



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel./fax. 022 4445692

adres korespondencyjny
Skrzynka pocztowa Nr P-14
00-950 Warszawa

P/07/065
KGP/41010-1/08

PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA
GŁÓWNY BIURO BUDŻETU I FINANSÓW GENERALNEJ
KANCLARZA OGÓLNA

WPRZYJĘTO

15. 04. 2008

-1-
Zat.
pod.

L. dz. 5166 Podpis KKW

BIURO PRZEDSIĘBIEMIA 2008 r.
SEKRETARIAT

15. 04. 2008

OTRZYMANO

L. dz. 228 Podpis [signature]

Pan
dr Marcin Dziurda

Prezes
Prokuratorii Generalnej Skarbu
Państwa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art.2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (zwanej dalej PGSP lub Prokuratoria), kontrolę wykonania budżetu państwa w 2007 r. w części 74.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 28 marca 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze *Wystąpienie*.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2007 r. w części 74.

Zastrzeżenia dotyczą: nieterminowego przekazywania dochodów, niewłaściwego przekazywania zwrotów wydatków, błędnej klasyfikacji budżetowej w paragrafach i nierzetelnej sprawozdawczości budżetowej. Za nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi

Główna Księgowa, Dyrektor Biura Budżetu i Finansów PGSP sprawująca nadzór nad stosowaniem procedur kontroli finansowej.

¹ tj. Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701 ze zm.; dalej: *ustawa o NIK*

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

1. Zrealizowane w 2007 r. dochody budżetu państwa w części 74 w wysokości 54,6 tys. zł nie były zaplanowane w *ustawie budżetowej na rok 2007*³. Były to dochody, których wysokości nie można przewidzieć na etapie planowania – zwroty kosztów zasądzonych przez sądy i naliczone kary umowne. Nie zaplanowano także dochodów z tytułu sprzedaży składników majątku. Trudności w oszacowaniu wynikały z braku podstaw do planowania tych dochodów w fazie organizacji jednostki.

Według stanu na 31 grudnia 2007 r. należności wyniosły 85,7 tys. zł i były wyższe o 456,5% w porównaniu do 2006 r. Były to m.in. należności z tytułu zwrotu kosztów zasądzonych postanowieniami i wyrokami sądów w większej skali niż w 2006 r. Zaległości netto wyniosły 27,3 tys. zł. Dotyczyły zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego i kosztów procesu zasądzonych przez sądy.

2. NIK ujawniła, niewykazanie należności i dochodu w wysokości 3,2 tys. zł oraz nieterminowe przekazanie tego dochodu na rachunek dochodów budżetu państwa.

Prokuratoria w dniu 15 maja 2007 r., w związku z opóźnieniem w wykonaniu umowy przez jednego z dostawców⁴, potrąciła z wynagrodzenia należnego karę w wysokości 3,2 tys. zł. Zgodnie z art. 96 pkt 12 *ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*⁵ kary pieniężne stanowią dochody budżetu państwa. Nie wystawiono noty obciążeniowej, nie zawiadomiono o należności, nie przekazano dochodu z rachunku bieżącego wydatków na rachunek bieżący dochodów jednostki i nie odprowadzono dochodu na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa w terminie określonym w §4 ust.1 pkt3 *rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*⁶. Przyczyną nieprawidłowości było – wg wyjaśnień Głównej Księgowej⁷ – niedopatrzenie, a dochód został odprowadzony do budżetu centralnego po zakończeniu roku budżetowego w związku z przekazaniem niewykorzystanych środków 31 grudnia 2007 r. W opinii NIK dochód w wysokości 3,2 tys. zł powinien zostać pobrany w terminie dokonania potrącenia tj. 15 maja 2007 r. z rachunku bieżącego wydatków na rachunek bieżący dochodów i przekazany na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa do 20 maja 2007 r., zgodnie z ww. *rozporządzeniem*. Opóźnienie w przekazaniu dochodu wyniosło ponad 7 miesięcy.

³ Ustawa z dnia 25 stycznia 2007 r. – Dz. U. Nr 15, poz. 90.

⁴ QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o.

⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁷ Pisma z 27 lutego i 10 marca 2008 r.

Nieterminowe przekazanie dochodu jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, określonej w art. 6 pkt 1 *ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*⁸. Osobą odpowiedzialną jest – Główna Księgowa.

3. NIK ocenia jako dokonane bez podstawy prawnej, zaliczenie do dochodów zwrotów wydatków dokonanych w 2007 r. z tytułu przekroczenia limitu kosztów rozmów ze służbowych telefonów komórkowych w kwocie 0,8 tys. zł. Środki te wg dyspozycji § 19 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną*⁹ powinny zostać przyjęte na rachunek bieżący wydatków i zmniejszyć wykonanie wydatków w 2007 r. Przyczyną nieprawidłowości były – wg wyjaśnień Głównej Księgowej¹⁰ – wątpliwości PGSP dotyczące prawidłowego postępowania w przypadku uzyskanego zwrotu wydatków.

4. NIK nie wnosi uwag do planowania i realizacji wydatków w 2007 r. Wydatki w części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa ustalono w *ustawie budżetowej na rok 2007* w wysokości 20 984 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 20 574,3 tys. zł¹¹ i były niższe od planu po zmianach o 2%. Struktura wydatków przedstawiała się następująco: 10 252,4 tys. zł (49,8%) wydatkowano na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, 4 645,7 tys. zł (22,6%) na pozostałe wydatki bieżące, 1 076,2 tys. zł (5,2%) na zakupy inwestycyjne, a 4 600 tys. zł (22,4%) zaliczono do wydatków niewygasających i przeznaczono na doradztwo na potrzeby postępowania arbitrażowego przed Międzynarodowym Trybunałem Arbitrażowym w Brukseli.

Niewykorzystane środki budżetowe (409,7 tys. zł) zostały zwrócone na centralny bieżący rachunek budżetu państwa w terminie określonym w § 14 ust. 5 pkt 2 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*, stanowiło to 11,9% środków przekazanych przez Ministerstwo Finansów w grudniu. NIK nie zgłasza uwag do rozliczenia środków.

5. Przeciętne zatrudnienie w części 74 wyniosło w 2007 r. 114 osób, było niższe od planowanego o 41 osób. Przyczynami różnic między realizacją a planowaniem były: mniejsza liczba spraw prowadzonych przez Prokuratorię, niekonkurencyjność oferowanych warunków

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.

¹⁰ Pismo z 27 lutego 2008 r.

¹¹ Łącznie z wydatkami niewygasającymi

oraz przesunięcie zwiększenia zatrudnienia (w uzgodnieniu z Ministrem Finansów) w związku z koniecznością sfinansowania usług prawniczych świadczonych przez podmioty zewnętrzne na potrzeby postępowań prowadzonych przed sądami międzynarodowymi.

Łączne wydatki na wynagrodzenia w części 74 wyniosły 8 481,3 tys. zł i stanowiły 99,3% wielkości planowanej po zmianach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 6 447,01 zł. W porównaniu do 2006 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło o 10,4%.

6. W 2007 r. Prokuratoria wszczęła 31 postępowań o udzielenie zamówień publicznych i zawarła 20 umów w wyniku postępowań (w tym 2 wszczętych w 2006 r.) o wartości 1 769,0 tys. zł. Kontroli poddano dwa postępowania o wartości 602,4 tys. zł, tj. 2,9% wydatków zrealizowanych przez Prokuratorię w 2007 r. Obydwa postępowania o udzielenie zamówień publicznych zostały przeprowadzone zgodnie z *ustawą z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*.¹²

7. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przyjęte procedury kontroli finansowej. Kierownik jednostki określił w formie pisemnej procedury kontroli finansowej zgodnie z art. 47 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych* a nadzór nad ich stosowaniem powierzył Głównemu Księgowemu. Jednak wobec nieprawidłowości opisanych w pkt 2, 3, 8 - 10 wystąpienia, NIK ocenia, że nadzór nad realizacją dochodów i wydatków oraz rachunkowością był sprawowany niewłaściwie.

W Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa nie był prowadzony audyt wewnętrzny, z uwagi na nie przekroczenie progu łącznej kwoty środków publicznych zgromadzonych w 2007 r., a także łącznej kwoty wydatków i rozchodów publicznych dokonanych w 2007 r., określonych w wysokości 40 000 tys. zł w *rozporządzeniu Ministra Finansów z 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*.¹³

8. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami, pod względem legalności i rzetelności, poprawność formalną zapisów księgowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych (prawidłowość ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych). Ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania próby 133 dowodów księgowych. Doboru próby dokonano metodą monetarną¹⁴. Łączna wartość operacji udokumento-

¹² tj. Dz. U. z 2007 r. nr 223, poz. 1655.

¹³ Dz. U. nr 112, poz. 763.

¹⁴ prawdopodobieństwo wylosowania dowodu jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej dowodem

wanych wylosowanymi dowodami księgowymi (120 zapisów/dowodów na kwotę 3 725,7 tys. zł) i dowodami dobranymi metodami niestatystycznymi (13 operacji na łączną kwotę 602,4 tys. zł) wyniosła 4 328,1 tys. zł, czyli ok. 21% łącznej wartości wydatków zrealizowanych w części 74 w roku 2007¹⁵.

W wyniku sprawdzenia kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji oraz kompletności i poprawności formalnej 120 zapisów/dowodów wykryto 11 nieprawidłowości formalnych w dzienniku, w informatycznym systemie finansowo-księgowym (F-K): brak dat wystawienia, brak dat operacji gospodarczej, błędy w zapisanych datach wystawienia oraz błędy w dacie dokumentu/zaksięgowania. Było to niezgodne z art. 20 ust 2 i 23 ust. 2 pkt 1 i 2 *ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości*¹⁶. Wg wyjaśnień Głównej Księgowej¹⁷ przyczynami tych nieprawidłowości było małe doświadczenie w pracy z systemem.

Na podstawie badania szczegółowego próby wydatków (13 operacji) stwierdzono brak wiarygodności ksiąg. PGSP zaliczyła do wartości niematerialnych i prawnych oraz zakwalifikowała do §6060 wydatki na szkolenia, serwis i wsparcie informatyczne na łączną kwotę 155,1 tys. zł, zamiast zakwalifikowania ich do §4700 (133,1 tys. zł) i §4300 (22 tys. zł). Było to niezgodne z klasyfikacją paragrafów wydatków określoną w załączniku nr 4 do *rozporządzenia Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*¹⁸ stwierdzającą, że zakupy w §6060 – wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych odnoszą się do środków trwałych niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa jest wyższa od 3,5 tys. zł, a odpisy amortyzacyjne od tych środków trwałych nie są dokonywane jednorazowo lub, gdy od nich nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych. Działanie to nie było też zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 pkt 14 *ustawy o rachunkowości*, stanowiącym, że wartościami niematerialnymi i prawnymi są jedynie prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, przeznaczone do używania na potrzeby jednostki. Przyczyną takiego postępowania było – zastosowanie interpretacji ceny nabycia wartości niematerialnych i prawnych z 2004 r.¹⁹, w której wskazano, że do wartości początkowej licencji na użytkowanie systemu komputerowego zaliczono również koszty przeszkolenia personelu oraz inne wydatki związane z uaktywnieniem systemu przed przyjęciem go do użytkowania.

¹⁵ łącznie z wydatkami niewygasającymi

¹⁶ Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.

¹⁷ Pisma z 10 i 12 marca 2008 r.

¹⁸ Dz. U. z 2006 r. nr 107, poz. 726 ze zm.

¹⁹ Pismo Naczelnika Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Skarbowego w Olsztynie z 17 grudnia 2004 r. US.PD/423-47/JG/04.

NIK wskazuje, że obowiązująca w 2007 r. interpretacja ceny nabycia wartości niematerialnych i prawnych²⁰ określa, że wydatki na szkolenia pracowników z zakresu obsługi systemu informatycznego stanowią wydatki podniesienia kwalifikacji pracowników, a zatem nie zwiększają wartości początkowej nabytego prawa majątkowego.

9. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na występowanie nieprawidłowości przy obsłudze informatycznego systemu finansowo-księgowego (F-K), który jeszcze nie został zatwierdzony przez Prezesa Prokuratorii do stosowania.

Na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg stwierdzono, że wystąpiła nieprawidłowość systematyczna, polegająca na wprowadzaniu do systemu F-K zapisów księgowych w miesiącach późniejszych niż miesiąc wystawienia dowodów księgowych. Dodatkowo w wyniku badania próby zapisów księgowych stwierdzono, że system F-K nie zapewniał kontroli kompletności zapisów oraz poprawności i sekwencji dat. W dzienniku wystąpiły braki dat operacji gospodarczej (4 przypadki) i dat wystawienia (3) oraz błędna sekwencja dat wystawienia i dat operacji gospodarczej, polegająca na tym, iż data wystawienia była późniejsza niż data operacji gospodarczej (3) a także błędna sekwencja dla daty operacji gospodarczej, późniejszej od daty dokumentu/zaksięgowania (1).

W opinii Głównej Księgowej²¹, ewidencjonowane wszystkich zapisów na bieżąco nie było możliwe, ponieważ wdrożenie systemu nastąpiło w trakcie roku budżetowego. Nie miało to negatywnych skutków dla funkcjonowania księgowości jednostki i sprawozdawczości budżetowej, ponieważ PGSP w 2007 r. prowadziła księgi prawidłowo w technice ręcznej.

Dodatkowo NIK zwraca uwagę, że PGSP nie dostosowała polityki rachunkowości, określonej zarządzeniami Prezesa PGSP, do wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) i art. 71 ust. 2 *ustawy o rachunkowości* w zakresie opisu systemu informatycznego finansowo-księgowego (F-K), który użytkowała od kwietnia 2007 r. – m.in. nie ustalono zasad ochrony i zabezpieczenia danych przy prowadzeniu ksiąg przy użyciu komputera i nie określono daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Przyczyną niezaktualizowania polityki rachunkowości było – wg wyjaśnień Głównej Księgowej²² – podjęcie decyzji o nieprzerwanym prowadzeniu ksiąg rachunkowych w technice ręcznej i równoległym sprawdzaniu funkcjonalności wdrożonego systemu pod kątem ewentualnych ukrytych błędów. Pan dr Marcin Dziurda – Prezes Prokuratorii, zadeklarował²³, że rozpoczęcie prowadzenia ksiąg w systemie księgowości elektronicz-

²⁰ Pismo Naczelnika Pierwszego Śląskiego Urzędu Skarbowego w Sosnowcu z 29 stycznia 2007 r. PSUS/PB-RI-PDP/423-311/P/31/07/CM/8906, www.mofnet.gov.pl.

²¹ Pismo z 10 marca 2008 r.

²² Pismo z 10 marca 2008 r.

²³ Pismo z 10 marca 2008 r.

nej nastąpi po zakończeniu asysty autorskiej oraz przeprowadzeniu audytu w zakresie gotowości jednostki do prowadzenia księgowości elektronicznej. Jednocześnie wskazał, że wdrożenie systemu i wykonanie testów powdrożeniowych nie było wystarczające do podjęcia decyzji o rozpoczęciu prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera.

10. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawozdawczość budżetową sporządzoną za 2007 r. Sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 zostały sporządzone nierzetelnie i niezgodnie z § 9 ust. 2 pkt 5 instrukcji stanowiącej załącznik nr 33 do *rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*²⁴ oraz klasyfikacji paragrafów dochodów i wydatków, stanowiących załączniki nr 3 i 4 do *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji*.

Wystąpiły nieprawidłowości na łączną kwotę 168,4 tys. zł, które dotyczyły: zawyżenia i zaniżenia dochodów, zawyżenia wydatków, zaniżenia należności i zawyżenia zaległości netto oraz błędnej klasyfikacji należności, dochodów i wydatków. Przyczynami – wg wyjaśnień Głównej Księgowej – były: niedopatrzenie, wątpliwości dotyczące prawidłowego postępowania w przypadku uzyskania zwrotu wydatków, pomyłka, przyjęcie interpretacji z 2004 r. PGSP złożyła 25 lutego 2008 r. korektę sprawozdania Rb-27, polegającą na wykazaniu prawidłowej kwoty zaległości netto i właściwego paragrafu klasyfikacji dochodów z tytułu sprzedaży majątku.

11. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

- 1) Wzmocnienie nadzoru nad stosowaniem procedur kontroli finansowej oraz podjęcie skutecznych działań mających na celu:
 - terminowe przekazywanie dochodów na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa,
 - przekazywanie uzyskanych zwrotów wydatków, dokonanych w tym samym roku budżetowym, na rachunek bieżący wydatków,
 - stosowanie klasyfikacji dochodów i wydatków w paragrafach zgodnie z objaśnieniami zawartymi w *rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji budżetowej*,
 - prawidłowe kwalifikowanie zakupów do wartości niematerialnych i prawnych,

²⁴ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

- rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych w systemie komputerowym, zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 2, art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 *ustawy o rachunkowości*,
- rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych.

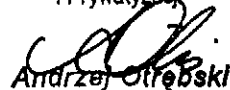
2) Uzupełnienie polityki rachunkowości o elementy wymagane przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) i art. 71 ust. 2 *ustawy o rachunkowości*.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezesa o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

DYREKTOR
Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa
i Prywatyzacji



Andrzej Otrębski