



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 11 kwietnia 2011 r.

**Pan
Krzysztof Grześkowiak
Prokurator Okręgowy
w Poznaniu**

LPO-4100-01-02/2011
P/10/187

(tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego z dnia 11 kwietnia 2011 r. uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji Odwoławczej z dnia 26 kwietnia 2011 r., zatwierdzoną postanowieniem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 2 maja 2011 r.)

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu (Prokuraturze) kontrolę wykonania w 2010 r. planu finansowego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prokuratorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2010 r. planu finansowego przez Prokuratora Okręgowego w Poznaniu.

1. Zrealizowane w 2010 r. dochody budżetowe Prokuratury w kwocie 143 tys. zł były wyższe od zaplanowanych o 210 %. Blisko 80% tych dochodów stanowiły wpływy trudne do precyzyjnego oszacowania na etapie prac planistycznych (m. in. z tytułu grzywien, mandatów i kar pieniężnych), natomiast 20% z nich zaplanowanych zostało nierzetelnie. Dotyczyło to kwoty 30 tys. zł dochodów z najmu, które zaplanowano na poziomie o 100% niższym od wykonanego, mimo wyższych prognoz z roku 2009.

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

Przy prawidłowym przebiegu windykacji zaległych budżetowi dochodów, prowadzonej w Prokuraturze w 2010 r., poziom zaległości w porównaniu do 2009 r. pozostawał na prawie niezmiennym poziomie (16.663,96 zł w 2010 r. i 16.460,23 zł w 2009 r.).

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

² Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

Żadna z 23 prokuratur rejonowych podległych Panu Prokuratorowi nie przestrzegała w 2010 r. zasad przekazywania na rachunek Prokuratury dochodów wpłacanych w gotówce za sporządzenie kserokopii dokumentów. Zasady te, ustalone w obowiązującej w 2010 r. w Prokuraturze „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo księgowych...”, zobowiązywały podległe jednostki do przekazywania na rachunek Prokuratury uzyskanych wpłat, w zależności od obrotu, przynajmniej raz w miesiącu. Uzyskane przez podległe prokuratury dochody w kwocie 38.728 zł (26,6% ogółu dochodów), przekazane zostały na rachunek Prokuratury w kwotach i terminach niezgodnych z obowiązującymi zasadami. Spowodowane było to, jak wyjaśnił Pan Prokurator, racjonalnością postępowania w odniesieniu do kosztów związanych z dowozem do kasy Prokuratury relatywnie niewielkich wpłat gotówkowych. NIK zwraca jednak uwagę, że aż 18.020 zł (46,5%) pobranych zostało przez jednostki mieszczące się w tym samym budynku, co kasa Prokuratury.

2. Wykonanie wydatków Prokuratury w 2010 r. wyniosło 72 017 tys. zł i było o 3% wyższe od zaplanowanego. Liczba i wielkość zmian w planie wydatków bieżących Prokuratury świadczy jednak o nie w pełni rzetelnym zaplanowaniu tych wydatków. Na usługi remontowe, zakup materiałów papierniczych oraz akcesoriów komputerowych wydatkowano w 2010 r. o odpowiednio: 296%, 142% i 58% więcej niż zaplanowano. W 2010 r. w Prokuraturze nie wystąpiły okoliczności uzasadniające aż taki wzrost tych wydatków.

Trzy spośród 24 zmian w planie wydatków, o jakie wnioskował Pan Prokurator w 2010 r. do Prokuratora Apelacyjnego, wprowadzone zostały z naruszeniem przepisów § 10 ust. 3 i 4 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 zmiany w planie wydatków, polegające na przeniesieniu wydatków w kwocie 1.533.178 zł pomiędzy paragrafami w ramach rozdziału 75505, wprowadził 17 listopada i 22 grudnia 2010 r., podczas gdy podstawą tych zmian powinny być zawiadomienia Prokuratora Apelacyjnego odpowiednio z 24 i 26 listopada 2010 r. oraz 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 z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.⁴

Jedna ze zmian w planie wydatków, dokonana przed uzyskaniem stosownej podstawy, skutkowałą przekroczeniem planu finansowego Prokuratury, w okresie od 23 listopada do 28 grudnia 2010 r., przy wydatkowaniu środków w kwocie 136.017,64 zł (§§ 4750, 4740, 4700 i 4270) Działania te naruszały postanowienia § 15 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów i nosiły znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

³ Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

Wydatki w Prokuraturze w 2010 r. dokonywane były zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.⁵(pzp). Świadczą o tym wyniki badania losowo wybranych sześciu zamówień publicznych o wartości 2.942.882,35 zł. Należytej staranności nie dochowano jednak przy anektowaniu umowy zawartej z wykonawcą, wyłonionym w postępowaniu przetargowym dotyczącym remontu budynku Prokuratury, gdyż nie wyegzekwowano od niego przedłużenia gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania kontraktu, na okres od 16 do 30 listopada 2010 r.

Niezgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ wydatkowano w Prokuraturze kwotę 72.810,09 zł za usługi ochroniarskie w grudniu 2010 r. Stwierdzono, że wbrew zapisom umowy, podstawą do wydatkowania tych środków była faktura, wystawiona przez wykonawcę usługi już w dniu 14 grudnia 2010 r., tj. przed upływem miesiąca, którego dotyczyła. Praktyka ta spowodowała, że w 2010 r. Prokuratura zapłaciła za 13 miesięcy świadczenia tej usługi, zawiązując tym samym koszty „tzw. utrzymania”.

Koszty działalności Prokuratury w 2010 r. związane z „tzw. utrzymaniem”, zawiązane zostały także o kwotę 223.370,41 zł, w wyniku sfinansowania ze środków budżetowych roku 2010 r., wydatków zaplanowanych do realizacji w roku 2011, a dotyczących zakupu elektronicznych biletów dwunastomiesięcznych na przejazdy komunikacją miejską, w okresie od 14 stycznia 2011 r. do 13 stycznia 2012 r., aktualizacji serwisu prawnogospodarczego oraz licencji na program Lex na okres od 1 lutego do 31 stycznia 2012 r., a także papieru, pięciu wag do ważenia przesyłek pocztowych oraz 50 opon letnich do 13 samochodów. Spowodowane było to, jak wyjaśnił Pan Prokurator, otrzymaniem w listopadzie i grudniu dodatkowych środków budżetowych.

3. Księgi rachunkowe Prokuratury za 2010 r. nie były rzetelne. Ocena ta jest wynikiem badania wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz próby wydatków.

W wyniku badania zgodności (poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych) oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych, którym objęto 263 dowody i zapisy księgowe o wartości 6.557.213,72 zł, stwierdzono osiem niepoprawnych zapisów księgowych na kwotę 29.435,91 zł, które miały wpływ na prawidłowość rocznego i bieżących sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych, oraz 14 zapisów zawierających błędy formalne. Nieprawidłowości w siedmiu zapisach polegały na wskazaniu niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej wydatków o wartości 28.824,12 zł, co naruszało zasady kwalifikacji zdarzeń gospodarczych do odpowiednich paragrafów klasyfikacji budżetowej, określone 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 zagranicznych⁷. W jednym zapisie wartości wydatków w paragrafach klasyfikacji budżetowej, ujęte w księgach rachunkowych, różniły się o 611,79 zł od wartości tych wydatków, wynikających z dokumentu źródłowego .

Błędy formalne dowodów, skutkujące naruszeniem przepisów ustawy z dnia

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm. – wg stanu na 31.12.2010 r.

29 września 1994 r. o rachunkowości⁸, polegały na braku udokumentowania akceptacji pod względem formalno rachunkowym (art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 22 ust. 1); niezgodności wartości operacji gospodarczej zaewidencjonowanej w księgach, na podstawie faktury VAT, z wartością, wynikającą z umowy (art. 21 ust. 1 pkt 2 i 3); wskazaniu w księgach rachunkowych daty operacji gospodarczej, niezgodnej z dowodem; wskazaniu w księgach nieprawidłowej daty operacji gospodarczej (art. 23 ust. 2 pkt 1); ujęciu w księgach operacji gospodarczych o wartościach niezgodnych z dowodami źródłowymi.

Badanie próby losowo wybranych zapisów księgowych wykazało również błędy systematyczne, polegające na ujmowaniu w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego operacji gospodarczych, które nastąpiły w poprzednim okresie sprawozdawczym. Dotyczyło to 60 dowodów księgowych (w tym 44 to zbiorcze dowody księgowe tzw. „listy zobowiązań”). Praktyka ta naruszała postanowienia art. 20 ustawy o rachunkowości i zniekształcała obraz zobowiązań przedstawianych w miesięcznych i rocznych sprawozdaniach budżetowych. W niewłaściwych okresach sprawozdawczych roku 2010 wykazano zobowiązania w kwocie 823.844,74 zł, natomiast w niewłaściwych latach (2009 i 2010) zobowiązania w kwocie 135.729,17 zł. Było to wynikiem m. in. nieprawidłowego sposobu sporządzania w Prokuraturze zbiorczych dowodów księgowych tzw. list zobowiązań. Ustalono, że na zbiorcze dowody księgowe ewidencjonowane w danym okresie sprawozdawczym składało się około 28 dowodów źródłowych, dokumentujących zdarzenia gospodarcze (postanowienia prokuratorów o kosztach wynagrodzeń biegłych, tłumaczy itp.), powstałe w poprzednich okresach sprawozdawczych. Przykładowo zbiorczy dowód księgowy o numerze IN_17_1, ujęty w księgach rachunkowych w dniu 29 stycznia 2010 r. składał się m. in. z 15 postanowień prokuratorów, wydanych w grudniu 2009 r.

Nieprawidłową praktykę ujmowania w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego operacji gospodarczych, które nastąpiły w poprzednim okresie sprawozdawczym, potwierdziły również wyniki przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych miesiąca stycznia 2011 r. Stwierdzono bowiem, że zdarzenia gospodarcze o wartości 35.813,49 zł ujęto w księgach rachunkowych 2011 r. mimo, że wystąpiły one w grudniu 2010 r.

Stwierdzono ponadto, że wbrew obowiązującej w Prokuraturze instrukcji obiegu dokumentów, na 43 dowodach księgowych, spośród 120 objętych przeglądem, brak było daty wpływu dokumentu księgowego do Wydziału Budżetowo Administracyjnego Prokuratury.

Obowiązująca w Prokuraturze w 2010 r. polityka rachunkowości oraz system księgowości komputerowej odpowiadały wymogom art. 10 ustawy o rachunkowości. Stwierdzono jednak, że wskazano w niej inną wersję programu finansowo-księgowego, niż użytkowany, co naruszało zasadę określoną w art. 10 ust. 1 pkt 3c tej ustawy.

4. Za wyjątkiem rocznego sprawozdania budżetowego Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, pozostałe roczne sprawozdania budżetowe Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, oraz Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, przekazują prawdziwy i rzetelny obraz środków na rachunkach bankowych, dochodów i należności w 2010 r.

Sprawozdanie roczne Rb-28 nie odzwierciedla prawdziwego obrazu zobowiązań, gdyż nie wykazano w nich kwoty 171.542,66 zł. W sprawozdaniu rocznym Rb-28, przedstawiona została ponadto nieprawidłowa struktura wydatków w kwocie 29.440,94 zł, która była skutkiem nieprawidłowego zaklasyfikowania wydatków do właściwych podziałek klasyfikacji budżetowej.

Roczne sprawozdania budżetowe Prokuratury sporządzone zostały w terminach określonych w załączniku nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹ oraz w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁰.

5. Zmniejszenie o 7 osób stanu zatrudnienia w Prokuraturze w 2010 r. w porównaniu do 2009 r., było spowodowane przejściem na emerytury i renty siedmiu pracowników, wygaśnięciem umów oraz nominacjami na asesora dwóch asystentów prokuratora. Na wynagrodzenia w 2010 r. wydatkowano zgodnie z planem 44.810 tys. zł.

Prokuratura w 2010 r. miała określone przez dysponenta wyższego stopnia działania, w ramach funkcji i zadań w realizowanym budżecie zadaniowym. Jednak przygotowanie Prokuratury do wdrożenia budżetu zadaniowego nie było pełne, bowiem w ewidencji księgowej nie wyodrębniono kont dla wydatków w układzie zadaniowym.

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 przekazywania na rachunek Prokuratury dochodów wpłacanych w gotówce według obowiązujących zasad,
- 2) przestrzegania zasad dokonywania zmian w planie finansowym,
- 3) zapewnienia realizacji wydatków i zaciągania zobowiązań do wysokości kwot wydatków ujętych w planie finansowym Prokuratury oraz zgodnie z zaplanowanym celem,
- 4) ujmowania w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia gospodarczego, które nastąpiło w tym okresie,
- 5) egzekwowania zabezpieczeń prawidłowego wykonania umów,
- 6) przyjmowania i regulowania faktur wystawionych przez kontrahentów zgodnie z zawartymi umowami,

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prokuratora Okręgowego w Poznaniu w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie

⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

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 prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli 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.