



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.001.14.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Prokuratura Okręgowa w Katowicach ¹ , ul. Wita Stwosza 31, 40-042 Katowice
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Wolny, Prokurator Okręgowy w Katowicach, od 9 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 5)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
<i>Kontrolerzy</i>	1. Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/43/2018 z dnia 5 lutego 2018 r. 2. Beata Pękuł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/38/2018 z dnia 30 stycznia 2018 r. (akta kontroli, str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego Prokuratury na 2017 r., pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. 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 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

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,
- analiza należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,

¹ Zwana dalej „Prokuraturą”.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, zwana dalej „ustawą o NIK”.

- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia „V. Wyniki kontroli”.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Prokuratura jest jednostką budżetową, o której mowa w art. 9 pkt 3 i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Do najważniejszych jej zadań należało prowadzenie postępowań przygotowawczych i nadzór nad nimi, udział w postępowaniach przed sądami, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, a w odniesieniu do prokuratorów w stanie spoczynku i ich rodzin wypłata uposażeń.

Prokuratura realizowała zadania dysponenta III stopnia w części 88 i zapewniała obsługę zadań w zakresie dochodów i wydatków w odniesieniu do 16 prokuratur rejonowych.

Na 2017 r. plan dochodów budżetowych określono w wysokości 319,0 tys. zł, plan wydatków w wysokości 107.734,5 tys. zł. Nie wystąpiły wydatki budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁴, że plan finansowy Prokuratury na 2017 r. w zakresie wydatków został zrealizowany z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych. W wyniku badania próby stanowiącej 9,1% łącznej kwoty wydatków Prokuratury, nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Kontrola 100,0% kwot przyznanych ze środków rezerwy celowej wykazała, że zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a poniesione wydatki wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe. Objęte badaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych nie wykryto nieprawidłowości w obszarach: wykonania planu dochodów, realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Roczne sprawozdania budżetowe Prokuratury Rb-23, Rb-27, Rb-28 i RB-BZ1 za 2017 r. oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2017 r. zostały sporządzone terminowo⁶ oraz prawidłowo pod

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm., zwanej dalej „Pzp”.

⁶ W terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej”; z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766 ze zm.); z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji

względem formalno-rachunkowym. Sprawozdania te – za wyjątkiem sprawozdań Rb-27 i Rb-N - były również prawidłowe pod względem merytorycznym, a wykazane w nich kwoty – zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, prowadzonej w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej.

W odniesieniu do sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2017 r. (Rb-N) stwierdzono, że kwota wykazanych w nim należności była zgodna z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, jednakże nie uwzględniono w nim należności w wysokości 54.946,50 zł⁷ z tytułu przyznanych kosztów zastępstwa prawnego. Należności te nie zostały bowiem ujęte w księgach rachunkowych jednostki, co stanowiło naruszenie wynikającego z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ obowiązku wprowadzenia do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Natomiast w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) należności pozostałe do zapłaty (w tym zaległości netto) w kwocie 24.271,14 zł ujęto w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej w wyniku błędnego ujęcia na kontach analitycznych.

Negatywnie NIK ocenia stosowane przez dysponenta procedury kontroli zarządczej w zakresie sporządzania sprawozdań, gdyż mechanizmy kontroli zarządczej w tym obszarze okazały się nieskuteczne. Nie zdefiniowano ryzyk dla ww. obszaru, a proces sporządzania sprawozdań nie był w latach 2015-2017 przedmiotem audytu wewnętrznego ani kontroli wewnętrznej. Zastosowane mechanizmy kontroli nie wyszły poza zakres danych już wprowadzonych do systemu finansowo-księgowego, w sytuacji gdy realne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości związane było z ograniczonym dostępem służb finansowo-księgowych do wszystkich informacji/dokumentów o zdarzeniach gospodarczych.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

*Opis stanu
faktycznego*

Zrealizowane w 2017 r. przez Prokuraturę dochody wyniosły 378,9 tys. zł i były wyższe o 59,9 tys. zł (18,8 %) od kwoty zaplanowanej na rok 2017 i mniejsze o 50,1 tys. zł (11,7 %) od kwoty dochodów budżetowych zrealizowanych w 2016 r. Głównym źródłem uzyskanych dochodów budżetowych był najem składników majątkowych Skarbu Państwa w kwocie 235,1 tys. zł (62,0% dochodów)⁹ ujętej w § 075¹⁰, zwroty z tytułu rozliczeń wydatków z lat ubiegłych w kwocie 61,5 tys. zł (16,2%) w § 094.

Wyższe wykonanie dochodów budżetowych w stosunku do przyjętego planu dotyczyło:

- dochodów z najmu (§ 075), które przekroczone o 28,1 tys. zł (13,6 %), co wynikało z ustalenia na 2017 r. niższego w porównaniu do 2016 r. planu dochodów (207 tys. zł wobec 220 tys. zł), z uwagi na stanowisko Prokuratury

finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie sprawozdań z operacji finansowych”.

⁷ Kwota ta stanowi różnicę pomiędzy należnościami występującymi na dzień 31 grudnia 2017 r. i podlegającymi ujęciu w sprawozdaniu, a kwotą wykazaną 16.562,00 zł.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 395 ze zm., zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

⁹ Z tytułu władania budynkiem Prokuratura obciążała czynszem najmu inne państwowe jednostki budżetowe (m. in. Prokuraturę Krajową).

¹⁰ Kwota w § 075 została zaniżona o 24,3 tys. zł, co zostało szczegółowo opisane w punkcie 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

- Krajowej¹¹ zapowiadające odstąpienie od umów najmu z innymi państwowymi jednostkami budżetowymi na rzecz porozumień o udostępnienie nieruchomości,
- wpływów z różnych dochodów (§ 097) o 27,5 tys. zł (o 2.754,0 %), co wynikało z jednorazowej operacji przepadku – w wyniku postanowienia sądu – na rzecz Skarbu Państwa, kwoty uzyskanej ze sprzedaży nielegalnie wprowadzonego na polski obszar celny alkoholu,
 - wpływów z pozostałych odsetek (§ 092), które przewyższyły plan o 8,0 tys. zł (o 114,3 %).

W porównaniu do roku poprzedniego zmniejszenie dochodów dotyczyło wpływów z grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 058), które w 2016 r. wyniosły 81,0 tys. zł¹², a nie wystąpiły w 2017 r. oraz wpływów z różnych dochodów (§ 097), które zmniejszyły się z 60,0 tys. zł do 28,5 tys. zł, z uwagi na przeniesienie części dochodów do § 094 (*Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych*¹³).

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 120,2 tys. zł, w całości stanowiące zaległości netto¹⁴. W stosunku do 2016 r. zaległości te zmniejszyły się o 5,9 tys. zł (4,7%). Największe zaległości dotyczyły należności z tytułu rozliczeń umowy najmu pomieszczeń na działalność gastronomiczną w kwocie 32,5 tys. zł, wierzytelności zasądzonej z tytułu nadpłaty w rozliczeniach (za lata 2008-2009) za przechowywanie dowodów rzeczowych w kwocie 19,1 tys. zł oraz odsetek od należności wymagalnych w kwocie 54,3 tys. zł, w tym z tytułu odsetek od należności z najmu i czynszu 32,8 tys. zł i odsetek w wysokości 21,3 tys. zł od należności zasądzonej w 2011 r. z tytułu rozrachunków dotyczących kosztów przechowywania zabezpieczonych rzeczy.

(dowód: akta kontroli str. 7-29, 80-82)

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W pierwotnym planie finansowym na rok 2017 wydatki Prokuratury zostały ustalone w wysokości 104.084,0 tys. zł, a w wyniku 57 zmian wprowadzonych w trakcie roku kwota ta została zwiększona do 107.734,5 tys. zł. Zmiany w planie były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb Prokuratury. Największy wzrost planu wydatków, o 3.033,0 tys. zł¹⁵, dotyczył środków na spłatę pozostałych rat zobowiązania za zakup siedziby Prokuratury Rejonowej w Chorzowie. W jednym przypadku zwiększenie planu wydatków o 57,4 tys. zł związane było z otrzymaniem środków z rezerwy celowej budżetu państwa na pokrycie, od dnia 1 stycznia 2017 r., wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) związanych z obsadą nowych stanowisk w związku z dostosowaniem nowych struktur organizacyjnych do zadań Prokuratury.

(dowód: akta kontroli str. 115, 268 – 403, 738)

¹¹ Znak PK VI B 228.5.2016 z dnia 15 grudnia 2016 r.

¹² Dochody te w 2016 r. zdominowała 1 operacja naliczenia kar umownych w kwocie 74,4 tys. zł z tytułu opóźnień w realizacji umowy dotyczącej dostawy zamówionych w formie dzierżawy kserokopiarek (122 urządzenia, dostarczone z opóźnieniem wynoszącym łącznie 1.488 dni z karą umowną 50 zł za każdy dzień opóźnienia).

¹³ Co wynikało ze zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 poz. 1053 ze zm.)

¹⁴ Należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być wyegzekwowane.

¹⁵ Z inicjatywy Prokuratury Krajowej - pismo z dnia 27 października 2017 r., znak PKVIB3122.52.2017. Po dokonaniu spłaty pozostałych rat, tj. kwoty 1.795,4 tys. zł, nadwyżkę (1.358,9 tys. zł) przekazano do dyspozycji Prokuratury Krajowej.

Zrealizowane w 2017 r. wydatki wyniosły 107.733,8 tys. zł i stanowiły 100,0 % kwoty ujętej w planie po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 9.729,6 tys. zł (9,9%). Najwyższe wydatki wystąpiły w § 4030 *Wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów i aplikantów* oraz w § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników* i wyniosły 61.338,0 tys. zł, co stanowiło 56,9% wydatków ogółem. W porównaniu do roku 2016 (59.296,5 tys. zł) wydatki te uległy zwiększeniu o 3,4%, na co m.in. miał wpływ w przypadku § 4030 wzrost kwoty bazowej, ustalanej w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2016 r. ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁶. Sytuacja ta miała także wpływ na wzrost uposażeń prokuratorów w stanie spoczynku i rent rodzinnych. W porównaniu do roku 2016 (8.848,9 tys. zł) wydatki te uległy zwiększeniu o 1.618 tys. zł (18,3%). W przypadku § 4010 w ciągu 2017 r. plan został zwiększony o 1.194,0 tys. zł na sfinansowanie m.in. skutków zmiany wynagrodzeń pracowników, w szczególności związanych ze zmianą najniższego wynagrodzenia zasadniczego, na wynagrodzenia dla nowo zatrudnionych pracowników oraz wypłatę należnych nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych.

W grupie pozostałych pozapłacowych wydatków bieżących, najwyższe wydatki poniesiono w § 4610 *Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego* 7.419,2 tys. zł (6,9% wydatków ogółem) tys. zł i w § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe* 4.170,5 tys. zł (3,9% wydatków ogółem). Wydatki te w porównaniu z wydatkami poniesionymi w 2016 r. były wyższe o 1.324,4 tys. zł (21,7%) w § 4610 i o 349,5 tys. zł (9,1%) w § 4170. Wzrost wydatków w paragrafach związanych z kosztami postępowań prokuratorskich wynikał z liczby oraz ceny opinii i ekspertyz zleconych przez prokuratorów prowadzących sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 115-118)

Na podstawie szczegółowego badania dokumentów dotyczących realizacji przez Prokuraturę wydatków budżetu państwa w kwocie 9.818,1 tys. zł (9,1% wydatków) stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, na zakupy dostaw i usług służących realizacji zadań Prokuratury.

Doboru próby wydatków dokonano na podstawie zapisów księgowych z konta 130 – *Rachunek bieżący jednostki*. Próba obejmowała:

- 184 zapisy (tj. 86,8 % liczby badanych zapisów) wylosowane metodą monetarną (MUS¹⁷) na kwotę 8.306,8 tys. zł (co stanowiło 7,7 % wydatków),
- 28 zapisów dobranych celowo¹⁸ (tj. 13,2 %) na kwotę ogółem 1.511,3 tys. zł (1,4% wydatków Prokuratury z 2017 r.).

W wydatkach objętych badaniem: 17 zapisów na kwotę 3.758,5 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe (38,3 % kwoty badanej próby i 3,5 % całości wydatków), 121 zapisów na kwotę 4.852,3 tys. zł (49,4 % i 4,5 %) stanowiły pozapłacowe wydatki bieżące. Natomiast 74 zapisy na kwotę 1.207,4 tys. zł (12,3 % i 1,1%) stanowiły wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych.

W ramach powyższej próby badaniem pod kątem prawidłowości uprzedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień

¹⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.

¹⁷ Metoda doboru z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁸ Pozostałe, częściowe wydatki stanowiące uzupełnienia wydatków z próby losowej, dobrane celem zapewnienia kompletności skontrolowanego zamówienia/umowy.

publicznych¹⁹ objęto 57 zapisów (26,9 % liczby badanych zapisów) na łączną kwotę 2.439,9 tys. zł (24,6 % kwoty badanej próby), z czego 46 zapisów (21,7 % liczby) na kwotę 2.280,5 tys. zł (23,2 % kwoty) dotyczyło zasadności wyboru trybów udzielania zamówień publicznych, a pozostałe 11 zapisów (19,3 % liczby) na kwotę 159,4 tys. zł (1,6 %) dotyczyło ustawowych przesłanek wyłączenia Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 409-422, 512 - 516, 530-737)

W poddanej szczegółowemu badaniu dokumentacji trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego pod kątem prawidłowości zastosowania właściwego trybu, przygotowania i przeprowadzenia postępowania oraz udzielenia zamówienia zgodnie z Pzp, na łączną, wynikającą z zawartych umów kwotę 22.719,5 tys. zł (w tym 19,7 tys. zł podlegających wyłączeniu na podstawie art. 4 pkt 8 Pzp, 1.069,9 tys. zł z zastosowaniem art. 138g Pzp i 21.630,0 tys. zł z zastosowaniem art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp) nieprawidłowości nie stwierdzono. Łączna kwota wydatków Prokuratury poniesionych w 2017 r. na podstawie trzech ww. zamówień wyniosła 1.018,7 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 530-737)

Zobowiązania ogółem na 31 grudnia 2017 r. wyniosły 6.381,0 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2016 r. były niższe o 34,1 tys. zł, tj. o 0,5%. Całość zobowiązań stanowiły zobowiązania niewymagalne, których terminy płatności przypadły na 2018 r., m.in. z tytułu: dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (4.986,0 tys. zł), kosztów postępowań prokuratorskich (868,3 tys. zł), faktur dotyczących działalności bieżącej (głównie za energię ciepłą i elektryczną, ochronę, sprzątanie, administrowanie) w łącznej kwocie 526,7 tys. zł.

(dowód: akta 8 – 10, 13-14, 116 – 118, 145)

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, przeciętne zatrudnienie w Prokuraturze w 2016 r. wyniosło 667 etatów i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. o 6,17 etatu. Natomiast stan zatrudnienia na koniec 2017 r. w porównaniu do roku 2016 zwiększył się o osiem osób i wynosił 676 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2017 r. wyniosło 8,2 tys. zł i w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w 2016 r. było wyższe o 2,7 %. Wydatki na wynagrodzenia (bez pochodnych) w 2017 r. wyniosły 65.869,9 tys. zł i nie przekroczyły zaplanowanych na ten cel środków finansowych. W porównaniu do 2016 r. wydatki te zwiększyły się o 3,6 %.

(dowód: akta kontroli str. 18, 246-247)

Prokuratura została zwolniona przez dysponenta części z obowiązku ujmowania celów i mierników w sprawozdaniu półrocznym i rocznym z wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 83 – 87)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Prokuratury na 2017 r. w zakresie wydatków. Skontrolowane wydatki (9,1% łącznej kwoty wydatków Prokuratury) były dokonywane w sposób celowy i gospodarny. Kontrola 100,0% kwot przyznanych ze środków rezerwy celowej wykazała, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a poniesione wydatki

¹⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm., zwana dalej „Pzp”.

²⁰ Pismo RP IV F 3112.1.2017 z 13 lipca 2017 r.

wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe. Objęte badaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzono zgodnie z przepisami Pzp.

3. Sprawozdawczość.

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Prokuraturę jednostkowych, rocznych sprawozdań za 2017 r.:

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

oraz kwartalnych sprawozdań za IV kwartał 2017 r.:

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

Kwoty wykazane w sprawozdaniach:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1)

były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Kwota należności wykazana w sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2017 r. (Rb-N) była zgodna z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, jednakże nie odzwierciedlała stanu faktycznego, a w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) w strukturze należności pozostałych do zapłaty (w tym zaległości netto) w § 075²¹ i § 094²² wykazano kwoty zgodne z ewidencją księgową (co opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*). Sprawozdania Rb-27 i Rb-N zostały sporządzone terminowo.

(akta kontroli, str. 6-24, 248 – 266)

Prokuratura nie identyfikowała i nie szacowała ryzyk w obszarze ksiąg rachunkowych, w tym rachunkowości związanej ze sprawozdawczością budżetową. W latach 2015-2017 sprawozdawczość budżetowa nie była przedmiotem audytu wewnętrznego, ani kontroli wewnętrznej. W 2014 r. przeprowadzono tzw. zadanie doradcze dotyczące szeroko rozumianej problematyki sprawozdawczości, lecz jego celem nie była weryfikacja poprawności sporządzanych sprawozdań.

Jak wyjaśnił Prokurator Okręgowy, zgodnie z § 9 zarządzenia Prokuratora Generalnego z dnia 6 czerwca 2016 roku nr 41/16 w sprawie kontroli zarządczej w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury sformalizowany proces analizy ryzyka realizowany był w zakresie obszarów odnoszących się do celów i zadań wynikających z planu działalności, lecz w kontrolowanym okresie żaden z celów lub zadań ujęty w ww. dokumencie nie dotyczył sprawozdawczości

²¹ Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze.

²² Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych.

budżetowej. W związku z powyższym w 2017 roku na poziomie Prokuratury nie funkcjonował formalny dokument zawierający analizę ryzyka uwzględniającą obszar sprawozdawczości budżetowej²³.

Odnosząc się do zagadnienia zapewnienia, pomimo braku ww. sformalizowanych procesów, prawidłowości sprawozdań i stosowanych w tym celu rozwiązań Prokurator Okręgowy wyjaśnił m. in. że sprawozdania budżetowe sporządzane były na podstawie danych zawartych w systemie finansowo-księgowym, wyznaczony pracownik księgowości generował z systemu projekt sprawozdania budżetowego oraz sprawdzał poprawność danych w nim zawartych, w następnym etapie poprawność sprawozdania weryfikowana była przez drugiego pracownika, zaś na ostatnim etapie kontroli dokonywał Główny Księgowy. Podlegające kontroli sprawozdania były weryfikowane przez trzy osoby.

(akta kontroli, str. 15 – 16, 43 – 50, 98 – 99, 111 – 113)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku porównania danych w zakresie dochodów i należności wykazanych w sprawozdaniu Rb-N z obrotami i saldami kont rozrachunkowych (zespołu 2, w tym konta „240 – Pozostałe rozrachunki”) oraz weryfikacji danych pod względem merytorycznym stwierdzono, że stan należności nie uwzględniał kwoty 54.946,50 zł z tytułu przyznanych Skarbowi Państwa - Prokuraturze jako stronie w postępowaniach sądowych i egzekucyjnych kosztów zastępstwa prawnego. Należności te dotyczyły kosztów zastępstwa prawnego realizowanego na rzecz Prokuratury przez kancelarię prawną na podstawie umowy cywilnoprawnej z 1 lutego 2017 r.²⁴. Dane uzyskane z kancelarii prawnej w toku kontroli (w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK) wskazywały, że kwota tych należności, nieprzedawnionych na dzień 31 grudnia 2017 r., wynosi łącznie 71.508,50 zł²⁵. Należności w kwocie 16.562,00 zł zostały ujęte w księgach rachunkowych jednostki na kontach rozrachunkowych zespołu „2”. Natomiast nieujęcie pozostałej kwoty należności (54.946,50 zł) stanowiło naruszenie wynikającego z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości obowiązku wprowadzenia do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Należności te podlegały, stosownie do przepisu § 12 ust. 1 Załącznika nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań z operacji finansowych, wykazaniu w części A sprawozdania Rb-N²⁶, gdyż były wymagalne²⁷, podczas gdy jednostka wykazała w tym sprawozdaniu kwotę 16.562,00 zł.

NIK zwraca także uwagę na przepis § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowiący, że podstawą sporządzania sprawozdania Rb-N są m.in. ewidencja księgowa jednostki lub inne wiarygodne dokumenty poświadczające istnienie danego

²³ Prokurator Okręgowy z datą 9 stycznia 2018 r. zatwierdził „Procedurę sporządzania sprawozdań i innych informacji”, jednakże nie miała ona jeszcze zastosowania do objętych niniejszą kontrolą sprawozdań za 2017 rok.

²⁴ A wcześniej umowy z 10 lutego 2015 r.

²⁵ Kancelaria podała kwotę 71.958,50 zł, w której ujęto m. in. należności 16.562 zł (wykazane na koncie 240 i w sprawozdaniu Rb-N) oraz należność w wysokości 450,00 zł przyznaną w styczniu 2018 r., z tego 41.666,00 zł stanowiły należności dotyczące 14 spraw rozstrzygniętych przed 1 stycznia 2017 r., zaś kwota 29.842,50 zł wynikała z dziewięciu orzeczeń/zajęć/nakazów wydanych od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.

²⁶ W części A sprawozdania Rb-N należało wykazać wartość nominalną należności oraz wybranych aktywów finansowych, zwanych dalej „należnościami”, jednostki na koniec danego okresu sprawozdawczego według poszczególnych tytułów (układ przedmiotowy) oraz wobec grup dłużników (układ podmiotowy).

²⁷ Zgodnie z treścią § 13, ust. 1 pkt 5 ww. Załącznika.

zobowiązania lub należności, którymi dysponowała kancelaria prawna oraz Wydział V Organizacyjny Prokuratury.

(akta kontroli, str. 90 – 91, 100 – 104, 110)

Jak wyjaśnił Prokurator Okręgowy oraz Główny Księgowy nieujęcie w sprawozdaniu Rb-N pełnej kwoty ww. należności (tj. pominięcie kwoty 54.946,50 zł), wynikało z braku informacji o wszystkich operacjach, gdyż oprócz dokumentów, które zostały ujęte w księgach, „Inne wyroki, orzeczenia, nakazy sądowe lub organu egzekucyjnego nie wpłynęły do Wydziału VII Budżetowo-Administracyjnego, informacje o nich przekazywane są do Wydziału V Organizacyjnego”.

(akta kontroli, str. 16, 46 – 50, 105 – 110, 139 – 142)

2. W wyniku porównania danych w zakresie dochodów i należności wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 z obrotami i saldami kont rozrachunkowych (zespołu 2) w szczególności paragrafu klasyfikacji budżetowej z treścią wybranych zapisów księgowych stwierdzono, że w § 094 (*Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych*) w kolumnach 11 i 12 wykazano w zawyżonej kwocie należności z tytułu ww. dochodów. W wykazanej kwocie 57.745,06 zł nieprawidłowo uwzględniono należności z tytułu czynszów najmu w kwocie 24.271,14 zł, które należało wykazać w § 075 (*Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych skarbu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze*). Kwota nieprawidłowo wykazanych należności (24.271,14 zł) stanowi zawiązek danych w § 094 o 72,5 %²⁸, a w § 075 - zaniżenie o 99,3%²⁹.

Obowiązek zastosowania prawidłowej klasyfikacji ww. operacji wynikał z § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁰.

Według wyjaśnień Prokuratora Okręgowego i Głównego Księgowego przyczyną ujęcia tych należności w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej było traktowanie refaktur, jak i zaległości czynszowych łącznie wg kryterium czasu powstania należności oraz faktu, iż źródłem ich powstania była jedna umowa. Potraktowano je więc jako całość (w należnościach tych zawarte były opłaty czynszowe oraz niezapłacone refaktury).

(akta kontroli, str. 15, 43 – 44)

Obowiązek sporządzenia sprawozdania Rb-27 rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym wynikał z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a sprawozdania Rb-N z § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprawozdań z operacji finansowych.

Zdaniem NIK, stwierdzone nieprawidłowości wskazują na potrzebę opracowania i wdrożenia mechanizmów kontroli zarządczej, adekwatnych do ryzyk związanych z nieuwzględnieniem wszystkich zdarzeń gospodarczych podlegających ujęciu w księgach rachunkowych oraz niewłaściwą klasyfikacją budżetową, celem zapewnienia rzetelności ksiąg rachunkowych i sprawozdań budżetowych jednostki. Weryfikacja sprawozdań objętych kontrolą nie wyszła poza zakres danych już wprowadzonych do systemu finansowo-księgowego, w sytuacji gdy realne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości związane było z ograniczonym dostępem do wszystkich informacji/dokumentów o zdarzeniach gospodarczych, które miały miejsce w okresie sprawozdawczym.

²⁸ Było 57.745,06 zł, winno być 33.473,92 zł.

²⁹ Było 163,70 zł, winno być 24.434,84 zł.

³⁰ Dz. U. z 2014 poz. 1053 ze zm.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1)

oraz opiniuje negatywnie:

- sprawozdanie roczne za 2017 r. z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) za IV kwartał 2017 r.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Zapewnienie obiegu dokumentów dotyczących należności i zobowiązań z tytułu kosztów zastępstwa prawnego w sposób umożliwiający ich ujmowanie w księgach rachunkowych i sprawozdawczości.
2. Rzetelne klasyfikowanie należności budżetowych w podziale paragrafu.
3. Doprowadzenie danych zawartych w ewidencji księgowej i w sprawozdawczości do zgodności ze stanem faktycznym.

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 Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Katowice, dnia 27 marca 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Piotr Graca
Gł. specjalista kontroli państwowej**