



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK JEZERSKI

KAP-4100-02-01/2012

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2012 r.

**Pan
Roman Marek Hauser
Prezes
Naczelnego Sądu Administracyjnego**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 2 stycznia do 28 marca 2012 r. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zwanym dalej „NSA”, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Prezesowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne.**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2011 r. w części 05 - Naczelny Sąd Administracyjny. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że poniesione przez NSA wydatki budżetowe były celowe i służyły realizacji zadań jednostki. NIK pozytywnie ocenia też sprawozdawczość roczną oraz skuteczność funkcjonującego w NSA systemu rachunkowości i ustalonych, w ramach mechanizmów kontroli zarządczej, procedur kontroli finansowej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup paliwa do samochodów służbowych stosownie do wymogów wynikających z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (Pzp).

Zgodnie z przyjętymi przez NIK zasadami dokonywania ocen nie wpłynęło to na obniżenie oceny ogólnej wykonania budżetu w części 05.

1. Dochody budżetu państwa zaplanowane w ramach części 05 w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2011 r.³, zwanej dalej „ustawą budżetową”, w kwocie 30 800 tys. zł, zostały zrealizowane w łącznej wysokości 45 857,8 tys. zł, co stanowiło 148,9 % kwoty planowanej. Głównymi źródłami uzyskanych dochodów były opłaty

¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

³ Dz. U. Nr 29, poz. 150.

sądowe i spłaty pożyczek udzielanych sędziom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych. Stanowiły one 97% uzyskanych dochodów.

Na koniec 2011 r. wystąpiły w części 05 należności w kwocie 804,4 tys. zł, w tym zaległości netto stanowiły kwotę 801,4 tys. zł. Należności były niższe o kwotę 2 231,9 tys. zł, a zaległości o kwotę 1 427,5 tys. zł w porównaniu do 2010 r. Niższa kwota zaległości w 2011 r., w porównaniu do 2010 r., wyniknęła z decyzji Prezesa NSA o umorzeniu należności w kwocie 1.512,5 tys. zł podjętej na podstawie m.in. art. 55 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Decyzję podjęto w związku z wykreśleniem dłużnika z Krajowego Rejestru Sądowego przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przeszła z mocy prawa na osoby trzecie. Kontrola całości zaległych należności NSA (dysponenta III stopnia) w łącznej kwocie 635,8 tys. zł wykazała, że w NSA podejmowane były przewidziane prawem działania w celu ich wyegzekwowania. W 2011 r. w części 05 nie dokonywano zaniechań poboru, odroczeń należności i rozkładania spłat należności na raty oraz nie wystąpiło przedawnienie należności.

2. Wydatki budżetu dla części 05 państwa zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. w kwocie 373 452,0 tys. zł zrealizowane zostały w wysokości 357 904,0 tys. zł, co stanowiło 95,8 % planu. Najwyższe wydatki poniesiono na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 261 219,7 tys. zł (98,5% kwoty planowanej i 73,4% wydatków ogółem), uposażenia sędziów w stanie spoczynku – 19 574,8 tys. zł (94,6% kwoty planowanej i 5,5% wydatków ogółem) oraz na realizację inwestycji i zakupy inwestycyjne – 16 207,6 tys. zł (78,7% kwoty planowanej i 4,5% wydatków ogółem).

Największe kwoty niewykorzystanych środków wystąpiły w zakresie wydatków majątkowych:

- § 6050 – wydatki inwestycyjne zrealizowano w kwocie 13 252,6 tys. zł tj. 64,4% wielkości planowanej (20 592,0 tys. zł). Niewykonanie planu wydatków wynikało z niepełnej jego realizacji przez NSA - dysponenta III stopnia. Powodem było niezrealizowanie przez wykonawcę w terminie określonym w umowie remontu budynku NSA przy ul. Jasnej 6 w Warszawie, w związku z koniecznością wykonania niemożliwych wcześniej do przewidzenia robót dodatkowych.
- § 6060 – wydatki na zakupy inwestycyjne zrealizowano w kwocie 2 955,0 tys. zł tj. 70,8% wielkości planowanej (4 171,0 tys. zł). Niewykonanie planu wydatków spowodowane było niedotrzymaniem przez wykonawcę umownego terminu modernizacji systemu Obsługi Spraw Orzekanych, w wyniku czego konieczne było przeniesienie płatności kwoty 1 131,0 tys. zł na 2012 r. Za nieterminową realizację przez wykonawcę zamówienia zostały naliczone odsetki w wysokości 16,0 tys. zł.

W związku ze stwierdzeniem opóźnień w realizacji zadań inwestycyjnych, Prezes NSA decyzją z 29 listopada 2011 r. dokonał blokady planowanych wydatków budżetowych na rok 2011 w części 05 NSA w § 6050 (wydatki inwestycyjne) w kwocie 7 194,0 tys. zł.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Na koniec 2011 r. zobowiązania w części 05 budżetu państwa wyniosły łącznie 18 957,5 tys. zł i dotyczyły głównie wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2011 r. oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem NSA. Zobowiązania wymagalne na dzień 31 grudnia 2011 r. nie wystąpiły.

Przeciętne zatrudnienie w części 05 w 2011 r., wykazane w sprawozdaniu Rb-70⁵, wyniosło 2.254 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe o 73 osoby od wielkości planowanej. W odniesieniu do 2010 r. przeciętne zatrudnienie w 2011 r. wzrosło o 19 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto przypadające na jednego pełnozatrudnionego w 2011 r. wyniosło 8 912,53 zł i było o 2,5% wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2010 r..

W NSA (dysponent III stopnia) przeciętne zatrudnienie wyniosło 390 osób i było niższe od planu o 40 osób oraz niższe o jedną osobę niż w 2010 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 10 772,22 zł i było wyższe o 524,78 zł (o 5,1%) niż w 2010 r.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki NSA (dysponenta III stopnia) w łącznej kwocie 16 324,5 tys. zł⁶ (poniesione m.in. na remont budynku sądu, system obsługi spraw orzekanych, zakup sprzętu komputerowego, zakup paliwa, udzielenie pożyczki na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziemu). Stwierdzono, że zostały one zrealizowane zgodnie z planem rzeczowym i finansowym (po zmianach) oraz na cele służące realizacji zadań jednostki. Kontrola pięciu zamówień publicznych o łącznej wartości 1.905,3 tys. zł⁷ wykazała, że wybór wykonawców dokonano zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Pzp.

W trakcie kontroli ustalono, że w 2011 r. zakupy paliwa do samochodów służbowych używanych w NSA (dysponenta III stopnia) realizowane były na bieżąco, w ramach pojedynczych transakcji z pominięciem procedur wynikających z ustawy Pzp. Analiza wydatków poniesionych przez NSA (dysponenta III stopnia) wykazała, że w 2011 r. wydatki na zakup paliwa wyniosły ogółem 166,2 tys. zł brutto (135,1 tys. zł netto), tj. przekroczyły kwotę 14 tys. zł euro określoną w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, od której istnieje obowiązek stosowania przepisów tej ustawy. Jak wyjaśnił Szef Kancelarii Prezesa NSA, Zastępca Szefa Kancelarii oraz Naczelnik Wydziału Administracyjno-Gospodarczego do zakupu paliwa nie muszą być stosowane przepisy ustawy Pzp. Jako argumenty podano m.in., że niemożliwe jest ustalenie szacunkowej wartości zamówienia w związku permanentną zmianą cen paliwa w trakcie roku oraz fakt, że jedynie 50% wydatków na ten cel wynika z rutynowo wykonywanych zadań, a pozostała część jest pochodną potrzeb transportowych niezbędnych dla realizacji obowiązków służbowych pojawiających się w trakcie roku. Jak ustalono, Wydział Administracyjno - Gospodarczy NSA w założeniach finansowych na 2011 r. w zakresie wydatków bieżących zaplanował kwotę 233,1 tys. zł na zakup usług transportowych (paliwa, oleje i inne). Zdaniem NIK kwota ta, chociaż nie może stanowić szacunkowej wartości zamówienia, o której mowa w ustawie Pzp., jednak winna służyć jako wskazówka do

⁵ Sprawozdanie Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2011 r.

⁶ Udokumentowane 102 dowodami na kwotę 15.608,5 tys. zł wylosowanymi metodą MUS (dobór statystyczny) i 41 dowodami na kwotę 716,0 tys. zł wylosowanymi w sposób niestateczny – dobór celowy.

⁷ Na aktualizację informacji Lex w kwocie 149,1 tys. zł, na świadczenie serwisu eksploatacyjnego Systemu Spraw Orzekanych w kwocie 966,3 tys. zł, usługę hotelową związaną ze Zgromadzeniem Ogólnym Sędziów NSA w kwocie 172,9 tys. zł, dostawę serwerów w kwocie 379,9 tys. zł i dostawę i zakup komputerów w kwocie 237,1 tys. zł.

kalkulacji przewidywanych wydatków na paliwo. Ustawa Pzp nie zawiera żadnych przepisów, które pozwalałyby na odstępianie od stosowania jej wymogów, w tym przypadku zakupu paliwa, jeżeli wartość tych zakupów przekracza kwotę 14 tys. euro.

Kontrola wydatków określonych w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych⁸ wykazała, że NSA dokonał opłaty abonamentowej na podstawie błędnie wyliczonej ilości odbiorników telewizyjnych i radiowych. W wyniku ustaleń kontroli NIK, NSA wystąpił do Poczty Polskiej o przeksięgowanie powstałej w wyniku błędu nadpłaty w wysokości 2,1 tys. zł na poczet opłaty abonamentowej za 2012 r., na co uzyskał zgodę.

Analiza stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym NSA wykazała, że zapotrzebowania środków na wydatki odpowiadały rzeczywistym potrzebom.

3. Kontrola wykazała, że stosownie do przepisów art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, dysponent główny sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu w części 05, dokonując kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych. Przeprowadzono też pięć audytów i 16 kontroli we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, które nie wykazały nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej.

4. Funkcjonujący w NSA system rachunkowości spełniał wymogi określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. NIK pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz ustalonych, w ramach mechanizmów kontroli zarządczej, procedur kontroli finansowej, a także wiarygodność ksiąg rachunkowych. Ocena powyższa wynika z przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz z bezpośredniego badania próby 143 dowodów księgowych na łączną kwotę 16.324,5 tys. zł, z tego 102 dowodów księgowych na łączną kwotę 15.608,5 tys. zł wylosowanych metodą MUS¹¹ oraz 41 dowodów księgowych na kwotę 716,0 tys. zł dobranych celowo. Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji nie wykazało nieprawidłowości. W przypadku dwóch dowodów w łącznej kwocie 331,03 zł stwierdzono błędy formalne zapisu dowodu w dzienniku księgowania dotyczące poprawności wpisania daty dowodu księgowego oraz poprawności wpisania daty operacji gospodarczej. Badanie wiarygodności, tj. prawidłowości ujęcia badanej próby dowodów w urzędzeniach księgowych wykazało, że zostały one ujęte we właściwej wartości i okresie sprawozdawczym oraz ze wskazaniem odpowiednich kont syntetycznych.

⁸ Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

¹¹ MUS - metoda polegająca na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości przy pomocy programu Pomocnik Kontrolera 5.2.

Przy dokonywaniu oceny prawidłowości w zakwalifikowaniu dowodu do poszczególnych okresów sprawozdawczych uwzględniono uregulowania Zarządzenia nr 25 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Naczelnym Sądzie Administracyjnym (z późniejszymi zmianami), według których dokumenty księgowe wpływające do Wydziału Finansowo-Budżetowego na pięć dni roboczych przed wymaganym terminem sporządzenia sprawozdania, a dotyczące okresu, za który sporządzane jest sprawozdanie, obciążają ten okres (rozdział I ust. 4 pkt 8). Stwierdzono, że pomimo uzależnienia kwalifikacji dowodów księgowych od daty ich wpływu do Wydziału Finansowo-Budżetowego, skontrolowana próba dowodów księgowych¹² nie posiadała adnotacji o dacie wpływu do tej komórki organizacyjnej. W tym zakresie kontrola NIK uwzględniła wyjaśnienia Głównego Księgowego NSA, że najczęściej taki dokument trafia do ww. Wydziału w dacie merytorycznego potwierdzenia, która jest odnotowana na dowodzie¹³. Niezależnie od uwzględnienia tych okoliczności - NIK zwraca uwagę, że rzetelność działania w ramach przyjętych w NSA zasad rachunkowości wymaga odnotowywania na dowodach księgowych daty ich wpływu do Wydziału Finansowo-Budżetowego.

Z ustaleń kontroli wynika, że inwentaryzacja za 2011 r. została przeprowadzona zgodnie z zasadami określonymi w uregulowaniach wewnętrznych NSA i zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości.

5. Jednostkowe sprawozdania budżetowe NSA (dysponenta III stopnia) za 2011 r.:

- Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych,
- Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń,
- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych

zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i przedstawiają prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów i wydatków w 2011 r., a także stan należności i zobowiązań na koniec roku.

Łączne roczne sprawozdania budżetowe Rb-23 Rb-27 Rb-28 oraz Rb-Z i Rb-N za IV kwartał 2011 r. zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych podległych dysponentów i terminowo przekazane do Ministerstwa Finansów oraz do Głównego Urzędu Statystycznego. W związku z tym NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną NSA.

*

* *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia na zakup paliwa do samochodów służbowych stosownie do procedur określonych w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych.

¹² 102 dowodów wylosowanych metodą MUS.

¹³ Uwzględniono przy tym fakt, że badanie próby dowodów księgowych nie wykazało przypadków ich ujęcia w niewłaściwych okresach sprawozdawczych.

2. Odnotowywanie na dowodach księgowych daty ich wpływu do Wydziału Finansowo-Budżetowego NSA.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.