



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KAP.410.1.9.2025

Jacek Chlebny
Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 05 – Naczelny Sąd
Administracyjny

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Naczelny Sąd Administracyjny, ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5, 00-011 Warszawa (dalej: NSA).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Chlebny, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: Prezes NSA) od 18 lutego 2022 r. (akta kontroli str. 1776, 1779)
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024 ¹ . W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Maciej Bukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/20/2025 z 8 stycznia 2025 r. 2. Małgorzata Remlinger-Wiaderek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/21/2025 z 8 stycznia 2025 r. (akta kontroli str. 1, 2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2024 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 05 – Naczelny Sąd Administracyjny³ oraz ocena wykonania planu finansowego NSA (dysponenta III stopnia). Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych, – prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych, – nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach
--------------	--

¹ Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122, ze zm.); dalej: ustawa budżetowa.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

³ Dysponentem części budżetowej 05 – Naczelny Sąd Administracyjny jest Prezes NSA będący jednocześnie dysponentem środków budżetowych III stopnia.

publicznych⁴ (dalej: ufp), w tym nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek⁵.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

- Zakres kontroli
- Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
 - kontroli prawidłowości przeniesień planowanych wydatków dokonywanych w części 05 w trakcie roku budżetowego,
 - kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
 - kontroli przestrzegania ustalonych dla części 05 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
 - szczegółowej analizy wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych NSA (dysponenta III stopnia),
 - szczegółowej analizy wydatków ponoszonych na usługi doradcze i eksperckie,
 - analizy stanu zobowiązań,
 - przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla NSA (dysponenta III stopnia),
 - szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
 - analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
 - analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
 - analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa przez podległe jednostki finansowane w ramach części 05 – Naczelnny Sąd Administracyjny.

W 2024 r. w części 05 nie realizowano wydatków na projekty finansowane w ramach budżetu środków europejskich.

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

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

- Ocena ogólna** Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 05 – Naczelnny Sąd Administracyjny.
- Uzasadnienie oceny ogólnej W wyniku kontroli 7,9% zrealizowanych wydatków NSA dysponenta III stopnia (2,2% wydatków części 05) stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

⁵ Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego podlega 16 dysponentów środków budżetowych III stopnia (prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych).

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne roczne sprawozdania budżetowe za 2024 r. oraz sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), które zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów oraz NSA (dysponenta III stopnia). Badanie ksiąg rachunkowych prowadzonych przez dysponenta III stopnia - NSA nie wykazało nieprawidłowości.

Stosowane przez dysponenta części 05 mechanizmy nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, były skuteczne.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2024 r.⁸ dochody budżetu państwa w części 05 zostały zaplanowane w kwocie 49 950,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w wysokości 53 661,3 tys. zł, tj. wyższe o 7,4% niż kwota planowana. Pochodziły one głównie z wpływów z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowań przed sądami administracyjnymi (46 772,5 tys. zł) oraz ze spłat oprocentowanych pożyczek (część tych spłat nie była planowana) udzielonych sędziom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych (3923,5 tys. zł).

W porównaniu do 2023 r. wykonane dochody w 2024 r. były niższe o 5,9% (o 3355,1 tys. zł), głównie w związku z niższymi wpływami ze spłat oprocentowanych pożyczek udzielonych sędziom na zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych (o 1452,0 tys. zł) oraz niższymi wpływami z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (o 1225,9 tys. zł).

Zrealizowane w NSA (dysponent III stopnia) dochody w 2024 r. wyniosły 2198,9 tys. zł i były wyższe od planowanych o 6,1% (o 126,9 tys. zł). Wynikało to m.in. z wyższych wpływów ze spłat oprocentowanych pożyczek udzielonych sędziom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych. W porównaniu do 2023 r. dochody w 2024 r. były niższe o 37,4% (o 1315,5 tys. zł), głównie w związku z niższymi wpływami z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (o 760,7 tys. zł), z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (o 288,7 tys. zł) oraz z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowań przed sądami administracyjnymi (o 156,2 tys. zł).

Na koniec 2024 r., według rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 05 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 7466,9 tys. zł, w tym zaległości netto stanowiły 401,5 tys. zł. W porównaniu z rokiem 2023 należności ogółem były wyższe o 3585,8 tys. zł, tj. o 92,4%, a zaległości netto niższe o 62,1 tys. zł, tj. o 13,4%. Wzrost należności

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Plan dochodów budżetowych w części 05 ujęto w ustawie budżetowej na rok 2024. Plan ten pozostał na tym samym poziomie po nowelizacji ustawy budżetowej, wprowadzonej ustawą z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 1754).

wynikał głównie z rozliczenia zużycia energii elektrycznej w roku poprzednim⁹ (3033,1 tys. zł dotyczy dysponenta III stopnia) i naliczeniem odsetek od należności spornych w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym (dalej: WSA) w Warszawie (34,9 tys. zł). Spadek poziomu zaległości spowodowany był głównie skierowaniem należności z tytułu kar umownych na drogę postępowania sądowego oraz spłatą grzywien¹⁰.

(akta kontroli str. 64–66, 69, 74–77, 246, 247, 258, 269, 740, 743, 964–974, 2266)

Na koniec 2024 r. w NSA (u dysponenta III stopnia) wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 6225,3 tys. zł, w tym zaległości netto stanowiły 2,0 tys. zł (w 2023 r. zaległości te nie wystąpiły). W porównaniu z 2023 r. należności były wyższe o 3543,0 tys. zł (tj. o 132,1%), m.in. z powodu naliczenia odsetek od zaległych należności (557,6 tys. zł). Przyczyną powstania w 2024 r. zaległości netto była tocząca się sprawa dłużnika, który po jej zakończeniu uregulował w 2025 r. zasądzone koszty zastępstwa procesowego i odsetki.

(akta kontroli str. 64, 66, 69, 77, 78, 246, 247, 258, 269, 1817–1982, 2204–2264, 2267, 2274–2279, 2285)

OBSZAR

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2024 r. w części 05 zostały zrealizowane w kwocie 806 582,2 tys. zł, co stanowiło 92,1% planu po zmianach (876 120,0 tys. zł)¹¹. W porównaniu do roku 2023 kwota wydatków wzrosła o 109 055,4 tys. zł, tj. o 15,6%.

Wydatki zrealizowane w 2024 r. w NSA (dysponenta III stopnia) wyniosły 225 871,2 tys. zł, co stanowiło 89,2% planu po zmianach (253 112,7 tys. zł). Wydatki te były o 44 772,6 tys. zł (24,7%) wyższe niż w 2023 r.

Szef Kancelarii Prezesa NSA¹² wyjaśnił, że wzrost wydatków w porównaniu do roku 2023, związany był głównie ze wzrostem wynagrodzeń pracowników NSA (pracowników nieobjętych mnożnikiem, asystentów sędziów) oraz waloryzacją wynagrodzeń i uposażeń sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych, a także ze zwiększonymi pozapłacowymi wydatkami bieżącymi (z powodu m.in. kompleksowego remontu pomieszczeń w budynku sądowym NSA przy ul. Jasnej 2/4).

(akta kontroli str. 88, 89, 151, 236–238, 248–250, 259, 260, 272, 273, 280–289, 740, 741, 745, 766–769, 874–949, 1983, 1984, 2265)

Dysponent części 05, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 raz ust. 3 pkt 2 ufp, po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych, podjął dziewięć decyzji o blokowaniu wydatków¹³ na łączną kwotę 47 374,0 tys. zł, tj. 5,4% pierwotnego planu finansowego. Głównymi przyczynami dokonania blokad były:

⁹ Dotyczy to różnicy cen energii zakupionej od dostawcy rezerwowego, a stawkami umownymi od dostawcy, który zaprzestał świadczenia dostawy.

¹⁰ Grzywny dotyczyły m.in. nieprzekazania do sądu skargi w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej oraz przewlekłego prowadzenia postępowania sądowego.

¹¹ Plan wydatków budżetowych w części 05 ujęty w ustawie budżetowej na rok 2024 pozostał na tym samym poziomie po nowelizacji ww. ustawy.

¹² Dalej: Szef Kancelarii.

¹³ Zarządzenia Prezesa NSA: nr 38 i 39 z 3 października 2024 r., nr 45 i 46 z 13 listopada 2024 r., nr 49 z 10 grudnia 2024 r., nr 52 z 13 grudnia 2024 r., nr 54 z 20 grudnia 2024 r., nr 55 i 56 z 23 grudnia 2024 r.

- nieobsadzenie wakatów sędziowskich i asesorskich wskutek wieloinstancyjnych procedur weryfikacji kandydatów przez organy władzy sądowniczej i publicznej oraz mniejsza liczba (od planowanej) wypłat odpraw emerytalnych dla sędziów, którzy w 2024 r. skorzystali z przysługującego im prawa do przejścia w stan spoczynku (36 122,0 tys. zł),
- niższe zapotrzebowanie na oprocentowane pożyczki na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych (4177,0 tys. zł),
- unieważnienie postępowań na: zakup mebli do remontowanego budynku sądowego NSA (1571,0 tys. zł) oraz modernizację systemu oświetlenia w budynku NSA i systemu kontroli dostępu do budynków NSA (2803,0 tys. zł).

Szczegółową kontrolą objęto dwie decyzje na łączną kwotę 5313,0 tys. zł¹⁴ (tj. 11,2% łącznej kwoty zablokowanych środków). Stwierdzono, że zostały one podjęte niezwłocznie po powzięciu informacji, że środki nie zostaną wykorzystane. Informację o dokonaniu blokad objętych kontrolą wprowadzono do systemu TREZOR w dniu podjęcia decyzji o blokadzie.

(akta kontroli str. 3-5, 7, 9-11, 19, 25-28, 159, 160, 210-230, 740-743, 769-777, 950-963, 1720-1725, 1728-1775, 1983, 1986, 1987)

Ustalono, że dysponent części 05 z zaplanowanych wydatków na 2024 r. (876 120,0 tys. zł) i po dokonaniu blokad (47 374,0 tys. zł) dysponował kwotą 828 746,0 tys. zł, z której do końca roku wydano 806 582,2 tys. zł (kwota wykazana w rocznym sprawozdania RB-28 dysponenta cz. 05). Odnośnie pozostałej niewykorzystanej i nieobjętej blokadą kwoty 22 163,8 tys. zł Szef Kancelarii wyjaśnił m.in., że *ze względu na istotne okoliczności wynikające z obciążenia budżetu sądownictwa administracyjnego roszczeniami z tytułu pozwów składanych przez sędziów, sędziów w stanie spoczynku, asesorów i referendarzy sądowych o wypłatę wyrównania wynagrodzenia za lata 2021-2022 wraz z odsetkami, a także w części przypadków z kosztami zastępstwa procesowego, dysponent części zobligowany był do zabezpieczenia tych roszczeń. Roszczenia z tytułu wynagrodzeń i uposażeń na koniec grudnia 2024 r. sięgały 9 mln zł, natomiast potencjalne odsetki od tych roszczeń wynosiły około 2,3 mln zł. Wykonanie wyroków w I instancji w ramach rygoru natychmiastowej wykonalności oraz wyroków prawomocnych, w celu naliczenia jak najniższych odsetek, realizowane było w sposób bieżący i miało miejsce praktycznie do ostatnich dni ubiegłego roku. Należy przy tym dodać, że nie było możliwe oszacowanie potencjalnych wydatków do końca roku z tego tytułu, z uwagi na skalę pozwów i ich zróżnicowanie ze względu na obowiązującą rejonizację.*

(akta kontroli str. 259, 260, 740-742, 770-773, 1720-1725, 1983, 1986, 1987)

W 2024 r. dysponent części 05 budżetu państwa nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów wiążącego polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, ani na Fundusz Pomocy.

(akta kontroli str. 19, 25, 1983)

¹⁴ Zarządzenia nr 49 Prezesa NSA z 10 grudnia 2024 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków na 2024 r. na kwotę 4697,0 tys. zł (z tego w ramach rozdziału 75102 54000 – 1571,0 tys. zł i §6060 – 3126,0 tys. zł) oraz zarządzenie nr 52 Prezesa NSA z 13 grudnia 2024 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków na 2024 r. na kwotę 616,0 tys. zł (rozdział 75102 §6060).

W 2024 r. w części 05 nie zwiększono planu wydatków środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych. Dysponent części 05 nie korzystał ani nie udzielał dotacji w 2024 r.

(akta kontroli str. 1983, 2312)

Wydatki w części 05 według grup ekonomicznych przedstawiały się następująco:

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 121 964,0 tys. zł (15,1% wydatków w części 05), co stanowiło 92,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2023 r. (102 554,4 tys. zł) wydatki te były wyższe o 19 409,6 tys. zł, tj. o 18,9% głównie z powodu zwiększenia uposażeń sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych w związku z ich waloryzacją.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 670 883,1 tys. zł (83,2% wydatków w części 05), co stanowiło 92,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2023 r. (564 650,5 tys. zł) wydatki były wyższe o 106 232,6 tys. zł, tj. o 18,8% głównie z powodu wzrostu cen usług ochrony osób, mienia oraz usług porządkowych, wzrostu kosztów utrzymania zwiększonej powierzchni sądowej NSA, po przejęciu budynku przy ul. Jasnej 2/4 w Warszawie (po WSA w Warszawie) i dodatkowych kosztów związanych z potrzebą wyremontowania jego pomieszczeń i zapewnienia w nim ww. usług.

Dominującą pozycją w tej grupie wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Wydatki na wynagrodzenia w części 05 w 2024 r. wyniosły 554 960,0 tys. zł, co stanowiło 93,2% planu po zmianach (595 375,1 tys. zł). W porównaniu do 2023 r. wydatki te były wyższe o 90 176,6 tys. zł (o 19,4%). Wydatki na wynagrodzenia stanowiły 68,8% wydatków w części 05.

W NSA (dysponent III stopnia) wydatki na wynagrodzenia wyniosły 138 998,7 tys. zł i stanowiły 91,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2023 r. były wyższe o 25 764,7 tys. zł, tj. o 22,8%.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał głównie z waloryzacji wynagrodzeń sędziów, asystentów sędziów, urzędników oraz pozostałych pracowników.

(akta kontroli str. 88-90, 236-238, 248-250, 259, 260, 272, 273, 280-289, 740-745, 762-782, 1983, 1984)

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostce budżetowej od początku roku do końca IV kwartału 2024 r., sporządzonego przez dysponenta części 05, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w części 05 w 2024 r. wyniosło 17 894,3 zł. W porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2023 r. (15 214,5 zł) było wyższe o 2 679,8 zł, tj. o 17,6%. Przeciętne zatrudnienie¹⁵ w 2024 r. w części 05 wyniosło 2349 osób i było o 33 osoby wyższe, niż w 2023 r. Wzrost wynikał głównie ze zwiększenia zatrudnienia w grupie asystentów sędziów (17) o 21 etatów. Nie został przekroczony stan zatrudnienia na 2024 r. oraz limity wydatków na wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 19-21, 31-36, 231, 234, 1983, 1987)

W NSA w 2024 r. (dysponent III stopnia) zawarł umowy zlecenia z 92 osobami (w tym 64 z własnymi pracownikami). W 2024 r. z tytułu wszystkich ww. umów poniesione zostały wydatki w kwocie 365,4 tys. zł. W porównaniu z 2023 r. liczba

¹⁵ Według sprawozdania Rb-70, w przeliczeniu na pełne etaty.

zawartych umów wzrosła o jedną umowę, tj. o 1,1%, (w tym o pięć umów z własnymi pracownikami), a wysokość wydatków o 35,2 tys. zł (o 10,7%).

(akta kontroli str. 19, 22, 23, 30, 88, 89, 282, 290, 291, 636-739, 1983, 1985, 1986)

Szczegółowym badaniem objęto 12 umów zleceń, na które w 2024 r. poniesiono wydatki w łącznej kwocie 47,3 tys. zł. W ramach ww. umów badaniem objęto osiem umów zawartych z własnymi pracownikami (16,9 tys. zł), które dotyczyły m.in. przeprowadzenia szkolenia, wykonania korekt redakcyjnych oraz cztery umowy zawarte z podmiotami zewnętrznymi (30,4 tys. zł) na m.in. prowadzenie nadzoru nad infrastrukturą techniczną budynku NSA, uporządkowanie i archiwizację dokumentacji przekazanej do zakładowego archiwum NSA.

W wyniku badania stwierdzono, że umowy (w tym z pracownikami NSA) były zawierane prawidłowo, w przypadkach zaistnienia uzasadnionych okoliczności.

(akta kontroli str. 19, 22, 23, 88, 89, 282, 290, 291, 637-739, 1983, 1985, 1986, 1988-2030)

Wydatki majątkowe w 2024 r. w części 05 zrealizowano w łącznej kwocie 13 735,1 tys. zł (1,7% wydatków w części 05), co stanowiło 70,0% planu po zmianach (19 627,0 tys. zł). W porównaniu do roku 2023 nastąpił spadek wydatków o 16 586,7 tys. zł, tj. o 54,7%. Na powyższy poziom wykonania planu wydatków majątkowych główny wpływ miało niezrealizowanie trzech zadań inwestycyjnych. W przypadku dwóch z nich (zaplanowanych przez dysponenta III stopnia) unieważniono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹⁶. W trzecim przypadku odstąpiono od realizacji umowy, z powodu niewykonania przedmiotu umowy w ustalonym terminie oraz braku możliwości wykonania zadania w 2024 r.¹⁷

Dysponent III stopnia zaplanował wydatki majątkowe w kwocie 15 320,0 tys. zł (plan po zmianach), które były wyższe o 150,0%, niż w 2023 r. (6127,0 tys. zł), z powodu realizacji większej liczby zadań w 2024 r. Łącznie wydatkowano 9880,2 tys. zł, tj. 64,5% planu po zmianach¹⁸, a w 2023 r. poziom ten wynosił 72,3%.

W pierwotnym planie wydatków majątkowych NSA (dysponenta III stopnia) ujętych zostało 14 zadań inwestycyjnych¹⁹ na łączną kwotę 15 462,0 tys. zł. W trakcie roku wprowadzono siedem²⁰ nowych zadań o łącznej wartości

¹⁶ Dotyczyło to zadania polegającego na wykonaniu modernizacji oświetlenia awaryjnego w budynku NSA przy ul. Boduena 3/5 w Warszawie (unieważnienie z powodu niezłożenia żadnej oferty) oraz zakupu systemu kontroli dostępu (unieważnienie z powodu wysokiej ceny, przekraczającej zaplanowaną kwotę na sfinansowanie zadania).

¹⁷ Zadanie dotyczyło zakupu i montażu instalacji fotowoltaicznej w WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

¹⁸ Z tego: w § 6050 wydatkowano 4695,2 tys. zł, tj. 52,3% planu po zmianach, w § 6060 wydatkowano 5185,0 tys. zł, tj. 88,7% planu po zmianach.

¹⁹ Były to zadania: komputeryzacja; informatyzacja postępowania sądowo-administracyjnego; modernizacja systemu oświetlenia awaryjnego w budynku NSA; modernizacja systemu inteligentnego zarządzania budynkiem (BMS); zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej; wymiana centrali telefonicznej i aparatów telefonicznych; modernizacja systemu monitoringu w budynku NSA; zakup prześwietlarki bagażu; zakup systemu kontroli dostępu (SKD); wymiana centrali do sterowania stałymi urządzeniami gaśniczymi w budynku NSA; zakup lokali mieszkalnych (na potrzeby realizacji zadań NSA związanych z obowiązkiem zapewnienia zakwaterowania); zakup samochodu osobowego; roboty budowlane w budynku w Warszawie przy ul. Jasnej 2/4 (zadanie dwuletnie na lata 2023-2024) i roboty budowlane w budynku w Warszawie przy ul. Jasnej 6 (zadanie trzyletnie na lata 2023-2025).

²⁰ Zadania: wymiana urządzenia UPS wraz z akumulatorami; wykonanie połączeń światłowodowych w budynkach NSA; rozbudowa istniejącego systemu kapsuł mikrofonowych w sali zgromadzeń; zakup i instalacja nowego systemu kamer konferencyjnych w sali

698,0 tys. zł. Nie zrealizowano dwóch zadań²¹ na łączną kwotę 2835,0 tys. zł, co zostało opisane powyżej. Kontrola wykazała, że zmiany w planie wydatków majątkowych były celowe i uzasadnione. W ramach realizacji zadań m.in.: 1) przystosowano budynek NSA przy ul. Jasnej 2/4 w Warszawie dla funkcji orzeczniczych realizowanych przez Sąd; 2) zakupiono prześwietlarkę do bagażu; 3) zakupiono dwa samochody (osobowy i osobowo-dostawczy); 4) wymieniono centralę do sterowania urządzeniami gaśniczymi; 5) zmodernizowano system monitoringu.

(akta kontroli str. 151, 155-238, 248-250, 259, 260, 272, 273, 280, 281, 740-745, 762-782, 1983, 1984, 2265)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków w łącznej kwocie 17 771,2 tys. zł (bieżących – 8955,7 tys. zł i majątkowych – 8815,5 tys. zł). Wydatki te stanowiły 2,2% wydatków budżetu państwa w części 05 oraz 7,9% wydatków NSA (dysponenta III stopnia). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych za 12 miesięcy 2024 r. i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących pozapłacanych wydatków kontrolowanej jednostki. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) i obejmowała 36 dowodów księgowych na łączną kwotę 14 558,2 tys. zł. W sposób celowy (wg osądu kontrolera) dobrano trzy dowody księgowe w łącznej kwocie 3213,0 tys. zł.

Badanie wydatków wykazało, że dokonano ich zgodnie z planem finansowym, umowami na dostawy i usługi oraz zakupy służące realizacji celów jednostki, a także zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 50-53, 272, 273, 740, 741, 745, 747, 787-796, 867-873, 1988-2030, 2269-2273, 2314)

W 2024 r. w NSA wydatkowano kwotę 488,5 tys. zł z tytułu 26 umów na usługi doradcze i eksperckie, która stanowiła 0,06% wydatków dysponenta III stopnia. Umowy dotyczyły głównie usług tłumaczenia, prac analityczno-projektowych z dziedziny informatyki. W NSA nie przyjęto odrębnej dedykowanej procedury zlecania usług doradczych i eksperckich, gdyż korzystano z własnych procedur dotyczących kontroli zarządczej oraz wydatkowania środków publicznych.

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości zawierania umów na zakup usług doradczych i eksperckich oraz prawidłowości realizacji wydatków wynikających z tych umów, objęto pięć umów²² na łączną kwotę 159,4 tys. zł, co stanowiło 32,6% wydatków poniesionych na ww. usługi.

zgrupowań; zakup samochodu osobowo-dostawczego; zakup i montaż żaluzji wewnętrznych elektrycznych w pomieszczeniu konferencyjnym w budynkach NSA; adaptacja pomieszczenia konferencyjnego.

²¹ Były to zadania dotyczące modernizacji systemu oświetlenia awaryjnego oraz zakupu Systemu Kontroli Dostępu (SKD).

²² Z tego: jedna umowa o dzieło na prace, konsultacje, przygotowanie opinii dotyczącej nowelizacji ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (3,0 tys. zł) i cztery umowy zlecenia na usługi: 1) techniczne doradczo-eksperskie związane z opracowaniem koncepcji informatyzacji postępowania sądowo-administracyjnego oraz z projektowaniem funkcjonalnym i technicznym systemu informatycznego dla obsługi postępowania sądowo-administracyjnego (108,0 tys. zł); 2) wsparcia technicznego dotyczącego opisu zamówienia do wykonania Systemu Kontroli Dostępu (SKD) w trzech obiektach NSA w Warszawie i sprawowania nadzoru autorskiego nad pracami tego systemu (25,8 tys. zł); 3) tłumaczenia tekstów pol-ang/ang-pol (4,1 tys. zł); 4) tłumaczenia tekstów pol-czeskich/czesko-pol (18,5 tys. zł).

W wyniku badania stwierdzono, że wydatki były dokonane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Dokonano ich w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w prawidłowej wysokości. Badanie nie wykazało przypadków niezasadnego zlecenia ww. usług. W wyniku realizacji powyższych umów opracowano m.in.: czasopismo „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, Współczesne problemy orzecznicze sądów administracyjnych Polski i Czech”; kosztorysy inwestorskie; projekty wykonania systemu kontroli dostępu; specyfikacje warunków zamówienia o charakterze specjalistycznym oraz opinię dotyczącą propozycji nowelizacji ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw*.

(akta kontroli str. 37-49, 105-150, 350-636, 797-866, 1726, 1727, 1983-1985, 2032-2062)

Zobowiązania w części 05 budżetu państwa na koniec 2024 r. wyniosły 41 996,6 tys. zł i były wyższe o 16,6% (o 5983,1 tys. zł), niż kwota zobowiązań na koniec 2023 r. (36 013,5 tys. zł). Największy udział w ww. kwocie miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (34 616,7 tys. zł) oraz składek na ubezpieczenie społeczne (3197,2 tys. zł). Głównymi przyczynami wzrostu zobowiązań w 2024 r. była waloryzacja wynagrodzeń sędziów, asesorów i pracowników administracyjnych.

Zobowiązania wymagalne u dysponenta części 05 na koniec 2024 r. wyniosły 46,1 tys. zł i były wyższe o 168,5% (o 29,0 tys. zł) od kwoty tych zobowiązań wykazanych na koniec 2023 r. Przyczynami był wzrost zobowiązań z tytułu wyrównania wynagrodzenia i dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z odsetkami w związku z wyrokami zasądzającymi wypłatę wynagrodzeń za 2021 i 2022 r. (w WSA w Opolu kwota 37,5 tys. zł i w NSA kwota 8,6 tys. zł²³, co opisano poniżej). W toku kontroli uregulowano ww. zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 236-238, 259, 260, 281, 740-743, 745, 782-784, 1674-1719, 1983, 1984)

Zobowiązania NSA (dysponenta III stopnia) na koniec 2024 r. wyniosły 10 876,8 tys. zł i były wyższe o 18,8% niż kwota zobowiązań na koniec 2023 r. (9145,7 tys. zł). Największy udział w ww. kwocie zobowiązań miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (8500,1 tys. zł) oraz składek na ubezpieczenie społeczne (752,5 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2024 r. wyniosły 8,6 tys. zł i były niższe o 50,0% niż w 2023 r. (17,2 tys. zł). Szef Kancelarii podał, że dotyczyły one zasądzenia na rzecz byłego pracownika NSA wyrównania wynagrodzenia wraz z odsetkami za 2021 i 2022 r. W połowie 2024 r. w ramach rygoru natychmiastowej wykonalności wypłacono kwotę wynagrodzenia oraz część odsetek. Uruchomiona w powyższej sprawie procedura odwoławcza zakończyła się oddaleniem apelacji (wyrok z 12 listopada 2024 r. został dostarczony do NSA 9 stycznia 2025 r.). W dniu 15 stycznia 2025 r. dysponent III stopnia wypłacił pozostałą część zasądzonych odsetek, które w całości składały się na zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 88, 89, 248-250, 272, 273, 280, 282, 289, 290, 740, 742, 745, 754, 783-785, 1674-1719, 1983, 1984, 2202, 2203)

Prezes NSA sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu części 05, które polegały w szczególności na sporządzaniu kwartalnych ocen wykonania budżetu oraz kwartalnych informacji z wykonania przez komórki organizacyjne

²³ Uregulowano 15 i 17 stycznia oraz 14 lutego 2025 r. na podstawie prawomocnych wyroków.

NSA (wydziały) planu działań oraz kontroli wewnętrznej (zarządczej). Prowadzono kontrole gospodarki finansowej w wojewódzkich sądach administracyjnych.

(akta kontroli str. 3, 5, 7, 13-18, 1593-1605, 1793-1797, 1983, 1987, 2309-2311)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Badane wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i aktach wykonawczych. W trakcie roku budżetowego prawidłowo dokonano przeniesień planowanych wydatki w części 05. Badanie blokad wydatków wykazało, że dokonano ich niezwłocznie po powzięciu informacji o niewykorzystaniu środków. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, w tym wydatków na usługi doradcze i eksperckie. Stan zobowiązań był prawidłowy.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

OBSZAR

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2024 r. przez dysponenta części 05 – Naczelný Sąd Administracyjny i sprawozdań jednostkowych NSA (dysponenta III stopnia):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 05 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli str. 50, 51, 54, 58, 233, 234, 257-279, 743, 964-975, 1049-1053, 1317-1343, 1591, 1592, 1606-1647, 1662-1668, 1790-1797, 1804-1815, 1983, 1986, 2031, 2063-2071, 2313)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 1 kwietnia 2025 r., w ramach części 05 dokonano korekt rocznych sprawozdań Rb-28 i Rb-BZ1²⁴

²⁴ Korekt rocznych sprawozdań (dysponenta III stopnia) dokonano 27 lutego 2025 r. i 11 marca 2025 r.

(jednostkowych NSA). W związku z wpływem dowodów księgowych (faktur korygujących) nastąpił wzrost stanu zobowiązań dotyczących 2024 r. o 15,9 tys. zł, głównie z tytułu dystrybucji energii elektrycznej i rozliczenia zużycia mediów w mieszkaniach służbowych za 2024 r.

(akta kontroli str. 272, 273, 1790-1792, 1983, 1986, 1987, 2031)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta III stopnia NSA przeprowadzono na próbie 37 zapisów księgowych o łącznej wartości 822,9 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 71 zapisami o łącznej wartości 8899,5 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych (obejmującego 4923 zapisy księgowe). Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta III stopnia NSA prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli str. 19, 23, 37, 38, 50, 51, 53, 54, 59-66, 69-79, 89, 90, 105, 106, 148-150, 291-349, 740-743, 745-747, 976-1048, 1054-1316, 1344-1357, 1358-1590, 1606-1647, 1659-1661, 1663-1667, 1798-1803, 1816-1982, 2094-2201, 2280-2284, 2286-2308, 2315)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych oraz prowadzone przez dysponenta III stopnia księgi rachunkowe.

Sprawozdania jednostkowe zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych, a sprawozdania łączne na podstawie sprawozdań jednostkowych. Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych prowadzonych dla NSA (dysponenta III stopnia) i szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów źródłowych nie wykazały nieprawidłowości. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań oraz prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

V. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, nie formułuje uwag i wniosków, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, kwietnia 2025 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

²⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.