Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Poznań, dnia 4 kwietnia 2011 r.

Pan
Marek Lewicki
Prokurator Prokuratury Okręgowej
w Koninie

LPO-4100-01-01/2011
P/10/187

(tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego z dnia 4 kwietnia 2011 r. uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji Odwoławczej z dnia 20 kwietnia 2011 r., zatwierdzoną postanowieniem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 maja 2011 r.)

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli[1] zwanej dalej „ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Prokuraturze Okręgowej w Koninie kontrolę wykonania w 2010 r. planu finansowego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prokuratorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonanie w 2010 r. planu finansowego przez Prokuratora Okręgowego w Koninie.

1. Zrealizowane dochody budżetowe Prokuratury w kwocie 13.749,76 zł, stanowiące 458,3% dochodów zaplanowanych na 2010 r., nie były wynikiem nierzetelnego planowania. Wyższe od zaplanowanych wpływy dotyczyły opustu za przesyłki pocztowe (uzyskanego po raz pierwszy), odszkodowania z tytułu kolizji drogowej samochodu służbowego i sprzedaży makulatury, tj. dochodów trudnych do oszacowania na etapie planowania.

Prokuratura odprowadziła zrealizowane dochody na rachunek budżetu państwa z zachowaniem terminów ustalonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa[2]. Z naruszeniem obowiązującego trybu przekazywania dochodów, Prokuratura na rachunek budżetu państwa odprowadziła kwotę 11.926,11 zł.

[1] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.
[2] Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

2. Prokuratura zrealizowała wydatki budżetowe w wysokości 13.048.451,41 zł, tj. 98,8% wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej. Wnioski Pana Prokuratora skierowane do Prokuratora Apelacyjnego o wprowadzenie zmian w planie wydatków były uzasadnione. Jedna z 21 zmian wprowadzona została jednak z naruszeniem przepisów § 10 ust. 3 i 4, obowiązującego do dnia 31 grudnia 2010 r. 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-prawną[3]. Ustalono, że Pan Prokurator zmianę w planie wydatków, polegającą na przesunięciu wydatków w kwocie 72.512 zł pomiędzy paragrafami w ramach rozdziału 75505, wprowadził już w dniu 22 grudnia 2010 r., podczas gdy podstawą tej zmiany powinno być zawiadomienie Prokuratora Apelacyjnego z dnia 29 grudnia 2010 r. NIK zwraca uwagę, że dokonanie zmiany planu finansowego bez upoważnienia nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 10 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zmiany w planie wydatków, dokonane przed uzyskaniem stosownej podstawy, skutkowały przekroczeniem planu finansowego Prokuratury, przy wydatkowaniu środków w kwocie 56.405,09 zł (§§ 4210, 4300 i 4700) i zaangażowaniu wydatków w kwocie 20.940 zł (§ 4210), w okresie od 22 do 29 grudnia 2010 r. Działania te naruszały postanowienia § 15 ust. 1 i § 23 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów i nosiły znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w artykułach odpowiednio 11 i 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Niezgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4] wydatkowano w Prokuraturze kwotę 435.682,31 zł (3,6% wydatków w rozdz.. 75505) za usługi sprzątania (25.166,56 zł) i usługi ochrony mienia i osób (314.361,33 zł) oraz za czynsz najmu pomieszczeń Prokuratury Rejonowej w Koninie (96.154,42 zł). Stwierdzono, że wbrew zapisom umowy, podstawą do wydatkowania tych środków były faktury wystawiane przez wykonawców usług przed upływem miesiąca, którego dotyczyły oraz z pominięciem protokołów potwierdzających prawidłowe ich wykonanie. Wydatki dotyczące czynszu za marzec, czerwiec, sierpień 2010 r. i styczeń 2011 r. poniesione zostały przez Prokuraturę przed wystawieniem faktury przez wynajmującego, natomiast czynsz za miesiąc maj Prokuratura opłaciła częściowo w kwietniu 2010 r., na podstawie faktury wystawionej już 28 kwietnia 2010 r.(według umowy faktura za kwiecień winna być wystawiona w terminie do 5 maja). Jak wynika z wyjaśnień Pana Prokuratora, sytuacja ta wynikała z polecenia Prokuratora Apelacyjnego. Chodziło bowiem o zagospodarowanie oszczędności w kosztach postępowań prokuratorskich.

Niezgodne z postanowieniami ww. przepisu było także wydatkowanie w grudniu 2010 r. środków w kwocie 24,054,75 zł (0,2% wydatków w rozdz. 75505) za zobowiązania 2011 r. Dotyczyło to najmu pomieszczeń Prokuratury Rejonowej w Koninie za styczeń 2011 r. w kwocie 17.813,85 zł, opłaty abonamentowej RTV za 2011 r. w kwocie 5.148,9 zł

[3] Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.
[4] Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

oraz ubezpieczenia komunikacyjnego OC w wysokości 1.092 zł. Działanie to było także niecelowe i niegospodarne.

Opłata abonamentowa RTV za 2010 r. wniesiona została natomiast z naruszeniem przepisów art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych[5]. Stwierdzono, że opłacając abonament z blisko dwumiesięcznym opóźnieniem, w dniu 23 marca 2010 r., zastosowano zniżkę z tytułu uiszczenia opłaty „za rok z góry", podczas gdy ustawowy terminem płatności abonamentu upływał z dniem dnia 25 stycznia 2011 r. W związku z tym należna opłata zaniżona została o 312,8 zł.

Stwierdzono ponadto zawyżenie obrotów o kwotę 72.000 zł na koncie Rachunek bankowy wydatków. Było to wynikiem niedokonania ujemnego zapisu księgowego, w związku z omyłkowym wpływem tej kwoty od Prokuratora Apelacyjnego (dysponenta II stopnia). Zaniechanie to było niezgodne z postanowieniami załącznika nr 3 do rozporządzenia 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[6], a także z zasadą wyrażoną w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[7], dotyczącą zgodności zapisów na koncie syntetycznym z zapisami na kontach analitycznych.

Niewykorzystane środki budżetowe w wysokości 87,59 zł zostały terminowo zwrócone na rachunek dysponenta wyższego stopnia.

3. Księgi rachunkowe Prokuratury za 2010 r. nie były rzetelne. Ocena ta jest wynikiem badania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz próby dochodów i wydatków.

Dokumentacja określająca politykę rachunkowości Prokuratury spełniała wymagania art. 10 ustawy o rachunkowości. NIK zwraca jednak uwagę, że w zakładowym planie kont Prokuratury nie została jeszcze wprowadzona ewidencja księgowa dla wyodrębnienia wydatków w układzie zadaniowym. Kwoty wydatków Prokuratury na realizację w 2010 r. zadań związanych z budżetem zadaniowym zostały przypisane na podstawie analitycznej ewidencji wydatków prowadzonej według podziałek klasyfikacji budżetowej wydatków.

W wyniku badania poprawności sporządzenia i ewidencji dowodów księgowych oraz zasad prowadzenia ewidencji księgowej, którym objęto 246 dokumentów źródłowych na łączną kwotę 1.464.022,3 zł (spośród populacji na kwotę 3.373.000 zł) ustalono, że dowody księgowe zostały sporządzone prawidłowo i zawierały elementy określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W 11 dowodach stwierdzono nieprawidłowe nanoszenie poprawek na dekretacjach, które naruszało postanowienia art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Przez osobę nieupoważnioną zaakceptowanych zostało pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym 10 dowodów, a na pięciu dowodach brak było akceptacji pod względem merytorycznym. Błędem systematycznym w zakresie kontroli bieżącej dowodów

[5] Dz. U. Nr 85. poz. 728 ze zm.
[6] Dz. U. Nr 128, poz. 861
[7] Dz. U. z 2009, Nr 152, poz. 1223 ze zm.

było niedokonywanie akceptacji pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym list wypłat wynagrodzeń dla biegłych (32 dowody). Błędy w kontroli merytorycznej dotyczące akceptacji 47 faktur za usługi sprzątania i ochronę polegały na niezgodnym ze stanem faktycznym potwierdzaniu zgodności operacji z umową. Nieprawidłowość taka została również stwierdzona w 2011 r. i dotyczyła czterech faktur za usługę ochrony wykonaną w lutym.

Badanie poprawności formalnej zapisów księgowych wykazało, że 214 zapisów nie spełniało wymagań określonych w art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości (203 zapisy nie posiadały treści opisu operacji gospodarczej, a 11 zapisów posiadało błędną datę operacji lub dowodu lub nie zawierały danych identyfikacyjnych dowodu). W przypadku jednego zapisu nie zachowano zasady ciągłości zapisu w dzienniku, wyrażonej w art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Pod takim samym numerem zostały zaksięgowane dwa różne dowody księgowe, co zostało spowodowane przeniesieniem budżetu Prokuratury z cz. 37 budżetu państwa do cz. 88 i podziałem dziennika księgowań na dwie części.

Nieprawidłowości w zapisach księgowych mające wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną dotyczyły kwot odpowiednio: 317.544,12 zł i 36.259,95 zł.

Nierzetelny obraz realizacji planu finansowego wydatków w §§ 4400, 4300 i 4430 przedstawiony w sprawozdaniach, wynikał z wyżej zasygnalizowanego sfinansowania przez Prokuraturę wydatków z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Prokuratura wydatkowała 81.715,05 zł w miesiącu poprzedzającym miesiąc, którego dotyczyły, zawyżając jednocześnie o tę kwotę wartość wydatków zrealizowanych w danym miesiącu, a kwotą 18.905,85 zł sfinansowała wydatki roku 2011 r. Z naruszeniem zasady rzetelności ksiąg rachunkowych wyrażonej w art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w związku z nieprzestrzeganiem zasady ujmowania zdarzeń gospodarczych wyrażonej w przepisach art. 20 ust. 1 przywołanej ustawy, wydatki lub zobowiązania Prokuratury zostały ujęte w innym miesiącu i wykazane nieprawidłowo w sprawozdaniach bieżących. W księgach kwietnia została ujęta faktura za czynsz w maju (30.303 zł), a nieuregulowane zobowiązanie z tytułu tej faktury zostało wykazane w sprawozdaniu za kwiecień w wysokości 25.797,63 zł. W dniu 30 września 2010 r. kwota wydatków zrealizowanych w wysokości 25.300 zł została przeksięgowana z § 4030 do § 4400, a następnego dnia dokonano przeksięgowania tych wydatków z powrotem, zgodnie z faktycznym ich wykonaniem. W sprawozdaniu za wrzesień i październik w § 4400 nie została ujęta kwota zobowiązań wymagalnych odpowiednio w wysokości 30.303 zł za wrzesień i 60.606 zł za październik. Do ksiąg marca nie zostało wprowadzone zobowiązanie w wysokości 8.027,27 zł z tytułu zakupu energii elektrycznej w lutym, w księgach stycznia i lutego nie ujęto zobowiązań z tytułu opłaty abonamentowej RTV w kwocie po 464,6 zł w każdym miesiącu, w księgach kwietnia ujęto zobowiązanie w wysokości 38.109,05 zł z tytułu usług ochrony i sprzątania wykonanych w maju, w księgach kwietnia ujęto zobowiązanie za marzec z tytułu wynagrodzeń dla biegłych w wysokości 150 zł oraz w księgach marca nie ujęto zobowiązań w wysokości 30.303 zł z tytułu czynszu, w związku z pominięciem księgowania na koncie 201 i bezpośrednim ujęciem tego wydatku w kosztach lutego. NIK zwraca uwagę, że niewykazanie w sprawozdaniu RB-28 danych dotyczących

zobowiązań wymagalnych (w § 4400), wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych za styczeń 2011 r. wykazał nieprawidłowość polegającą na ujęciu 18 dowodów księgowych o wartości 3.049,94 zł w księgach 2011 r., mimo że dotyczyły one zobowiązań powstałych w 2010 r. Działanie to naruszało zasadę memoriału wyrażoną w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Nie wykazanie zobowiązań dotyczących roku 2010 w księgach 2010 r. było wynikiem zapisów w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów, według której do ksiąg danego miesiąca wprowadza się dowody wystawione w tym miesiącu.

Inwentaryzację w drodze spisu z natury laptopów i drukarek, uzgadniania sald i weryfikacji stanów ewidencyjnych majątku według stanu na 31 grudnia 2010 r. Prokuratura przeprowadziła rzetelnie i zgodnie z art. 26 ustawy o rachunkowości.

4. Poziom zatrudnienia w Prokuraturze w 2010 r. w porównaniu do 2009 r. zwiększył się o 2 osoby (106 zatrudnionych w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). Wzrost ten był spowodowany powołaniem asesora na stanowisko prokuratora oraz zmianą metodologii liczenia przeciętnego zatrudnienia, wykazywanego w sprawozdaniu RB-70. Realizacja w 2010 r. wydatków na wynagrodzenia w wysokości 8.146.043,92 zł była zgodna z planem finansowym.

5. Za wyjątkiem rocznych sprawozdań budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywach finansowych, roczne sprawozdania Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń budżetowe przedstawiały prawdziwy i rzetelny obraz środków na rachunkach bankowych, dochodów i zobowiązań.

Dane wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 nie odzwierciedlały prawdziwego obrazu wydatków i zobowiązań z powodu nieprawidłowej klasyfikacji wydatków w kwocie (16.304,1 zł), sfinansowania ze środków ujętych w planie na 2010 r. wydatków roku 2011 w kwocie 19.955,85 zł, a także niewykazania zobowiązań w kwocie 3.049,94 zł.

Dane o należnościach Prokuratury, wykazane w sprawozdaniu Rb-N nie były rzetelne, bowiem nie ujęto w nim należności w kwocie 1.920,93 zł z tytułu nierozliczonych zaliczek wypłaconych komornikom, wynikających z ewidencji konta 240-01 Pozostałe rozrachunki Rozliczenia komornicze.

Roczne sprawozdania budżetowe Prokuratury sporządzone zostały terminowo, a wykazane w nich dane, poza sprawozdaniem RB-N, były zgodne z danymi wynikającymi z odpowiednich kont ksiąg rachunkowych oraz z zestawienia obrotów i sald, obejmujących dokumenty zaksięgowane za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.

6. Stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie udzielania w 2010 r. zamówień publicznych. Świadczą o tym wyniki badania czterech zamówień publicznych o wartości 697.539,46 zł. Trzy zamówienia udzielone zostały z zachowaniem procedur ustalonych dla postępowań prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego i z wolnej ręki. W jednym zamówieniu publicznym natomiast, w wyniku nierzetelnego działania komisji przetargowej

doszło do wyboru dostawcy usług ochrony mienia i osób, którego oferta nie spełniała warunku SIWZ. Od potencjalnego wykonawcy tej usługi wymagano udokumentowania wykonania co najmniej 3 usług ochrony mienia i osób w obiektach sądów, prokuratur, policji „lub innych instytucjach użyteczności publicznej". Pomimo udokumentowania przez wybranego wykonawcę wykonywania usług w obiektach innych niż wymagane w SIWZ, udzielone zostało mu zamówienie o wartości 333.440,64 zł. NIK zwraca uwagę, że oferent, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu, na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy prawo zamówień publicznych, podlega wykluczeniu z postępowania oraz, że udzielenie zamówienia publicznego z takim naruszeniem przepisu tej ustawy, który miał wpływ na wynik postępowania, nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przedstawiając Panu Prokuratorowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK wnosi o podjęcie działań organizacyjnych w celu:

1) zapewnienia realizacji wydatków i zaciągania zobowiązań do wysokości kwot wydatków ustalonych w planie finansowym,
2) wprowadzania zmian w planie finansowym na podstawie posiadanego upoważnienia,
3) rzetelnej oceny ofert w prowadzonych postępowaniach o zamówienie publiczne pod kątem spełniania warunków SIWZ,
4) ujmowania wydatków we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej,
5) przyjmowania i regulowania faktur wystawionych przez kontrahentów zgodnie z zawartymi umowami,
6) ujmowania w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia gospodarczego, które nastąpiło w tym okresie,
7) dokonywania w księgach rachunkowych zapisów księgowych spełniających wymagania formalne określone w art. 23 ustawy o rachunkowości,
8) zapewnienia rzetelnej kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej wszystkich dowodów księgowych,
9) wykazywania w sprawozdaniach budżetowych RB-28 i RB-N rzetelnych danych o zobowiązaniach i należnościach Prokuratury,
10) dokonywania na koncie 130 ujemnych zapisów technicznych w celu zachowania zgodności zapisów na koncie w ujęciu syntetycznym i analitycznym,
11) odprowadzania dochodów budżetu państwa z zachowaniem obowiązującego trybu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, 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 przyczyn 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 Prokuratorowi prawo zgłoszenia na

piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu 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 wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.