



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4100-02-01/2013
P/13/098

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/098 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 88 – Powszechnie jednostki prokuratury.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
<i>Kontroler</i>	1. Dariusz Herda, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 84427 z dnia 3 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Prokuratura Apelacyjna w Rzeszowie, Al. J. Piłsudskiego 28, 35-001 Rzeszów.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Pani Anna Habalo, Prokurator Apelacyjny w Rzeszowie (od dnia 24 czerwca 2010 r.). Zastępcą Prokuratora Apelacyjnego, od dnia 9 lipca 2010 r. jest Pan Andrzej Kiełtyka. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku, w części 88 - Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury, przez Prokuratora Apelacyjnego w Rzeszowie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 88 zostały przez Prokuraturę Apelacyjną w Rzeszowie (jako dysponenta III stopnia) zrealizowane w 97,6 %. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Na koniec lat budżetowych 2011 i 2012 - nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 7.091 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 4 % wszystkich zrealizowanych przez Prokuraturę Apelacyjną wydatków (co stanowiło 41 % wydatków populacji do badania, określonej zgodnie z założeniami programu kontroli) oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo.

Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

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

Prokurator Apelacyjny w Rzeszowie, zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp) prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu, dokonując uzasadnionych potrzebami zmian planu finansowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Prokurator Apelacyjny w Rzeszowie, zgodnie z § 117 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. *Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury* (Dz.U. z 2010 r., nr 49, poz. 296 ze zm.), w badanym okresie był:

- dysponentem drugiego stopnia, w zakresie dysponowania środkami budżetowymi prokuratur okręgowych (na obszarze działania PA w Rzeszowie) oraz
- dysponentem trzeciego stopnia, w zakresie dysponowania środkami budżetowymi Prokuratury Apelacyjnej w Rzeszowie.

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 w Prokuraturze Apelacyjnej w Rzeszowie ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 88 Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury zostały, dla PA w Rzeszowie, zaplanowane w kwocie 789 tys. zł.

Prokuratura Apelacyjna w Rzeszowie w 2012 r. realizowała dochody wyłącznie w dziale 755 – *Wymiar sprawiedliwości*, w rozdziale 75505 *Jednostki powszechne prokuratury*.

Na podstawie analizy danych sprawozdawczych stwierdzono, że kwota osiągniętych dochodów nie odbiegała znacząco od wielkości planowanych.

Zrealizowane dochody wyniosły 770 tys. zł, tj. 97,6 % kwoty planowanej (789 tys. zł), głównie z tytułu wpływów ze spłat oprocentowanych pożyczek udzielonych sędziom i prokuratorom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych (§ 070) – 638,1 tys. zł oraz wpływów dotyczących pozostałych odsetek (§ 092) – 131,1 tys. zł.

Dochody w § 070 stanowiły 83 % wszystkich dochodów zrealizowanych w 2012 roku.

Na niższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wpływ miało przede wszystkim niezrealizowanie dochodów w kwocie 24,9 tys. zł (tj. o 3,8%) w § 070, oraz niższe o 174 zł (tj. o 17,4%) w § 069. Realizacja planu dochodów ze spłat oprocentowanych pożyczek udzielonych prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych zależy od terminowego i zgodnego z harmonogramami spłat przez prokuratorów. Na etapie planowania tych dochodów nie są także znane umowne warunki na jakich pożyczki zostaną udzielone, w tym w szczególności termin wypłaty oraz okres na jaki pożyczka zostanie udzielona (do 25 lat) – co ma następnie wpływ na dokonywane spłaty. Natomiast dochody w § 0690 realizowane są za kserowanie dokumentów prokuratorskiego postępowania przygotowawczego. Plan dochodów jest wielkością wyłącznie szacunkową, ponieważ nie można dokładnie przewidzieć ilości stron, które wystąpią o wykonanie kserokopii dokumentów, jak i skali tych zleceń.

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z wyższych o 4,9 % dochodów z tytułu pozostałych odsetek § 092, w którym zaplanowano dochody w wysokości 125 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 131,1 tys. zł. Realizacja tych dochodów zależy od średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, według

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

którego udzielone prokuratorom pożyczki mieszkaniowe są oprocentowane w danym roku (czynnik zmienny, niezależny od prokuratury).

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. W 2012 r., podobnie jak w roku 2011 - nie udzielano ulg w spłacie należności Prokuratury.
(dowód: akta kontroli str. 14-83, 97-114, 140-149, 460-461)

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 Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury zostały zaplanowane dla PA w Rzeszowie w wysokości 7.180 tys. zł.

Kwoty wydatków zgłoszone w dniu 30 listopada 2011 r. przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosły 7.248 tys. zł, tj. 101 % kwoty 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.

Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki, mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- wskazane przez Prokuratora Generalnego limity środków poszczególnych grup wydatków,
- wykonanie wydatków roku ubiegłego,
- analizę potrzeb eksploatacyjnych, inwestycyjnych i remontowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zmniejszone (per saldo) o kwotę 89 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zmniejszenia wydatków w dz. 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdziale 75302 Uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne (w § 3110 Świadczenia społeczne) o kwotę 56,2 tys. zł, z przeznaczeniem na uposażenie prokuratorów w stanie spoczynku,
- ze zmniejszenia o 32,8 tys. zł wydatków w dz. 755, rozdz. 75505, w tym w szczególności (wskazano różnice przekraczające kwotę 30 tys. zł):
 - zmniejszono wydatki: w § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe – o kwotę 52,4 tys. zł, w § 4270 Zakup usług remontowych – o kwotę 56,9 tys. zł, w § 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego – o kwotę 66,2 tys. zł.
 - zwiększono wydatki: w § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników – o kwotę 48,2 tys. zł, w § 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne – o kwotę 33,4 tys. zł, w § 4300 Zakup usług pozostałych – o kwotę 48 tys. zł, w § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – o kwotę 32,4 tys. zł.
- ze zwiększenia z rezerwy celowej budżetu państwa o kwotę 25 tys. zł, z przeznaczeniem na składki na ubezpieczenia społeczne (ww. § 4110).

Przyznana z rezerwy celowej kwotę 25 tys. zł wykorzystano 100 %. W wyniku badania wykorzystania przez Prokuraturę (dysponenta III stopnia) środków przeniesionych z rezerw celowych ustalono, że zwiększenia te wynikały z wejścia w życie w dniu 1 lutego 2012 r.

ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, podwyższającej składkę na ubezpieczenie rentowe o 2% w części finansowanej przez pracodawców, i przeznaczone zostały na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 14-83, 97-114, 140-149, 460-461)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez dysponenta części 88 Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury, wydatki PA w Rzeszowie 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 Prokuraturze Apelacyjnej wydatki wyniosły 7.091 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 429 tys. zł, tj. o 6,4 %, w tym wydatki w dz. 753-Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne były takie same jak w roku 2011, a wskazany wzrost wystąpił w dziale 755-Wymiar Sprawiedliwości.

Najwyższe wydatki w dziale 755-Wymiar sprawiedliwości (stanowiącym 89,2% wydatków ogółem) dotyczyły przede wszystkim wynagrodzeń osobowych pracowników (§4010) – 1.668 tys. zł, wynagrodzeń osobowych sędziów i prokuratorów oraz asesorów i aplikantów (§4030) – 2.646 tys. zł oraz pożyczek udzielonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów i prokuratorów (§ 4450) – 610 tys. zł.

Badaniem objęto wydatki w wysokości 288 tys. zł, tj. 4 % wszystkich wydatków Prokuratury i 41 % wydatków stanowiących populację wydatków do badania, ustaloną zgodnie z przyjętą tematyką kontroli. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Prokurator Apelacyjny w Rzeszowie (dysponent III stopnia) dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, w szczególności na wynagrodzenia prokuratorów i pracowników Prokuratury, uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz na wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki.

Prokuratura Apelacyjna w Rzeszowie w 2012 r. nie organizowała zamówień publicznych, do których zastosowanie miałyby przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.), ponieważ wartość udzielanych zamówień nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro (art. 4 pkt. 8).

(dowód: akta kontroli str. 51-83, 140-153, 344-346, 405-459)

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 6.243 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 456 tys. zł, tj. 7,8 %. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne (§§ 4010-4140) zrealizowane w wysokości 4.968 tys. zł (tj. 79,6 % wydatków bieżących) oraz zakupy towarów i usług (§§ 4210-4370) zrealizowane w wysokości 408 tys. zł (tj. 6,5 % wydatków bieżących).

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

Przeciętne zatrudnienie⁴ w Prokuraturze Apelacyjnej w Rzeszowie w 2012 r. (w części nr 88, dz. 755, rozdział 75505) wyniosło 46,86 osób i było wyższe w porównaniu do

⁴ w przeliczeniu na pełne etaty.

przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 0,33 osób (przeciętne zatrudnienie wynosiło 46,53). W poszczególnych grupach zatrudnienia wystąpiły wskazane poniżej różnice:

- 09 sędziowie i prokuratorzy - nastąpił wzrost przeciętnego zatrudnienia z 15,07 do 16 osób;
- 01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – nastąpił spadek przeciętnego zatrudnienia z 26,72 do 26,58 osoby;
- 17 asystenci sędziów i prokuratorów – nastąpił spadek przeciętnego zatrudnienia z 4,74 do 4,28 osoby.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 477 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych Prokuratorowi Apelacyjnemu w Rzeszowie jako dysponentowi II stopnia (a w tym w sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków Prokuratury Apelacyjnej jako dysponenta III stopnia) - nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał:

- ze zmiany stawki awansowej prokuratorów,
- z wypłaconych nagród jubileuszowych (prokuratorów: w 2011 r. – 36,9 tys. zł, a w 2012 r. – 183,2 tys. zł co oznacza wzrost o 146,3 tys. zł i urzędników: w 2011 r. – 3,9 tys. zł, a w 2012 r. 24,6 tys. zł),
- z wypłaconych odpraw emerytalnych (prokuratorów: w 2011 – 0 zł, a w 2012 r. – 84,7 tys. zł i urzędników: w 2011 – 0 zł, a w 2012 r. 16 tys. zł),
- ze wzrostu wynagrodzeń prokuratora delegowanego do Prokuratury Generalnej (w 2011 r. – 5,4 tys. zł, a w 2012 r. 10,7 tys. zł).

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 8.224,24 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 796,4 zł, tj. o 10,7 %.

Najwyższy wzrost średniego wynagrodzenia wystąpił grupie prokuratorów apelacyjnych – wskaźnik wykonania wynosi 110 %. Było to spowodowane zatrudnieniem na wolny etat jednego prokuratora apelacyjnego przez co zatrudnienie w tej grupie wzrosło do 16 osób.

W 2012 r. w Prokuraturze Apelacyjnej wydatkowano 2,34 tys. zł⁵ na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 4 umów o dzieło z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki.

Umów zlecenia oraz innych umów o dzieło, w tym z osobami spoza kontrolowanej jednostki nie zawierano.

Szczegółowa analiza zawartych umów o dzieło z pracownikami wykazała, że umowy te związane były z realizacją zadań statutowych Prokuratury Apelacyjnej i podległych prokuratur okręgowych. Umowy dotyczyły przeprowadzenia dwóch szkoleń dotyczących zadań obronnych dla kadry kierowniczej i pracowników wykonujących te zadania w jednostkach podległych. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym. Jednocześnie charakter prowadzonych szkoleń nie był tożsamy z obowiązkami pracowników realizowanymi w ramach umów o pracę i wykraczał poza ich obowiązki służbowe.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych (§§ 3020-3110) wyniosły 766,6 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 0,12 %, tj. o 0,9 tys. zł. Najwyższe wydatki poniesiono na świadczenia społeczne związane z uposażeniem

⁵ w §: 417- Wynagrodzenia bezosobowe

prokuratorów w stanie spoczynku (w dz. 753, rozdz. 75302, § 3110), które stanowiły kwotę 763,3 tys. zł i zostały wykonane na poziomie roku 2011, wobec braku wzrostu kwoty bazowej w 2012 r. (na poziomie roku 2011) i takiej samej liczby prokuratorów pobierających uposażenia. Pozostałe wydatki w rozdziale 75505 dotyczyły m.in. kosztów refundacji okularów dla pracowników pracujących na stanowiskach pracy wyposażonych w monitory ekranowe oraz wydatków na zakup wody do picia dla pracowników w związku z wysokimi temperaturami powietrza (§ 3020), a także kosztów zwrot utraconych wynagrodzeń świadków, zwrot kosztów diet i przejazdów świadków (§ 3030).

Wydatki majątkowe (w dz. 755, rozdz. 75505, § 6060) zrealizowano w wysokości 80,3 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach, i były one niższe od wykonania w 2011 r. o 26 tys. zł. Prokuratura Apelacyjna nie wydatkowała środków na inwestycje budowlane.

Dokonane zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano na zakup kserokopiarki (20,8 tys. zł); zakup serwera (49 tys. zł) oraz zakup 3 laptopów (10,5 tys. zł). Wymienione wydatki inwestycyjne obejmowały całość wydatków w § 6060. Zakupów dokonano zgodnie z przyjętymi zasadami udzielania zamówień publicznych, dotyczących udzielania zamówień wyłączonych z ustawy.

Nie stwierdzono jednocześnie przypadków mogących wskazywać na dzielenie zamówień na części lub zaniżania ich wartości, w celu uniknięcia stosowania przepisów ww. ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zobowiązania Prokuratury Apelacyjnej w Rzeszowie na koniec 2012 r. wyniosły 353,7 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań wykazana na koniec 2011 r. w wysokości 348,6 tys. zł (wzrost zobowiązań o 5,1 tys. zł). Główną pozycję (311,2 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły 1 tys. zł, tj. o 0,3%. Pozostałe zobowiązania wystąpiły na poziomie roku 2011 i dotyczyły głównie: składek na ubezpieczenie społeczne (21,6 tys. zł), składek na Fundusz Pracy (2,6 tys. zł), zakupu materiałów i wyposażenia (1,9 tys. zł), zakupu energii (6,7 tys. zł), zakupu pozostałych usług (5,5 tys. zł), kosztów postępowania prokuratorskiego (2,4 tys. zł). Zobowiązania te miały związek z bieżącą działalnością Prokuratury i wynikały z umów zapewniających ciągłość jej działania.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 51-96, 115-153, 222-253, 344-346, 405-459)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Prokuratura Apelacyjna w Rzeszowie w 2012 r. nie realizowała żadnych wydatków z udziałem budżetu środków europejskich.

(dowód akta kontroli str. 69-77, 154-172, 460-461)

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

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że w Prokuraturze Apelacyjnej w Rzeszowie nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Prokuratora Apelacyjnego pełniącego funkcję dysponenta trzeciego stopnia. W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Wydziału Budżetowo-Administracyjnego w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Prokuratora Apelacyjnego (dysponenta trzeciego stopnia) stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

W Prokuraturze Apelacyjnej obowiązywały Zasady Polityki Rachunkowości przyjęte zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶. Procedury te obejmowały m.in. także „Instrukcję dotyczącą obiegu i kontroli dokumentów finansowo księgowych” regulującą zasady kontroli finansowej operacji gospodarczych i finansowych, a także tryb postępowania z dokumentami księgowym. Pracownikom Wydziału Budżetowo-Administracyjnego przypisane zostały natomiast bezpośrednio obowiązki w zakresie sprawozdawczości budżetowej.

W grudniu 2011 wprowadzone zostały także zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, zgodnie z wymogami określonymi w art. 68 i 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zasady te uwzględniały także standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ogłoszone przez Ministra Finansów w Komunikacie Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r.

(dowód akta kontroli, str. 87-94, 254-320, 460-461)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sporządzania i przekazywania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Prawidłowość i 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 sporządzonych przez Prokuratora Apelacyjnego w Rzeszowie (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:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁶ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 69-94)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w 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 770.085,57 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 7.090.364,26 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 Rzeszowie w dniu 1 lutego 2013 r.

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 770.085,57 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 7.090.364 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma 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).

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 4.610.906,50 zł i wynikała z ewidencji analitycznych do kont 201 i 226.

(dowód: akta kontroli str. 69-94, 154-221)

W Prokuraturze Apelacyjnej w Rzeszowie 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. 69-94)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹. 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 tym sprawozdaniu 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. 84-86, 183-221)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

Najwyższa Izba Kontroli 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 oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

Opis stanu
faktycznego

5. Księgi rachunkowe

Prokuratura Apelacyjna w Rzeszowie posiadała opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury funkcjonowania systemu kontroli zarządczej (Zarządzenie Nr 44/11 z dnia 27 grudnia 2011 r.), a także Zasady Polityki rachunkowości (wprowadzone zarządzeniem nr 24/12 z dnia 2 sierpnia 2012). Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰ (uor) i art. 40 ustawy o finansach publicznych. Dokumentacja była dostępna dla pracowników jednostki. 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.

(dowód: akta kontroli, str. 254-293)

W Prokuraturze Apelacyjnej w Rzeszowie od 1 stycznia 2011 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Prokuratora Apelacyjnego, system księgowości komputerowej FK Księgowość wersja 7 autorstwa firmy Albit z Kielc. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (Polityka Rachunkowości). System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia sprawozdań budżetowych. Nie korzystano z funkcji generowania sprawozdań przez system FK.

(dowód: akta kontroli, str. 154-172, 254-293)

Badanie wydatków Prokuratury Apelacyjnej w Rzeszowie jako dysponenta trzeciego stopnia, przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodności z fakturą oraz zgodności 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 fakturami 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,

¹⁰ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

- dotyczące uposażeń prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażeń rodzinnych,
- dotyczące pożyczek na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratorów
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 113 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹¹ na kwotę 287.6 tys. zł. Nie dobierano dowodów (zapisów) księgowych w sposób celowy.

Wydatki objęte badaniem stanowiły 4 % zrealizowanych przez Prokuraturę Apelacyjną w Rzeszowie wydatków w części nr 88 (w kwocie 7 090 364,26 zł)

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 287,6 tys. zł, z tego: 5 dowodów tzw. obligatoryjnych o znacznej wartości (o wartości przekraczających interwał losowania) – łącznie na kwotę 99.365,61 zł oraz 108 dowodów wybranych losowo o wartości łącznej 188.246,48 zł. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanego poniżej jednego przypadku, dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i rachunkowym, a w szczególności dane wprowadzone w postaci zapisu księgowego do ewidencji wynikały z dowodu źródłowego, co było zgodne z art. 24 ust 3 *uor.*, na fakturach zamieszczono wskazania dotyczące miesiąca księgowania i sposobu ujęcia dowodów w księgach rachunkowych (dekretacji), co było zgodne z art. 21 ust. 1 pkt. 6 *uor.*. Dowody ujmowane były także we właściwych okresach sprawozdawczych, co było zgodne z przepisami art. 20 ust 1. ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli, str. 382-459)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono, że faktura nr Fa 000326680/2012 z 29 lutego 2012 r., wystawiona przez Wydawnictwo C.H. Beck Sp. z o.o. z Warszawy, dotyczyła zakupu licencji za dostęp do programu Krajowy Rejestr Sądowy na okres 12 miesięcy. Dekretacja analityczna tej faktury dokonana została w paragrafie 421 - Zakup materiałów i wyposażenia.

W ocenie NIK zakup ten powinien zostać zakwalifikowany do paragrafu wydatków nr 430 ponieważ, zgodnie z fakturą dotyczył on udostępnienia czasowego dostępu do bazy KRS, a zatem stanowił usługę, inną niż wymienione w paragrafach 426 do 429, 432 do 440, 461 do 463 i 470.

Skutkiem takiej dekretacji było wykazanie poniesionego wydatku w wysokości 1.845 zł w sprawozdaniach bieżących i rocznych w paragrafie 4210, zamiast w paragrafie 4300.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W toku weryfikacji dowodów związanych z badaniem rachunków wystawianych przez biegłych powoływanych przez prokuraturę w toku prowadzonych postępowań wystąpiły wątpliwości dotyczące określenia stron operacji, względnie akceptacji dowodu pod względem merytorycznym i rachunkowym.

W dowodach ujętych pod pozycjami ID 1160 (PK / 162, PK-Lista tłumaczy nr 34/2012), ID 1063 (PK/146, PK-lista tłumaczy nr 31/2012), ID 945 (PK / 127, PK-Lista tłumaczy nr 27/2012) prokurator w postanowieniu powołał „*biegłego z Agencji Tłumaczeń Interpreter*” natomiast rachunki za te tłumaczenia wystawione zostały przez osobę fizyczną (Ż.J.), bez wskazania jej powiązania z powołaną w postanowieniu prokuratora agencją.

Rodzi to następnie skutki w postaci zakwalifikowania danego wydatku do właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej. Wynagrodzenie biegłych wypłacane jest z paragrafu 417 (wynagrodzenia bezosobowe), natomiast wynagrodzenie instytucji wyznaczonych do

¹¹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

wydawania opinii kwalifikowane jest do § 461 (koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego).

Naczelnik Wydziału ds. Przesłępczości Zorganizowanej i Korupcji, w toku kontroli podjął działania zmierzające do ograniczenia opisanych wyżej rozbieżności.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo stwierdzenia ww. uchybień, 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 skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

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

Opis stanu faktycznego

Prokurator Apelacyjny w Rzeszowie sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 ufp. Sposób wewnętrznej kontroli finansowej określony został w „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych” stanowiącej część Polityki rachunkowości. Obejmowała ona opis szczegółowych mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Wewnętrzna kontrola finansowa dokonywana była w formie wstępnej, bieżącej i następczej. Kontrolę tę sprawowali: Prokurator Apelacyjny (mógł upoważnić do tego inne osoby), Zastępca Prokuratora Apelacyjnego, Dyrektor Finansowo-Administracyjny oraz Główny Księgowy. Kontrola prawidłowości gospodarowania mieniem jednostki dokonywana była natomiast w formie inwentaryzacji.

Na mechanizmy systemu kontroli finansowej Prokuratury Apelacyjnej składały się:

- 1) zakresy czynności pracowników oraz związana z tym odpowiedzialność z tytułu powierzonych im obowiązków,
- 2) harmonogramy prac zawierające cele, zadania oraz odpowiedzialność za ich realizację.
- 3) zasady gospodarowania środkami publicznymi,
- 4) zasady autoryzacji operacji finansowych i gospodarczych,
- 5) zasady wykonywania ustawy prawo zamówień publicznych.

Dodatkowo określono zestawienie kluczowych obowiązków, które muszą być rozdzielone między różnych pracowników Prokuratury Apelacyjnej w Rzeszowie.

System kontroli finansowej funkcjonujący w Prokuraturze Apelacyjnej był w sposób ciągły monitorowany przez Prokuratora Apelacyjnego, a zidentyfikowane problemy były na bieżąco rozwiązywane.

W roku 2012 nie przeprowadzono bezpośrednich kontroli u podległych dysponentów III stopnia (prokuratury okręgowe). Kontrolę tę sprawowano poprzez nadzór nad prawidłowością i terminowością pobierania i przekazywania dochodów budżetowych oraz analizę zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem.

W roku 2012 realizowane były także zadania przewidziane w planie audytu wewnętrznego. Audytor wewnętrzny określił 13 obszarów ryzyka występujących w jednostce oraz poziom ryzyka dla danego obszaru. Poziom wysoki ryzyka określony został dla zaciągania zobowiązań, w tym dla zakupów realizowanych na podstawie PZP oraz z pominięciem przepisów tej ustawy, zawieranie umów i ich realizację. Dla pozostałych obszarów poziom ryzyka określony został jako „średni”.

W związku z powyższym zaplanowano i przeprowadzono tzw. zadanie zapewniające (kontrolę) dotyczące zakupów realizowanych z pominięciem PZP. Przeprowadzony audyt dotyczył „Stosowania procedur wewnętrznych przy realizacji wydatków do 14 tys. euro”.

W opinii końcowej audytora wewnętrznego – system zarządzania i kontroli w badanym zakresie działał poprawnie. Sprawozdanie zawierające wyniki audytu zostały przekazane Prokuratorowi Apelacyjnemu oraz Dyrektorowi Finansowo-Administracyjnemu.

(dowód: akta kontroli, str. 254-346)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹², wnosi o:

1. dokładne określenie stron zobowiązań zaciąganych w toku postępowań prokuratorskich, w szczególności dotyczących powoływanych biegłych i tłumaczy.

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 Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie.

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 21 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.

Rzeszów, dnia.....marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler:
Dariusz Herda
doradca prawny

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
podpis

.....
podpis

¹² Dz.U. z 2012 r., poz. 82.