



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.001.03.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Ewa Kruszyńska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92894 z dnia 16 stycznia 2015 r.

Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92934 z dnia 2 marca 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-4]

Jednostka
kontrolowana

Prokuratura Okręgowa w Poznaniu, ul. Solna 10, 61-736 Poznań

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Krzysztof Grześkowiak, Prokurator Okręgowy w Poznaniu

[Dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Prokurator Okręgowy w Poznaniu wydatkował w 2014 r. zaplanowane środki budżetowe w sposób umożliwiający terminową realizację ustawowych zadań. Dokonane w trakcie 2014 r. zwiększenia planu wydatków Prokuratury Okręgowej w Poznaniu środkami z rezerw budżetowych wynikały z faktycznych potrzeb, zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

Dane wykazane w sprawozdaniach sporządzonych przez Prokuratora Okręgowego:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28),

a także w:

- sprawozdaniach finansowych za IV kwartał 2014 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) i o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej i za wyjątkiem sprawozdania Rb-28, przekazują prawdziwy obraz dochodów, należności i zobowiązań w 2014 r.

Stwierdzone nieprawidłowości przede wszystkim polegały na:

- ustalaniu i przyznawaniu wynagrodzeń biegłym za wydanie opinii w postępowaniu prokuratorskim w sposób naruszający obowiązujące uregulowania,
- nieprawidłowym zakwalifikowaniu i zaewidencjonowaniu wydatków z tytułu kosztów sądowych w kwocie 2 517 zł, co skutkowało nieprawdziwym obrazem wydatków w sprawozdaniu Rb-28 w trzech podziałkach klasyfikacji budżetowej.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu, została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Zaplanowane w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu na 2014 r. dochody w kwocie 75 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 102,9 tys. zł, tj. w 137,2%. W porównaniu z 2013 r. zrealizowane dochody były niższe o 31,3 tys. zł, tj. o 23,3%.

Największy udział w dochodach (53%) stanowiły wpływy z różnych opłat.

[Dowód: akta kontroli str. 765]

Na koniec 2014 r. należności pozostałe do zapłaty (zaległości netto) wyniosły 56,7 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. należności te były wyższe o 14,2 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 765, 1176-1178]

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. Prokuratura Okręgowa w Poznaniu zrealizowała wydatki w kwocie 84 812 tys. zł, co stanowiło 104% planu pierwotnego w kwocie 81 549 tys. zł i 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. wydatki te były wyższe o 5 210,5 tys. zł, tj. o 6,5%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w działach:

- 755 – Wymiar sprawiedliwości, rozdział 75505 – Jednostki powszechne prokuratury i wyniosły 73 827,9 tys. zł, tj. 87% wydatków ogółem. Największy udział w tych wydatkach (71,5 %) stanowiły wynagrodzenia osobowe, które wraz z pochodnymi oraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wyniosły 52 759,8 tys. zł,

- 753 – Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne, rozdział 75302 – Uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne, § 3110 Świadczenia społeczne - 10 984,1 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 766, 911]

2.2. Zaplanowane na 2014 r. wydatki Prokuratury Okręgowej w Poznaniu zwiększone zostały w trakcie roku ze środków pochodzących z rezerwy ogólnej i celowej, a także środków otrzymanych od Prokuratora Apelacyjnego w Poznaniu i Prokuratora Generalnego per saldo o 3 263,0 tys. zł (zwiększenie o 3 564,6 tys. zł¹ dokonane 37-krotnie w 13 paragrafach klasyfikacji budżetowej² i zmniejszenie o 301,6 tys. zł dokonane 5-krotnie w jednym paragrafie 4030 – Wynagrodzenie prokuratorów i asesorów).

[Dowód: akta kontroli str. 766-768]

Część wydatków w dziale 755, rozdział 75505 zaplanowano na 2014 r. w wysokościach odbiegających od ich faktycznego wykonania. Największe rozbieżności między planowanymi, a zrealizowanymi kwotami wystąpiły w paragrafach:

¹ z czego w dziale 753 – Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne, rozdział 75302 – Uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne, wydatki zwiększono 2-krotnie łącznie o kwotę 252,1 tys. zł w § 3110 – Świadczenia społeczne.

² w tym, również w § 4030 – Wynagrodzenie prokuratorów i asesorów o kwotę 211,4 tys. zł na podstawie 1 decyzji.

- zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) – zaplanowaną kwotę 500 tys. zł, po zmianach w trakcie roku zwiększono i zrealizowano w wysokości 1 215,6 tys. zł (tj. o 143,1% wyższej); przyczyną tej zmiany było przesunięcie środków z § 4270 – zakup usług remontowych po rozliczeniu i zwolnieniu zaangażowanych środków w związku z udzielanym zamówieniem publicznym na zadanie remontowe pn. „Remont elewacji budynku przy ul. Młyńskiej 11A”³ oraz przesunięcie środków z § 4120 – składki na Fundusz Pracy uzyskanych z niepotrącania składek dla pracowników powyżej 55 roku życia. Uzyskane środki w § 4210, przeznaczono na wymianę sprzętu komputerowego, wyposażenie biur dla oddelegowanych prokuratorów okręgowych, którzy w grudniu 2014 r. wrócili do jednostki macierzystej oraz wyposażenie „pokojów stałego dozoru” w prokuraturach rejonowych,
- opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (§ 4520) – zaplanowaną kwotę 80 tys. zł, po zmianach w grudniu zmniejszono do 48,5 tys. zł (tj. o 39,3%); przyczyną tej zmiany było ponoszenie niższych opłat za gospodarowanie odpadami z uwagi na złożone deklaracje o segregacji śmieci.

Przyczyną pozostałych rozbieżności między pierwotnie zaplanowanymi, a faktycznie zrealizowanymi wydatkami (m.in. w § 4170 i § 4610) było dostosowanie planu finansowego Prokuratury Okręgowej w Poznaniu na 2014 r. do faktycznie dokonywanych wydatków w celu realizacji powierzonych zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 766, 771-776]

Plan finansowy Prokuratury Okręgowej w Poznaniu został zwiększony 5 września 2014 r. w § 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe o kwotę pochodzącą z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 574 tys. zł przeznaczoną na pokrycie kosztów postępowań prokuratorskich i 17 grudnia 2014 r. w § 4110 – Składki na ubezpieczenia społeczne o kwotę pochodzącą z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 17 tys. zł przeznaczoną na składkę rentową w związku z jej podwyższeniem o 2% od 1 lutego 2012 r. Otrzymane środki wykorzystane zostały w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

[Dowód: akta kontroli str. 681-685, 829-860]

2.3. W 2014 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu wyniosły 4.860 tys. zł. Wydatki te były wyższe od poniesionych w latach 2011, 2012 i 2013 o odpowiednio: 44,8%, 29,7% i 19,7%.

Przyczyną wzrostu ww. wynagrodzeń bezosobowych były, wg informacji Prokuratora Okręgowego w Poznaniu przekazanej dysponentowi drugiego stopnia, narastające koszty prowadzonych postępowań prokuratorskich wynikające ze stale wzrastającej liczby rachunków biegłych, droższych opinii w sprawach opartych na obszernym materiale dowodowym i o coraz trudniejszym charakterze.

[Dowód: akta kontroli str. 690, 920]

Od 15 grudnia 2010 r. w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu oraz w podległych prokuraturach rejonowych obowiązywały wytyczne Prokuratora Okręgowego (dalej „wytyczne z 15 grudnia 2010 r.”) mające na celu znaczne obniżenie płatności dla biegłych, instytucji i tłumaczy oraz wydatkowanie środków publicznych w sposób racjonalny i celowy. W 2014 r. w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu obowiązywało również zarządzenie w sprawie zasad zwrotu kosztów podróży świadków, osób

³ W Planie Remontów na 2014 r. na zadanie pn. „Remont elewacji budynku przy ul. Młyńskiej 11A” przewidziano kwotę 995.000,00 zł, w planie finansowym Prokuratury Okręgowej w Poznaniu na zadanie ujęto kwotę w łącznej wysokości 534 377,00 zł (pozostała część środków miała być pokryta z budżetu Prokuratury Apelacyjnej w Poznaniu), szacunkowa wartość brutto zamówienia publicznego ustalona została w wysokości 993 834,65 zł, umowa z wykonawcą zawarta została na kwotę brutto 528 900,00 zł, łączny koszt zrealizowanego zadania wyniósł 534 377,00 zł.

towarzyszących oraz biegłych, tłumaczy, specjalistów niebędących funkcjonariuszami organów procesowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1006-1011, 1022-1027]

Zmian w planie finansowym Prokuratury w § 4170 dokonano w okresie od września do grudnia 2014 r. (zwiększenie per saldo o 996 tys. zł, tj. o 26% planu). Zmiany te dotyczyły wyłącznie wynagrodzeń bezosobowych związanych z prowadzonymi postępowaniami prokuratorskimi i polegały na pięciokrotnym zwiększeniu planu o łączną kwotę 1 296 tys. zł (z czego z rezerwy celowej o 574 tys. zł, na podstawie dwóch decyzji Prokuratora Generalnego o 345 tys. zł i na podstawie dwóch decyzji Prokuratora Apelacyjnego o 377 tys. zł) i dwukrotnym zmniejszeniu planu o łączną kwotę 300 tys. zł w oparciu o wnioski Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

Prokurator Apelacyjny w Poznaniu zwiększając 25 listopada 2014 r. plan o 367 tys. zł poinformował, że środki te pochodzą z przekształcenia pozostałości środków na pożyczki mieszkaniowe prokuratorów. Natomiast zwiększając 17 grudnia 2014 r. plan o 10 tys. zł nie zawarł w decyzji uzasadnienia tej zmiany.

Prokurator Okręgowy w Poznaniu wnioski o zmniejszenie § 4170 (wniosek z dnia 4 listopada 2014 r. o kwotę 200 tys. zł i z 18 grudnia 2014 r. o kwotę 100 tys. zł) uzasadnił koniecznością przesunięcia środków do § 4610 – Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego w celu uregulowania zobowiązań wobec instytucji i innych osób prawnych w zakresie prowadzonych postępowań prokuratorskich.

Z wydatkowanej w 2014 r. w § 4170 kwoty 4 860 tys. zł, wynagrodzenia bezosobowe związane z prowadzonymi postępowaniami prokuratorskimi wyniosły 4 829 tys. zł, (z czego wynagrodzenia biegłych - 4 053 tys. zł i tłumaczy - 776 tys. zł), a wynagrodzenia bezosobowe niezwiązane z prowadzonymi postępowaniami prokuratorskimi wypłacone na podstawie czterech umów zlecenia i dwóch umów o dzieło wyniosły 30,5 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 767, 768, 921-928]

Zastępca Prokuratora Apelacyjnego w Poznaniu w piśmie z 20 lutego 2014 r. informującym o wysokości kwot dochodów i wydatków przyjętych do planu finansowego Prokuratury na 2014 r., zastrzegł, że limit wydatków w § 4170 wynoszący 3 864 tys. zł zawiera również limit wydatków na wynagrodzenia bezosobowe niezwiązane z prowadzonymi postępowaniami prokuratorskimi i na 2014 r. wynosi on 30 tys. zł⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 700]

2.4. Wydatki w podziale na grupy ekonomiczne wykonane zostały w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu w 2014 r. w następujący sposób:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 11 167,6 tys. zł (wzrost o 8% w porównaniu z kwotą 10 329,1 tys. zł tych wydatków z 2013 r.),
- wydatki bieżące w kwocie 71 088,3 tys. zł (wzrost o 4,3% w porównaniu z kwotą 68 155,5 tys. zł tych wydatków z 2013 r.),
- wydatki majątkowe w kwocie 2 556 tys. zł (wzrost o 128,8% w porównaniu z kwotą 1 117 tys. zł tych wydatków z 2013 r.).

Zarówno w 2013 r., jak i 2014 r., Prokuratura Okręgowa w Poznaniu nie dokonywała wydatków z budżetu środków europejskich.

⁴ Według planu finansowego wydatków budżetowych na 2013 r. wynagrodzenia bezosobowe zostały zaplanowane w Prokuraturze w wysokości 3 364 tys. zł (konto 980-75505-417001, -02, -03 i -04), z czego wynagrodzenia związane z prowadzonymi postępowaniami prokuratorskimi w kwocie 3 343 tys. zł (biegłych sądowych - 2 943 tys. zł i tłumaczy - 400 tys. zł) oraz wynagrodzenia niezwiązane z prowadzonymi postępowaniami prokuratorskimi w kwocie 21 tys. zł (z umów zlecenia - 19,5 tys. zł oraz na szkolenia i egzaminy wypłacane osobom fizycznym - 1,5 tys. zł).

W 2014 r. nie nastąpiła zmiana struktury wydatków w poszczególnych ww. grupach ekonomicznych w porównaniu do 2013 r. (wydatki dokonywane były z tych samych paragrafów klasyfikacji budżetowej, co w 2013 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 766, 912]

2.5. Kontrola trzech postępowań o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego dotyczących: renowacji elewacji budynku przy ul. Młyńskiej 11 A dla potrzeb Prokuratury Apelacyjnej w Poznaniu (kwota brutto zamówienia 528,9 tys. zł), remontu pomieszczeń i otoczenia wraz z budową dźwigu osobowego w budynku Prokuratury Rejonowej w Lesznie (kwota brutto zamówienia 688 tys. zł) i budowy budynku dla Prokuratury Rejonowej w Gnieźnie (kwota brutto zamówienia 6 832,7 tys. zł), wykazała, że wyboru wykonawcy dokonano na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Do przeprowadzenia postępowań Prokurator Okręgowy w Poznaniu powoływał komisje przetargowe, zgodnie z art. 19-21 ww. ustawy. Zamawiający sporządził roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach, w terminie określonym w art. 98 ww. ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 865-904]

2.6. Kontrolą objęte zostały wydatki Prokuratury Okręgowej w Poznaniu w kwocie 4 447 612,99 zł (5,2% ogółu). Realizacja tych wydatków, poza wymienionymi w pkt III.2. wystąpienia pokontrolnego w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości oraz uwag dotyczących badanej działalności (5,8% skontrolowanych i 0,3 ogółu wykonanych), była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w tym obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi.

[Dowód: akta kontroli str. 917-919]

2.7. Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu, w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 572 osoby i było niższe, w porównaniu do 2013 r. o pięć osób. Zrealizowane w 2014 r. wydatki na wynagrodzenia w kwocie 50 304 tys. zł były wyższe w porównaniu do 2013 r. o 1 289 tys. zł (tj. o 2,6%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego utrzymało się na niezmiennym poziomie 7 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał m.in. z wypłaty należności 10 prokuratorom odchodzącym w stan spoczynku.

[Dowód: akta kontroli str. 905-910]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Limit wydatków na wynagrodzenia bezosobowe niezwiązane z toczącymi się postępowaniami prokuratorskimi, ustalony na 2014 r. w wysokości 30 000,00 zł został przekroczony o 489,00 zł.

Stosownie do postanowień art. 14 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁶, wynagrodzenia bezosobowe wypłacane w 2014 r. w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi i sądowymi nie były objęte ograniczeniami nałożonymi tą ustawą. W Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu do wydatków tych należały wynagrodzenia biegłych i tłumaczy. Natomiast pozostałe wydatki z tytułu

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1645.

wynagrodzeń bezosobowych mogły być dokonane z § 4170 do wysokości ww. limitu⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 130, 735, 921-934]

W wyjaśnieniach Prokurator Okręgowy w Poznaniu podał, że do kosztów postępowania prokuratorskiego został zaliczony wydatek w wysokości 700,00 zł dokonany (z konta 130-75505-417003) na podstawie umowy zlecenia nr 2/2014 z 20 lutego 2014 r., której przedmiotem było wykonanie zestawień statystycznych przestępczości na terenie działania jednostki. Ponadto Prokurator Okręgowy w Poznaniu wyjaśnił, że do wynagrodzeń bezosobowych finansowanych z § 4170-03 w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu zalicza się wszystkie umowy zlecenia i o dzieło, zarówno te objęte limitem niezwiązane z prowadzonymi postępowaniami prokuratorskimi, jak i te związane z prowadzonymi postępowaniami prokuratorskimi poza limitem. Zdaniem Prokuratora Okręgowego w Poznaniu, z uwagi na zawartość i charakter sporządzonych informacji przedstawiających zaistniałe przestępstwa w danym roku oraz fakt, iż nie stanowiły one informacji publicznej podlegającej publikacji, wydatek w wysokości 700,00 zł dotyczył kosztów postępowania prokuratorskiego i nie wchodził w ograniczenie przyznanego limitu 30 000,00 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 936-943]

NIK nie podziela tej opinii.

2. Prokurator Okręgowy w Poznaniu wypłacił, na podstawie umowy zlecenia z 27 listopada 2014 r., pracownikowi Prokuratury Rejonowej w Nowym Tomyślu, zatrudnionemu na stanowisku kierowcy, wynagrodzenie w kwocie 2 780,00 zł za wykonanie prac związanych z pomalowaniem systemem gospodarczym pomieszczeń w ww. Prokuraturze.

[Dowód: akta kontroli str. 978-984]

Podstawą ustalenia wynagrodzenia za przedmiotowe malowanie była kalkulacja zawierająca m.in. 23% podatek VAT, chociaż wykonawca nie realizował tych prac w ramach działalności gospodarczej, a podstawą wynagrodzenia był przedstawiony przez niego rachunek, a nie faktura VAT⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 936-945]

W ocenie NIK, wynagrodzenie za malowanie trzech pomieszczeń wykonane tzw. „systemem gospodarczym” zostało ustalone w oparciu o nierzetelną kalkulację i w związku z tym było zawyżone.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej ustawa o finansach publicznych) wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

3. W 2014 r. zatwierdzonych do wypłaty zostało 133 wynagrodzeń biegłych oraz instytucji z tytułu wydanych przez nich opinii w kwocie 84 180,80 zł, pomimo braku uzasadnień wysokości przyznaných wynagrodzeń. Obowiązek w tym zakresie określony został w wytycznych z 15 grudnia 2010 r. Prokuratora Okręgowego w

⁷ W 2014 r. w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu wydatki z § 4170 dokonywane były z następujących kont: 130-75505-417001 – Wynagrodzenia i koszty biegłych, 130-75505-417002 – Wynagrodzenia i koszty tłumaczy oraz 130-75505-417003 – Umowy zlecenia.

⁸ W umowie zleceniobiorca oświadczył, że zleconych prac nie wykonuje w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na rzecz ludności i za wykonane prace wystawił rachunek, a nie fakturę VAT.

Poznaniu w brzmieniu: „Należy także uzasadnić wysokość zastosowanej stawki wynagrodzenia” (pkt 1 str. 1) oraz „Należy dążyć do zróżnicowanych stawek wynagrodzenia biegłych i tylko w uzasadnionych sytuacjach stosować górne stawki przewidziane w tabeli do Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości⁹. Wszystkie rachunki z maksymalną stawką bez odpowiedniego uzasadnienia zastosowanej stawki oraz bez prawidłowych załączników będą odsyłane celem ich ponownej weryfikacji” (pkt 3 str. 4).

[Dowód: akta kontroli str. 985-1011]

W wyjaśnieniach odnośnie braku egzekwowania w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu zaleceń w ww. zakresie, Prokurator Okręgowy w Poznaniu podał, że wprowadził obowiązek uzasadniania przez prokuratorów przyznanych wynagrodzeń biegłym, ale wyłącznie przy maksymalnych stawkach. Ponadto wyjaśnił, że w związku z tym, iż stawka wynagrodzenia biegłych za każdą rozpoczętą godzinę, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości, wynosi od 1,28% do 1,81% kwoty bazowej, tj. od 22,61 zł do 31,97 zł, w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu uzasadnienie stawki było wymagane od kwoty 31,01 zł. Poinformował także, że przy wynagrodzeniach biegłych psychiatrów, uzasadnienie stawki wymagane było od kwoty 189,01 zł, przy stawce maksymalnej w wysokości 189,36 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1030-1038]

NIK wskazuje, iż wyjaśnienia Prokuratora Okręgowego nie znajdują potwierdzenia w obowiązujących w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu regulacjach. Podkreślić także należy, że spośród 127 wynagrodzeń wypłaconych bez uzasadnienia z § 4170, aż 118 przyznanych zostało przy zastosowaniu górnych granic stawek/taryf zryczałtowanych.

[Dowód: akta kontroli str. 988-1005]

5. W przypadku 17 postanowień o powołaniu biegłego/zasięgnięciu opinii, spośród 18 objętych kontrolą, nie dopełniono obowiązku, określonego w wytycznych z 15 grudnia 2010 r., polegającego na uprzednim przeprowadzeniu negocjacji, co do wysokości wynagrodzenia za wykonane prace¹⁰. Bez przeprowadzenia stosownych negocjacji wydatkowano w 2014 r. w związku z ww. opiniami 183 277,76 zł.

W celu wydatkowania środków publicznych w sposób racjonalny i celowy, Prokurator Okręgowy w Poznaniu w ww. wytycznych zobowiązał prokuratorów przed zleceniem wykonania ekspertyzy biegłym bądź instytucjom, do przeprowadzania negocjacji, co do wysokości stawki godzinowej wynagrodzenia, a także wynagrodzenia za wykonane prace (pkt 3 na str. 2). W dalszej części ww. wytycznych, ponownie wskazano na celowość i racjonalność przeprowadzania negocjacji przed zleceniem wykonania skomplikowanej i czasochłonnej ekspertyzy (pkt 5 na str. 5).

[Dowód: akta kontroli str. 1006-1011, 1039-1095]

W wyjaśnieniach odnośnie braku egzekwowania w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu zaleceń w ww. zakresie, Prokurator Okręgowy w Poznaniu podał, że „Pojęcie negocjacji stosowane przy kosztach postępowania prokuratorskiego traktuje się nieco inaczej niż przy zakupach towarów i usług, gdzie liczy się głównie cena. Przy usłudze sporządzania opinii w danej sprawie, co prawda cena ma znaczenie, jednak priorytet często stanowi, jakość i szybkość wykonania opinii. W przeciwnym

⁹ Z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, tariff zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym (Dz. U. poz. 508), dalej rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości.

¹⁰ Jedyny przypadek wypełnienia tego obowiązku miał miejsce w postępowaniu Ds. 676/14 prowadzonym przez Prokuraturę Rejonową w Rawiczu.

razie mogłoby prowadzić do wydłużającego się procesu, a w konsekwencji do występowania do Sądu w sprawie skargi na przewlekłość postępowania prokuratora”.

[Dowód: akta kontroli str. 936-943]

Wyjaśnienia te znalazły potwierdzenie w toku kontroli NIK. Przy wyborze instytucji do wydania opinii w sprawie prowadzonej przez Prokuraturę Rejonową Poznań – Nowe Miasto, podjęto decyzję o zleceniu wydania opinii Zakładowi Medycyny Sądowej w Łodzi za kwotę 12 000,00 zł przy udziale czterech lekarzy, mając do wyboru Zakład Medycyny Sądowej w Warszawie, który wycenił opinię na 5 000,00 zł przy udziale dwóch lekarzy. Przy niezbędnym udziale dwóch kolejnych lekarzy, kwota wydatku mogłaby wynieść łącznie ok. 10 000,00 zł. O wyborze droższej opinii przesądziło wielokrotne wydawanie szczegółowych i rzetelnych opinii przez Zakład Medycyny Sądowej w Łodzi oraz znajdowanie się już w tej jednostce akt sprawy.

[Dowód: akta kontroli str. 1056-1081]

W ocenie NIK, niezależność prokuratora przy wykonywaniu swoich ustawowych czynności, w tym również powoływania biegłych oraz - w pełni zrozumiała - potrzeba zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania, nie zwalniają z obowiązku stosowania wewnętrznych regulacji mających na celu oszczędne wydatkowanie środków publicznych. Działania przytoczone powyżej nie przyczyniły się do obniżenia płatności dla biegłych i instytucji oraz do oszczędnego wydatkowania środków na ten cel.

6. Postanowieniem z 17 grudnia 2013 r. w przedmiocie kosztów postępowania przygotowawczego, przyznano biegłemu wynagrodzenie w kwocie 509,00 zł na podstawie przedstawionego przez niego rachunku, na którym zapisana była następująca treść: „za przeprowadzone oględziny zewnętrzne i sekcję zwłok (...) w prosektorium przy Szpitalu (...) (zwłoki z cechami zaniedbania higienicznego z obecnością wszy)”¹¹. Organ prowadzący postępowanie nie podał wymaganego uzasadnienia wysokości zastosowanego wynagrodzenia. W ocenie NIK, przyznane biegłemu wynagrodzenie zostało zawyżone, o co najmniej 124,80 zł w wyniku niezgodnego z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości¹² zakwalifikowania wykonanych przez niego czynności.

[Dowód: akta kontroli str. 1096-1101]

Prokurator Okręgowy w Poznaniu, na żądanie NIK przedłożenia do wglądu dokumentów potwierdzających dokonanie czynności przez biegłego w warunkach wymienionych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości pod lp. 7, wyjaśnił, że okoliczności podane przez biegłego na rachunku, tj. ww. zapis o zaniedbaniu higienicznym i obecności wszy, stanowią niezaprzeczalną podstawę do zastosowania wynagrodzenia w wysokości 509,00 zł. Ponadto, Prokurator odwołując się do przepisów art. 308 i art. 209 kpk oraz stwierdzając, że to prokurator przeprowadzający oględziny i uczestniczący w sekcji zwłok decyduje o wysokości przyznanego biegłemu wynagrodzenia, podał, że w jego ocenie zbędne jest przedstawianie na potrzeby kontroli finansowej materiałów procesowych.

¹¹ Postanowieniem z 4 grudnia 2013 r. powołano w sprawie nieumyślnego spowodowania śmierci w dniu 1 grudnia 2013 r., biegłego specjalistę medycyny sądowej w celu stwierdzenia, po przeprowadzeniu oględzin zewnętrznych i sekcji zwłok, m.in. czy na zwłokach występują obrażenia ciała.

¹² Określenie czynności pod lp. 7: oględziny zewnętrzne i sekcja zwłok rozkładających się, przeobrażonych i ekshumowanych, a także wykonywane w warunkach wyjątkowo trudnych - wg taryfy zryczałtowanej od 9,34% do 28,86% (od 164,98 zł do 509,80 zł) w zależności od stopnia złożoności problemu będącego przedmiotem opinii oraz warunków, w jakich opracowano opinię.

[Dowód: akta kontroli str. 1030-1038]

W ocenie NIK, wyjaśnienie Prokuratora Okręgowego w Poznaniu nie zasługuje na uwzględnienie. Wynagrodzenie biegłego w przedmiotowej sprawie ustalone zostało nieprawidłowo, tj. jak za czynność, określoną pod lp. nr 7 ww. rozporządzenia, podczas gdy powinno dotyczyć czynności wymienionych pod lp. nr 6 ww. rozporządzenia¹³.

7. Wydatki z tytułu kosztów sądowych w kwocie 2 317,00 zł, powstałe w związku z zasądzonym zadośćuczynieniem, zostały zakwalifikowane do § 4590 (Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych), a wydatki z tytułu zasądzonego zwrotu kosztów sądowych w kwocie 200,00 zł do § 4600 (Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych), co było niezgodne z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁴, w myśl którego koszty sądowe powinny zostać sklasyfikowane w § 4610 (Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego).

[Dowód: akta kontroli str. 1111-1120]

Główna księgowa wyjaśniła, iż kwalifikowanie do § 4590 lub § 4600 wszystkich składników płatności określonych w wyroku sądowym i obciążających Prokuraturę Okręgową w Poznaniu, zarówno zadośćuczynienia, jak i kosztów sądowych czy odsetek, pozwala na wyodrębnienie wykonanych środków budżetowych w planie finansowym, które podlegają regulacjom przepisu art. 164 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. jako wydatków nieprzewidzianych, w związku z czym mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Ponadto stwierdziła, że takie ujęcie w księgach rachunkowych służy lepszemu usystematyzowaniu prowadzonej ewidencji wydatków.

[Dowód: akta kontroli str. 1102-1107]

NIK wskazuje, iż względy praktyczne nie mogą stanowić uzasadnienia dla naruszania obowiązujących przepisów.

8. Koszty usług pocztowych za grudzień 2013 r. udokumentowane fakturą z 7 stycznia 2014 r. w kwocie 87 130,75 zł (data wpływu do księgowości 14 stycznia 2014 r.) zostały ujęte w księgach rachunkowych Prokuratury Okręgowej w Poznaniu w 2014 r., zamiast w 2013 r., co naruszało art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵ oraz terminy określone w polityce rachunkowości Prokuratury Okręgowej w Poznaniu.

Dowód: akta kontroli str. 43, 1131-1148]

Ujmowanie w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia gospodarczego, które nastąpiło w tym okresie, było przedmiotem wniosku pokontrolnego, sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym z 11 kwietnia 2011 r., po kontroli wykonania w 2010 r. planu finansowego Prokuratury Okręgowej w Poznaniu. NIK zwraca uwagę, że w odpowiedzi skierowanej do NIK 6 czerwca 2011 r. Prokurator Okręgowy w Poznaniu zapewnił o zobowiązaniu służb finansowo-

¹³ Określenie czynności pod lp. 6: oględziny zewnętrzne i sekcja zwłok świeżych – w zależności od warunków przeprowadzenia, zakresu badań i stanu zwłok; wynagrodzenie ustalane wg taryfy zryczałtowanej od 6,69% do 21,75% (od 118,17 zł do 384,20 zł) w zależności od stopnia złożoności problemu będącego przedmiotem opinii oraz warunków, w jakich opracowano opinię.

¹⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

księgowych do bezwzględnego przestrzegania zasad wprowadzonych do polityki rachunkowości w celu realizacji ww. wniosku pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 1121-1130]

Główna księgowa wyjaśniła, że zaewidencjonowanie faktury w 2014 r. wynikało z daty wystawienia faktury, a przede wszystkim z uniknięcia wystąpienia zjawiska 13 miesięcy świadczenia i zaewidencjonowania w koszty tej samej usługi w danym roku budżetowym. Ujęcie przedmiotowej faktury w księgach rachunkowych w miesiącu grudniu 2013 r. spowodowałoby zawyżenie tego rodzaju kosztów, gdyż również w miesiącu styczniu 2013 r. zaewidencjonowano koszty usługi pocztowej za miesiąc grudzień 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str.1102-1107]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W wyniku kontroli zastosowanych w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu w 2014 r. tariff zryczałtowanych przy ustalaniu i przyznawaniu wynagrodzenia biegłym z dziedziny medycyny za wykonanie czynności wymienionych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie obliczania stawek pod lp. 3 i od lp. 5 do lp. 9, stwierdzono, że 204 wynagrodzenia, spośród 213 poddanych kontroli (96%), ustalone zostały z zastosowaniem maksymalnej lub prawie maksymalnej taryfy zryczałtowanej.

Przykładowo, za czynności wymienione w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości:

- pod lp. 5: 46 wynagrodzeń, spośród 48 skontrolowanych, ustalonych i przyznanych zostało według taryfy od 13,02% do 14,33%, tj. od 230,00 zł do 253,13 zł, podczas gdy za tę czynność przewidziane jest wynagrodzenie w granicach od 3,93% do 14,33%, tj. od 69,42 zł do 253,13 zł (pozostałe dwa wynagrodzenia ustalono i przyznano w wysokości 8,49% - 150,00 zł),
- pod lp. 6: 40 wynagrodzeń, spośród 44 skontrolowanych, ustalonych i przyznanych zostało według taryfy od 19,81% do 21,75%, tj. od 350,00 zł do 384,20 zł, podczas gdy za tę czynność przewidziane jest wynagrodzenie w granicach od 6,69% do 21,75%, tj. od 118,17 zł do 384,20 zł (pozostałe cztery wynagrodzenia przyznano w wysokości 18,68% - 330,00 zł),
- pod lp. 8.2) i 9.2): 109 wynagrodzeń, spośród 112 skontrolowanych, ustalonych i przyznanych zostało według taryfy od 9,62% do 10,72%, tj. od 170,00 zł do 189,36 zł, podczas gdy za tę czynność przewidziane jest wynagrodzenie w granicach od 5,10% do 10,72%, tj. od 90,08 zł do 189,36 zł (pozostałe trzy wynagrodzenia przyznano w wysokości 8,77% - 155,00 zł),
- pod lp. 8.3) i 9.3): pięć wynagrodzeń ustalonych i przyznanych zostało według taryfy od 24,00% do 24,34%, tj. od 423,95 zł do 430,00 zł, podczas gdy za tę czynność przewidziane jest wynagrodzenie w granicach od 12,20% do 25,89%, tj. od 215,50 zł do 457,33 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 988-1005]

Stosownie do ww. uregulowań rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, ustalenie wysokości taryfy zryczałtowanej winno być uzależnione od stopnia złożoności problemu będącego przedmiotem opinii oraz warunków, w jakich opracowano opinię. Zastosowanie maksymalnej taryfy zryczałtowanej przy ustaleniu ww. wynagrodzeń, nie zawsze wynikało z uzasadnień zawartych w kontrolowanych postanowieniach, typu: „kwota wskazana w rachunku odpowiada nakładowi pracy biegłego” lub: „wysokość należności jest adekwatna do ogółu wykonanych czynności”, czy: „przyjęcie maksymalnej stawki wynagrodzenia uzasadnia charakter sprawy, terminowe wydanie opinii i nakład pracy”.

Zdaniem NIK, w obszarze tym występuje istotne ryzyko przyznawania biegłym z dziedziny medycyny wynagrodzeń, bez rozróżnienia stopnia złożoności problemu będącego przedmiotem opinii oraz warunków, w jakich opracowano opinię, co stoi w sprzeczności z wydatkowaniem środków publicznych w sposób racjonalny, celowy i gospodarny.

Ponadto NIK zwraca uwagę na uzasadnienia maksymalnych stawek wynagrodzeń biegłych, zastosowane w podległych prokuraturach: w 43 uzasadnieniach zastosowanie miała niezmienna treść¹⁶; w trzech postanowieniach uzasadnieniem zastosowania maksymalnej stawki wynagrodzenia była m.in. szybkość sporządzenia opinii lub krótki czas oczekiwania na ekspertyzę. Faktycznie opinie te przekazane zostały organowi prowadzącemu postępowanie po upływie 57 i 99 dni od terminu na ich opracowanie wskazanego przez prokuratorów w postanowieniach o powołaniu biegłego. a w jednym postępowaniu nawet po upływie 4,5 roku od daty postanowienia o powołaniu biegłego¹⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 988-1005, 1149-1174]

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

1. Za wyjątkiem sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2014 r., pozostałe sprawozdania za 2014 r.: Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, a także roczne sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym oraz sprawozdanie finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz dochodów, a także należności i zobowiązań w 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1175-1229]

2. W Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu ryzyka w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości nie były objęte kontrolą zarządczą, niemniej funkcjonowały, wynikające z zarządzeń Prokuratora Okręgowego w Poznaniu, mechanizmy mające na celu zapobieżenie zaistnieniu ewentualnych nieprawidłowości w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych, czy ewentualnych błędów w sprawozdawczości finansowej. Procedury związane z kontrolą dokumentów określała instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowej z procedurą naliczania, kontroli i ewidencją wynagrodzeń, która przewidywała kontrolę wstępną (ex-ante) dowodów księgowych (art. 54 ustawy o finansach publicznych), kontrolę merytoryczną i kontrolę formalno-rachunkową. Okoliczność, iż ryzyka w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdawczości nie były objęte kontrolą zarządczą, nie prowadzi do wniosku, iż w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu nie funkcjonują, wynikające z zarządzeń Prokuratora Okręgowego w Poznaniu mechanizmy mające na celu zapobieżenie

¹⁶ Treść: "Po dokonaniu analizy akt sprawy stwierdzam, że wysokość rachunku jest adekwatna do wkładu i czasu pracy biegłego. Maksymalna stawka wynagrodzenia jest w pełni uzasadniona szerokim zakresem opinii, stopniem skomplikowania materiału dowodowego oraz krótkim czasem oczekiwania na ekspertyzę."

¹⁷ Dotyczyło to spraw o nr: Ds. 217/14 Prokuratury Rejonowej Grodzisk Wlkp., 1Ds.1332/13 Prokuratury Rejonowej Poznań – Nowe Miasto i 3Ds. 1547/09/31 Prokuratury Rejonowej Poznań – Stare Miasto.

zaistnieniu ewentualnych nieprawidłowości w obszarze związanym z prowadzeniem ksiąg rachunkowych, czy ewentualnymi błędami w sprawozdawczości, związanej z kwestiami finansowymi.

[Dowód: akta kontroli str. 6-403, 404-635]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rzetelności rocznych sprawozdań stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w 2014 r. przedstawiony został nieprawdziwy obraz wydatków w trzech podziałkach klasyfikacji budżetowej, tj. 4590, 4600 i 4610. Spowodowane było to zakwalifikowaniem wydatków z tytułu kosztów sądowych w kwotach odpowiednio 2 317,00 zł i 200 zł do paragrafów klasyfikacji budżetowej odpowiednio: § 4590 (Kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób fizycznych) i § 4600 (Kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych), podczas gdy wydatki z tego tytułu w kwocie 2 517,00 zł należało zakwalifikować do § 4610 (Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego).

Skutkowało to zawyżeniem wydatków w § 4590 i § 4600 o kwoty odpowiednio: 2 317,00 i 200,00 zł oraz zaniżeniem wydatków w § 4610 o kwotę 2 517,00 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1181-1183, 1207-1229]

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 Kontroli¹⁸, wnosi o:

- 1) zwiększenie nadzoru nad prawidłowością ustalania i przyznawania wynagrodzeń biegłym.

V. 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 NIK w Poznaniu.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

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

¹⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

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.

Poznań, dnia 27 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor