



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Marian Cichosz

KPB – 4100-08-01/2013

P/13/098

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/098 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy 1. Tomasz Szczęsny, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84506 z dnia 7 stycznia 2013 r.,
2. Mariusz Perzyna, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84507 z dnia 7 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Prokuratura Generalna, ul. Barska 28/30, 02-315 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Andrzej Seremet, Prokurator Generalny

(dowód: akta kontroli str. 825)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 88 - Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 88 zostały zrealizowane w wysokości 21.885,0 tys. zł (tj. 117,3% planu). Wydatki zrealizowano w wysokości 1.720.403,8 tys. zł (tj. 99,7% planu po zmianach). Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano skontrolowane w Prokuraturze Generalnej wydatki w wysokości 11.843,2 tys. zł, stanowiące 16,2% jej wydatków oraz 0,7% wydatków zrealizowanych w części 88.

Księgi rachunkowe były prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami – przeprowadzone badanie analityczne wykazało jedynie niewielkie uchybienia. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i, poza jednym, rzetelnie. Systemy rachunkowości i kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych zasadniczo funkcjonowały prawidłowo.

Prokurator Generalny sprawował określony w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 88. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne, o czym świadczą ujawnione w trakcie kontroli, nieprawidłowości, które dotyczyły:

- egzekwowania w Prokuraturze Apelacyjnej we Wrocławiu i Warszawie dochodów i należności z tytułu spłaty pożyczek udzielonych prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, z którym rozwiązano albo wygaszono stosunek służbowy, niezgodnie z § 8 rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu planowania i wykorzystania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratorów oraz

¹ Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie przekroczyły ustalonych progów istotności, skutkujących koniecznością obniżenia oceny ogólnej.

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków⁴, wskutek czego w latach 2010-2012 nie uzyskano jednorazowych spłat ww. pożyczek w łącznej kwocie 595,0 tys. zł, a dotychczas naliczone należności z tego tytułu zaniżono o 55,2 tys. zł,

- nieprawidłowego wykazania w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, pożyczek udzielonych prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, w wyniku czego nie wykazano ich w grupie pożyczek, co było niezgodne z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵,
- niepełnej realizacji wniosków Najwyższej Izby Kontroli (NIK), sformułowanych po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa, dotyczących wyeliminowania przypadków dokonywania płatności za zakupione towary i usługi z wyprzedzeniem w stosunku do terminu wynikającego z faktury lub umowy oraz zintensyfikowania działań zmierzających do wdrożenia zmodyfikowanej wersji systemu SIP Libra 2 we wszystkich powszechnych jednostkach prokuratury.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 88 - Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej dochody budżetu państwa w części 88 zostały zaplanowane w kwocie 18.662 tys. zł. Zrealizowane je w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości, rozdziale 75505 - Jednostki powszechne prokuratury, w kwocie 21.885,0 tys. zł, tj. o 17,3% wyższej od planowanej. Osiągnięto je głównie z tytułu spłat pożyczek (wraz z odsetkami) udzielonych prokuratorom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych (18.582,4 tys. zł), wpływów z różnych dochodów⁶ (1.465,4 tys. zł) i opłat⁷ (727 tys. zł) oraz dochodów z najmu i dzierżawy (490,7 tys. zł). Poza dochodami z realizowanych usług (niższymi o 52,3% od planowanych), wszystkie pozostałe wpływy zrealizowano w wysokości wyższej od planowanej (od 10,4% do 57%). Wynikało to z wystąpienia zdarzeń, których nie można było przewidzieć na etapie planowania⁸, ale również obniżenia o 15,1% w stosunku do 2011 r. prognozy dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 76, 841-856, 1320)

Na koniec 2012 r. w części 88 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 470,4 tys. zł, z czego zaległości stanowiły 356,2 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 211,9 tys. zł (tj. o 81,9%), a zaległości wyższe o 146,7 tys. zł (tj. o 70%). Zaległości powstały w jednostkach podległych Prokuraturze Generalnej i dotyczyły głównie należności z różnych dochodów (134,6 tys. zł)⁹, a także z tytułu niespłaconych pożyczek prokuratorów, z którymi rozwiązano albo wygaszono stosunek

⁴ Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z: 25 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 728 ze zm.), 30 marca 2010 r. (Dz. U. Nr 49, poz. 298) oraz z 12 czerwca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 690).

⁵ Dz. U. Nr 43 poz. 247

⁶ M.in. z tytułu: odszkodowań uzyskanych od ubezpieczycieli z tytułu napraw powypadkowych samochodów i zalania archiwum; przypadku wniesionego poręczenia majątkowego oraz refundacji kosztów organizacji konferencji międzynarodowej prokuratorów polskich i niemieckich.

⁷ Dochody z tego tytułu dotyczyły głównie opłat pobieranych za wydanie kserokopii dokumentów z akt prowadzonych przez prokuratury postępowań

⁸ Np. wcześniejszych (jednorazowych) spłat wieloletnich pożyczek mieszkaniowych (723,5 tys. zł), zapłaty odszkodowań oraz przypadku na rzecz Skarbu Państwa wniesionego poręczenia majątkowego (335,4 tys. zł), czy nałożonych kar pieniężnych (366,4 tys. zł).

⁹ M.in. z tytułu: nieregulowanej należności za najem pomieszczeń (89,8 tys. zł), należności od byłego prokuratora związanej ze sprzeniewierzeniem środków finansowych zatrzymanych jako dowód rzeczowy (19,3 tys. zł), a także należności od sprzedawcy niekompletnego i dostarczonego z uszkodzonymi elementami sprzętu komputerowego (21,7 tys. zł).

służbowy w sposób, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze¹⁰ (122,3 tys. zł). Na zwiększenia kwoty należności miało także wpływ odroczenie terminu spłaty należności na łączną kwotę 10,0 tys. zł, a także podjęcie decyzji o rozłożeniu na raty należności w ogólnej wysokości 10,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 854-856)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej należności i dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż wysokość planu dochodów na 2012 r. została ustalona w wysokości niższej o 15,1% od wykonania w 2011 r., podczas gdy jego realizacja w 2012 r. różniła się od wykonania w 2011 r. jedynie o 0,4%. Stąd też mimo, że różnica między planem a wykonaniem w 2012 r. jest niższa niż w 2011 r. (gdzie plan dochodów zrealizowano w wysokości wyższej o 27,8%), w dalszym ciągu zachodzi konieczność poprawy metodologii szacowania wysokości dochodów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 88 zostały zaplanowane w wysokości 1.730.105,0 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu wyniosły 1.727.575,0 tys. zł, tj. 99,9% kwoty ostatecznie ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

Prokurator Generalny opracowując materiały do projektu ustawy budżetowej, kierując się przyznaną przez Ministra Finansów kwotą limitu wydatków uwzględnił konieczność zabezpieczenia, w stosunku do planu roku 2011, dodatkowych środków na: uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku (3.710 tys. zł), wydatki na wynagrodzenia wskutek waloryzacji wynagrodzeń grupy orzeczniczej (2.225 tys. zł) oraz na koszty postępowań prokuratorskich (11.461 tys. zł). Zmniejszeniu o 37,4%, w stosunku do ustawy budżetowej na 2011 r., uległ plan wydatków majątkowych – zaplanowano je w wysokości 25.500 tys. zł. Na etapie zatwierdzania ustawy budżetowej na 2012 r. nie został przez Ministra Finansów uwzględniony wniosek Prokuratora Generalnego o zwiększenie o 14.260,0 tys. zł (tj. do poziomu roku 2011) środków na działalność inwestycyjną¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 132-140, 783-785)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki zostały zwiększone o kwotę 3.817,4 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa, na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów. Dodatkowe środki przeznaczono przede wszystkim na dofinansowanie wydatków na ubezpieczenia społeczne pracowników powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratur w związku z podniesieniem składki rentowej (3.735 tys. zł) oraz na audyty energetyczne, termomodernizacyjne i dokumentację techniczną budynków (78,8 tys. zł).

Z przyznaných rezerw celowych wykorzystano 3.817,4 tys. zł, tj. 100,0%. W wyniku badania wykorzystania przez Biuro Administracyjno-Finansowe Prokuratury Generalnej środków przeniesionych z rezerwy celowej ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na sfinansowanie wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 31-73, 1375)

¹⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.

¹¹ Z przeznaczeniem m.in. na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących przebudowy budynku Prokuratury Rejonowej w Lubartowie i budowy budynku Prokuratury Rejonowej Radom-Wschód i Radom-Zachód.

Prokurator Generalny w 2012 r. dokonał 25 zmian planu wydatków części 88 na łączną kwotę 51.637,7 tys. zł. Szczegółowe badanie zmian planu wydatków w części 88¹² i planu finansowego Prokuratury Generalnej (dysponenta III stopnia)¹³ wykazało, że dokonane zmiany były celowe i służyły zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania oraz sprawnej realizacji zadań przez poszczególne jednostki organizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 1169-1170, 1332-1338)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez dysponenta części 88 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 88 wydatki wyniosły 1.732.283,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 11.879,4 tys. zł, tj. o 0,7%. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości (stanowiły 89,6% wydatków ogółem w części) i wyniosły 1.552.208,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim wynagrodzeń i uposażeń wraz z pochodnymi (1.058.727 tys. zł) oraz kosztów postępowań prokuratorskich (92.759,9 tys. zł) i wynagrodzeń bezosobowych (70.923,2 tys. zł). Ponadto w dziale 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, zrealizowane zostały wydatki w kwocie 180.065,1 tys. zł (tj. 99,2% planu) na wypłatę uposażeń prokuratorów w stanie spoczynku. Niepełna realizacja planu wydatków wynikała z mniejszego niż planowano przechodzenia w 2012 r. uprawnionych prokuratorów w stan spoczynku, w związku z czym Prokurator Generalny 30 listopada 2012 r. dokonał blokady planowanych na ten cel środków w kwocie 1.357,4 tys. zł¹⁴, informując o tym Ministra Finansów.

(dowód akta kontroli str. 13-17, 78-79, 1341)

Wydatki Prokuratury Generalnej (dysponenta III stopnia) wyniosły 73.010,6 tys. zł i stanowiły 4,2% wydatków w części.

(dowód: akta kontroli str. 358-359)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 11.843,2 tys. zł, tj. 0,7% wydatków części 88. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratura Generalna dokonywała wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, głównie na strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw przez prokuraturę¹⁵. Z przeprowadzonej wynika, że nie zostały osiągnięte zakładane wartości mierników stopnia jego realizacji. Wydłużył się bowiem, liczony w miesiącach, czas trwania prowadzonych postępowań w stosunku do wartości oczekiwanej¹⁶, a w przypadku skuteczności ścigania osiągnięto wynik w niewielkim stopniu¹⁷ mniej korzystny niż zakładano. Wartości

¹² Analizą objęto 11 zmian w planie wydatków dokonanych przez Prokuratorów Apelacyjnych w grudniu 2012 r. na łączną kwotę 4.946,6 tys. zł. Zmiany spowodowana była koniecznością zabezpieczenia środków w szczególności na pokrycie kosztów postępowań prokuratorskich, zakup wyposażenia biurowego, składki na ubezpieczenie społeczne oraz zakup usług remontowych.

¹³ W 2012 r. w planie finansowym Prokuratury Generalnej (dysponenta III stopnia) dokonanych zostało 25 zmian, w wyniku których plan ten uległ zmniejszeniu per saldo o kwotę 25.782,3 tys. zł. Szczegółową analizą objęto po trzy najwyższe kwotowo zmiany w §§ 4030, 4040, 4110, 4120 i 6060.

¹⁴ Blokada dotyczyła planów finansowych następujących dysponentów: Prokuratury Generalnej – 410,2 tys. zł, Prokuratury Apelacyjnej w Łodzi – 411,4 tys. zł i Prokuratury Apelacyjnej w Rzeszowie – 535,7 tys. zł.

¹⁵ Zadanie 2.3. realizowane w ramach funkcji 2. budżetu państwa w układzie zadaniowym „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”, na realizację którego w 2012 r. wydatkowano 1.226.838,9 tys. zł.

¹⁶ Wartość wskaźnika czasu trwania postępowań wyniosła 0,95, przy wartości planowanej 0,83.

¹⁷ Wartość wskaźnika skuteczności ścigania wyniosła 83,5, przy wartości planowanej 83,3.

osiągniętych na koniec 2012 r. mierników nie odbiegały jednak znacząco od wartości planowanych.

Kontrolą objęto pięć postępowań o zamówienie publiczne na kwotę 9.191,7 tys. zł, z tego dwa postępowania w trybie z wolnej ręki na kwotę 2.781,5 tys. zł¹⁸ oraz trzy w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 6.410,2 tys. zł¹⁹. Na realizację tych umów w 2012 r. wydatkowano 2.956,8 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód akta kontroli str. 170-250, 274-291, 1190-1223, 1372-1376)

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 1.520.164,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 16.180,6 tys. zł, tj. 1,1%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (81,1%) stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług²¹. Wydatki na wynagrodzenia²² wyniosły 993.723,9 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 4.379,3 tys. zł (tj. o 0,4%). Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał przede wszystkim z konieczności wypłaty prokuratorom obligatoryjnych podwyżek, o których mowa w art. 62 ust. 1eb ustawy o prokuraturze (z tego tytułu w 2012 r. wydatkowano 2.724,8 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie²³ w 2012 r. w części 88 wyniosło 13.275 osób i było niższe, w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r., o 31 osób. Największe różnice wystąpiły w grupie:

- asesorów prokuratorskich, gdzie przeciętne zatrudnienie w 2012 r. wyniosło 359 osób i było niższe od zatrudnienia w 2011 r. o 155 osób,
- prokuratorów, w którym przeciętne zatrudnienie 2012 r., w stosunku do roku poprzedniego, uległo zwiększeniu o 130 osób.

Główną przyczyną różnic w zatrudnieniu w ww. osób związana była z powołaniem na stanowisko prokuratora prokuratury rejonowej 133 asesorów, a także przekształcenia 54 etatów asesorskich na prokuratorskie, przy jednoczesnej dużej fluktuacji zatrudnienia²⁴.

Przeciętne wynagrodzenie²⁵ w 2012 r. wynosiło 6.717 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 49 zł, tj. o 0,7%. Na przestrzeni roku przeciętne wynagrodzenie według poszczególnych statusów zatrudnienia nie zmieniło się znacząco i w 2012 r. wynosiło od 98% (funkcjonariusze) do 103,7% (asystenci prokuratorów) przeciętnego wynagrodzenia za 2011 r. Na wzrost przeciętnego wynagrodzenia asystentów prokuratorów miało wpływ wejście w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów prokuratorów²⁶, na mocy którego zniesione zostały limity zasadniczego wynagrodzenia asystentów prokuratorów, co pozwoliło to na podwyżki najniższych wynagrodzeń, przede wszystkim w prokuraturach rejonowych.

(dowód akta kontroli str. 341-345, 823-828, 838-840, 1226-1227, 1339)

¹⁸ Zamówienia na zakup i dostarczenie licencji na oprogramowanie (334,5 tys. zł), a także utrzymanie oraz wsparcie eksploatacyjne i techniczne dla użytkowników tego oprogramowania (2.447,0 tys. zł)

¹⁹ Przetargi dotyczyły wyboru odsprzedawcy oprogramowania Microsoft i usług stowarzyszonych (5.000,0 tys. zł), dostawy czterech samochodów osobowych (364,9 tys. zł) oraz budowy podstawowej infrastruktury sprzętowo-programowej systemów teleinformatycznych Prokuratury Generalnej (1.045,3 tys. zł).

²⁰ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²¹ §§ 421-430, 434-440

²² Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków.

²³ W przeliczeniu na pełne etaty.

²⁴ W przypadku prokuratorów fluktuacja spowodowana była nabyciem przez osoby z tej grupy zawodowej prawa do stanu spoczynku oraz odejściami wynikającymi ze zrzeczenia się stanowiska prokuratora. Ponadto w 2012 r. ze stanowiska asesora prokuratury rejonowej, w związku z upływem trzyletniego okresu powierzenia czynności prokuratorskich, zwolnionych zostało 201 osób, natomiast 134 byłych aplikantów prokuratorskich zostało mianowanych na stanowiska asesorów prokuratury rejonowej.

²⁵ Według kwartalnego sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 333

W 2012 r. w Prokuraturze Generalnej wydatkowano 144,9 tys. zł²⁷ na realizację ośmiu umów zlecenia i o dzieło z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki (na kwotę 6,5 tys. zł) i 58 umów z osobami spoza kontrolowanej jednostki (na kwotę 138,4 tys. zł). Szczegółowym badaniem objęto 24 umowy zlecenia i o dzieło, w związku z realizacją których w 2012 r. wydatkowano 108,5 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że poza przypadkami opisanymi w części dotyczącej uwag do skontrolowanej działalności, zleczone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód akta kontroli str. 420-771, 764-771, 1353)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 183.013,1 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 4,1%, tj. o 7.286,7 tys. zł. Najwyższe wydatki w tej grupie ekonomicznej poniesiono na wypłatę uposażeń prokuratorów w stanie spoczynku (180.065,1 tys. zł). Wyższa niż 2011 r.²⁸ realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem zwiększenia liczby osób pobierających tego rodzaju świadczenia.

(dowód akta kontroli str. 280, 290, 1339)

Wydatki majątkowe w części 88 zrealizowano wyłącznie w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości, w wysokości 29.105,8 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2011 r. o 11.587,9 tys. zł. Poniesiono je głównie na realizację 17 zadań inwestycyjnych²⁹ dotyczących budowy lub przebudowy siedzib prokuratur (18.521,8 tys. zł) oraz na zakupy inwestycyjne (10.584,0 tys. zł), dotyczące głównie sprzętu informatycznego (6.443,9 tys. zł) i środków transportu (410,9 tys. zł). Prokuratura Generalna (dysponent III stopnia) zrealizowała wydatki na zakupy inwestycyjne w kwocie 2.507,4 tys. zł (tj. 100,0% planu po zmianach), w tym na zakupy informatyczne (1.872,2 tys. zł), środki transportu (364,9 tys. zł) oraz urządzenia techniki biurowej (104,9 tys. zł). Zakupy te były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód akta kontroli str. 328-334, 1315-1319)

Zobowiązania w części 88 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 95.517,3 tys. zł i były wyższe o 1.406,0 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Główne pozycję (76.643,8 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Pozostałe zobowiązania dotyczyły kosztów postępowań prokuratorskich (5.297,3 tys. zł), a także umów o dzieło i zleceń (3.799,2 tys. zł). Wzrost zobowiązań dotyczył przede wszystkim wynagrodzeń bezosobowych oraz pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 78-79, 83-88, 1312-1313)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Bezpośrednie badanie dowodów księgowych w toku kontroli za 2012 r. ponownie wykazało przypadki płatności z wyprzedzeniem (przekraczającym 10 dni) w stosunku do obligatoryjnego terminu (26 płatności na łączną kwotę 2.435,3 tys. zł). Działanie to nie doprowadziło do powstania zobowiązań wymagalnych z tytułu innych płatności. W związku z powyższym wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. dotyczący wyeliminowania przypadków dokonywania płatności z wyprzedzeniem, w stosunku do terminu wynikającego z faktury lub umowy, w dalszym ciągu pozostaje aktualny. Odpowiedzialny za powyższe Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego Prokuratury Generalnej – Pan Andrzej Długolecki jako powód tego wskazał, że płatności dokonywane były wyłącznie w związku z posiadaniem wolnych środków budżetowych, co wynikało przede wszystkim z niemożliwości dokładnego zaplanowania wpływu do Prokuratury Generalnej dokumentu skutkującego powstaniem zobowiązania.

(dowód akta kontroli str. 1069-1081)

²⁷ w § 417 - Wynagrodzenia bezosobowe.

²⁸ W 2011 r. w związku z niższą niż planowano liczbą prokuratorów, którzy przeszli w stan spoczynku, Prokurator Generalny dokonał blokady wydatków na ten cel w kwocie 4.732,0 tys. zł.

²⁹ W tym trzech sfinansowanych z rezerwy celowej.

2. Ustalono, że według stanu na 24 stycznia 2013 r., zmodyfikowany system SIP Libra 2, służący do rejestrowania i monitorowania prowadzonych postępowań prokuratorskich został wdrożony w 283 na 421 planowanych lokalizacji. Tym samym nie został w pełni zrealizowany wniosek Najwyższej Izby Kontroli sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. dotyczący zintensyfikowania działań zmierzających do wdrożenia zmodyfikowanej wersji we wszystkich powszechnych jednostkach prokuratury. Jak ustalono, wynikało to z braku wystarczających środków (szacowanych na ok. 41 mln zł) na zakup sprzętu i oprogramowania niezbędnego do zakończenia procesu wdrażania systemu SIP Libra 2. W 2012 r. Prokuratura Generalna, wobec odmownych decyzji Ministra Finansów w sprawie zwiększenia planu wydatków z przeznaczeniem na ww. cel, zabezpieczyła we własnym zakresie i przeznaczyła 4.000 tys. zł na zakup sprzętu spełniającego wymogi systemu SIP Libra 2. W ramach przyznanych środków jednostki organizacyjne prokuratury przeszkoliły także użytkowników i administratorów systemu w ramach szkoleń wewnętrznych.

(dowód akta kontroli str. 664-763)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli, zwraca uwagę na zasadność opracowania pisemnych procedur, w których unormowane zostałyby kwestie dotyczące zlecenia prac na podstawie umów zlecenia i o dzieło (zarówno pracownikom, jak i innym osobom), zawierania i rozliczania tych umów, a także sposobu dokumentowania wszystkich czynności w ramach tego procesu. Na potrzebę opracowania takich procedur wskazują wyniki badania umów zlecenia i o dzieło, w wyniku których stwierdzono, że w ośmiu przypadkach zostały one zawarte już po wykonaniu dzieł określonych tymi umowami³⁰. Natomiast w przypadku jednej z umów³¹, której przedmiotem było przygotowanie i przeprowadzenie wykładu w trakcie narady służbowej, nie określono co miało być przedmiotem tego wykładu. Zasadność sporządzenia pisemnej procedury w powyższym zakresie potwierdza m.in. treść Komunikatu Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość³², którego postanowienia wskazują na konieczność udokumentowania systemu kontroli zarządczej w sposób przejrzysty, umożliwiający identyfikowanie stosownych procedur, jak również osób odpowiedzialnych za nadzór nad ich stosowaniem.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w ramach części 88 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Biuro Administracyjno-Finansowe Prokuratury Generalnej pełniące funkcję dysponenta trzeciego stopnia. W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych przez pracowników Departamentu Budżetu i Majątku Prokuratury, w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Biuro Administracyjno-Finansowe stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód akta kontroli, str. 865)

³⁰ Dotyczy umów: 96/03/2012, 98/03/2012, 99/03/2012, 100/03/2012, 135/06/2012, 306/10/2012, 307/10/2012 i 309/10/2012.

³¹ Umowa o dzieło numer 296/09/2012 z 26 września 2012 r.

³² Komunikat Nr 1/11/DB z dnia 16 listopada 2011 r.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na celowość ustanowienia formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to między innymi z treści § 13 ust. 3 ww. Komunikatu Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość, zgodnie z którym system kontroli zarządczej powinien być udokumentowany w sposób przejrzysty, umożliwiający identyfikowanie stosownych procedur, wytycznych oraz innych dokumentów, jak również osób odpowiedzialnych za nadzór nad ich stosowaniem.

3.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Prokuratury Generalnej (dysponenta trzeciego stopnia):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³³ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 1358-1366)

Sprawozdania te, poza sprawozdaniem Rb-N (szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości), przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały one sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 406,4 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 73.010,6 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 14 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 357, 1364-1365)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 406,4 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 356, 1358-1360)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 73.010,6 tys. zł i była zgodna z zapisami po stronie Ct konta 130 i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód akta kontroli str. 358-359, 1361-1632)

³³ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 1.526,5 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 226.

(dowód: akta kontroli str. 354-355, 1364-1365)

W Prokuraturze Generalnej nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 360-361)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁴. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach, z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1239-1253, 1367)

Ustalone
nieprawidłowości

Nierzetelnie sporządzone zostało sprawozdanie jednostkowe Rb-N za IV kwartał 2012 r., w którym kwotę należności długoterminowych w wysokości 1.526,5 tys. zł z tytułu pożyczek udzielonych prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, wykazano w pozycji N.5.3. - Pozostałe należności (z tytułów innych niż wymienione wyżej), zamiast N.2.2. - Pożyczki długoterminowe. Skutkiem tego należności te zostały błędnie zakwalifikowane w układzie przedmiotowym. Było to niezgodne z §§ 12-14 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Błąd ten wystąpił w sprawozdaniach jednostkowych innych jednostek prokuratury, w związku z czym powtórzony został również w sprawozdaniu łącznym sporządzanym za 2012 r. w Prokuraturze Generalnej i dotyczył kwoty 95.833,8 tys. zł. Odpowiedzialnym za nieprawidłowe sporządzenie sprawozdania jednostkowego jest Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego Prokuratury Generalnej – Pan Andrzej Długołęcki³⁵, który jako powód takiej kwalifikacji pożyczek wskazał na interpretację Ministra Sprawiedliwości z 5 lutego 2007 r., tj. sprzed wejścia w życie ww. przepisów rozporządzenia Ministra Finansów, regulujących te kwestie.

(dowód akta kontroli str. 354-355, 1076-1077, 1082-1086)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli poza sprawozdaniem Rb-N opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym z ewidencją księgową. Z uwagi na nieprawidłowe wykazanie pożyczek mieszkaniowych prokuratorów w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N, obniżono opinie o nim o jeden stopień, w związku z czym NIK opiniuje te sprawozdanie pozytywnie z nieprawidłowościami.

³⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

³⁵ Sprawozdanie Rb-N zostało podpisane także przez Główną Księgową Prokuratury Generalnej – Panią Ewę Sowińską.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w Prokuraturze Generalnej (dysponent III stopnia) dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości, poza przypadkami opisanymi w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁶ (uor). Dokumentacja była dostępna dla pracowników Prokuratury Generalnej. Określono w niej, stosownie do standardów rachunkowości, stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

W Biurze Administracyjno-Finansowym Prokuratury Generalnej od 1 stycznia 2011 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Prokuratora Generalnego, system księgowości komputerowej ENOVA (wersja 8.1.). Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, poza przypadkami opisanymi w nieprawidłowościach, określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, przede wszystkim zapewniał ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor), a także trwałość zatwierdzonych zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor).

(dowód: akta kontroli, str. 1354-1356)

Badanie przeprowadzono w Biurze Administracyjno-Finansowym Prokuratury Generalnej w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych, pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 93 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną³⁷, na kwotę 11.232,5 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także 50 dowodów (zapisów) księgowych, na kwotę 610,7 tys. zł, dobranych w sposób celowy³⁸. Łączna kwota wydatków objętych badaniem wyniosła 11.843,2 tys. zł i stanowiła 0,7% zrealizowanych wydatków w części 88 oraz 16,2% wydatków dysponenta III stopnia.

Wyznaczoną w opisany powyżej sposób próbę objęto kontrolą w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem niżej wymienionych przypadków

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 330

³⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

³⁸ Dobrane w sposób celowy dowody (zapisy) księgowe dotyczyły wydatków z tytułu zawartych umów zlecenia i o dzieło (108,5 tys. zł), zrealizowanych zamówień publicznych (430,6 tys. zł), wykorzystania rezerwy celowej (3,6 tys. zł), a także związane były z przeprowadzonym przeglądem analitycznym ksiąg rachunkowych (68,0 tys. zł).

dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i prawidłowo wykazane w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 335-336, 1325-1331, 1351-1353, 1375)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W ewidencji księgowej w przypadku dwóch zapisów na łączną kwotę 151,2 tys. zł wykazano dane niezgodnie z dokumentami źródłowymi (w zakresie daty operacji gospodarczej), co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 uor. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego Prokuratury Generalnej – Pana Andrzeja Długołęckiego wynikało to z przeoczenia osób dokonujących tych zapisów księgowych. Powyższe nie miało wpływu na rzetelność danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych, a wartość tych nieprawidłowości nie przekroczyła progów istotności przyjętych w przedmiotowej kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 1069-1076)

2. W dokumentacji określającej przyjęte w Prokuraturze Generalnej zasady rachunkowości stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w Zarządzeniu Nr 58/10 Prokuratora Generalnego z dnia 25 listopada 2010 r.³⁹ nie zaktualizowano danych dotyczących miejsc, w których możliwe jest przetwarzanie danych w systemie QNT, a także dotyczących nazwy systemu informatycznego, przy pomocy którego przetwarzają dane pracownicy Departamentu Budżetu i Majątku Prokuratury. Było to niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 4 uor. Dyrektor Biura Prokuratora Generalnego – Pan Ryszard Tłuczkiewicz wyjaśnił, że zmiany Zarządzenia nie dokonano przez przeoczenie i już w toku kontroli podjęto działania w celu aktualizacji tej dokumentacji;
- w obowiązującej polityce rachunkowości, wprowadzonej do stosowania Zarządzeniem Nr 20/2012 Prokuratora Generalnego z 1 marca 2012 r., nie określono zasad obiegu i kontroli dokumentów księgowych. Instrukcja, która będzie regulować te kwestie, zgodnie z rekomendacjami po przeprowadzonym zadaniu audytowym⁴⁰, ma zostać opracowana do 31 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 372-407, 419, 1198-1201, 1254-1270)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

3. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 88 poprzez m.in.:

- pisemne analizy sporządzane przez Departament Budżetu i Majątku Prokuratury, których przedmiotem były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 ufp. Analizy te służyły monitorowaniu realizacji planu finansowego, co stanowiło podstawę do podejmowania decyzji o zmianach w planach wydatków, które miały na celu racjonalne wykorzystanie środków budżetowych. Informacje ze sporządzanych analiz wykorzystywane były także na naradach szkoleniowych dotyczących prawidłowej realizacji budżetu, dochodów, wydatków, ewidencji księgowej, racjonalizacji wydatków

³⁹ Zarządzenie w sprawie określenia instrukcji zarządzania oraz zasad ochrony i warunków przetwarzania danych systemem informatycznym QNT.

⁴⁰ Przedmiotem zadania audytowego była „Analiza prowadzenia ewidencji rzeczowych składników majątku w Prokuraturze Generalnej”

oraz gospodarowania majątkiem. Były one również na bieżąco realizowane przez adresatów;

- kontrole u podległych dysponentów, prowadzone przez pracowników Departamentu Budżetu i Majątku Prokuratury. W 2012 r. zrealizowano kontrole w pięciu prokuraturach apelacyjnych i trzech prokuraturach okręgowych. Kontrole dotyczyły między innymi realizacji planu finansowego, w tym wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. W zakresie realizacji inwestycji i remontów przeprowadzonych zostało ponadto 10 kontroli i wizytacji w prokuraturach apelacyjnych, których celem było sprawdzenie realizacji zadań remontowych, sprawdzenie stanu technicznego budynków, udział w komisjach technicznych w ramach przebudowy budynków oraz w sprawie prowadzenia prac nad pozyskaniem nowej siedziby. Sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia były na bieżąco realizowane przez adresatów;
- realizację audytu wewnętrznego, którego przedmiotem było prowadzenie ewidencji rzeczowych składników majątku w Prokuraturze Generalnej. Sprawozdanie zawierające wyniki audytu zostało przekazane dysponentowi części oraz kierownikom podległych jednostek. Adresaci podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki, informując o tym audytora wewnętrznego;
- bieżącą analizę sprawozdań budżetowych, m.in. w zakresie wykorzystania przez podległe jednostki prokuratury przyznanego przez Ministra Finansów⁴¹ limitu wielkości wynagrodzeń bezosobowych niezwiązanych z postępowaniami prokuratorskimi w kwocie 2.900,0 tys. zł. W wyniku tych działań, w związku z powstaniem zobowiązań wymagalnych na terenie apelacji gdańskiej oraz apelacji lubelskiej, na łączną kwotę 2,3 tys. zł, wezwano Prokuratorów Apelacyjnych do udzielenia wyjaśnień w sprawie przyczyn ich powstania, a także wyciągnięcia należytych wniosków w celu wyeliminowania podobnych zdarzeń w przyszłości;
- poprzez realizację zadań mających na celu racjonalizację wydatków. W wyniku przeprowadzonych analiz podjęto działania polegające m.in. na znoszeniu stanowisk prokuratorskich w prokuraturach apelacyjnych i prokuraturach okręgowych oraz utworzenie stanowisk prokuratorskich na niższych szczeblach (szacowana kwota uzyskanych oszczędności: 726,0 tys. zł), na zmniejszeniu liczby delegacji służbowych trwających powyżej sześciu miesięcy (szacowana kwota uzyskanych oszczędności: 537,7 tys. zł), jak również na oszczędnościach podjętych w ramach działań własnych prokuratur apelacyjnych⁴² (szacowana kwota oszczędności: 5.797,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 317-328, 772-822, 826, 1149-1152, 1254-1304, 1368-1411)

Ustalone
nieprawidłowości

Realizacja ww. działań nie doprowadziła do wykrycia niżej opisanych nieprawidłowości jakie stwierdzono w działalności Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu i Warszawie, skutkujących zanizaniem w latach 2010-2012 dochodów i należności z tytułu spłat pożyczek udzielonych prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w części 88.

Ustalono, iż w ww. okresie dziewięciu prokuratorów, po rozwiązaniu albo wygaszeniu stosunku służbowego w sposób, o którym mowa w art. 16 ustawy o prokuraturze, wbrew obowiązkowi określonemu w § 8 rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu planowania i wykorzystania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratorów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków⁴³, nie dokonało jednorazowo spłat ww. pożyczek w łącznej kwocie 595,0 tys. zł. Za zgodą Prokuratorów Apelacyjnych⁴⁴

⁴¹ Na podstawie art. 26 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707).

⁴² Działania te polegały m.in. na obniżeniu wydatków na materiały biurowe i aktualizacji programów komputerowych, rezygnacja z najmów pomieszczeń, zmniejszeniu koszty telefonii stacjonarnej, także kosztów ochrony fizycznej budynków prokuratur.

⁴³ Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z: 25 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 728 ze zm.), 30 marca 2010 r. (Dz. U. Nr 49, poz. 298) oraz z 12 czerwca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 690).

⁴⁴ Spośród siedmiu ww. prokuratorów, decyzja w sprawie kontynuacji spłaty sześciu pożyczek została podjęta przed 31 marca 2010 r., tj. przed rozdzieleniem funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego i była ona podstawą naliczania odsetek po tym dniu. Natomiast decyzję w sprawie sposobu spłaty jednej pożyczki podjął Prokurator Apelacyjny we Wrocławiu po 31 marca 2010 r.

kontynuowali oni spłatę pożyczek, przy czym dla siedmiu prokuratorów⁴⁵ oprocentowanie niespłaconej części pożyczki ustalone zostało w wysokości określonej w § 6 ust. 3 ww. rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości⁴⁶, tj. jak dla czynnych prokuratorów (wynoszącej 1% w 2010 r.; 2,3% w 2011 r. i 2,8% w 2012 r.), co również było niezgodne z § 8 ww. rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości, w myśl których w takich przypadkach odsetki od niespłaconej części pożyczki powinny zostać naliczone według oprocentowania wynoszącego 7,3%. Kwota różnicy pomiędzy odsetkami faktycznie zapłaconymi a naliczonymi według oprocentowania 7,3% (zaniżenie dochodów) wyniosła łącznie 55,2 tys. zł⁴⁷ (w tym w 2012 r. - 15,8 tys. zł). Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁸, ustalenie należności Skarbu Państwa, w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Za nieprawidłowe naliczenie należności odpowiedzialni są właściwi dysponenti środków budżetowych (Prokuratorzy Apelacyjni), jednakże nadzór nad całością gospodarki finansowej podległych jednostek organizacyjnych, w tym nad prawidłowością pobierania dochodów, zgodnie z art. 175 ufp należy do Prokuratora Generalnego, jako dysponenta części budżetowej. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu i Majątku Prokuratury, odpowiedzialnego za prawidłowe wykonywanie obowiązków dysponenta głównego wynika, że dysponent główny powziął informację o powyższym problemie dopiero w 2012 r., po otrzymaniu pisma Prokuratora Apelacyjnego w Warszawie z 5 marca 2012 r. Jednakże dopiero w piśmie z 18 marca 2013 r., Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego poinformował Prokuratorów Apelacyjnych o zajętych stanowisku w tej kwestii, zgodnie z którym osoby odchodzące z zawodu powinny spłacić jednorazowo przedmiotową pożyczkę i to według oprocentowania 7,3% liczonego od dnia udzielenia pożyczki.

(dowód: akta kontroli, str. 844-845, 980-994, 1055-1066, 1126-1139)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w budżecie części 88 wystąpiły nieprawidłowości, przedstawione w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze planowania i prawidłowości realizacji dochodów, sporządzania sprawozdań, zawierania umów zlecenia i o dzieło, czy zwiększenia skuteczności w realizacji wniosków pokontrolnych NIK.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo nieprawidłowości, działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁴⁹, wnosi o:

1. Wzmocnienie nadzoru nad planowaniem i realizacją dochodów, zwłaszcza w zakresie spłaty pożyczek udzielanych prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz podjęcie działań, wynikających z ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w przypadku potwierdzenia zaniżenia dochodów i należności.

⁴⁵ Pięciu prokuratorów z obszaru apelacji wrocławskiej i dwóch – apelacji warszawskiej.

⁴⁶ Zarówno brzmienie § 6 ust. 3, jak i § 8 rozporządzeń wymienionych w przypisie 2 w sytuacji rozwiązania albo wygaśnięcia stosunku służbowego prokuratora w sposób, o którym mowa w art. 16 ustawy o prokuraturze, jest identyczna.

⁴⁷ Z tego: dla Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu: w 2010 r. - 11,1 tys. zł, w 2011 r. - 13,3 tys. zł i w 2012 r. - 10,3 tys. zł oraz dla Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie: w 2010 r. - 7,8 tys. zł, w 2011 r. - 7,2 tys. zł i w 2012 r. - 5,5 tys. zł.

⁴⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

⁴⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

2. Wprowadzenie zasad zapewniających rzetelne wykazywanie w sprawozdaniu budżetowym Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, należności długoterminowych z tytułu pożyczek udzielonych prokuratorom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych.
3. Kontynuowanie działań zmierzających do pozyskania potrzebnych środków i wdrożenia zmodyfikowanej wersji systemu SIP Libra 2 we wszystkich powszechnych jednostkach prokuratury.
4. Wyeliminowanie przypadków dokonywania płatności za zakupione towary i usługi z wyprzedzeniem w stosunku do terminu wynikającego z faktury lub umowy.
5. Zaktualizowanie dokumentacji opisującej przyjęte w Prokuraturze Generalnej zasady rachunkowości, jak również wzmożenie nadzoru nad prawidłowością dokonywanych zapisów w księgach rachunkowych.

V. 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

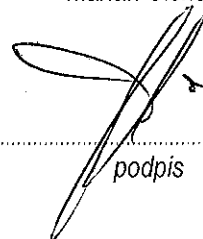
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz



podpis

