



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.01.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Edyta Jamioł, główny specjalista k.p. upoważnienie do kontroli nr KAP/36/2017 z dnia 31 stycznia 2017 r. 2. Kamil Obłodecki, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/37/2017 z dnia 31 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5, 00-011 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Zik-Sadowski, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego ¹ , (dalej: Prezes NSA) (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Wprowadzenie

Dysponentem części budżetowej 05 – Naczelny Sąd Administracyjny jest Prezes NSA będący jednocześnie dysponentem środków budżetowych III stopnia. Prezesowi NSA podlega 16 dysponentów środków budżetowych III stopnia (prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych). Zgodnie z art. 14 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych², przysługują mu uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych w zakresie wykonywania budżetu sądów administracyjnych.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016³ (dalej: ustawa budżetowa) w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.

W ramach części 05 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – zadania z zakresu: sprawowania wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, określone w ustawie Prawo o ustroju sądów administracyjnych, oraz realizacji ustawowo określonych świadczeń sędziom w stanie spoczynku i ich rodzinom.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2015 i 2016⁴,

¹ W okresie od 7 listopada 2015 r. do 16 lutego 2016 r. p.o. Prezesa NSA.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1066, ze zm.

³ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. poz. 278, ze zm.).

⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej: ufp).

W 2016 r. w części 05 dochody wyniosły 50 366,1 tys. zł, w tym 1 437,6 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 413 011,7 tys. zł, w tym 102 881,2 tys. zł stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁶ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.

W wyniku kontroli 11,1% zrealizowanych wydatków NSA dysponenta III stopnia budżetu państwa (2,8% wydatków części 05) stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania budżetowe za 2016 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. (łącznie sporządzone przez dysponenta części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów oraz jednostkowe NSA (dysponenta III stopnia) sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej). Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766).

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- wskazaniu w ogłoszeniu o zamówienie publiczne „doświadczenia wykonawcy” jako kryterium oceny ofert, co było niezgodne z art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸ (dalej: ustawa Pzp);
- niesporządzaniu protokołów z posiedzeń Komisji Przetargowej (powołanej do przeprowadzenia zamówienia publicznego na usługę kompleksowego sprzątania w budynkach NSA) wymaganych regulaminem prac tej Komisji.

Nie miały one wpływu na rozstrzygnięcie badanego postępowania, świadczą jednak, że sprawowane przez dysponenta części 05 nadzór i kontrola nad wykonywaniem budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp nie były w pełni skuteczne.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie wpłynęły na ocenę wykonania budżetu państwa w części 05.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej dochody budżetu państwa w części 05 zostały zaplanowane w kwocie 49 700 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 50 366,1 tys. zł, tj. 101,3% kwoty planowanej i pochodziły głównie z opłat w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (42 244,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 334-335, 1058)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 05 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1 746 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 1 319,6 tys. zł. W porównaniu z rokiem 2015 należności ogółem były niższe o 45,9 tys. zł, a zaległości niższe o 10,0 tys. zł, tj. o 0,8%. Zaległościami było głównie odszkodowanie z tytułu nienależytego wykonania umowy projektu budowlanego wraz z odsetkami (827,8 tys. zł). W celu odzyskania tej należności NSA, za pośrednictwem Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, wystąpił na drogę sądową. Do dnia zakończenia kontroli postępowanie sądowe nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 334-335, 1027-1032, 1039, 1058)

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny zostały zrealizowane w kwocie 413 011,7 tys. zł, co stanowiło 93,5% planu po zmianach (441 805,0 tys. zł). W porównaniu do roku 2015 nastąpił wzrost wydatków o 17 817,6 tys. zł, tj. o 4,5%.

Wydatki budżetu państwa w NSA (dysponent III stopnia) wyniosły 102 881,2 tys. zł, co stanowiło 93,1% planu po zmianach (110 475,2 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2015 r. (93 144,3 tys. zł) wzrosły o 9 736,9 tys. zł, tj. o 10,5%, głównie w związku ze wzrostem wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, wzrostem wydatków na udzielone pożyczki na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz wzrostem wydatków na uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne.

(dowód: akta kontroli str. 336-341, 349-350, 401-409, 412-413)

Niski poziom wydatków w porównaniu do planu po zmianach dotyczył głównie wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych (§ 6050) i wydatków na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6060). W części 05 wydatki inwestycyjne

⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

jednostek budżetowych zrealizowano w kwocie 4 158,6 tys. zł, tj. 39,5% planu po zmianach (10 524,0 tys. zł), a wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w kwocie 1 543,4 tys. zł, tj. 25,0% kwoty zaplanowanej (6 182,0 tys. zł). W NSA (dysponent III stopnia) wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych zrealizowano w kwocie 183,1 tys. zł, co stanowiło 3,8% kwoty zaplanowanej (4 776,9 tys. zł). Przyczyną niepełnej realizacji przyznanych kwot była zmiana terminu wdrożenia informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi z lutego 2017 r. na maj 2018 r. Pierwotny termin informatyzacji został ustalony w ustawie z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁹. W dniu 16 czerwca 2016 r. Szef Kancelarii Prezesa NSA przeprowadził naradę z dyrektorami wojewódzkich sądów administracyjnych. Z ustaleń z narady wynika m.in., że okres 3 lat na wdrożenie tak rozległego systemu wraz z przeprowadzeniem dwóch dużych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na jego wykonanie oraz zestawienie niezbędnej sieci rozległej było niemożliwe do wykonania. Termin wykonania zadania został zmieniony art. 112 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej¹⁰. Ponadto przyczyną niepełnej realizacji wydatków były opóźnienia wykonawcy w pracach nad przystosowaniem zakupionego budynku w Warszawie przy ul. Pankiewicza na potrzeby WSA w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 349-350, 412-413, 1073-1078, 1085-1087)

Dysponent części 05, na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp podjął dwie decyzje o blokowaniu wydatków na kwotę 19 235,0 tys. zł. Jak ustalono, blokady zostały dokonane w związku z:

- opóźnieniami w realizacji zadania „Roboty budowlane w budynku WSA w Warszawie przy ul. Pankiewicza” oraz przesunięciem nakładów na wydatki majątkowe związane z informatyzacją i komputeryzacją na lata 2017-2018 w zadaniu „Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego” (3 listopada 2016 r.¹¹, kwota 10 710,0 tys. zł);
- nieobsadzeniem stanowisk orzeczniczych z powodu wydłużonych w czasie wieloinstancyjnych procedur weryfikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie, niższym niż planowano poziomem wydatków z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz mniejszą liczbą sędziów przechodzących w stan spoczynku (1 grudnia 2016 r.¹², kwota 8 525,0 tys. zł¹³).

Prezes NSA dokonał blokad niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

(dowód: akta kontroli str. 276-330, 509-532)

Wydatki budżetu państwa zostały w szczególności poniesione na wynagrodzenia osobowe, w tym wynagrodzenia sędziów, asesorów i aplikantów, wraz z pochodnymi (304,8 tys. zł, tj. 73,8%) oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne (35,7 tys. zł, tj. 8,6%).

W efekcie zrealizowanych wydatków majątkowych w kwocie 5 702,0 tys. zł:

⁹ Dz.U. 2014 poz. 183.

¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1579.

¹¹ Zarządzenie nr 33 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2016 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków na 2016 rok.

¹² Zarządzenie nr 37 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków na 2016 rok.

¹³ W rozdziale 75102 – Naczelne organy sądownictwa 6 555,0 tys. zł (§§: 4030 – 6 089,0 tys. zł, 4040 – 466,0 tys. zł) oraz w rozdziale 75312 – Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne (§ 3110) – 1 970,0 tys. zł.

- w ramach wydatków na inwestycje (4 158,6 tys. zł) wykonano m.in. roboty budowlane w budynkach WSA w Warszawie i w WSA w Szczecinie; instalację centralnego ogrzewania w WSA w Bydgoszczy; prace przygotowawcze związane ze zwiększeniem powierzchni orzeczniczej w WSA w Szczecinie;
- w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (1 543,4 tys. zł) m.in. zakupiono: system automatyki budynkowej (dla WSA w Warszawie); platformę wraz z serwerowym systemem operacyjnym (dla WSA w Poznaniu); urządzenie rentgenowskie do prześwietlania bagażu (dla WSA w Gorzowie Wlkp.); samochody osobowe (dla NSA dysponenta III stopnia i WSA w Łodzi); system do tworzenia kopii zapasowych (archiwizacji) (dla WSA w Gdańsku); sprzęt biurowy i informatyczny (kserokopiarki, serwery, dyski sieciowe, przełączniki sieciowe).

(dowód: akta kontroli str. 1073-1078, 1085-1087)

Zobowiązania w części 05 na koniec 2016 r. wyniosły 22 460,1 tys. zł i były wyższe o 3,3% niż kwota zobowiązań na koniec 2015 r. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Na koniec 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 336-338, 351)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy Pzp) w kwocie 11 374,4 tys. zł (bieżących – 11 231,4 tys. zł i majątkowych – 143,0 tys. zł) na podstawie próby¹⁴ wydatków poniesionych w 2016 r. w NSA (dysponent III stopnia), która stanowiła 2,8% wydatków budżetu państwa w części 05 (oraz 11,1% wydatków dysponenta III stopnia).

(dowód: akta kontroli str. 157-187)

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do trzech postępowań o zamówienia publiczne o łącznej wartości 1 186,0 tys. zł (z czego w 2016 r. wydatkowano 827,7 tys. zł) udzielonych przez NSA (dysponenta III stopnia) w trybie przetargu nieograniczonego, zapytania o cenę oraz zamówienie poniżej wartości określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem nieprawidłowości, dotyczących badanego postępowania w sprawie zamówienia publicznego, opisanych w części *Ustalone nieprawidłowości*. Badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 697-767)

¹⁴ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących pozapłacowych wydatków kontrolowanej jednostki. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS-z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości). Badaniem objęto 95 zapisów księgowych na kwotę 6 669,7 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych jeden zapis na kwotę 143,0 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 94 zapisy na kwotę 6 526,7 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo (wydatki ujęte na koncie 130 o najwyższych wartościach oraz wydatki powiązane z badaniem procedur zamówień publicznych) wyniosła 4 704,7 tys. zł.

Szczegółowe badanie jednego z dwóch zadań realizowanych przez NSA¹⁵ - 18.4 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądownictwo administracyjne*, obejmującego jedno podzadanie o tej samej nazwie w ramach jednej funkcji państwa 18 – *Sprawiedliwość*, pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów wykazało, że:

- cel zadania i podzadania *Wydawanie orzeczeń w rozsądnych terminach – zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu* i miernik realizacji tych celów *Średni czas trwania postępowania przed sądami administracyjnymi - czasookres rozpatrywania spraw przez sądy I instancji (przy rocznym wpływie do 70 tys.)* zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej¹⁶,
- monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych, tj. miesięcznych sprawozdań statystycznych przekazywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz Izby NSA do Wydziału Informacji Sądowej NSA,
- wartości mierników realizacji celów tego zadania i podzadania wyniosły 4,61 miesiąca, przy planowanym mierniku *około 6 miesięcy*.
(dowód: akta kontroli str. 188-192, 487-493, 497-507)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości:

1. Postępowanie o zamówienie publiczne na *świadczenie usług w zakresie kompleksowego sprzątnięcia w budynkach Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z przyległym do nich terenem oraz w pomieszczeniach znajdujących się w budynku przy ul. Jasnej 1*¹⁷ zostało przeprowadzone z naruszeniem art. 91 ust. 3 ustawy Pzp. W ogłoszeniu oraz SIWZ¹⁸ przyjęto bowiem jako jedno z kryteriów oceny „doświadczenie wykonawcy”, mimo zakazu stosowania podmiotowych kryteriów oceny ofert.

Pan Paweł Maszkiewicz, zastępca Szefa Kancelarii Prezesa NSA wyjaśnił, że zastosowanie omawianego kryterium nie narusza art. 91 ust. 3 ustawy Pzp, gdyż zastosowano to kryterium jako kryterium jakościowe a nie podmiotowe. Dowodem na to są zapisy SIWZ dotyczące wymogów dla pracowników wyznaczonych przez wykonawcę do wykonywania prac (np. zakaz zmiany pracowników wyznaczonych do wykonywania prac bez zgody zamawiającego, określenie organizacji pracy tych pracowników przez zamawiającego lub określenie wymogu przeznaczenia przez wykonawcę co najmniej 30 osobowego zespołu odpowiednio przeszkolonych pracowników).

Zdaniem NIK przedstawione w wyjaśnieniach zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa NSA warunki odnosiły się do opisu warunków udziału w postępowaniu, a nie do kryteriów oceny ofert. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, co znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁹, kryterium doświadczenia wykonawcy ma charakter podmiotowy i nie jest bezpośrednio związane z przedmiotem zamówienia.

¹⁵ Zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne* – wykonanie wydatków 35 664,7 tys. zł oraz zadanie 18.4 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądownictwo administracyjne* – 377 347,0 tys. zł.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 955, ze zm.).

¹⁷ Ogłoszenie nr 74036 z 1 kwietnia 2016 r.

¹⁸ Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

¹⁹ C-532/06 Lianakis i in. z dnia 24 stycznia 2008 r. (zbiór orzeczeń: 2008 I-00251); C-601/13 Ambisig z dnia 26 marca 2015 r.

Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na wybór wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 589-668)

2. Z prac Komisji Przetargowej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania w zakresie kompleksowego sprzątnięcia w budynkach NSA, nie sporządzono pisemnych protokołów, co było niezgodne z regulaminem prac Komisji Przetargowej, stanowiącym załącznik do Decyzji nr 1 Szefa Kancelarii Prezesa NSA z dnia 8 marca 2016 r. Regulamin zakładał, że ustalenia Komisji miały być utrwalone w formie pisemnej, a Komisja wyraża swoje stanowisko w formie uchwał podejmowanych większością głosów w obecności co najmniej połowy składu osobowego Komisji, w tym przewodniczącego.

Pan Hieronim Kulczycki, przewodniczący Komisji Przetargowej, wyjaśnił, że przepisy ustawy Pzp określają protokół postępowania jako obligatoryjną formę dokumentowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Pozostałe czynności Komisji dokumentowane były w postaci elektronicznej. Przewodniczący Komisji ponadto wyjaśnił, że wymiana korespondencji elektronicznej była równoważna formie pisemnej i umożliwiała lepsze odwzorowanie zmian zgłaszanych przez poszczególnych członków Komisji.

Zdaniem NIK, korespondencja elektroniczna między członkami Komisji nie może być traktowana jako równoważna protokołarnemu dokumentowaniu prac Komisji Przetargowej, o którym mowa w decyzji nr 1 Szefa Kancelarii Prezesa NSA. Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na wybór wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 589-596, 660-663)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w obowiązującym *Zarządzeniu nr 2 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie wydatkowania środków publicznych oraz trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych przez Naczelnego Sąd Administracyjny* zawarte są regulacje odwołujące się do nieobowiązujących przepisów prawa (np. § 5 ust. 1 zarządzenia odwołuje się do nieobowiązującej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.); § 13 ust. 1 pkt 5 lit. c) odwołuje się do nieobowiązującego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 87, poz. 605, ze zm.).

Pan Paweł Maszkiewicz, Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa NSA, wyjaśnił, że *nie podziela tezy, jakoby przepisy przywołanego zarządzenia zawierały normy prawne odwołujące się do nieaktualnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Odesłania te – zgodnie z §159 Zasad techniki prawodawczej²⁰ - mają charakter odesłań dynamicznych, co oznacza że odsyłają do obowiązujących przepisów prawnych.*

NIK zauważa, iż z przywołanego w powyższych wyjaśnieniach przepisu wynika potrzeba nowelizacji przepisów odsyłających, jeśli przepisy, do których odsyłają przestały obowiązywać²¹. Zdaniem NIK obowiązujące w jednostce regulacje wewnętrzne powinny być okresowo weryfikowane w celu aktualizacji przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 589-595)

²⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

²¹ Grzegorz Wierczyński, komentarz do § 159 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II (LEX).

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych za 2016 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. – łącznych sporządzonych przez dysponenta części 05 oraz jednostkowych Naczelnego Sądu Administracyjnego (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),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i 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 (NSA dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 333-348, 353-373, 400-411, 416-458, 490-498, 1027-1071)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²² wnioskuje o:

- 1) niestosowanie jako kryterium oceny ofert, w ramach udzielania zamówień publicznych, kryterium podmiotowego jakim jest „doświadczenie wykonawcy”,
- 2) dokumentowanie prac komisji przetargowych w formie i trybie wskazanym w regulaminie komisji.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

²² Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Warszawa, dnia kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis