeciętnej konsumpcji towarów i usług obniżeniu uległ wskaźnik CPI o 0,4 punktu procentowego w styczniu 2025 r. (z 5,3% do 4,9% rok do roku).

W krajach Unii Europejskiej najwyższe średnioroczne wskaźniki inflacji HICP⁶⁰⁵ w 2025 r. odnotowano w Rumunii 6,8% i Estonii 4%. W Polsce średnioroczny wskaźnik HICP wyniósł 3,3% i był o 0,8 punktu procentowego wyższy niż średnia w krajach Unii Europejskiej (2,5%). Najniższa średnioroczna inflacja HICP w 2025 r. wśród krajów Unii Europejskiej odnotowana została we Francji – 0,9% i na Cyprze – 0,8%.

⁶⁰⁵ Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych – wskaźnik cen konsumpcyjnych obliczany przez kraje członkowskie według ujednoliconej metodologii Unii Europejskiej.

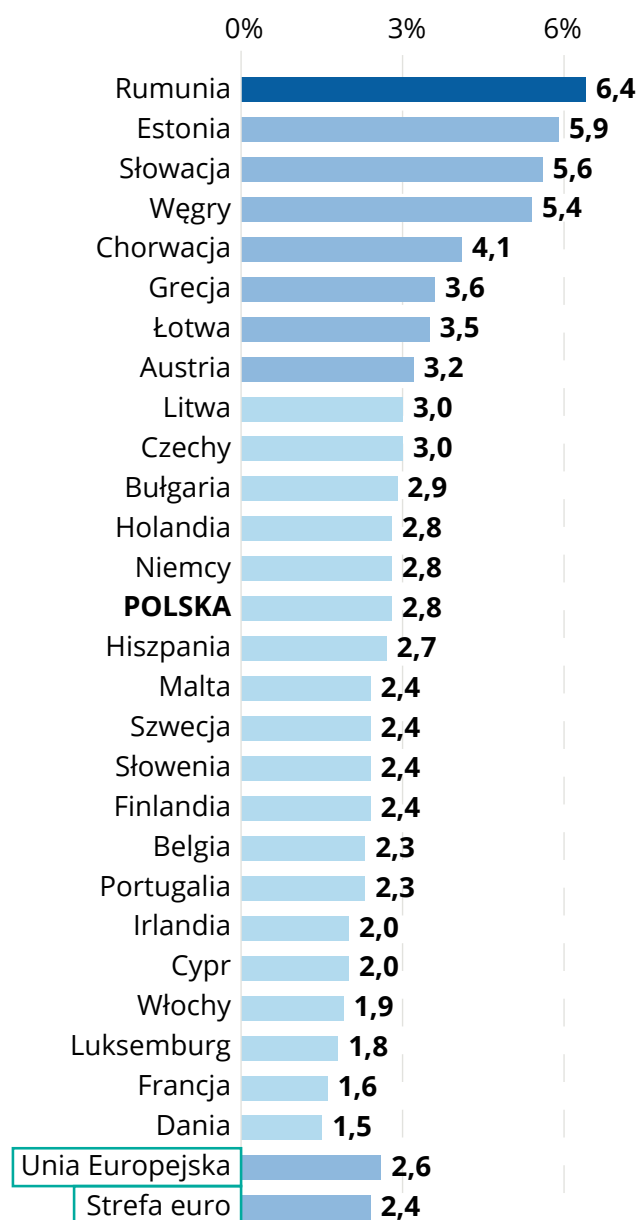
Infografika 116. Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych w krajach Unii Europejskiej w 2025 r. w %



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Biorąc pod uwagę wskaźnik inflacji HICP z wyłączeniem cen energii, żywności, wyrobów alkoholowych i tytoniowych (dalej: inflacja bazowa HICP) to średniorocznie w 2025 r. na najwyższych poziomach ukształtował się on w Rumunii (6,4%) oraz Estonii (5,9%). Najniższe poziomy średniorocznego wskaźnika inflacji bazowej HICP w 2025 r. odnotowane zostały we Francji (1,6%) oraz Danii (1,5%). W Polsce średnioroczny wskaźnik inflacji bazowej HICP w 2025 r. wyniósł 2,8% i był o 0,2 punktu procentowego wyższy niż średnia w krajach Unii Europejskiej (2,6%) oraz o 0,4 punktu procentowego wyższy niż średnia w krajach strefy euro (2,4%).

Infografika 117. Inflacja bazowa HICP po wyłączeniu cen żywności i energii w krajach Unii Europejskiej w 2025 r. w %



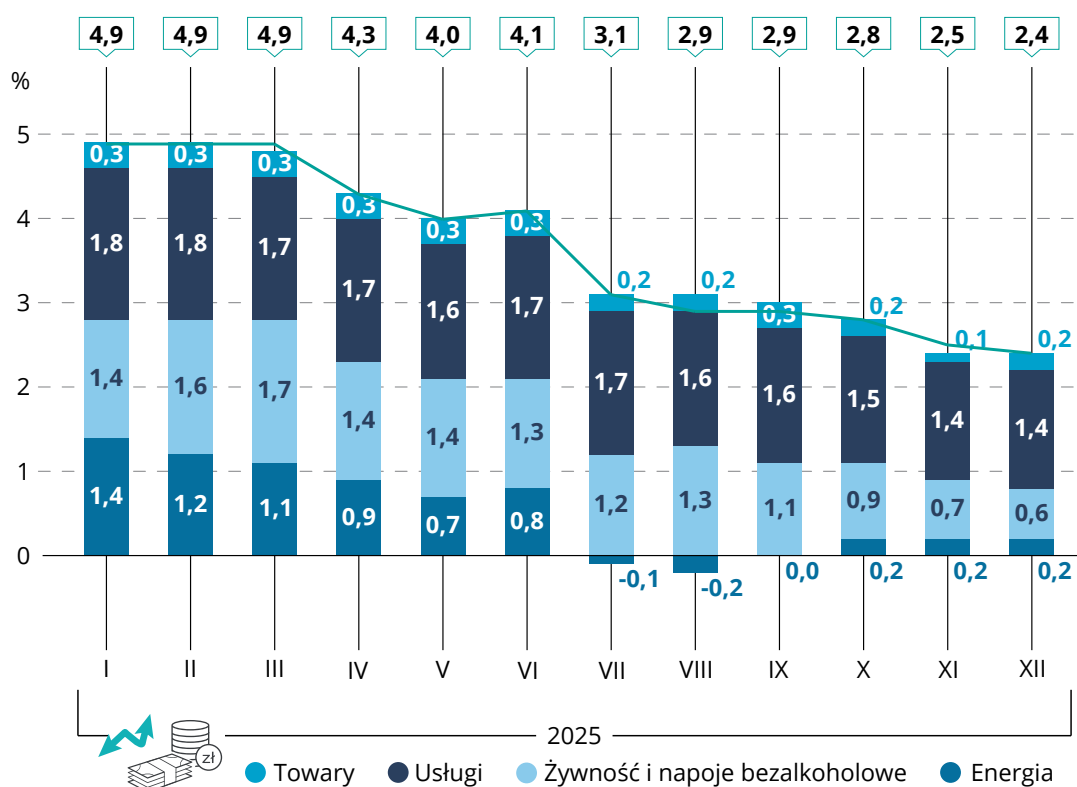
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

W kierunku wyższego rocznego wskaźnika inflacji w I połowie 2025 r. oddziaływały efekty wzrostu stawki podatku VAT na żywność z kwietnia 2024 r., wzrostu cen wyrobów, na które została podwyższona stawka akcyzy (głównie wyroby tytoniowe i ich substytuty), oraz wzrostu administrowanych cen zaopatrywania w zimną wodę, usług kanalizacyjnych i innych cen administrowanych. W lipcu 2024 r. nastąpiło częściowe odmrożenie administrowanych cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i energii ciepłej. W związku z tym

w I półroczu 2025 r. wciąż widoczny we wskaźniku inflacji CPI był efekt bazy polegający na tym, że obliczana zmiana cen była większa ponieważ odnosiła się do niższych, zamrożonych poziomów cen w analogicznych miesiącach roku poprzedniego.

Na wpływ efektów bazy na kształtowanie się wskaźnika inflacji CPI w 2025 r. wskazywały szacunki NBP. Ujemne efekty bazy NBP szacował na poziomie minus 0,4 punktu procentowego w kwietniu i minus 1,5 punktu procentowego w lipcu 2025 r. Oznacza to, że spadek wskaźników inflacji CPI rok do roku w tych miesiącach był w dużej mierze wyjaśniany tym czynnikiem.

Infografika 118. Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na wskaźnik inflacji w poszczególnych miesiącach 2025 r. (wartości składników inflacji z powodu zaokrągleń nie zawsze sumują się na wartość wskaźnika inflacji)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

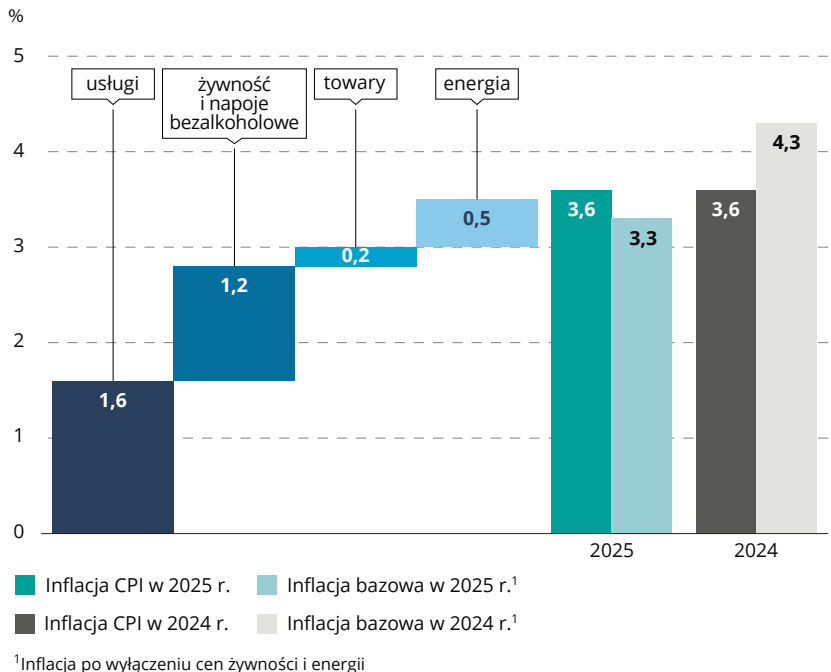
Inflacja cen energii zmniejszyła się z 8,5% rok do roku w styczniu 2025 r. do 4,4% w maju 2025 r., czemu sprzyjała malejąca dynamika cen paliw do prywatnych środków transportu na skutek spadku cen na stacjach i efektów bazy. Obniżyła się również w tym okresie roczna dynamika cen energii ciepłej w wyniku efektów bazy i spadku przeciętnych rachunków w kwietniu i maju 2025 r. W czerwcu 2025 r. dynamika cen energii wzrosła do 4,9% rok do roku na skutek wzrostu rocznej dynamiki cen paliw do prywatnych środków transportu, co także wynikało z efektu bazy. W lipcu i sierpniu 2025 r. dyna-

mika cen energii była ujemna w wyniku obniżenia rocznej dynamiki cen gazu ziemnego i energii elektrycznej na skutek efektów bazy, obniżenia taryf na sprzedaż gazu ziemnego od lipca 2025 r. oraz spadku rocznej dynamiki cen paliw do prywatnych środków transportu i opału. W kolejnych miesiącach dynamika cen energii wzrosła do 0,1% rok do roku we wrześniu 2025 r., a następnie 1,3% w październiku i listopadzie 2025 r. na skutek wzrostu rocznej dynamiki cen paliw do prywatnych środków transportu, opału i energii cieplnej. Z kolei w grudniu 2025 r. dynamika cen energii obniżyła się do 0,9% rok do roku w wyniku spadku rocznej dynamiki cen paliw do prywatnych środków transportu (spadek cen w ujęciu miesięcznym oraz efekt bazy).

Inflacja cen żywności i napojów bezalkoholowych zwiększyła się rok do roku z 5,5% w styczniu do 6,7% w marcu 2025 r., czemu sprzyjały zwłaszcza dodatnie efekty bazy oraz rosnące ceny wybranych surowców rolnych i produktów pochodzenia zwierzęcego na rynku światowym i krajowym. W kwietniu 2025 r. inflacja cen żywności spadła do 5,3% rok do roku w przeważającym stopniu w wyniku efektu bazy spowodowanego przywróceniem 5% stawki na podstawowe produkty spożywcze od 1 kwietnia 2024 r., o czym wspomniano wcześniej. W maju 2025 r. inflacja tych cen wzrosła do 5,5% rok do roku, głównie ze względu na ograniczoną dostępność owoców. Od czerwca do sierpnia 2025 r. inflacja cen żywności i napojów bezalkoholowych pozostawała stabilna i kształtowała się na poziomie 4,9% rok do roku, natomiast od września 2025 r. obniżała się z poziomu 4,2% do 2,4% rok do roku w grudniu 2025 r. W kierunku spadku inflacji tych cen oddziaływała głównie niższa roczna dynamika cen mięsa (skutek rosnącej krajowej produkcji drobiu i unijnej podaży wieprzowiny przy osłabionym popycie z Chin), olejów i tłuszczów (zwłaszcza masła), owoców i warzyw (między innymi w wyniku wzrostu zbiorów w Polsce w 2025 r.) oraz mleka, serów i jaj (głównie ze względu na efekty bazy).

Inflacja cen towarów nieżywnościowych obniżyła się rok do roku z 0,9% w styczniu do 0,5% w grudniu 2025 r. Spadek dynamiki cen w 2025 r. dotyczył przede wszystkim grup towarów rynkowych, w szczególności związanych z wyposażeniem mieszkania, rekreacją i kulturą oraz higieną osobistą. Sprzyjały temu: wygasająca presja kosztowa, dalsze osłabianie się dolara amerykańskiego do wielu walut, w tym do złotego oraz wzrost podaży produktów z Chin na rynek europejski. W 2025 r. obniżyła się także dynamika administrowanych cen zaopatrywania w zimną wodę. W całym 2025 r. rosła natomiast dynamika cen towarów akcyzowych głównie za sprawą rozłożonego w czasie wpływu wzrostu stawek akcyzy na wyroby tytoniowe i ich substytuty. Wzrost akcyzy na wyroby tytoniowe i ich substytuty nastąpił 1 marca 2025 r. Jednak, jak podkreślono w NBP, miesięczne tempo wzrostu cen wyrobów tytoniowych było podwyższone już od stycznia 2025 r., co miało wskazywać na wyprzedzający charakter dostosowań cen tych produktów do zmian akcyzy.

Infografika 119. Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na roczny wskaźnik inflacji w 2025 r. w %



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Inflacja cen usług obniżyła się rok do roku z 6,8% w styczniu do 5,2% w grudniu 2025 r. Spadek rocznej dynamiki cen usług następował w warunkach ujemnej luki popytowej, stopniowego wygasania presji kosztowej, w tym wskutek malejącej dynamiki wynagrodzeń oraz czynników jednorazowych (promocje w zakresie cen ubezpieczeń oraz niższa dynamika cen biletów lotniczych).

W kierunku niższej dynamiki cen usług oddziaływał najsilniej spadek rocznej dynamiki cen usług rynkowych, a w szczególności dynamiki cen usług związanych z wypoczynkiem (w zakresie rekreacji i kultury, biletów lotniczych oraz usług w restauracjach i hotelach).

Tabela 65. Inflacja i jej składowe w poszczególnych miesiącach 2025 r.

Wyszczególnienie	Wzrost cen w 2024 średnio w roku	Waga w 2025 r.	Wzrost cen w 2025 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (w %)												
		%	Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Inflacja ogółem	3,6	100,00	3,6	4,9	4,9	4,9	4,3	4,0	4,1	3,1	2,9	2,9	2,8	2,5	2,4
Inflacja bazowa (CPI po wyłączeniu cen żywności i energii) w tym:	4,3	57,6	3,3	3,7	3,6	3,6	3,4	3,3	3,4	3,3	3,2	3,2	3,0	2,7	2,7
- usługi	6,6	27,2	6,0	6,8	6,6	6,4	6,3	6,0	6,3	6,2	6,0	5,8	5,6	5,3	5,2

WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

Wyszczególnienie	Wzrost cen w 2024 średnio w roku	Waga w 2025 r.	Wzrost cen w 2025 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (w %)													
			%	Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Żywność i napoje bezalkoholowe, w tym:	3,3	25,9		4,7	5,5	6,2	6,7	5,3	5,5	4,9	4,9	4,9	4,2	3,4	2,7	2,4
- żywność przetworzona	4,0	14,2		5,9	6,3	7,0	7,5	6,3	6,7	6,3	5,9	5,8	5,5	5,1	4,7	4,0
- żywność nieprzetworzona	2,5	11,7		3,2	4,5	5,3	5,6	4,2	4,1	3,4	3,5	3,7	2,6	1,3	0,2	0,5
Energia, w tym:	2,0	16,6		3,2	8,5	7,6	7,0	5,5	4,4	4,9	-0,6	-0,9	0,1	1,3	1,3	0,9
- nośniki energii	4,3	11,1		7,5	12,9	13,1	13,3	13,1	13,0	12,8	2,4	2,3	2,3	2,6	2,7	2,8
- paliwa	-2,4	5,5		-5,3	0,0	-2,6	-4,7	-8,3	-11,4	-10,0	-6,8	-7,7	-4,9	-1,8	-1,9	-3,1
Inflacja bazowa (po wyłączeniu cen administrowanych)	2,9	84,2		2,7	3,4	3,5	3,4	2,7	2,5	2,5	2,7	2,5	2,5	2,3	2,0	1,8
Ceny administrowane	7,6	15,8		8,8	13,1	13,1	13,2	13,0	12,7	12,6	5,2	5,1	5,0	5,1	4,9	4,9

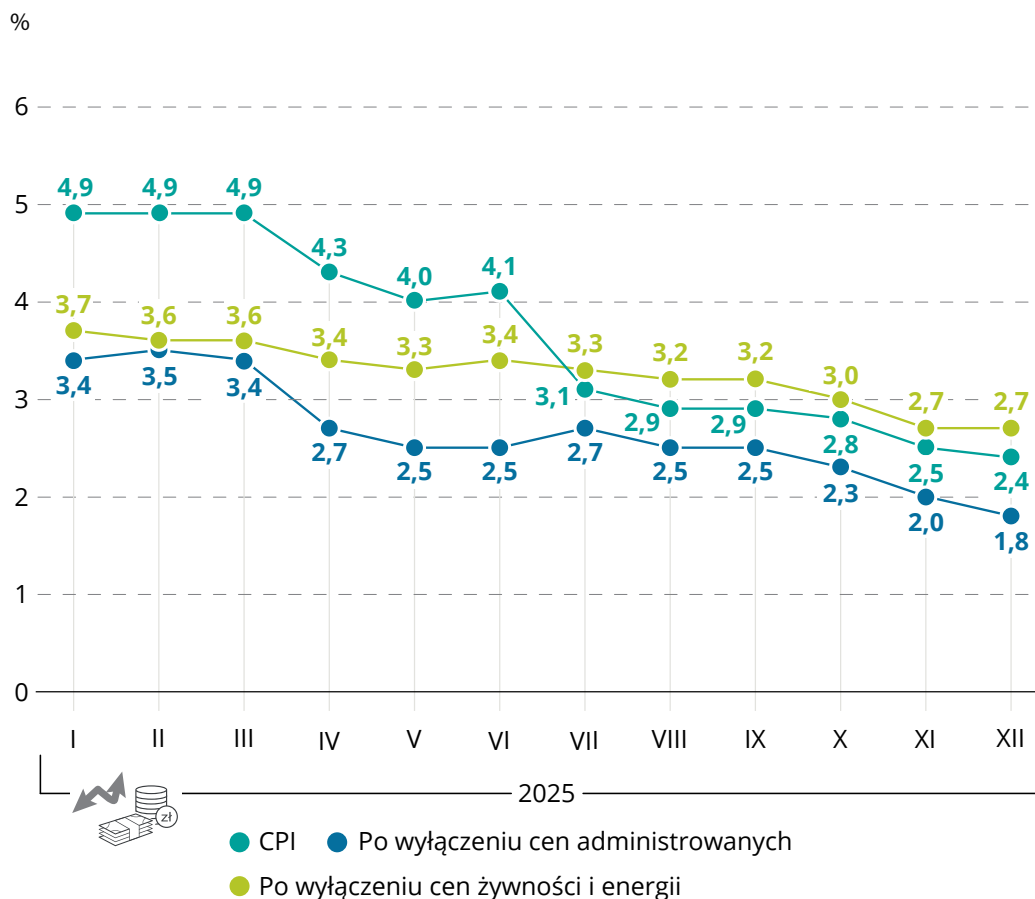
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Zgodnie z opracowaniami NBP do oceny średniookresowego i długookresowego trendu wzrostu ogólnego poziomu cen służą miary inflacji bazowej. NBP oblicza i publikuje następujące miary inflacji bazowej: inflacja po wyłączeniu cen administrowanych, inflacja po wyłączeniu cen najbardziej zmiennych, inflacja po wyłączeniu cen żywności i energii, 15% średnia obciąża.

Wszystkie mierniki inflacji bazowej w 2025 r. obniżyły się. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że inflacja po wyłączeniu cen najbardziej zmiennych była średniorocznie wyższa od inflacji CPI, tj. wyniosła 4,1% rok do roku, w tym od marca do grudnia 2025 r. wskaźnik ten kształtował się przeciętnie o 0,6 punktu procentowego powyżej inflacji CPI. Było to głównie wynikiem deflacji cen paliw do prywatnych środków transportu w 2025 r., które są wliczane do inflacji CPI, a nie są wliczane do inflacji po wyłączeniu cen najbardziej zmiennych (ceny paliw charakteryzują się wysoką zmiennością i z tego powodu nie są uwzględniane we wskaźniku inflacji po wyłączeniu cen najbardziej zmiennych). Dodatkowo miesięczne wskaźniki inflacji po wyłączeniu cen żywności i energii od lipca do grudnia 2025 r. również utrzymywały się o 0,2-0,3 punktu procentowego powyżej wskaźników inflacji CPI. W przypadku wskaźnika 15% średnia obciąża, był on wyższy od inflacji CPI w dwóch miesiącach 2025 r., tj. w październiku i listopadzie o 0,2 i 0,1 punktu procentowego.

Średnioroczna inflacja po wyłączeniu cen administrowanych w 2025 r. wyniosła 2,7% rok do roku i była wyraźnie niższa od średniorocznej inflacji CPI (3,6%), co wskazywało na istotny wkład wzrostu cen administrowanych do inflacji CPI w 2025 r. Natomiast kształtowanie się wskaźnika inflacji po wyłączeniu cen żywności i energii w 2025 r. średniorocznie na poziomie 3,3% rok do roku wskazywało, że część inflacji CPI wynikała z czynników popytowych, na które wpływ mogła mieć krajowa polityka pieniężna.

Infografika 120. Miary inflacji w 2025 r.: wskaźnik CPI, inflacja po wyłączeniu cen żywności i energii oraz inflacja po wyłączeniu cen administrowanych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Polityka stóp procentowych

Rada Polityki Pieniężnej po trwającym od listopada 2023 r.⁶⁰⁶ okresie, w którym nie dokonywała zmian stóp procentowych, od maja 2025 r. do grudnia 2025 r. dokonała sześciu obniżek stóp procentowych łącznie o 175 punktów bazowych⁶⁰⁷. W efekcie stopa referencyjna NBP obniżyła się w 2025 r. z 5,75% do 4%.

W informacjach po posiedzeniach RPP i opisach dyskusji na tych posiedzeniach⁶⁰⁸ od stycznia do grudnia 2025 r. Rada wskazywała, iż koniunktura w strefie euro i w Stanach Zjednoczonych kształtowała się na w miarę stabilnych poziomach w okolicach wieloletnich

⁶⁰⁶ Ostatnia zmiana stóp procentowych miała miejsce 5 października 2023 r.

⁶⁰⁷ Rada dokonała w maju 2025 r. obniżki o 50 punktów bazowych, a następnie na pięciu kolejnych posiedzeniach decyzyjnych od lipca do grudnia 2025 r. (w sierpniu Rada nie ma posiedzenia decyzyjnego) obniżała stopy procentowe o 1,25 punktów bazowych.

⁶⁰⁸ Informacje po posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej i Opisy dyskusji na posiedzeniach RPP są dostępne na stronie NBP pod adresami: nbp.pl/polityka-pieniezna/dokumenty-rpp/opisy-dyskusji-rpp/ i nbp.pl/polityka-pieniezna/dokumenty-rpp/informacje-po-posiedzeniach-rpp/

średnich. Jednocześnie inflacja w tych gospodarkach kształtowała się w okolicach nieco powyżej celu inflacyjnego lub w celu inflacyjnym i występowała podwyższona inflacja bazowa. W komunikatach RPP wskazywała na ryzyko kształtowania się inflacji i aktywności gospodarczej wynikające z niepewności dotyczącej zmian polityki handlowej. Rada wskazywała na stopniowe ożywienie aktywności gospodarczej. RPP w ciągu roku zauważała wzrosty dynamiki sprzedaży detalicznej i produkcji oraz spadek dynamiki wynagrodzeń przy jednoczesnym utrzymywaniu się dobrej sytuacji na rynku pracy.

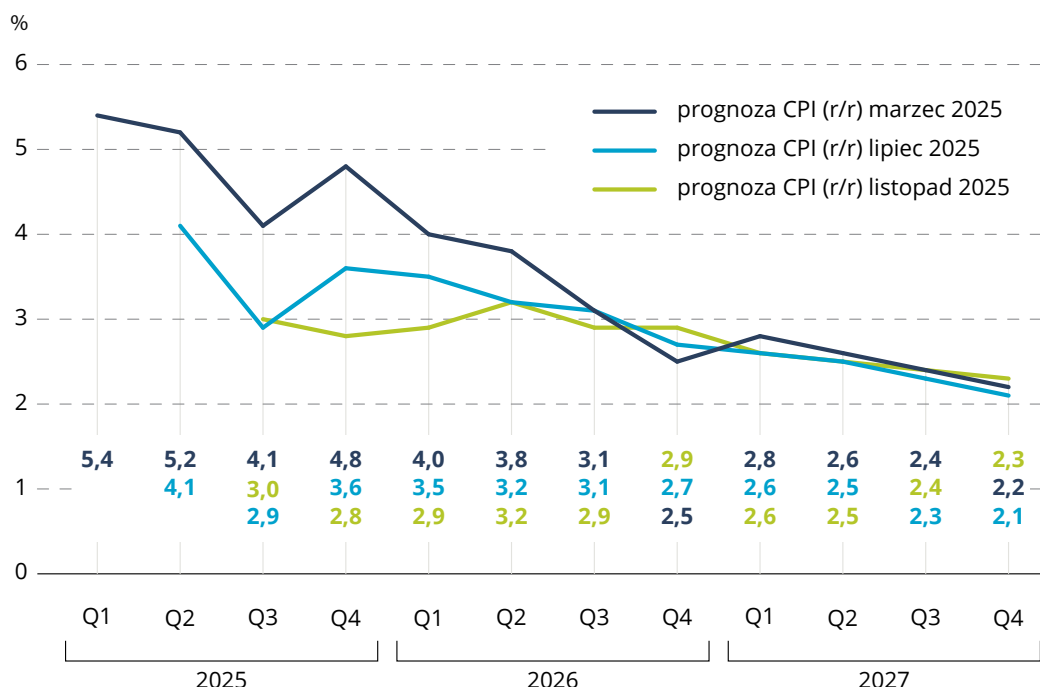
Rada w pierwszych trzech miesiącach 2025 r. przedstawiała stanowisko, że inflacja w najbliższych kwartałach będzie kształtowała się wyraźniej powyżej celu inflacyjnego, a powrót do celu nastąpi w średnim okresie. W kwietniu Rada podtrzymała stanowisko o utrzymywaniu inflacji powyżej celu w najbliższych miesiącach, jednak zmieniła postrzeganie sytuacji w kolejnych kwartałach stwierdzając, że inflacja może być niższa niż oczekiwano. W maju i czerwcu 2025 r. Rada nie wypowiadała się jednoznacznie na temat kształtowania się inflacji w stosunku do celu inflacyjnego poprzestając w maju na stwierdzeniu, że niższa będzie bieżąca i prognozowana inflacja. W kolejnych miesiącach, począwszy od lipca Rada, uzasadniając dokonanie obniżek stóp procentowych najpierw stwierdziła, iż inflacja obniży się poniżej górnej granicy odchyłeń, a później w październiku i listopadzie wskazywała na poprawę perspektyw inflacji w najbliższym czasie. Rada ewoluowała zatem w postrzeganiu zagrożeń inflacyjnych w kierunku przekonania o podążaniu inflacji w kierunku celu inflacyjnego.

W 2025 r., podobnie jak w latach poprzednich, NBP przygotowywał projekcje inflacji i PKB na podstawie modelu NECMOD⁶⁰⁹ w ramach trzech rund prognostycznych – w marcu, lipcu oraz listopadzie. Horyzonty projekcji inflacji i PKB w 2025 r. obejmowały kolejne kwartały aż do IV kwartału 2027 r. W miesiącach, w których nie była sporządzana projekcja inflacji i PKB, za wyjątkiem sierpnia, w NBP sporządzano prognozy eksperckie obejmujące roczny horyzont czasowy.

Wyniki kolejnych prognoz inflacji i PKB w 2025 r. wskazywały, że na koniec horyzontu projekcji wskaźnik inflacji CPI miał znajdować się blisko celu inflacyjnego, tj. niewiele poniżej 2,5%. Zgodnie z centralną ścieżką projekcji inflacji i PKB z marca 2025 r. inflacja CPI w III kwartale 2027 r. była szacowana na 2,4%, a w IV kwartale 2027 r. 2,2%. Zgodnie z centralną ścieżką projekcji inflacji i PKB z lipca 2025 r. inflacja CPI w III kwartale 2027 r. była szacowana na 2,3% a w IV kwartale 2027 r. na 2,1%. Natomiast zgodnie z centralną ścieżką projekcji inflacji i PKB z listopada 2025 r., inflacja CPI w III kwartale 2027 r. była szacowana na 2,4% a w IV kwartale 2027 r. na 2,3%.

⁶⁰⁹ Model makroekonomiczny NECMOD to makroekonometryczny, wielorównaniowy model gospodarki polskiej, na podstawie którego przygotowywana jest projekcja inflacji i PKB w NBP.

Infografika 121. Porównanie projekcji inflacji przedstawionych przez Narodowy Bank Polski w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

NIK zauważa także, że wyniki każdej kolejnej projekcji inflacji i PKB sporządzanej w NBP od kilku lat wskazują na to, że na koniec horyzontu projekcji prognozowana inflacja zazwyczaj znajduje się w pobliżu celu inflacyjnego (w przedziale odchyłeń od tego celu lub w jego pobliżu). Od 2020 r. jedynie w przypadku dwóch prognoz przewidywano, że inflacja znajdzie się nieznacznie powyżej przedziału odchyłeń od celu inflacyjnego. Miało to miejsce w przypadku projekcji z listopada 2021 r., gdzie przewidywano, że inflacja na koniec horyzontu projekcji w IV kwartale 2023 r. wyniesie 3,6%, a w projekcji z marca 2022 r. przewidywano, że na koniec horyzontu projekcji w IV kwartale 2024 r. inflacja wyniesie 3,7%.

Średnia nominalna stopa oprocentowania kredytów dla gospodarstw domowych i instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych spadła z 10,4% w styczniu 2025 r. do 8,4% w grudniu 2025 r. W przypadku przedsiębiorstw niefinansowych, średnia nominalna stopa oprocentowania w styczniu 2025 r. wynosiła 7,6% i obniżyła się do 5,8% w grudniu 2025 r. Wskazane wyżej spadki oprocentowania kredytów były zgodne z kierunkiem decyzji podejmowanych przez RPP w 2025 r. tj. obniżeniem stóp procentowych NBP.

W ciągu 2025 r. agregaty monetarne M1⁶¹⁰, M2⁶¹¹ i M3⁶¹² rosły⁶¹³. Pieniądz M1 wzrósł w grudniu 2025 r. o 211,4 mld zł, tj. o 11,4% rok do roku, w porównaniu do poziomu 1 858,5 mld zł w grudniu 2024 r. Pieniądz M2 wzrósł w grudniu 2025 r. o 256,8 mld zł, tj. o 10,4% rok do roku, w porównaniu do poziomu 2 468,8 mld zł w grudniu 2024 r. Natomiast pieniądz M3 wzrósł w grudniu 2025 r. o 257,9 mld zł, tj. o 10,4% rok do roku, w porównaniu do poziomu 2 479,8 mld zł w grudniu 2024 r. Roczne dynamiki agregatów monetarnych utrzymywały się zatem na poziomach zbliżonych do średnich poziomów z ostatnich 5 lat.

Wśród czynników kreacji pieniądza, dynamika kredytów i innych należności w ciągu 2025 r. wzrosła z 4,6% w styczniu 2025 r. do 5,7% w grudniu 2025 r. Wzrost dynamiki kredytów i innych należności był zgodny z kierunkiem prowadzonej polityki pieniężnej w 2025 r. i mógł być wynikiem obniżenia stóp procentowych NBP i ożywienia gospodarczego.

W *Założeniach PP* Rada wskazała na istotność komunikacji dla realizacji celu inflacyjnego. W szczególności zadanie to było realizowane poprzez publikowanie informacji po posiedzeniach RPP, opisów dyskusji RPP na posiedzeniach decyzyjnych oraz omówienie przez Przewodniczącego RPP dyskusji na posiedzeniach Rady i bieżącej sytuacji ekonomicznej. Po przeprowadzonej w 2025 r. kontroli *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2024 r.* NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący dążenia do zapewnienia pełnej konsekwencji/spójności w komunikacji RPP w zakresie przedstawiania przesłanek mających wpływ na nastawienie Rady w realizowanej polityce pieniężnej. Komunikacja w trakcie 2025 r. miała charakter warunkowy, bez wskazywania konkretnych, oczekiwanych przez RPP parametrów prowadzenia polityki pieniężnej. W ramach komunikacji od kwietnia 2025 r. formułowane były wskazania o możliwym dostosowaniu stóp procentowych, co w kontekście wypowiedzi Przewodniczącego Rady oznaczało ich obniżenie. To sformułowanie zostało powtórzone w maju 2025 r., gdy po pierwszej obniżce stóp o 0,5 punktu procentowego jednoznacznie zostało wskazane, iż jest to dostosowanie stóp procentowych NBP, a nie początek cyklu ich obniżek. Określenie, iż RPP dokonała dostosowania stóp procentowych używane było w komunikacji RPP także w odniesieniu do wszystkich kolejnych pięciu obniżek stóp procentowych NBP dokonanych do końca 2025 r. Powyższy sposób komunikacji Rady w sytuacji, gdy decyzje o obniżkach stóp procentowych w drugiej połowie 2025 r. miały miejsce po wszystkich posiedzeniach decyzyjnych RPP, a prognozy inflacji i informacje o głównych wskaźnikach makroekonomicznych wskazywały na dążenie inflacji do celu w krótkim okresie oznacza, że Rada dokonując łagodzenia parametrów polityki pieniężnej, zrezygnowała z odnoszenia się do prawdopodobnego ich kształtowania w przyszłości.

⁶¹⁰ Pieniądz M1 obejmuje pieniądz gotówkowy w obiegu (poza kasami monetarnych instytucji finansowych, dalej: MIF) oraz depozyty i inne zobowiązania bieżące (złotowe i walutowe) wobec podmiotów krajowych innych niż MIF i instytucje rządowe szczebla centralnego.

⁶¹¹ Pieniądz M2 obejmuje pieniądz M1 oraz depozyty i inne zobowiązania terminowe (złotowe i walutowe) z terminem pierwotnym do 2 lat włącznie wobec podmiotów krajowych innych niż MIF i instytucje rządowe szczebla centralnego.

⁶¹² Pieniądz M3 obejmuje pieniądz M2 oraz zobowiązania wobec podmiotów krajowych innych niż MIF i instytucje rządowe szczebla centralnego z tytułu operacji z udzielonym przyrzeczeniem odkupu oraz dłużne papiery wartościowe z terminem pierwotnym do 2 lat włącznie wyemitowane przez krajowe MIF i udziały/jednostki uczestnictwa w krajowych funduszach rynku pieniężnego sprzedane instytucjom innym niż krajowe MIF i instytucje rządowe szczebla centralnego.

⁶¹³ Przedstawiane zmiany agregatów monetarnych dotyczą zmian surowych.

Podobny efekt miał przekaz RPP w informacjach po posiedzeniach Rady, w których konsekwentnie przedstawiała stanowisko, że decyzje Rady będą zależne od napływających informacji dotyczących perspektyw inflacji i aktywności gospodarczej. Takie stanowisko prezentował także Przewodniczący Rady w trakcie konferencji po posiedzeniach Rady dotyczących oceny bieżącej sytuacji ekonomicznej w Polsce. Jednocześnie Przewodniczący Rady wskazywał, że podjęcie dyskusji na temat możliwych zmian wysokości stóp procentowych będzie możliwe wtedy, gdy nastąpi stabilizacja inflacji i z projekcji inflacji będzie wynikać jej spadek w kolejnych kwartałach. Taki warunkowy sposób określenia prawdopodobnych potencjalnych przyszłych decyzji RPP powodował, że uczestnicy rynku otrzymywali dość ograniczoną informację o potencjalnych przyszłych decyzjach Rady.

System operacyjny polityki pieniężnej

Operacje otwartego rynku

W *Założeniach PP*, Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, że celem operacyjnym polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego będzie kształtowanie stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej NBP, przy czym przyjęto, że ze względu na uwarunkowania rynkowe, stawka POLONIA może odchyłać się od poziomu stopy referencyjnej w ramach korytarza pomiędzy stopą lombardową NBP oraz stopą depozytową NBP.

Utrzymywanie się stawki POLONIA poniżej stopy referencyjnej NBP w latach poprzednich wynikało ze zwiększonej ostrożności banków w zakresie zarządzania własnymi pozycjami płynnościowymi. Ostrożność ta przejawiała się głównie w utrzymywaniu przez banki części nadwyżek środków w instrumentach zapewniających jak największą elastyczność w zarządzaniu płynnością, to jest depozytów overnight⁶¹⁴ bądź jako nadwyżki środków na rachunkach bieżących powyżej wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej. Czynniki, które wpływały na taki sposób zarządzania płynnością przez banki, były przede wszystkim czynniki niezależne od Narodowego Banku Polskiego, to jest między innymi niepewność co do skali oraz momentu wystąpienia przepływów środków pomiędzy sektorami prywatnym i publicznym oraz w ramach sektora prywatnego; mechanizm wyznaczania podatku od niektórych instytucji finansowych; niskie limity w zakresie operacji z kontrahentami rynku międzybankowego; konieczność przestrzegania przez banki ostrożnościowych norm nadzorczych w zakresie ryzyka finansowego; a także zdarzeń o charakterze sezonowym (efekt końca miesiąca, kwartału, roku oraz występowanie dni świątecznych).

Aby ograniczyć negatywny wpływ tych czynników na realizację celu operacyjnego polityki pieniężnej, Narodowy Bank Polski wprowadził trzy modyfikacje⁶¹⁵ w systemie operacyjnym polityki pieniężnej. W ramach wprowadzonych modyfikacji, począwszy od 10 lutego 2025 r., zmieniono dzień rozpoczęcia okresów utrzymywania rezerwy obowiązkowej na drugi poniedziałek danego miesiąca⁶¹⁶, również od 10 lutego 2025 r. usta-

⁶¹⁴ Depozyt overnight to jednodniowa lokata bankowa, w której środki z rachunku bieżącego są automatycznie lokowane pod koniec dnia roboczego i wracają na konto rano następnego dnia roboczego wraz z odsetkami.

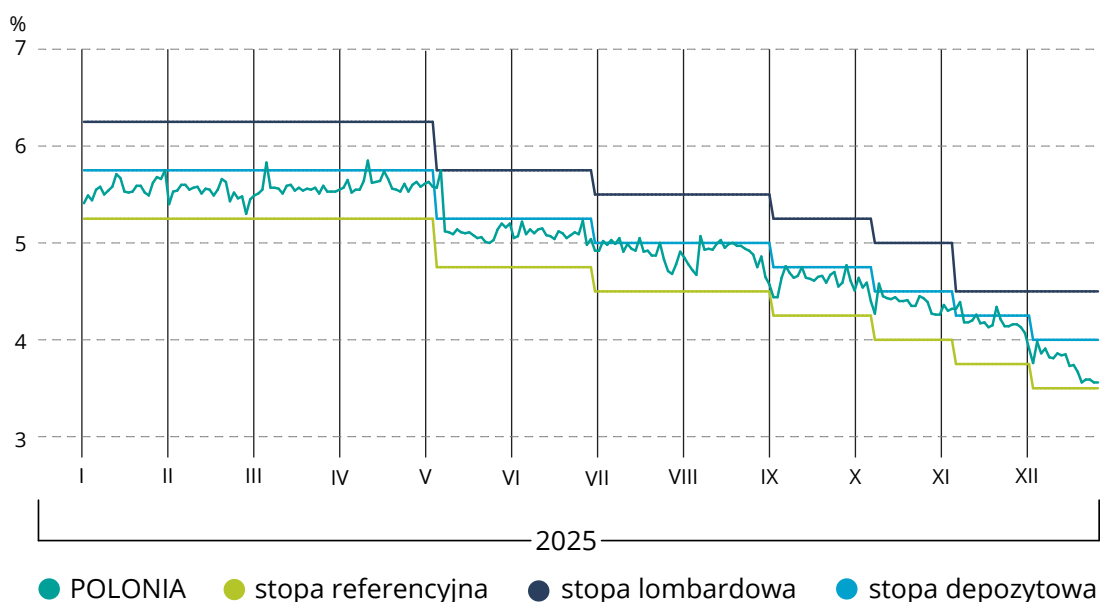
⁶¹⁵ Dwie z nich począwszy od 10 lutego 2025 r. oraz jedna od 2 września 2024 r.

⁶¹⁶ Uchwała nr 36/2024 Zarządu NBP z dnia 4 grudnia 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad i trybu naliczania oraz utrzymywania rezerwy obowiązkowej, dalej: uchwała nr 36/2024.

lono dzień przetargu podstawowych operacji otwartego rynku na każdy poniedziałek⁶¹⁷ oraz – począwszy od 2 września 2024 r. – ograniczono liczbę podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w przetargach operacji dostrajających do banków posiadających status Dealera Rynku Pieniężnego⁶¹⁸.

W rezultacie wprowadzenia tych zmian, przez większość 2025 r. stawka POLONIA kształtowała się nieznacznie poniżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, siedemnastokrotnie przekraczając tę wartość. W roku 2025 średnie odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej NBP wyniosło 23 punktów bazowych i było niższe o 10 punktów bazowych niż w roku 2024.

Infografika 122. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Narodowy Bank Polski oddziaływał na kształtowanie się stawki POLONIA poprzez przeprowadzanie operacji otwartego rynku. Sprzedaż bonów pieniężnych przez Narodowy Bank Polski o rentowności równej stopie referencyjnej pozwalała na przyjmowanie nadwyżek płynności sektora bankowego, która mogłoby przyczynić się do spadku oprocentowania lokat międzybankowych. W 2025 r. Narodowy Bank Polski przeprowadził 53 przetargi na sprzedaż bonów pieniężnych w ramach operacji podstawowych z siedmiodniowym ter-

⁶¹⁷ <https://nbp.pl/zmiany-w-systemie-operacyjnym-polityki-pienieznej-nbp/>

⁶¹⁸ <https://nbp.pl/komunikat-dotyczacy-zmiany-w-zakresie-dostepu-do-dostajajacych-operacji-otwartego-ryнку/>

minem zapadalności⁶¹⁹ oraz 41 przetargów na sprzedaż bonów pieniężnych NBP w ramach operacji dostrajających, to jest o 12 mniej operacji dostrajających niż w roku 2024.

Średnia miesięczna wartość środków zaabsorbowanych w wyniku zakupu bonów pieniężnych przez banki w roku 2025, wyniosła 350 133 mln zł, z czego zakupionych w ramach operacji podstawowych wyniosła 340 883 mln zł, natomiast w ramach operacji dostrajających, dzięki wprowadzonym zmianom, wyniosła 9250 mln zł. Dodatkowo średnia miesięczna emisja bonów pieniężnych NBP w 2025 r. w porównaniu do średniej z 2024 r. była wyższa o 33 855 mln zł, to jest o 10,6%.

Największy wpływ na zwiększenie poziomu bonów pieniężnych NBP w 2025 r.⁶²⁰ miał skup netto walut obcych przez NBP w ramach umowy z Ministrem Finansów w związku z obsługą zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa (68 910 mln zł), wypłaty NBP z tytułu dyskonta bonów pieniężnych i odsetek od rezerwy obowiązkowej (23 311 mln zł), zmniejszenie wykorzystania operacji depozytowo-kredytowych na koniec dnia (5798 mln zł), rozliczenie pozostałych pozycji netto w wysokości (1648 mln zł) oraz spadek depozytów sektora publicznego (129 mln). Natomiast na zmniejszenie poziomu bonów pieniężnych NBP wpłynął przyrost poziomu pieniądza gotówkowego w obiegu (57 272 mln zł), rozliczenie zapadających obligacji zakupionych w ramach operacji strukturalnych outright⁶²¹ (29 038 mln zł) oraz wzrost środków na rachunkach bieżących i na rachunkach rezerwy obowiązkowej, które są rozliczane jako rezerwa obowiązkowa (7489 mln zł).

Koszty, jakie Narodowy Bank Polski poniósł w 2025 r. z tytułu emisji bonów pieniężnych, wyniosły 18 457 mln zł i były niższe o 1,4% niż w roku 2024, kiedy to wyniosły 18 712,4 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego w obszarze operacji otwartego rynku w 2025 r.

Rezerwa obowiązkowa

Zgodnie z *Założeniami PP*, głównym celem systemu rezerwy obowiązkowej było sprzyjanie realizacji celu operacyjnego polityki pieniężnej NBP, poprzez oddziaływanie w kierunku stabilizacji stawki POLONIA. System rezerwy obowiązkowej przewiduje uśredniony sposób utrzymywania środków na rachunkach bieżących banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w NBP, dając tym podmiotom niezależność decydowania o wysokości środków utrzymywanych z tego tytułu w NBP w ciągu poszczególnych dni miesiąca.

W roku 2025, począwszy od 10 lutego, zaczęła obowiązywać zmiana zasad wyznaczania okresów utrzymywania rezerwy obowiązkowej, która przesunęła rozpoczęcie okresu utrzymywania rezerwy obowiązkowej na drugi poniedziałek każdego miesiąca. W konsekwencji okresy utrzymywania rezerwy obowiązkowej rozpoczynały się najwcześniej

⁶¹⁹ Jeden przetarg na sprzedaż bonów pieniężnych w ramach operacji podstawowych był przeprowadzony z trzydniowym terminem zapadalności (07.02.2025-10.02.2025), jeden z terminem ośmiodniowym (14.04.2025-22.04.2025) oraz jeden z terminem sześciodniowym (22.04.2025-28.04.2025).

⁶²⁰ W ujęciu średniomiesięcznym grudzień 2025 r. do grudnia 2024 r.

⁶²¹ Operacje strukturalne typu outright (bezwarunkowe) to długoterminowe transakcje otwartego rynku, w których bank centralny kupuje od banków komercyjnych papiery wartościowe na własność, bez zobowiązania do ich odsprzedaży.

ósmego i najpóźniej czternastego dnia miesiąca, co istotnie zbliżyło dzień rozpoczęcia okresu utrzymania rezerwy obowiązkowej do dat wystąpienia przepływów pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym, to jest głównego czynnika ograniczającego skuteczność realizacji celu operacyjnego polityki pieniężnej, związanego z podwyższoną ostrożnością w zarządzaniu własnymi pozycjami płynnościowymi w szczególności przez banki. Wprowadzona przez Narodowy Bank Polski zmiana zasad wyznaczania okresów utrzymywania rezerwy obowiązkowej pozwoliła na istotne zredukowanie skali nadwyżki środków gromadzonych przez banki w Narodowym Banku Polskim, w trakcie okresu utrzymywania rezerwy, na ich rachunkach bieżących powyżej wymaganego poziomu rezerwy. W 2025 r. średnie przekroczenie wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej wyniosło 98,6 mln zł i spadło w stosunku do roku 2024 o 38 mln zł, tj. o 27,8%. W ten sposób ograniczony został wpływ tego podstawowego czynnika wywierającego presję na spadek ceny pieniądza na rynku międzybankowym, odzwierciedlanego między innymi w kształtowaniu się stawki POLONIA.

Średnioroczna wartość środków wymaganych z tytułu rezerwy obowiązkowej w 2025 r. wyniosła 82 192,9 mln zł i zwiększyła się o 10,5% w stosunku do wartości środków wymaganych z tytułu rezerwy obowiązkowej w 2024 r., kiedy to wynosiła 74 357,1 mln zł. Wzrost średniorocznej wartości środków wymaganych z tytułu rezerwy obowiązkowej w roku 2025 w stosunku do wartości środków wymaganych z tego tytułu w roku 2024 wynikał z wyższego poziomu środków stanowiących podstawę naliczania rezerwy obowiązkowej.

Łączna kwota odsetek zapłaconych przez NBP bankom i spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym z tytułu oprocentowania środków utrzymywanych w ramach rezerwy obowiązkowej wyniosła w 2025 r. 4193,8 mln zł i była niższa o 81,8 mln zł niż w roku 2024 (4275,6 mln zł). Spadek kosztów z tego tytułu był skutkiem sześciokrotnego obniżenia w roku 2025 stopy referencyjnej NBP z poziomu 5,75% do 4%.

W wystąpieniu po kontroli P/25/002 - Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2024 roku, NIK wskazała na zasadność przeanalizowania przez Radę możliwości obniżenia oprocentowania rezerwy obowiązkowej⁶²². Podczas czerwcowego posiedzenia RPP odbyła dyskusję na temat parametrów systemów rezerwy obowiązkowej stosowanych przez inne banki centralne oraz NBP. W wyniku przeprowadzonej analizy, Rada uznała, że sposób sparametryzowania systemów rezerwy obowiązkowej w poszczególnych krajach jest zróżnicowany, dostosowany do indywidualnych uwarunkowań i mechanizmów realizacji polityki pieniężnej przez banki centralne. Jednocześnie RPP nie sformułowała wniosków w zakresie zmiany parametrów systemu rezerwy obowiązkowej w Polsce.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego w 2025 r. w zakresie weryfikacji prawidłowości naliczenia i utrzymywania rezerwy obowiązkowej.

⁶²² W myśl § 2 uchwały nr 15/2013 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej oraz wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej wysokość oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej, utrzymywanej przez banki i SKOKi na rachunkach bieżących lub rachunkach rezerwy obowiązkowej wynosi 1,0 wysokości stopy referencyjnej określającej oprocentowanie podstawowych operacji otwartego rynku prowadzonych przez NBP.

Operacje depozytowo-kredytowe

W *Założeniach PP* określono, że wahania stawki POLONIA, mogły być również ograniczane za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. W ramach operacji kredytowych banki w razie potrzeby mogły krótkoterminowo uzupełnić swoją płynność, zaciągając kredyty w Narodowym Banku Polskim. Natomiast w ramach operacji depozytowych, banki lokowały wolne środki w Narodowym Banku Polskim na okresy jednodniowe.

W 2025 r. Narodowy Bank Polski udzielił 24 kredyty lombardowe w łącznej kwocie 755 mln zł, to jest o 684,4 mln zł więcej niż w roku 2024. Wszystkie kredyty lombardowe udzielone przez Narodowy Bank Polski w roku 2025 zostały spłacone w wymaganym terminie. Przychody Narodowego Banku Polskiego z tytułu odsetek od kredytów lombardowych, udzielonych w 2025 r., wyniosły 332,8 tys. zł.

W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego, Narodowy Bank Polski udzielał nieoprocentowanego kredytu technicznego. Średnie wykorzystanie tych kredytów kształtowało się w roku 2025 na poziomie 105 825,6 mln zł, to jest o 14,9% więcej niż w roku 2024, kiedy to wyniosło 92 083,4 mln zł. W roku 2025 wystąpił jeden przypadek braku spłaty kredytu technicznego do końca danego dnia operacyjnego i w związku z tym został on przekształcony w kredyt techniczny oprocentowany według stopy kredytu lombardowego i spłacony w następnym dniu operacyjnym. Odsetki z tego tytułu wyniosły 30 690,7 zł.

Narodowy Bank Polski w 2025 r. udzielał bankom również kredytów w euro. Średnie dzienne wykorzystanie kredytów w euro kształtowało się w 2025 r. na poziomie 316 mln euro i było wyższe niż w roku 2024 o 12,2%, kiedy to wynosiło 281,6 mln euro. Wszystkie śróddzienne kredyty w euro, udzielone w roku 2025, zostały spłacone w terminie.

Lokowanie nadwyżek wolnych środków przez banki w Narodowym Banku Polskim było możliwe w każdym dniu operacyjnym z terminami jednodniowymi. Dzięki wprowadzonym zmianom w systemie operacyjnym polityki pieniężnej, średni dzienny stan depozytów overnight złożonych przez banki w 2025 r. wyniósł 4204,8 mln zł i był niższy niż w roku 2024 (5153,1 mln zł) o 18,4%.

Suma kosztów poniesionych przez Narodowy Bank Polski z tytułu odsetek od depozytów overnight w 2025 r. wyniosła 185,9 mln zł i w stosunku do roku 2024 r. koszty te spadły o 31,5%.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła stabilizowanie sytuacji płynnościowej banków przez Narodowy Bank Polski za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. Działania te pozwoliły na ograniczenie skali wahań stawki POLONIA w 2025 r. i zapewnienie stabilności płynnościowej banków.

Polityka kursowa

Zgodnie z *Założeniami PP*, Narodowy Bank Polski kontynuował politykę płynnego kursu walutowego, nie wykluczał przy tym interwencji na rynku walutowym. W 2025 r. złoty umocnił się o 1,4% w stosunku do euro oraz o 13% w stosunku do dolara amerykańskiego.

Wystąpiła również mniejsza zmienność kursu złotego wobec euro oraz dolara amerykańskiego niż w roku 2024 r.

W 2025 r., podobnie jak w latach poprzednich, kurs złotego znajdował się pod wpływem zarówno czynników globalnych jak i krajowych.

Dominującą kategorią wpływającą na międzynarodowe uwarunkowania rynkowe w roku 2025 były uwarunkowania polityczne (między innymi polityka handlowa Stanów Zjednoczonych), jak również czynniki geopolityczne związane z trwającą wojną w Ukrainie, których intensywność stopniowo się zmieniała na przestrzeni roku. Nasilające się oczekiwania na zawieszenie konfliktu i wypracowanie porozumienia pokojowego wspierały złotego w pierwszych miesiącach 2025 r. Okresowo, wraz ze zmianą dynamiki negocjacji pokojowych, wpływ oczekiwań malał. Jednak pod koniec roku, wobec intensyfikacji wysiłków dyplomatycznych, wpływ tego czynnika ponownie zyskał na znaczeniu w Europie Środkowej. Pozostałe czynniki geopolityczne, związane z konfliktami (na przykład na Bliskim Wschodzie) nie miały trwałego wpływu na kurs złotego.

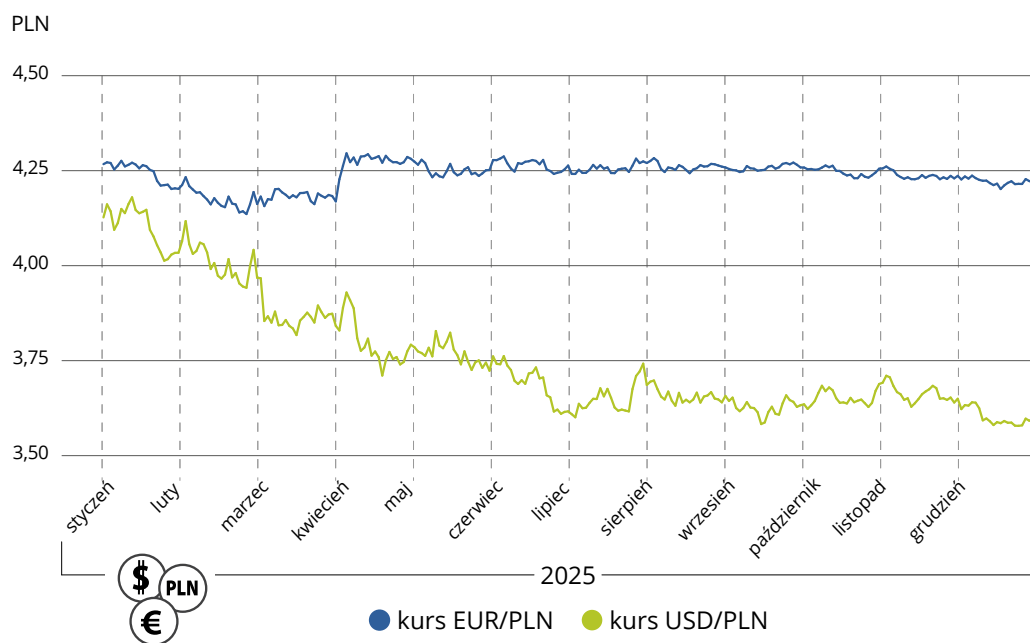
Wsparcie dla złotego stanowiły pozytywne krajowe uwarunkowania makroekonomiczne. Stabilizująco na kurs złotego oddziaływała mniejsza niepewność w zakresie kształtowania się procesów inflacyjnych, wynikająca w szczególności ze stopniowego spadku dynamiki cen i jej powrotu do celu inflacyjnego. Dodatkowo, publikowane dane ekonomiczne z krajowej gospodarki były w dużym stopniu zgodne z oczekiwaniami rynkowymi. W efekcie nie stanowiły one źródła podwyższonej zmienności rynkowej wynikającej z reakcji aktywów, co wspierało stabilizację kursu EUR/PLN oraz spadek jego miar zmienności. Jednocześnie, wraz z nasilaniem się oczekiwań rynkowych, a następnie stopniowym obniżaniem stóp procentowych NBP, istotnemu ograniczeniu uległ dysparytet stóp procentowych w Polsce⁶²³. Ograniczało to atrakcyjność inwestycyjną polskiej waluty oraz oddziaływało na mniejsze zainteresowanie wykorzystaniem złotego w strategiach typu carry trade⁶²⁴, między innymi w porównaniu do innych, wyżej oprocentowanych walut.

W 2025 r. Narodowy Bank Polski nie dokonywał interwencji walutowych. Odnotowano jeden przypadek zmiany kursu EUR/PLN spełniającej kryterium zaburzenia na rynku walutowym. Kurs złotego na przestrzeni roku 2025 uległ jednak umocnieniu wobec euro, a umiarkowane okresowe wzrosty zmienności nie stanowiły, w opinii NBP, zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej i finansowej Polski i w związku z tym NBP nie podejmował interwencji walutowych.

⁶²³ Zarówno względem głównych gospodarek (w szczególności strefy euro i Stanów Zjednoczonych), jak też w porównaniu do krajów regionu CE-3, to jest Polski, Czech i Węgier.

⁶²⁴ Carry trade – strategia inwestycyjna bazująca na wykorzystaniu różnic w oprocentowaniu kapitału. Polega na pożyczaniu pieniędzy na niski procent z przeznaczeniem na inwestycję o wyższym oprocentowaniu.

Infografika 123. Kształtowanie się kursu złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji przez Narodowy Bank Polski zadań z zakresu polityki kursowej w 2025 r.

ANEKSY

1. Zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych oraz instytucji gospodarki budżetowej wraz z ocenami.
2. Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2025 r.



Aneks nr 1

Zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych oraz instytucji gospodarki budżetowej wraz z ocenami

Numer i nazwa części	Ocena ¹				Departament/Delegatura
	2022	2023	2024	2025	
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	P	P	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
02 – Kancelaria Sejmu	P	P	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
03 – Kancelaria Senatu	P	P	-	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
04 – Sąd Najwyższy	P	P	P	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	P	P	P	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
06 – Trybunał Konstytucyjny	O	P	-	O	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	P	O	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	P	-	P	P	Departament Spraw Społecznych
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	P	P	O	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	P	P	P	P	Departament Spraw Społecznych
13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	P	N	-	O	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
14 – Rzecznik Praw Dziecka	P	N	P	P	Departament Spraw Społecznych
15 – Sądy powszechne	P	O	P	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
15/05 – Sąd Apelacyjny w Poznaniu	-	-	-	P	Wielkopolska Delegatura NIK w Poznaniu
15/12 – Sąd Apelacyjny w Szczecinie	-	-	-	P	Zachodniopomorska Delegatura NIK w Szczecinie

Numer i nazwa części	Ocena ¹				Departament/Delegatura
	2022	2023	2024	2025	
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	O	O	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	P	O	O	P	Departament Spójności i Infrastruktury
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	P	P	O	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
20 – Gospodarka	P	P	P	P	Departament Rozwoju i Gospodarki
21 – Gospodarka morska	P	P	P	P	Departament Spójności i Infrastruktury
22 – Gospodarka wodna	P	O	O	O	Departament Zasobów Naturalnych
23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	P	-	-	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	P	P	P	P	Departament Spraw Społecznych
25 – Kultura fizyczna	P	P	P	P	Departament Spraw Społecznych
27 – Informatyzacja	O	O	P	P	Departament Spójności i Infrastruktury
28 – Szkolnictwo wyższe i nauka	P	P	P	P	Departament Rozwoju i Gospodarki
29 – Obrona narodowa	O	N	O	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
30 – Oświata i wychowanie	O	P	P	P	Departament Spraw Społecznych
31 – Praca	P	O	P	P	Departament Spraw Społecznych
32 – Rolnictwo	P	O	P	P	Departament Zasobów Naturalnych
33 – Rozwój wsi	P	P	P	P	Departament Zasobów Naturalnych
34 – Rozwój regionalny	P	P	P	P	Departament Spójności i Infrastruktury

Numer i nazwa części	Ocena ¹				Departament/Delegatura
	2022	2023	2024	2025	
37 – Sprawiedliwość	O	O	P	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
39 – Transport	P	P	P	P	Departament Spójności i Infrastruktury
41 – Środowisko	O	O	O	O	Departament Zasobów Naturalnych
42 – Sprawy wewnętrzne	O	O	P	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
44 – Zabezpieczenie społeczne	P	O	P	P	Departament Spraw Społecznych
45 – Sprawy zagraniczne	O	O	P	O	Departament Finansów i Spraw Publicznych
46 – Zdrowie	O	O	O	P	Departament Spraw Społecznych
47 – Energia	P	P	P	P	Departament Rozwoju i Gospodarki
48 – Gospodarka surowcami energetycznymi	O	P	P	P	Departament Rozwoju i Gospodarki
49 – Urząd Zamówień Publicznych	P	-	-	P	Departament Rozwoju i Gospodarki
51 – Klimat	O	O	O	O	Departament Zasobów Naturalnych
53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	P	-	-	P	Departament Rozwoju i Gospodarki
54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	O	P	P	P	Departament Spraw Społecznych
55 – Aktywa państwowe	P	P	-	P	Departament Rozwoju i Gospodarki
56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne	P	P	P	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	P	P	P	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
58 – Główny Urząd Statystyczny	P	P	P	p	Departament Finansów i Spraw Publicznych
59 – Agencja Wywiadu	P	P	P	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego

Numer i nazwa części	Ocena ¹				Departament/Delegatura
	2022	2023	2024	2025	
60 – Wyższy Urząd Górniczy	P	-	O	P	Departament Rozwoju i Gospodarki
63 – Rodzina	P	N	P	P	Departament Spraw Społecznych
65 – Polski Komitet Normalizacyjny	O	P	P	P	Departament Rozwoju i Gospodarki
66 – Rzecznik Praw Pacjenta	O	O	O	P	Departament Spraw Społecznych
68 – Państwowa Agencja Atomistyki	P	-	P	P	Departament Rozwoju i Gospodarki
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	P	P	P	P	Departament Zasobów Naturalnych
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	P	P	P	P	Departament Spraw Społecznych
75 – Rządowe Centrum Legislacji	P	-	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa	P	P	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
79 – Obsługa długu Skarbu Państwa	P	P	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
81 – Rezerwa ogólna	O	O	O	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	P	P	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
83 – Rezerwy celowe	P	O	P	O	Departament Finansów i Spraw Publicznych
84 – Środki własne Unii Europejskiej	P	P	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
85/02 – Województwo dolnośląskie	O	O	O	P	Dolnośląska Delegatura NIK we Wrocławiu
85/06 – Województwo lubelskie	O	P	O	P	Lubelska Delegatura NIK w Lublinie
85/10 – Województwo łódzkie	O	O	P	P	Łódzka Delegatura NIK w Łodzi
85/12 – Województwo małopolskie	O	P	P	P	Małopolska Delegatura NIK w Krakowie

Numer i nazwa części	Ocena ¹				Departament/Delegatura
	2022	2023	2024	2025	
85/16 – Województwo opolskie	P	P	P	P	Opolska Delegatura NIK w Opolu
85/18 – Województwo podkarpackie	P	P	P	P	Podkarpacka Delegatura NIK w Rzeszowie
85/24 – Województwo śląskie	O	O	O	P	Śląska Delegatura NIK w Katowicach
85/26 – Województwo świętokrzyskie	P	P	P	P	Świętokrzyska Delegatura NIK w Kielcach
87 – Dochody budżetu środków europejskich	P	P	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	P	P	P	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
89 – Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15	P	O	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	P	P	P	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	O	O	O	O	Departament Finansów i Spraw Publicznych

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2022-2025 Najwyższa Izba Kontroli stosowała następujące oceny: pozytywna (P), negatywna (N). W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosowano ocenę w formie opisowej (O).

Nazwa	Ocena ¹				Departament/ Delegatura
	2022	2023	2024	2025	
Agencja Mienia Wojskowego	-	-	-	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	P	P	P	P	Departament Zasobów Naturalnych
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	P	O	P	P	Departament Zasobów Naturalnych
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	P	P	P	P	Departament Zasobów Naturalnych
Fundusz Administracyjny	P	P	P	P	Departament Zasobów Naturalnych
Fundusz Emerytalno-Rentowy	P	P	P	P	Departament Zasobów Naturalnych
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	-	-	P	P	Departament Zasobów Naturalnych
Fundusz Emerytur Pomostowych	P	P	P	P	Departament Spraw Społecznych
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	P	P	P	P	Departament Spraw Społecznych
Fundusz Rezerwy Demograficznej	-	-	-	P	Departament Spraw Społecznych
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	P	O	P	P	Departament Spraw Społecznych
Fundusz Kompensacyjny Badań Klinicznych	-	P	P	P	Departament Spraw Społecznych
Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych	P	-	N	P	Departament Spraw Społecznych
Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych	-	-	N	P	Departament Spraw Społecznych
Fundusz Wsparcia Policji	O	P	-	P	Departament Bezpieczeństwa Narodowego
Fundusz Pracy	P	P	P	P	Departament Spraw Społecznych
Fundusz Medyczny	N	N	O	P	Departament Spraw Społecznych
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	P	P	-	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
Polska Agencja Nadzoru Audytowego	-	-	-	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
Zakład Ubezpieczeń Społecznych – państwowa osoba prawna	P	P	P	P	Departament Spraw Społecznych
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	O	O	O	O	Departament Zasobów Naturalnych

Nazwa	Ocena ¹				Departament/ Delegatura
	2022	2023	2024	2025	
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	P	O	O	O	Departament Zasobów Naturalnych
Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia	-	-	-	O	Mazowiecka Delegatura NIK w Warszawie
Centrum Zakupów dla Sądownictwa	-	-	-	P	Małopolska Delegatura NIK w Krakowie

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2022-2025 Najwyższa Izba Kontroli stosowała następujące oceny: pozytywna (P), negatywna (N). W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosowano ocenę w formie opisowej (O).

Aneks nr 2

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2025 r.

1. 12. Terenowy Oddział Lotniskowy w Warszawie
2. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
3. Agencja Mienia Wojskowego
4. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
5. Agencja Uzbrojenia
6. Agencja Wywiadu
7. Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala
8. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
9. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
10. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta w Warszawie
11. Centralne Biuro Antykorupcyjne
12. Centralny Zarząd Służby Więziennej
13. Centrum Unijnych Projektów Transportowych W Warszawie
14. Centrum Zakupów dla Sądownictwa - Instytucja Gospodarki Budżetowej w Krakowie
15. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
16. Drugi Urząd Skarbowy w Gdańsku
17. Faster Sp. z o.o. sp. k.
18. Faster Wash Sp. z o.o.
19. Główny Inspektorat Farmaceutyczny w Warszawie
20. Główny Urząd Statystyczny
21. Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych
22. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu
23. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
24. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
25. Kancelaria Sejmu
26. Kancelaria Senatu
27. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
28. Koleje Dolnośląskie S.A. w Legnicy
29. Koleje Małopolskie Sp. z o.o.
30. Koleje Mazowieckie – KM Sp. z o.o.
31. Komenda Główna Policji
32. Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku
33. Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy
34. Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku

35. Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim
36. Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie
37. Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie
38. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu
39. Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu
40. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
41. Krajowe Biuro Wyborcze
42. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Koninie
43. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Słupsku
44. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Szczecinie
45. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura we Włocławku
46. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
47. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
48. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
49. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
50. Miejska Komunikacja Samochodowa w Jaśle Sp. z o.o.
51. Miejski Zakład Komunikacji w Nysie Sp. z o.o.
52. Miejski Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o. w Żaganiu
53. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. w Poznaniu
54. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. we Wrocławiu
55. Ministerstwo Aktywów Państwowych
56. Ministerstwo Cyfryzacji
57. Ministerstwo Edukacji Narodowej
58. Ministerstwo Energii
59. Ministerstwo Finansów
60. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
61. Ministerstwo Infrastruktury
62. Ministerstwo Klimatu i Środowiska
63. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
64. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
65. Ministerstwo Obrony Narodowej
66. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
67. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
68. Ministerstwo Rozwoju i Technologii
69. Ministerstwo Sportu i Turystyki
70. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
71. Ministerstwo Spraw Zagranicznych

72. Ministerstwo Sprawiedliwości
73. Ministerstwo Zdrowia
74. Naczelny Sąd Administracyjny
75. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
76. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
77. Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
78. Państwowa Agencja Atomistyki
79. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy
80. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
81. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
82. Pierwszy Urząd Skarbowy Łódź-Bałuty
83. Pierwszy Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej
84. Pierwszy Urząd Skarbowy w Lublinie
85. Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu
86. Pierwszy Urząd Skarbowy w Szczecinie
87. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
88. Podlaska Komunikacja Samochodowa NOVA S.A. w Białymstoku
89. Polska Agencja Nadzoru Audytowego
90. Polski Komitet Normalizacyjny
91. Prokuratura Krajowa w Warszawie
92. Prokuratura Okręgowa w Łomży
93. Prokuratura Okręgowa Warszawa-Praga w Warszawie
94. Prokuratura Regionalna w Białymstoku
95. Prokuratura Regionalna w Warszawie
96. Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Poznaniu S.A.
97. Rządowe Centrum Legislacji
98. Sąd Apelacyjny w Poznaniu
99. Sąd Apelacyjny w Szczecinie
100. Sąd Najwyższy w Warszawie
101. Sąd Okręgowy w Koninie
102. Sąd Okręgowy w Koszalinie
103. Sąd Rejonowy w Koninie
104. Sąd Rejonowy w Szczecinku
105. Służba Ochrony Państwa
106. Starostwo Powiatowe w Drawsku Pomorskim
107. Starostwo Powiatowe w Nysie
108. Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim

109. Starostwo Powiatowe w Raciborzu
110. Starostwo Powiatowe w Słupsku
111. Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli
112. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
113. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
114. Trybunał Konstytucyjny
115. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
116. Urząd Miasta i Gminy Łagów
117. Urząd Gminy Podegrodzie
118. Urząd Gminy w Głusku
119. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
120. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
121. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi
122. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku
123. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie
124. Urząd Danych Osobowych w Warszawie
125. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
126. Urząd Państwowej Komisji ds. przeciwdziałania wykorzystywaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15
127. Urząd Skarbowy Karków-Prądnik
128. Urząd Skarbowy Poznań-Winogrady w Poznaniu
129. Urząd Skarbowy Warszawa-Bemowo
130. Urząd Skarbowy Wrocław-Psie Pole we Wrocławiu
131. Urząd Zamówień Publicznych
132. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Katowicach
133. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Kielcach
134. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie
135. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Lublinie
136. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Łodzi
137. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Opolu
138. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Rzeszowie
139. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny we Wrocławiu
140. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
141. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
142. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
143. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Katowicach
144. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Kielcach

- 145. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie
- 146. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Lublinie
- 147. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi
- 148. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Opolu
- 149. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu
- 150. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków z siedzibą w Przemyśle
- 151. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
- 152. Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
- 153. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala w Warszawie
- 154. Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy
- 155. Zielonogórski Związek Powiatowo-Gminny
- 156. Związek Powiatowo-Gminny „Garwolińskie Przewozy Gminno-Powiatowe”
- 157. Związek Powiatowo-Gminny pod nazwą „Jedźmy Razem”