



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.001.03.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Prokuratura Okręgowa w Poznaniu, ul. Solna 10, 61-736 Poznań
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mateusz Pakulski, Prokurator Okręgowy, od 25 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 8-10)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Piotr Iwański, st. inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/28/2018 z dnia 26 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania w 2017 r. planu finansowego Prokuratury Okręgowej w Poznaniu 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 realizacji wydatków budżetu państwa,
- kontrola prawidłowości zmian wprowadzonych w planie finansowym w trakcie roku budżetowego,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze², prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Strukturę organizacyjną jednostki, zadania komórek organizacyjnych, organizację i sposób kierowania pracą określa Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. - Regulamin wewnętrzny urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury³. Prokuratura Okręgowa w Poznaniu została utworzona na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie utworzenia Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości⁴. Prokuratura ta działa w obszarze właściwości Prokuratury Regionalnej w Poznaniu i obejmuje zakresem swojego działania obszar właściwości 22 prokuratur rejonowych⁵. Prokurator Okręgowy w Poznaniu jest dysponentem trzeciego stopnia w zakresie dysponowania środkami budżetowymi Prokuratury Okręgowej w Poznaniu oraz prokuratur rejonowych na obszarze działania tej Prokuratury.

IV. Ocena⁶

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że Prokurator Okręgowy w Poznaniu wydatkował w 2017 r. środki finansowe w kwocie 100.458,0 tys. zł zgodnie z planem rzeczowym i finansowym.

W wyniku kontroli wydatkowania 3,5% tych środków ustalono, że poza dwoma przypadkami było ono zgodne z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ (dalej: ufp). Ustalone nieprawidłowości dotyczyły wydatkowania środków publicznych w kwocie 119,7 tys. zł bez podstawy prawnej w formie ważnej umowy oraz kwoty 57,1 tys. zł z naruszeniem przepisów o udzielaniu zamówień publicznych.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach budżetowych Prokuratury Okręgowej w Poznaniu za 2017 r. oraz w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, natomiast na skutek dokonanych księgowień, sprawozdania Rb-28 i Rb-BZ1 oraz Rb-27 nie odzwierciedlały w pełni faktycznego wykonania dochodów i wydatków w tej jednostce⁸. W ocenie NIK, stosowany system kontroli zarządczej zapewniał

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1767 ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1206

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 270 ze zm.

⁵ Prokuratury Rejonowe w: Chodzieży, Gnieźnie, Gostyniu, Grodzisku Wielkopolskim, Kościanie, Lesznie, Nowym Tomyślu, Obornikach, Pile, Poznań-Grunwald w Poznaniu, Poznań-Nowe Miasto w Poznaniu, Poznań-Stare Miasto w Poznaniu, Poznań-Wilda w Poznaniu, Rawiczu, Szamotułach, Śremie, Środzie Wielkopolskiej, Trzciance, Wągrowcu, Wolsztynie, Wrześni i Złotowie

⁶ 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.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077

⁸ Wykazana w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2017 r. kwota dochodów była niższa od faktycznych wydatków o 865,78 zł. Wykazana w sprawozdaniu Rb-28

w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zaplanowane w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu dochody w kwocie 72 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 121 tys. zł, tj. w 168,1%. W porównaniu do 2016 r. zrealizowane dochody były niższe o 385 tys. zł, tj. o 76,1%. Przyczyną tak istotnego obniżenia dochodów w stosunku do roku poprzedniego był fakt, iż w 2016 r. Prokuratura otrzymała środki finansowe z tytułu kar umownych, wynikających z nieterminowego bądź nienależytego wykonania przedmiotu umowy, w łącznej kwocie 407 tys. zł.

Największy udział w dochodach w 2017 r. miały wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (31,5%) oraz wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (23,8%).

(dowód: akta kontroli str. 332-333, 1288-1290, 1298)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 533,1 tys. zł, w tym zaległości netto 517,2 tys. zł. Dotyczyły one głównie kar i odszkodowań wynikających z umów w kwocie 510,8 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. łączna kwota należności była wyższa o 1,1 tys. zł tj. o 0,2%.

(dowód: akta kontroli str. 333, 348, 1049-1067)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Prokuratura Okręgowa w Poznaniu zrealizowała w 2017 r. wydatki w kwocie 100.458,0 tys. zł, co stanowiło 104,7% planu pierwotnego i 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. nastąpił wzrost wydatków o 6.717,6 tys. zł, tj. o 7,2%. W 2017 r. w Prokuraturze nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich. Prokuratura nie otrzymała w 2017 r. środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 277-288, 332-346, 1299-1300)

Zaplanowane na 2017 r. wydatki Prokuratury Okręgowej w Poznaniu zostały zwiększone w trakcie roku przez Prokuratora Regionalnego w Poznaniu, będącego dysponentem drugiego stopnia środków budżetu państwa, per saldo o 4.509,4 tys. zł tj. o 4,7%. Łącznie dokonano 40 zmian w planie finansowym, z tego 19 zwiększeń oraz trzy zmniejszenia. W 18 przypadkach zmiany dotyczyły przesunięć między paragrafami klasyfikacji budżetowej. Zmiany w planie finansowym były uzasadnione i wynikały z konieczności dostosowania planu do potrzeb finansowych Prokuratury.

(dowód: akta kontroli str. 263-276)

W 2017 r. Prokuratura Okręgowa realizowała wydatki w działach:

z wykonania planu wydatków budżetowych oraz w sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2017 r. kwota wydatków była niższa od faktycznych wydatków o 865,78 zł.

- 752 – Obrona narodowa, rozdział 75205 – Jednostki organizacyjne prokuratury powszechnej właściwe w sprawach wojskowych. Wydatki w tym dziale wyniosły 6.203,1 tys. zł i stanowiły 6,2% wydatków ogółem;
- 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdział 75302 - Uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne w kwocie 14.413,4 tys. zł. Wydatki w tym dziale stanowiły 14,3% wydatków ogółem.
- 755 – Wymiar sprawiedliwości, rozdział 75505 – Jednostki powszechne prokuratury w kwocie 79.841,4 tys. zł. Wydatki w tym dziale stanowiły 79,5% wydatków ogółem.

(dowód: akta kontroli str.335-339, 1299-1300)

Największe rozbieżności między pierwotnie planowanymi, a zrealizowanymi kwotami wydatków wystąpiły w następujących działach i paragrafach:

- Dział 752, rozdział 75205, paragraf 4030 wynagrodzenia osobowe prokuratorów oraz asesorów i aplikantów (wydatki wyniosły 1.204,2 tys. zł, co stanowiło 409,6% pierwotnego planu) oraz paragraf 4270 zakup usług remontowych (wydatki wyniosły 503,6 tys. zł, co stanowiło tj. 2189,4% pierwotnego planu). Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że wzrost w paragrafie 4030 wynikał z faktu, iż w 2017 r. pięciu prokuratorów – żołnierzy złożyło rezygnację ze stanowiska i stali się pracownikami cywilnymi. Wskutek tego ich wynagrodzenia były finansowane z paragrafu 4030, a nie z paragrafu 4050. Wzrost wydatków w paragrafie 4270 wynikał z konieczności przeprowadzenia remontu pomieszczeń Wydziału ds. Wojskowych. Pierwotnie przyznany limit środków nie pozwalał na przeprowadzenie tego remontu. W wyniku kontroli stanu technicznego w pomieszczeniach stwierdzono m.in. liczne odspojenia tynków. W związku z tym wnioskowano o zwiększenie środków na prace remontowe. Plan finansowy w tym paragrafie zwiększono ogółem o 470 tys. zł.
- Dział 755, rozdział 75505, paragraf 3020 wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń (wydatki wyniosły 154,1 tys. zł, co stanowiło 192,7% pierwotnego planu), paragraf 4270 zakup usług remontowych (wydatki wyniosły 833,1 tys. zł, co stanowiło 213,6% pierwotnego planu), paragraf 4420 podróże służbowe zagraniczne (wydatki wyniosły 67,8 tys. zł, co stanowiło 271,3% pierwotnego planu). Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że wzrost wydatków w paragrafach 3020 oraz 4420 wynikał z przedłużenia, na kolejne dwa lata, delegacji prokuratora Prokuratury Okręgowej w Poznaniu do pełnienia obowiązków służbowych, jako przedstawiciela krajowego w Eurojust⁹ w Hadze. W zakresie zakupu usług remontowych, Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że pierwotnie przyznany limit wydatków nie pozwalał na przeprowadzenie koniecznych remontów. W wyniku wniosków składanych do dysponenta wyższego stopnia, plan w tym paragrafie został zwiększony.

W 2017 r. nie wykorzystano w pierwotnie zaplanowanej wysokości środków m.in. w dziale 752, rozdział 75205, paragraf 3030 – różne wydatki na rzecz osób fizycznych (wykorzystano 1,8 tys. zł, co stanowiło 12,1% pierwotnie zaplanowanej kwoty). Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że limit środków w paragrafach 3020 i 3030 w łącznej wysokości 25 tys. zł został przyznany „odgórnie” w planie finansowym na 2017 r. Wydatki te dotyczyły przede wszystkim refundacji zakupu przez pracowników okularów do pracy przed monitorem oraz zwrotu kosztów dojazdu świadków i biegłych.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych¹⁰ wyniosły 14.710 tys. zł i stanowiły 14,6% wydatków ogółem. Wydatki te obejmowały: uposażenia

⁹ Europejska Jednostka Współpracy Sądowej

¹⁰ Zgodnie z klasyfikacją określoną w Załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów

prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne (§ 3110) w kwocie 14.413,4 tys. zł, wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń¹¹ (§ 3020) w kwocie 159,8 tys. zł oraz różne wydatki na rzecz osób fizycznych¹² (§ 3030) w kwocie 136,8 tys. zł.

Zrealizowane wydatki bieżące w 2017 r. wyniosły 85.502,9 tys. zł i były wyższe od wydatków zrealizowanych w 2016 r. o 7.695,2 tys. zł tj. o 8,2%. Największy udział w tej grupie (40,6%) miały wydatki na wynagrodzenia osobowe prokuratorów oraz asesorów i aplikantów (§ 4030), które wyniosły 40.746,3 tys. zł i były wyższe od wydatków poniesionych w 2016 r. o 3.318,6 tys. zł, tj. o 8,9%.

Wydatki majątkowe (§ 6060) w Prokuraturze Regionalnej w Poznaniu wyniosły 245 tys. zł i stanowiły 0,2% wydatków ogółem. W pierwotnym planie finansowym na 2017 r. nie uwzględniono środków w tym paragrafie. W trakcie roku budżetowego Prokuratura Okręgowa uzyskała, od dysponenta drugiego stopnia, środki na: budowę sieci teleinformatycznej w budynku zajmowanym przez Wydział ds. Wojskowych, zakup dwóch kopiarek dla prokuratur rejonowych oraz wymianę kotła centralnego ogrzewania w Prokuraturze Rejonowej w Wolsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 263-273, 335-339, 1149-1174, 1299-1300)

Przeciętne zatrudnienie w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu w 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70, wynosiło 608,26 osób¹³ i było wyższe o 5,26 etatu w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. Zrealizowane wydatki na wynagrodzenia w kwocie 58.153 tys. zł były wyższe w porównaniu do 2016 r. o 5.191 tys. zł (tj. o 9,8%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7.967,1 zł i wzrosło w porównaniu do 2016 r. o 8,8%.

(dowód: akta kontroli str. 345-347)

Wartość zobowiązań na koniec 2017 r. wyniosła 6.277,5 tys. zł., w tym 4.405,1 tys. zł (tj. 70,2%) stanowiły zobowiązania związane z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym. Kwota zobowiązań, wykazana w sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z ewidencją księgową. W 2017 r. w jednostce nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 335-339, 343-344)

W 2017 r. Prokuratura Okręgowa poniosła koszty związane z zapłatą odsetek od nieterminowych płatności¹⁴ w wysokości 865,78 zł. Kosztami odsetek ustawowych Prokurator Okręgowy obciążył Głównego Specjalistę ds. Kadr.

(dowód: akta kontroli str. 1148)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 3.525 tys. zł, tj. 3,51% wydatków Prokuratury Okręgowej w Poznaniu. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹⁵) oraz uzupełniona w sposób celowy. Badaniem objęto łącznie 103 zapisy księgowe, w tym w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 91 zapisów na kwotę 3.253,3 tys. zł, w grupie wydatków na

i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.). W Prokuraturze do wydatków tych zaliczały się wydatki ujęte w paragrafach: 3110 – świadczenia społeczne, 3020 – wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń oraz 3030 – różne wydatki na rzecz osób fizycznych.

¹¹ m.in. ekwiwalenty za odzież roboczą, refundacja za okulary.

¹² m.in. zwrot kosztów dojazdu świadków

¹³ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

¹⁴ W związku z roszczeniem jednego z prokuratorów, dotyczącym nieprawidłowo naliczonego dodatku stażowego i nagrody jubileuszowej, dokonano spłaty należności głównej wraz z odsetkami.

¹⁵ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

świadczenia na rzecz osób fizycznych 6 zapisów na kwotę 26,7 tys. zł oraz 6 zapisów na kwotę 245 tys. zł w grupie wydatków majątkowych. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 276,6 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, za wyjątkiem sytuacji przedstawionych w dalszej części wystąpienia, w sekcji dotyczącej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1291-1297)

Prokurator Generalny, jako dysponent części budżetowej, na podstawie § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁶, zwolnił dysponentów środków budżetowych drugiego i trzeciego stopnia z obowiązku ujmowania celów i mierników w sprawozdaniu półrocznym i rocznym z wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 389)

Na podstawie wskazanej powyżej próby wydatków dokonano badania pod kątem prawidłowości stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ (dalej: PZP). Ustalono, że w 24 przypadkach wydatek został poprzedzony udzieleniem zamówienia w oparciu o przepisy PZP oraz zastosowano prawidłowy tryb udzielania zamówienia. W 66 przypadkach zachodziły ustawowe przesłanki wyłączenia trybu. W przypadku sześciu wydatków zastosowano „uproszczoną procedurę” z zastosowaniem przepisów, o których mowa w Dziale III, rozdział 6 ustawy PZP. W jednym przypadku udzielono zamówienia bez zachowania przepisów ustawy PZP regulujących tryb udzielenia zamówienia „z wolnej ręki”, a w sześciu przypadkach dokonano wydatku na podstawie nieobowiązującej już umowy, co dodatkowo skutkowało udzieleniem zamówień bez stosowania przepisów ustawy PZP.

(dowód: akta kontroli str. 1291-1297)

W Prokuraturze opracowano plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych, o którym mowa w art. 13a PZP. Prokurator Okręgowy sporządził i przekazał Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w terminie określonym w art. 98 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 372-385, 645-746, 1175-1177)

Ponadto, szczegółową kontrolą objęto trzy zamówienia publiczne realizowane w trybie ustawy PZP¹⁸ oraz jedno zamówienie, do którego zastosowano „uproszczoną procedurę”¹⁹. W wyniku kontroli stwierdzono, że we wszystkich przypadkach wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z przepisami ustawy PZP.

Szczegółowej kontroli poddano również jedno postępowanie o udzielenia zamówienia publicznego²⁰, którego wartość nie przekraczała kwoty ustalonej w art. 4 pkt 8 ustawy PZP tj. 30.000 euro. Zasady realizacji tych zamówień zostały uregulowane w Zarządzeniu nr 86/15 Prokuratora Okręgowego w Poznaniu z dnia

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1766 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

¹⁸ PO VII WB 261.29.2017 realizowane w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 PZP), PO VII WB 261.19.2017 realizowane w trybie zapytania o cenę (art. 70 PZP), PO VII WB 261.21.2017 realizowane w trybie z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 PZP)

¹⁹ PO VI A 230.27.16 – Usługi ochroniarskie dla Prokuratury Okręgowej w Poznaniu

²⁰ PO VII WB 262.287.2017 – Remont podjazdu dla niepełnosprawnych w Prokuraturze Rejonowej w Trzciance. Wartość umowy wyniosła 61.500 zł

1 lipca 2015 r. w sprawie gospodarowania środkami publicznymi. Zgodnie z ww. zarządzeniem zamówienia publiczne o wartości poniżej 30.000 euro były realizowane w trybie uproszczonym, w formie: rozpoznania cenowego²¹, rozpoznania ofertowego²² lub zamówienia bezpośredniego²³. W wyniku kontroli stwierdzono, że wybór wykonawcy został przeprowadzony zgodnie z uregulowaniami zawartymi w ww. zarządzeniu.

Łączna wartość zbadanych zamówień (wartość zawartych umów) wyniosła 2.355.957,29 zł, a kwota wydatków zrealizowanych w ramach tych zamówień w 2017 r. wyniosła 2.203.954,73 zł.

(dowód: akta kontroli str. 349-371, 747-992)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 10 kwietnia 2015 r. Prokuratura Okręgowa w Poznaniu zawarła umowę nr VII A 2300/04/15 z firmą "Auto-Chara Pomoc Drogowa Transport Specjalny", której przedmiotem były usługi w zakresie holowania, przemieszczania i parkowania pojazdów na terenie całego kraju na zlecenie Prokuratury Okręgowej oraz prokuratur rejonowych. Umowa zawarta została na okres od 10.04.2015 do 09.04.2018. Zgodnie z §7 ust. 6 wartość umowy w trakcie jej trwania nie mogła przekroczyć kwoty 274.532,49 zł brutto. W przeciwnym wypadku umowa wygasa przed oznaczonym terminem. Na podstawie zapisów na koncie rozrachunkowym z wykonawcą ustalono, że wartość ta została osiągnięta we wrześniu 2016 r. Pomimo to nadal zlecano usługi temu samemu wykonawcy i dokonywano za nie płatności. W dniu 28 sierpnia 2017 r. do Działu Administracyjno-Gospodarczego złożony został wniosek o ujęcie w planie zamówień postępowania na holowanie i parkowanie w związku z wyczerpaniem umowy. Po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, w dniu 11 października 2017 r. zawarto odrębne umowy na świadczenie usług holowania i przemieszczania pojazdów oraz usług parkowania pojazdów i przechowywania części. Ogółem wydatki z tytułu parkowania i holowania do dnia zawarcia nowej umowy (do 11 października 2017 r.) wyniosły 443.046,25 zł, z tego w 2017 r. 119.713,52 zł.

Główna Księgowa wyjaśniła, że „osoba odpowiedzialna za realizację umowy w okresie od 10 kwietnia 2015 r. do 25 marca 2017 r., a więc do odejścia na emeryturę, nie zgłaszała faktu znacznego wykorzystania bądź wyczerpania wartości umowy. Z uwagi na niewystarczającą ewidencję w zakresie poziomu wykorzystania wartości umownej nastąpiło wyczerpanie umowy”, co zdaniem Gł. Księgowej, „nie wywołało negatywnych skutków finansowych”. Sprawa realizacji umowy w zakresie przewyższającym jej wartość została wykryta w II kwartale 2017 r. Główna księgowa zwróciła uwagę, że konieczność zachowania ciągłości świadczenia usług w zakresie holowania i parkowania pojazdów była priorytetowa z uwagi na prowadzone postępowania prokuratorskie. Prokurator Okręgowy wskazał ponadto, że „precyzyjne określenie wartości wydatków poniesionych po wyczerpaniu środków w ramach przedmiotowej umowy okazało się trudne do oszacowania z uwagi na fakt, że fakturowane usługi częstokroć obejmowały zarówno okres obowiązywania ww. umowy, jak również umowy ją poprzedzającej. Z samego roku 2015 z wykonania analizowanej umowy należy wykluczyć kwotę ponad 60 tys. zł, która dotyczyła wcześniejszej umowy. (...) W wyniku analizy rachunków z lat 2015-

²¹ Dla zamówień do wartości nieprzekraczającej 2.000 euro

²² Dla zamówień powyżej wartości 2.000 euro

²³ Zamówienie skierowane do jednego wykonawcy z uwagi na pilną potrzebę realizacji lub inne uzasadnione okoliczności

2017 stwierdzono, że łączna wartość poniesionych wydatków po wyczerpaniu środków w ramach umowy sięgnęła kwoty ok. 102 tys. zł”.

(dowód: akta kontroli str. 993-1048, 1193-1287)

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3) ufp, wydatki publiczne mogą być ponoszone w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Umowa dotycząca usług holowania i parkowania pojazdów wygasła wraz z wyczerpaniem kwoty w niej określonej. Poprzednia umowa dotycząca holowania i parkowania pojazdów, zawarta w dn. 1 lipca 2012 r. z tym samym wykonawcą, obowiązywała przez okres 3 lat i wygasła z dniem 30 czerwca 2015 r. Zdaniem NIK, fakt przekroczenia wartości umowy wynikał przede wszystkim z braku monitorowania wydatków związanych z holowaniem i parkowaniem pojazdów.

2. W dniu 12 lipca 2016 r., Prokurator Okręgowy w Poznaniu zawarł umowę z Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej w Gnieźnie sp. z o.o., której przedmiotem była sprzedaż i przesyłanie ciepła. Umowa została zawarta na czas nieoznaczony. Zgodnie z art. 3. ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do udzielania zamówień na podstawie przepisów ustawy. Zawarcie przedmiotowej umowy nie było poprzedzone przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz nie zostało udokumentowane. Wydatki z tytułu przedmiotowej umowy w 2017 r. wyniosły 57.129,11 zł.

Ustalono, że Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Gnieźnie sp. z o.o. było jedynym dostawcą ciepła na terenie miasta Gniezna. Wobec tego zachodziły okoliczności do zastosowania trybu określonego w art. 67 ust. 1 pkt 1) lit. a PZP, tj. udzielenia zamówienia z wolnej ręki. NIK wskazuje, że wszczęcie postępowania musi być poprzedzone ustaleniem wartości zamówienia, w celu ustalenia trybu wyboru wykonawcy. Z kolei, udzielenie zamówienia powinno być poprzedzone przeprowadzeniem negocjacji z wykonawcą (art. 66 ust. 1 PZP). Zgodnie z art. 95 ust. 1 i 2 PZP, zamawiający zobowiązany był zamieścić ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazać ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, (jeżeli wartość zamówienia albo umowy ramowej jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 pzp). W przedmiotowej sprawie nie zastosowano również procedury określonej w Zarządzeniu nr 86/15 Prokuratura Okręgowa w Poznaniu z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie gospodarowania środkami publicznymi, tj. nie złożono wniosku o udzielenie zamówienia publicznego do Działu Administracyjno-Gospodarczego.

Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że „podpisanie umowy było konsekwencją umowy o przyłączenie do sieci ciepłej zawartej w Gnieźnie w dn. 12 grudnia 2013 r.”. Wskazał ponadto, że PEC w Gnieźnie był i nadal jest jedynym właścicielem sieci ciepłowniczej na terenie Gniezna i dostawcą ciepła.

(dowód: akta kontroli str. 993-1048, 1178-1192)

W ocenie NIK, przedstawione argumenty nie usprawiedliwiają faktu udzielenia zamówienia z pominięciem procedur określonych w ustawie PZP (w tym „z wolnej ręki”). Fakt, iż dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę, nie jest przesłanką do wyłączenia stosowania przepisów ustawy. Stanowi on natomiast przesłankę do zastosowania trybu określonego w jej art. 66 i nast.

Ocena częściowa

Prokurator Okręgowy w Poznaniu wydatkował w 2017 r. środki finansowe w kwocie 100.458,0 tys. zł zgodnie z planem rzeczowym i finansowym. W wyniku kontroli wydatkowania 3,5% tych środków ustalono, że poza dwoma ww. przypadkami,

wydatki te były realizowane zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w ufp.

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań za 2017 r. przez Prokuraturę Okręgową w Poznaniu, jako dysponenta trzeciego stopnia:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, natomiast nie odzwierciedlały one w pełni stanu faktycznego w zakresie odsetek od nieterminowych płatności. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 309-346, 348, 1068-1081)

W Prokuraturze Okręgowej, w ramach prowadzonej analizy ryzyka, nie zidentyfikowano ryzyka w obszarze sprawozdawczości. W obowiązującej „Polityce rachunkowości Prokuratury Okręgowej w Poznaniu”²⁴ ustanowiono mechanizmy mające na celu zapobieżenie zaistnieniu ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 62-198, 532-549)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ustalone
nieprawidłowości

Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), a także z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), pomimo, że są zgodne z ewidencją księgową, nie odzwierciedlają wydatku związanego z zapłatą odsetek w kwocie 865,78 zł z tytułu nieterminowo wypłaconej nagrody jubileuszowej pracownikowi Prokuratury.

Główna Księgowa wyjaśniła, że kosztami odsetek z tego tytułu obciążono odpowiedzialnego za to pracownika Prokuratury, który 6 lipca 2017 r. wpłacił tę kwotę. W ewidencji księgowej, na koncie 130, ujęto zapłatę odsetek w wysokości 865,78 zł, a następnie, na podstawie noty księgowej, umniejszono wydatki jak i dochody o kwotę 865,78 zł. W ocenie NIK, było to niezgodne z zasadami rachunkowości oraz planów kont dla jednostek budżetowych określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. oraz z art. 24 ust 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵. Zastosowany sposób księgowania skutkowało zniekształceniem w ewidencji księgowej obrazu dochodów i wydatków Prokuratury w 2017 r., a w konsekwencji tego, obrazu przedstawionego w sprawozdaniach Rb-27, Rb-28 (w paragrafie 4590) oraz Rb-BZ1, z uwagi na zaniżenie faktycznie osiągniętych dochodów i wydatków o kwotę 865,78 zł.

(dowód: akta kontroli str.332-346, 1148)

²⁴ Stanowiącej załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 33/17 Prokuratura Okręgowego w Poznaniu z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie zasad polityki rachunkowości w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu

²⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Prokuraturę Okręgową w Poznaniu sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. NIK wskazuje natomiast na to, że z przyczyn, o których mowa wyżej, dane zawarte w Sprawozdaniach Rb-27, Rb-28 i RbBZ1 nie w pełni odzwierciedlały stan faktyczny w zakresie uzyskanych dochodów i wykonanych wydatków jednostki. W ocenie NIK, Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o: zapewnienie monitorowania rozrachunków z wykonawcą usług w zakresie holowania i parkowania pojazdów w sposób umożliwiający ustalenie aktualnego stanu zobowiązań z tego tytułu.

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 NIK w Poznaniu.

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.

Poznań, dnia 26 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Piotr Iwański
st. inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor