



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.01.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5, 00-011 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Zirk-Sadowski, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: Prezes NSA) (dowód: akta kontroli str. 5-6)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Beata Czarnecka, główny specjalista k.p. upoważnienie do kontroli nr KAP/27/2018 z dnia 24 stycznia 2018 r. 2. Sebastian Krawczyk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/28/2018 z dnia 24 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 05 – Naczelny Sąd Administracyjny w związku z wykonywaniem budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ufp).

Przeprowadzono, także analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy porównawczej wykonania planu dochodów oraz stanu należności pozostałych do zapłaty,

¹ Dz. U z 2017 r. poz. 524.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 05 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa przez podległe jednostki finansowane w ramach części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

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. Zgodnie z art. 14 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych³, przysługują mu uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych w zakresie wykonywania budżetu sądów administracyjnych.

W ramach części 05 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – zadania z zakresu:

- sprawowania wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej,
- realizacji ustawowo określonych świadczeń sędziom w stanie spoczynku i ich rodzinom.

W 2017 r. w części 05 dochody zaplanowane w kwocie 49 700,0 tys. zł, zrealizowano w wysokości 52 427,8 tys. zł, co stanowiło 0,01% całości dochodów budżetu państwa. Wydatki budżetu państwa zaplanowane w kwocie 463 938,0 tys. zł, zrealizowano w wysokości 436 025,3 tys. zł, co stanowiło 0,1% całości wydatków budżetu państwa.

W części 05 budżetu państwa nie realizowano wydatków na projekty finansowane w ramach budżetu środków europejskich.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, ze zm.

IV. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁴ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-27 były wykazane należności w kwocie 849,6 tys. zł, które nie mogły być egzekwowane, jako „zaległości netto”. Wykazanie takich należności było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej).

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, ujawniona w toku kontroli NIK nieprawidłowość nie wpłynęła na ocenę wykonania budżetu państwa w części 05.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej⁶ dochody budżetu państwa w części 05 zostały zaplanowane w kwocie 49 700,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w wysokości 52 427,8 tys. zł, tj. wyższej o 5,5% niż kwota planowana. Pochodziły one głównie z opłat w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (44 582,0 tys. zł). W porównaniu do 2016 r. wykonane dochody były wyższe o 4,1% (o 2 061,6 tys. zł) głównie w związku z osiągnięciem większych wpływów z wpisów sądowych.

(dowód: akta kontroli str. 393-403, 840, 894)

Na koniec 2017 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 05 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1 329,7 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 1 328,9 tys. zł⁷. W porównaniu z rokiem 2016 należności ogółem były niższe o 416,3 tys. zł. Większość zaległości stanowiły należności z tytułu nienależytego wykonania umowy ws. projektu budowlanego będące przedmiotem postępowania sądowego oraz z tytułu niespłaconej pożyczki mieszkaniowej sędziego (zaległość dotyczyła WSA w Gliwicach i w celu jej odzyskania prowadzone było postępowanie egzekucyjne z nieruchomości sędziego, spłatę pożyczki rozpoczęli również poręczyciele).

(dowód: akta kontroli str. 394, 519-535, 714, 840)

Ustalone nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

⁷ Kwota zaległości, została w sprawozdaniu Rb-27 zawyżona o 849,6 tys. zł, tj. o należność, która zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych nie powinna być wykazywana w sprawozdaniu w pozycji „zaległości netto”.

**Opis stanu
faktycznego**

Wydatki budżetu państwa w części 05 zostały zrealizowane w kwocie 436 025,3 tys. zł, co stanowiło 94,0% planu po zmianach (463 938,0 tys. zł). W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 23 013,5 tys. zł, tj. o 5,6%. Wynikał on głównie z wzrostu wydatków na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) oraz wydatków na uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne. Wyższe były także wydatki inwestycyjne związane z zakończeniem robót budowlanych w budynku WSA w Warszawie.

Wydatki budżetu państwa w NSA (dysponent III stopnia) wyniosły 110 324,8 tys. zł, co stanowiło 90,9% planu po zmianach (121 358,4 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2016 r. (102 881,2 tys. zł) wzrosły o 7 443,6 tys. zł, tj. o 7,2%.

(dowód: akta kontroli str. 7-30, 195-196, 396-398, 519-557, 719-728, 837-844, 895, 905-915)

Dysponent części 05, po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych podjął dwie decyzje o blokowaniu wydatków na kwotę 17 608,0 tys. zł. Jak ustalono, blokady zostały dokonane w związku z:

- opóźnieniami w realizacji dwóch zadań inwestycyjnych „Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego” oraz „Prace budowlane w budynku WSA w Szczecinie” na kwotę 7 721,0 tys. zł⁸; w przypadku pierwszego zadania wykonawca złożył w sądzie wnioski o upadłość, w związku z czym, jak wyjaśnił Szef Kancelarii Prezesa NSA, (...) *Naczelny Sąd Administracyjny, po konsultacji z Prokuratorią Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, odstąpił pismem z 21 lutego br. od realizacji ww. umowy. Z tego względu zadanie informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego realizowane będzie dalej w innej formule – wdrożone zostaną inne rozwiązania informatyczne, zapewniające obywatelom możliwość komunikacji elektronicznej z sądami administracyjnymi. Wdrożenie tego rozwiązania, które stanowić będzie pierwszy etap informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego, planowane jest /.../ na dzień 31 maja 2019 r.;*
- nieobsadzeniem stanowisk orzeczniczych z powodu wydłużonych w czasie wieloinstancyjnych procedur weryfikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie, oraz mniejszą liczbą sędziów przechodzących w stan spoczynku na kwotę 9 887,0 tys. zł⁹.

Blokowania wydatków dokonano niezwłocznie po zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

(dowód: akta kontroli str. 197-245, 522-535, 876-887)

Zobowiązania w części 05 na koniec 2017 r. wyniosły 23 426,5 tys. zł i były wyższe o 4,3% niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r. Największy udział stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (22 230,6 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 396-398, 842-844, 896, 899)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji próby¹⁰ wydatków budżetu państwa (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz

⁸ Zarządzenie nr 20 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2017 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków na 2017 rok.

⁹ Zarządzenie nr 29 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków na 2017 rok.

¹⁰ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących pozapłatowych wydatków kontrolowanej jednostki. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS-z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości). Badaniem objęto 86 dowodów księgowych na kwotę 6 749,8 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych dowodów księgowych na kwotę 1 077,9 tys. zł oraz w grupie wydatków

stosowania wyłączeń ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ - dalej ustawa Pzp) w kwocie 11 032,8 tys. zł (bieżących – 9 805,8 tys. zł i majątkowych – 1 227,0 tys. zł) poniesionych w 2017 r. przez NSA (dysponent III stopnia), która stanowiła 2,5% wydatków budżetu państwa w części 05 (oraz 10,0% wydatków dysponenta III stopnia).

(dowód: akta kontroli str. 31-196, 309-362)

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do czterech postępowań o zamówienia publiczne o łącznej wartości 2 395,8 tys. zł (z czego w 2017 r. wydatkowano 1 552,2 tys. zł) udzielonych przez NSA (dysponenta III stopnia). Dwa postępowania zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, tj. na świadczenie usługi całodobowej ochrony fizycznej osób i mienia oraz usługi kompleksowego sprzątnia w budynkach Naczelnego Sądu Administracyjnego, jedno w trybie zapytania o cenę o wartości 223,5 tys. zł na świadczenie usług cateringowych oraz jedno postępowanie, o wartości poniżej 30 000 euro, bez zastosowania ustawy Pzp na świadczenie usługi ochrony budynków NSA.

W wyniku analizy badanych postępowań nie stwierdzono, naruszeń przepisów ustawy Pzp, a badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówienia publicznego nie wykazało nieprawidłowości. Wydatków dokonywano zgodnie z przepisami, planem finansowym oraz umowami na zadania służące realizacji celów NSA. Ponadto, ustalono, że plan zamówień publicznych NSA został sporządzony w terminie określonym w art. 13a ust. 1 ustawy Pzp¹².

W wystąpieniu pokontrolnym z kontroli P/17/001 *Wykonania budżetu państwa za 2016 r. w części 05 Naczelnny Sąd Administracyjny sformułowano dwa wnioski pokontrolne, które dotyczyły niestosowania jako kryterium oceny ofert, w ramach udzielania zamówień publicznych, kryterium podmiotowego jakim jest „doświadczenie wykonawcy” oraz dokumentowania prac komisji przetargowych w formie i trybie wskazanym w regulaminie komisji. Kontrola prawidłowości stosowania procedur określonych w ustawie Pzp, na próbie trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej 30 000 euro wykazała, że żadne z zastosowanych kryteriów nie odwoływało się do właściwości wykonawców, a komisje przetargowe sporządzały protokoły z posiedzeń, na których znajdowały się podpisy wszystkich członków. Zatem NIK uznaje, że wnioski sformułowane po zeszłorocznej kontroli zostały zrealizowane.*

(dowód: akta kontroli str. 246-308)

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Wydatki w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w 2017 r. były realizowane w ramach dwóch podzadań 13.2.6 *Uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne* oraz 18.4.1. *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądownictwo administracyjne.*

W podzadaniu 13.2.6 *Uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne* planowana wartość miernika procent wypłaconych uposażeń sędziom w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych, wolnych od nadpłat i niedopłat – 100, została wykonana w zaplanowanej wysokości.

bieżących 81 dowodów księgowych na kwotę 5 671,9 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo (wydatki ujęte na koncie 130 o najwyższych wartościach oraz wydatki powiązane z badaniem procedur zamówień publicznych) wyniosła 4 283,0 tys. zł.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

¹² Plan zamówień publicznych NSA został opublikowany w Biuletynie Zamówień Publicznych 28 lutego 2017 r., podczas gdy plan finansowy NSA został opracowany 31 stycznia 2017 r.

Szczegółowe badanie podzadania 18.4.1 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądownictwo administracyjne* w ramach zadania 18.4.¹³, dla którego NSA jest dysponentem „wiodącym” w ramach 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 budżetowej¹⁴,
- monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych, tj. miesięcznych sprawozdań statystycznych przekazywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne do Wydziału Informacji Sądowej NSA,
- wartość miernika realizacji celów tego zadania i podzadania wyniosły 3,95 miesiąca, przy planowanym mierniku *około 6 miesięcy*.

(dowód: akta kontroli str. 404, 470-472, 517, 558-566, 570-709, 845-847, 866-875)

Wydatki zostały poniesione w szczególności na wynagrodzenia osobowe, w tym wynagrodzenia sędziów, asesorów i aplikantów, wraz z pochodnymi (315 427,6 tys. zł, tj. 72,3% wydatków w części 05) oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne (40 285,1 tys. zł, tj. 9,2%).

W efekcie zrealizowanych wydatków majątkowych w kwocie 11 614,4 tys. zł:

- w ramach wydatków na inwestycje (9 257,6 tys. zł) wykonano m.in. roboty budowlane w budynkach WSA w Warszawie i w WSA w Szczecinie; zainstalowano windę osobową w WSA w Gdańsku, wykonano sieć teletechniczną w budynku WSA w Gliwicach;
- w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (2 356,8 tys. zł) zakupione zostały m.in.: kompensator dławików mocy biernej, centrala (SSP) do budynku przy ul. Buduena 3/5, lokal mieszkalny (NSA – dysponent III stopnia), trzy samochody osobowe (WSA w Bydgoszczy, Opolu, Rzeszowie) oraz jeden osobowo-transportowy (WSA w Warszawie); system do tworzenia kopii zapasowych (dla WSA w Łodzi); sprzęt biurowy i informatyczny (kserokopiarki, urządzenia wielofunkcyjne, serwery, przełączniki sieciowe).

(dowód: akta kontroli str. 226-245, 363-368, 718-728, 863-865, 897-898)

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 05. Nadzór polegał w szczególności na: sporządzaniu okresowych ocen wykonania budżetu części 05, przeprowadzaniu kontroli gospodarki finansowej w WSA (w tym efektywności i skuteczności realizacji planu w układzie zadaniowym), organizowaniu narad z kadrą kierowniczą Kancelarii oraz dyrektorami WSA, kontroli prawidłowości danych ujętych w sprawozdawczości budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 558-717, 866-872, 901-904)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

**Ustalone
nieprawidłowości**

¹³ Zadanie pn. *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądownictwo administracyjne*.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 735).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie objętych kontrolą wydatków budżetowych. Kontrola wykazała, że zostały one poniesione w granicach ustalonego planu finansowego w sposób celowy, gospodarny i terminowy, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych.

3. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych za 2017 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 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 2017 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. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym (za wyjątkiem sprawozdania Rb-27) oraz formalno-rachunkowym. Szczegółowy opis zawarto poniżej w „Ustalonych nieprawidłowościach”.

(dowód: akta kontroli str. 369-392, 405-518, 710-717, 737-862, 916-921)

Ustalone nieprawidłowości

Badanie szczegółowe sprawozdań budżetowych wykazało, że błędnie ujęto w sprawozdaniu Rb-27 za 2017 r. – NSA dysponenta III stopnia w kolumnie „zaległości netto” należności, które nie mogły być egzekwowane w kwotach 413,3 tys. zł (§ 0920) oraz 436,3 tys. zł (§ 0950). Wykazanie takich należności było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, bowiem w pozycji tej wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane. Jak ustalono, na dzień 31 grudnia 2017 r. należność dotycząca nienależytego wykonania umowy ws. projektu budowlanego nie mogła być egzekwowana, gdyż Sąd Okręgowy wyrokiem z 6 czerwca 2017 r. oddalił powództwo NSA w sprawie o zapłatę odszkodowania. Od ww. wyroku wniesiona została apelacja do Sądu Apelacyjnego, który na dzień 31 grudnia 2017 r. nie wydał orzeczenia w przedmiotowej sprawie. W związku z powyższym należność ta powinna być ujęta w sprawozdaniu Rb-27 tylko w kolumnie nr 7 „Należności” oraz nr 11 „Saldo końcowe” „Należności pozostałe do zapłaty – ogółem” powyższego sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 370, 488-489, 840-841, 776-836)

Jak wyjaśnił Szef Kancelarii NSA zgodnie z instrukcją sporządzania sprawozdania budżetowego Rb-27 w kolumnie „zaległości netto” ujmuje się należności, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane. W kolumnie tej nie wykazuje się zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonech

(w przypadku gdy termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym. W przypadku przedmiotowej zaległości żadna z powyższych przesłanek nie zachodzi, a jej egzekwowanie na moment sporządzenia sprawozdawczości prowadzone jest poprzez dochodzenie należności na drodze postępowania sądowego. Wskazać w tym miejscu należy, że pojęcie egzekwowalności należy odróżniać od pojęcia egzekucyjności. Należność jest egzekwowalna jeżeli można jej dochodzić przed sądem lub innym organem państwowym. Natomiast z egzekucyjnością łączy się już jedynie etap przymusowego wykonania zapadłych orzeczeń lub innych rozstrzygnięć realizowanych przez uprawniony organ egzekucyjny.

Według naszej oceny użyte pojęcie w instrukcji na określenie „zaległości netto” należy interpretować w powiązaniu z regulacjami kodeksu cywilnego. Stosownie do treści art. 455 k.c. świadczenia terminowe stają się wymagalne już z chwilą nadejścia terminu ich spełniania. Wskazane w instrukcji pojęcie „upływu terminu zapłaty należności” należy zatem utożsamiać z pojęciem „wymagalności wierzytelności”. Natomiast pojęcie „mogą być egzekwowane” oznacza, że w stosunku do danej należności istnieje możliwość skorzystania z drogi sądowej w celu jej dochodzenia lub innych form przymusu państwowego. Przyjęcie odmiennej interpretacji skutkowałoby tym, że ta sama wierzytelność, w stosunku do której egzekucja okazałaby się bezskuteczna i postępowanie egzekucyjne zostało umorzone, a jednocześnie nie upłynął jeszcze termin przedawnienia należności, w sprawozdaniu musiałaby być ujęta w jednej kolumnie, a w przypadku ponownego wszczęcia postępowania egzekucyjnego w tej samej sprawie – w drugiej, co wydaje się przeczyć przejrzystości finansów publicznych. Jeżeli wolą pracodawcy było ograniczenie stosowania tego pojęcia jedynie do możliwości wszczęcia i prowadzenia egzekucji, to okoliczność ta zapewne zostałaby wyraźnie zaznaczona w treści samej instrukcji.

(dowód: akta kontroli str. 729-736)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Egzekwowanie należności jest tożsame z wymaganiami jej zapłaty¹⁵. W kolumnie „zaległości netto” wykazuje się należności, które mogą być egzekwowane. W ocenie NIK, jeżeli należność jest kwestionowana na drodze postępowania sądowego, to nie może ona być egzekwowana. Dopiero prawomocne rozstrzygnięcie sądu, o ile nastąpi zasądzenie kwoty, pozwoli na egzekwowanie należności.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzane przez NSA sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany w NSA system kontroli zarządczej zapewnił, w sposób racjonalny, prawidłowość sporządzanych sprawozdań. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter jednostkowy, a powodem jej powstania było przyjęcie zasady wykazywania w sprawozdaniach Rb-27 w kolumnie „zaległości netto” również należności spornych. Stwierdzony błąd dotyczył jednego z sześciu sporządzanych sprawozdań (dysponenta głównego oraz NSA – dysponenta III stopnia) i zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny nie miał wpływu na pozytywną opinię o sprawozdawczości.

¹⁵ Słownik j. polskiego PWN, wydanie internetowe: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/egzekwowanie.html>.

VI. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wnioskuje o niewykazywanie w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w pozycji „zaległości netto” należności, które nie mogą być egzekwowane.

VII. 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.

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 11 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis