



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA-4100-08-01/2012  
P/12/092

Warszawa, 11 kwietnia 2012 r.

**Pan  
Ryszard Rogatko  
Prokurator Okręgowy w Warszawie**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie (zwanej dalej „Prokuraturą”) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 30 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prokuratorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie przez Prokuraturę budżetu w 2011 r.**

1. Zrealizowane w 2011 r. przez Prokuraturę dochody wyniosły 247,2 tys. zł, co stanowiło 154,8% wielkości planowanych (97,0 tys. zł). Główne źródła dochodów stanowiły kary i odszkodowania oraz zwroty nadpłat za lokale przeznaczone na mieszkania służbowe (§ 0970), które zostały wykonane w kwocie 127,73 tys. zł (51,7% dochodów ogółem) oraz wpływy z kar pieniężnych od osób prawnych (§ 0580) – 59,4 tys. zł (24,0% dochodów ogółem). Uwaga NIK dotyczy nieujęcia w planie dochodów (§ 0750) należności w kwocie 0,8 tys. zł z tytułu najmu lokalu, mimo że wynikały one z wieloletniej umowy zawartej w dniu 26 maja 2008 r.<sup>2</sup>

Pobrane dochody przekazywane były na rachunek dochodów budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012r., poz. 82.

<sup>2</sup> Zmienionej aneksem nr 1 z dnia 03.01.2011r.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2011 r. wyniosły 7,2 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. (15,7 tys. zł) zmniejszyły się o 8,5 tys. zł (o 54,2%). Zaległości netto na koniec 2011 r. wyniosły 3,6 tys. zł i były wyższe o 1,1 tys. zł (o 45,2%) w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2010 r. (2,5 tys. zł). Wzrost zaległości spowodowany był przypisaniem należności z tytułu rozliczenia nadpłaconego w latach poprzednich podatku VAT. Nie stwierdzono przypadków udzielania ulg w spłacie należności oraz ich przedawnienia.

2. Wydatki zrealizowane przez Prokuraturę w 2011 r. wyniosły 108 526,5 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach (108 526,6 tys. zł). Niewykorzystane środki w kwocie 103,40 zł zostały przekazane na rachunek Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie w terminie określonym w § 16 ust. 5 pkt 2 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa

Najwyższy udział w strukturze wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne – 65 110,6 tys. zł (60,0% wydatków ogółem), wydatki na uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne – 11 496,4 tys. zł (10,6% wydatków ogółem) oraz koszty postępowania prokuratorskiego – 9 832,9 tys. zł (9,1% wydatków ogółem). W 2011 r. Prokuratura nie ponosiła wydatków majątkowych oraz wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

Szczegółowe badanie wydatków na łączną kwotę 6 052,3 tys. zł<sup>4</sup> (5,6% wydatków ogółem) wykazało, że zostały zrealizowane w sposób celowy i gospodarny, za wyjątkiem wydatku w kwocie 0,9 tys. zł, wynikającego z zapłaty 12 faktur za użyczenie obiektów<sup>5</sup>, w których zawyżono wartość sprzedaży (do wyliczenia należności za dostawy energii cieplnej oraz opłaty administracyjnej przyjęto stawki niezgodne z umową).

W wyniku zbadania trzech postępowań o zamówienia publiczne o wartości 2 272,0 tys. zł (netto) stwierdzono, że udzielono ich zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>. Uwaga NIK dotyczy nieokreślenia w umowie na osuszanie zalanych akt Prokuratury Rejonowej w Piasecznie<sup>7</sup> - okresu, na jaki ją zawarto. Termin realizacji usługi wynikał z protokołu z negocjacji, podczas gdy zgodnie z art. 142 ust. 1 Prawa zamówień publicznych powinien być określony w treści umowy.

Na koniec 2011 r. nie wystąpiły w Prokuraturze zobowiązania wymagalne, a zobowiązania niewymagalne na 31 grudnia 2011 r. wyniosły 5 786,5 tys. zł i dotyczyły w 80,1% odpisu na ZFŚS (4 633,0 tys. zł).

3. NIK nie zgłasza uwag do realizacji wydatków na wynagrodzenia. Plan po zmianach (61 522,1 tys. zł) został wykonany w 99,8% (61 374,9 tys. zł). Ustalony dla Prokuratury na 2011 r. limit średniorocznego zatrudnienia w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (plan po zmianach - 847) nie został przekroczony. Przy przeciętnym zatrudnieniu 793,99 etatów (93,7% planu po zmianach), przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wynosiło 6 441,60 zł.

<sup>4</sup> Odpowiadających 112 zbadanym dowodom księgowym.

<sup>5</sup> Umowa użyczenia obiektów z dnia 31 maja 2005r., zmieniona aneksami: nr 1/2008 z dnia 31 sierpnia 2008r. i nr 2 z dnia 18 września 2009r.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2010r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>7</sup> Nr ZP/39/2010 z dnia 24.06.2010r.

4. Prokuratura posiadała dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości (politykę rachunkowości)<sup>8</sup>, stosownie do wymogów określonych w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>9</sup>. W dokumentacji tej nie określono jednak wersji oraz daty rozpoczęcia eksploatacji niektórych modułów stosowanego oprogramowania finansowo-księgowego<sup>10</sup>, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości. Plan kont nie zawierał zapisu, że ewidencja na kontach 130 i 998 prowadzona jest ze szczególnością klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf), co było niezgodne z opisem ww. 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, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup>. W toku kontroli ww. nieprawidłowości zostały wyeliminowane.

Do prowadzenia ksiąg rachunkowych Prokuratura stosowała system finansowo-księgowy firmy Albit. System księgowości komputerowej zapewniał kontrolę kompletności zapisów, ciągłość numeracji oraz zatwierdzanie na bieżąco zapisów w dzienniku, a także umożliwiał udostępnianie ksiąg w postaci elektronicznej. System nie zapewniał jednak poprawności zapisów w zakresie daty zatwierdzenia, gdyż dawał możliwość jej zmiany. Data zatwierdzenia, widniejąca w systemie, nie była faktyczną datą zatwierdzenia zapisów księgowych, lecz datą wskazującą okres sprawozdawczy, do którego powinien być przypisany dowód księgowy. Stwierdzono, że wydruki z programu „FK Księgowość” nie zawierały nazwy wykorzystywanego oprogramowania, co było niezgodne z art. 13 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Badanie skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości, w tym procedur kontroli finansowej (badanie zgodności) oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych Prokuratury, przeprowadzono na próbie 112 dowodów i zapisów księgowych o łącznej wartości 6 054,2 tys. zł (5,6% wydatków ogółem), w tym: 91 zapisów księgowych o wartości 5 615,5 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną MUS<sup>12</sup> oraz 21 zapisów księgowych o wartości 438,7 tys. zł stanowiących dobór celowy. Analiza ww. próby zapisów księgowych wykazała nieprawidłowości dotyczące 38 zapisów o wartości 1 385,8 tys. zł, a mianowicie:

- błędy formalne dotyczące 36 dowodów o wartości 1 257,9 tys. zł, polegające na:
  - wprowadzeniu do ksiąg rachunkowych 12 dowodów na kwotę 115,6 tys. zł, zawierających nieprawidłową wartość operacji gospodarczej (zawyżoną o kwotę 1,2 tys. zł), co było niezgodne z art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W toku kontroli Prokuratura, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o rachunkowości, wystąpiła o dokonanie korekty ww. dowodów;

<sup>8</sup> Zarządzenia Prokuratora Okręgowego w Warszawie Nr 36/11 z dnia 23 lutego 2011r. i Nr 150/11 z dnia 18 października 2011r.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2009r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>10</sup> Wersja oprogramowania nie została określona m.in. dla programów: „Place”, „FK Księgowość”, „OPTIest”, „Księga środków trwałych”, „Księga Dochodów”, „Ewidencja Depozytów”, „Logistyka”, „Sprawozdawczość”, „Kasa”. Daty rozpoczęcia eksploatacji nie określono dla programów: „Biegli 2”, „OPTIest”, „Księga Dochodów”, „Ewidencja Depozytów”, „Logistyka”, „Sprawozdawczość” i „Kasa”.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

<sup>12</sup> Ang. *Monetary Unit Sampling* - prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji dokumentowanej tym dowodem.

- wskazaniu na 11 dowodach na kwotę 220,8 tys. zł błędnego miesiąca księgowania, niezgodnego z datą dokonania operacji gospodarczej, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- błędnym zadekretowaniu 4 dowodów na kwotę 99,0 tys. zł, w tym: 2 dowodów na kwotę 55,6 tys. zł do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej i 2 dowodów na kwotę 43,4 tys. zł do niewłaściwych podziałek klasyfikacji szczegółowej przyjętej w zakładowym planie kont, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości;
- dokonywaniu zapisów w ewidencji księgowej niezgodnie z dokumentami źródłowymi, w zakresie: daty operacji gospodarczej (7 zapisów na kwotę 492,2 tys. zł), daty dowodu (3 zapisy na kwotę 22,9 tys. zł) oraz opisu operacji gospodarczej<sup>13</sup> (6 zapisów na kwotę 397,7 tys. zł), co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o rachunkowości;
- błędy zapisu mające wpływ na sprawozdawczość, dotyczące 13 dowodów o wartości 276,3 tys. zł, polegające na:
  - wprowadzeniu do niewłaściwych okresów sprawozdawczych 11 dowodów na kwotę 220,8 tys. zł, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości i skutkowało niewykazaniem istniejących zobowiązań w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28<sup>14</sup>;
  - ujęciu w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej 2 dowodów na kwotę 55,6 tys. zł, co było niezgodne z obowiązującą klasyfikacją wydatków, określoną w załączniku Nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>15</sup>, oraz skutkowało wykazaniem: w sprawozdaniach Rb-28 nieprawidłowych kwot w dwóch paragrafach (w sprawozdaniu na koniec lutego 2011 r. wydatek w kwocie 14,4 tys. zł ujęto w § 4430 zamiast w § 4400, natomiast w sprawozdaniu na koniec sierpnia zobowiązanie w kwocie 41,2 tys. zł ujęto w § 4300 zamiast w § 4210).

Na podstawie wyników badania, NIK wydaje opinię negatywną w zakresie zgodności (poprawności formalnej) dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności sprawozdawczości budżetowej bieżącej, natomiast w zakresie wiarygodności sprawozdawczości budżetowej rocznej - opinię pozytywną.

5. Stwierdzono, że sprawozdania budżetowe Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji zostały sporządzone terminowo i rzetelnie, w oparciu o dane wynikające z ewidencji księgowej.

<sup>13</sup> Błędny opis w dzienniku i księdze głównej.

<sup>14</sup> Na koniec lutego - 9,9 tys. zł, na koniec kwietnia - 9,6 tys. zł; na koniec lipca - 5,4 tys. zł, na koniec sierpnia - 14,9 tys. zł, na koniec września - 1,2 tys. zł, na koniec października - 168,8 tys. zł, na koniec listopada - 11,0 tys. zł

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

6. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji składników majątkowych drogą spisu z natury, przeprowadzonej w Prokuraturze w 2011 r. Inwentaryzacja środków pieniężnych w kasie (drogą spisu z natury), uzgodnienie sald z kontrahentami oraz weryfikacja sald wartości niematerialnych i prawnych (na koniec 2011 r.), zostały wykonane zgodnie z postanowieniami art. 26 ustawy o rachunkowości.

Badanie wylosowanej próby 10 środków trwałych wykazało zgodność danych ujętych w księgach rachunkowych z danymi wynikającymi z kart środków trwałych, prawidłowe nadanie numerów identyfikacyjnych oraz stosowanie odpowiednich stawek amortyzacji.

Stwierdzono, że w odniesieniu do dwóch zinwentaryzowanych w 2011 r. nieruchomości nie potwierdzono ich ujęcia w zasobach ewidencji geodezyjnej, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 6 powołanego 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. W toku kontroli, Prokuratura uzyskała ze starostw informacje, że przedmiotowe nieruchomości figurują w zasobach geodezyjnych.

W wyniku inwentaryzacji składników majątku Prokuratury został stwierdzony niedobór środków trwałych w kwocie 257 162,21 zł i nadwyżka - w kwocie 87 267,38 zł oraz niedobór pozostałych środków trwałych - w kwocie 204 993,31 zł i nadwyżka - w kwocie 51 624,63 zł. Różnice inwentaryzacyjne zostały rozliczone, a protokół z przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji oraz weryfikacji różnic inwentaryzacyjnych został zatwierdzony przez Prokuratora Okręgowego 16 listopada 2011 r.

Prokurator Okręgowy w złożonym wyjaśnieniu podał m.in., że *przyczyną wystąpienia różnic inwentaryzacyjnych były zmiany siedziby Prokuratury Okręgowej i prokuratur rejonowych, podczas których przekazywano sprzęt pomiędzy jednostkami, a zmiany w ewidencji środków trwałych i przedmiotów nietrwałych wprowadzono z opóźnieniem; ponadto sprzęt biurowy w wyniku wieloletniego użytkowania w większości nie nadawał się do dalszej eksploatacji, a także transportu do nowych siedzib.*

Ustalono, że środki trwałe o wartości 147 532,67 zł (których niedobór został stwierdzony w trakcie inwentaryzacji), zostały przekazane do utylizacji w okresie od 18 stycznia do 14 marca 2011 r. tj. przed datą rozpoczęcia spisu z natury (1 kwietnia 2011 r.). Oddanie ww. środków do utylizacji nastąpiło bez przeprowadzenia oceny ich przydatności oraz przed zatwierdzeniem przez Prokuratora Okręgowego protokołów z likwidacji środków trwałych, co stanowiło naruszenie zasad określonych w § 3 i § 4 Zarządzenia Nr 163/2010 Prokuratora Okręgowego w Warszawie z dnia 30 grudnia 2010 r.<sup>16</sup>

Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że *ww. zutylizowany sprzęt był całkowicie umorzony i jego wartość netto wynosiła 0 zł (co stwierdzono w trakcie inwentaryzacji), w związku z powyższym Komisja inwentaryzacyjna zaleciła zdjęcie go ze stanu ewidencyjnego.* Środki te zostały wyksięgowane po rozliczeniu inwentaryzacji.

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

1) ujmowanie w planie dochodów budżetowych należności z tytułu zawartych umów najmu;

<sup>16</sup> W sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego będącego w posiadaniu jednostki

- 2) dokonanie w systemie finansowo-księgowym zmian umożliwiających generowanie faktycznej daty zatwierdzenia zapisu księgowego;
- 3) oznaczanie w treści umów, zawieranych na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, okresu na jaki zostały zawarte.
- 4) zapewnienie zgodności dowodów księgowych z art. 21 ustawy o rachunkowości,
- 5) ujmowanie dowodów księgowych we właściwych okresach sprawozdawczych, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz dokonywanie zapisów w ewidencji księgowej zgodnie z treścią dokumentów źródłowych, stosownie do art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości,
- 6) dokonywanie likwidacji środków trwałych zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi.

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 pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do 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 Warszawie, 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.