



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Finansów i Spraw Publicznych

KFP.410.1.20.2026

**Pan
Jacek Gdański
Prezes
Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego
ul. Sienna 73
00-833 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie
planu finansowego Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Polska Agencja Nadzoru Audytowego, ul. Sienna 73, 00-833 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jacek Gdański, Prezes Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego, od 31 stycznia 2024 r.

Okres objęty kontrolą

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

Podstawa prawna podjęcia kontroli

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

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Finansów i Spraw Publicznych

Kontroler

Dariusz Komorowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/33/2026 z dnia 5 stycznia 2026 r.

(akta kontroli str. 1-2)

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

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planu finansowego Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (dalej: PANA lub Agencja) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez kierownika państwowej osoby prawnej.

Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego,
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2025 r. Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Poniesione w 2025 r. koszty i wydatki majątkowe przeznaczono na realizację zadań statutowych jednostki, zgodnie z planem finansowym oraz z zasadami gospodarki finansowej określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ i aktach wykonawczych, co stwierdzono na podstawie badania 11,6% zrealizowanych kosztów ogółem i 36,4% wydatków majątkowych Agencji w 2025 r. Zbadane postępowania o udzielenie zamówień publicznych na kwotę 429,4 tys. zł, w tym 273,9 tys. zł dotyczące wydatków majątkowych, zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴ i uregulowaniami wewnętrznymi Agencji.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2025 r. oraz sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2025 r. Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Sprawozdania roczne i za IV kwartał zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁵, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

W toku kontroli stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły rozdysponowania zakupionego sprzętu komputerowego z opóźnieniem i braku analiz opłacalności najmu samochodów służbowych dla Agencji. Ponadto, nie dokonano aktualizacji polityki rachunkowości w zakresie sporządzania i przekazywania sprawozdania Rb-40.

Stwierdzone nieprawidłowości, z uwagi na swój charakter i brak negatywnych skutków, nie wpłynęły na ocenę.

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

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm., dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych lub upzp.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 133).

⁶ 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).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

1. Wykonanie planu finansowego państwowej osoby prawnej

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Agencji na 2025 r., wynikającym z ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.⁹ określone zostały przychody w wysokości 41 850 tys. zł. Plan finansowy PANA na 2025 r. nie był zmieniany. Przychody zrealizowane w 2025 r. wyniosły 45 188,8 tys. zł i były wyższe od planowanych o 3338,8 tys. zł, tj. o 8%, oraz wyższe od uzyskanych w 2024 r. o 4464,4 tys. zł, tj. o 14,7%.

Powyższe przychody okazały się wystarczające w stosunku do poniesionych kosztów, które wyniosły 43 640,6 tys. zł, w wyniku czego PANA wypracowała zysk w wysokości 1548,1 tys. zł. Osiągnięty dodatni wynik był niższy niż w 2024 r. o 44,6 tys. zł, natomiast w stosunku do planowanego wyniku finansowego Agencji¹⁰ w 2025 r. był wyższy o 12 718,1 tys. zł. Wyższe od planowanych przychody zostały osiągnięte głównie w pozycji *Oplaty z tytułu nadzoru* wnoszone przez firmy audytorskie, o których mowa w art. 55 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym¹¹ (dalej jako: ustawa o biegłych rewidentach). Przychody z tego tytułu były wyższe od planowanych o 2510,6 tys. zł (o 6,2%) oraz wyższe od osiągniętych w 2024 r. o 5547,4 tys. zł (o 14,8%), przy niezmienionej stawce procentowej dla ustalania opłat.¹²

Głównym źródłem przychodów Agencji były przychody kwalifikowane w planie finansowym do grupy *Przychody z prowadzonej działalności*. Przychody te wyniosły 43 369,9 tys. zł i stanowiły 96% przychodów ogółem PANA. Były one wyższe od planowanych o 2609,9 tys. zł (o 6,4%), a także wyższe od uzyskanych w 2024 r. o 5579,7 tys. zł (o 14,8%). Do grupy tej, oprócz przychodów z tytułu opłaty z tytułu nadzoru, zaliczane są przychody za rozpatrzenie wniosku o wpis na listę, o których mowa w art. 60 ustawy o biegłych rewidentach, zrealizowane w 2025 r. w wysokości 219,2 tys. zł (tj. 0,5% tej grupy przychodów). Były one wyższe od planowanych o 82,7%, a od wykonanych w roku ubiegłym o 17,3%.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁹ Dz. U. 2025 poz. 63.

¹⁰ Zaplanowany na rok 2025 wynik finansowy PANA wynosił (-)11 170 tys. zł.

¹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1891.

¹² Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wysokości stawki procentowej opłat z tytułu nadzoru wnoszonych przez firmy audytorskie w związku z wykonywaniem usług atestacyjnych oraz usług pokrewnych zgodnie z krajowymi standardami wykonywania zawodu na rok 2024 (M.P. z 2023 r. poz. 1230) oraz obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie wysokości stawki procentowej opłat z tytułu nadzoru wnoszonych przez firmy audytorskie w związku z wykonywaniem usług atestacyjnych oraz usług pokrewnych zgodnie z krajowymi standardami wykonywania zawodu na rok 2025 (M.P. z 2024 r. poz. 990); w obu okresach stawka wynosiła 2,29%.

Należności krótkoterminowe na 31 grudnia 2025 r. wykazane w sprawozdaniu Rb-40¹³ wyniosły 8374,2 tys. zł, w tym 4664,7 tys. zł stanowiły należności, których termin zapłaty upłynął.

Należności krótkoterminowe na koniec 2025 r. były wyższe niż w roku ubiegłym o 5417,6 tys. zł.

Należności długoterminowe nie wystąpiły. Należności objęte zostały odpisem aktualizującym ich wartość w kwocie 174,3 tys. zł.

W kategorii należności krótkoterminowych największą pozycję stanowiły:

- należności z tytułu kar nakładanych na firmy audytorskie, które, zgodnie z art. 189 ustawy o biegłych rewidentach, stanowią dochód budżetu państwa lub przychód Funduszu Edukacji Finansowej - 4578,8 tys. zł, w tym przeterminowane 4471,6 tys. zł,
- opłaty z tytułu nadzoru w kwocie 2271,7 tys. zł, w tym przeterminowane 148,4 tys. zł.

Ponadto w tej pozycji wykazano należności wynikające z rozrachunków z Polską Izbą Biegłych Rewidentów (dalej: PIBR) w kwocie 1622 tys. zł.

Główną przyczyną wzrostu należności był wzrost wartości kar nakładanych na firmy audytorskie, które nie zostały spłacone do końca roku, w tym jedna kara administracyjna w wysokości 4000 tys. zł.

Wartość opłat z tytułu nadzoru dotyczących poprzednich okresów, uzyskanych w 2025 r. wyniosła 251,6 tys. zł, natomiast w 2024 r. – 20,6 tys. zł. Wartość odsetek od nieterminowych płatności zaewidencjonowanych na koncie przychodów finansowych wyniosła odpowiednio w 2024 r. – 61,6 tys. zł, a w 2025 r. – 126,8 tys. zł. Wartość umorzonych w 2025 r. należności wyniosła 15,1 tys. zł. Przy czym kwota 14,7 tys. zł wynikała z ustania bytu prawnego podmiotu zobowiązanego (śmierć biegłego rewidenta), na pozostałą kwotę składały się opłaty z tytułu nadzoru (siedem przypadków), których koszty dochodzenia przekraczałyby wartość uzyskanych przychodów.

W 2025 r. nie wystąpiły przypadki odroczenia spłaty należności, nie rozkładano też na raty spłaty należności.

W celu poprawy efektywności procesu odzyskiwania należności w PANA wprowadzono *Procedurę monitorowania wykonywania obowiązków sprawozdawczych firm audytorskich oraz windykacji rocznych opłat z tytułu nadzoru*¹⁴.

W 2025 r. PANA podejmowała czynności windykacyjne celem wyegzekwowania obowiązków sprawozdawczych i wpłaty należnych kwot. Ustalenie należnych Agencji wpłat z tytułu opłat za nadzór dokonywane jest na podstawie deklaracji firm audytorskich, zatem czynności windykacyjne są ściśle związane z czynnościami zmierzającymi do wyegzekwowania obowiązków sprawozdawczych, a w praktyce złożenie zaległych sprawozdań przez firmę audytorską zazwyczaj skutkuje jednoczesną dobrowolną wpłatą kwoty należnej. Zgodnie z przyjętą procedurą Agencja dwukrotnie wysyłała wezwania drogą mailową, a w przypadku posiadania adresu doręczeń elektronicznych za pomocą usługi e-doręczenia. Podejmowane były także próby kontaktu

¹³ Według sprawozdania Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2025 rok, planu finansowego podmiotów, o których mowa w art.9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych; okres sprawozdawczy grudzień 2025 r., sporządzonego 27 marca 2026 r.

¹⁴ Zarządzenie nr 25/2025 Prezesa Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego z dnia 12 września 2025 r. w sprawie procedury monitorowania wykonania obowiązków sprawozdawczych firm audytorskich oraz windykacji rocznych opłat z tytułu nadzoru.

telefonicznego, a następnie, w przypadku braku reakcji windykowanego, wysyłane były pisemne wezwania do zapłaty za pośrednictwem Poczty Polskiej.

Szczegółowym badaniem objęto 10 ze 136 spraw dotyczących egzekwowania obowiązków sprawozdawczych i odzyskiwania należności wynikających z nieuregulowanych opłat z tytułu nadzoru, dobranych celowo w oparciu o analizę ryzyka z uwzględnieniem kryterium wartości i okresu przeterminowania. W ośmiu przypadkach stwierdzono, że działania polegające na wysłaniu wezwania do przekazania informacji o osiągniętych przychodach oraz do zapłaty podjęto bez zbędnej zwłoki, przy czym w pięciu przypadkach wpłata nastąpiła po pierwszym wezwaniu, a w pozostałych trzech sprawach wysłano kolejne wezwania do zapłaty, w jednym po pisemnym wezwaniu za pośrednictwem Poczty Polskiej. W tych sprawach należności zostały uregulowane w wysokości 66,1 tys. zł, w tym 4 tys. zł z tytułu odsetek za zwłokę. W jednej sprawie ustalono ustanie bytu prawnego (zgon biegłego rewidenta), w związku z tym należność w wysokości 1,6 tys. zł została umorzona. W jednym przypadku sprawa została 5 stycznia 2026 r. przekazana do Departamentu Prawnego PANA celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego, wcześniej firma audytorska była dwukrotnie monitowana o dopełnienie obowiązków sprawozdawczych i zapłatę minimalnej kwoty opłaty z tytułu nadzoru, w dniach 24 października i 7 listopada 2025 r. W badanej próbie efektywność podjętych czynności windykacyjnych wyniosła 80%.

(akta kontroli str. 8-13, 577-598, 606-614, 625, 631-635, CD_1_PANA)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Agencji na 2025 r. ustalono koszty w wysokości 53 020 tys. zł, w tym koszty funkcjonowania 48 200 tys. zł i koszty realizacji zadań, obejmujące wyłącznie kwotę środków przekazywanych do PIBR zgodnie z art. 55a ustawy o biegłych rewidentach, w wysokości 4820 tys. zł.

Koszty ogółem PANA w 2025 r. wyniosły 43 640,6 tys. zł i były niższe od planowanych o 9379,4 tys. zł, tj. o 17,7%, ale wyższe od kosztów poniesionych w 2024 r. o 5828,9 tys. zł (o 15,4%).

W 92,7% były to koszty funkcjonowania, a 7,3% stanowiły koszty realizacji zadań, przy czym 77% łącznych kosztów Agencji stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, które wyniosły 33 588,6 tys. zł.

Koszty funkcjonowania zrealizowano w wysokości 40 442,6 tys. zł (83,9 % planu), były one wyższe od zrealizowanych w 2024 r. o 6071,7 tys. zł (o 17,7%), ale niższe od planowanych o 7757,4 tys. zł. Główną przyczyną niskiego wykonania planu kosztów było niepełne wykorzystanie planowanego limitu kosztów na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne oraz wpłaty na pracownicze plany kapitałowe. Koszty wynagrodzeń wyniosły 28 420,7 tys. zł, co stanowiło 90,9% planu, w tym koszty wynagrodzeń osobowych 26 837 tys. zł (92,2% planu). Koszty składek powiązanych z wynagrodzeniami wyniosły 5167,9 tys. zł, to jest 73,7% kosztów planowanych na

ten cel, co wynikało między innymi z faktu, że przewidywane na etapie planowania objęcie wszystkich umów cywilnoprawnych składkami na ubezpieczenia społeczne nie zostało wprowadzone w życie.

Niższe niż planowane wykonanie pozostałych kosztów funkcjonowania wynikało m. in. z niższych niż przewidywane kosztów związanych ze zmianą siedziby PANA, otrzymanym rabatem na koszty najmu siedziby oraz niższych od planowanych kosztów wyjazdów służbowych. Ponadto nie poniesiono kosztów organizacji spotkania podgrupy ds. inspekcji KEONA¹⁵ jak i organizacji warsztatów z zagranicznymi organami nadzoru, ze względu na przesunięcie organizacji tych spotkań na 2026 rok.

Koszty realizacji zadań w 2025 r. wykonano na poziomie 66,3% tj. w kwocie 3198 tys. zł. Wykonane w 2025 r. koszty realizacji zadań były niższe od wykonanych w roku 2024 o 242,8 tys. zł oraz niższe od planowanych na rok 2025 o 1622 tys. zł. Ostateczna wartość środków, jakie powinny być przekazane PIBR w danym roku, zależna jest od kosztów poniesionych przez tę Izbę, co pozostaje poza wpływem Agencji. PIBR nie przedstawiła PANA informacji o przyczynach niższego niż planowany wykonania kosztów.

(akta kontroli str. 8-13, 250-299, CD_1_PANA)

W 2025 roku wydatki inwestycyjne Agencji wyniosły 946 tys. zł co stanowiło 98,5% planu, w stosunku do roku poprzedniego wykonane wydatki inwestycyjne wzrosły o 40,9%.

Wydatki inwestycyjne przeznaczono przede wszystkim na :

- a) zakup sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem w kwocie 571 tys. zł,
- b) zakup mebli w związku ze zmianą siedziby (147,5 tys. zł),
- c) rozwój Systemu Rejestracji i Ewidencji Firm Audytorskich (69,8 tys. zł),
- d) opracowanie aktualnej strony internetowej i intranetu (78,5 tys. zł),
- e) zakup systemu identyfikacji wizualnej (22,3 tys. zł),
- f) zakup systemu obsługi zgłoszeń IT w Agencji (15,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 586-596, CD_1_PANA)

Szczegółowym badaniem objęto 33 zapisy księgowe dotyczące wydatków na kwotę 5416,5 tys. zł, w tym 344,7 tys. zł wydatków majątkowych, co stanowiło 11,6% kosztów ogółem i 36,4% wydatków majątkowych, dobrane losowo z zastosowaniem metody MUS¹⁶ i uzupełnione o pozycje dobrane w sposób celowy na podstawie analizy ryzyka.

¹⁵ Podgrupa ds. dochodzeń (ang. Enforcement Sub-group) w ramach Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Audytowego (KEONA, ang. CEAOB) to wyspecjalizowany zespół zajmujący się monitorowaniem i egzekwowaniem przepisów dotyczących audytu w Unii Europejskiej. Polska Agencja Nadzoru Audytowego aktywnie uczestniczy w pracach tej grupy.

¹⁶ Metoda statystyczna, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej dowodem.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym a środki przeznaczono na zakupy służące realizacji celów statutowych Agencji zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków budżetowych.

(akta kontroli str. 250-306, 316-317, 395, CD_1_PANA)

Zobowiązania wobec pozostałych jednostek na dzień 31 grudnia 2025 r. wyniosły 5503,7 tys. zł i były blisko pięciokrotnie wyższe niż w roku poprzednim (1169,8 tys. zł), co wynikało ze zwiększenia kwoty zobowiązań wobec budżetu państwa z tytułu kar nałożonych na firmy audytorskie, które nie zostały spłacone do końca 2025 r. Kary nałożone na firmy audytorskie, zgodnie z art. 189 ustawy o biegłych rewidentach, stanowią dochód budżetu państwa lub przychód Funduszu Edukacji Finansowej. Z tego względu nałożone kary, do czasu otrzymania wpłaty prezentowane są jako należności i równocześnie - do daty przekazania wyegzekwowanych kwot do budżetu państwa lub Funduszu Edukacji Finansowej – jako zobowiązania. Prezentowane kwoty należności i zobowiązań z tytułu kar są co do zasady równe, nadwyżka zobowiązań nad należnościami może wynikać z kwot wpłaconych i nie przekazanych do dnia bilansowego na rachunek dochodów albo Funduszu.

Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 589-598, 632-635, CD_1_PANA)

Kontrolą, w zakresie zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych postępowania przy udzielaniu zamówień, objęto pięć niżej wymienionych zamówień publicznych, w wyniku których w 2025 r. wydatkowano łącznie 429,4 tys. zł:

- dostawa laptopów, stacji dokujących i klawiatur (nr sprawy 104/2025) – 273,9 tys. zł,
- najem dwóch fabrycznie nowych samochodów (nr sprawy 54/2025) – 28 tys. zł,
- sporządzanie co miesiąc raportu zmian w przepisach prawa, newsletter w zakresie wykonywania nadzoru nad firmami audytorskimi, wykonywania zawodu biegłego rewidenta i rewizji finansowej w formacie Excel za okres 24 miesięcy od dnia podpisania umowy (nr sprawy 321/2025) – brak płatności w 2025 r.¹⁷,
- usługa szkolenia o charakterze scalającym zespół PANA dla 80-100 osób (nr sprawy 192/2025) – 103,6 tys. zł,
- monitoring mediów dla PANA w okresie 12 miesięcy (nr sprawy 193/2025) – 23,9 tys. zł.

Stwierdzono, że zamówienia publicznego na dostawę laptopów, stacji dokujących i klawiatur dokonano zgodnie z przepisami upzp i regulacjami wewnętrznymi, a w pozostałych postępowaniach prawidłowo wyłączono stosowanie tej ustawy, uprzednio szacując wartość zamówienia, zapewniając przy tym przejrzystość postępowania i niedyskryminacyjny dostęp do zamówień.

Badanie realizacji zamówień wykazało jednak, że:

- z zakupionych 38 laptopów do dnia 31 grudnia 2025 r. przekazano do użytkowania cztery sztuki, a do dnia 16 lutego 2026 r. wydano do użytkowania kolejnych pięć komputerów.

¹⁷ Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało wybrane do szczegółowego badania w toku kontroli. Po stwierdzeniu braku wydatków w 2025 r. dobrano do badania kolejne dwa postępowania.

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 16 lutego 2026 r. stwierdzono, że w pomieszczeniu informatyków znajdują się cztery komputery w trakcie przygotowania technicznego do przekazania do użytkowania oraz 25 komputerów, w przypadku których Agencja nie podjęła żadnych czynności, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (pkt 1)*;

- zakup usługi najmu dwóch samochodów nie został poprzedzony dokonaniem analizy opłacalności najmu samochodów w porównaniu do innych form sfinansowania użytkowania samochodów przez PANA, co szczegółowo opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (pkt 2)*.

NIK zwraca uwagę, że w przypadku zamówienia dotyczącego usługi szkoleniowej nie dochowano należytej staranności w dokumentacji dotyczącej odbioru przedmiotu zamówienia, bowiem nie sporządzono listy obecności osób uczestniczących w szkoleniu. W przedmiotowym protokole błędnie wskazano datę odbioru, w pierwszym dniu szkolenia, jak podano w wyniku omyłki pisarskiej. Ponadto, w toku analizy zamówienia dotyczącego zakupu *Usługi szkolenia o charakterze scalającym zespół PANA dla 80-100 osób* stwierdzono, że numer umowy nr PANA 17/2025 nie jest zgodny z numerem umowy wskazanym w przekazanym na potrzeby kontroli *Rejestrze umów zawartych w 2025 r.* W Rejestrze umowa ta oznaczona jest jako PANA 20/2025, natomiast pod nr PANA 17/2025 wskazana jest umowa z innym podmiotem i dotycząca innej usługi.

(akta kontroli str. 110-238, 243-249, 308-315, 318-497, 577-586, CD_1_PANA)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. 24 z 38 zakupionych w październiku 2025 r. laptopów zostało wydanych do użytkowania po upływie czterech miesięcy od momentu ich zakupu, mimo że uzasadnieniem do ich zakupu była pilna konieczność wymiany sprzętów przestarzałych, a przez to mało wydajnych i niespełniających wszystkich wymogów bezpieczeństwa. Opóźnienie wydania 24 sztuk laptopów o wartości 173 tys. zł NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Do 31 grudnia 2025 r. przekazano do użytkowania jedynie cztery z dostarczonych w dniu 9 października 2025 r. 38 sztuk laptopów, a do 16 lutego 2026 r. wydano do użytkowania pięć kolejnych laptopów i podjęto działania w celu przygotowania technicznego czterech dalszych komputerów. Pięć laptopów miało stanowić rezerwę na wypadek awarii i konieczności wymiany komputera użytkownikowi. W odniesieniu do pozostałych 20 sztuk, czyli większości zakupionych laptopów, przez ponad cztery miesiące nie podjęto żadnych działań w celu wydania ich do użytkowania. Dyrektor Biura Prezesa wyjaśniła, że sytuacja ta wynikała z kumulacji szeregu czynników organizacyjnych, kadrowych oraz obiektywnych ograniczeń w procesie przygotowania stanowisk pracy, takich jak ograniczone zasoby kadrowe w zespole IT, nieobecności potencjalnych użytkowników końcowych pod koniec roku, konieczności dostosowania procesów do nowych wymogów wynikających ze skrócenia ustawowych terminów przeprowadzania kontroli po nowelizacji ustawy „Prawo przedsiębiorców”, konieczności wykonania innych obowiązków służbowych, które muszą zostać wykonane przed końcem roku oraz zależności procesu przygotowania komputerów od usług

realizowanych przez Centralny Ośrodek Informatyki Resortu Finansów (CIRF), który obsługuje cały resort finansów.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przynajmniej część z okoliczności wskazanych w powyższych wyjaśnieniach była możliwa uwzględnienia na etapie planowania procesu zakupu, konfiguracji i wydawania do użytkowania zakupionych laptopów, zatem proces ten mógł być przeprowadzony w sposób bardziej rzetelny. W ocenie NIK potwierdzeniem, że do połowy lutego 2026 r. proces konfiguracji i wydawania laptopów był nie w pełni rzetelny jest fakt, że w dniu 31 marca 2026 r. w dyspozycji Działu Informatyki PANA pozostało jedynie pięć laptopów stanowiących zapas. A zatem przez 1,5 miesiąca skonfigurowano i wydano do użytkowania nie tylko cztery sztuki, które były w trakcie przygotowania w dniu 16 lutego, ale i dalszych 20 sztuk laptopów. Tym samym przez 1,5 miesiąca skonfigurowano i wydano do użytkowania więcej laptopów niż przez cztery miesiące, jakie upłynęły od dnia ich dostawy do dnia podjęcia czynności kontrolnych w tej sprawie.

(akta kontroli str. 113-185, 243-249, 308-315, 318-322, 335-361, CD_1_PANA)

2. Wniosek o udzielenie zamówienia publicznego na zakup usługi najmu dwóch samochodów osobowych dla Agencji nie został poprzedzony analizą opłacalności tej formy sfinansowania pozyskania środków transportu w porównaniu do np. leasingu, co było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor Biura Prezesa wyjaśniła, że analizy były przeprowadzone w 2020 r., w początkowym okresie funkcjonowania Agencji i – w ówczesnych warunkach – wykazały zasadność i celowość najmu długoterminowego samochodów zamiast ich zakupu, analizy te nie zostały jednak udokumentowane. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że analizy prowadzone w 2020 r. dokonywane były w innych warunkach rynkowych, zatem nie mogą stanowić podstawy do oceny, czy w roku 2025 najem był najkorzystniejszą formą pozyskania środków transportu na potrzeby Agencji. W ocenie NIK ponoszenie wydatków związanych z pozyskaniem środków transportu w sposób zgodny z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, to jest w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, wymaga przeprowadzenia analiz opłacalności alternatywnych form pozyskania niezbędnych środków transportu za każdym razem, gdy od czasu sporządzenia poprzedniej analizy zmianie ulegną warunki otoczenia gospodarczego, a prawidłowe stosowanie zasad kontroli zarządczej wymaga udokumentowania faktu przeprowadzenia takich analiz i ich wyników.

(akta kontroli str. 186-228, 432-469, 581-585, CD_1_PANA)

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Stan środków pieniężnych na koniec roku 2025 wyniósł 28 521,7 tys. zł i był wyższy niż na koniec 2024 r. o 351,4 tys. zł. Był on również o 17 124,7 tys. zł wyższy od planowanego.

Lokowanie wolnych środków odbywało się na podstawie *Instrukcji lokowania wolnych środków PANA*¹⁸, zgodnie z którą wartość wolnych środków ustala pracownik Biura Finansów w oparciu o informacje o planowanych na dany okres wydatkach i dochodach PANA, uzyskanych na podstawie zaksięgowanych zobowiązań i należności oraz informacji z komórek organizacyjnych oraz innych dostępnych źródeł informacji PANA. Od dnia wejścia w życie powyższej *Instrukcji* decyzja o założeniu lokaty terminowej podejmowana była po analizie oferowanego w danym dniu oprocentowania lokat. W przypadku gdy oprocentowanie depozytów overnight było wyższe niż lokat terminowych, lokaty nie były zakładane, a wszystkie niewykorzystane na koniec dnia środki automatycznie były przekazywane na depozyt overnight.

W 2025 r., ze względu na strukturę oprocentowania depozytów u Ministra Finansów, środki były lokowane przede wszystkim w depozyty typu overnight, co wynikało z potrzeb finansowych jednostki i zasad właściwego zarządzania płynnością. Średnia wielkość środków lokowanych w depozyty overnight w 2025 r. wyniosła 22 555,8 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki zapłaty zobowiązań po terminie. W 2025 r. jednostka nie złożyła dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków z lokat terminowych.

(akta kontroli str. 589-595, 617-623, CD_1_PANA)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.4. Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

W planie działalności Agencji na 2025 r. zdefiniowano cztery najważniejsze cele do realizacji:

1. optymalizację systemu postępowań administracyjnych i dochodzeń dyscyplinarnych, poprzez:
 - wydawanie decyzji w postępowaniach administracyjnych związanych z naruszeniami przepisów prawa,
 - wydawanie postanowień w sprawie zakończenia dochodzeń dyscyplinarnych,
 - wszczynanie postępowań administracyjnych i dochodzeń dyscyplinarnych na podstawie raportów z kontroli, przekazanych przed 31 grudnia 2023 r.,
2. zapewnienie najwyższej jakości i rzetelności badań sprawozdań finansowych oraz usług atestacyjnych innych niż badania ustawowe i usługi pokrewne, poprzez:
 - realizację planu kontroli na 2025 r.,
 - przeprowadzanie kontroli tematycznych,
 - rozpatrywanie zawiadomień o podejrzeniu naruszenia przepisów ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym lub rozporządzenia nr 537/2014,
3. informatyzację pracy Agencji, poprzez:
 - dostosowanie narzędzia informatycznego wspierającego proces sprawozdawczości firm audytorskich,

¹⁸ Zarządzenie nr 16/2025 Prezesa Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego z dnia 12.05.2025 r. w sprawie ustalenia „Instrukcji lokowania wolnych środków Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego”.

- rozwój obsługi informatyzacji firm audytorskich,
- 4. wsparcie rozwoju krajowych standardów badania oraz atestacji sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju i zasad etyki zawodowej biegłego rewidenta, poprzez:
 - analizę uchwał Krajowej Rady Biegłych Rewidentów,
 - terminowe przyjęcie uchwały w zakresie krajowych standardów atestacji sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju.

Poza tym zaplanowano do realizacji dwa inne cele:

1. prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych nakierowanych na podwyższenie poziomu usług świadczonych przez firmy audytorskie, poprzez:
 - organizowanie i udział merytoryczny w wydarzeniach informacyjnych i edukacyjnych,
 - utrzymywanie dialogu z firmami audytorskimi,
2. wzmocnienie pozycji PANA na arenie międzynarodowej, poprzez:
 - udział w posiedzeniach plenarnych KEONA oraz IFIAR¹⁹,
 - zawieranie porozumień o współpracy.

W jednostce kontrolowanej w okresie objętym kontrolą nie zrealizowano zaplanowanego miernika efektywności dla zadania *Przeprowadzanie kontroli tematycznych*, mającego na celu zapewnienie najwyższej jakości i rzetelności badań sprawozdań finansowych oraz usług atestacyjnych innych niż badania ustawowe i usługi pokrewne. Prezes PANA brak realizacji tego zadania wyjaśnił w złożonym Ministrowi Finansów 27 lutego 2026 r. Sprawozdaniu z wykonania planu działalności Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego, następująco: *Kontrola tematyczna została przeprowadzona w terminie, raport został wydany w grudniu 2025 r. i przekazany do publikacji. Z uwagi na konieczność dokonania redakcji i składu raportu, jak również jego opracowania graficznego oraz fakt, że prace te prowadzone były w okresie świąteczno-noworocznym, publikacja raportu nastąpiła 15 stycznia 2026 r.*

Mierniki efektywności we wszystkich pozostałych zadaniach zostały zrealizowane, tym samym PANA osiągnęła wszystkie sześć zakładanych celów.

(akta kontroli str. 14-17, 100-103, CD_1_PANA)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego. Agencja podejmowała czynności windykacyjne celem wyegzekwowania obowiązków sprawozdawczych i wpłaty należnych kwot. Na podstawie zbadanej próby wydatków stwierdzono, że koszty działalności i wydatki majątkowe ponoszone były celowo i gospodarnie i służyły realizacji zadań Agencji. Wyjątek stanowiło opóźnienie w wydaniu do użytkowania 63% laptopów zakupionych w październiku 2025 r. oraz brak analiz, czy wybrana forma pozyskania

¹⁹ IFIAR (ang. *International Forum of Independent Audit Regulators* – Międzynarodowe Forum Niezależnych Regulatorów Audytu) to globalna organizacja zrzeszająca organy nadzoru publicznego nad rewizją finansową (audytem) z kilkudziesięciu państw.

środków transportu jest najkorzystniejsza ekonomicznie. Stwierdzone nieprawidłowości, ze względu na zakres, charakter i skalę, nie spowodowały obniżenia oceny. W 2025 r. Agencja racjonalnie gospodarowała wolnymi środkami.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2025 r. przez Polską Agencję Nadzoru Audytowego:

- Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2025 r., planu finansowego podmiotów, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych,
- Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym.

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie Rb-Z za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiają zgodne z ewidencją księgową dane o przychodach i kosztach, a także o związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach oraz o stanie funduszu na dzień 31 grudnia 2025 r.

Zarządzeniem nr 35/2024 z 24 października 2024 r. Prezesa Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego wprowadzono zasady (polityki) rachunkowości w Agencji, określając m.in. okresy sprawozdawcze. Mimo że w 2025 r. zarządzeniem nr 41/2025 Prezesa PANA z dnia 4 grudnia 2025 r. (ze skutkiem od 1 stycznia 2025 r.) dokonano aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości, nie zaktualizowano zapisów dotyczących okresów sprawozdawczych o zapis dotyczący sprawozdania budżetowego Rb-40. Szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 18-109, 396-402, 498-576, 615-623, CD_1_PANA)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przedłożona do kontroli i obowiązująca w PANA polityka rachunkowości nie została zaktualizowana, w zakresie określenia okresów sprawozdawczych, o zapisy dotyczące sporządzania i przekazywania sprawozdania z wykonania planu finansowego Rb-40, co było działaniem nierzetelnym.

W przyjętej polityce rachunkowości, w pkt IV *Określenie roku obrotowego oraz okresów sprawozdawczych* w ppkt 3 wskazano, że Agencja sporządza niżej określone sprawozdania:

- a) za okresy kwartalne:
 - sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów (Rb-N),
 - sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

- b) za okresy roczne:
 - sprawozdanie z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Dyrektor Biura Prezesa wyjaśniła, że Agencja sporządza sprawozdania zgodnie z rozporządzeniami Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości.

W ocenie NIK, niezależnie od faktu że jednostka sporządza sprawozdania z wykonania planu finansowego zgodnie z przepisami właściwego rozporządzenia, to powinna prawidłowo określić okresy sprawozdawcze w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości, a skoro sprawozdanie Rb-40 sporządza się za kolejne miesiące, to okresem sprawozdawczym jest miesiąc.

Dyrektor Biura Prezesa poinformowała, że celem ujęcia sprawozdania Rb-40 w zasadach (polityce) rachunkowości Agencji została ona zaktualizowana zarządzeniem Prezesa PANA nr 5/2026 z dnia 29 stycznia 2026 r.

(akta kontroli str. 27-109, CD_1_PANA)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na braku w polityce rachunkowości zapisu dotyczącego sporządzania i przekazywania sprawozdania z wykonania planu finansowego, która została skorygowana poprzez aktualizację polityki rachunkowości nie ma wpływu na ocenę częściową tego obszaru.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Organizację procesu zakupu i przygotowania zakupionych składników majątkowych w sposób umożliwiający niezwłoczne wydawanie do użytkowania zakupionych aktywów.
2. Zapewnienie prowadzenia i dokumentowania analiz opłacalności różnych form pozyskania składników majątkowych na rzecz Agencji, gdy istnieją alternatywne dostępne metody pozyskania danych składników.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Finansów

²⁰ 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.

i Spraw Publicznych Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

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

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2026 r.

Kontroler
Główny specjalista kontroli państwowej
Dariusz Komorowski

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Finansów i Spraw Publicznych
Dyrektor
Jarosław Borowski

/podpisano elektronicznie/