

**Pan
Andrzej Pogoda
Prokurator Apelacyjny w Lublinie**

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 Lublinie przeprowadziła w Prokuraturze Apelacyjnej w Lublinie, zwanej dalej „Prokuraturą”, kontrolę wykonania w 2011 r. planu finansowego w ramach części 88 budżetu państwa.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prokuratorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie planu finansowego w 2011 r. przez Prokuraturę Apelacyjną w Lublinie.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja dochodów, dokonywanie wydatków budżetowych w sposób celowy i oszczędny, przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² oraz rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. Zastrzeżenia NIK dotyczą:

- zastosowania nieaktualnego średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług przy sporządzaniu prognozy dochodów budżetowych z odsetek od pożyczek na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratorów,
- zakwalifikowania wydatków bieżących do nieprawidłowych podziałek klasyfikacji budżetowej (pięć przypadków),
- nieprawidłowego sporządzenia dowodów zbiorczych (osiem przypadków) oraz błędów formalnych w zapisach księgowych (dziewięć przypadków),
- niewłaściwego ustalenia w polityce rachunkowości zasad ewidencjonowania odsetek od pożyczek na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratorów,
- niepobrania zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych od wynagrodzeń dwóch biegłych powołanych przez prokuratorów w postępowaniach przygotowawczych.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

1. Zrealizowane w 2011 r. dochody budżetowe wyniosły 1.766,4 tys. zł (107,7% planu), a największy udział w ich strukturze miały wpływy ze spłat oprocentowanych pożyczek udzielonych prokuratorom z obszaru apelacji lubelskiej na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych (1.549,5 tys. zł, tj. 87,7%) oraz wpływy z odsetek od przedmiotowych pożyczek (209,2 tys. zł, tj. 11,8%). Właściwie zaplanowano dochody z tytułu spłaty rat kapitałowych (ich wykonanie stanowiło 99,8%). Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast prognozowania dochodów z odsetek od tych pożyczek (§ 920 – „Pozostałe odsetki), których wartość przyjęta w planie finansowym wyniosła 85 tys. zł, a została zrealizowana w kwocie 209,2 tys. zł (tj. 246,2%). Przyczyną powyższego było przyjęcie średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych stanowiącego podstawę oprocentowania pożyczek³, na poziomie obowiązującym w 2010 r. Nie uwzględniono natomiast wskaźnika w wysokości 102,3%, o którym Prokuratura została poinformowana przez Prokuratora Generalnego pismem z dnia 10 sierpnia 2010 r.

Prokuratura prawidłowo ustaliła przypadające na 2011 r. należności z tytułu spłat przedmiotowych pożyczek wraz z ich oprocentowaniem. Należne dochody pobierano w prawidłowych kwotach, a następnie przekazywano je na rachunek bankowy dochodów budżetu państwa z zachowaniem terminów określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴. Zarówno na koniec 2010 r., jak również 2011 r. nie wystąpiły zaległości z tytułu dochodów budżetowych.

2. Zrealizowane w 2011 r. wydatki budżetowe wyniosły 12.441,3 tys. zł i stanowiły 100% planu po zmianach i były przeznaczone głównie na bieżące funkcjonowanie Prokuratury, w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi z uwzględnieniem uposażeń prokuratorów w stanie spoczynku (9.527,5 tys. zł). Z kolei wydatki majątkowe w kwocie 18,5 tys. zł przeznaczono na planowane zakupy sprzętu informatycznego. Kontrola dziesięciu ostatnich decyzji wprowadzających zmiany w planie wydatków wykazała, że były one uzasadnione potrzebami Prokuratury i zostały dokonane w granicach upoważnień udzielonych przez Prokuratora Generalnego.

Objęte badaniem postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o wartości 73,2 tys. zł na świadczenie usług ochrony osób i mienia przeprowadzone zostało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych. Terminowo wywiązano się z obowiązku przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdania o udzielonych zamówieniach.

Przestrzegano również wewnętrznych uregulowań w zakresie wydatkowania środków publicznych o wartości niższej niż równowartość 14 tys. euro⁵.

Prokuratura terminowo regulowała zobowiązania z tytułu dostaw i usług. Na koniec 2011 r. zobowiązania wyniosły 634,8 tys. zł (niewymagalne), w tym głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (604,3 tys. zł) oraz z tytułu bieżącego funkcjonowania Prokuratury obejmujące opłaty za utrzymanie budynku, energię, paliwo i używanie telefonów komórkowych oraz zobowiązania wobec pracowników (23,1 tys. zł), a także wynagrodzenia biegłych wraz z kosztami dojazdów (7,4 tys. zł).

Wydatki budżetowe ponoszono w granicach określonych w zatwierdzonym planie finansowym Prokuratury. Kontrola wydatków w kwocie 2.265 tys. zł⁶ (18,2% wydatków ogółem i 77,7% wydatków

³ Zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30.03.2010 r. w sprawie sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratorów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków (Dz. U. Nr 49, poz. 298) pożyczka jest oprocentowana w stosunku rocznym w wysokości średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, określanego corocznie w ustawie budżetowej, z uwzględnieniem dokonanych spłat.

⁴ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁵ Regulamin wydatkowania środków publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej w złotych równowartości 14.000 euro wprowadzony Zarządzeniem Nr 38/10 Prokuratora Apelacyjnego w Lublinie z dnia 29.09.2010 r.

⁶ W tym: wybrane metodą MUS 2.124,1 tys. zł, dobrane celowo 140,9 tys. zł.

„pozapłacowych”) wykazała, że były one celowe i zostały przeznaczone na pokrycie kosztów realizacji zadań i funkcjonowania Prokuratury.

NIK nie wnosi uwag do realizacji wydatków na wynagrodzenia. W 2011 r. zostały one zrealizowane w kwocie 7.968,6 tys. zł z zachowaniem limitu określonego w planie finansowym, przy przeciętnym zatrudnieniu na poziomie 77 osób.

Oplaty abonamentowe naliczono od wszystkich używanych w 2011 r. odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz odprowadzono je zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych⁷, z zastosowaniem stawek ustalonych w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r.⁸

3. Dokumentacja opisująca przyjęte w Prokuraturze zasady rachunkowości spełniała wymogi ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹. Zastrzeżenia NIK dotyczą ustalenia w polityce rachunkowości¹⁰ zasad księgowania na koncie 750 – „Przychody finansowe” odsetek od pożyczek udzielonych prokuratorom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych. Było to niezgodne z opisem kont zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, który stanowi, że konto 750 służy do ewidencjonowania przychodów finansowych niestanowiących dochodów budżetowych. Tymczasem, stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² oraz § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratorów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków, odsetki te stanowią dochody budżetu państwa. Do ewidencjonowania tego typu dochodów służy konto 720 – „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. W następstwie nieprawidłowego ustalenia zasad księgowania ww. zdarzeń, w 2011 r. na koncie 750 zaksięgowano odsetki od pożyczek w kwocie 209,2 tys. zł.

4. NIK pozytywnie ocenia poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej, natomiast pozytywnie z zastrzeżeniami w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej. Ocenę tę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania próby 190 zapisów księgowych na kwotę 2.265 tys. zł (18,2% wydatków ogółem), w tym 56 (140,9 tys. zł) dobranych celowo na podstawie przeglądu ksiąg rachunkowych i badania wydatków.

W zakresie rzetelności ksiąg rachunkowych mającej wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną stwierdzono nieprawidłowości polegające na klasyfikowaniu wydatków niezgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹³:

⁷ Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 86, poz. 558.

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁰ Zarządzenie Prokuratora Apelacyjnego w Lublinie nr 32/11 z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości.

¹¹ Dz. U. Nr 128, poz. 861.

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

- wydatki w łącznej kwocie 2.413,34 zł na częściowe sfinansowanie zakupu drukarki oraz okładek na plany operacyjne ujęto w § 4700 – „Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej”, zamiast w § 4210 – „Zakup materiałów i wyposażenia”,
- wydatek w kwocie 146,45 zł na usługę obrębiania wykładziny zakwalifikowano jako zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210), zamiast zakup usług pozostałych (§ 4300),
- wydatki w łącznej kwocie 4.974,39 zł na wynagrodzenia biegłych powołanych w postępowaniu przygotowawczym zakwalifikowano jako koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (§ 4610), zamiast jako wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170).

Prokuratura nie wywiązała się z obowiązku płatnika określonego w art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁴ i nie pobrała oraz nie odprowadziła zaliczek na podatek dochodowy w łącznej kwocie 691 zł od wynagrodzeń dwóch biegłych będących osobami fizycznymi. Przyczyną ww. zaniechania było nieprawidłowe potraktowanie biegłych jako instytucje specjalistyczne, kierując się prowadzeniem przez te osoby działalności gospodarczej. W trakcie kontroli NIK Prokuratura przekazała biegłym oraz właściwym dla nich urzędem skarbowym, informacje o dochodach (PIT-11), w których prawidłowo zakwalifikowano uzyskane przez nich wynagrodzenia do źródła przychodów określonego w art. 13 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Dowody księgowe prawidłowo kwalifikowano do poszczególnych miesięcy roku budżetowego. Przestrzegane były, przyjęte w polityce rachunkowości, zasady przypisywania dowodów księgowych do okresów sprawozdawczych.

W zakresie poprawności formalnej (zgodności) dowodów i zapisów księgowych stwierdzono uchybienia przepisom art. 23 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy o rachunkowości polegające na:

- błędnym podaniu w księgach rachunkowych daty operacji gospodarczej w przypadku pięciu transakcji na kwotę 7.213,78 zł (abonamenty telefoniczne i zakupy paliwa),
- błędnym podaniu daty dowodu księgowego w przypadku polisy ubezpieczeniowej na kwotę 2.235 zł,
- braku opisu operacji w trzech zapisach księgowych na kwotę 13.107,76 zł.

Ponadto, na jednym z dowodów księgowych (ww. polisa ubezpieczeniowa) brak było adnotacji o jego sprawdzeniu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, wymaganej art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.

Nieprawidłowe było również dokonywanie zapisów księgowych dotyczących wynagrodzeń tłumaczy na podstawie dowodów zbiorczych, które nie zawierały wyspecyfikowania objętych nimi dowodów źródłowych, co było niezgodne z art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości¹⁵. Prawidłowy sposób sporządzania dowodów zbiorczych przyjęto już w trakcie kontroli NIK.

Inwentaryzację składników aktywów i pasywów na koniec 2011 r. przeprowadzono zgodnie z przepisami art. 26 ustawy o rachunkowości.

5. Roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów Rb-27, wydatków Rb-28, o stanie środków na rachunkach bankowych Rb-23 oraz kwartalne sprawozdania o stanie należności i zobowiązań Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów odpowiednio z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.

¹⁵ PK 0000618, LP 0000013, PK 0000489, LP 0000206, LP 0000170, PK 0000425, LP 0000161, PK 0000389.

sprawozdawczości budżetowej¹⁶ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁷.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) ewidencjonowanie wydatków we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej,
- 2) dostosowanie polityki rachunkowości do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont (...),
- 3) rzetelne prognozowanie dochodów budżetu państwa z tytułu odsetek od pożyczek na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratorów.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prokuratora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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 której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 247.