



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.001.12.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
<i>Kontroler</i>	Lidia Różycka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98998 z dnia 15 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa ¹ , ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Leszek Bosek, Prezes od dnia 29 stycznia 2016 r. Poprzednio: • od 3 grudnia 2015 r. do 28 stycznia 2016 r. pełniący obowiązki Prezesa Bogdan Artymowicz, • od 8 lipca 2013 r. do 2 grudnia 2015 r. Prezes Bronisław Sitek.

(dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Wprowadzenie

Do zadań Prokuratorii Generalnej należy ochrona praw i interesów Skarbu Państwa, w tym:

- zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi;
- zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych;
- wydawanie opinii prawnych i opiniowanie aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.

W części 74 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami, realizując funkcję ochrony praw i interesów Skarbu Państwa, zadania z zakresu: zastępstwa procesowego oraz działalności opiniodawczej.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych;
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków;
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych;

¹ Dalej także PGSP.

- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych².

Zrealizowane w 2015 r. w części 74 dochody wyniosły 43,0 tys. zł.

Zrealizowane w 2015 r. w części 74 wydatki budżetu państwa wyniosły 29 001,7 tys. zł.

PGSP nie realizowała wydatków z budżetu środków europejskich oraz z dotacji.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.

W wyniku kontroli 19,3% zrealizowanych wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w Planie działalności PGSP na 2015 r. Prezes PGSP, jako kierownik jednostki i dysponent części budżetowej rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 74.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

Ujawniona w toku kontroli NIK nieprawidłowość polegała na sporządzeniu sprawozdań na podstawie niepełnej ewidencji księgowej, tzn. bez trwałych zapisów w dzienniku obrotów dokumentów księgowych za grudzień 2015 r. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷ mówiącego o dokonywaniu zapisów w księgach rachunkowych w sposób trwały.

Nieprawidłowość nie miała wpływu na realizację budżetu w tej części.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetowe dla tej części nie były zaplanowane, podobnie jak w latach poprzednich, z uwagi na ich nieprzewidywalność oraz nadzwyczajny charakter. Plan dochodów budżetowych dla PGSP w kwocie 36,0 tys. zł wprowadzony został ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej ufp.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

zmianie ustawy budżetowej na rok 2015⁸, na podstawie wykonania dochodów za dziesięć miesięcy 2015 r. Zrealizowane dochody wyniosły 43,0 tys. zł i były niższe o 27,4% od wykonanych dochodów z roku 2014. Dochody pozyskano z tytułu: wpływów z różnych dochodów (§0970)⁹, które wyniosły 36,6 tys. zł oraz z tytułu wpływów z różnych opłat (§0690)¹⁰ w kwocie 6,4 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 8-19)

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 74 wystąpiły należności do zapłaty w kwocie 49,3 tys. zł. Dotyczyły one głównie zwrotu kosztów dojazdów w sprawach egzekucyjnych i kosztów zastępstwa procesowego. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 10,1 tys. zł. Zaległości netto¹¹ według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 32,2 tys. zł i były wyższe o 7,7 tys. zł, tj. o 31,4%, od zaległości na koniec 2014 r. Zaległości te stanowiły przedmiot prowadzonych postępowań egzekucyjnych. W 2015 r. nie wystąpiły przypadki przedawnienia oraz zaniechań poboru należności budżetu państwa. Nie dokonywano także umorzeń i odroczeń należności.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 16-17, 20-42, 73-119)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. Planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 w części 74 zaplanowano¹² wydatki budżetu państwa w wysokości 31 037,0 tys. zł, z tego w dziale 750 Administracja publiczna w wysokości 31 035,0 tys. zł oraz w dziale 752 Obrona narodowa 2,0 tys. zł.

Wydatki zrealizowano w wysokości 29 001,7 tys. zł, co stanowi 93,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były wyższe o kwotę 217,4 tys. zł. Większość wydatków wykonano w dziale 750 Administracja publiczna (28 999,9 tys. zł). W dziale 742 Obrona narodowa wydatki w kwocie 1,8 tys. zł zostały poniesione na wynagrodzenia bezosobowe.

Zobowiązania na koniec 2015 r. wyniosły 1 394,3 tys. zł. W porównaniu z rokiem 2014 były wyższe o kwotę 7,5 tys. zł. Wzrost zobowiązań był wynikiem m.in. zwiększenia kwoty na dodatkowe wynagrodzenie roczne i pochodne (24,4 tys. zł). Zmniejszyły się natomiast zobowiązania z tytułu zakupu usług pozostałych, w tym prawniczych (16,7 tys. zł). Na koniec 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 15 627,6¹³ tys. zł i stanowiły 54,0% wydatków ogółem w części 74. W porównaniu do roku poprzedniego, mimo wzrostu zatrudnienia o 8 osób, wydatki w tej grupie pozostały na niezmiennym poziomie (15 548,6 tys. zł).

⁸ Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 wprowadziła zmiany dla części 74, tj. wprowadzono plan dochodów budżetowych w kwocie 36,0 tys. zł. Plan wydatków w dziale 750 zmniejszył się o 700,0 tys. zł (na podst. decyzji Prezesa PGSP z dnia 27 listopada 2015 r. o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych w części 74 budżetu państwa, dział 750, rozdział 75003, paragraf 4300) (Dz. U. z 2015 r., poz. 2195).

⁹ Głównie z tytułu: zwrotów kosztu dojazdów w sprawach egzekucyjnych, odsetek bankowych od depozytów oraz zwrotów składek ZUS z lat ubiegłych.

¹⁰ Zwrot kosztów komorniczych.

¹¹ Upłynął termin ich zapłaty i mogą być przedmiotem egzekucji administracyjnej.

¹² Patrz przypis 8.

¹³ W tym dodatkowe wynagrodzenie roczne w kwocie 1 012,8 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie¹⁴, według Rb-70, wyniosło 182 osoby, z tego trzy osoby zajmowały stanowiska kierownicze, a 179 było zatrudnionych na stanowiskach nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2015 r. wyniosło 7 155,5 zł i było niższe niż w 2014 r. o 291,1 zł, tj. o cztery punkty procentowe.

Wykonanie wydatków w zakresie wynagrodzeń bezosobowych w 2015 r. w części 74 wyniosło 12,3 tys. zł¹⁵, w tym: w dziale 750 Administracja publiczna 10,5 tys. zł, co stanowiło 50,0% planu oraz w dziale 752 Obrona narodowa w kwocie 1,8 tys. zł, (90,0% planu). Kwota ta nie przekroczyła limitu określonego w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r.¹⁶ o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej. Z §4170 wynagrodzenia bezosobowe finansowano przede wszystkim wynagrodzenia osób prowadzących specjalistyczne wykłady dla radców PGSP i pozostałych pracowników. Niższe niż zaplanowano wykonanie wydatków wynikało z trudności w pozyskaniu wykładowców do prowadzenia wykładów specjalistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 120-121, 126-134, 476-589, 664-724, 865-866, 885)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 74 w 2015 r. zaplanowano w kwocie 30 785,6 tys. zł i zrealizowano w 93,4%, tj. w kwocie 28 767,7 tys. zł, co stanowiło 99,2% ogółu wydatków.

W grupie wydatków bieżących w dziale 750 Administracja publiczna (28 766,0 tys. zł) dominowały wynagrodzenia (wraz z pochodnymi), które wyniosły 18 724,6 tys. zł (co stanowiło 65,1% wydatków bieżących ogółem) oraz pozostałe wydatki bieżące w kwocie 10 041,4 tys. zł (34,9%), w tym 3 686,4 tys. zł przeznaczono na zakup usług prawniczych, świadczonych na podstawie art. 17 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa¹⁷.

Największe kwoty, podobnie jak w roku poprzednim, wydatkowano w trzech paragrafach klasyfikacji budżetowej, tj. w: §4010 wynagrodzenia osobowe pracowników 14 614,8 tys. zł, §4300 zakup usług pozostałych 5 987,6 tys. zł i §4400 opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe 2 665,6 tys. zł. Znaczące pozycje stanowiły również wydatki poniesione w §4210 na zakup materiałów i wyposażenia (922,5 tys. zł, co oznacza wzrost w stosunku do 2014 r. o 197,0 tys. zł). Wydatki poniesiono na wymianę wyeksploatowanego sprzętu komputerowego oraz zakup oprogramowania i licencji¹⁸. W §4410 na podróże służbowe krajowe wydatkowano 453,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-19, 121, 693-696, 780-784, 819-861, 894-904)

Wydatki majątkowe zaplanowano na kwotę 223,8 tys. zł¹⁹. Wydatkowano kwotę 208,6 tys. zł (93,2% planu po zmianach), zgodnie z przeznaczeniem, na zakup:

¹⁴ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

¹⁵ W 2015 r. zawarto 2 umowy zlecenia i 1 umowę o dzieło oraz 6 umów o przeniesienie autorskich praw majątkowych, które dotyczyły przygotowania i przeprowadzenia wykładów dla pracowników.

¹⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1877.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1150 ze zm.

¹⁸ Co skutkowało m.in. spadkiem wydatków na naprawę i remonty w §4270 o kwotę 20,5 tys. zł.

¹⁹ W ustawie budżetowej na 2015 r. zaplanowano 36,0 tys. zł, następnie decyzją Prezesa Prokuraturii Generalnej SP z dnia 30 czerwca 2015 r. dokonano zmiany w planie finansowym PGSP na 2015 r., która polegała na przesunięciu z usług pozostałych na wydatki majątkowe kwoty 95,1 tys. zł, celem zakupu nowego programu komputerowego do obsługi kancelarii oraz dwóch licencji MS SOL Server Standard. Zmianę motywowano usprawnieniem bieżącej pracy Urzędu oraz lepszym dostosowaniem do potrzeb e-administracji. W związku z wycofaniem się kontrahenta z opracowania i wdrożenia programu komputerowego do obsługi kancelarii PGSP, decyzją Prezesa PGSP z dnia 30 lipca 2015 r. przesunięto niewykorzystane środki na realizację dwóch zadań, tj. zakupu urządzeń wielofunkcyjnych oraz laptopów. Następnie decyzją Prezesa PGSP z dnia 17 listopada 2015 r. przesunięto środki w planie finansowym w

przełączników sieciowych (34,7 tys. zł), urządzeń wielofunkcyjnych (97,9 tys. zł), laptopów (36,4 tys. zł), programu do obsługi biblioteki (12,6 tys. zł), serwera/macierzy do przechowywania kopii bezpieczeństwa (27,0 tys. zł). Wydatki te prawidłowo zakwalifikowano do §6060 wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych i ujęto w rzeczowym planie wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 16, 121, 135-174, 207-208, 220-249, 476-589, 780-784, 867-882, 894-904)

Zaplanowane w 2015 r. w kwocie 27,5 tys. zł wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały wykonane w kwocie 25,4 tys. zł (92,2% planu). Wzrost wydatków o 45,3% w stosunku do roku 2014 był spowodowany zwiększeniem liczby zrefundowanych kosztów zakupu szkielek korekcyjnych w związku z pracą na stanowiskach z monitorami ekranowymi dla pracowników PGSP. Wszystkie należne świadczenia na rzecz osób fizycznych przysługujące w roku 2015 zostały wypłacone.

(dowód: akta kontroli str. 10-19, 121, 209--219, 780)

Szczegółowym badaniem objęto realizację 19,3% ogółu wydatków PGSP. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²⁰) spośród 16 414 zapisów księgowych o łącznej wartości 65 365,7 tys. zł. Badaniem objęto 70 zapisów księgowych na kwotę ogółem 5 585,4 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych trzech zapisów na kwotę 101,1 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych sześćdziesięciu siedmiu zapisów na kwotę 5 484,3 tys. zł. Do badania włączono także dwa wydatki dobrane celowo w łącznej wysokości 30,3 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W próbie wydatków, badanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Szczegółowemu badaniu poddano wszystkie (cztery) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 627,6 tys. zł, przy czym dwa dotyczyły realizacji usług w 2016 r.

W wyniku analizy postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych:

1. W trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 322,7 tys. zł, tj.
 - „Dostawa zestawów komputerów stacjonarnych” na kwotę 223,6 tys. zł,
 - „Świadczenie usług pocztowych w kraju i zagranicą na rzecz PGSP w 2016 r. – usługi nadawania przesyłek pocztowych, których nadanie nie jest wymagane w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1529 ze zm.)” na kwotę 99,2 tys. zł.

wysokości 92,7 tys. zł z paragrafu na usługi pozostałe na wydatki majątkowe – z przeznaczeniem na zakup: nowego programu komputerowego do obsługi biblioteki (12,7 tys. zł), urządzeń wielofunkcyjnych (40,0 tys. zł) oraz zakup serwera/macierzy (40,0 tys. zł) do przechowywania kopii zapasowych.

²⁰ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, zwana dalej pzp.

2. W trybie zamówienia z wolnej ręki na łączną kwotę 304,9 tys. zł, tj.

- „Zakup nowych licencji LEX” na kwotę 121,9 tys. zł,
- „Świadczenie usług pocztowych na rzecz PGSP w 2016 r., których nadanie jest wymagane wyłącznie w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe” na kwotę 182,9 tys. zł,

nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy pzp mających wpływ na wynik postępowań.

Rozdzielenie zamówienia dotyczącego świadczenia usług pocztowych na dwa odrębne postępowania przeprowadzone w różnych trybach wynikało ze stosowania dwóch rodzajów przesyłek pocztowych²². Zamówienie w trybie z wolnej ręki na świadczenie usług pocztowych udzielone Poczcie Polskiej S.A. dotyczyło korespondencji, w stosunku do której konieczne jest zapewnienie skutku, o którym mowa w art. 165 §2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego²³ oraz innych ustaw, tym samym przesyłki mają być nadawane w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe. W przypadku pozostałej korespondencji przeprowadzono postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 43-72, 121-125, 135-208, 229-475, 863-864, 885-886, 894-904-907)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Plan PGSP na 2015 r. obejmował wydatki w układzie klasyfikacji budżetowej i w układzie zadaniowym, uwzględniając założenia przyjęte do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Zaplanowane wydatki dotyczyły zadania „Zastępstwo procesowe oraz działalność opiniodawcza i legislacyjna”, realizowanego w ramach funkcji ochrona praw i interesów Skarbu Państwa zgodnie z ustawą o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Do pomiaru stopnia realizacji celu zastosowano miernik pn. „Liczba spraw zakończonych prawomocnie minus liczba spraw przegranych z powodów błędów formalnych radców PGSP do liczby spraw zakończonych prawomocnie (w %)", który wyniósł 100% wobec zakładanych 99%.

PGSP dokonywała wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, przestrzegając zasady gospodarności, oraz zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zastępstwo procesowe Skarbu Państwa²⁴ przed Sądem Najwyższym²⁵, sądami powszechnymi i wojskowymi, polubownymi, zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych, a także wydawanie opinii prawnych oraz opiniowanie aktów normatywnych. W 2015 r. w PGSP zarejestrowano 3 641 spraw sądowych, z tego 238 przed SN i 3 403 przed sądami powszechnymi i polubownymi. Zmniejszeniu o 9,2% (o 371 spraw) uległa liczba nowych spraw w stosunku do roku 2014²⁶. W 2015 r. zakończono 4 024 spraw sądowych, czyli więcej niż w 2014 r. (3 698) o 8,8%.

PGSP wygrała:

²² Ze względu na specyfikę zadań wykonywanych przez PGSP.

²³ Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

²⁴ Dalej SP.

²⁵ Dalej SN.

²⁶ Liczba zarejestrowanych nowych spraw w 2014 r. wyniosła 4 012.

- 2 190 spraw skierowanych przeciwko SP (wobec 132 przegranych), a suma roszczeń oddalonych od SP wyniosła 2 093 160,5 tys. zł,
- 266 spraw z powództwa SP (wobec 44 przegranych), a suma roszczeń zasądzonych na rzecz SP wyniosła 103 236,5 tys. zł.

W 2015 r. do PGSP zostało złożonych 26 wniosków o wydanie opinii prawnych. PGSP wydała 14 opinii prawnych, w 4 sprawach odmówiono sporządzenia opinii, w pozostałych przypadkach zakończono sprawy w inny sposób²⁷ lub sprawy te na dzień 31 grudnia 2015 r. pozostawały w toku.

Do PGSP w 2015 r. wpłynęło 690 wniosków o opinie legislacyjne do projektów dokumentów rządowych²⁸, co stanowiło wzrost w porównaniu do roku 2014 o 6,9% (645 wniosków).

(dowód: akta kontroli str.13-14, 509-540, 588-589, 731-779, 819-861, 892-904, 908-1005)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetowych w układzie zadaniowym i efektów rzeczowych prowadzonej działalności nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa:

- 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),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (w zakresie styczeń-listopad) oraz z dokumentami księgowymi zaakceptowanymi za miesiąc grudzień 2015 r.

PGSP w dniu 9 marca 2016 r. złożyła korektę sprawozdania rocznego Rb-28 oraz Rb-BZ1. Przyczyną złożenia korekty był wpływ faktur dotyczących roku 2015, zmieniających pierwotnie ustalone zobowiązania.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 43,0 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane w kwocie 29 001,7 tys. zł były zgodne z kwotą ujętą w sprawozdaniu Rb-28. Zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy Narodowego Banku Polskiego.

Kwota dochodów wykonanych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 oraz wydatków wykonanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z zapisem na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki”. Ewidencja analityczna dochodów i wydatków

²⁷ Wnioskodawca cofnął wniosek bądź go nie uzupełnił mimo wezwania, PGSP podjęła inne czynności w porozumieniu z wnioskodawcą.

²⁸ Opiniowane projekty dokumentów to m.in.: rozporządzenia ministra, ustawy, rozporządzenia Rady Ministrów, uchwały.

budżetowych uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota należności ogółem w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N (0,0 zł) wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240 „Pozostałe rozrachunki”.

W PGSP w 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Dane wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 były zgodne z obrotami po stronie DT konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”. Sprawozdanie Rb-BZ1 przekazywało prawdziwy i rzetelny obraz realizacji zadań ustanowionych w układzie zadaniowym budżetu, a także wiarygodne wartości końcowe mierników.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo²⁹ i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Prezes PGSP, dysponent części 74 budżetu państwa, pełniący jednocześnie funkcję dysponenta III stopnia, prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, w tym realizacją procedur, dokonywaniem wydatków zgodnie z planowanym przeznaczeniem, prawidłowością wykorzystania środków finansowych, według zasad określonych w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰

(dowód: akta kontroli str. 308-397, 476-862, 867-904)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono nieprawidłowość polegającą na sporządzeniu rocznych sprawozdań budżetowych Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-BZ1³¹ (sporządzone w dniu 2 lutego 2016 r.) oraz sprawozdań kwartalnych za IV kwartał Rb-N i Rb-Z (sporządzone w dniu 15 lutego 2016 r.) w oparciu o dane niezapisane trwale³², tj. dokumenty księgowe wprowadzone do rejestrów - zaakceptowane³³, czyli zablokowane na zmiany, jednak niezatwierdzone, czyli niezapisane w dzienniku obrotów, o czym świadczy otrzymany dziennik księgowy, gdzie zapisy kończą się na datach z listopada 2015 r. Ostateczne zatwierdzenie dokumentów księgowych (zapis trwały) nastąpiło w dniu 31 marca 2016 r.

Stanowi to naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zgodnie z którym zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, co w konsekwencji prowadziło do naruszenia §9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, §2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz §10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, zgodnie z którymi kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (ksiąg rachunkowych) jednostki. Wynika z tego, że informacje przekazywane w sprawozdaniach powinny

²⁹ Tj. odpowiednio 15 stycznia i 2 lutego 2016 r.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³¹ Sporządzono korektę Rb-28 oraz korektę Rb-BZ1 w dniu 10 marca 2016 r., również przed dokonaniem trwałego zapisu w dzienniku obrotów.

³² Bez zapisu w dzienniku obrotów.

³³ Zgodnie z instrukcją do programu finansowo-księgowego akceptacja może być wycofana, a dane zmienione. Akceptacja dokumentów księgowych nie powoduje trwałego zapisu w dzienniku obrotów.

być sporządzone na podstawie danych zaksięgowanych, tj. zatwierdzonych, bez możliwości dokonania zmiany w zapisie księgowym.

Główna Księgowa³⁴ w piśmie z dnia 30 marca 2016 r.³⁵ wyjaśniła, iż „Brak zapisów księgowych w księdze głównej za miesiąc grudzień 2015 r. spowodowany jest tym, że dokumenty księgowe dotyczące miesiąca grudnia są zaakceptowane, a niezatwierdzone, co wynika z tego, że księgi rachunkowe zamyka się nie później, niż w ciągu 3 miesięcy od dnia kończącego rok obrotowy – art. 12 ust. 1 uor”. W piśmie z dnia 30 marca 2016 r.³⁶ wyjaśniła również, że program finansowo-księgowy używany przez PGSP umożliwia zatwierdzenie wprowadzonych dokumentów księgowych bez konieczności zamknięcia okresu księgowego. Jest to tzw. akceptacja.

NIK nie podziela tej argumentacji, ponieważ trwałe zapisanie dokumentów nie jest tożsame z operacją zamknięcia okresu księgowego. Wszystkie dokumenty księgowe powinny być trwałe zapisane (zatwierdzone) na dzień sporządzenia sprawozdań, bez zamknięcia okresu księgowego, który zamyka się zgodnie z art. 12 ust. 2 ww. ustawy. Sama zaś akceptacja dokumentu księgowego jest operacją odwracalną i nie przenosi zapisów do dziennika obrotów³⁷, a więc nie spełnia wymogów zapisu trwałego w myśl zapisów ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 122, 653-656, 660-661, 664-722, 725-726, 728-729, 731-735, 863-864, 883-888, 905)

V. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnioskuje o:

- sporządzanie sprawozdań na podstawie trwałych zapisów księgowych, spełniających wymogi art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁴ Główna Księgowa przyjęła m.in. obowiązki i odpowiedzialność za prowadzenie rachunkowości jednostki, w tym w szczególności prowadzenie ksiąg rachunkowych PGSP, w dniu 30 kwietnia 2009 r. na podstawie odrębnego upoważnienia.

³⁵ Znak BGB/W/137/16.

³⁶ Znak BGB/W/136/16.

³⁷ Zgodnie z instrukcją obsługi programu finansowo-księgowego.

³⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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.

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2016 r.

Kontroler
Lidia Różycka
st. inspektor kp.

/-/
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

/-/
.....
podpis