



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 8 kwietnia 2011 r.

**Pani
Dorota Waclawowicz
Prokurator Okręgowy
w Gliwicach**

LKA-4100-05-01/2011/P/10/187

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach skontrolowała Prokuraturę Okręgową w Gliwicach, zwaną dalej „Prokuraturą”, w zakresie wykonania budżetu państwa w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2011 r., uwzględniając dodatkowe wyjaśnienia Pani Prokurator z dnia 4 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prokurator niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami działalność Prokuratury w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1. Wykonanie dochodów budżetowych

NIK ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie przez Prokuraturę dochodów budżetowych w 2010 r.

Uzyskane w 2010 r. dochody budżetowe, w kwocie 119,2 tys. zł, były wyższe od ujętych w planie finansowym o 60,2 tys. zł (o 101,9 %).² W porównaniu do 2009 r. wykonane

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

² Uzyskane w 2010 r. dochody budżetowe stanowiły wyłącznie dochody nieprzypisane, tj. takie, które nie są wpłacane na podstawie wcześniejszego udokumentowania, lecz ewidencjonowane w momencie zapłaty.

dochody były wyższe o 12,2 tys. zł (o 11,3 %). W części 37 budżetu państwa zrealizowano dochody w kwocie 34,3 tys. zł (228,3 % planu finansowego dochodów), a w części 88 – 84,9 tys. zł (192,9 % planu finansowego dochodów).

Na podstawie badania próby należności z tytułu dochodów budżetowych³ ustalono, że należności te wymierzono prawidłowo. Pobrane przez Prokuraturę, w formie bezgotówkowej, dochody budżetowe przekazywano na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴.

Natomiast pobrane przez Prokuraturę i prokuratury rejonowe okręgu gliwickiego, w formie gotówkowej, należności z tytułu dochodów budżetowych odprowadzono na rachunek bieżący Prokuratury, przekraczając termin określony w § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno – prawną⁵, zgodnie z którym państwowe jednostki budżetowe przyjmujące dochody do kasy lub za pośrednictwem poczty obowiązane były do przekazania ich w dniu pobrania (wpływu) na właściwy bieżący rachunek dochodów. W uzasadnionych przypadkach, w zależności od wysokości przyjętej gotówki i właściwego jej zabezpieczenia, kierownik jednostki mógł podjąć decyzję określającą częstotliwość przekazywania gotówki do banku, z zachowaniem terminów, określonych w odrębnych przepisach, dotyczących wpłat pobranych dochodów budżetowych do budżetu. Spośród 12 należności zrealizowanych w formie gotówkowej, 8 na łączną kwotę 860,00 zł odprowadzono na rachunek bieżący Prokuratury w terminach od 6 do 50 dni od daty pobrania⁶. Ponadto, w 4 przypadkach na łączną kwotę 586,45 zł⁷, otrzymane środki z tytułu rozliczenia opłat egzekucyjnych od komorników sądowych, zwrócone do Prokuratury na rachunek bieżący wydatków – w związku z prowadzonymi przez komorników postępowaniami zabezpieczającymi

³ Badana próba wyniosła 40 należności na łączną kwotę 50.930,37 zł, co stanowiło 42,7% wartości całej populacji. Dwanaście należności na łączną kwotę 1.087,00 zł zrealizowano w formie gotówkowej, a 28 na łączną kwotę 49.843,37 zł – w formie bezgotówkowej.

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 116, poz. 783 ze zm.

⁶ Należności te dotyczyły części 88 budżetu państwa.

⁷ W ramach 40 należności objętych badaniem, 6 na kwotę 746,36 zł, stanowiły zwroty zaliczek od komorników sądowych, tj. niewykorzystane opłaty egzekucyjne uiszczone przez Prokuraturę w związku z wniesieniem do komorników wniosków o wszczęcie postępowania zabezpieczających. Postępowania te, prowadzone przez komorników sądowych, zostały wszczęte przed 2010 r. Otrzymane w 2010 r. zwroty stanowiły więc dochody budżetu państwa, ujmowane w § 097 *Wpływy z różnych dochodów*.

wszczętymi przed 2010 r. – przekazano na rachunek bieżący Prokuratury (subkonto dochodów), w terminach od 15 do 69 dni od daty ich otrzymania.⁸ W złożonych dodatkowych wyjaśnieniach Prokurator Okręgowy podała, że podjęła decyzję, aby wszystkich wpłat, stanowiących dochody budżetowe, dokonywano wyłącznie na rachunek bankowy Prokuratury Okręgowej w Gliwicach. Jak wyjaśniła dalej, przyjęcie takiego rozwiązania powinno spowodować wyeliminowanie ryzyka nieterminowego przekazywania dochodów przez jednostki rejonowe prokuratury. Natomiast w odniesieniu do terminowego przekazywania zwrotów wydatków z lat ubiegłych na rachunek dochodów budżetowych wyjaśniła, że poleciła pracownikowi, odpowiedzialnemu za rozliczanie opłat komorniczych, dokonywanie bieżącej weryfikacji wszystkich wpływów na rachunek bankowy wydatków. W przypadku stwierdzenia, że są to wydatki dotyczące lat ubiegłych, kwoty te niezwłocznie, tj. w dniu weryfikacji, należy przekazać na rachunek dochodów budżetowych.

Wszystkie dochody budżetowe, ujęte w księgach rachunkowych, były jednocześnie dochodami zrealizowanymi, w związku z tym Prokurator Okręgowy nie prowadził czynności związanych z postępowaniem windykacyjnym i egzekucyjnym.

2. Wykonanie wydatków budżetowych

NIK ocenia pozytywnie wykonanie przez Prokuraturę wydatków budżetowych w 2010 r.

1) Wydatki Prokuratury w 2010 r. wyniosły 46.968,0 tys. zł, co stanowiło 104,1 % wydatków poniesionych w roku poprzednim i 99,9 % wydatków planowanych (po zmianach) na 2010 r. (46.971,8 tys. zł). W części 37 budżetu państwa zrealizowano wydatki w wysokości 12.699,1 tys. zł, a w części 88 – 34.268,9 tys. zł. Niewykorzystane środki na wydatki budżetowe, ujęte w części 37 w kwocie 8,32 zł, zwrócono do dysponenta wyższego stopnia w dniu 30 marca 2010 r., a niewykorzystane środki, ujęte w części 88 w kwocie 3.768,73 zł, zwrócono w dniu 31 grudnia 2010 r.

NIK nie wnosi zastrzeżeń do sposobu dokonywania zmian w planie finansowym wydatków Prokuratury w 2010 r. Zmiany do planu, wprowadzane na podstawie decyzji Prokuratora Apelacyjnego w Katowicach, wynikały z faktycznych potrzeb Prokuratury.

⁸ Spośród 4 należności z tytułu dochodów budżetowych, 2 na łączną kwotę 395,15 zł dotyczyły części 37 budżetu państwa, pozostałe 2 należności na łączną kwotę 191,30 zł dotyczyły części 88 budżetu państwa.

- 2) Otrzymane dodatkowe środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na pokrycie kosztów postępowań prokuratorskich w zakresie wydawania opinii i ekspertyz przez osoby prawne, w wysokości 40.000,00 zł, w całości wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

W 2010 r. Prokuratura nie otrzymała środków z rezerwy celowej budżetu państwa.

- 3) Na wynagrodzenia w 2010 r. wydatkowano 31.312,7 tys. zł, nie przekraczając zaplanowanych środków finansowych na ten cel. Według sprawozdania Rb-70⁹, przeciętne zatrudnienie w 2010 r. wyniosło 439 osób i było wyższe o 1 osobę w porównaniu do 2009 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2010 r. - 5.943,94 zł na 1 pełnozatrudnionego - wzrosło o 5,4 % w porównaniu do 2009 r. Prokurator Okręgowy ustaliła zasady przyznawania nagród urzędnikom i innym pracownikom jednostek organizacyjnych prokuratury okręgu gliwickiego¹⁰. Przyznane pracownikom w 2010 r. nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy, w tym za wzorowe wypełnianie obowiązków służbowych i przejawianie inicjatywy, udzielono zgodnie z ustalonymi zasadami przyznawania nagród.
- 4) W wyniku badania wydatków (3.429,2 tys. zł) ustalono, że były one legalne, celowe, ujęte w planie finansowym, zaakceptowane do realizacji przez Głównego Księgowego oraz dokonane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Zrealizowane wydatki związane były z działalnością Prokuratury. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary lub świadczone usługi, skutkujące zaplaceniem odsetek lub kar umownych.

3. Poprawność formalna dowodów księgowych i rzetelność ksiąg rachunkowych, system kontroli wewnętrznej.

- 1) Na podstawie badania próby wydatków (290 wydatków na kwotę 3.429,2 tys. zł) wybranej z zastosowaniem metody monetarnej (MUS)¹² oraz przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych stwierdzono:

⁹ Sprawozdanie budżetowe o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2010 r.

¹⁰ Zarządzenie nr 98/2008 Prokuratora Okręgowego w Gliwicach z dnia 30 września 2008 r. w sprawie zasad przyznawania nagród urzędnikom i innym pracownikom jednostek organizacyjnych prokuratury okręgu gliwickiego.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., wcześniej Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

¹² Badanie przeprowadzono z zastosowaniem metody monetarnej (MUS), uzupełnionej o dobór celowy w zakresie wydatków przeznaczonych na podróże służbowe pracowników oraz dowody księgowe, tj. postanowienia komorników sądowych o ustaleniu kosztów postępowań zabezpieczających, wydane w 2010 r.

- ujęcie 34 dowodów księgowych, na łączną kwotę 2.382,07 zł (postanowienia komorników sądowych o ustaleniu kosztów postępowania zabezpieczającego, wydane w 2010 r.)¹³, które wpłynęły do Prokuratury do dnia 25 stycznia 2011 r. i stanowiły koszty 2010 r. (operacji gospodarczej dokonano w 2010 r.), w księgach rachunkowych stycznia 2011 r. Dokumenty te powinny być uwzględnione w księgach rachunkowych 2010 r. oraz w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonaniu planu wydatków budżetu państwa za 2010 r. jako zobowiązania¹⁴. Główny Księgowy wyjaśniła, że wskutek oczywistej omyłki pracownika, wynikającej z wadliwej interpretacji przepisów w zakresie księgowania na przełomie roku, w księgach rachunkowych 2011 r. błędnie ujęto te dokumenty z datą operacji z roku obrotowego 2010. W trakcie czynności kontrolnych dokonano korekty zapisów, polegającej na ujęciu kosztów we właściwym okresie rozliczeniowym,
- błąd o charakterze systematycznym, polegający na tym, że zapis księgowy zawierał taką samą datę wystawienia dowodu jak data jego księgowania (785 zapisów w dzienniku dotyczących zewnętrznych dowodów księgowych na łączną kwotę 2.584.890,60 zł). Powyższy błąd nie miał wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną. W złożonych dodatkowych wyjaśnieniach Prokurator Okręgowy podała, że konfrontacja dokumentów księgowych z zapisami w systemie finansowo-księgowym wykazała niezgodność pomiędzy datami widniejącymi na dowodach a datami widniejącymi w systemie. Jak podała dalej – powołując się na wyjaśnienia producenta systemu finansowo-księgowego – jedynym możliwym powodem takiego stanu było niedokonanie zmian przez pracownika w sugerowanych przez system datach. Wyjaśniła, że biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności, przy założeniu że wykazane pomyłki są wynikiem błędów pracownika, nie są one działaniami zamierzonymi, czy celowymi. Prokuratura stoi na stanowisku, że złe założenia programu stały się przyczyną popełnienia przez pracownika niezamierzonych błędów.

¹³ Dowody księgowe (34) na łączną kwotę 2.382,07 zł dotyczyły części 88 budżetu państwa.

¹⁴ Zgodnie z przyjętą w Prokuraturze polityką rachunkowości (załącznik nr 1 do dokumentacji opisującej zasady rachunkowości w Prokuraturze Okręgowej w Gliwicach – zarządzenie Prokuratora Okręgowego w Gliwicach nr 82/10 z dnia 1 września 2010 r., wcześniej obowiązujące w tym zakresie zarządzenie nr 142/08 z dnia 31 grudnia 2008 r.), sprawozdania budżetowe i finansowe sporządza się wyłącznie w oparciu o dokumenty księgowe, dotyczące okresu sprawozdawczego, które wpłynęły do działu księgowości:

- dla sprawozdań miesięcznych – do pierwszego dnia następnego miesiąca,

- dla sprawozdań rocznych – do 25. stycznia roku następnego.

Wyniki przeprowadzonych badań uzasadniają sformułowanie następujących ocen:

- pozytywnej, w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej,
 - pozytywnej, w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej,
 - pozytywnej z zastrzeżeniami, w zakresie poprawności formalnej zapisów księgowych.
- 2) Na koniec 2010 r. zrealizowano, wynikający z art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵, obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji – tak, co do trybu, jak i terminów. Przeprowadzono inwentaryzację środków pieniężnych w kasie, druków ścisłego zarachowania i zbiorów bibliotecznych w drodze spisu z natury, środków pieniężnych na rachunkach bankowych i należności metodą pisemnego potwierdzenia sald oraz pozostałych składników aktywów i pasywów metodą weryfikacji sald. Różnice inwentaryzacyjne ujęto i rozliczono w księgach rachunkowych 2010 r.
- 3) W wyniku szczegółowego badania 20 sum depozytowych, na łączną kwotę 101.000,00 zł, ustalono, że operacje dotyczące przyjmowania i zwrotu środków pieniężnych, stanowiących sumy depozytowe, prawidłowo ewidencjonowano, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹⁶. Sumy depozytowe prowadzono według rodzajów (tytułów) sum depozytowych oraz według kontrahentów, których stanowią własność. Oprocentowanie rachunku sum depozytowych powiększało wartość danej sumy depozytowej.
- 4) Ustalono, że należności z tytułu dochodów budżetowych pobierały w formie gotówkowej Prokuratura i prokuratury rejonowe okręgu gliwickiego. Pobrane przez prokuratury rejonowe należności ujmowano w księgach rachunkowych Prokuratury

¹⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm., zwanej w dalszej części „ustawą o rachunkowości”.

¹⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm., obowiązujące do dnia 31 lipca 2010 r. Zastąpione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861).

z datą przekazania ich z prokuratur rejonowych do kasy Prokuratury, a nie z datą faktycznej ich zapłaty, tj. wpłaty do danej prokuratury rejonowej, czym naruszono art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi m.in., że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, a za rzetelne uznaje się księgi rachunkowe, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty¹⁷. Spośród 12 należności zrealizowanych w formie gotówkowej¹⁸, w 8 przypadkach na łączną kwotę 860,00 zł¹⁹, wprowadzona do ksiąg rachunkowych data operacji gospodarczej była datą przekazania środków przez daną prokuraturę rejonową do kasy Prokuratury, zamiast datą faktycznej zapłaty należności dokonanej w prokuraturze rejonowej. Prokurator Okręgowy wyjaśniła, że pobieranie w formie gotówkowej należności z tytułu dochodów budżetowych przez prokuratury rejonowe okręgu gliwickiego było dokumentowane i rozliczane na podstawie druków ścisłego zarachowania. Prokuratury rejonowe odprowadzały pobraną gotówkę do kasy Prokuratury wg zasady, iż pobrane dochody należy wpłacić nie później, niż z chwilą wykorzystania pobranych druków ścisłego zarachowania, potwierdzających naliczenie i pobranie należności. W złożonych dodatkowych wyjaśnieniach Prokurator Okręgowy podała, że dokonywanie wpłat, stanowiących dochody budżetowe, wyłącznie na rachunek bankowy Prokuratury, pozwoli na bieżące ewidencjonowanie dochodów, a tym samym wyeliminowanie ryzyka wystąpienia przypadków zwłoki w ujmowaniu tych wpłat w księgach rachunkowych.

4. Rzetelność i prawidłowość rocznych sprawozdań budżetowych.

NIK ocenia pozytywnie sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych.

Na podstawie badania wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz porównania danych z ksiąg rachunkowych z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych, stwierdzono, że roczne sprawozdania budżetowe za 2010 r.: o stanie środków na rachunku bankowym (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) oraz kwartalne sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) i o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) sporządzono prawidłowo, w oparciu o dane z ewidencji księgowej.

¹⁷ Prokuratury rejonowe nie prowadziły ksiąg rachunkowych. W strukturze organizacyjnej tych prokuratur nie występowały służby finansowo – księgowe, a całość zadań z zakresu pobierania należności w formie gotówkowej wykonywali pracownicy sekretariatów, prowadzący sprawy z zakresu administracji prokuratora.

¹⁸ Badaniem objęto 40 należności na łączną kwotę 50.930,37 zł, z tego 12 należności na łączną kwotę 1.087,00 zł zrealizowano w formie gotówkowej, a 28 na łączną kwotę 49.843,37 zł – w formie bezgotówkowej.

¹⁹ Należności te ujęte były w części 88 budżetu państwa.

Roczne sprawozdania budżetowe złożono u dysponenta wyższego stopnia, zgodnie z terminami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁰ i rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²¹.

NIK zwraca uwagę, że w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych za 2010 r. nie ujęto, stanowiących zobowiązania, 34 postanowień komorników sądowych o ustaleniu kosztów postępowania zabezpieczającego na łączną kwotę 2.382,07 zł²², co wg wyjaśnień Głównej Księgowej było wynikiem oczywistej omyłki pracownika, spowodowanej wadliwą interpretacją obowiązujących przepisów w zakresie księgowania na przełomie roku, polegającej na błędnym ujęciu tych zobowiązań w księgach rachunkowych 2011 r. z datą operacji z roku obrotowego 2010. Z dodatkowych wyjaśnień Pani Prokurator, złożonych w dniu 4 kwietnia 2011 r., wynika że w dniu 30 marca 2011 r. dokonano korekty rocznego sprawozdania budżetowego Rb-28 uwzględniając w nim zobowiązania z tytułu kosztów postępowań zabezpieczających ustalonych na podstawie postanowień komorników sądowych wydanych w 2010 r.

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

- 1. Odprowadzanie bez zbędnej zwłoki na rachunek bieżący Prokuratury (subkonto dochodów) pobranych należności z tytułu dochodów budżetowych.***
- 2. Rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencjonowania pobranych w formie gotówkowej należności z tytułu dochodów budżetowych, zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.***
- 3. Ujmowanie w księgach rachunkowych prawidłowych dat wystawienia dowodów.***

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Prokurator, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

²⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103, w zakresie sprawozdań Rb-23, Rb-27 i Rb-28 za 2010 r.

²¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 43, poz. 247, w zakresie sprawozdań Rb – N i Rb – Z za IV kwartał 2010 r.

²² Zobowiązania ogółem na koniec 2010 r. wyniosły 2.718.114,26 zł.

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

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