



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ-4100-06-02/2012

Szczecin, kwietnia 2012 r.

Pan
Dariusz Wiśniewski
Prokurator Okręgowy w Szczecinie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012, poz. 82)¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie² przeprowadziła kontrolę Prokuratury Okręgowej w Szczecinie³ w zakresie wykonania budżetu państwa w 2011 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12.03.2012 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK przekazuje Panu Prokuratorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie przez Prokuraturę budżetu w 2011 roku. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczegółowe.

1. Prokuratura w 2011 roku zrealizowała dochody w kwocie 98,1 tys. zł, co odpowiadało 115,4% planu finansowego (85,0 tys. zł). Przekroczenie planu spowodowane było wpływem większych od planowanych opłat za noclegi w pokojach gościnnych (§ 0750) oraz udzieleniem opustów za usługi pocztowe wykonane w 2010 roku (§ 0970). NIK pozytywnie ocenia prawidłowe naliczanie i dochodzenie przez Prokuraturę zbadane 25 należności na kwotę 31,1 tys. zł w §§ 0750 i 0970 (tj. 31,7% dochodów ogółem), mimo nieokreślenia w polityce rachunkowości⁴ i Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych⁵ terminów naliczania należności z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych oraz terminów wszczęcia postępowania windykacyjnego.

¹ Zwanej dalej: „ustawą o NIK”.

² Zwana dalej: „NIK”.

³ Zwanej dalej: „Prokuraturą”.

⁴ Wprowadzonej zarządzeniem Nr 41/05 Prokuratora Okręgowego w Szczecinie z 1.07.2005 r. zmienionym zarządzeniami: Nr 68/05 z 4.11.2005 r., Nr 78/06 z 27.10.2006 r. i Nr 102/08 z 15.12.2008 r.

⁵ Wprowadzonej zarządzeniem Nr 48/09 Prokuratora Okręgowego w Szczecinie z 29.07.2009 r.

Wszystkie badane należności (25) prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Stwierdzono, że na żadnym z 11 rachunków na, podstawie których naliczono ww. należności - nie dokonano dekretacji wymaganej przepisami art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości⁶ oraz w § 9 pkt 1 ppkt 6 i § 18 pkt 1-2 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych⁷. Dołączone do wszystkich 11 ww. dowodów księgowych, dokumenty polecenia księgowania (PK) zawierające elementy dekretacji, wydrukowano z systemu „Finanse-Księgowość OrCom+” po wprowadzeniu danych z rachunków, w tym 9 PK wystawiono z datą późniejszą niż data księgowania operacji gospodarczej.

Prokuratura terminowo odprowadziła zrealizowane dochody na rachunek budżetu państwa. W 2011 roku nie było przypadków umarzania, odraczania terminów i rozkładania na raty spłat należności budżetu państwa oraz przypadków przedawnienia należności.

2. Wydatki Prokuratury w 2011 roku wyniosły łącznie 53.478 tys. zł (100% planu po zmianach). Zmiany w planie wydatków, wprowadzone na podstawie decyzji Prokuratora Apelacyjnego w Szczecinie, były celowe i związane z dostosowaniem planu do aktualnych potrzeb jednostki. Plan wydatków zwiększono łącznie o 3.344 tys. zł (tj. o 6,7%), w tym najwięcej na wydatki majątkowe - 1.716,7 tys. zł (tj. 51,3% zwiększeń planu ogółem), mimo podejmowanych przez Prokuraturę w 2010 roku działań w celu ujęcia wydatków majątkowych na etapie tworzenia planu finansowego na 2011 rok. Prokuratura nie realizowała w 2011 roku wydatków ze środków z rezerw celowych lub z budżetu środków europejskich. Zasilanie w środki finansowe konieczne do realizacji zadań w 2011 r. przebiegało zgodnie z harmonogramem⁸.

Limit wynagrodzeń w kwocie łącznej 35.287,0 tys. zł wg ustawy budżetowej, w ciągu roku zmniejszony stosownymi decyzjami o 753,3 tys. zł (2,2%) do kwoty 34.533,7 tys. zł, został wykorzystany w 100%.

Stan zobowiązań na 31.12.2011 r. wynosił 3.101,3 tys. zł i dotyczył zobowiązań niewymagalnych z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz kosztów postępowań prokuratorskich, z terminem płatności na 2012 rok.

NIK pozytywnie ocenia pod względem legalności i gospodarności realizację przez Prokuraturę wszystkich 189 objętych badaniem wydatków bieżących na kwotę 3.338,6 tys. zł (tj. 26,8% kwoty wydatków bieżących pomniejszonej o wynagrodzenia z pochodnymi od płac). Badane wydatki zostały poprzedzone analizą potrzeb Prokuratury, wynikały z planu finansowego i były wydatkami celowymi w związku z realizacją zadań Prokuratury.

NIK nie wnosi uwag do sposobu prowadzenia rachunków sum depozytowych i pogotowia kasowego. Prokuratura prawidłowo planowała i realizowała w 2011 roku wydatki w wysokości 16,6 tys. zł (tj. 97,6% planu), dotyczące opłat abonamentowych za posiadane odbiorniki radiowe i telewizyjne.

⁶ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm., zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”.

⁷ W § 9 pkt 1 ppkt 6 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych określono, że zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ustawy o rachunkowości dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca księgowania, sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych wraz z podpisem osoby odpowiedzialnej (dane te na dowodzie księgowym nanoszone są w trakcie dekretacji na podstawie zakładowego planu kont). Przepis § 18 pkt 1-2 ww. Instrukcji stanowi, że dowód księgowy podlega zaksięgowaniu po dokonaniu dekretacji. Dekretacja to ogół czynności związanych z przygotowaniem dokumentów księgowych do księgowania, wydaniem dyspozycji co do sposobu ich księgowania o pisemnym potwierdzeniu jej wykonania.

⁸ Prokuratura nie posiadała niewykorzystanych środków finansowych według stanu na 31.12.2011 r.

Objęte badaniem 3 z 10 udzielonych przez Prokuraturę w 2011 roku zamówień publicznych na łączną kwotę 4.900.750 zł (81,6% wartości zamówień ogółem) przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ m.in. w zakresie: określenia wymaganych elementów specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹⁰ (art. 36-38 pzp), informowania wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty (art. 92 ust. 1 pzp), wszczynania postępowania w trybie zapytania o cenę (art. 71 ust. 1 pzp) oraz określenia przedmiotu i wartości zamówienia (art. 29-33 pzp). Prokuratura przestrzegała wymogów art. 40 i art. 41 pzp dotyczących zamieszczania i przekazywania ogłoszeń.

Prokuratura przestrzegała przepisy art. 44 pzp dotyczących warunków udziału w postępowaniu oraz spełnienia wymogów SIWZ, w 2 z 3 badanych postępowań (nr VII F 240/8/11 oraz VII F 240/10/11). W postępowaniu nr VII F 240/11/11¹¹ (174.666 zł) Prokuratura nie odrzuciła wszystkich (2) złożonych ofert, mimo że do żadnej z nich nie załączono dokumentów określonych w załączniku nr 1 c pkt 14 do SIWZ z 18.11.2011 r., potwierdzających spełnienie wymogów technicznych komputera stacjonarnego przeznaczonego dla kasy, tj. oświadczenia producenta o głośności jednostki centralnej mierzonej zgodnie z normą ISO 7779 oraz wykazaną zgodnie z normą ISO 9296 w pozycji obserwatora w trybie jałowym (IDLE) wynoszącą maksymalnie 25dB; wydruku ze strony <http://www.eu-nergystar.org> na oferowany model z zasilaczem w zakresie wymogów normy Eneergy Star 5.0. oraz certyfikatu EPEAT na poziomie GOLD. W złożonych ofertach wykonawcy zaproponowali model o obudowie small form factor (tj. Dell OptiPlex 790 SFF), mimo że w załączniku nr 1 c pkt 8 do SIWZ z 18.11.2011 r. określono dla tego komputera obudowę Minitower. Żadna z ofert nie została skorygowana i poprawiona. Przepis art. 89 ust. 1 pkt 2 pzp stanowi, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 1 pzp zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu.

Z ustaleń kontroli wynika, że zamiast komputera Dell OptiPlex 790 (dla kasy), Prokuraturze dostarczono komputer Dell OptiPlex 990, tj. inny model spełniający wymogi techniczne oferowanego modelu 790.

Ponadto w postępowaniu nr VII F 240/8/11¹² stwierdzono, że w pkt IV.6. ogłoszenia z 8.03.2011 r. o udzieleniu zamówienia publicznego podano wartość netto wybranej oferty (220.882 zł) zamiast jej ceny (271.685 zł) ustalonej zgodnie z przepisem art. 2 pkt 1 pzp, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 5.07.2001 r. o cenach¹³, tj. uwzględniającej podatek od towarów i usług.

3. Organizacja systemu rachunkowości i przyjęte w Prokuraturze zasady rachunkowości spełniały wymogi art. 10, art. 12, art. 13 i art. 14 ustawy o rachunkowości oraz § 14 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5.07.2010 r.¹⁴ Ustalane przez kierownika procedury kontroli zarządczej uwzględniały elementy kontroli ope-

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwanej dalej „pzp”.

¹⁰ Dalej „SIWZ”.

¹¹ Na dostawę sprzętu komputerowego.

¹² Na usługę ochrony fizycznej i monitorowania obiektów Prokuratury i jej jednostek podległych przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego.

¹³ Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm..

¹⁴ 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. Nr 128, poz. 861 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem Ministra Finansów z 5.07.2010 r.”

racji finansowych i gospodarczych, określone w „Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”¹⁵. Księgi rachunkowe prowadzone w systemie komputerowym „Finanse-Księgowość OrCom+” były sprawdzalne i prowadzone na bieżąco (zgodnie z art. 24 ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości), a zakres danych zawartych w komputerowych zapisach księgowych spełniał wymogi art. 23 tej ustawy.

NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia skuteczność systemu księgowości i kontroli finansowej¹⁶ oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych¹⁷ w odniesieniu do sprawozdawczości miesięcznej (bieżącej), natomiast pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej. Zbadano próbę 189 pozycji wydatków na łączną kwotę 3.338.602 zł, z tego: 162 pozycje wydatków wylosowanych metodą MUS¹⁸ (3.335.605 zł)¹⁹ oraz 27 pozycji wydatków bieżących dobranych celowo (2.997 zł).

W 162 badanych pozycjach wydatków, z naruszeniem przepisu art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, w dekretacji²⁰ dokonanej na dokumentach księgowych nie wskazano miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych. W przypadku 21 dowodów księgowych dotyczących wydatków na kwotę 151.460 zł (ze 162), dekretację sporządzono na odrębnym dokumencie, mimo wymogu przepisu art. 21 ustawy o rachunkowości, dokonywania dekretacji na dowodzie księgowym. Stanowiło to także naruszenie wewnętrznych procedur określonych w § 9 pkt 1 ppkt 6 i § 18 pkt 1-2 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych”. Jeden wydatek z tytułu usługi przechowywania w pomieszczeniach magazynowych dowodów rzeczowych zabezpieczonych do postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Prokuraturę (4.305 zł) - zaksięgowano do § 4300 (Zakup usług pozostałych), mimo że koszty postępowań prokuratorskich ujmuje się do § 4610 - zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²¹.

Badanie wykazało, że 5 pozycji wydatków na łączną kwotę 11.916 zł (tj. 0,4%)²² zakwalifikowano, z naruszeniem postanowień polityki rachunkowości, do niewłaściwych okresów sprawozdawczych (miesiący). Dokumenty nie zostały ujęte kosztowo w księgach rachunkowych miesiąca, którego dotyczyły, mimo że wpłynęły do Prokuratury do 5-go dnia następnego miesiąca. Jeden z ww. dokumentów dotyczących kosztów postępowania (postanowienie II Kp 572/09 z 12.05.2010 r.) wpłynęło do VII Wydziału Budżetowo-Administracyjnego po 12 miesiącach i 209 dniach od wpływu do Prokuratury Rejonowej w Świnoujściu (w dniu 25.10.2010 r.), co skutkowało ujęciem go w księgach rachunkowych dotyczących grudnia 2011 roku.

Prokuratura nie przestrzegała terminów przyznawania przez prokuratorów wynagrodzenia za wydanie opinii biegłego i zatwierdzania postanowienia o przyznaniu ww. wynagrodzenia przez prokuratorów rejonowych okre-

¹⁵ Określone w rozdziale II pkt. 14 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. - Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

¹⁶ Oceniana na podstawie poprawności formalnej ewidencji dowodów (poprawności dowodu; kompletności i poprawności kontroli bieżącej i dekretacji; kompletności i poprawności formalnej zapisu dowodu w dzienniku).

¹⁷ Prawidłowość ujęcia wydatku w księgach.

¹⁸ MUS (Monetary Unit Sampling) - prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹⁹ 7 pozycji dotyczyło wydatków majątkowych (1.684.534 zł), a 155 wydatków bieżących (1.651.071 zł).

²⁰ Stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych.

²¹ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

²² Jeden dokument dotyczył zakupu energii (9.391 zł), a cztery dokumenty dotyczyły kosztów postępowania (2.525 zł).

ślonych w „Instrukcji obiegu i kontroli rachunków związanych z prowadzonymi postępowaniami”²³, co miało wpływ na ujmowanie operacji gospodarczych z naruszeniem art. 20 ustawy o rachunkowości. Spośród 46 (ze 162 wylosowanych) wydatków dotyczących opinii biegłych, 11 na kwotę 22.864 zł (tj. 6,8%), ujęto w księgach rachunkowych do następnego miesiąca²⁴, mimo że wpłynęły do jednostek organizacyjnych Prokuratury do 5-go tego miesiąca lub w miesiącu poprzednim. Do następnego okresu sprawozdawczego zaksięgowano 6 z nich na kwotę 16.855 zł (tj. 73,7%) z powodu: przyznania przez prokuratorów wynagrodzenia po upływie 2-dniowego terminu określonego w § 12 pkt 4 ww. Instrukcji²⁵ i zatwierdzeniu przez prokuratorów rejonowych postanowienia o przyznaniu wynagrodzenia po upływie 1-dniowego terminu określonego w § 12 pkt 8²⁶.

4. Prokuratura prawidłowo dokonała w 2011 roku inwentaryzacji środków pieniężnych, inwentaryzacji w drodze uzgadniania sald oraz inwentaryzacji w drodze weryfikacji gruntów na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W 2011 roku nie było obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji w drodze spisu z natury rzeczowych środków trwałych. Prokuratura nie ujęła w księgach rachunkowych na dzień 1.01.2011 r. wartości nieruchomości przekazanych jej w trwały zarząd w latach 1993-2010, mimo wprowadzenia z dniem 31.07.2010 r. możliwości wyceny środków trwałych otrzymanych nieodpłatnie na podstawie wartości określonej w decyzji²⁷. Dokonano tego na koniec 2011 roku, z tym, że stan konta 011-0 (Środki trwałe) na dzień 31.12.2011 r. był o 231.538 zł mniejszy o wartość 2 z 12 nieruchomości przekazanych Prokuraturze w trwały zarząd (które zaksięgowano na koncie 910 z powodu ujęcia ich w ewidencji bilansowej Starostwa Powiatowego w Choszczynie i Stargardzie Szczecińskim). Obowiązek ujmowania w ewidencji bilansowej nieruchomości przekazanych w trwały zarząd wynika z przepisów art. 3 ust. 1 pkt 12 i 15 oraz art. 46 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Doprecyzowaniem powyższych przepisów ustawy o rachunkowości jest § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 5.07.2010 r., który stanowi że przez środki trwałe - rozumie się środki, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, w tym środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby jednostki. W ocenie NIK nieujęcie nieruchomości w ewidencji finansowo – księgowej, skutkuje nierzetelnym wykazaniem stanu aktywów w sprawozdaniach finansowych Prokuratury (bilansie), w tym sporządzonym ww. sprawozdaniu za 2010 r.

Instrukcja przeprowadzenia inwentaryzacji wprowadzona w 2004 roku²⁸ nie została zaktualizowana o postanowienia dotyczące zapewnienia w zakresie inwentaryzacji nieruchomości porównywalności danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją odpowiednio gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości, stosownie do wymogu określonego w § 6 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z 5.07.2010 r.

²³ Wprowadzonej Zarządzeniem nr 24/09 Prokuratora Okręgowego w Szczecinie z 15.04.2009 r.

²⁴ Miesiąc następny po wpływie dowodu księgowego do jednostek organizacyjnych Prokuratury lub miesiąc wpływu dowodu, w przypadku jego otrzymania przez Prokuraturę do 5-go dnia miesiąca.

²⁵ Tj. w terminie od 4 do 18 dni po dokonaniu kontroli formalno- rachunkowej.

²⁶ Tj. w terminie od 2 do 8 dni po przyznaniu wynagrodzenia przez prokuratora.

²⁷ Paragraf 6 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z 5.07.2010 r.

²⁸ Zarządzenie Nr 61/2004 Prokuratora Okręgowego w Szczecinie z 22.10.2004 r.

5. NIK pozytywnie ocenia sporządzenie przez Prokuraturę rocznych sprawozdań budżetowych Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz sprawozdań kwartalnych Rb-N i Rb-Z (za IV kwartał 2011 roku), które były zgodne z ewidencją księgową i terminowo przekazane Prokuraturze Apelacyjnej w Szczecinie.

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

1. *Wprowadzenie w polityce rachunkowości terminów naliczania należności z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych oraz terminów wszczynania postępowań windykacyjnych wobec dłużników.*
2. *Zaktualizowanie Instrukcji przeprowadzenia inwentaryzacji o wymóg § 6 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z 5.07.2010 r.*
3. *Ujęcie w księgach rachunkowych wartości nieruchomości przekazanych Prokuraturze w trwałe zarząd na potrzeby prokuratur rejonowych w Stargardzie Szczecińskim i Choszcznie.*

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

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