



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

PREZES

KBN.410.1.2.2026

Pan
Jacek Chlebny
Prezes
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wystąpienie pokontrolne

P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.
w części 05 Naczelny Sąd Administracyjny

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Naczelny Sąd Administracyjny, 00-011 Warszawa, ul. Boduena 3/5 (dalej: NSA)

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jacek Chlebny, Prezes NSA, od 18 lutego 2022 r.

Okres objęty kontrolą

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

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Bezpieczeństwa Narodowego

Kontrolerzy

1. Dominik Zimny, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KBN/53/2026 z dnia 19 stycznia 2026 r.
2. Justyna Zarecka, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBN/54/2026 z dnia 19 stycznia 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 1-4)

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

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2025 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 05 Naczelny Sąd Administracyjny oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia funkcjonującego w ramach tej części budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdania za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań;
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ufp), w tym nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek³.

W części 05 kontrolą NIK objęto też Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Bydgoszczy, Gdańsku i Lublinie. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2025 r. tych sądów zostały przedstawione w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych i zostaną wykorzystane w zbiorczej informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 05.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 05 Naczelny Sąd Administracyjny.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dysponent części 05 podejmował skuteczne działania celem zapewnienia prawidłowego wykonania budżetu państwa w 2025 r. oraz sprawował nadzór i kontrolę nad gospodarką finansową wojewódzkich sądów administracyjnych.

Szczegółowe badanie wydatków Naczelnego Sądu Administracyjnego (dysponent III stopnia) w wysokości 13 745,9 tys. zł, tj. 5,3% wydatków budżetu państwa zrealizowanych przez NSA wykazało, że zostały one poniesione na realizację zadań statutowych jednostki, zgodnie z planem finansowym oraz zasadami gospodarki określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono przypadków niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe za 2025 r. oraz sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających ze

² Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

³ Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego podlega 16 dysponentów środków budżetowych III stopnia (prezesi Wojewódzkich Sądów Administracyjnych).

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów oraz NSA (dysponenta III stopnia). Sprawozdania NSA były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej w racjonalny sposób zapewniał prawidłowość sporządzania sprawozdań.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

1. Wydatki

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2025⁵ wydatki budżetu państwa w części 05 zostały zaplanowane w wysokości 978 383 tys. zł. Zostały one zrealizowane w kwocie 895 772,3 tys. zł, co stanowiło 91,6% planu po zmianach (978 383 tys. zł). W porównaniu do roku 2024 kwota wydatków wzrosła o 89 190,1 tys. zł, tj. o 11,1%.

Wydatki zrealizowane w 2025 r. w NSA (dysponenta III stopnia) wyniosły 257 715,5 tys. zł, co stanowiło 96,6% planu po zmianach (266 746,3 tys. zł). Wydatki te były o 31 844,3 tys. zł (14,1%) wyższe niż w 2024 r.

(akta kontroli tom III str. 152-154; tom IV str. 417-429)

W 2025 r. dysponent części 05 nie wykorzystał środków w wysokości 82 610,7 tys. zł, z czego dokonał blokad na kwotę 71 563 tys. zł. W odniesieniu do pozostałej niewykorzystanej i nieobjętej blokadą kwoty 11 047,7 tys. zł (1,1% budżetu w części 05) Szef Kancelarii Prezesa NSA wyjaśnił m.in., że dysponent części 05 nie posiadał możliwości objęcia blokadami wszystkich niewydatkowanych kwot z uwagi na konieczność zabezpieczenia środków na finansowanie wydatków z tytułu bieżącej działalności sądownictwa administracyjnego, na które składały się również wydatki, które musiały być poniesione w ostatnich dniach roku budżetowego lub które mogły pojawić się w tych dniach w sposób nieplanowany. Na powyższe składały się m.in: końcowe rozliczenia i płatności podatkowe oraz ubezpieczeniowe realizowane do 31 grudnia włącznie czy też płatności z tytułu wyroków sądowych⁶, których termin płatności przypadał na sam koniec 2025 r.

(akta kontroli tom IV str. 454-458)

Decyzjami Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zablokowano planowane wydatki na kwotę 71 563 tys. zł, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp. Blokowanie środków budżetowych wynikało z obiektywnych przyczyn, w szczególności z:

- nagłego wycofania się sprzedającego z transakcji dotyczącej nieruchomości dla WSA we Wrocławiu;
- powstania oszczędności w trakcie realizacji planu pozapłacowych wydatków bieżących, w tym głównie w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zakup usług i materiałów;
- wieloinstancyjnych procedur weryfikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie i asesorskie, realizowanych przez określone organy władzy sądowniczej i publicznej.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63).

⁶ Dotyczących pozwów składanych przez sędziów, sędziów w stanie spoczynku, asesorów i referendarzy sądowych o wypłatę wyrównania wynagrodzenia za lata 2021-2022 wraz z odsetkami, a dysponent części zobligowany był do zabezpieczenia środków na roszczenia z tego tytułu.

W efekcie nieobsadzenia części stanowisk orzecznich zaplanowane na ten cel wydatki nie mogły zostać zrealizowane.

Szczegółową kontrolą objęto dwie decyzje o blokadzie środków na łączną kwotę 12 586 tys. zł (tj. 17,6% 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 tom IV str. 22-76, 344-353)

Struktura wydatków w części 05, według grup ekonomicznych, kształtowała się w 2025 r. następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 143 258 tys. zł (16% wydatków w części 05), co stanowiło 94,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2024 r. (121 964 tys. zł) wydatki te były wyższe o 21 294 tys. zł tj. o 17,5%. Wzrost wydatków wynikał z ustawowej waloryzacji uposażeń sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych oraz zwiększeniem liczby osób pobierających świadczenia;
- wydatki bieżące wyniosły 741 080,1 tys. zł (82,7% wydatków w części 05), co stanowiło 92,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2024 r. (670 883,1 tys. zł) wydatki były wyższe o 70 197 tys. zł, tj. o 10,5%, co wynikało głównie ze wzrostu wydatków w grupie wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, które wzrosły łącznie o 60 198,4 tys. zł. Ponadto odnotowano wzrost wydatków pozapłacowych, które w 2025 r. były wyższe o 9 148,9 tys. zł w stosunku do wydatków w 2024 r. Wynikało to głównie ze wzrostu cen usług ochrony mienia i usług porządkowych oraz realizacji umowy wykonania i dostawy mebli biurowych do NSA;
- wydatki majątkowe w 2025 r. w części 05 zaplanowano w wysokości 25 229 tys. zł, tj. o 5 602 tys. zł (28,5%) więcej niż w 2024 r. W 2025 r. wydatki te zrealizowano w łącznej kwocie 11 434,2 tys. zł (1,3% wydatków w części 05), co stanowiło 45,3% planu⁷. W porównaniu do roku 2024 nastąpił spadek wydatków o 2 300,9 tys. zł, tj. o 16,8%.

Szef Kancelarii Prezesa NSA wyjaśnił, że zaplanowano wzrost wydatków majątkowych o 28,5% w stosunku do 2024 r. głównie z powodu konieczności wprowadzenia dwóch zadań inwestycyjnych⁸, które ostatecznie nie zostały zrealizowane z powodu braku złożenia ofert we wszczętym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz niestawienia się strony sprzedającej na podpisanie umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego. Ponadto nie zrealizowano podzadania „płatność za I i II etap Systemu Obsługi Sekretariatów Sądów Administracyjnych (OSSA)”, bowiem na 2026 r. został przesunięty termin zakończenia prac objętych etapem II.

(akta kontroli tom III str. 152-154; tom IV str. 417-429)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie⁹ w 2025 r. w części 05 wyniosło 2 364 osoby i było wyższe w porównaniu do 2024 r. o 15 etatów. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego

⁷ Zarówno w planie, jak i w planie po zmianach wskazane kwoty były tożsame.

⁸ Zakup nieruchomości dla WSA we Wrocławiu – kwota w planie 4 000 tys. zł oraz zintegrowany system informatyczny ERP do zarządzania obszarem kadrowo-płacowym i finansowo księgowym dla NSA i 16 WSA – kwota w planie 4 500 tys. zł.

⁹ Według sprawozdania Rb-70, w przeliczeniu na pełne etaty.

pełnozatrudnionego w części 05 wyniosło 19 760 zł¹⁰ i było wyższe o 10,4% w porównaniu do 2024 r. (17 894,3 zł).

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym (dysponent III stopnia) przeciętne zatrudnienie w 2025 r. wyniosło 555 osób i było wyższe w porównaniu do 2024 r. o 34 etaty. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego u dysponenta III stopnia wyniosło 22 563,4 zł¹¹ i było wyższe o 11,4% w porównaniu do 2024 r. (20 263,2 zł).

Wzrost przeciętnego zatrudnienia zarówno w części budżetowej 05, jak i w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynikał m.in. ze zmian w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, tj. pracowników administracji oraz w grupie asystentów sędziów.

Na wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wpływ miała m.in. waloryzacja wynagrodzeń sędziów, asesorów i referendarzy sądowych oraz kadry administracyjno-asystenckiej.

(akta kontroli tom III str. 147-148; tom IV str. 430-449)

Wydatki majątkowe

W planie wydatków majątkowych NSA (dysponent III stopnia) według ustawy budżetowej ujęto 11 zadań na łączną kwotę 12 750 tys. zł¹². W trakcie roku dokonano zmian w ramach wydatków majątkowych poprzez rezygnację z realizacji jednego zadania ujętego w planie¹³ oraz wprowadzenie 11 nowych zadań o łącznej wartości 516 tys. zł¹⁴. Kwota wydatków majątkowych według planu rzeczowo-finansowego po zmianach wyniosła 7 527 tys. zł. W 2025 r. w NSA zrealizowano ostatecznie 19 z 21 zaplanowanych zadań na kwotę 7 427 tys. zł¹⁵. Kontrola wykazała, że zmiany w planie wydatków majątkowych były celowe i uzasadnione.

(akta kontroli tom IV str. 184-201, 344-351)

Zobowiązania

Kwota zobowiązań w części 05 budżetu państwa na koniec 2025 r. wyniosła 45 958,9 tys. zł i była o 3 941,4 tys. zł (9,4%) wyższa od kwoty zobowiązań na koniec 2024 r. Wzrost zobowiązań wynikał przede wszystkim ze wzrostu kwot dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wzrost o 3 639,7 tys. zł) i pochodnych, co było konsekwencją wzrostu wynagrodzeń w 2025 r.

Zobowiązania wymagalne u dysponenta części 05 na koniec 2025 r. wyniosły 25 tys. zł i były niższe o 45,8% (o 21,1 tys. zł) od kwoty tych zobowiązań wykazanych na koniec 2024 r. Zobowiązania dotyczyły Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie i powstały

¹⁰ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (dla dysponenta cz. 05) w grupie sędziów wyniosło 41 347,4 zł, w grupie asesorów sądowych – 29 299,8 zł, referendarzy sądowych – 24 123 zł, asystentów sędziów – 12 330 zł, a w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 12 675,3 zł.

¹¹ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (w NSA) w grupie sędziów wyniosło 53 829,4 zł, w grupie asesorów sądowych – 37 697,1 zł, asystentów sędziów – 13 683,5 zł, a w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 15 259,6 zł.

¹² W § 6050 były 3 zadania główne, w § 6060 było 8 zadań głównych.

¹³ Zadanie pn. „Modernizacja systemów chłodniczych zamontowanych w budynku NSA”.

¹⁴ W § 6060 wprowadzono do planu 10 nowych zadań o łącznej wartości 487 tys. zł; w § 6050 wprowadzono do planu jedno nowe zadanie o wartości 29 tys. zł.

¹⁵ W § 6050 były to 4 zadania na kwotę 3 577 tys. zł, w § 6060 było to 15 zadań na kwotę 3 850 tys. zł. Zrealizowano min. zadania: „Zakup i wdrożenie aplikacji do zarządzania budynkami NSA wraz z infrastrukturą”; „Wykonanie połączenia światłowodowego pomiędzy Centrum Podstawowym Jasna 6, a Centrum Backupowym Jasna 2/4”; „Wymiana automatów w drzwiach ppoż. oraz rozbudowa systemu SSP w budynku NSA przy ul. Jasnej 2/4”; „Dodatkowe zasilanie serwerów w pom. 402 w budynku przy ul. Jasnej 2/4”; „Dostawa i wymiana kurtyny powietrznej w budynku NSA przy ul. Jasnej 2/4 w Warszawie”.

Nie zrealizowano dwóch zadań na łączną kwotę 100 tys. zł, tj.: zadania pn. „Dostawa urządzeń kuchennych do bufetu pracowniczego przy ul. Boduena 3/5” – kwota w planie po zm. 85 tys. zł oraz „System e-wokanda w budynkach przy ul. Boduena 3/5 i Jasnej 2/4” – kwota w planie po zmianach 15 tys. zł.

29 grudnia 2025 r. Dotyczyły sprawy z powództwa sędziego WSA o wyrównanie wynagrodzenia wraz z wyrównaniem dodatkowego wynagrodzenia za lata 2021-2022, które były ustalane nie na podstawie ustaw ustrojowych, lecz obowiązujących w tych latach tzw. ustaw obojętnych. Dokument stanowiący podstawę wypłaty został doręczony do WSA w Szczecinie 9 stycznia 2026 r. W toku kontroli uregulowano ww. zobowiązania wymagalne.

Zobowiązania NSA (dysponenta III stopnia) na koniec 2025 r. wyniosły 12 568,7 tys. zł i były wyższe o 15,3% niż kwota zobowiązań na koniec 2024 r. (10 897,7 tys. zł). Największy udział w ww. kwocie (87,4%) zobowiązań miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi od tego wynagrodzenia (10 981,5 tys. zł). Wśród pozostałych zobowiązań o łącznej kwocie 1 587,2 tys. zł najwyższe zobowiązania wystąpiły z tytułu zużycia i dystrybucji energii elektrycznej, zużycia energii cieplnej, usług ochrony, sprzątnięcia i usług pocztowych. Na koniec 2025 r. dysponent III stopnia nie posiadał zobowiązań wymagalnych.

(akta kontroli tom III str. 130-133, 142-142a; tom IV str. 344-351, 375-382)

Badanie próby wydatków poniesionych w 2025 r.

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków w łącznej kwocie 13 745,9 tys. zł (bieżących – 9 360,1 tys. zł i majątkowych – 4 383,8 tys. zł). Wydatki te stanowiły 5,3% wydatków NSA (dysponenta III stopnia). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych za 12 miesięcy 2025 r. i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących pozapłaconych wydatków kontrolowanej jednostki. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) i obejmowała 41 dowodów księgowych. 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 tom III str. 161-171)

Szczegółowemu badaniu zostały poddane wydatki poniesione w 2025 r. związane ze szkoleniami oraz ekwiwalentem za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.

Szkolenia

W NSA polityka szkoleniowa została określona w wewnętrznych regulacjach, w tym m.in. w Regulaminie pracy NSA¹⁶ i zarządzeniach Prezesa NSA¹⁷. Obejmowała zarówno sędziów, asesorów, referendarzy, asystentów sędziów, jak i pracowników administracyjnych w tym osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych.

W przypadku asystentów sędziów określone zostały obligatoryjne formy doskonalenia zawodowego w postaci: stażu asystenckiego, obowiązkowego szkolenia kwalifikacyjnego asystentów sędziów oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych asystentów. W zakresie doskonalenia zawodowego kadr orzeczniczych corocznie planowane były konferencje szkoleniowe. Poza ww. planami szkoleniowymi w NSA realizowano także doskonalenie zawodowe

¹⁶ Zarządzenie nr 21 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu pracy Naczelnego Sądu Administracyjnego ze zmianami.

¹⁷ Zarządzenie Prezesa NSA nr 33 z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników administracyjnych w sądach administracyjnych; zarządzenie Prezesa NSA nr 51 z dnia 20 września 2023 r. w sprawie doskonalenia zawodowego kadr orzecznictwa sądowego i administracyjnego wraz ze zmianą dokonaną zarządzeniem nr 23 Prezesa NSA z dnia 16 września 2025 r.; zarządzenie Prezesa NSA nr 52 z dnia 20 września 2023 r. w sprawie doskonalenia zawodowego asystentów sędziów zatrudnionych w sądach administracyjnych ze zmianą dokonaną zarządzeniem nr 24 Prezesa NSA z dnia 16 września 2025 r.

w obszarach tematycznych należących do właściwości Wydziału Informatyki, Wydziału Finansowo-Budżetowego oraz Wydziału Spraw Osobowych w Kancelarii Prezesa NSA¹⁸.

W 2025 r. NSA sfinansował 101 szkoleń na łączną kwotę 204,2 tys. zł, z czego najwięcej szkoleń dotyczyło zagadnień z zakresu prawa i administracji (60) oraz finansów (13). Szkolenia odbywały się głównie w formie stacjonarnej (77%). Szczegółowym badaniem objęto szkolenia¹⁹ na łączną kwotę 28,2 tys. zł (13,9% wartości wszystkich szkoleń). Ustalono, że były one związane z zakresem obowiązków osób biorących w nich udział i miały na celu zapewnienie prawidłowej realizacji zadań NSA.

(akta kontroli tom IV str. 22-25, 77-183, 342-343)

W przypadku uczestnictwa 11 sędziów w międzynarodowej konferencji nt. prawa europejskiego²⁰, NSA dokonał opłaty konferencyjnej na podstawie trzech faktur proforma²¹ na łączną kwotę 21,2 tys. zł. Dokonanie wydatku – przedpłaty – na podstawie faktury proforma było niezgodne z § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych²² który stanowi, że zaliczki mogą być udzielane wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

Szef Kancelarii Prezesa NSA wyjaśnił, że regulamin organizatora konferencji przewidywał wyłącznie taką formę uiszczenia opłaty, w szczególności nie dopuszczono wystawienia faktury przed dokonaniem płatności ani uregulowania należności po zakończeniu wydarzenia. Tym samym płatność stanowiła warunek konieczny udziału przedstawicieli sądownictwa administracyjnego w konferencji. Po dokonaniu płatności organizator wystawił faktury VAT, co zapewniło prawidłowe udokumentowanie operacji gospodarczej. W 2025 r. w NSA nie dokonywano innych płatności na podstawie faktur proforma.

Biorąc pod uwagę, że zdarzenie to miało charakter incydentalny i zgodnie z warunkami regulaminu konferencji międzynarodowej, nie istniała żadna alternatywna forma dokonania płatności, a ponadto dokonana płatność została należycie udokumentowana, odstąpiono od formułowania nieprawidłowości w tym zakresie. Jednocześnie NIK zauważa, że w przypadku konieczności dokonania przedpłat jednostka może skorzystać np. z możliwości udzielenia zaliczki pracownikowi na poczet planowanej podróży służbowej, zgodnie przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej²³.

(akta kontroli tom IV str. 126-151, 281-341, 383-392)

¹⁸ Szkolenia te dotyczyły m.in. prawa pracy, prawa zamówień publicznych, pierwszej pomocy, aspektów praktycznych klasyfikacji budżetowej, dyrektywy dotyczącej równości i przejrzystości wynagrodzeń, Krajowego Systemu eFaktur w sektorze publicznym.

¹⁹ Dotyczące udziału 11 sędziów w konferencji z zakresu prawa europejskiego oraz jedno szkolenie dot. wydatków inwestycyjnych i majątku trwałego w sądach administracyjnych.

²⁰ Konferencja „Prawo europejskie, w tym prawo UE w sytuacjach nadzwyczajnych, unijna regulacja usług i rynków cyfrowych (DSA i DMA), solidarność i bezpieczeństwo energetyczne w kontekście zielonej transformacji i zarządzania kryzysowego” w ramach XXXI Kongresu Międzynarodowej Federacji Prawa Unii Europejskiej.

²¹ Faktura proforma Invoice No FVP/FIDE/79/02/2025 z 27 lutego 2025 r. została opłacona 11 marca 2025 r, kolejne faktury proforma: Invoice No FVP/FIDE/44/04/2025 z 16 kwietnia 2025 r. oraz FVP/FIDE/47/04/2025 z 17 kwietnia 2025 r. zostały opłacone 23 kwietnia 2025 r.

²² T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1718.

²³ T. j. Dz. U. 2023 r. poz. 2190.

Ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy

W 2025 r. NSA poniósł wydatki w łącznej kwocie 344,1 tys. zł z tytułu wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop dla siedmiu sędziów przechodzących w stan spoczynku oraz dziewięciu pracowników.

Sędziowie przechodzący w stan spoczynku otrzymali ekwiwalent przysługujący za okres od 8 do 37 dni urlopu. Jak wyjaśnił Szef Kancelarii Prezesa NSA, starano się maksymalnie wykorzystać dostępność sędziów przed przejściem w stan spoczynku, aby ograniczyć ryzyko wydłużenia czasu trwania postępowań prowadzonych przed NSA w związku z utrzymującym się stanem braku powołań na zwalniane stanowiska sędziowskie²⁴. Wszystkim sędziom przechodzącym w stan spoczynku ekwiwalenty zostały wypłacone terminowo.

W przypadku pracowników ekwiwalenty wypłacono za okres od 2 do 18 dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego. W przypadku sześciu z dziewięciu pracowników NSA, ekwiwalent za niewykorzystany urlop został wypłacony później niż w dniu rozwiązania stosunku pracy (od 2 do 10 dni). W związku z powyższym nie były wypłacane odsetki za nieterminowe płatności, nie formułowano także roszczeń wobec NSA. Jak wyjaśnił Szef Kancelarii Prezesa NSA, w celu uniknięcia potencjalnej wypłaty świadczenia nienależnego czynności związane z wyliczeniem tego świadczenia mogły zostać podjęte dopiero w ostatnim dniu zatrudnienia²⁵. NIK odstąpiła od formułowania nieprawidłowości w tym zakresie uwzględniając znikomą wysokość potencjalnych odsetek z tytułu w/w opóźnień, jak również mając na względzie dostrzegane przez ustawodawcę problemy związane z wyliczaniem ekwiwalentu za niewykorzystany urlop i podjętą w ślad za tym zmianę przepisów²⁶.

W przypadku jednego sędziego i dwóch pracowników ekwiwalenty zostały naliczone na podstawie współczynników ekwiwalentu ustalonych w sposób niezgodny z § 19 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop²⁷. Różnice w wyliczeniach wynosiły od 22 zł do 111 zł. Jak wyjaśnił Szef Kancelarii Prezesa NSA, przyczyną błędnych wyliczeń było omyłkowe przyjęcie współczynnika ekwiwalentu z dnia jego naliczenia lub wypłaty, które nie były tożsame z dniem rozwiązania/wygaśnięcia stosunku pracy. W trakcie kontroli NIK dokonano wyrównania ekwiwalentów, a w jednym przypadku zwrotu nadpłaconego ekwiwalentu. Szef Kancelarii Prezesa NSA poinformował, że w celu wyeliminowania podobnych przypadków wzmocniono czynności nadzorcze w zakresie naliczania wynagrodzeń. Z uwagi na niewielką kwotę i podjęte działania naprawcze NIK odstąpiła od formułowania nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli tom IV str. 184-280, 383-414)

Nadzór

Prezes NSA sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu części 05, które polegały w szczególności na sporządzaniu systematycznych ocen²⁸ wykonania budżetu oraz kwartalnych

²⁴ Na 130 przyznaných etatów sędziowskich w NSA na koniec 2025 r. było obsadzonych 111. Jednocześnie obserwowany był wzrost spraw wpływających do NSA. W 2025 r. na jeden faktycznie obsadzony etat sędziego NSA przypadało średnio blisko 220 spraw. Dla porównania wskaźnik ten wynosił w 2019 r. 156 spraw.

²⁵ Po potwierdzeniu obecności pracownika w pracy lub skorzystania przez niego z usprawiedliwionej nieobecności.

²⁶ Zgodnie z art. 171 § 5 Kodeksu pracy dodanym nowelizacją ustawy z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2026 r. poz. 25), która weszła w życie z dniem 27 stycznia 2026 r. - wypłata ekwiwalentu może być dokonana w terminie 10 dni od dnia rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy.

²⁷ Dz. U. nr 2, poz. 14, ze zm.

²⁸ Obejmujących okres: 2, 3, 6, 9 miesięcy i cały 2025 r.

informacji z wykonania przez komórki organizacyjne NSA (wydziały) planu zadań wykonawczych i kontroli zarządczej. W 2025 r. NSA zakończył dziesięć kontroli wewnętrznych dotyczących realizacji gospodarki finansowej wojewódzkich sądów administracyjnych w 2024 r. oraz pięć kontroli obejmujących rok 2025 (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, Wrocławiu, Gliwicach, Lublinie i Szczecinie). W toku prowadzonych przez NSA czynności kontrolnych nie stwierdzono poważnych naruszeń w kontrolowanych sądach. W wyniku kontroli zalecano m.in. wzmocnienie nadzoru w obszarach: zamówień publicznych; ewidencjonowania orzekanych przez WSA grzywien; zgodności sprawozdań finansowych z księgami rachunkowymi; gospodarowania rzeczowymi składnikami majątku.

(akta kontroli tom II str. 11-338; tom III str. 11-69, 155-158)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

Badane wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i aktach wykonawczych. Badanie blokad wydatków wykazało, że dokonano ich niezwłocznie po powzięciu informacji o niewykorzystaniu środków. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 05 NSA 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 2025 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 racjonalny sposób prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 1 kwietnia 2026 r., w ramach części 05 dokonano korekt rocznych sprawozdań Rb-27, Rb-28 i Rb-BZ1 (jednostkowych NSA²⁹). W związku z wpływem dowodów księgowych (faktur korygujących) nastąpił wzrost stanu zobowiązań dotyczących 2025 r. o 56,1 tys. zł, głównie z tytułu usługi kolokacji³⁰ szaf typu „zapasowe centrum przetwarzania danych”, kosztów najmu (w tym opłat za media) lokalu służbowego czy też zwrotu sędziom kosztów dojazdu do siedziby NSA w 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 315-344; tom III str. 96-146, 155-158; tom VI str. 454-458)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. w zakresie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo i terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Stosowany system kontroli zarządczej w racjonalny sposób zapewniał prawidłowość sporządzania sprawozdań.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³¹ 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.

²⁹ Sporządzonych 26 lutego 2026 r. (Rb-27 i Rb-28) oraz 2 marca 2026 r. (Rb-BZ1).

³⁰ Kolokacja szaf typu „zapasowe centrum przetwarzania danych” (zapasowe Data Center) to usługa IT, w której podmiot wynajmuje miejsce (np. szafy rackowe) w zewnętrznym, profesjonalnym centrum danych (Data Center) dostawcy, aby umieścić tam własny sprzęt serwerowy i sieciowy.

³¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3). W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

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

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2026 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mariusz Haładyj

/podpisano elektronicznie/