



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.001.10.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 74 - Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
Jednostka kontrolowana	Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej ¹ ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Bosek, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, od dnia 29 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-6, 9)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontrolerzy	Agnieszka Mrozik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/27/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. Jan Szczerba, doradca prawny, legitymacja nr 18435. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 74 – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wykonywaniem budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu dochodów oraz stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,

¹ Dalej: PGRP lub Prokuratoria Generalna.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077. Dalej: *ufp*.

- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa kontrola wybranej próby wydatków,
- kontrola wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Działalność PGRP reguluje *ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*⁴. Do zakresu działania PGRP należy m.in. wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym oraz zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych.

Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. nowych przepisów⁵ znacząco rozszerzyło zakres kompetencji Prokuraturii Generalnej, m.in. o:

- zastępstwo państwowych osób prawnych oraz podmiotów z udziałem państwowych osób prawnych,
- obligatoryjne opiniowanie czynności prawnych Skarbu Państwa o wartości przekraczającej kwotę 100 mln zł,
- przejęcie przez Prezesa Prokuraturii Generalnej części kompetencji dotychczas wykonywanych przez ministra ds. Skarbu Państwa w zakresie nadzoru nad mieniem Skarbu Państwa.

Działalność PGRP finansowana była w ramach części 74 budżetu państwa, której dysponentem był Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. W części tej nie ustanowiono dysponentów budżetu niższych stopni, nie było też jednostek podległych.

W ustawie budżetowej na rok 2017 w części 74 – PGRP nie zaplanowano dochodów budżetowych z uwagi na ich ówczesną nieprzewidywalność oraz nadzwyczajny charakter⁶. Wykonanie dochodów wynosiło 10 157,5 tys. zł, co stanowiło 0,003 % łącznych dochodów budżetu państwa (350 055 080,2 tys. zł). Limit wydatków w tej części, wynoszący po zmianach 45 533,0 tys. zł, wykorzystany został w kwocie 41 731,6 tys. zł, stanowiącej 0,011% łącznych wydatków budżetu państwa (374 471 817,7 tys. zł).

⁴ Dz. U. poz. 2261.

⁵ *Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, *ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym* (Dz.U. poz. 2259) oraz *ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym* (Dz.U. poz. 2260).

⁶ W czasie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2017 nie obowiązywała jeszcze *ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* oraz stosowne rozporządzenia wykonawcze regulujące wysokość opłat za usługi prawne świadczone przez PGRP, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy PGRP.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 74 – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Analiza dochodów budżetowych osiągniętych w 2017 r. w porównaniu z 2016 r. wykazała znaczący ich wzrost (10 157,5 tys. zł w roku 2017 wobec 37,9 tys. zł w roku 2016).

Najwyższe dochody uzyskane zostały w następujących paragrafach:

- § 069 – *Wpływy z różnych opłat* – wynosiły 9 674,8 tys. zł (w roku 2016 wynosiły 6,8 tys. zł) co stanowiło ponad 1400 krotny wzrost w roku 2017 w stosunku do 2016 r. osiągniętych dochodów z tytułu rocznej opłaty abonamentowej⁸ za wykonywanie zastępstwa oraz wydawanie opinii prawnych z tytułu opłaty za wykonywanie zastępstwa osoby zastępowanej oraz opłaty za sporządzanie opinii prawnej na zlecenie osoby zastępowanej. Dochody osiągnięte w tym paragrafie stanowiły 95% całości dochodów PGRP w roku 2017,
- § 063 – *Wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego*⁹ – wynosiły 446,9 tys. zł,
- § 064 – *Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień* – wynosiły 10,2 tys. zł. W tym paragrafie w 2017 r. ewidencjonowane były także zwroty z rozliczeń komorniczych, które do końca 2016 r. ujmowane były w § 069 – wpływy z różnych opłat.

W związku z rozszerzeniem kompetencji Prokuratury Generalnej RP, ustanowione zostały nowe źródła dochodów budżetowych w części 74, których nie było w roku 2016 tj.: § 063, § 064.

(dowód: akta kontroli str. 16, 18, 27, 36, 191-192, 294-317)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 674,5 tys. zł i były wyższe o 633,8 tys. zł (o 1657%) niż na koniec 2016 r. (40,7 tys. zł). Zaległości wyniosły 672,1 tys. zł i były wyższe o 631,4 tys. zł (o 1657%) niż w 2016 r. Zaległości wynikały z nieuiszczenia przez dłużników w terminie opłaty abonamentowej oraz z przypisania należności na podstawie prawomocnych wyroków sądowych, w których na rzecz Skarbu Państwa –

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

⁸ § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 938, ze zm.) – roczna opłata abonamentowa określona rozporządzeniem to kwota, jaką osoba zastępowana uiszcza na rzecz Skarbu Państwa (Prokuraturze Generalnej) za wykonywanie zastępstwa oraz za wydawanie opinii prawnych za rok kalendarzowy.

⁹ §1 pkt. 2 lit. g rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 2294).

Prokuraturii Generalnej RP zasądzono koszty zastępstwa postępowania sądowego. Działania windykacyjne były prowadzone poprzez wezwanie dłużnika do zapłaty zasądanego świadczenia, a w przypadku braku wpłaty w terminie – wystąpienie do sądu o nadanie klauzuli wykonalności na rzecz Skarbu Państwa. Należności przypisane na podstawie faktur VAT lub not obciążeniowych dotyczyły 16 podmiotów, windykowane były poprzez wezwanie do zapłaty wraz z kwotą odsetek ustawowych za opóźnienie. Dwa podmioty uregulowały swoje zobowiązania. W przypadku 10 podmiotów, w związku z brakiem wpłat, ich sprawy zostały w pierwszym kwartale 2018 r. przekazane do Departamentu Osób Prawnych III PGRP w celu wszczęcia egzekucji bądź wydania opinii o ewentualnym umorzeniu lub rozłożeniu na raty. Pozostałe cztery podmioty dokonały zapłaty należności głównej i zostały zobowiązane do zapłaty kwoty odsetek ustawowych.

Największa kwota zaległości w wysokości 562,0 tys. zł wystąpiła w § 063 – *Wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego*. Zaległości zapisane w paragrafach § 063, § 069, § 092, § 094, § 097 pochodzą od 407 podmiotów (dłużników). Najwyższa kwota należności według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiła do 10 tys. zł i dotyczyła jednego podmiotu.

(dowód: akta kontroli str. 37-38, 294-317)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Zgodnie z ustawą budżetową limit wydatków w części 74 – PGRP ustalony został na 34 365,0 tys. zł. W ciągu roku, na mocy trzech decyzji Ministra Finansów, kwota ta została zwiększona z rezerw celowych łącznie o 11 168,0 tys. zł (32,5%), do ostatecznej wysokości 45 533,0 tys. zł. Faktyczne wydatki wyniosły 41 731,6 tys. zł, tj. 91,7% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 wydatki były wyższe o 9 630,0 tys. zł, tj. o 30,0%.

Ze środków pochodzących z rezerw celowych wydanych zostało łącznie 10 812,0 tys. zł (97%), a pozostałą kwotę zwrócono. Ze środków tych sfinansowano wydatki jednostki wynikające z nowych zadań Prokuraturii Generalnej, w tym na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) oraz wyposażenie stanowisk pracy i zapewnienie bieżącej obsługi wykonywanych zadań w związku z przeniesieniem do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej 19 pracowników ze zlikwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa.

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych dominowały wydatki bieżące jednostek budżetowych – 99,4% całości wydatków (41 467,80 tys. zł¹⁰). Wydatki majątkowe (236,7 tys. zł) stanowiły 0,6% łącznych wydatków, a świadczenia na rzecz osób fizycznych (27,0 tys. zł) – 0,06% łącznych wydatków w części 74.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 4 595,59 tys. zł, tj. 11,0% wydatków ogółem, udokumentowanych 44 dowodami księgowymi, z których jeden dotyczył wydatków majątkowych o wartości 12,7 tys. zł. Próba do badań została wylosowana metoda monetarną¹¹. Wyniki kontroli nie wykazały nieprawidłowości. Zbadane wydatki dokonane zostały w sposób celowy,

¹⁰ Z kwoty 41 467,80 tys. zł wydatki bieżące związane z wynagrodzeniem osobowym pracowników wyniosły 25 679,19 tys. zł (61,9% wydatków bieżących).

¹¹ Metoda monetarna polega na losowaniu operacji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości transakcji.

zgodnie z planem finansowym oraz obowiązującymi przepisami, na zakupy dóbr i usług służących realizacji celów jednostki. Zostały one rzetelnie udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 16, 20-21, 24-25, 30-35, 55, 67-70, 186-290, 318-545)

W powyższej próbie wydatki w wysokości 185,1 tys. zł (4,03%) zbadano także pod kątem prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*¹², nie stwierdzając nieprawidłowości.

Szczegółową analizą objęto jedno zamówienie publiczne o wartości 350 tys. zł, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na „Dostawę zestawów komputerowych i laptopów”. Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy *pzp*. Zamówienie zostało zrealizowane w wyznaczonym terminie, zgodnie z zawartą umową, płatność została uregulowana w całości w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 139-155, 720-827)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego w 2017 r. wynosiło 9 022,47 zł i było wyższe o 1 166,22 zł (o 14,8%) w porównaniu do roku 2016 r. (7 856,25 zł).

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w PGRP w 2017 r. było wyższe niż w 2016 r. o 60 osób. Wzrost przeciętnego zatrudnienia wynikał z konieczności realizacji nowych zadań wynikających z rozszerzonego zakresu kompetencji Prokuratury Generalnej.

(dowód: akta kontroli str. 291-293, 546-551)

Zobowiązania budżetu państwa w części 74 – PGRP na koniec 2017 r., w całości niewymagalne, wyniosły 2 026,7 tys. zł i były wyższe o 15,0% (264,7 tys. zł) od kwoty zobowiązań na koniec 2016 r. (1 762,0 tys. zł). Powstały one głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2017 r. (1 584,9 tys. zł) oraz naliczonych składek na ubezpieczenia społeczne, płatnych w styczniu 2018 r. (272,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

PGRP wykonywała budżet państwa w układzie zadaniowym w ramach funkcji Nr 5 – *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa*, zadania 5.1 *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa i ochrona interesów Skarbu Państwa* oraz podzadanie 5.1.4 *Wykonywanie zastępstwa procesowego* wyszczególniającego dwa działania:

5.1.4.1 *Zastępstwo Procesowe Skarbu Państwa przed sądami, trybunałami i innymi organizacjami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych,*

5.1.4.2 *Zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi.*

Celem określonym dla realizacji wymienionych podzadań była ochrona praw i interesów Skarbu Państwa w ramach postępowań prowadzonych przez PGRP. Jako miernik wyznaczono liczbę spraw zakończonych prawomocnie minus liczba spraw przegranych z powodu błędów formalnych radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa do liczby spraw zakończonych prawomocnie (w %). Planowany w 2017 r. miernik został osiągnięty we wszystkich podzadaniach na poziomie 100%.

Wydatki poniesione w 2017 r. (w kwocie 41 733,7 tys. zł) stanowiły 130% wydatków poniesionych w 2016 r. (w kwocie 32 103,4 tys. zł). Wzrost wydatków wynikał

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm. Dalej: *pzp*.

z realizacji nowych zadań, które otrzymała Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej w związku z nowelizacją ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Plan finansowy wydatków na rok 2017 dla działania 5.1.4.1 przewidywał kwotę 4 252 328,38 zł, czyli kwotę na poziomie wydatków z roku poprzedniego (2016). Niskie wykonanie na poziomie 36% w tym działaniu wynika z przejęcia przez Prokuratorię Generalną RP do samodzielnego prowadzenia ośmiu nowych postępowań arbitrażowych oraz pięciu postępowań toczących się przed zagranicznymi sądami powszechnymi i rezygnacja ze współpracy z jedną kancelarią.

Wydatki poniesione w 2017 r. dla działania 5.1.4.2 wynosiły 39 945,5 zł i stanowiły 147% wydatków poniesionych w 2016 r. Wzrost wysokości wydatków wynikał z realizacji zadań, które otrzymała Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

Monitoring mierników prowadzony był poprzez okresowe oceny wykonania budżetu w układzie zadaniowym, na podstawie informacji pochodzących m.in. z ewidencji księgowej oraz informacji komórek organizacyjnych właściwych merytorycznie do realizacji działań objętych miernikami.

Prezes PGRP, w ramach obowiązków wynikających z art. 175 ust. 1 pkt 4 *ufp*, dokonywał analizy wykonania budżetu oraz kosztów i zadań, jakie powinny być wykonywane w związku z działalnością statutową Prokuraturii Generalnej. Udokumentowaniem prowadzonego nadzoru był protokół z przebiegu posiedzenia Grupy Koordynującej Budżet Zadaniowy, której przewodniczył wiceprezes PGRP.

(dowód: akta kontroli str. 158-185, 552-565)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 74 – Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej:

- 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) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(dowód: akta kontroli str. 3-65)

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu państwa w części 74 – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VII. 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.

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i
Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

Kontrolerzy
Agnieszka Mrozik
główny specjalista kontroli państwowej

/-/

/-/

Jan Szczerba
doradca prawny

/-/