



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Mazowiecka Delegatura w Warszawie

DMW.410.1.4.2026

Pani

**Małgorzata Adamajtys
Prokurator Regionalny**

Prokuratura Regionalna w Warszawie
ul. Krakowskie Przedmieście 25,
00-071 Warszawa

Wystąpienie pokontrolne

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KOP-KOR.441.91.2026 Komisji Rozstrzygającej w
Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 maja 2026 r.

P/26/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.
- wykonanie planu finansowego Prokuratury Regionalnej w Warszawie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Prokuratura Regionalna w Warszawie, ul. Krakowskie Przedmieście 25, 00-071 Warszawa¹.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Małgorzata Adamajtys, Prokurator Regionalny, od 1 lutego 2024 r.²

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Mazowiecka Delegatura NIK w Warszawie.

Kontrolerzy

1. Dorota Winośławska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr DMW/31/2026 z dnia 19 stycznia 2026 r.
2. Dorota Białecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DMW/32/2026 z dnia 19 stycznia 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 1-2, 11)

¹ Dalej: Prokuratura Regionalna lub Prokuratura.

² Dalej: Prokurator Regionalna.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2025 r. Prokuratury Regionalnej pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wydatki Prokuratury Regionalnej w Warszawie zostały poniesione na cele i w wysokościach określonych w planie finansowym dysponenta III st. w ramach wykonania budżetu państwa w 2025 r. W wyniku szczegółowej kontroli pod kątem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości 5% łącznych wydatków Prokuratury zrealizowanych w 2025 r., tj. 36% wydatków pozapłacowych, stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi i służyły celom jednostki. Natomiast nieprawidłowości w obszarze wydatków dotyczyły:

- niezgodnego z załącznikiem 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 zagranicznych⁵, dokonania klasyfikacji czterech wydatków na łączną kwotę 178,9 tys. zł,
- niesporządzenia planu wydatków majątkowych;
- formułowania ogólnikowych uzasadnień we wnioskach i decyzjach Prokurator Regionalnej będącej dysponentem środków II i III st., nie pozwalających na ocenę celowości i zasadności dokonywanych zmian w planie finansowym;
- dwóch przypadków wnioskowania przez Prokuratorę jako dysponenta III st.⁶ do Prokuratora Generalnego (dysponenta części 88) o zwiększenie środków na wydatki bez wystarczającego rozeznania potrzeb tej jednostki, tj. w kwotach przewyższających jej faktyczne zapotrzebowanie. Skutkiem tego było zwiększenie planu finansowego wydatków Prokuratury odpowiednio o 2510,0 tys. zł i 4708,8 tys. zł, a następnie jego zmniejszenie odpowiednio o 933,4 tys. zł i 4083,8 tys. zł, celem przekazania ich jako „nadmiarowe” pozostałym dwóm jednostkom podległym Prokuratorze (dysponentowi II st.);
- zaniechania aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz poinformowania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych⁷ o złożonych ofertach w jednym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

W obszarze prowadzenia rachunkowości, funkcjonujący w Prokuratorze system kontroli zarządczej nie zapewniał prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Wyniki kontroli

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm., dalej: rozporządzenie MF w sprawie szczegółowej klasyfikacji.

⁶ Za pośrednictwem Prokuratury jako dysponenta II st.

⁷ Dalej: Prezes Urzędu.

wskazują na niezachowanie zasady ciągłości bilansowej. W związku z tym, że stwierdzona nieciągłość dotyczy m.in. kont bilansowych, w tym rozrachunkowego, to uniemożliwia ustalenie prawidłowych stanów aktywów i pasywów oraz należności i zobowiązań, stąd nie może stanowić wiarygodnej podstawy sporządzania sprawozdań. Badanie próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych wykazało, iż nie w każdym aspekcie były one prowadzone w sposób rzetelny, co było niezgodne z art. 24 ust 1 i 2 uor. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewskazania podczas dekretacji na dowodach miesiąca, do którego dany dowód powinien zostać ujęty w księgach rachunkowych, czterech przypadków ujęcia w księgach wydatków niezgodnie z obowiązującą analityką i klasyfikacją budżetową, zamieszczenia w księgach niezrozumiałych lub błędnych opisów operacji gospodarczych, a także wskazania niewłaściwych dat operacji i dowodów. Przekazywane w terminie sprawozdania budżetowe były wprawdzie sporządzane na podstawie ewidencji księgowej, zawierającej jednak niezatwierdzone (nietrwałe) zapisy księgowe. Trwałości ksiąg nie zapewniono również w inny przewidziany przepisami sposób, bowiem na koniec każdego okresu sprawozdawczego nie sporządzano zestawień obrotów i sald. Wobec powyższych ustaleń, NIK odstępuje od oceny ksiąg rachunkowych oraz od oceny sprawozdań budżetowych Prokuratury za 2025 r.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W oparciu o przekazane limity wydatków Prokurator Regionalna opracowała plan finansowy wydatków Prokuratury (dysponenta III st.) na 2025 r. w wysokości 80 734,0 tys. zł, który został zatwierdzony 20 lutego 2025 r. W ciągu roku limit wydatków został zwiększony per saldo o 2430,7 tys. zł (tj. o 3,0%) do kwoty 83 164,7 tys. zł na podstawie decyzji Prokuratora Generalnego i Prokurator Regionalnej. Zmiany planu wydatków były wynikiem:

- zwiększenia planowanych wydatków Prokuratury (dysponenta III st.) per saldo o 7069,2 tys. zł na podstawie 18 decyzji Prokuratora Generalnego (dysponenta części 88), wydanych na wnioski Prokuratury (dysponenta III st.);
- zmniejszenia planowanych wydatków Prokuratury (dysponenta III st.) per saldo o 4638,5 tys. zł na podstawie 43 decyzji Prokurator Regionalnej (dysponenta II st.) w związku z wnioskami Prokurator Regionalnej (dysponenta III st.).

W 2025 r. limit wydatków Prokuratury (dysponenta III st.) nie został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej i z rezerw celowych. Nie planowano i nie realizowano wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli tom I str. 193-227)

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie zmiany wynikające z decyzji Prokuratora Generalnego (dysponenta części 88) i Prokurator Regionalnej (dysponenta II st.) w sprawie zmian w budżecie państwa na 2025 r. oraz wszystkie wnioski Prokurator Regionalnej (dysponenta III st.) i 18 wniosków Prokurator Regionalnej (dysponenta II st.) do dysponenta części 88 o wydanie decyzji budżetowej na 2025 r. Stwierdzono, że 41 wniosków z 61 (67,2%) Prokurator Regionalnej (dysponenta III st.) oraz 32 decyzje z 43 (74,4%) Prokurator Regionalnej (dysponenta II st.) w sprawie zmian w budżecie państwa zawierało ogólnikowe uzasadnienia. W dwóch przypadkach,

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

na skutek nierzetelnego szacowania potrzeb Prokuratury jako dysponenta III st., we wnioskach zawyżono kwoty zapotrzebowania na dodatkowe środki. Wobec czego następnie ich część jako „nadmiarową” przekazano do dwóch innych jednostek podległych Prokuraturze jako dysponentowi II st. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 219-292; tom II str. 293-425)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 177 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ oraz w związku z zarządzeniem nr 42/25 Prokuratora Generalnego z 16 grudnia 2025 r. o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych Prokuratury w 2025 r. – decyzją z 17 grudnia 2025 r. Prokurator Generalny zablokował planowane wydatki na kwotę 83,9 tys. zł zgodnie z wnioskiem Prokurator Regionalnej z 16 grudnia 2025 r. Zablokowane planowane wydatki były przeznaczone na świadczenia społeczne (§ 3110) w rozdziale 75302 *Uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne*. Były uprzednio zabezpieczone w planie w oparciu o ustalone przez sądy terminy rozpraw w sprawach wyrównania uposażeń prokuratorów w stanie spoczynku za lata 2021-2022. Do 15 grudnia 2025 r. sądy nie ogłosiły wyroków w przedmiotowych sprawach, co spowodowało nadmiar posiadanych środków finansowych, które stanowiły zabezpieczenie na wypadek wydania niekorzystnych orzeczeń dla Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom II str. 429-479)

Zrealizowane w Prokuraturze w 2025 r. wydatki wyniosły 83 080,2 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach¹⁰. W porównaniu do 2024 r. były one wyższe o 13 201,9 tys. zł, tj. o 18,9% (69 878,3 tys. zł). W 2025 r. nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, które stanowiły 84,8% wydatków Prokuratury (86,2% w 2024 r.), a następnie 15,0% świadczenia na rzecz osób fizycznych (13,7% w 2024 r.) i 0,2% wydatki majątkowe (0,1% w 2024 r.).

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w wysokości 70 444,8 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2024 r. wydatki w tej grupie były wyższe o 10 214,2 tys. zł, tj. o 17,0% (60 230,6 tys. zł). Większość środków (81,2% wydatków bieżących) została przeznaczona na wynagrodzenia osobowe dla pracowników (51 045,9 tys. zł), które wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i pochodnymi od wynagrodzeń, wyniosły 57 175,2 tys. zł¹¹ (100,0% planu po zmianach). W porównaniu do 2024 r. wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 7154,8 tys. zł, tj. o 16,3%, a wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i pochodnymi od wynagrodzeń o 8398,9 tys. zł, tj. o 17,2%.

Środki na wynagrodzenia urzędników, innych pracowników i asystentów prokuratora w planie finansowym ustalonym na podstawie ustawy budżetowej na 2025 r. zostały zwiększone o wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w wysokości 5%. Plan został również zwiększony o środki przeznaczone na zatrudnienie asystentów prokuratora dla Biura Delegowanego Prokuratora Europejskiego przy Prokuraturze w związku z przyznaniem ośmiu dodatkowych etatów (672,0 tys. zł). W trakcie roku dysponent części 88 przyznał dodatkowe środki na zwiększenie planu wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń grupy pracowniczej (§ 4010).

Środki na wynagrodzenia grupy orzeczniczej w planie finansowym ustalonym na podstawie ustawy budżetowej na 2025 r. zostały zwiększone, zgodnie ze wzrostem kwoty bazowej, o 14,74%. Nie przekroczono planowanych wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Prokurator Regionalna wyjaśniła, że wynagrodzenia urzędników, innych pracowników i asystentów prokuratora (status 01 oraz status 17) w 2025 r. zostały zwiększone o wskaźnik wzrostu wynagrodzeń wynikający z ustawy budżetowej w wysokości 5% oraz dodatkowo

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych lub ufp.

¹⁰ Nie wykorzystano kwoty 84,5 tys. zł, z której 83,9 tys. zł zablokowano ww. decyzją Prokuratora Generalnego.

¹¹ Wg sprawozdania Rb-28 rocznego z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

o 0,4 tys. zł brutto dla każdego pracownika, a dla osób najmniej zarabiających do kwoty co najmniej 6,0 tys. zł brutto dla urzędników i innych pracowników, 6,5 tys. zł brutto dla asystentów prokuratora i 8,0 tys. zł brutto dla starszych asystentów prokuratora. Podwyżki zależały od aktualnego poziomu wynagrodzenia danego pracownika i procentowo kształtowały się różnie. Dodatkowo dysponent części przyznał na 2025 r. 11 dodatkowych etatów przeznaczonych na utworzenie Biura Delegowanego Prokuratora Europejskiego – 805,6 tys. zł, a także ponad 2000,0 tys. zł na wypłatę jednorazowych nagród. Główną przyczyną wzrostu wynagrodzeń prokuratorów (status 09) była zmiana kwoty bazowej, której wysokość ustalana jest zgodnie z ustawą Prawo o prokuraturze jako przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Monitorze Polskim przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Kolejnym czynnikiem wzrostu jest zmiana wynagrodzeń związana z awansami, tj. wzrostem mnożnika, wg którego ustalane było wynagrodzenie zasadnicze. Znaczący wpływ na wielkość wynagrodzeń mają również dodatki funkcyjne, dodatki z tytułu delegowania prokuratorów do Prokuratury Krajowej, dodatki specjalne oraz nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne.

Pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych zostały poniesione m. in. na opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (3172,2 tys. zł), koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (2817,5 tys. zł), zakup usług pozostałych (2256,4 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (1384,7 tys. zł), wynagrodzenia bezosobowe (751,9 tys. zł), odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (535,3 tys. zł) i szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej (184,1 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 158-159, 163, 185-186, 190-192; tom II str. 426-428, 490-493, 516; tom III str. 612-613, 617-618, 631-668; tom IV str. 899, 908-909)

Wydatki majątkowe wyniosły 171,6 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2024 r. były one wyższe o 135,5 tys. zł, tj. o 375,3% (36,1 tys. zł).

Dyrektor finansowo-administracyjny wyjaśnił, że wydatki Prokuratury na cele majątkowe ze swej istoty, nie mają cech powtarzalności w kolejnych latach. W każdym roku budżetowym planowane i realizowane są wyłącznie wydatki odzwierciedlające najbardziej priorytetowe potrzeby (np. w 2024 r. zakup skanera do digitalizacji akt i firewalla do zabezpieczenia sieci logicznej, a w 2025 r. zakupy wymienione powyżej).

W planie finansowym Prokuratury na wydatki majątkowe zaplanowano 350,0 tys. zł, przy czym nie wskazano zadań przewidzianych do realizacji za tę kwotę. W ciągu roku w planie finansowym dokonano czterech zmian zmniejszających środki na wydatki majątkowe łącznie o 178,4 tys. zł¹², tj. o 51,0%. Zarówno we wnioskach dysponenta III st. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2025 r. jak i decyzjach dysponenta II st. nie podano rodzaju zadań, z których zrezygnowano oraz przyczyn zmniejszenia planu. W Prokuraturze nie opracowywano planu wydatków majątkowych. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badaniem objęto 100% wydatków majątkowych. Środki wydatkowano na realizację zadań Prokuratury z przeznaczeniem na zakup samochodu osobowego wraz z jego rejestracją (149,8 tys. zł) oraz na zakup skanera do digitalizacji akt postępowań przygotowawczych prowadzonych w Biurze Delegowanego Prokuratora Europejskiego przy Prokuraturze (21,8 tys. zł). Zakupu samochodu osobowego dokonano za zgodą Prokuratora Generalnego.

(akta kontroli tom I str. 158-159, 185-186; tom II str. 295-297, 309-311, 318-320, 361-365a, 426; tom III str. 517-601, 605-613, 619)

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2025 r. wydatkowano 12 463,8 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. Były one wyższe o 2852,2 tys. zł (tj. o 29,7%) od wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowanych w 2024 r. (9611,6 tys. zł). Z tych środków sfinansowano uposażenia dla prokuratorów w stanie spoczynku, które wyniosły 10 791,1 tys. zł, uposażenia

¹² Decyzje Prokuratora Regionalnego (dysponenta II st.) w sprawie zmian w budżecie państwa na 2025 r.: z 10 lipca 2025 r. (zmniejszenie planu o 55,7 tys. zł), z 11 sierpnia 2025 r. (zmniejszenie planu o 100,0 tys. zł), z 3 września 2025 r. (zmniejszenie planu o 12,4 tys. zł) i decyzja Prokuratora Generalnego z 14 listopada 2025 r. (zmniejszenie planu o 10,3 tys. zł).

rodzinne (1323,2 tys. zł) oraz świadczenia wypłacane prokuratorom w stanie spoczynku (4,0 tys. zł). Poniesiono także m.in. wydatki związane z delegowaniem prokuratora do pełnienia funkcji zastępcy przedstawiciela krajowego w Eurojust w Hadze (269,9 tys. zł), z tytułu zwrotu kosztów diet, przejazdów i noclegów świadkom i biegłym (41,4 tys. zł), a także zwrotu kosztów zakupu okularów korygujących (23,0 tys. zł).

Dyrektor finansowo-administracyjny wyjaśnił, że wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w stosunku do roku poprzedniego wynikał m.in. z wzrostu kosztów delegowania jednego z prokuratorów do pełnienia funkcji zastępcy przedstawiciela krajowego w Eurojust w Hadze. Łączna wysokość wydatków z tytułu delegowania była w 2025 r. r. o 171,5 tys. zł wyższa niż w 2024 r. Dodatkowo wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikał z wypłacenia prokuratorowi prokuratury odszkodowania w wysokości 30,3 tys. zł zasądzzonego za odwołanie z delegowania decyzją kadrową Prokuratora Krajowego.

(akta kontroli tom I str. 158-159, 185-186; tom II str. 426, 490-493; tom III str. 613, 619-620)

Na koniec 2025 r. zobowiązania Prokuratury wyniosły 4027,1 tys. zł. Były one wyższe od stanu zobowiązań na koniec 2024 r. o 414,2 tys. zł, tj. o 11,5% (3612,9 tys. zł). Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne (3747,6 tys. zł) i pochodne od tych wynagrodzeń (183,5 tys. zł). Pozostałe zobowiązania dotyczyły m.in. kosztów postępowania prokuratorskiego (26,1 tys. zł), zakupu materiałów i wyposażenia (17,4 tys. zł), usług pozostałych (14,7 tys. zł) oraz zakupu usług remontowych (11,6 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły zarówno na koniec 2025 r. jak i na koniec I, II i III kwartału. Kwoty wykazane w sprawozdaniu Rb-28 były zgodne z ewidencją księgową.

W 2025 r. naliczono i zapłacono odsetki od nieterminowej płatności w kwocie 2,93 zł. Zobowiązanie wobec ZUS na kwotę 476,92 zł zostało zapłacone przez Prokuraturę z 23-dniowym opóźnieniem. Kwota 2,93 zł została zwrócona na konto Prokuratury przez pracownika odpowiedzialnego za powstanie opóźnienia w płatności.

Na koniec 2025 r. zobowiązania Prokuratury (dysponenta II st.) wyniosły 29 867,4 tys. zł i były wyższe o 2139,0 tys. zł tj. o 7,7% (27 728,4 tys. zł) od zobowiązań na koniec 2024 r. Obejmowały m.in. zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (23 504,9 tys. zł) i pochodnych od wynagrodzeń (1508,7 tys. zł), z tytułu kosztów postępowania prokuratorskiego (2557,4 tys. zł), zakupu usług pozostałych (833,7 tys. zł), wypłaty nagród rocznych dla pracowników lub funkcjonariuszy (665,0 tys. zł), zakupu energii (357,0 tys. zł), zakupu usług remontowych (66,8 tys. zł), opłat za administrowanie i czynsz za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (68,3 tys. zł) oraz zakupu materiałów i wyposażenia (53,9 tys. zł). Na koniec 2025 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli tom I str. 158-162, 185-189; tom II str. 494-515;
tom IV str. 1111-1113, 1118-1120, 1129-1131)

Szczegółowym badaniem objęto 60 wydatków bieżących i majątkowych Prokuratury Regionalnej¹³ z budżetu państwa w kwocie 4564,3 tys. zł (5% zrealizowanych wydatków ogółem i 36% pozapłacowych), z których 47 w wysokości 4126,3 tys. zł wylosowano metodą monetarną (MUS¹⁴) i 13 w wysokości 438,0 tys. zł dobrano celowo. Badana próba wydatków obejmowała m.in. najem budynków (1943,4 tys. zł), koszty postępowań przygotowawczych - opinie biegłych, tłumaczenia (454,3 tys. zł), zakup samochodu (149,6 tys. zł), zakup usług sprzątania (97,3 tys. zł), zakup oprogramowania i licencji (67,3 tys. zł) oraz zakup usług pocztowych (44,1 tys. zł). Wydatków tych dokonywano zgodnie z planem finansowym, a zamówień publicznych udzielano na zasadach określonych w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵.

¹³ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III st. oraz wydatków poniżej 1,0 tys. zł.

¹⁴ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320; dalej: ustawa pzp.

W badanej próbie znalazło się również dziesięć wydatków na łączną wartość 488,8 tys. zł dotyczących kosztów postępowań przygotowawczych, które zbadano pod kątem zgodności z postanowieniami zarządzenia Prokuratora Regionalnego nr 9/2025 z 21 marca 2025 r. w sprawie zasad zaciągania zobowiązań oraz dokumentowania wydatków związanych z postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi przez Prokuraturę Regionalną w Warszawie i Mazowiecki Wydział Zamiejscowy Departamentu ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

(akta kontroli tom V str. 1-138)

Poniesione wydatki na zakupy i usługi służyły realizacji celów Prokuratury Regionalnej. Płatności dokonywano terminowo. Badanie wykazało nieprawidłowe zaklasyfikowanie i zaewidencjonowanie w księgach rachunkowych czterech wydatków, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom V str. 258-290)

W Prokuraturze Regionalnej w 2025 r. wypłacono nagrody w łącznej wysokości 2099,1 tys. zł, która stanowiła 13-krotność kwoty wypłaconej w roku poprzednim. Wysokość funduszu nagród ustalona w planie wg ustawy budżetowej na 2025 r. wynosiła 315,0 tys. zł, następnie została zwiększona w związku z przyznaniem dodatkowych etatów dla nowo otwartego Biura Delegowanego Prokuratora Europejskiego do kwoty 337,2 tys. zł. W trakcie roku dokonywano zwiększeń funduszu nagród w związku z decyzjami Prokuratora Krajowego¹⁶ do kwoty 2094,1 tys. zł. Pozostała kwota 5,1 tys. zł pochodziła z oszczędności w związku z przebywaniem pracowników na zwolnieniach lekarskich.

(akta kontroli tom V str. 291-295)

W 2025 r. w Prokuraturze Regionalnej poniesiono wydatki na szkolenia na łączną kwotę 184,2 tys. zł (57 szkoleń), w tym 77,6 tys. zł dotyczyło szkolenia prokuratorów (22 szkolenia) i 106,4 tys. zł – pozostałych pracowników i asystentów prokuratorów (35 szkoleń).

(akta kontroli tom V str. 315-320)

W Prokuraturze Regionalnej w 2025 r. obowiązywała wewnętrzna polityka szkoleniowa określona zarządzeniem Prokuratora Regionalnego z 4 lipca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków refundacji kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez prokuratorów i pracowników Prokuratury Regionalnej w Warszawie¹⁷.

Plan szkoleń Prokuratury stanowił element jej Planu pracy na 2025 r. oraz uwzględniał cele i priorytety tej jednostki oraz zgłaszane przez pracowników potrzeby szkoleniowe wynikające z bieżącej praktyki orzeczniczej, zmian legislacyjnych i organizacyjnych wpływających na zakres obowiązków pracowników, tematykę szkoleń organizowanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, a także poziom zainteresowania szkoleniami realizowanymi w roku poprzednim. Zaplanowano sześć szkoleń, w tym trzy dla prokuratorów i trzy dla pozostałych pracowników. Szkolenia dotyczyły m.in.: środków dowodowych, informacji publicznej, składania środków zaskarżenia od wyroków sądów, pierwszej pomocy w stanach zagrożenia życia, podstaw i zasad korzystania z dostępu do systemu informacji finansowej, prowadzenia archiwum zakładowego, problematyki mobbingu w miejscu pracy. W planie nie uwzględniono dofinansowania do studiów.

(akta kontroli tom V str. 303-314, 321-326, 335-347)

¹⁶ 1001-6.3103.79.2025 z 17 września 2025 r., 1001-6.3103.95.2025 z 24 października 2025 r., 1001-5.3103.108.2025 z 25 listopada 2025 r., 1001-6.3103.116.2025 z 10 grudnia 2025 r., 1001-6.3103.127.2025 z 22 grudnia 2025 r., 1001-5.3103.128.2025 z 23 grudnia 2025 r.

¹⁷ RP IV WO 021.62.2018.

Realizacja, poddanych szczegółowemu badaniu czterech szkoleń, w tym dwóch wynikających z planu szkoleń na 2025 r.¹⁸, dwóch przeprowadzonych spoza planu¹⁹ oraz jednego dofinansowania do studiów²⁰ była zgodna z wewnętrzną polityką szkoleniową Prokuratury. W przypadku dofinansowania studiów wyższych z pracownikiem podnoszącym kwalifikacje zawodowe zawarto na piśmie umowę określającą wzajemne prawa i obowiązki. Wydatki dotyczące szkoleń zostały właściwie udokumentowane i zakwalifikowane do właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli tom V str. 348-468)

W 2025 r. wobec Prokuratury Regionalnej prowadzonych było 55 cywilnych postępowań sądowych, których przedmiotem było zasądzenie m.in. odszkodowań z tytułu utraty rzeczy w toku postępowania przygotowawczego, bezprawnego zabezpieczenia majątkowego w postępowaniu przygotowawczym, odwołania z delegowania, naruszenia dóbr osobistych oraz wyrównania wynagrodzenia, zapłaty oraz ochrony dóbr osobistych, zwrot należności za dostawy do podmiotu objętego przez prokuraturę zarządem przymusowym, wypłatę zadośćuczynienia za niesłuszne aresztowanie. Data wpływu najstarszej sprawy miała miejsce 16 lipca 2020 r. Wartość przedmiotu sporu wszystkich toczących się postępowań wyniosła 1 331 181,8 tys. zł i 64,1 tys. EUR. Prokuratura powierzyła zastępstwo procesowe w ww. postępowaniach radcom zewnętrznym.

(akta kontroli tom V str. 296-302)

W pierwotnym planie finansowym Prokuratury na 2025 r. nie planowano wydatków na uregulowanie kar i odszkodowań. Łączne wydatki na kary i odszkodowania w 2025 r. wyniosły 30,3 tys. zł i dotyczyły jednego odszkodowania w związku z odwołaniem z delegowania prokuratora do Prokuratury Krajowej na podstawie wyroku Sądu Rejonowego z 10 grudnia 2025 r. Prokuratura nie miała wpływu na zaistniałą sytuację, ponieważ odwołanie z delegowania nastąpiło na podstawie autonomicznej decyzji Prokuratora Krajowego. Dodatkowo, w celu uniknięcia ponownego nałożenia tego typu odszkodowania w przyszłości Prokuratura wprowadziła działania naprawcze polegające na przeprowadzaniu szczegółowej analizy stanu faktycznego każdej sprawy. W przypadku gdy decyzje o odwołaniu podejmował Prokurator Regionalny, okres wypowiedzenia był przestrzegany. Poddany szczegółowemu badaniu wydatek został zrealizowany we właściwej wysokości i opłacony w terminie. Zapłata odszkodowania nastąpiła 23 grudnia 2025 r. i była poprzedzona stosownym zwiększeniem planu wydatków w § 3020.

(akta kontroli tom V str. 489-500)

Na wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w 2025 r. Prokuratura wydatkowała łącznie 203,0 tys. zł i dotyczyło to pięciu pracowników, w tym trzech prokuratorów²¹ i dwóch urzędników²². We wszystkich pięciu przypadkach wystąpiła podstawa prawna do wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, tj. przejście w stan spoczynku lub rozwiązanie stosunku pracy. Wydatki na ekwiwalent zakwalifikowano do właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej, a ich realizacja odbywała się terminowo. Pracowników nie zwolniono ze świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia i udzielono części przysługującego urlopu wypoczynkowego (zaległego i bieżącego proporcjonalnie do przepracowanego okresu). Z jednym pracownikiem²³, byłym głównym księgowym, z którym poprzednią umowę rozwiązano z uwagi na przejście na emeryturę, zawarto kolejną umowę w wymiarze ½ etatu w tydzień po rozwiązaniu

¹⁸ Cykl szkoleń dla prokuratorów i asesorów pt. *Oględziny miejsca zdarzenia i ujawnienia zwłok* na łączną kwotę 50,1 tys. zł, szkolenia dla kadry urzędniczej prokuratur regionu warszawskiego, w dniach 29-30 maja 2025 r. (22,1 tys. zł) i 5-6 czerwca 2025 r. (22,0 tys. zł) pt. *Praktyczne aspekty wykorzystywania EOD* oraz pt. *Jak dbać o swój dobrostan. Zarządzanie emocjami, stresem i życiem* (nocleg, transport, wykłady).

¹⁹ Szkolenie dla administratora z zakresu szeroko pojętej higieny cyberbezpieczeństwa (1,2 tys. zł), szkolenie dla pracowników kancelarii tajnych (4,8 tys. zł).

²⁰ Dofinansowanie do studiów EO (8,5 tys. zł).

²¹ O nr ewidencyjnym: 369 - 50,6 tys. zł za 30 dni urlopu, 057 - 56,8 tys. zł za 38 dni urlopu, 075 - 70,3 tys. zł za 47 dni urlopu.

²² O nr ewidencyjnym: 426 - 8,4 tys. zł za 11 dni urlopu, 427 - 16,8 tys. zł za 34 dni urlopu.

²³ O nr ewidencyjnym 426.

poprzedniej. Rozwiązanie umowy o pracę nastąpiło w dniu 26 października 2025 r. na jego wniosek. Kolejna umowa zawarta w dniu 3 listopada 2025 r. obejmowała odmienny od poprzedniego zakres obowiązków. W praktyce sprowadzała się do przekazania wiedzy w zakresie obsługi narzędzi wspomagających proces sporządzania sprawozdań budżetowych.

Prokurator Regionalna wyjaśniła m.in., że ww. decyzje kadrowe pozwoliły na zachowanie ciągłości pracy komórki organizacyjnej, zaś wypłata ekwiwalentu była w efekcie niższa niż oszczędności uzyskane z tytułu różnicy w wysokości wynagrodzeń w obu umowach o pracę.

(akta kontroli tom VI str. 279-362)

Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2025 r. zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy pzp został zatwierdzony przez Prokurator Regionalną i opublikowany w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) za pośrednictwem platformy e-Zamówienia oraz na własnej stronie internetowej zamawiającego w dniu 3 marca 2025 r., tj. 11 dni od zatwierdzenia Planu finansowego Prokuratury. Plan postępowań zakładał udzielenie trzech zamówień publicznych o łącznej wartości 1195,0 tys. zł²⁴. Jednocześnie w ww. Planie nie ujęto zamówienia pn. *Usługi ochrony osób i mienia, w zespole budynków Prokuratury Regionalnej w Warszawie przy ul. Krakowskie Przedmieście 25/Kozia 1/Trębacka 4 oraz budynku przyległego do ww. budynków*. Postępowanie o udzielenie tego zamówienia zostało wszczęte 27 stycznia 2025 r., tj. przed przyjęciem planu finansowego jednostki oraz zatwierdzeniem i publikacją planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2025 r.

Ponadto ww. Plan, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 23 ust. 4 ustawy pzp nie był w ciągu roku aktualizowany, mimo iż zrezygnowano z udzielenia jednego zamówienia. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom VI str. 55-62)

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2025 r. zamówieniach publicznych przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 24 lutego 2026 r., tj. zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy pzp. Sprawozdanie obejmowało udzielenie trzech zamówień publicznych na dostawy i usługi o wartości mniejszej niż progi unijne na łączną kwotę 881,6 tys. zł, jednego zamówienia na usługi społeczne o wartości 1058,7 tys. zł i dwóch zamówień udzielonych z wyłączeniem stosowania ustawy pzp o wartości 1373,1 tys. zł. Następnie 25 lutego 2026 r. zostało skorygowane w związku z korektą wartości zamówienia udzielonego z wyłączeniem stosowania ustawy pzp, którego przedmiotem były usługi prawne. Pierwotnie wskazano wartość zamówienia 13 tys. zł, a po korekcie 130 tys. zł.

(akta kontroli tom VI str. 216-253, 257-278)

Badaniem w zakresie prawidłowości udzielania zamówień publicznych przez Prokuratorę objęto cztery postępowania przeprowadzone:

- jedno w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie przepisów ustawy pzp, pn. *Dostawa artykułów biurowych, papieru ksero oraz tonerów i tuszy dla Prokuratury Regionalnej w Warszawie na rok 2025*, o wartości szacunkowej 347,0 tys. zł;
- trzy w trybie zapytań ofertowych na podstawie wewnętrznych uregulowań Prokuratury Regionalnej²⁵ pn. *Dostawa samochodu osobowego Skoda Octavia Combi*, pn. *Dostawa sprzętu komputerowego* i pn. *Dostawa sprzętu komputerowego II*, o wartościach szacunkowych odpowiednio: 122,0 tys. zł, 84,0 tys. zł i 59,5 tys. zł.

²⁴ 1) Dostawa art. biurowych, papieru xero oraz tonerów i tuszy dla Prokuratury Regionalnej na 2025 r. za 300,0 tys. zł; 2) Usługi sprzątnięcia pomieszczeń w budynkach Prokuratury Regionalnej przy ul. Krakowskie Przedmieście 25/Kozia 1/Trębacka 4/Nowowiejska 26B oraz terenu przyległego do tych budynków za 600,0 tys. zł; 3) Wymiana instalacji oświetlenia awaryjnego i ewakuacyjnego w zespole budynków Prokuratury Regionalnej w Warszawie przy ul. Krakowskie Przedmieście 25/Kozia 1 za 275,0 tys. zł.

²⁵ Zarządzenie nr 13/2021 Prokuratora Regionalnego w Warszawie z 2 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Zamówień Publicznych w Prokuraturze Regionalnej w Warszawie i zarządzenie nr 75/2025 z 22 grudnia 2025 r. w sprawie udzielania zamówień (w tym zamówień publicznych) w Prokuraturze Regionalnej w Warszawie.

W wyniku badania stwierdzono, że postępowania przygotowano i przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy pzp i wewnętrznymi regulacjami Prokuratury Regionalnej. Stwierdzono jedynie nieprawidłowości polegające na nieaktualizowaniu planu zamówień publicznych i poinformowania Prezesa Urzędu o złożonych ofertach w jednym postępowaniu, co szerzej opisano w Sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zamówienia zrealizowano zgodnie z treścią zawartych umów²⁶, a poniesione w 2025 r. wydatki na łączną kwotę 307,0 tys. zł były celowe, gospodarne oraz służyły realizacji zadań Prokuratury Regionalnej. Analiza postępowań ws. udzielenia zamówień pn. *Dostawa sprzętu komputerowego* i pn. *Dostawa sprzętu komputerowego II*, nie wykazała dzielenia zamówień w celu uniknięcia obowiązku stosowania ustawy pzp. Pomimo istnienia przedmiotowej i podmiotowej zbieżności zamówień nie miała miejsca tożsamość czasowa dostaw, tj. nie było możliwości udzielenia, realizacji zamówień w tym samym czasie albo w przewidywalnej, określonej perspektywie czasowej. Zamówienie pn. *Dostawa sprzętu komputerowego II* zostało zrealizowane w wyniku zwiększenia zatrudnienia o 14 osób, w tym w szczególności powołania nowych Prokuratorów Europejskich i rozbudowy Biura Delegowanego Prokuratora Europejskiego obsługiwanego przez Prokuraturę Regionalną w Warszawie.

(akta kontroli tom VI str. 68-75, 77, 133, 176)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prokurator Regionalna jako dysponent III st., za pośrednictwem Prokurator Regionalnej jako dysponenta II st. dwukrotnie zgłosiła Prokuratorowi Generalnemu (dysponent I st. w części 88) zapotrzebowanie na zwiększenie limitu środków na wydatki na kwoty odpowiednio 2510,0 tys. zł i 4708,8 tys. zł, mimo iż faktyczne zapotrzebowanie Prokuratury Regionalnej jako dysponenta III st. w tym zakresie wynosiło odpowiednio: 1576,6 tys. zł i 625,0 tys. zł.

W pierwszym przypadku w uzasadnieniu wniosków Prokurator Regionalna²⁷ wskazała „*Wniosek o decyzję budżetową zgodnie z decyzją Prokuratora Generalnego 1001-6.3103.35.25*”, która podjęta została 13 maja 2025 r. Powyższym dokumentem zawiadomiono Prokurator Regionalną o dokonaniu przez Prokuratora Generalnego zmiany planu wydatków Prokuratury Regionalnej i w uwagach wskazano, iż dotyczy ona m.in. zwiększenia planu finansowego na fundusz wynagrodzeń grupy pracowniczej w podległych jednostkach Prokuratury, z tego na planowane zwiększone wypłaty nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych oraz dodatków do wynagrodzenia (w tym dodatków z tytułu delegowania pracowników do Prokuratury Krajowej, których wypłatę należy zabezpieczyć w pierwszej kolejności), a w przypadku pozostałości środków, na wypłatę premii i nagród uznaniowych.

W drugim przypadku w uzasadnieniu wniosku Prokurator Regionalna²⁸ wskazała „*Wniosek o decyzję budżetową zgodnie z decyzją Prokuratora Generalnego 1001-6.3103.95.25*” podjętą 24 października 2025 r. Powyższym dokumentem zawiadomiono Prokurator Regionalną o dokonaniu przez Prokuratora Generalnego zmiany planu wydatków Prokuratury Regionalnej i było ono poprzedzone pismem Prokuratora Krajowego z 23 października 2025 r. o wyasygnowaniu środków finansowych dla pracowników „*celem jednorazowej ich wypłaty jako rekompensata braku rozwiązań systemowych w ramach „drugiego kroku”*”. Wskazano również, że „*Limit poszczególnych dysponentów podległych dysponentowi części został określony poprzez pomnożenie kwoty (...) przez ilość etatów wg stanu na dzień 30 września 2025 r. i taką zasadę proszę przyjąć przy rozdzielaniu środków na dysponentów trzeciego stopnia.*”

²⁶ Pod kątem przedmiotu zamówienia wynikającego z opisu przedmiotu umowy, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy.

²⁷ Kolejno jako dysponenta III st., a następnie dysponenta II st.

²⁸ Kolejno jako dysponenta III st., a następnie dysponenta II st.

Na tej podstawie odpowiednio 14 maja i 28 października 2025 r. Prokurator Generalny decyzjami w sprawie zmian w budżecie państwa na 2025 r.²⁹ zwiększył środki na wydatki w rozdziale 75505 - Jednostki powszechnie prokuratury § 4010 - Wynagrodzenia osobowe pracowników odpowiednio o 2510,0 tys. zł i o 4708,8 tys. zł.

Następnie „nadmiarowe” środki w kwotach odpowiednio: 933,4 tys. zł i 4083,8 tys. zł, na podstawie kolejnych dwóch wniosków Prokurator Regionalnej jako dysponenta III st.³⁰ plan w ww. zakresie został zmniejszony, a środki przekazane przez dysponenta II st.³¹ na ten sam cel do pozostałych dwóch jednostek podległych, tj. Prokuratury Okręgowej w Warszawie i Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie.

Powyższe działanie wskazuje na brak wystarczającego oszacowania faktycznych potrzeb oraz realizację przez dysponenta III st. zadań należących do kompetencji/ obowiązków dysponenta II st. Rola dysponenta II st. polega bowiem m.in. na występowaniu do dysponenta części o zmianę planów finansowych (w tym o dodatkowe środki) dla podległych dysponentów III st., na podstawie i w wysokości złożonych przez nich wniosków oraz na otrzymywaniu środków od dysponenta części i dzieleniu ich dalej na jednostki podległe, tj. trzech dysponentów III st.

(akta kontroli tom I str. 275-279a, 287-290, tom. II str. 349-358)

Obecna główna księgowa³² wyjaśniła, że w Prokuraturze przyjęto taki sposób postępowania, że jeśli dysponent I st. przekazuje środki na zwiększenie planu finansowego wydatków, których nie jest w stanie w momencie ich otrzymania przypisać do konkretnej jednostki – dysponenta III st., środki te zwiększają plan finansowy Prokuratury (dysponenta III st.), a następnie po ustaleniu faktycznych limitów przypadających na poszczególnych dysponentów III st., środki te są przekazywane do odpowiednich jednostek, tj. Prokuratury Okręgowej w Warszawie oraz Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga. Środki przypadające na Prokuraturę (dysponenta III st.) pozostają w planie finansowym tej jednostki. Wyjaśniła również, że taką praktykę zastała w Prokuraturze od 2024 r. Natomiast były główny księgowy³³ wyjaśnił, że bez dokumentacji źródłowej nie jest w stanie się odnieść do tego pytania.

Dyrektor finansowo-administracyjny wyjaśnił, że wszystkie wnioski o zmianę/zwiększenie planu finansowego kierowane do dysponenta części podpisywał Prokurator Regionalny ustanowiony przez dysponenta części 88 jako dysponent II st. Wnioski te każdorazowo były poprzedzane analizami możliwości przesunięcia środków pomiędzy planami podległych dysponentów III st. (Prokuratury Regionalnej i dwóch podległych Prokuratur Okręgowych). Dodatkowe środki finansowe przyznane przez dysponenta części i zwiększające plan, były do dysponentów III st. każdorazowo przekazywane przez – Prokuratora Regionalnego jako dysponenta II st. Działania te dokonywane były zgodnie z treścią obowiązującej instrukcji Ministerstwa Finansów pt. *Trezor 3.0 dokumentacja użytkownika – decyzje budżetowe na poziomie dysponenta 2 st.* W każdym przypadku wnioski o decyzje budżetowe składane przez Prokuraturę Regionalną jako dysponenta II st. są w systemie Trezor widoczne/oznaczane jako wnioski dysponenta 88-RP Warszawa (z), zaś wnioski Prokuratury Regionalnej jako dysponenta III st. są w systemie Trezor widoczne/oznaczane jako „88-RP Warszawa III st.” W przypadku Prokuratur Okręgowych jako np. „88-PO Warszawa”.

(akta kontroli tom III str. 613, 622-623, 732, 740)

NIK nie kwestionuje faktu, iż wnioski Prokuratury Regionalnej jako dysponenta III st. o dodatkowe środki lub ich zmniejszenie były składane za pośrednictwem Prokuratury

²⁹ Odpowiednio nr 88.3122.2.293.2025.ZW i nr 88.3122.2.838.2025.ZW.

³⁰ Odpowiednio z 16 czerwca i 29 października 2025 r.

³¹ Na podstawie jego decyzji odpowiednio nr 88.3122.2.407.2025.ZW. z 16 czerwca 2025 r. i nr 88.3122.2.856.2025.ZW. z 29 października 2025 r.

³² Zatrudniona w Prokuraturze Regionalnej na stanowisku głównego księgowego od 27 października 2025 r. W okresie od 1 maja 2024 r. do 26 października 2025 r. była zatrudniona na stanowisku zastępcy głównego księgowego

³³ Zatrudniony w Prokuraturze Regionalnej na stanowisku głównego księgowego od 9 grudnia 2008 r. do 26 października 2025 r.

Regionalnej jako dysponenta II st. Zwraca jednak uwagę, iż sytuacje, w których Prokuratura Regionalna jako dysponent II st. nie jest w stanie, przypisać środków, w momencie ich otrzymania, do konkretnej jednostki podległej nie powinny mieć miejsca. Bowiem to wnioski wszystkich trzech³⁴ podległych prokuratur dysponentów III st. skierowanych za pośrednictwem dysponenta II st. powinny stanowić sumaryczną podstawę wystąpienia do Prokuratora Generalnego (dysponenta I st.) o stosowne zmiany. Zatem już na etapie wnioskowania powinna być znana i prawidłowo oszacowana kwota zapotrzebowań poszczególnych jednostek podległych, a wpływające z Prokuratury Krajowej środki zostać przekazane, zgodnie z hierarchią, Prokuratorowi Regionalnemu jako dysponentowi II st. Ten natomiast powinien je rozdysponować podległym trzem dysponentom III st. wg kwot wynikających z ich wniosków. Powyższy sposób postępowania zdefiniowany został w przywołanym powyżej przepisie rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

2. Nierzetelnie sformułowano uzasadnienia w 41 wnioskach (z 61) Prokuratora Regionalnego (dysponenta III st.) oraz 32 decyzjach (z 43) Prokuratora Regionalnego (dysponenta II st.) w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2025. Uzasadnienia zawierały ogólnikowe sformułowania bez wskazania przyczyn dokonania tych zmian, ich celowości i przeznaczenia środków w odniesieniu do realizowanych zadań, np. *„decyzja budżetowa w celu dostosowania planu finansowego do aktualnych potrzeb jednostki”* czy *„wniosek o decyzję budżetową w związku z analizą planu i koniecznością dostosowania go do aktualnych potrzeb jednostki”*. W przypadku 16 (z 18) wniosków kierowanych przez dysponenta III st. – za pośrednictwem dysponenta II st. – do dysponenta części 88 (Prokuratora Generalnego) w treści ich uzasadnienia wpisywano każdorazowo *„wniosek o decyzję budżetową zgodnie z decyzją Prokuratora Generalnego”*.
(akta kontroli tom I str. 219-292; tom II str. 293-425)

Obecna główna księgowa wyjaśniła, że Prokuratura na bieżąco analizuje plan finansowy i konieczność dokonania wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej. W przypadku zaistnienia konieczności dokonania zmiany, sporządzany jest wniosek o decyzję budżetową, który zawiera w uzasadnieniu wskazanie konkretnej przyczyny dokonania zmiany planu finansowego lub uzasadnienie ogólne. Do chwili obecnej od początku jej pracy w Prokuraturze jednostka nadrzędna nie wymagała bardziej szczegółowych uzasadnień. W sprawie treści uzasadnienia do dysponenta części wyjaśniła, że na wnioskach o wydanie decyzji budżetowej, sporządzanych na podstawie zawiadomienia o dokonaniu zmiany w planie finansowym, dokonanego przez Prokuratora Generalnego, umieszczano powyższy opis ponieważ zmiany te dokonywane były na podstawie zawiadomienia przesyłanego do Prokuratury Regionalnej w systemie EOD ze wskazaniem, że powyższe zmiany dokonane są przez Prokuratora Generalnego.

Były główny księgowy wyjaśnił, że nie ma przepisów, które regulują stopień szczegółowości umieszczania zapisu we wnioskach i decyzjach sporządzanych w systemie Trezor, a w sprawie uzasadnienia we wnioskach do dysponenta części wyjaśnił, że decyzje dotyczyły prawdopodobnie sytuacji, w której najpierw została wydana decyzja papierowa przez Prokuraturę Krajową w przypadku braku upoważnienia lub z inicjatywy dysponenta części, a następnie w systemie Trezor sporządzano wniosek o wydanie decyzji. W systemie Trezor nie ma możliwości wydania decyzji bez złożenia wniosku.

W powyższych sprawach dyrektor finansowo-administracyjny wyjaśnił, że wnioski o decyzje budżetowe dotyczące planu finansowego Prokuratury składane były przez Prokuratora Regionalnego (dysponenta III st.) do Prokuratora Regionalnego (dysponenta II st.), zatem przyczyny dokonywania zmian były znane dysponentowi II st. W przypadku wniosków składanych do dysponenta części – wskazane decyzje dotyczą sytuacji, w której dysponent części podjął samodzielną decyzję o dokonaniu zmian w planach finansowych podległych jednostek/dysponentów, a te, dla zachowania zgodności ze strukturą dysponentów musiały

³⁴ Prokuratury Regionalnej jako dysponenta III st., Prokuratury Okręgowej w Warszawie oraz Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie.

złożyć wnioski o wydanie decyzji na przyznane (w tym ustalone przez Prokuratora Regionalnego w Warszawie – dysponenta II st. – zgodnie z wytycznymi dysponenta części kwoty), co dotyczyło przede wszystkim zwiększeń planu wydatków na wynagrodzenia i pochodne. Dla skuteczności wprowadzenia decyzji budżetowych do systemu Trezor, w sytuacji gdy decyzję o zwiększeniu planu wydatków dysponenta II st. podejmuje dysponent części, niezbędne jest wprowadzenie wniosków o wydanie decyzji przez dysponentów III st., a następnie ich zatwierdzenie na poziomie dysponenta II st.

(akta kontroli tom III str. 613, 623-624, 732, 740)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż zamieszczenie w systemie Trezor dla ww. wniosków i decyzji (a w efekcie również na ich wydrukach z tego systemu) pól pn. *Krótkie uzasadnienie* i pn. *Uzasadnienie* nie było działaniem bezprzedmiotowym. Bowiem faktyczne uzasadnienie wniosku i wydanej decyzji budżetowej jest kluczową ich częścią. Powinno ono w sposób jasny i precyzyjny wyjaśniać, dlaczego pierwotny/ dotychczasowy plan nie odpowiada aktualnym potrzebom, wskazywać przyczyny zmian i celowość ich dokonania (przesunąć między paragrafami czy zmniejszeń w celu przesunięcia pomiędzy jednostkami), a także przeznaczenie środków w odniesieniu do realizowanych zadań. Brak uzasadnienia czyni wniosek lub decyzję niekompletnymi.

3. W Prokuraturze nie opracowano planu wydatków majątkowych na 2025 r., co było działaniem nierzetelnym. W pierwotnym planie finansowym Prokuratury na 2025 r. ujęto 350,0 tys. zł w § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*³⁵ jednak nie wskazano zadań przewidzianych do realizacji za tę kwotę. Następnie w ciągu roku plan finansowy w tym paragrafie był czterokrotnie zmniejszany (w sumie o 178,4 tys. zł, tj. o 51,0%), jednak w uzasadnieniach wniosków i decyzji nie zawarto informacji na temat rodzaju zadań, z których rezygnowano oraz przyczyn dokonania zmiany., tj. decyzjami:

- Prokuratora Regionalnego (dysponenta II st.) z 10 lipca 2025 r. zmniejszono planowane wydatki o 55,7 tys. zł, a w uzasadnieniu decyzji podano „*decyzja budżetowa w związku z koniecznością dostosowania planu do aktualnych potrzeb jednostki*”. Wniosek Prokuratora Regionalnego (dysponenta III st.) zawierał tę samą kwotę i analogiczne uzasadnienie;
- Prokuratora Regionalnego (dysponenta II st.) z 11 sierpnia 2025 r. zmniejszono planowane wydatki o 100,0 tys. zł, a w jej uzasadnieniu podano „*decyzja budżetowa w związku z analizą planu i koniecznością dostosowania go do aktualnych potrzeb jednostki*”. Wniosek Prokuratora Regionalnego (dysponenta III st.) zawierał tę samą kwotę i uzasadnienie „*decyzja budżetowa w związku z koniecznością dostosowania planu do aktualnych potrzeb jednostki*”;
- Prokuratora Regionalnego (dysponenta II st.) z 3 września 2025 r. zmniejszono planowane wydatki o 12,4 tys. zł, a w uzasadnieniu decyzji podano „*decyzja budżetowa w związku z analizą planu i koniecznością dostosowania go do aktualnych potrzeb jednostki*”. Wniosek Prokuratora Regionalnego (dysponenta III st.) zawierał tę samą kwotę i analogiczne uzasadnienie;
- Prokuratora Generalnego (dysponenta części) z 14 listopada 2025 r. zmniejszono planowane wydatki w § 6060 o 10,3 tys. zł, a w uzasadnieniu decyzji podano „*decyzja Prokuratora Generalnego 1001-6.3103.103.2025 z 13 listopada 2025 r.*”. We wnioskach Prokuratora Regionalnego – dysponenta III st. i dysponenta II st. – zawarto tę samą kwotę i analogiczne uzasadnienie „*Wniosek o decyzję budżetową zgodnie z decyzją Prokuratora Generalnego*”.

W Prokuraturze do decyzji zmieniających plan załączano plan (po zmianach) zakupów inwestycyjnych w układzie kont analitycznych do paragrafu 6060. W planie finansowym nie ujęto wydatków majątkowych nawet w takim układzie.

(akta kontroli tom II str. 295-297, 309-311, 318-320, 361-365a; tom III str. 517-611)

³⁵ W paragrafie 6050 nie planowano wydatków.

Dyrektor finansowo-administracyjny wyjaśnił, że w zakresie ujętej w planie finansowym kwoty 350 tys. zł przewidziano wstępnie wydatkowanie środków na zakup: dwóch samochodów osobowych (w tym jednego dla planowanego do utworzenia w 2025 r. Biura Delegowanego Prokuratora Europejskiego przy Prokuraturze) – ok. 160 tys. zł/szt. oraz skanera do digitalizacji akt postępowań przygotowawczych prowadzonych w ww. Biurze – ok. 30 tys. zł. Wyjaśnił również, że w toku wykonywania budżetu odstąpiono od realizacji zakupu samochodu dla ww. Biura z uwagi na fakt znacznej redukcji planowanej przez Prokuraturę Krajową wielkości zatrudnienia oraz dookreślenie w przepisach wykonawczych właściwości rzeczowej i miejscowej ww. Biura oraz zasad jego obsługi przez Prokuraturę. Kwota na finansowanie tego zadania wynosiła 178,4 tys. zł. Jej wysokość została ustalona wynikowo po zrealizowaniu pozostałych zaplanowanych zakupów inwestycyjnych.

Dyrektor finansowo-administracyjny wyjaśnił, że w jego ocenie żaden obowiązujący przepis prawa (w tym również wymagania dysponenta głównego w cz. 88) nie nakłada obowiązku wyszczególniania zadań planowanych do sfinansowania w ramach konkretnego paragrafu klasyfikacji budżetowej (w tym przypadku § 606 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych) z wyłączeniem zadań w zakresie budownictwa inwestycyjnego. Potwierdzeniem powyższego stanowiska jest np. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych³⁶ – a w nim § 8 ust. 3 Plany finansowe państwowych jednostek budżetowych są sporządzane w szczególności określonej w § 4 ust. 2 (część, dział, rozdział i paragraf). Jednym takim przepisem, obligującym jednostkę budżetową do publikowania planowanych na dany rok zamierzeń/zakupów, jest art. 23 ustawy pzp nakazujący, nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzenie planu postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewiduje ona przeprowadzić w danym roku finansowym. W Planie zamówień na 2025 r. Prokuratura Regionalna zamieściła informacje o planowanym zakupie samochodu osobowego. Wyjaśnił również, że informacje o przeznaczeniu wydatków finansowanych z § 606 są wyszczególniane i dołączane każdorazowo do decyzji zmieniających plan wydatków w zakresie zmiany przeznaczenia tych środków. Są one, na początkowym etapie planowane w poz. Zakupy inwestycyjne pozostałe a następnie przenoszone do odpowiednich pozycji np. Zakup sprzętu informatycznego lub Zakup sprzętu transportowego. Na etapie okresowych analiz wydatków i potrzeb (własnych i podległych dysponentów III st.), po stwierdzeniu nadwyżki środków na zakupy inwestycyjne w Planie finansowym Prokuratury Regionalnej, w związku z odstąpieniem od zakupu samochodu osobowego na potrzeby Biura Delegowanego Prokuratora Europejskiego, środki finansowe zostały przekazane podległym dysponentom III st. lub postawione do dyspozycji dysponenta części. Niezależnie od powyższego zgodnie z § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych zawiadomienia o zmianach, o których mowa w ust. 1 i 2 (np. decyzje dysponenta zgodnie ze strukturą części budżetowej), obejmują wydatki w szczególności: część, dział, rozdział i paragraf.

(akta kontroli tom III str. 591, 593-594)

NIK nie neguje braku, określonego przepisami prawa, obowiązku opracowania planu wydatków majątkowych, ani szczególności podziałek i opisu, w jakiej dokonuje się zmian w planie finansowym jednostki. Jednak, zdaniem NIK, jako środki przekazywane z budżetu na realizację zadań tej jednostki wydatki majątkowe nie powinny być planowane jedynie kwotowo, lecz powinny być przypisane do konkretnych celów lub realizowanych zadań inwestycyjnych. Podział na zadania pozwala na monitorowanie postępu realizacji zadań lub przedsięwzięć oraz ocenę czy środki zostały wydane na cel zatwierdzony w planie, a nie na

³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1718, dalej: rozporządzenie MF w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych.

inny, dowolny cel. Jest to wymóg wynikający z zasad gospodarki finansowej określonej w ufp oraz rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wg § 15 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej kierownicy państwowych jednostek budżetowych dokonują wydatków do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki, przeznaczonych na dany cel lub zadanie.

4. W księgach rachunkowych Prokuratury Regionalnej za 2025 r. w sposób nieprawidłowy zakwalifikowano i zaewidencjonowano cztery wydatki na łączną kwotę 178,9 tys. zł, tj.:
- a) dwa wydatki na łączną kwotę 53,4 tys. zł³⁷ zaewidencjonowano na kontach analitycznych do m.in. konta 130 – *rachunek bieżący jednostki* oraz kont rozrachunkowych zespołu 2 i kont kosztów zespołu 4 do paragrafów wydatków bieżących, tj. § 4300 – *Zakup usług pozostałych*. Wydatki te były zgodne z umową nr 2010-7.026.33.2024 z 28 listopada 2024 r. oraz aneksem nr 1 z dnia 29 kwietnia 2025 r. i dotyczyły zakupu³⁸ nowych modułów bazowych oprogramowania komputerowego³⁹ (tego samego producenta lecz o innej nazwie niż dotychczas użytkowane w Prokuraturze) w zakresie finansowo-księgowym i ewidencji majątku oraz łącznie pięciu nowych licencji dostępowych do tych modułów a także prac wdrożeniowych⁴⁰, umożliwiających korzystanie w Prokuraturze z oprogramowania w tym zakresie. Wobec tego, zgodnie z definicją zamieszczoną w art. 3 ust. 1 pkt 14 uor ww. wydatki dotyczyły zakupu wartości niematerialnych i prawnych⁴¹. Ponadto zgodnie z art. 28 ust 1 pkt 1 i ust 2 uor wartość początkowa tego składnika aktywów, obejmująca cenę nabycia wraz z kosztami bezpośrednio związanymi z przystosowaniem składnika do użytkowania, wynosiła 53,4 tys. zł, tj. przekraczała kwotę 10,0 tys. zł określoną w art. 16e ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁴². W związku z powyższym ww. wydatek powinien zostać zakwalifikowany i zaewidencjonowany w księgach rachunkowych Prokuratury do wydatków majątkowych w § 6060 - *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*
 - b) jeden wydatek na kwotę 51,5 tys. zł⁴³ zaewidencjonowano na kontach analitycznych do m.in. konta 130 – *rachunek bieżący jednostki* oraz kont rozrachunkowych zespołu 2 i kont kosztów zespołu 4 do paragrafu wydatków bieżących, tj. § 4300 – *Zakup usług pozostałych*, podczas gdy dotyczył zakupu usługi gastronomicznej, hotelowej i wynajmu sali na naradę prokuratorów poza siedzibą Prokuratury, na której zgodnie z programem narady odbywało się szkolenie, wobec czego, powinno zostać ujęte do paragrafu § 4700 - *Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej*;
 - c) jeden wydatek na kwotę 74,0 tys. zł⁴⁴ zaewidencjonowano na kontach analitycznych m.in. do konta 130 – *rachunek bieżący jednostki* oraz kont rozrachunkowych zespołu 2 i kont kosztów zespołu 4 do paragrafu wydatków bieżących, tj. § 4300 – *Zakup usług pozostałych*, podczas gdy dotyczył on udostępnienia Prokuraturze powierzchni w celu parkowania samochodów zgodnie z umową 2010-7.026.40.2224 z 17 grudnia 2024 r. zawartą z wynajmującym na I półrocze 2025 r. Wynikało z niej, że wydatek dotyczył 16 konkretnych miejsc postojowych, był długoterminowy i traktowany jako element czynszu za korzystanie

³⁷ Faktura VAT nr 0003707 z 31 grudnia 2024 r. i 0001792 z 11 czerwca 2025 r.

³⁸ Zakup dotyczył dostarczenia, instalacji, uruchomienia oraz realizacji prac wdrożeniowych wymaganych do korzystania z ww. modułów oprogramowania zgodnie z przeznaczeniem i zgodnie z ww. umową.

³⁹ Stanowiły tzw. upgrade modułów dotychczas użytkowanego w Prokuraturze oprogramowania.

⁴⁰ Wg umowy po dostarczeniu oprogramowania i jego instalacji dostawca miał przystąpić niezwłocznie do realizacji prac wdrożeniowych, tj. konfiguracji oprogramowania oraz migracji danych z baz aktualnie użytkowanych systemów Finanse-Księgowość oraz Ewidencja Majątku, a następnie szkolenia użytkowników oprogramowania. Migracja miała obejmować wszystkie dane od początku poprzedniego roku obrotowego, tj. od dnia 01.01.2023 (Prace wdrożeniowe)

⁴¹ Dalej WNiP.

⁴² Dz. U. z 2025 r. poz. 278 ze zm, dalej: updop.

⁴³ Faktura FV/1993/25/OH z 21 września 2025 r. na kwotę 51,5 tys. zł.

⁴⁴ Faktura nr 11/01/2025 z 15 stycznia 2025 r. ma kwotę 74,0 tys. zł.

z ww. miejsc, wobec czego powinien być zaewidencjonowany na § 4400 - *opłaty za administrowanie i czynsz za pomieszczenia, w tym garaże/miejsca postojowe*.

Było to niezgodne z załącznikiem 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 zagranicznych⁴⁵. Nieprawidłowa klasyfikacja skutkowałą naruszeniem zasad rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej Prokuratury i było niezgodne z art. 24 ust. 2 uor, wg którego zapisy w księgach rachunkowych muszą odzwierciedlać rzeczywisty przebieg operacji gospodarczych. Powyższe miało również wpływ na dane zawarte w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 za styczeń 2025 r. i następnych miesięcznych oraz rocznym za 2025 r.

(akta kontroli tom V str. 142-257, 262-274, tom III str. 755-763)

Według wyjaśnień byłego głównego księgowego⁴⁶ ww. zakup modułów bazowych i licencji oprogramowania nie był wydatkiem majątkowym, ponieważ wartości materialnych i prawnych się nie aktualizuje. Jego zdaniem, wydatek ten dotyczył aktualizacji oprogramowania - Prokuratura nie nabyła nowego prawa majątkowego, a ulepszenie nie podniosło już istniejącego prawa. Odnośnie do wydatków: na szkolenie wyjaśnił, że wydatek został zgodnie z opisem merytorycznym zawartym na fakturze; na udostępnienia powierzchni w celu parkowania samochodów - zgodnie z ofertą opłata była ustalona za jedno miejsce parkingowe, wg umowy zakupiono usługę parkowania.

(akta kontroli tom III str. 738-742)

NIK zauważa, że zakup dotyczył dwóch nowych (stanowiących tzw. upgrade poprzednio stosowanego oprogramowania) modułów finansowo-księgowego i ewidencji majątku wraz z pięcioma nowymi licencjami dostępowymi do tych modułów. Zakup obejmował ich dostarczenie, instalację, uruchomienie. Ponadto zarówno z umowy, jak i protokołów odbioru wynika, że ich wdrożenie (m.in. migracja danych ze starych modułów w celu zasilenia nimi nowego oprogramowania) wraz ze szkoleniami przygotowującymi pracowników Prokuratury było niezbędne dla rozpoczęcia ich użytkowania, co stanowi o tym, że były to nowe składniki majątku.

Odnośnie do wydatków na szkolenia i udostępnienie powierzchni w celu parkowania samochodów, należy zauważyć, że zostały one zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Prokuratury odmiennie niż analogiczne wydatki na szkolenia, które odbyły się w maju i czerwcu 2025 r. w Białowieży⁴⁷ oraz we wrześniu 2025 r. (praktyczna część szkolenia) w Otwocku⁴⁸ czy udostępnienie Prokuraturze Regionalnej powierzchni dziedzica wschodniego podmiotu sąsiadującego z siedzibą Prokuratury, zgodnie z umową. Przywołane przykłady wykazywały te same cechy, tj. z programu narady prokuratorów wynikało, że wydatek dotyczył szkolenia, a udostępnienie powierzchni w celu parkowania samochodów charakteryzowało się precyzyjnym określeniem przedmiotu umowy, stałym lub oznaczonym czasem trwania i koniecznością opłacania czynszu.

5. W Prokuraturze nie dokonywano aktualizacji Planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2025 r. Pierwotny Plan z 3 marca 2025 r. obejmował udzielenie trzech zamówień publicznych za łączną kwotę 1175 tys. zł. Mimo iż w trakcie roku zrezygnowano z realizacji jednego zamówienia pn. *Wymiana instalacji oświetlenia awaryjnego i ewakuacyjnego w zespole budynków Prokuratury Regionalnej w Warszawie przy ul. Krakowskie Przedmieście 25/Kozia 1* szacowanego na kwotę 275 tys. zł oraz udzielono dodatkowo jednego zamówienia nieprzewidzianego ww. Planem pn. *Dostawa i montaż fabrycznie nowych mebli dla Prokuratury*

⁴⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm., dalej: rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji.

⁴⁶ Zatrudniony na stanowisku głównego księgowego od 9 grudnia 2008 r. do 26 października 2025 r.

⁴⁷ Szkolenie dla kadry urzędniczej Prokuratorów regionu warszawskiego nt. Praktyczne aspekty wykorzystywania EOD oraz Jak dbać o swój dobrostan. Zarządzanie emocjami, stresem i życiem.

⁴⁸ Cykl szkoleń dla prokuratorów i asesatorów nt. oględziny miejsca i ujawnianie zwłok.

Regionalnej w Warszawie do budynków przy ul. Trębacka 4 (IV piętro) i ul. Nowowiejskiej 26B, to nie dokonano stosownych aktualizacji ww. Planu, co było niezgodne z art. 23 ust. 4 ustawy pzp.

(akta kontroli tom VI str. 55-62)

Dyrektor finansowo-administracyjny wyjaśnił, że brak aktualizacji planu zamówień publicznych o zamówienie dotyczące wymiany instalacji oświetlenia awaryjnego i ewakuacyjnego wystąpił z powodu zmniejszenia stanu zatrudnienia w Wydziale budżetowo-administracyjnym, zwiększenia obowiązków m.in. dużego zaangażowania w uruchomienie działalności Biura Delegowanego Prokuratora Europejskiego przy Prokuraturze Regionalnej oraz konieczności obsłużenia pozwów: w sprawach sądowych o wyrównanie wynagrodzeń prokuratorów i związanych z decyzjami Prokuratora Krajowego o charakterze kadrowym. Natomiast, w przypadku zamówienia dotyczącego dostawy i montażu fabrycznie nowych mebli z uwagi na czas niezbędny na przeprowadzenie postępowania, postępowanie ogłoszono niezwłocznie po decyzji Prokuratora Krajowego o przyznaniu dodatkowych etatów. Zatem, wg jego wyjaśnień, aktualizacja planu stała się bezprzedmiotowa, opublikowanie informacji o zamówieniu nie zapewniłoby udziału w tym postępowaniu większej liczby wykonawców.

(akta kontroli tom VI str. 255)

NIK zauważa, że ustawowy obowiązek sporządzania, ogłaszania i aktualizacji planu zamówień publicznych służy również transparentności prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, dotarcia do większej liczby oferentów, zwiększając tym samym konkurencyjność.

6. Nie dopełniono obowiązku informacyjnego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn. *Dostawa artykułów biurowych, papieru ksero oraz tonerów i tuszy dla Prokuratury Regionalnej w Warszawie na rok 2025*. Postępowanie o udzielenie ww. zamówienia ogłoszono 16 grudnia 2024 r., termin składania ofert określono na 27 grudnia 2024 r. do godziny 10:00. W wyznaczonym terminie wpłynęło 10 ofert, jednakże Prezesowi Urzędu nie przekazano informacji o złożonych ofertach, co stanowiło naruszenie art. 81 ustawy pzp, zgodnie z którym zamawiający przekazuje Prezesowi Urzędu informację o złożonych wnioskach o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ofertach, nie później niż w terminie 7 dni od dnia otwarcia odpowiednio ofert lub ofert dodatkowych albo ofert wstępnych lub ofert ostatecznych albo unieważnienia postępowania.

(akta kontroli tom VI str. 68-72, 363-369)

Dyrektor finansowo-administracyjny wyjaśnił, że brak realizacji obowiązku przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o złożonych ofertach wystąpił z powodu zmniejszeniem stanu zatrudnienia w Wydziale budżetowo administracyjnym i zwiększeniem obowiązków m.in. dużego zaangażowania w uruchomienie działalności Biura Delegowanego Prokuratora Europejskiego przy Prokuraturze Regionalnej w Warszawie oraz konieczności obsłużenia pozwów: w sprawach sądowych o wyrównanie wynagrodzeń prokuratorów i związanych z decyzjami Prokuratora Krajowego o charakterze kadrowym.

(akta kontroli tom VI str. 255)

Ocena częściowa

W 2025 r. działania w zakresie planowania wydatków budżetowych nie zawsze realizowano w Prokuraturze w sposób prawidłowy. Stwierdzono m.in. dwa przypadki nierzetelnego szacowania (zawyżenia) potrzeb Prokuratury (dysponenta III st.) na zwiększenie limitu wydatków. Nie sporządzono planu wydatków majątkowych. Jednocześnie plan finansowy nie zawierał informacji o przeznaczeniu środków zaplanowanych na wydatki majątkowe (np. liczba i rodzaj zadań), a w większości uzasadnień wniosków Prokurator Regionalnej jako dysponenta III st. i decyzji - jako dysponenta II st. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2025 r. nie zamieszczono uzasadnień wskazujących faktyczne przyczyny dokonania zmiany i przeznaczenie tych środków (w tym na wydatki majątkowe). Prokuratura ponosiła w 2025 r. wydatki zgodnie z uzasadnionymi potrzebami, umożliwiając realizację zadań. Badanie próby wydatków bieżących Prokuratury oraz wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w 2025 r.

wykazało nieprawidłowości dotyczące błędów w klasyfikacji czterech wydatków oraz braku realizacji obowiązków publikacyjnych i informacyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych.

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań Prokuratury za 2025 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zbiorcze zostały sporządzone przez dysponenta II st. w części 88 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Sprawozdania dysponenta II st. miesięczne Rb-23, Rb-27, Rb-28 i roczne za 2025 r. zostały przekazane do dysponenta części za miesiące: marzec, czerwiec, wrzesień, grudzień oraz roczne za 2025 r. w terminie, tj. 11 kwietnia, 15 lipca, 14 października 2025 r., 20 stycznia 2026 r., a sprawozdanie roczne za 2025 r. w dniu 16 lutego 2026 r. Sprawozdania jednostkowe kontrolowanej jednostki (dysponenta III st.) sporządzono terminowo, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania budżetowe miesięczne i kwartalne Prokuratury Regionalnej jako dysponenta III st. za 2025r. były sporządzane na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Natomiast stwierdzone w badanej próbie dowodów i zapisów księgowych nieprawidłowości (szczegółowy opis zamieszczono poniżej w rozdziale 2.2. *Księgi rachunkowe*) spowodowały, iż ww. sprawozdania budżetowe zostały sporządzone na podstawie nierzetelnych zapisów księgowych, wobec czego odstąpiono od ich oceny.

(akta kontroli tom I str. 183-192b; tom IV str. 1068-1194)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Prokuraturze Regionalnej sprawozdania budżetowe miesięczne Rb-23, Rb-27 i Rb-28 za wszystkie 12 miesięcy 2025 r. oraz kwartalne Rb-70 i Rb-Z za 4 kwartały 2025 r. zostały sporządzone na podstawie niezatwierdzonych, nieposiadających waloru trwałości, zapisów księgowych, ujętych w tzw. buforze.⁴⁹ Powyższe sprawozdania budżetowe miesięczne za okres styczeń – listopad 2025 r. sporządzone przez dysponenta III st. zostały przekazane do dysponenta II st. w obowiązujących terminach, tj. do 10 dnia następnego miesiąca, a za grudzień 2025 r. w dniu 19 stycznia 2026 r.

Oznacza to, że w Prokuraturze sprawozdania budżetowe miesięczne i kwartalne sporządzano z naruszeniem art. 23 ust. 1 uor, zgodnie, z którym zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany, przy czym przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu.

⁴⁹ Dodatkowo zamknięcie ksiąg rachunkowych dysponenta III st. za styczeń 2025 r. nastąpiło w dniu 3 marca 2025 r., za luty - 1 kwietnia 2025 r., za marzec - 5 maja 2025 r., za kwiecień - 2 czerwca 2025 r., za maj - 1 lipca 2025 r., za czerwiec - 4 sierpnia 2025 r., za lipiec - 26 września 2025 r., za sierpień - 16 października 2025 r., za wrzesień i za październik - 18 listopada 2025 r., za listopad 2025 r. - 22 stycznia 2026 r. i za grudzień 2025 r. - 2 lutego 2026 r.

Stanowiło to również naruszenie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵⁰, który nakłada na kierowników jednostek obowiązek sporządzania sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zaś kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Za ewidencję księgową nie można jednak uznać bufora, ponieważ nie stanowi on elementu ksiąg rachunkowych określonych w art. 13 ust. 1 uor.

(akta kontroli tom I str. 183-192b; tom IV str. 1067-1081)

W sprawie przyczyn sporządzania sprawozdań budżetowych na podstawie zapisów ujętych w buforze, a nie na podstawie zamkniętych ksiąg rachunkowych w okresach sprawozdawczych:

- obecna główna księgowa wyjaśniła, że sprawozdania były sporządzane na podstawie zamkniętych zapisów księgowych, natomiast okresy zamykane były później, ponieważ po przekazaniu sprawozdania do jednostki nadrzędnej w przypadku gdy jednostka ta stwierdziłaby błąd w przekazanym sprawozdaniu konieczne byłoby wprowadzenie zmian w korekcie danego sprawozdania;
- były główny księgowy wyjaśnił: „Do tego mi się trudno odnieść, bo nie wiem czy tak było.”

Prokurator Regionalna wyjaśniła także: „Od głównego księgowego otrzymałam informację, że po sporządzeniu sprawozdań budżetowych, żadne zmiany zapisów księgowych nie są dokonywane w poprzednim miesiącu, a konieczne poprawki księgowania dokonywane są jedynie poprzez dokument *Polecenie Księgowania w bieżącym miesiącu*. Ponadto system księgowy wymusza zamknięcie minionych miesięcy w przypadku otwierania trzeciego kolejnego miesiąca.”

(akta kontroli tom III str. 731, 740; tom IV str. 904-905)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy podkreślić, że sprawozdania jednostki powinny być sporządzane rzetelnie. To oznacza, że powinny być sporządzane na podstawie trwałych zapisów księgowych. Po sporządzeniu czy zachowaniu wydruków zawierających zapisy dokonane w sposób trwały (umożliwiających weryfikację zgodności danych w opracowanym sprawozdaniu) dokonuje się zamknięcia ksiąg rachunkowych za dany miesiąc w z góry ustalonym dniu. Sprawozdania muszą bazować na prawidłowo prowadzonych księgach rachunkowych, a nie na danych z tzw. bufora, który jest jedynie miejscem technicznym służącym tymczasowo do wprowadzania lub weryfikacji zapisów przed ich ujęciem w księgach.

2.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. w Prokuraturze obowiązywały zasady (polityka) rachunkowości⁵¹, wprowadzone zarządzeniem nr 36/19 Prokuratora Regionalnego z 10 maja 2019 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Prokuraturze Regionalnej w Warszawie. Zarządzenie weszło w życie z dniem 1 czerwca 2019 r. z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r. W Polityce rachunkowości zapisano nazwę oprogramowania wykorzystywanego do prowadzenia ewidencji księgowej *Finanse-Księgowość*, nr wersji 7.0.0[build10] oraz wykorzystywane w ramach niego moduły: *Finanse-Księgowość*, *Kadry-Płace* i *Ewidencja majątku*. Wprowadzenie do użytkowania kolejnych wersji programów (aktualizacji) wymagało decyzji głównego księgowego w formie pisemnej. Częścią składową Polityki rachunkowości była dokumentacja techniczna oprogramowania tego samego producenta jednak o innej nazwie i tylko dla modułu *Finanse-Księgowość* w wersji 1.5, stan na 31 grudnia 2012 r. W Polityce rachunkowości nie opisano systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 4 uor. Wskazano natomiast, że szczegółowe zasady ochrony danych zostały uregulowane odrębnym obowiązującym w 2025 r. zarządzeniem Prokuratora

⁵⁰ Dz. U. poz. 133, ze zm.; dalej: rozporządzenie MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁵¹ Dalej: Polityka rachunkowości.

Regionalnego, tj. zarządzeniem nr 31/17 z 27 lutego 2017 r. w sprawie polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania siecią oraz systemami księgowo-kadrowymi w Prokuraturze.

W czerwcu 2025 r. w Prokuraturze zmieniono oprogramowanie na nową generację tego samego producenta, działającą jednak pod inną nazwą, która od 7 lipca 2025 r. w wersji 1.0.4.0, na podstawie świadectwa podpisanego przez producenta została dopuszczona do użytku i w Prokuraturze faktycznie rozpoczęto jej użytkowanie. Mimo to Prokurator Regionalna nie aktualizowała w formie pisemnej dokumentacji zawierającej Politykę rachunkowości. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych Prokuratury przeprowadzono na próbie łącznie 99 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych dotyczących dochodów i wydatków (94 wylosowane metodą monetarną MUS o łącznej wartości 6134,4 tys. zł oraz pięć dobranych w sposób celowy o łącznej wartości 276,4 tys. zł). W badanej próbie stwierdzono, iż wszystkie dowody księgowe zostały sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym przez upoważnione osoby oraz że w 67 przypadkach na kwotę 3897,5 tys. zł, dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. W pozostałym zakresie stwierdzono przypadki niepoprawności zapisów księgowych, błędów mechanizmów kontroli dowodów księgowych oraz niewłaściwego ujęcia operacji gospodarczych udokumentowanych tymi dowodami w księgach rachunkowych. W trakcie kontroli zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazały, że w zakresie zapisów dotyczących wydatków oraz związanych z nimi zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych prowadzone były nieprawidłowo. Nieprawidłowości stwierdzono w 32 dowodach/ zapisach księgowych (tj. 32,3% ogółu badanych) na łączną kwotę 2513,3 tys. zł (stanowiącą 39,2% wartości badanej próby). Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 743-754)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Według stanu na 5 marca 2026 r. salda kont księgi głównej na 31 grudnia 2024 r. były niezgodne z saldami kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2025 r., co było niezgodne z art. 5 ust. 1 uor. Niezgodność ta dotyczyła m.in. kont: 226 – Długoterminowe należności budżetowe, 300 – Rozliczenie zakupu, 800 - Fundusz jednostki, 901 – Vat naliczony, 914 – Środki pieniężne w drodze depozyty MF, 931- Rachunki depozytowe walutowe BGK MF, 941 – Sumy depozytowe walutowe BGK MF.

(akta kontroli tom IV, str. 1059-1066)

Były główny księgowy wyjaśnił, że dokonywał weryfikacji sald kont na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych na 31 grudnia 2024 r. z bilansem otwarcia na 1 stycznia 2025 r. Salda kont księgi głównej na 31 grudnia 2024 r. są niezgodne z saldami kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2025 r. ponieważ istnieje jeszcze możliwość i konieczność ich ostatecznej weryfikacji i korekty. Możliwość korekty istnieje aż do momentu zakończenia księgowania za 2025 r.

Natomiast obecna główna księgowa wyjaśniła, że osobiście nie dokonywała weryfikacji sald kont na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych na 31 grudnia 2024 r. z bilansem otwarcia na 1 stycznia 2025 r. W chwili obecnej salda te są weryfikowane i do czasu sporządzenia sprawozdania finansowego za 2025 r. niezgodności będą wyjaśnione.

(akta kontroli tom III str. 733, 741)

Odnosząc się do wyjaśnień, należy zauważyć, iż powyższe świadczy o niezachowaniu zasady ciągłości bilansowej. Salda ksiąg rachunkowych należy uzgodnić na koniec roku, a salda początkowe roku następnego są tylko odzwierciedleniem tych na koniec roku poprzedniego, tj. są (zazwyczaj automatycznie) przenoszone. Ponadto z powyższych wyjaśnień było

głównego księgowego wynika, że Prokuratura planowała nie zamykać ksiąg 2024 r. do końca kolejnego roku budżetowego, a tym samym możliwe było w dowolnym dniu roku 2025 (celowe lub przypadkowe) doksiegowane. W związku z tym, że stwierdzona nieciągłość dotyczy m.in. kont bilansowych, w tym rozrachunkowego, to uniemożliwia ustalenie prawidłowych stanów aktywów i pasywów oraz nie może stanowić wiarygodnej podstawy sporządzania sprawozdań.

2. W odniesieniu do 32 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów o łącznej wartości 2513,3 tys. zł dotyczących dochodów i wydatków (spośród 99 objętych badaniem, tj. 32,3%) stwierdzono następujące nieprawidłowości (więcej niż jeden błąd w jednym dowodzie):

- dokonywanie poprawek na jednym dowodzie księgowym o wartości 20,9 tys. zł bez określenia daty przez osobę dokonującą zmian, co było niezgodne z art. 22 ust. 3 uor. Obecna główna księgowa wyjaśniła, że nastąpiło to wskutek przeoczenia;
- cztery dowody księgowe na łączną kwotę 178,9 tys. zł zaklasyfikowano i ujęto w zapisach księgowych do nieprawidłowych paragrafów klasyfikacji wydatków budżetowych, co było niezgodne z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji, w którym określono klasyfikację paragrafów wydatków. Powyższe miało wpływ na sprawozdania Rb-28 roczne za 2025 r. oraz miesięczne za miesiące od stycznia do grudnia 2025 r. Szczegółowy opis oraz wyjaśnienia przyczyn tej nieprawidłowości zostały zamieszczone w rozdziale 1.1. Wydatki budżetu państwa pkt 4 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w dziewięciu zapisach księgowych na łączną kwotę 698,8 tys. zł błędnie wpisano datę operacji gospodarczej i/lub datę dowodu księgowego, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 4 uor.

Obecna główna księgowa wyjaśniła, że w procesie księgowania dowodu księgowego w oprogramowaniu finansowo-księgowym w polach „dowód z dnia:”, „operacja z dnia:” i „zaksięgowano pod datą:” podstawiana jest automatycznie data bieżąca. Jeśli użytkownik w toku księgowania nie zmieni tej daty „z ręki”, to we wszystkich polach będzie ona taka sama. Jest to także wynikiem błędnych zapisów wprowadzonych przez osoby dekretnujące;

- w 19 zapisach księgowych o łącznej wartości 1688,6 tys. zł w sposób niezrozumiały, w tym w trzech przypadkach błędny lub niewystarczający, dokonano opisu operacji.

Na przykład: opis operacji w księgach „sie.25” dotyczy zapłaty podatku za sierpień, „Pożyczka apel. za 06/2025-7JZU.546” dotyczy spłaty raty pożyczki za czerwiec 2025 r., czy „ID01.2025”, lub „JITEJ20242026 PL”.

Obecna główna księgowa wyjaśniła, że przyczyną takich zapisów jest generowanie skróconych opisów przez program księgowy w momencie przesyłania płatności do banku oraz że wystąpiła do administratora systemu o zmianę. Na zamieszczenie błędnych opisów operacji miały wpływ nieprecyzyjne opisy przelewów bankowych, które automatycznie przenoszą się do opisów operacji w księgach rachunkowych w momencie zaczytywania wyciągu bankowego, a także błąd w opisie operacji. W przypadku jednego z ww. zapisów przyczyną był niepełny opis wprowadzony w tytule przelewu przez osobę przygotowującą przelew.

(akta kontroli tom III str. 727-730, 891-897)

3. We wszystkich 99 badanych przypadkach, podczas dekretacji, tj. procesu sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych, na dowodach księgowych nie wskazywano miesiąca, do którego dana operacja gospodarcza powinna zostać ujęta. Ujawniony błąd systematyczny wystąpił we wszystkich kontrolowanych dowodach księgowych. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor, który stanowi, że dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja).

Były główny księgowy wyjaśnił, że „wskazanie daty księgowania jest jednocześnie wskazaniem miesiąca księgowego”. Natomiast obecna główna księgowa wyjaśniła, że dotychczas nie było takiej praktyki.

(akta kontroli tom III str. 730, 738-739)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć iż w procesie dekretacji nie była wskazywana data, pod którą należy ująć operację w księgach. Wskazywano natomiast datę dowodu, datę operacji oraz datę fizycznego wprowadzenia zapisu księgowego przez pracownika księgowości do ewidencji.

4. W 2025 r. w Prokuraturze Regionalnej nie sporządzano zestawień obrotów i sald. Było to niezgodne z art. 18 ust. 1 uor, który stanowi, że na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienie obrotów i sald, zawierające: 1) symbole lub nazwy kont; 2) salda kont na dzień otwarcia ksiąg rachunkowych, obroty za okres sprawozdawczy i narastająco od początku roku obrotowego oraz salda na koniec okresu sprawozdawczego; 3) sumę sald na dzień otwarcia ksiąg rachunkowych, obrotów za okres sprawozdawczy i narastająco od początku roku obrotowego oraz sald na koniec okresu sprawozdawczego. Obroty tego zestawienia powinny być zgodne z obrotami dziennika lub obrotami zestawienia obrotów dzienników częściowych.

Były główny księgowy wyjaśnił, że system pozwala na wydrukowanie takiego zestawienia w każdym momencie, zestawienia są sporządzane w użytkowanym systemie teleinformatycznym. Jego zdaniem takie zestawienia były sporządzane, ale nie musiały być drukowane. Natomiast obecna główna księgowa wyjaśniła, że w Prokuraturze nie sporządzano takich zestawień obrotów i sald w formie papierowej, a sporządzono zestawienia obrotów i sald tylko w formacie Excel. Sporządzane zestawienia nie zawierały jednak daty ich sporządzenia, oznaczenia jednostki, czy nazwy oprogramowania, wygenerowanego podsumowania, numeru stron.

(akta kontroli tom III str. 731, 740)

Comiesięczne sporządzanie takich zestawień jest ustawowym obowiązkiem jednostki. Ponadto należy zauważyć, że wydruk miesięcznego zestawienia obrotów i sald zapewnia trwałość i wyklucza możliwość wprowadzania nieautoryzowanych zmian. Trwałość oznacza m.in. brak możliwości modyfikacji poprzednio dokonanych zapisów. Zestawienie takie może być też zarchiwizowane (poza systemem finansowo-księgowym) w formie nieedytowalnego (niezmienialnego) pliku, tak aby dało się wiarygodnie odtworzyć salda na poszczególne miesiące.

5. Wydruki komputerowe ksiąg rachunkowych za 2025 r. nie zawierały wskazania użytkowanej wersji oprogramowania zarówno obowiązującej przed zmianą teleinformatycznego systemu finansowo-księgowego, jak i po jego zmianie od lipca 2025 r., co było niezgodne z art. 13 ust. 4 pkt 1 uor.

(akta kontroli tom IV, str. 1059-1066)

Były główny księgowy wyjaśnił, że jego zdaniem na wydruku nie musi być wskazany numer wersji oprogramowania. Natomiast obecna główna księgowa wyjaśniła, że wydruki komputerowe ksiąg rachunkowych nie zawierają wersji oprogramowania. Ponadto wyjaśniła, iż wg oświadczenia przedstawiciela dostawcy oprogramowania, taka informacja została zaprogramowana i będzie uzupełniona w następnej wersji oprogramowania, nad którą prowadzone są prace.

(akta kontroli tom III str. 731, 738)

6. W obowiązującej Polityce rachunkowości nie określono szczegółowych zasad sporządzania sprawozdań budżetowych okresowych i rocznych, które powinny być poprzedzone ostatecznym i trwałym zamknięciem ksiąg rachunkowych w systemie finansowo-księgowym, tj. w zakresie środków budżetowych w cyklu miesięcznym do określonego dnia następnego miesiąca.

Były główny księgowy wyjaśnił, że wynika to z przepisów ogólnych, nie było potrzeby powtarzania tych zasad w Polityce rachunkowości. Natomiast obecna główna księgowa wyjaśniła, że nie określono zasad sporządzania sprawozdań okresowych i rocznych w okresie przejściowym oraz zasad trwałego zapisywania danych w księgach rachunkowych przed sporządzeniem sprawozdania miesięcznego, gdyż zasady sporządzania sprawozdań budżetowych wynikają z rozporządzeń, które określają sposób sporządzania sprawozdań oraz dane, jakie muszą zostać w nich zawarte.

(akta kontroli tom III str. 731, 740)

Prokurator Regionalna wyjaśniła, że przepisy uor nie definiują pojęcia zamknięcia ksiąg rachunkowych za dany miesiąc i prawdopodobnie dlatego brak jest takiego zapisu w Polityce rachunkowości. Wyjaśniła również, że od obecnej głównej księgowej otrzymała informację, że po sporządzeniu sprawozdań budżetowych, żadne zmiany zapisów księgowych nie były dokonywane w poprzednim miesiącu, a konieczne poprawki księgowania dokonywane były jedynie poprzez dokument Polecenie Księgowania w bieżącym miesiącu. Ponadto system księgowy wymusza zamknięcie minionych miesięcy w przypadku otwierania trzeciego kolejnego miesiąca. Ponadto wyjaśniła, że w zaktualizowanej Polityce rachunkowości, zostanie określony termin zamknięcia poszczególnych miesięcy.

(akta kontroli tom IV str. 898-899, 904-905)

W ocenie NIK, instrukcje dotyczące zasad wypełniania poszczególnych sprawozdań faktycznie wynikają z odpowiednich rozporządzeń, jednak w Polityce rachunkowości nie opisano przyjętej zasady, że sporządzanie sprawozdań ma się odbywać na podstawie zapisów księgowych dokonanych w sposób trwały i nie określono dnia zamykania ksiąg rachunkowych w cyklu miesięcznym.

7. W czerwcu 2025 r. w Prokuraturze zmieniono oprogramowanie na nową generację systemu tego samego producenta działającą jednak pod inną nazwą, która od 7 lipca 2025 r. w wersji 1.0.4.0, na podstawie świadectwa podpisanego przez producenta została dopuszczona do użytku i w Prokuraturze faktycznie rozpoczęto jej użytkowanie. Mimo to Prokurator Regionalna nie dokonała zmiany Polityki rachunkowości w części dotyczącej opisu systemu przetwarzania danych - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Natomiast nie włączone do Polityki rachunkowości dokumenty dotyczące opisu nowego, użytkowanego od lipca 2025 r. oprogramowania były datowane na 2020 r. i nie zawierały informacji, której konkretnie wersji dotyczą (numer lub symbolu wersji). Za podjęcie przez byłego głównego księgowego decyzji w sprawie wprowadzenia do użytkowania kolejnej wersji (aktualizacji) programu finansowo-księgowego uznano podpisanie protokołu odbioru potwierdzającego jego dostarczenie, zainstalowanie i uruchomienie modułów oprogramowania oraz zakończenie prac wdrożeniowych wymaganych do korzystania z tych modułów.

Było to niezgodne z art. 10 ust. 2 uor w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor.

Prokurator Regionalna wyjaśniła, że decyzję w sprawie instalacji i wdrożenia nowej wersji oprogramowania podjęła na wniosek dyrektora finansowo-administracyjnego z 21 listopada 2024 r. Decyzja była podstawą do zawarcia umowy z wykonawcą oprogramowania.

W wyjaśnieniach poinformowała także, że wydała już polecenie zaktualizowania Polityki rachunkowości.

Dyrektor finansowo-administracyjny i obecna główna księgowa wyjaśnili, że Prokurator Regionalna nie musiała aktualizować Polityki rachunkowości, bo nie zaszła żadna z przesłanek określonych w obowiązującej Polityce rachunkowości, opisanych w pkt 1 ppkt 5 Polityki rachunkowości, który stanowi m.in., że nie stanowią zmian przyjętych zasad (polityki) rachunkowości zmiany w dokumentacji technicznej stosowanego oprogramowania finansowo-księgowego.

(akta kontroli tom III str. 613, 620-621, 696-697; tom IV str. 901-902, 909, 912-1034)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż w wyniku zmiany oprogramowania finansowo-księgowego na nowe moduły z nowymi licencjami dostępowymi, nie tylko doszło do zmiany dokumentacji technicznej stosowanego w tym zakresie oprogramowania. Dodatkowo żadnym dokumentem wewnątrznie obowiązującym pracowników Prokuratury Regionalnej nie wprowadzono do stosowania ww. nowego/ upgradowanego oprogramowania. Świadectwo dopuszczenia do użytku wystawione przez producenta oprogramowania nie jest takim wewnątrznie obowiązującym dokumentem. Świadectwo takie stanowi bowiem jedynie potwierdzenie, iż dostawca – producent oprogramowania wykonał swoją usługę, tj. dostarczył i skutecznie wdrożył zakupione licencje oraz przeszkolił pracowników w zakresie niezbędnym dla jego prawidłowego użytkowania.

8. W obowiązującej Prokuraturze w 2025 r. Polityce rachunkowości nie opisano metod wyceny wartości niematerialnych i prawnych w przypadku gdy nakłady poniesione na modernizację (ulepszenie) zwiększają ich wartość użytkową w stosunku do wartości pierwotnej, mimo że już od 22 listopada 2024 r., tj. od daty zatwierdzenia wniosku o wyrażenie zgody przez Prokuratora Regionalnego na zakup nowych (upgradowanych) modułów oprogramowania⁵² było wiadome, że Prokuratura będzie go wykorzystywać przy prowadzeniu swojej działalności, a w lipcu 2025 r. rozpoczęto jego użytkowanie. Na skutek nieokreślenia zasad służących do wyceny nowej wartości niematerialnej i prawnej w Prokuraturze Regionalnej nie zastosowano prawidłowych metod wyceny z uwzględnieniem stawek amortyzacyjnych. W art. 3 ust. 1 pkt 14 uor zdefiniowano wartości niematerialne i prawne, które należy rozumieć jako (z zastrzeżeniem pkt 17) nabyte przez jednostkę, zaliczane do aktywów trwałych, prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, przeznaczone do używania na potrzeby jednostki, a w szczególności: autorskie prawa majątkowe, prawa pokrewne, licencje, koncesje, prawa do wynalazków, patentów, znaków towarowych, wzorów użytkowych oraz zdobniczych, know-how. Do wyceny wartości niematerialnych i prawnych stosuje się odpowiednio przepisy art. 31 ust. 2 i art. 32 ust. 1-4 i 6-8 uor.

Prokurator Regionalna wyjaśniła, że zgodnie z treścią art. 16g ust. 13 updog *„Jeżeli środki trwałe uległy ulepszeniu w wyniku przebudowy, rozbudowy, rekonstrukcji, adaptacji lub modernizacji, wartość początkową tych środków, ustaloną zgodnie z ust. 1 i 3-11, powiększa się o sumę wydatków na ich ulepszenie, w tym także o wydatki na nabycie części składowych lub peryferyjnych, których jednostkowa cena nabycia przekracza 10, 0 tys. zł. Środki trwałe uważa się za ulepszone, gdy suma wydatków poniesionych na ich przebudowę, rozbudowę, rekonstrukcję, adaptację lub modernizację w danym roku podatkowym przekracza 10 000 zł i wydatki te powodują wzrost wartości użytkowej w stosunku do wartości z dnia przyjęcia środków trwałych do używania, mierzonej w szczególności okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych za pomocą ulepszonych środków trwałych i kosztami ich eksploatacji”*. Literalna wykładnia art. 16g ust. 13 updog wskazuje, że tylko w odniesieniu do środków trwałych możliwy jest wzrost wartości początkowej w wyniku dokonanego ulepszenia. Zatem nie można uznać, że w wyniku modyfikacji oprogramowania zostanie zwiększona wartość początkowa istniejącej wartości

⁵² Tego samego producenta, lecz o innej nazwie.

niematerialnej i prawnej. Przepisy updop nie przewidują bowiem możliwości ulepszenia tej kategorii składników majątku.

NIK nie kwestionuje obowiązujących zasad dotyczących wyceny i ewidencji ulepszeń WNiP. Jednocześnie zauważa, że zmiana oprogramowania dotyczyła zakupu (instalacji, uruchomienia i wdrożenia) dwóch nowych produktów, tj. modułów oprogramowania wraz z zakupem łącznie pięciu nowych licencji dostępowych do tego oprogramowania. O tym, że są to nowe składniki majątki świadczy również fakt, że konieczna była migracja (przeniesienie/ skopiowanie) danych z modułów oprogramowania użytkowanych poprzednio celem zasilenia nowych. Zwykła aktualizacja lub ulepszenie oprogramowania nie wymagałyby przeprowadzenia takiej operacji. Bez niej dostarczone, zainstalowane uruchomione nowe moduły nie byłyby możliwe do użytkowania zgodnie z ich przeznaczeniem i potrzebami Prokuratury. Ponadto podkreślenia wymaga fakt, że sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych określa ustawa o rachunkowości, a nie ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Z art. 3 ust. 1 pkt 14 uor wynika wprost, że licencje stanowią wartości niematerialne i prawne, stanowią składnik aktywów trwałych, są prawami majątkowymi, nabytymi przez jednostkę, zdatnymi do gospodarczego wykorzystania i, które spełniają łącznie warunki: mają przewidywany okres używania dłuższy niż rok i są wykorzystywane na potrzeby własne. Zakup nowych licencji do nowego oprogramowania powinien być wprowadzony w ewidencji wartości niematerialnych i prawnych jako nowy składnik i amortyzowany według odpowiedniej stawki. Aby składnik mógł zostać wpisany do ewidencji musi zostać poprawnie wyceniony.

(akta kontroli tom IV str. 898, 901-905)

Ocena częściowa

W obszarze prowadzenia rachunkowości, funkcjonujący w Prokuraturze system kontroli zarządczej nie zapewniał prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Wyniki kontroli wskazują na niezachowanie zasady ciągłości bilansowej. W związku z tym, że stwierdzona nieciągłość dotyczy m.in. kont bilansowych, w tym rozrachunkowego, to uniemożliwia ustalenie prawidłowych stanów aktywów i pasywów oraz należności i zobowiązań, stąd nie może stanowić wiarygodnej podstawy sporządzania sprawozdań. Badanie próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych wykazało, iż nie w każdym aspekcie były one prowadzone w sposób rzetelny, co było niezgodne z art. 24 ust 1 i 2 uor. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewskazania podczas dekretacji na dowodach miesiąca, do którego dany dowód powinien zostać ujęty w księgach rachunkowych, czterech przypadków ujęcia w księgach wydatków niezgodnie z obowiązującą analityką i klasyfikacją budżetową, zamieszczenia w księgach niezrozumiałych lub błędnych opisów operacji gospodarczych, a także wskazania niewłaściwych dat operacji i dowodów. Przekazywane w terminie sprawozdania budżetowe były wprawdzie sporządzane na podstawie ewidencji księgowej, zawierającej jednak niezatwierdzone (nietrwałe) zapisy księgowe. Trwałości ksiąg nie zapewniono również w inny przewidziany przepisami sposób, bowiem na koniec każdego okresu sprawozdawczego nie sporządzano zestawień obrotów i sald. Wobec powyższego NIK odstępuje od oceny ksiąg rachunkowych oraz od oceny ww. sprawozdań budżetowych.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Rzetelne określanie potrzeb w celu zwiększenia planowanych limitów wydatków budżetowych stosownie do określonych w przepisach odrębnych kompetencji Prokuratora Regionalnego jako dysponenta II i III st.
2. Precyzyjne formułowanie przez Prokuratora Regionalnego jako dysponenta II st. i III st. uzasadnień w decyzjach w sprawie zmian w budżecie państwa i wnioskach o wydanie decyzji budżetowej.
3. Sporządzanie planu wydatków majątkowych.
4. Klasyfikowanie wydatków Prokuratury Regionalnej zgodnie z faktyczną treścią operacji gospodarczej.
5. Przestrzeganie obowiązków aktualizacji planu zamówień publicznych oraz informowania Prezesa Urzędu o złożonych ofert przy udzielaniu zamówień publicznych.
6. Dokonanie zmiany Polityki rachunkowości uwzględniającej zasady sporządzania sprawozdań budżetowych okresowych i rocznych oraz trwałego zapisu danych w księgach rachunkowych, uszczegółowienie metody wyceny wartości niematerialnych i prawnych oraz dokumentację techniczną aktualnie użytkowanego oprogramowania służącego do prowadzenia ksiąg.
7. Sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych.
8. Sporządzanie zestawienia obrotów i sald na koniec każdego okresu sprawozdawczego.
9. Wprowadzanie do ewidencji księgowej prawidłowych dat operacji i dowodów księgowych oraz zapewnienie zamieszczania na wydrukach z oprogramowania finansowo-księgowego wszystkich wymaganych elementów, w tym m.in. nt. wykorzystywanej wersji oprogramowania.
10. Przestrzeganie obowiązku wskazania na dowodach księgowych miesiąca, do którego dana operacja gospodarcza powinna zostać zakwalifikowana do ujęcia w księgach rachunkowych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁵³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Mazowieckiej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

⁵³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1045, ze zm.). W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

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.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Warszawa, dnia 25 marca 2026 r.

Kontrolerzy

Doradca ekonomiczny

Dorota Winośławska- Mrówka

/podpisano elektronicznie/

Specjalista kontroli państwowej

Dorota Białecka

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu dokonał:
Dyrektor Mazowieckiej Delegatury
w Warszawie

p.o. Dyrektor

Stanisław Jarosz

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Mazowiecka Delegatura

p.o. Dyrektor

Stanisław Jarosz

/podpisano elektronicznie/