

NATALIA KIZIUK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
<https://orcid.org/0000-0002-9186-4204>
natkiz@st.amu.edu.pl

Niezależność budżetowa sądownictwa administracyjnego w Polsce

Basic Principles of Establishing and Implementing the Budget of the Supreme Administrative Court

Abstract: This article deals with the principles of establishing and implementing the budget of the Supreme Administrative Court. It aims to show that in terms of financial and budgetary issues the administrative judiciary constitutes a separate judicial branch in Poland, independent of the legislative and executive powers. The research methods used in the article are the dogmatic-legal method, the descriptive method and the statistical method. The analysis of the legal acts presented in the text, as well as the quantitative analysis and percentage calculations of the budget of the administrative judiciary confirm the thesis proposed above.

Keywords: budget, administrative judiciary, public finance, competences of the President of the Supreme Administrative Court

Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ w art. 10 wprost wskazuje na trójpodział i równowagę władzy w Polsce, z wyróżnieniem na władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądowniczą. Sądy i trybunały reprezentujące w tym ujęciu władzę sądowniczą są jednostkami organizacyjnie wyodrębnionymi w strukturze organów państwowych, tak aby pozostałe władze nie wpływały w żaden sposób na jej działanie. Ponieważ sądom zostało przypisane szczególne zadanie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, to konieczne jest ich całkowite oddzielenie od wpływów i nacisków pozostałych dwóch władz. Oznacza to, że działalność orzecznicza sądów jest wolna od jakichkolwiek wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Zasady niezależności ustrojowej sądów administracyjnych i niezawisłości sędziów mają umożliwić kontrolę przestrzegania prawa i zapewnienia jego realizacji przez administrację publiczną. Ustrój i pozycja sądów administracyjnych są oparte na zasadzie niemalże całkowitej separacji od pozostałych władz, aby miały one możliwie największą gwarancję samodzielności orzekania². Podstawową funkcję sądów admi-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., poz. 78 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP.

² R. Pęk, *Refleksje na temat pozycji ustrojowej sądów administracyjnych i niezawisłości sędziów sądów administracyjnych*, [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022, Legalis/el.

nistracyjnych i toczącego się przed nimi postępowania określa art. 184 Konstytucji RP, który stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Oprócz tego zadaniami sądownictwa administracyjnego jest rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta realizuje zasadę prawa do sądu, ponieważ jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które dochodzą jej przed sądem administracyjnym³.

Niezależność finansowa sądownictwa, w tym także sądownictwa administracyjnego, stanowi jedną z podstawowych regulacji konstytucyjnych w zakresie sprawowania władzy sądowniczej. Zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, konieczne jest zapewnienie sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi ich obowiązków. Przepis ten umożliwia sprawowanie władzy sądowniczej w odpowiednich warunkach organizacyjnych i materialnych. Odrębność budżetowa sądownictwa ma charakter względny, ponieważ budżet sądownictwa jest częścią budżetu państwa, ale stanowi wyodrębnioną część, która jest ukształtowana na odrębnych zasadach⁴.

Wszystkie przytoczone wyżej zasady konstytucyjne sprowadzają się do uznania, że konieczne jest zapewnienie funkcjonalnego wyodrębnienia władzy sądowniczej. To wyodrębnienie funkcjonalne polega głównie na tym, że na funkcjonowanie władzy sądowniczej nie może mieć wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. To z kolei daje podstawę do konieczności zapewnienia władzy sądowniczej przez pozostałe władze odrębności finansowej (budżetowej) poprzez odpowiednie ukształtowanie prawa na poziomie ustawowym⁵. Zagwarantowanie tej odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz jest skorelowane bezpośrednio z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu wskazanego bezpośrednio w art. 45 Konstytucji RP⁶. Zasadniczy pogląd odnośnie do funkcjonalnego wyodrębnienia władz wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 listopada 2005 r. Trybunał, przeprowadzając analizę art. 173 Konstytucji RP, podkreślił, że przepis ten nakazuje władzy wykonawczej przy podejmowaniu wszelkich działań prawnych i faktycznych niezbędnych dla oceny prowadzenia gospodarki finansowej państwa w trakcie wykonywania budżetu, by uwzględniała odrębność pozycji jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej w zakresie, jaki niezbędny jest dla tej władzy do niezależnego sprawowania jej konstytucyjnie wyznaczonych kompetencji⁷.

³ Ibidem.

⁴ M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 14*, [w:] T. Kuczyński, M. Masternak-Kubiak (red.), *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, LEX/el., nt. 2.

⁵ Ibidem, nt. 1.

⁶ E. Plesnarowicz-Durska, *Komentarz do art. 14*, [w:] E. Plesnarowicz-Durska (red.), *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX/el., nt. 1.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, LEX nr 174103.

Na kanwie wyżej wskazanych zasad konstytucyjnych, w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego można wyodrębnić zasadę samodzielności budżetowej. Samodzielność ta oczywiście nie ma charakteru absolutnego – z uwagi na konstrukcję uchwalania ustawy budżetowej oraz kolejno wykonywania budżetu państwa w danym roku Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) związany jest odpowiednimi regulacjami konstytucyjnymi oraz ustawowymi.

1. Podstawy ustalania budżetu sądownictwa na tle ustawy o finansach publicznych

Zasady ustalania budżetu i finansowania sądownictwa administracyjnego wynikają z przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Wychodząc od regulacji ogólnych ww. ustawy, w pierwszej kolejności należy wskazać na art. 9 pkt 1 ufp, zgodnie z którym jednym z podmiotów sektora finansów publicznych są sądy i trybunały. Jako podmioty z kategorii „sądy i trybunały” należy przyjąć podmioty wymieniane w Konstytucji RP, czyli: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe, Krajową Radę Sądownictwa, Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu⁹. Wszystkie te podmioty współtworzą sektor finansów publicznych i są objęte budżetem państwa. Zgodnie z art. 112 ust. 1 pkt 1 ufp wydatki budżetu państwa są przeznaczone w szczególności na funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym sądów i trybunałów¹⁰, działających w formie jednostek budżetowych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa¹¹.

Należy podkreślić, że ustawa o finansach publicznych w sposób również wyraźny zaznacza odrębność budżetu przeznaczanego na rzecz sądownictwa, w tym sądownictwa administracyjnego, od pozostałych jednostek objętych budżetem państwowym. Nie wynika to bezpośrednio z Konstytucji RP, ale zostało doprecyzowane w ustawie o finansach publicznych. W doktrynie i w piśmiennictwie wskazuje się także, że budżet sądownictwa administracyjnego nie może być łączony z dochodami i wydatkami przeznaczonymi na finansowanie innej działalności, choćby objętej zakresem działania Ministerstwa Sprawiedliwości¹² – są to odrębne jednostki, odrębne organy mające odrębne kompetencje i całkiem odrębne piony sądownictwa.

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.), dalej: ufp.

⁹ C. Kosikowski, *Komentarz do art. 9*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX/el., nt. 5.

¹⁰ E. Plesnarowicz-Durska, op. cit., nt. 2.

¹¹ J. Dąbrowska, *Komentarz do art. 112*, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis/el., nt. 13.

¹² M. Masternak-Kubiak, op. cit., nt. 2.

Jedynym podmiotem, który posiada kompetencję do tworzenia projektu budżetu sądownictwa administracyjnego, jest Prezes NSA. Wynika ona bezpośrednio z art. 14 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹³, ale także z art. 138 ust. 2 ufp, zgodnie z którym obowiązkiem dysponentów części budżetowych jest przygotowanie materiałów do projektu ustawy budżetowej i przedstawienie ich Ministrowi Finansów. Na tle tych regulacji i poniżej wskazanych aktów wykonawczych bezsprzecznie należy uznać, że Prezes NSA jest dysponentem części budżetowej. Zgodnie bowiem z art. 114 ust. 4 ufp częściami budżetu państwa dysponują dysponenti części budżetowych, którzy są wskazani bezpośrednio w rozporządzeniu Ministra Finansów. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów¹⁴, Naczelny Sąd Administracyjny jest wskazany w klasyfikacji części budżetowych. Natomiast sam sposób przygotowania materiałów do projektu ustawy budżetowej i szczegółowe informacje dla dysponentów, w tym także dla Prezesa NSA jako jednego z dysponentów, są uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej¹⁵. Wydatki na sądownictwo administracyjne, zarówno w ustawie, jak i w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji części budżetowych, zostały uregulowane w sposób wyraźnie zaznaczający ich odrębność względem pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, które także są objęte budżetem państwowym¹⁶. Należy pokreślić, że Prezes NSA stał się samodzielnym dysponentem części budżetowej w 1991 r.¹⁷

2. Szczegółowe regulacje i kompetencje budżetowe zawarte w ustawie Prawo o ustroju sądów administracyjnych

Regulacja odnosząca się do budżetu i finansowania sądownictwa administracyjnego w Polsce sprowadza się w rzeczywistości tylko do jednego artykułu w ustawie Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Przepis art. 14 pusa stanowi o budżecie sądownictwa administracyjnego, zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i NSA. Z treści wskazanej regulacji wynika, że dochody i wydatki wojewódzkich

¹³ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492 z późn. zm.), dalej: pusa.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. z 2023 r., poz. 2201).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 745).

¹⁶ A. Puczko, *Komentarz do art. 14*, [w:] A. Puczko (red.), *Komentarz do ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, [w:] *Ustrój Naczelnego Sądu Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el., nt. 4.

¹⁷ W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, Legalis/el., s. 70.

sądów administracyjnych są zawarte w projekcie budżetowym dochodów i wydatków NSA. Kompetencje do opracowania projektu ma Prezes NSA, a nie tak jak w przypadku sądownictwa powszechnego – Minister Sprawiedliwości. Na tej podstawie należy podkreślić odrębność sądownictwa administracyjnego od sądownictwa powszechnego w zakresie ukształtowania budżetu i separację od władzy wykonawczej. Tak przyjęte rozwiązanie ustawowe dotyczące samodzielności budżetowej sądownictwa administracyjnego jest zgodnie z wykładnią art. 173 Konstytucji RP dokonana przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 14 pusa sporządzony przez Prezesa NSA projekt dochodów i wydatków jest przekazywany do ministra właściwego do spraw finansów publicznych i następnie włączany do projektu budżetu państwa. Wskazuje się, że projekt budżetu NSA jest włączany w całości do budżetu państwa, zatem należy przyjąć, że niedopuszczalne jest następczo wprowadzanie w nim korekt przez Ministra Finansów¹⁸. Wynika to wprost z art. 14 § 1 pusa, wskazującego, że egzekutywa nie może wpływać na treść projektu wydatków i dochodów sądów administracyjnych ustalonego przez Prezesa NSA¹⁹. Nie oznacza to jednak, że projekt dochodów i wydatków złożony przez Prezesa NSA zostanie przyjęty w niezmiennym kształcie. Sejm w czasie prac legislacyjnych nad ustawą budżetową państwa na kolejny rok dokonuje weryfikacji i może zmienić budżet ustalony przez Prezesa NSA.

Tabela 1 zawiera dane z lat 2015–2024 przedstawiające zestawienie kwot wydatków, które Prezes NSA zawarł w projekcie budżetu Naczelnego Sądu Administracyjnego jako części 05 budżetu państwa – wydatków Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wydatków wszystkich Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (druga kolumna), a które zostały przyjęte ostatecznie przez parlament w ustawie budżetowej na dany rok (trzecia kolumna). Czwarta kolumna zawiera procentowe wyliczenie udziału kwoty wydatków, która została uchwalona przez parlament w ustawie budżetowej, do kwoty wydatków, która znalazła się w projekcie budżetu.

Analiza ustawy budżetowej na rok 2024 w zakresie kwot stanowiących dochody (załącznik nr 1 do ustawy budżetowej) i wydatki (załącznik nr 2 do ustawy budżetowej) Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje, że dochody stanowią znacznie niższą kwotę, na poziomie ok. 5%, w stosunku do wydatków Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z tym na potrzeby niniejszego artykułu i dla przejrzystego przedstawienia danych skupiono się tylko na kwotach stanowiących wydatki Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy przy tym podkreślić, że sądy administracyjne nie są jednostkami nastawionymi na zysk i na przynoszenie dochodów do budżetu państwa – ich podstawową rolą jest sprawowanie kontroli nad działalnością organów administracji publicznej w Polsce.

¹⁸ E. Plesnarowicz-Durska, *Komentarz do art. 14*, [w:] E. Plesnarowicz-Durska (red.), *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, LEX/el. 2014, nt. 3.

¹⁹ A. Puczko, *Komentarz do art. 14*, [w:] A. Puczko (red.), *Komentarz do ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, [w:] *Ustrój Naczelnego Sądu Administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2013, nt. 4.

Tabela 1. Kwota wydatków zawarta w projekcie budżetu Naczelnego Sądu Administracyjnego a kwota wydatków NSA uchwalona w ustawie budżetowej

Rok	Kwota wydatków zawarta w projekcie budżetu Naczelnego Sądu Administracyjnego [PLN]	Kwota wydatków Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwalona w ustawie budżetowej [PLN]	Procentowe wyliczenie udziału kwoty zawartej w projekcie budżetu do kwoty uchwalonej ustawy budżetowej
2015	421 745 000	417 317 000	98,95%
2016	451 508 000	441 805 000	97,85%
2017	476 488 000	463 938 000	97,36%
2018	515 092 000	504 926 000	98,03%
2019	546 395 000	524 788 000	96,05%
2020	575 757 000	565 783 000	98,27%
2021	604 842 000	577 806 000	95,53%
2022	660 875 000	633 529 000	95,86%
2023	792 164 000	703 563 000	88,81%
2024	882 304 000	876 120 000	99,30%

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektów ustaw budżetowych na dany rok (załącznik nr 2 do projektu ustawy) i uchwalonych ustaw budżetowych (załącznik nr 2 do ustawy), Internetowy System Aktów Prawnych <<https://isap.sejm.gov.pl>> [dostęp: 19.02.2024].

W informacji o wynikach kontroli z wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części dotyczącej NSA²⁰ Najwyższa Izba Kontroli wskazała wszystkie wydatki poniesione przez sądownictwo administracyjne. Podstawowym wydatkiem (80,7%) sądownictwa administracyjnego okazały się wydatki bieżące jednostek budżetowych – zostały one poniesione przede wszystkim na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne pracowników, zakup materiałów i wyposażenia oraz zakup energii i usług remontowych. W dalszej kolejności wskazano: wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, czyli wydatki poniesione na wypłaty uposażeń sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne (13,9%), wydatki majątkowe, np. modernizacja systemu telewizji przemysłowej czy zakup i montaż systemu regałów przesuwanych do archiwum w NSA (ponad 5%), oraz zobowiązania (ponad 5%).

Powyższe zestawienie pozwala stwierdzić, w jakim stopniu władza ustawodawcza wpływa na funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w odniesieniu do sfery budżetowej, która bezsprzecznie jest jedną z kluczowych dla funkcjonowania każdej instytucji. Procentowe wyliczenie wyraźnie wskazuje, że władza ustawodawcza w ostatnich latach zasadniczo nie korzysta ze swoich kompetencji do możliwości wpływania na faktycznie przyznane środki – w toku prac legislacyjnych kwoty

²⁰ Informacja o wynikach kontroli – wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,27854.pdf>> [dostęp: 27.04.2024].

z projektu budżetu NSA zostały tylko nieznacznie zmniejszone. Na podstawie przedstawionych danych uznać należy, że zostaje zachowana odrębność władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej.

Natomiast w odniesieniu do władzy wykonawczej należy podkreślić, że Rada Ministrów i jej inne organy nie mają żadnych możliwości wpływu na sądownictwo administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny w zakresie projektu jego budżetu. Mimo że władza wykonawcza kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz sprawuje kontrolę nad jego wykonaniem, to obszar jej kompetencji w tym zakresie w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego jest wyłączony na rzecz Prezesa NSA, co wynika z art. 14 § 2 pusa²¹.

Uprawnienie Prezesa NSA do niemalże samodzielnego przygotowania projektu budżetu sądownictwa administracyjnego umożliwia mu odpowiednie zaplanowanie wydatków na poziomie koniecznym i niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania jednostek sądownictwa administracyjnego, co pośrednio stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu i niezależności sądownictwa²². Prezes NSA jako organ nadrzędny organizacyjnie względem wojewódzkich sądów administracyjnych zna potrzeby tych sądów „od wewnątrz” i na tej podstawie może zaplanować i dostosować odpowiednie ich finansowanie.

Zgodnie z wewnętrzną regulacją określającą działanie Naczelnego Sądu Administracyjnego, czyli Regulaminem Naczelnego Sądu Administracyjnego²³, sporządzeniem zbiorczego projektu dochodów i wydatków NSA oraz dochodów i wydatków wojewódzkich sądów administracyjnych zajmuje się Kancelaria Prezesa NSA (§ 10 ust. 2 pkt 3). Zgodnie ze wskazanym przepisem do obowiązków Kancelarii Prezesa NSA należy także wykonywanie budżetu sądów administracyjnych oraz prowadzenie rachunkowości i spraw kasowych. W odniesieniu do poszczególnych jednostek wojewódzkich sądów administracyjnych projektowaniem i dochodów, i wydatków budżetowych określonego wojewódzkiego sądu administracyjnego zajmuje się oddział finansowo-budżetowy, o czym stanowi wprost § 9 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA)²⁴. Do 2010 r., zgodnie z poprzednim regulaminem wewnętrznym urzędowania NSA²⁵, za projekt dochodów i wydatków Naczelnego Sądu Administracyjnego odpowiedzialny był wydział finansowo-budżetowy sądu, natomiast za projekt budżetowania

²¹ A. Puczek, op. cit., nt. 4.

²² M. Masternak-Kubiak, op. cit., nt. 2.

²³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1202).

²⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1177).

²⁵ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. z 2004 r. Nr 11, poz. 176).

wojewódzkich sądów administracyjnych odpowiedzialny był oddział finansowo-budżetowy, o czym stanowił § 9 ust. 1 wskazanego regulaminu.

Kompetencję do wykonywania funkcji i zadań dysponenta głównego środków budżetowych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym ma Prezes NSA, jednak z uwagi na strukturę organizacyjną NSA zadanie to zostało powierzone Kancelarii Prezesa Sądu. W wojewódzkich sądach administracyjnych wykonywanie budżetu i dysponowanie środkami pieniężnymi jest kompetencją Prezesa WSA danego wojewódzkiego sądu administracyjnego jako dysponenta środków budżetowych III stopnia, ale z uwagi na strukturę organizacyjną zadanie to zostało powierzone kierownikowi oddziału finansowo-budżetowego danego wojewódzkiego sądu administracyjnego. W tym miejscu kluczowe jest podkreślenie, że wykonywanie budżetu zarówno w NSA, jak w wojewódzkich sądach administracyjnych nie jest domeną Prezesów. Funkcje te zostały wyodrębnione na rzecz innych podmiotów, czyli Kancelarię Prezesa i oddziałów finansowo-budżetowych, ponieważ w przypadku nieścisłości w wykonywaniu budżetu podmioty te podlegają odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁶.

Kancelaria Prezesa NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie wynikającym z realizowanej funkcji dysponenta głównego środków budżetowych, z odpowiednim uwzględnieniem spraw organizacyjnych należących do zakresu działania Kancelarii²⁷. Prezes NSA sprawuje tym samym nadzór i kontrolę nad całą działalnością finansową podległych mu jednostek organizacyjnych, czyli wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych w Polsce. Przysługują mu zatem uprawnienia władcze w zakresie wykonywania nadzoru w tym przedmiocie²⁸. Uprawnienia te wynikają zarówno z art. 14 § 2 pusa, jak i z art. 175 ust. 1 ufp. Przepis z ustawy o finansach publicznych nadaje dysponentom części budżetowych ogólne kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, a – jak zostało wskazane powyżej – Prezes NSA jest jednym z dysponentów części budżetowych.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 pusa na tle wskazanej ustawy organem kompetentnym do wykonywania budżetu sądów administracyjnych jest Prezes NSA, któremu przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Należy wskazać, że do wykonywania bezpośrednio budżetu poszczególnych sądów administracyjnych kompetencje mają zarówno Prezes NSA, jak i, w bardziej ograniczonym stopniu, Prezesi poszczególnych jednostek WSA. Z racji nadania Prezesowi NSA ww. uprawnień ma on także kompetencję m.in. do oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w odniesieniu do wojewódzkich sądów administracyjnych, jako jednostek organizacyjnie i funkcjonalnie mu podległych. Takie ukształtowanie kompetencji Prezesa NSA po raz kolejny wyraźnie podkreśla niezależność

²⁶ W. Piątek, A. Skoczylas, op. cit., s. 70.

²⁷ E. Plesnarowicz-Durska, op. cit., nt. 4.

²⁸ A. Puczko, op. cit., nt. 8.

sądownictwa administracyjnego od władzy wykonawczej, którą w tym przypadku reprezentuje Minister Finansów. Jest to istotne z uwagi na charakter działalności sądów administracyjnych – podstawowym jej celem jest kontrola działalności administracji publicznej, której Minister Finansów jest częścią.

3. Kontrola nad wykonywaniem budżetu Naczelnego Sądu Administracyjnego

Jedynym organem uprawnionym do pełnienia funkcji kontrolnych nad zadaniami realizowanymi przez Naczelnny Sąd Administracyjny jest Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Zgodnie z art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹ organ ten ma kompetencje do kontrolowania budżetu, realizacji zadań audytu wewnętrznego oraz gospodarki finansowej i majątkowej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Budżet NSA pochodzi ze środków państwowych, dlatego należy uznać, że NIK powinien mieć kompetencje w zakresie kontroli jego wykonania.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o NIK organ ten może podjąć kontrolę danej jednostki, w tym przypadku NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, z własnej inicjatywy lub na zlecenie Sejmu lub na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów. Stanowi o tym sama Konstytucja RP: art. 203 ust. wskazuje, że NIK kontroluje państwowe jednostki organizacyjne, do których bezsprzecznie należą sądy, w tym NSA i wojewódzkie sądy administracyjne, w zakresie legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działania, w które to działania wchodzi także wykonanie budżetu³⁰. Zakres kontroli NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych wykonywanej przez NIK jest znacznie ograniczony w porównaniu z kontrolą innych państwowych jednostek organizacyjnych, do których NIK ma kompetencje. Najwyższa Izba Kontroli nie dokonuje kontroli merytorycznej w zakresie wykonania zadań nałożonych na sądownictwo administracyjne, do czego ma kompetencje w przypadku kontroli organów administracji rządowej. Należy zatem uznać, że kontrola NIK w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego jest tylko kontrolą formalną, która opiera się na kontroli NSA jako dysponenta budżetu³¹. Tak ograniczona kompetencja kontrolna NIK uzasadniona jest całkowitą odrębnością i niezależnością sądów administracyjnych w aspekcie niezależności jurysdykcyjnej, czyli zakazu ingerencji jakiegokolwiek organu spoza władzy sądowniczej w działalność orzeczniczą sądów. Odrębność ta nie wyklucza jednak działań kontrolnych w innych obszarach, np. realizacji budżetu (co zostało już wykazane), czy innych rodzajach nadzoru o charakterze administracyjnym. W odniesieniu do

²⁹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r., poz. 623 z późn. zm.), dalej: ustawa o NIK.

³⁰ A. Puczek, op. cit., nt. 5.

³¹ Ibidem.

przywołanych wyżej przepisów Konstytucji RP granice przedmiotowego zakresu kontroli NIK zostały w sposób wyraźny określone i uzasadnione takimi podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawa, jak: niezależność władzy sądowniczej, gwarancja niezawisłości sędziowskiej, instancyjność postępowania sądowego czy nadzór jurysdykcyjny NSA nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi³². Kompetencją NIK jest zatem kontrola działalności sądów administracyjnych pod kątem ich podmiotowości jako państwowych jednostek budżetowych i zadań wykonywanych tylko w tym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli w ramach swoich kompetencji nadzorczych i kontrolnych nie ma możliwości kontrolowania sądów administracyjnych pod kątem wykonywania zadań w zakresie sprawowania władzy sądowniczej, gdyż godziłoby to w zasadę niezależności sądów oraz niezawisłości sędziowskiej³³. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje więc Naczelny Sąd Administracyjny jako jednostkę budżetową, a nie jako organ władzy sądowniczej.

Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu wielokrotnie podkreślono, że konstytucyjną rolą sądów administracyjnych jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności organów administracji publicznej. Sądy administracyjne stanowią wyodrębnioną część władzy sądowniczej, a ich podstawowym celem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, co w szerokim znaczeniu odnosi się w głównej mierze do ochrony praw i wolności jednostki. Na podstawie wskazanych naczelných zasad konstytucyjnych odrębność budżetowa i funkcjonalna sądownictwa administracyjnego od sądownictwa powszechnego i pozostałych władz jest jak najbardziej uzasadniona. Przemawia za tym wskazana już potrzeba sprawowania kontroli nad działalnością administracji publicznej, która bezsprzecznie mieści się w kręgach władzy wykonawczej i na której działanie i kształt ma wpływ władza ustawodawcza. Dlatego też uznać należy, że pozostawienie Prezesowi NSA kompetencji do kształtowania budżetu NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych stanowi realizację wszystkich wskazanych wyżej zasad. Ponadto w sposób najbardziej kompletny stanowi odseparowanie sądownictwa administracyjnego sprawującego kontrolę nad organami administracji, czyli władzą wykonawczą, od pozostałych władz i ich możliwych wpływów. Analiza aktów prawnych oraz zebranych danych jednoznacznie pozwala stwierdzić, że sądownictwo administracyjne w Polsce stanowi odrębny budżetowo podmiot, nienależny od innych władz.

³² M. Masternak-Kubiak, op. cit., nt. 4.

³³ E. Plesnarowicz-Durska, op. cit., nt. 4.

BIBLIOGRAFIA

- Dąbrowska, J. (2023). *Komentarz do art. 112*, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Legalis/el.
- Kosikowski, C. (2011). *Komentarz do art. 9*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: LEX/el.
- Masternak-Kubiak, M. (2009). *Komentarz do art. 14*, [w:] T. Kuczyński, M. Masternak-Kubiak (red.), *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*. Warszawa: LEX/el.
- Pęk, R. (2022). *Refleksje na temat pozycji ustrojowej sądów administracyjnych i niezawisłości sędziów sądów administracyjnych* [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*. Warszawa: Legalis/el.
- Piątek, W., Skoczylas, A. (2016). *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*. Warszawa: Legalis/el.
- Plesnarowicz-Durska, E. (2014). *Komentarz do art. 14*, [w:] E. Plesnarowicz-Durska (red.), *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*. Warszawa: LEX/el.
- Puczko, A. (2013). *Komentarz do art. 14*, [w:] A. Puczko (red.), *Komentarz do ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, [w:] *Ustrój Naczelnego Sądu Administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: LEX/el.