



**Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Jezierski**

Warszawa, dnia kwietnia 2010 r.

P/09/182
LWA-4100-02-01/2010

**Pan
Janusz Trzeciński
Prezes
Naczelnego Sądu Administracyjnego**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 4 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zwanym dalej „NSA”, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w cz. 05 – Naczelnny Sąd Administracyjny.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 9 kwietnia 2010 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 2009 r. w części 05 – Naczelnny Sąd Administracyjny.

1. Zrealizowane w 2009 r. dochody budżetu państwa w cz. 05 wyniosły 28 336,6 tys. zł, co stanowiło 109,8 % kwoty ustalonej w *ustawie budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r.*² (25 800,0 tys. zł) oraz 84,5 % kwoty dochodów wykonanych w 2008 r. (33 526,8 tys. zł)³.

Największą pozycję dochodów stanowiły wpływy w § 0690 - różne opłaty, w kwocie 21 923,8 tys. zł (77,4 % dochodów ogółem), w § 0700 - spłaty oprocentowanych pożyczek na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w kwocie 4 315,1 tys. zł (15,2 % dochodów ogółem)

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 10, poz. 58 ze zm.

³ Podstawową przyczyną mniejszego wykonania dochodów w 2009 r. w porównaniu z 2008 r. było naliczenie i wyegzekwowanie w 2008 r. od wykonawcy kar umownych w kwocie 5 593 tys. zł za opóźnienie w realizacji budowy nowej siedziby NSA w Warszawie.

(122,4 % planu i 94,9 % wykonania w 2008 r.) oraz w § 0920 - pozostałe odsetki w kwocie 811,8 tys. zł (2,9 % dochodów ogółem).

Dochody wykonane w 2009 r. przez NSA, jako dysponenta III stopnia, wyniosły 1 973,8 tys. zł, co stanowiło 6,9 % dochodów ogółem w części 05.

Na koniec 2009 r. w NSA (dysponent III stopnia) wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 502 554,4 zł. Zaległości netto wynosiły 499 865,7 zł⁴, w tym odszkodowanie z tytułu poniesionej przez NSA szkody za nienależyte wykonanie wielobranżowej dokumentacji projektowej wykonawczej na nowy budynek NSA (436 304,4 zł) oraz brak zapłaty należnego czynszu za lokal mieszkalny (10 913,1 zł). W NSA podejmowane były systematyczne działania (wezwania do zapłaty, złożenie pozwu, zawiadomienie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa o potrzebie wszczęcia postępowania sądowego) w celu wyegzekwowania powyższych zaległości.

W wyniku szczegółowego badania 9 losowo wybranych należności NSA na łączną kwotę 5 603,48 zł stwierdzono, że należności te prawidłowo wymierzono i egzekwowano, a wpłaty były dokonywane terminowo.

2. Wydatki NSA w części 05 w 2009 r. wyniosły ogółem 345 945,8 tys. zł, co stanowiło 96 % kwoty zaplanowanej w *ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009*⁵, w wysokości 360 378,0 tys. zł oraz 112,5 % wykonania w 2008 r. (307 391,3 tys. zł).

Wydatki były ponoszone w dwóch działach klasyfikacji budżetowej (751 i 753), w tym największe w dziale 751 - Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, w kwocie 331 572,0 tys. zł (95,8 % wydatków ogółem w części 05). Wydatki majątkowe w części 05 realizowane były na podstawie opracowanego w NSA planu rzeczowo-finansowego i w 2009 r. wyniosły 29 870,7 tys. zł, tj. 99,2 % planu po zmianach oraz 8,6 % wydatków ogółem w części 05.

Niewykorzystane środki budżetowe w kwocie 489,3 tys. zł zostały zwrócone na rachunek budżetu państwa w w dniach 4 i 8 stycznia 2010 r., stosownie do postanowień § 14 ust. 5 pkt 2 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*⁶.

3. Kwota wydatków w części 05 przeznaczonych na wynagrodzenia ogółem, określona w planie finansowym na 2009 r. po zmianach, nie została przekroczona. Wydatki na wy-

⁴ Zaległości netto za 2008 r. wyniosły 3 289,47 zł, tj. 0,65 % zaległości na koniec 2009 r.

⁵ Dz. U. Nr 128, poz. 1057

⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

grodzienia wyniosły 221 502 tys. zł (64 % wydatków ogółem i 99 % planu po zmianach) i były wyższe o 20 625 tys. zł w porównaniu do 2008 r., tj. o 10,3 %. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 8 333,41 zł i było wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2008 r. o 799,77 zł (o 10,6 %).

W poszczególnych statusach zatrudnienia wykonanie planu wydatków na wynagrodzenia wyniosło: status 01⁷ – 108 526 tys. zł (98,9 % planu), status 07⁸ – 10 816 tys. zł (95,9 % planu), status 09⁹ – 102 160 tys. zł (99,4 % planu). Przeciętne wykonanie planu zatrudnienia ogółem w 2009 r. przez dysponenta części 05, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 2 215 etatów, tj. o 39 etatów mniej niż zaplanowano (98,3 % planu po zmianach). Przeciętne wykonanie zatrudnienia dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (łącznie status 07 i 09) wyniosło 684 etatów, tj. 95,1 % limitu określonego w ustawie budżetowej na 2009 r. (719 etatów), a na koniec 2009 r. wyniosło 687 etatów (95,5 % limitu określonego w ustawie budżetowej).

Podstawową przyczyną niższego od zaplanowanego w 2009 r. zatrudnienia była długotrwała procedura kwalifikacyjna na stanowiska sędziowskie, związana z podejmowaniem decyzji przez organy sądowe oraz pozasądowe (Krajowa Rada Sądownictwa, Prezydent RP).

Wydatki na wynagrodzenia, poniesione przez NSA jako dysponenta III stopnia, wyniosły 43 690 tys. zł, tj. 97,6 % planu po zmianach i były wyższe o 4 221 tys. zł (o 10,7 %) w porównaniu do 2008 r. Przeciętne zatrudnienie w NSA (dysponent III stopnia), w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 375 i było niższe od planowanego o 7 etatów (98,2 % planu po zmianach), natomiast w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2008 r. było ono wyższe o 4 etaty.

4. Wydatki NSA, jako dysponenta III stopnia, zostały wykonane w 2009 r. w kwocie 77 864,3 tys. zł, co stanowiło 97,7 % planu po zmianach (79 737,0 tys. zł) i 22,5 % wydatków ogółem w części 05.

W toku badania kontrolnego poddano analizie wydatki NSA (dysponent III stopnia) na zakup towarów, usług i świadczeń - w wysokości ogółem 1 718,4 tys. zł (13,6 % wydatków poniesionych z tego tytułu w 2009 r.). Wydatki te były celowe i uzasadnione, wiązały się bezpośrednio z funkcjonowaniem Sądu i służyły realizacji podstawowego zadania NSA, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości, w tym utrzymania sprawności orzeczniczej.

⁷ Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

⁸ Asesorzy, aplikanci sądowi i prokuratorzy oraz pozostałe osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, tj. Szef Kancelarii Prezesa NSA oraz referendarze i członkowie Biura Orzecznictwa NSA.

⁹ Sędziowie i prokuratorzy.

Realizacja dwóch zadań inwestycyjnych, wybranych do badania kontrolnego, przebiegała prawidłowo. W 2009 r. na sfinansowanie tych zadań przeznaczono łącznie 11 435,2 tys. zł (95,9 % wydatków inwestycyjnych NSA, jako dysponenta III stopnia).

Zadanie inwestycyjne p.t. „Budowa siedziby Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie ul. Boduena 3/5”, realizowane w latach 2004 – 2009, zostało zakończone oraz rozliczone zgodnie z postanowieniami umowy z dnia 18 stycznia 2006 r., na wybudowanie nowego budynku sądowego przeznaczonego na siedzibę NSA. Za wykonane i odebrane w grudniu 2008 r. roboty budowlane o wartości 9 321,8 tys. zł, w 2009 r. NSA zapłacił wykonawcy kwotę 9 098,1 tys. zł oraz naliczył kary umowne z tytułu opóźnienia w usunięciu usterek - w kwocie 223,7 tys. zł, którą przekazał na rachunek dochodów budżetowych.

Za dostawę, montaż, ustawienie oraz zainstalowanie w miejscu przeznaczenia mebli i urządzeń, jako pierwszego wyposażenia nowej siedziby NSA, zapłacono w 2009 r. ogółem 2 275,7 tys. zł (w 2008 r. – 2 600,3 tys. zł).

Nowy budynek NSA został zaliczony w grudniu 2009 r. do środków trwałych zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych*¹⁰ (KST). Efektem rzeczowym analizowanej inwestycji było uzyskanie dla NSA należnego zabezpieczenia lokalowego (14,5 tys. m² powierzchni całkowitej wraz z wyposażeniem) dla pełnej realizacji zadań statutowych.

Program drugiej badanej inwestycji p.t.: „Zmiana organizacji ruchu kabin dźwigów w budynku NSA przy ul. G.P. Boduena 3/5 w Warszawie”, zawierał wszystkie elementy określone w § 6 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa*¹¹. Przedmiotowa inwestycja, której koszt wyniósł 61,4 tys. zł, została zakończona i rozliczona zgodnie ze zleceniem z dnia 30 października 2009 r., a jej wykonawca został wyłoniony zgodnie z procedurą określoną w zarządzeniu Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego¹².

5. NSA, jako dysponent główny, w styczniu 2009 r. zmienił plan wydatków inwestycyjnych (w ramach zaplanowanych środków) na ten rok, ograniczając wydatki na trzy zadania oraz rezygnując z jednego zadania inwestycyjnego. Powodem tej zmiany było uzyskanie środków finansowych w wysokości 11 844 tys. zł na dokończenie zadania inwestycyjnego p.t. „Budowa siedziby Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie ul. Boduena 3/5”. Wydatek ten nie został uwzględniony w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia*

¹⁰ Dz. U. Nr 112, poz. 1317 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 120, poz. 831

¹² Zarządzenie nr 2 z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie wydatkowania środków publicznych oraz trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych przez Naczelnego Sąd Administracyjny.

2008 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego¹³.

W ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009¹⁴ zmniejszono budżet w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny, o kwotę 5 500 tys. zł (o 1,5%), do wysokości 360 378 tys. zł.

Minister Finansów, na wniosek Prezesa NSA, decyzją z dnia 17 grudnia 2009 r. zmniejszył wydatki budżetu państwa na 2009 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny, o kwotę 9 427,0 tys. zł, z czego 8 730,0 tys. zł przeznaczonych było na wynagrodzenia i pochodne, natomiast 697,0 tys. zł na pomoc finansową na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów w stanie spoczynku. Możliwość zmniejszenia planowanych wydatków wynikała przede wszystkim z długotrwałej, wieloinstancyjnej procedury weryfikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie, co w konsekwencji umożliwia także przesunięcie w czasie obsad stanowisk asystentów sędziów i innych pracowników sądowych, funkcjonalnie związanych z nieobsadzonymi stanowiskami sędziowskimi oraz z braku wniosków o udzielenie pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów w stanie spoczynku.

6. Badanie skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej (badanie zgodności) oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych w NSA przeprowadzono na próbie 40 dokumentów księgowych na łączną kwotę 13 311,2 tys. zł, wylosowanych metodą statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji (MUS)¹⁵. NIK wydaje opinię pozytywną w zakresie skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej oraz w zakresie wiarygodności zapisów księgowych.

Wszystkie zbadane dowody księgowe ujęte zostały w ewidencji finansowo-księgowej NSA we właściwej wysokości oraz ze wskazaniem właściwych kont syntetycznych i analitycznych.

Uwagi NIK dotyczą faktury nr 6475/2009/B z dnia 20 października 2009 r. (data sprzedaży: 20 październik 2009 r.), na kwotę 5 714,34 zł, która została zaksięgowana do listopada, gdy zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁶, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Opisane uchybienie nie miało wpływu na sprawozdawczość budżetową.

¹³ Dz. U. Nr 224, poz. 1478

¹⁴ Dz. U. Nr 128, poz. 1057

¹⁵ Monetary Unit Sampling

¹⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223

7. Łączne roczne sprawozdania budżetowe dysponenta części 05 – Naczelnny Sąd Administracyjny: Rb-23¹⁷, Rb-27¹⁸, Rb-28¹⁹ oraz sprawozdania Rb-Z²⁰, i Rb-N²¹, sporządzone były prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i w terminach określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*²². Dane zawarte w tych sprawozdaniach wynikały z prawidłowo wprowadzonych danych wykazanych w sprawozdaniach jednostkowych podległych 17 dysponentów środków budżetowych.

Jednostkowe sprawozdania NSA za 2009 r.: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-Z, i Rb-N zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i przedstawiały rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów i wydatków w 2009 r., a także stanu należności i zobowiązań na koniec roku. W związku z powyższym, NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną NSA, jako dysponenta środków budżetowych III stopnia.

8. NSA w 2009 r. realizował budżet zadaniowy, którego projekt został sporządzony, zgodnie ze wzorem określonym w obowiązujących na ten okres formularzach BZ-1, BZ-2 i BZ-3, w szczególności: funkcja, zadanie i podzadanie. Wspomniany projekt określał 2 zadania, którym przypisano ogółem 5 podzadań, realizowanych przez NSA w ramach 18 funkcji państwa „Działalność państwa na rzecz zapewnienia zasady sprawiedliwości”:

Poddane analizie podzadanie „Utrzymanie sprawności orzeczniczej przez sądy I instancji” (realizowane w ramach zadania - „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”), odzwierciedlało priorytety działalności NSA oraz zostało przypisane do właściwej funkcji państwa (nr 18).

Na sfinansowanie realizacji analizowanego podzadania przewidziana została kwota w wysokości 352 260 tys. zł, stanowiąca 93,6 % wszystkich planowanych środków dla NSA w 2009 r. (376 149 tys. zł), z przeznaczeniem na wszystkie działania związane z bieżącym utrzymaniem i funkcjonowaniem Sądu (z wyjątkiem działalności informatyzacyjnej). Dla ww. podzadania został określony cel „Zapewnienie obywatelom prawa do sądu” oraz miernik pn. „ilość spraw oczekujących na rozpoznanie w I instancji” (zgodnie z pkt 74 załącznika nr 63 do *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok*

¹⁷ O stanie środków na rachunkach bankowych.

¹⁸ Z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹⁹ Z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

²⁰ O stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.

²¹ O stanie należności.

²² Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

2009²³). Ustalono, że planowana wartość ww. miernika („poniżej 24 tys.” spraw oczekujących), została w 2009 r. osiągnięta (17 717 spraw pozostałych do rozpoznania na następny rok).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

²³ Dz. U. Nr 87, poz. 537