



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Marian Cichosz

KPB – 4100-001-05/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
uwzględniający postanowienia uchwały Nr 28/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 maja 2014 r.
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Zbigniew Włodarczyk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87639 z dnia 7 stycznia 2014 r., 2. Mariusz Perzyna, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87640 z dnia 7 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Prokuratura Generalna, ul. Rakowiecka 26/30, 02-528 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Seremet, Prokurator Generalny (dowód: akta kontroli str. 1291-1292)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 88 - Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Prokuraturze Generalnej (PG). Na ocenę ogólną złożyły się pozytywne oceny częściowe w badanych obszarach, obejmujących realizację wydatków budżetu państwa i wydatków budżetu środków europejskich oraz sprawozdawczość i wiarygodność ksiąg rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zgłoszone przez dysponenta części 88 do ujęcia w ustawie budżetowej na 2013 r.² wydatki budżetu państwa zostały zaplanowane oszczędnie, a dokonywane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 1.824.609,2 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na realizację zadania *Strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw przez prokuraturę*. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 140,8 tys. zł, tj. 3,2% planu po zmianach. Poniesiono je na realizację dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Badanie w PG (dysponencie III stopnia) 23,4% wydatków budżetu państwa i 70,9% wydatków z budżetu środków europejskich zrealizowanych w części 88 wykazało, że wykorzystano je na zadania służące celom jednostek lub wynikających z porozumień i umów na dofinansowania projektów.

Prokurator Generalny sprawował określony w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 88. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne, o czym świadczy ujawniona w trakcie kontroli, nieprawidłowość⁴, polegająca na odstąpieniu od dokonania zmian w planie finansowym

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

² Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

³ Ustawa o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

⁴ Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość nie przekroczyła ustalonych progów istotności, skutkujących koniecznością obniżenia oceny ogólnej.

budżetu środków europejskich i od blokady środków, pomimo nadmiaru zaplanowanych środków, w łącznej kwocie 3.689,2 tys. zł, stanowiącej 82,7% planu wydatków z budżetu środków europejskich, co uniemożliwiało ich efektywne wykorzystanie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, a także kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania PG (dysponenta III stopnia) sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach. Pokazują one prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków (w tym w podziale na poszczególne zadania), a także należności i zobowiązań w 2013 r. Roczne zbiorcze sprawozdania zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych i terminowo przekazane do Ministra Finansów i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2013 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 88 - Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej dochody budżetu państwa w części 88 zostały zaplanowane w kwocie 19.043 tys. zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej⁵ planowana kwota dochodów została zwiększona o 72 tys. zł, do kwoty 19.115 tys. zł. Dochody zrealizowano w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości, rozdziale 75505 - Jednostki powszechne prokuratury, w kwocie 20.824,5 tys. zł, tj. o 8,9% wyższej od planowanej. Osiągnięto je głównie z tytułu spłat pożyczek (wraz z odsetkami) udzielonych prokuratorom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych (15.416,8 tys. zł), wpływów z różnych dochodów⁶ (1.056,1 tys. zł) i opłat⁷ (804,1 tys. zł) oraz dochodów z najmu i dzierżawy (478,3 tys. zł). Niższe od planowanych dochody uzyskano z wpływów z usług (o 4,5%) oraz pozostałych odsetek (3,2%). Wszystkie pozostałe wpływy zrealizowano w wysokości wyższej od planowanej (od 4,1% do 1.401,2%⁸), co wynikało z wystąpienia zdarzeń, których nie można było przewidzieć na etapie planowania⁹.

Dochody PG (dysponenta III stopnia) wyniosły 203,9 tys. zł tj. 170 % planu i stanowiły 0,9% dochodów w części 88.

(dowód: akta kontroli str. 20-54, 392-395, 413, 943-944)

Na koniec 2013 r. w części 88 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 428,7 tys. zł, z czego zaległości stanowiły 376,2 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były niższe o 41,7 tys. zł (tj. o 8,8%), a zaległości wyższe o 20,0 tys. zł (tj. o 5,6%). Zaległości powstałe w Prokuraturze Generalnej (0,7 tys. zł) oraz podległych jej jednostkach organizacyjnych (375,5 tys. zł) dotyczyły głównie należności z różnych dochodów

⁵ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

⁶ M.in. z tytułu: odszkodowań za utracone lub uszkodzone mienie, odszkodowań Poczty Polskiej SA za niewykonanie usług oraz przypadku poręczenia majątkowego, zwrotu nadpłaconych składek PFRON i składek na Fundusz Pracy.

⁷ Dochody z tego tytułu dotyczyły głównie opłat pobieranych za wydanie kserokopii dokumentów z akt prowadzonych przez prokuratury postępowań.

⁸ Grzywny i inne kary pobierane od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

⁹ Np. wpływów z tytułu wcześniejszych (jednorazowych) spłat wieloletnich pożyczek mieszkaniowych (754,9 tys. zł), odszkodowań oraz kar umownych (442,4 tys. zł), sprzedaży zbędnych składników majątkowych (136,9 tys. zł).

(140,9 tys. zł)¹⁰, a także z tytułu niespłaconych pożyczek prokuratorów, z którymi rozwiązano albo wygaszono stosunek służbowy w sposób, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze¹¹ (114,5 tys. zł). W jednostkach organizacyjnych prokuratury należności na łączną kwotę 5,6 tys. zł zostały umorzone¹², a na raty rozłożono należności w ogólnej wysokości 34,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 402, 472-482, 692, 694-708, 942-943, 945-952)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej należności i dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1 Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu państwa w części 88 zostały zaplanowane w wysokości 1.824.687,0 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu wyniosły 1.814.948,0 tys. zł, tj. 97,5% kwoty ostatecznie ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Prokurator Generalny opracowując materiały do projektu ustawy budżetowej, kierując się przyznaną przez Ministra Finansów kwotą limitu wydatków uwzględnił konieczność zabezpieczenia, w stosunku do planu roku 2012, dodatkowych środków na: uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku (22.931 tys. zł), wydatki na podwyższenie wynagrodzenia wynagrodzeń grupy orzeczniczej (65.866 tys. zł). Wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 26.850 tys. zł tj. 100% ustawy budżetowej na 2012 r. Na etapie zatwierdzania ustawy budżetowej zgodnie z wnioskami Prokuratora Generalnego, zwiększony został plan wydatków w rozdziale 75505 o kwotę 9.739,0 tys. zł, m.in. uwzględniono w tych wydatkach pokrycie kosztów przeprowadzki, modernizacji i wyposażenia nowej siedziby PG (5.000,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 102-113, 337-389, 405-406, 689-692)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 1.275,0 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały

- ze zwiększenia planu wydatków środkami z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 3.735,0 tys. zł, przeznaczonymi na dofinansowanie wydatków na ubezpieczenia społeczne pracowników powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratur w związku z podniesieniem składki rentowej. Środki te wykorzystano w 100% w jednostkach organizacyjnych prokuratury;
- ze zwiększenia planu wydatków środkami z rezerwy ogólnej w wysokości 540,0 tys. zł, na pokrycie kosztów wykonania remontów dachów budynków siedzib Prokuratury Okręgowej w Kielcach i prokuratury Rejonowej w Międzyrzeczu. Ze środków tych wydatkowano 449,8 tys. zł (83,3%). Niższa ich realizacja wynikała z uzyskania korzystniejszych cen za wykonanie ww. prac w związku z przeprowadzonymi postępowaniami przetargowymi;
- ze zmniejszenia planu wydatków w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2013 r., o kwotę 3.000,0 tys. zł w zakresie wydatków na zakup usług remontowych

¹⁰ M.in. z tytułu: nieuregulowanej należności za najem pomieszczeń (89,8 tys. zł), przywłaszczenia pieniędzy (19,4 tys. zł), należność orzeczoną prawomocnym nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym (16,2 tys. zł).

¹¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.

¹² W tym: w wysokości 0,7 tys. zł z tytułu kar nałożonych na świadków za niestawiennictwo na wezwanie organu prowadzącego postępowanie oraz 4,8 tys. zł. z tytułu naliczonych kar umownych, odsetek za zwłokę w zapłacie oraz kosztów zastępstwa procesowego.

(1.600,0 tys. zł), składki na ubezpieczenia społeczne (900,0 tys. zł) i na świadczenia społeczne (500,0 tys. zł), co nie miało wpływu na bieżącą realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 390-391, 519-531, 594-653)

Prokurator Generalny w 2013 r. dokonał 26 zmian planu wydatków części 88 na łączną kwotę 57.601,5 tys. zł. Szczegółowe badanie zmian planu wydatków w części 88¹³ i planu finansowego Prokuratury Generalnej (dysponenta III stopnia)¹⁴ wykazało, że dokonane zmiany były celowe i służyły zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania oraz sprawnej realizacji zadań przez poszczególne jednostki organizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 321-336, 509-517, 532-593, 654-673)

2.1.2 Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 88 wydatki wyniosły 1.824.609,2 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 92.325,9 tys. zł, tj. o 5,3%. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości (stanowiły 88,8% wydatków ogółem w części) i wyniosły 1.621.151,4 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim wynagrodzeń i uposażeń wraz z pochodnymi (1.205.832,1 tys. zł) oraz kosztów postępowań prokuratorskich (97.291,8 tys. zł) i wynagrodzeń bezosobowych (73.157,0 tys. zł). Ponadto w dziale 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, zrealizowane zostały wydatki w kwocie 203.457,8 tys. zł (tj. 99,8% planu) głównie na wypłatę uposażeń prokuratorów w stanie spoczynku.

Wydatki Prokuratury Generalnej (dysponenta III stopnia) wyniosły 84.323,5 tys. zł i stanowiły 4,62% wydatków w części.

Z analizy danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych w 2013 r. wynika, iż nie zostały przekroczone planowane wydatki, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 399-400, 405-406, 1461-1462)

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 1.590.399,1 tys. zł (87,2% wydatków w części 88), tj. 100% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 70.234,8 tys. zł, tj. o 4,6%. Powody ich wzrostu przedstawiono przy opisie wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (75,8%) stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz (10,8%) zakupy towarów i usług¹⁵.

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. w części 88 wyniosło 13.238 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2012 r. było niższe o 37 osób. Największe różnice wystąpiły w grupie:

- asesorów prokuratorskich, gdzie przeciętne zatrudnienie w 2013 r. wyniosło 301 osób i było niższe od zatrudnienia w 2012 r. o 58 osób,
- prokuratorów, gdzie przeciętne zatrudnienie 2013 r., w stosunku do roku poprzedniego, uległo zwiększeniu o 41 osób.

Wynikało to głównie z powołania na stanowisko prokuratora 153 asesorów, a także przekształcenia 54 etatów asesorskich na prokuratorskie oraz dużej fluktuacji kadr.¹⁶

¹³ Analizą objęto 11 zmian w planie wydatków dokonanych przez Prokuratorów Apelacyjnych w grudniu 2013 r. na łączną kwotę 3.400,8 tys. zł. Zmiany spowodowane były koniecznością zabezpieczenia środków w szczególności na pokrycie kosztów postępowań prokuratorskich, zakup wyposażenia biurowego, składki na ubezpieczenie społeczne oraz zakup usług remontowych.

¹⁴ W 2013 r. w planie finansowym Prokuratury Generalnej (dysponenta III stopnia) dokonanych zostało 25 zmian, w wyniku których plan ten uległ zmniejszeniu per saldo o kwotę 23.175,8 tys. zł. Szczegółową analizą objęto po trzy najwyższe kwotowo zmiany w §§ 4030, 4040, 4110, 4120 i 6060.

¹⁵ §§ 401, 403-407, 421-430, 434-440.

¹⁶ W przypadku prokuratorów fluktuacja spowodowana była m.in. nabyciem przez osoby z tej grupy zawodowej prawa do stanu spoczynku oraz odejściami wynikającymi ze zrzeczenia się stanowiska prokuratora (132 osoby). Ponadto w 2013 r. ze stanowiska asesora prokuratury rejonowej, w związku z upływem trzyletniego okresu powierzenia czynności prokuratorskich, zwolnionych zostało 82 osoby, natomiast 142 byłych aplikantów prokuratorskich zostało mianowanych na stanowiska asesorów prokuratury rejonowej.

Wydatki na wynagrodzenia¹⁷ wyniosły 1.140.072,2 tys. zł tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wzrosły o 69.998,6 tys. zł tys. zł, tj. o 6,5%. Przeciętne wynagrodzenie w 2013 r. wynosiło 7.178 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było wyższe o 461 zł, tj. o 6,9%. Wynikało to głównie z wzrostu przeciętnego wynagrodzenia prokuratorów (o 8,9%) i asystentów prokuratorów (o 5,2%) w związku z waloryzacją plac prokuratorskich, wzrostem dodatków stażowych czy awansami oraz zniesieniem w 2012 r. limitów zasadniczego wynagrodzenia asystentów prokuratorów¹⁸, co pozwoliło na podwyżki najniższych wynagrodzeń.

(dowód akta kontroli str. 396-397, 403, 407-408, 412, 425, 458, 430-438, 455-468, 897, 942, 1164-1165)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 207.342,5 tys. zł (11,4% wydatków w części 88), tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były wyższe o 24.329,4 tys. zł (tj. o 13,3%). Najwyższe wydatki poniesiono na wypłatę uposażeń dla 1.606 prokuratorów w stanie spoczynku (159.032,0 tys. zł). Średnioroczna liczba ww. świadczeniobiorców w 2013 r. wyniosła 2.167 osób, a wysokość przeciętnego świadczenia wyniosła 7,8 tys. zł. Wyższa niż w 2012 r. realizacja wydatków w tej grupie ekonomicznej wynikała ze wzrostu podstawy uposażenia i większej liczby osób pobierających tego rodzaju świadczenia (o 19 osób).

(dowód akta kontroli str. 411-412, 470-471, 487-488)

Wydatki majątkowe w części 88 zrealizowano wyłącznie w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości, w wysokości 26.842,7 tys. zł (1,5% wydatków w części 88), tj. 100% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2012 r. o 2.263,1 tys. zł (7,8%). Poniesiono je głównie na realizację 25 zadań inwestycyjnych dotyczących budowy lub przebudowy siedzib prokuratur, w tym ich termomodernizacji (15.652,7 tys. zł) oraz na zakupy inwestycyjne (11.190,1 tys. zł), dotyczące głównie sprzętu informatycznego (4.937,6 tys. zł)¹⁹ i środków transportu (2.325,0 tys. zł)²⁰. Prokuratura Generalna (dysponent III stopnia) zrealizowała wydatki na zakupy inwestycyjne w kwocie 3.670,0 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach), w tym na zakupy informatyczne 1.692,6 tys. zł, urządzenia i systemy zabezpieczająco-ochronne 1.385,8 tys. zł, środki transportu 220,4 tys. zł, urządzenia łączności 180,8 tys. zł oraz urządzenia techniki biurowej 135,2 tys. zł. Zakupy te były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2013 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód akta kontroli str. 409, 412, 439-453, 674-686, 963-1015)

Wydatki na współfinansowanie projektów wyniosły 24,8 tys. zł (0,001% wydatków w części 88) i stanowiły 3,2% planu po zmianach. Powody ich niskiej realizacji przedstawiono w części dotyczącej budżetu środków europejskich.

(dowód akta kontroli str. 412)

Zobowiązania w części 88 budżetu państwa na koniec 2013 r. wyniosły 106.370,2 tys. zł i były wyższe o 10.852,9 tys. zł (tj. o 11,4%) niż kwota zobowiązań na koniec 2012 r. Powstały głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (82.341,0 tys. zł), kosztów postępowań prokuratorskich (7.637,7 tys. zł), wynagrodzeń bezosobowych (5.406,7 tys. zł) oraz składek na ubezpieczenia społeczne (4.245,5 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 415-416, 485-487, 489-492, 1461-1462)

Badaniem objęto wydatki zrealizowane w PG (dysponencie III stopnia) w wysokości 19.763,5 tys. zł, tj. 1,1% wydatków części 88 i 23,4% wydatków tego dysponenta. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że Prokuratura Generalna dokonywała wydatków zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Wydatki realizowano zgodnie z obowiązującymi przepisami (za wyjątkiem wydatków na wynajem

¹⁷ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2013 r.

¹⁸ Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów prokuratorów (Dz. U. z 2012 r., poz. 333).

¹⁹ M.in. na zakup 246 komputerów stacjonarnych i przenośnych, 48 serwerów.

²⁰ Zakupiono 50 samochodów osobowych.

nowej siedziby, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia). Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, głównie na zapewnienie bieżącego utrzymania, zakupy materiałów i usług niezbędnych do funkcjonowania PG, zakupy majątkowe (m.in. dot. informatyki, systemów zabezpieczających ochronnych, środków transportu) oraz działania związane z przeniesieniem do nowej siedziby i jej dostosowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 1443-1444, 1539-1543)

Kontrolą objęto pięć postępowań o zamówienie publiczne na kwotę 3.083,2 tys. zł, z tego jedno postępowanie w trybie z wolnej ręki na ochronę obiektów, jedno postępowanie w trybie przetargu ograniczonego na zakup systemów zabezpieczenia technicznego (wraz z montażem i serwisem), jedno postępowanie w trybie zapytania o cenę na zakup mebli biurowych i gabinetowych oraz dwa w trybie przetargu nieograniczonego na zakup sprzętu komputerowego i urządzeń drukujących oraz przygotowanie projektu technicznego i analizy techniczno-ekonomicznej wykonania systemu digitalizacji akt.²¹ Na realizację tych umów w 2013 r. wydatkowano 3.050,0 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²². Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w płatności za dostarczone towary i usługi.

Ponadto nie stwierdzono przypadków dokonywania płatności za zakupione towary i usługi z wyprzedzeniem w stosunku do terminu wynikającego z faktury lub umowy. Tym samym został zrealizowany wniosek NIK, sformułowany w tym zakresie po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 i 2012 r.

(dowód akta kontroli str. 1179-1290)

Ustalono, również że w 2013 r. PG wdrożyła w we wszystkich planowanych 421 lokalizacjach zmodyfikowany system informatyczny SIP Libra 2, służący do rejestrowania i monitorowania prowadzonych postępowań prokuratorskich. Tym samym został zrealizowany wniosek NIK, sformułowany w tym zakresie po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 i 2012 r.

(dowód akta kontroli str. 6-16, 62-101)

Poddano również analizie zrealizowane w 2013 r. wydatki związane ze zmianą siedziby PG²³ i Prokuratury Rejonowej Warszawa - Żoliborz.²⁴

Stwierdzono, iż zmiany siedzib PG wynikały głównie z konieczności zapewnienia odpowiednich warunków lokalowych dla realizacji jej ustawowych zadań, poprzez pozyskanie dodatkowej powierzchni, umożliwiającej m.in. zlokalizowanie w jednym miejscu wszystkich komórek merytorycznych, realizację zadań koordynacyjnych (wymagających organizacji narad, szkoleń, czy konferencji), zapewnienie właściwych warunków do funkcjonowania Sądów Dyscyplinarnych, kancelarii tajnej, archiwum, czy systemów informatycznych oraz zachowanie właściwego poziomu bezpieczeństwa. Przy wyborze nowego obiektu uwzględniono również jego lokalizację, w celu zapewnienia łatwiejszego dostępu dla interesantów i właściwych warunków do przyjmowania delegacji zagranicznych.

Podejmowane od 2010 r. działania w PG w zakresie pozyskania z zasobów Skarbu Państwa lub zasobów miasta stołecznego Warszawy odpowiedniej nieruchomości lub pozyskania środków na wybudowanie nowej siedziby, albo na zakup dotychczas zajmowanej

²¹ Przetarg w ramach projektu „Wdrożenie systemu digitalizacji akt postępowań przygotowawczych oraz utworzenie lokalnych i centralnego repozytorium akt w postaci cyfrowej w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej.

²² Dz. U z 2013 r., poz. 907 ze zm.

²³ Z obiektów zlokalizowanych w Warszawie przy ul. Barskiej 28/30 i Krasińskiego 65 do obiektu na ul. Rakowieckiej 26/30.

²⁴ Z wynajmowanego obiektu zlokalizowanego w Warszawie przy ul. Karmelickiej 9 do opuszczonych przez Prokuraturę Generalną pomieszczeń w obiekcie przy ul. Krasińskiego 65.

nieruchomości²⁵, nie przyniosły efektów. Tym samym jedynym możliwym sposobem zapewnienia potrzeb lokalowych PG było dalsze wynajmowanie siedziby. Wobec tego, że powierzchnia wcześniej zajmowanego obiektu nie spełniała potrzeb PG, w dniu 7 grudnia 2012 r. zawarto umowę najmu nowej siedziby.

Skutkowało to koniecznością sfinansowania w 2013 r. w łącznej kwocie 9.233,1 tys. zł :

- przeprowadzki i dostosowania oraz doposażenia nowych obiektów (5.490,8 tys. zł),
- podwójnych kosztów wynajmu nowych i dotychczas zajmowanych obiektów (3.771,5 tys. zł), w tym koszty w kwocie 1.656,4 tys. zł, poniesiono w związku z wcześniejszym udostępnieniem nowych obiektów do przeprowadzenia prac dostosowujących je do nowych funkcji i umożliwienia przeprowadzki, a koszty w kwocie 2.115,1 tys. zł wynikały z finansowania przez PG wynajmu opuszczonej siedziby po zakończeniu przeprowadzki (w okresie sierpień-październik)²⁶.

Podwójne koszty wynikały z konieczności wcześniejszego udostępnienia ww. prokuraturze rejonowej budynku zajmowanego przez PG, z uwagi na wpływający (we wrześniu) termin zakończenia umowy najmu jej siedziby i umożliwiły uzyskanie dla niej stałej lokalizacji (w obiekcie będącym w zarządzie PG) oraz obniżenie kosztów jej funkcjonowania²⁷. Wynikało to również z terminów jakie wynegocjowano na wynajem nowej siedziby PG.

Z porównania ofert wynajmu obiektów rozpatrywanych przez PG wynika, iż cena za m² wynajmowanej obecnie powierzchni była najkorzystniejsza. W wyniku negocjacji uzyskano również korzystniejsze (od dotychczasowych) warunki waloryzacji czynszu.

(dowód akta kontroli str. 1066 -1149, 1293-1448, 1463-1538)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1 Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. w części 88 została ujęta kwota 4.459,0 tys. zł w budżecie środków europejskich (oraz 787 tys. zł w budżecie państwa), na realizację w PG dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) i Innowacyjna Gospodarka (PO IG). Kwoty te zostały ustalone w PG szacunkowo, z uwagi iż przed ich ujęciem w ustawie budżetowej na 2013 r. nie zostały podpisane porozumienia i umowy na dofinansowanie projektów.²⁸

Zmiany dokonane w tym zakresie w trakcie 2013 r. przez Ministra Finansów (w zakresie podziałek klasyfikacji budżetowej) nie zmieniły kwoty wydatków na ten cel określonej w ustawie budżetowej na 2013 r.

W 2013 r. budżet środków europejskich nie był zwiększany środkami z rezerwy celowej.

(dowód akta kontroli str. 751-817)

²⁵ PG wystąpiła w maju 2011 r. do Ministra Finansów przedstawiając możliwość zakupu dotychczas wynajmowanej nieruchomości (określoną w umowie najmu) za kwotę określoną przez jej właściciela w wysokości ok. 59 mln zł w 2011 lub 2012 r. Ministerstwo Finansów poinformowało, iż w ustawie budżetowej na 2011 r. nie zostały zaplanowane tytuły rezerw celowych, których środki mogłyby być przeznaczone na wnioskowany cel w tym roku budżetowym. Ujęcie takich wydatków w 2012 r. uzależniono od możliwości finansowych budżetu państwa. Mimo iż we wrześniu 2012 r. właściciel ww. nieruchomości ponownie wystąpił z ofertą jej sprzedaży (za kwotę ok. 49 mln zł), z uwagi na niespełnienie przez ten budynek potrzeb lokalowych PG, brak wiedzy o możliwości jego ewentualnej rozbudowy, zaawansowanie negocjacji w sprawie wynajęcia nowego obiektu oraz podjęcie działań w celu zapewnienia środków w ustawie budżetowej na 2013 r. na przeprowadzkę i dostosowanie nowego obiektu do potrzeb PG, oferta ta nie została przyjęta.

²⁶ Co było konsekwencją postanowień umowy (zawartej jeszcze przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2009 r.) na najem opuszczonej siedziby, które nie przewidywały możliwości wcześniejszego jej rozwiązania (przed 31 grudnia 2013 r.) oraz braku zgody właściciela obiektu na wcześniejsze rozwiązanie umowy, czy odstąpienia od wnoszenia opłat najmu. W wyniku podjętych negocjacji przez PG udało się jedynie obniżyć koszty eksploatacji budynku i skrócić okres obowiązywania umowy do końca października 2013 r.

²⁷ Roczne koszty w 2012 r. z tytułu wynajmu budynku na siedzibę Prokuratury Rejonowej (czynsz najmu, podatek od nieruchomości, użytkowanie wieczyste) wynosiły 2.597,2 tys. zł

²⁸ Wniosek w sprawie realizacji projektu w ramach PO IG zostało sporządzony i przekazany do uzgodnień w listopadzie 2012 r., natomiast wniosek w sprawie realizacji projektu PO KL został sporządzony dopiero w 4 lipca 2013 r. w związku z koniecznością uzyskania zgody Komisji Europejskiej na jego realizację.

2.2.2 Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 88 w 2013 r. wyniosły 140,8 tys. zł i stanowiły 3,2% planu po zmianach. Poniesiono je na realizację dwóch projektów w ramach:

- PO IG - Wdrożenie systemu digitalizacji akt postępowań przygotowawczych oraz utworzenie lokalnych i centralnego repozytorium akt w postaci cyfrowej w powszechnych jednostkach prokuratury. Na realizację tego projektu w ustawie budżetowej na 2013 r. zaplanowano w budżecie środków europejskich kwotę 4.306,0 tys. zł. Zrealizowano wydatki w kwocie 124,1 tys. zł, tj. 2,9% planu po zmianach. Niska realizacja planu ww. wydatków wynikała głównie z faktu, iż zgodnie z porozumieniem o dofinansowanie tego projektu (zawartym z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie w dniu 8 stycznia 2013r.) kwotę wydatków na 2013 r. określono w wysokości 711,9 tys. zł, tj. o 3.594,1 tys. zł (o 83,5%) niższej niż zaplanowano. Wydatki w wysokości określonej w porozumieniu nie zostały zrealizowane głównie z uwagi na uzyskanie niższych kwot zakupu usług w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych.
- PO KL - Wdrożenie ocen okresowych prokuratorów. Na realizację tego projektu w ustawie budżetowej na 2013 r. zaplanowano w budżecie środków europejskich kwotę 153,0 tys. zł. Zrealizowano wydatki w kwocie 16,7 tys. zł, tj. 10,9% planu po zmianach. Niska realizacja ww. wydatków wynikała głównie z późniejszego niż planowano (w dniu 5 listopada 2013 r.) podpisania z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego umowy na dofinansowanie ww. projektu, w związku z uzależnieniem jego realizacji od decyzji Komisji Europejskiej. W podpisanej umowie wydatki na realizację ww. projektu na 2013 r. określono w wysokości 57,9 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 401, 410, 818-840, 852-875, 898-900, 1454-1455)

Mimo braku możliwości wykorzystania środków w zaplanowanej wysokości, dysponent główny części 88 budżetu państwa nie podjął działań, w celu dokonania zmian w planie finansowym oraz nie dokonał blokady środków na realizację ww. zdań.

(dowód akta kontroli str.903-905)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki zrealizowane w PG na kwotę 99,8 tys. zł, stanowiące 70,9% ogółu jego wydatków z budżetu środków europejskich. W wyniku kontroli stwierdzono, że zrealizowano je zgodnie z zakresem określonym w porozumieniu i umową o dofinansowanie projektu.

W wyniku badania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na przygotowanie projektu technicznego i analizy techniczno-ekonomicznej wykonania systemu digitalizacji akt, o wartości 67,0 tys. zł, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, na realizację którego w 2013 r. wydatkowano z budżetu środków europejskich łącznie 40,1 tys. zł), stwierdzono, iż wykonawca został wybrany w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych.

Wszystkie badane wydatki poniesiono w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. Prawidłowo ujęto je w księgach rachunkowych. Zlecenia płatności ich dotyczące przekazano do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) zgodnie z harmonogramem, w terminach umożliwiającym ich realizację przed upływem terminu płatności. Realizacja zleceń płatności następowała we wnioskowanym terminie. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w dokonywaniu płatności. W 2013 r. nie wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 398, 841-851)

PG nie korzystało z rachunku pomocniczego o którym mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁹.

(dowód akta kontroli str. 836)

²⁹ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.).

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Mimo iż w dniu 8 stycznia 2013 r. przedstawiciele PG podpisali porozumienie na wdrożenie projektu PO IG, w którym wysokość wydatków na jego realizację w 2013 r. określono w wysokości niższej od zaplanowanej o 3.594,1 tys. zł, a w dniu 5 listopada 2013 r. podpisali umowę dofinansowania projektu PO KL, w którym wysokość wydatków na jego realizację w 2013 r. określono w wysokości niższej od zaplanowanej o 95,1 tys. zł, dysponent główny nie wystąpił do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o wyrażenie zgody na zmniejszenie planu finansowego wydatków budżetu środków europejskich, zgodnie z art. 171 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ani nie zgłosił ww. wydatków przy nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r., jak również nie skorzystał z możliwości dokonania blokady ww. środków wynikających z art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie NIK zaniechanie ww. działań uniemożliwiało wykorzystanie ww. środków na realizację programów, w których realizacji nie występują opóźnienia.

Za realizację korekt planów finansowych odpowiedzialny jest Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, który jako powód tego wskazał m.in. na brak uregulowań w tym zakresie w Podręczniku procedur dotyczących realizacji w PG projektów oraz na zapisy w ustawie o finansach publicznych, które pozostawiają w kompetencji dysponenta części decyzję o dokonaniu blokady środków w przypadku m.in. ich nadmiaru.

(dowód akta kontroli str. 751-817, 895-896, 901-905)

2.3. Realizacja rzeczowych efektów działalności i działania dysponenta części budżetu państwa podejmowane w ramach nadzoru i kontroli

W części 88 budżetu państwa w układzie zadaniowym w 2013 r. realizowane były w trzech funkcjach budżetu państwa³⁰. Największe wydatki poniesiono na zadanie 2.3. „Strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw przez prokuraturę” realizowane w ramach funkcji 2. „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”, na realizację którego w 2013 r. ze środków budżetu państwa wydatkowano 1.293.056,6 tys. zł., a z budżetu środków europejskich 140,8 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach (1.298.299,4 tys. zł). Z przeprowadzonej analizy wynika, że nie zostały osiągnięte zakładane wartości mierników w ramach Zadania 2.3. Zmniejszyła się bowiem liczba spraw karnych załatwionych w stosunku do wpływu takich spraw w danym okresie sprawozdawczym w stosunku do wartości oczekiwanej³¹, a w przypadku skuteczności ścigania osiągnięto wynik w niewielkim stopniu³² mniej korzystny niż zakładano. Wartości osiągniętych na koniec 2013 r. mierników nie odbiegały jednak znacząco od wartości planowanych. Na osiągnięte wartości mierników miały m.in. wpływ zmiany przepisów kodeksu karnego w 2013 r.³³ Zmniejszeniu uległa o 523 liczba spraw zarejestrowanych w PG w rejestrach Dsa, Dsn i Mn³⁴, co związane było z wprowadzeniem zmian obowiązków

³⁰ Funkcja 2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, funkcja 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, funkcja 22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna.

³¹ Wykonanie wartości miernika „wskaźnik pozostałości spraw karnych na następny okres sprawozdawczy” wyniosło 0,95 (przy planowanym 0,89).

³² Wykonanie wartości miernika „wskaźnik skuteczności ścigania” wyniosła 81,5 (przy planowanym 83,3).

³³ W 2013 r. dokonano modyfikacji penalizacji zachowania objętego dotychczas znamionami występkę z art. 178a § 2 k.k. i przeniesienia odpowiedzialności za prowadzenie w stanie nietrzeźwym pojazdu innego niż mechaniczny na grunt przepisów Kodeksu wykroczeń. Podobna sytuacja dotyczyła niektórych czynów zabronionych skierowanych przeciwko mieniu, w których wartość szkody nie przekracza kwoty 400 zł, co spowodowało, że czyny tego rodzaju będące przedmiotem postępowań przygotowawczych z dniem 9 listopada 2013 r. stały się wykroczeniami, a w konsekwencji konieczne było umorzenie postępowań przygotowawczych w tym przedmiocie.

³⁴ Wykonanie wartości miernika „liczba spraw zarejestrowanych w Dsn, dsa i Mn” wyniosło 1592 (przy planowanym 2115). Suma spraw zarejestrowanych w rejestrach Dsn (dla spraw karnych nadzorowanych przez prokuratora nadzrędnego), Dsa (dla spraw karnych, w których dokonano analizy akt sprawy), Mn (dla spraw monitorowanych).

ciężących na powszechnych jednostkach prokuratury w związku z monitorowaniem postępów spenalizowanych w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii³⁵.

W ramach realizacji tego zdania m.in. załatwiono ogółem w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury 1.133.037 spraw karnych, w szczególności 762.620 postępowań przygotowawczych, 354.855 spraw zostało przesłanych do sądów celem rozpoznania, w tym 338.058 spraw skierowano do sądu z aktem oskarżenia.

(dowód: akta kontroli str. 428, 493-508, 896, 1151-1158, 1168-1177)

Podległe jednostki w ramach otrzymanego upoważnienia³⁶ dokonywały zmian w planie wydatków w układzie zadaniowym. Departament Budżetu i Majątku Prokuratury, co miesiąc monitorował realizację planów finansowych w układzie zadaniowym dysponentów drugiego stopnia, w układzie klasyfikacji budżetowej, jak i klasyfikacji zadaniowej. Informacje o stopniu realizacji poszczególnych mierników analizowane były dwa razy w roku (na poziomie zadań i podzadań) i raz w roku w pełnym zakresie tj. także na poziomie działań. Źródłem informacji do ustalania i monitorowania wartości mierników były uzyskiwane od jednostek podległych dane statystyczne poddawane analizie. Przewidywana wartość mierników na dany rok ustalana była szacunkowo, w oparciu o wartości uzyskiwane w latach poprzednich. Przyczyny nieosiągnięcia wartości zakładanych mierników, kierownicy jednostek mieli obowiązek zamieszczać w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej sporządzanych na dany rok. Wartości docelowe mierników ustalane były na dany rok budżetowy i w 2013 r. nie były zmieniane w trakcie roku budżetowego. W 2013 r. w podległych jednostkach nie były przeprowadzane kontrole, które dotyczyłyby problematyki efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli, str. 1054-1065, 1160-1162, 1166-1167)

Dysponent główny sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu w części 88 stosownie do przepisów art. 175 ustawy o finansach publicznych, m.in. dokonując miesięcznych i kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych (w tym należności i zobowiązań), przeprowadzając 11 kontroli u podległych dysponentów, i 6 kontroli i wizytacji, których celem było sprawdzenie realizacji zadań remontowych, a także poprzez realizację audytu wewnętrznego w zakresie sporządzania przez PG planu rzeczowo-finansowego. W wyniku przeprowadzonych analiz podjęto m.in. działania w celu racjonalizacji wydatków polegające na uczestnictwie w postępowaniach przetargowych na zamówienia centralne realizowane przez Centrum Usług Wspólnych w zakresie zakupu energii elektrycznej (szacowane roczne oszczędności 1.600 tys. zł, ubezpieczeń komunikacyjnych (szacowane oszczędności około 459 tys. zł). W ramach podjętych działań oszczędnościowych³⁷ przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury zmniejszono wydatki o 1.502 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 6-16, 18-19, 114-246, 709-750, 915-938, 940-942, 953-962)

Ustalono również, iż w stosunku do dziewięciu prokuratorów z Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu i Warszawie, z którymi w latach 2010-2012 rozwiązano albo wygaszono stosunek służbowy, odstępując od wyegzekwowania jednorazowych spłat pożyczek w łącznej kwocie 595,0 tys. zł, podjęto działania mające na celu ich wyegzekwowanie. W stosunku do każdego z pożyczkobiorców przeliczono należności z tytułu odsetek poprzez zastosowanie do wniesionych już spłat (od momentu rozwiązania stosunku służbowego) odpowiedniego oprocentowania, wskutek czego zaktualizowano wysokość należności. Jeden z pożyczkobiorców został wezwany do całkowitej spłaty zadłużenia. Ponadto do prokuratur apelacyjnych w dniu 18 marca 2013 r. zostało wysłane pismo zawierające wyjaśnienia dotyczące sposobu postępowania w opisanych wyżej przypadkach. Tym samym został zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu

³⁵ Z dniem 1 lipca 2013 r. zniesiono obowiązek bieżącego nadsyłania informacji i dokumentów dotyczących postępowań prowadzonych w prokuraturach rejonowych, co spowodowało znaczny spadek ilości spraw wpisywanych w rejestrze Mn.

³⁶ Upoważnienie Prokuratora Generalnego Nr 12 z dnia 15 lutego 2013 r.

³⁷ Działania te polegały m.in. na obniżeniu wydatków na materiały biurowe, rezygnacja z najmów pomieszczeń, zmniejszenia stawek czynszu, zmniejszeniu koszty telefonii stacjonarnej, także kosztów ochrony fizycznej budynków prokuratur.

państwa w 2012 r. dotyczący wzmocnienia nadzoru nad planowaniem i realizacją dochodów, zwłaszcza w zakresie spłaty pożyczek udzielanych prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli, str. 8, 22, 692, 694-708)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w budżecie części 88 wystąpiła nieprawidłowości, przedstawiona w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na konieczność poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze realizacji planu finansowego budżetu środków europejskich.

3. Roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdanie w układzie zadaniowym oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

W ramach części 88 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Biuro Administracyjno-Finansowe Prokuratury Generalnej pełniące funkcję dysponenta trzeciego stopnia. W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych przez pracowników Departamentu Budżetu i Majątku Prokuratury, w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Biuro Administracyjno-Finansowe stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód akta kontroli, str. 693)

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2013 Prokuratury Generalnej (dysponenta trzeciego stopnia):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków Unii Europejskiej i innych (Rb-28 Programy),
- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdania z operacji finansowych za IV kwartał 2013 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej,³⁸ z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁹ oraz z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴⁰.

Sprawozdania te, przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2013 r. Zostały one sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 414-429, 1019-1052)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 203,9 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 84.323,5 tys. zł i były równe

³⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

³⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

⁴⁰ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 14 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.1019-1020)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 203,9 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 1021-1023)

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 84.323,5 tys. zł i była zgodna z zapisami po stronie Ct konta 130 i kwotą środków otrzymanych w 2013 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód akta kontroli str. 1024-1029, 1030-1038)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N Prokuratury Generalnej wyniosła 1.683,8 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 226. Kwotę 1.682,2 tys. zł z tytułu pożyczek długoterminowych udzielonych prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wykazano we właściwej pozycji sprawozdania (w pozycji N.2.2. - Pożyczki długoterminowe). Podobnie wykazano łączną kwotę ww. pożyczek w ww. sprawozdaniu łącznym. Tym samym zrealizowano wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. dotyczący zapewnienia rzetelnego wykazywania w sprawozdaniu budżetowym Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, należności długoterminowych z tytułu pożyczek udzielonych prokuratorom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 55-58,)

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

(dowód: akta kontroli, str. 1039-1049)

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1052)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości w Prokuraturze Generalnej (dysponent III stopnia została w 2013 r. uzupełniona o Instrukcję obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych w PG⁴¹. Dokonano również aktualizacji uregulowań wewnętrznych odnośnie zasad ochrony i warunków przetwarzania danych w systemie QNT⁴². Tym samym zrealizowany został wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. w zakresie zaktualizowania dokumentacji opisującej przyjęte w Prokuraturze Generalnej zasady rachunkowości. Dokumentacja była dostępna dla pracowników Prokuratury Generalnej. Określono w niej, stosownie do standardów rachunkowości,

⁴¹ Wprowadzona zarządzeniem Nr 599/2013 prokuratora Generalnego z dnia 18 grudnia 2013 r.

⁴² Zarządzenie nr 7/14 Prokuratora Generalnego z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie określenia instrukcji zarządzania oraz zasad ochrony i warunków przetwarzania danych w systemie informatycznym QNT.

stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 247-320, 875-893)

Badanie przeprowadzone w Biurze Administracyjno-Finansowym Prokuratury Generalnej dotyczyło poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych, pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 104 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną, na kwotę 18.732,0 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także 20 dowodów (zapisów) księgowych, na kwotę 1.013,9 tys. zł, dobranych w sposób celowy oraz pięć dowodów z udziałem środków europejskich na kwotę 117,4 tys. zł. Łączna kwota wydatków objętych badaniem wyniosła 19.863,3 tys. zł i stanowiła 1,1% zrealizowanych wydatków w części 88 oraz 23,6% wydatków dysponenta III stopnia.

Wyznaczoną w opisany powyżej sposób próbę objęto kontrolą w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i prawidłowo wykazane w księgach rachunkowych. Tym samym został zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. odnośnie wzmożenia nadzoru nad prawidłowością dokonywanych zapisów w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 906-914, 1456-1460)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁴³, wnosi o:

1. Podejmowanie niezwłocznych działań w przypadku stwierdzenia nadmiaru środków w celu umożliwienia ich efektywnego wykorzystania.

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Prezesa 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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 9 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Dyrektor
Marek Bieńkowski

