



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.001.03.2020

Pan  
Michał Smętkowski  
p. f. Prokuratora Okręgowego w Poznaniu  
ul. Solna 10  
61-736 Poznań

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.045.2020  
Komisji Rozstrzygającej z dnia 22 maja 2020 r.

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – wykonanie planu finansowego Prokuratury  
Okręgowej w Poznaniu

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Prokuratura Okręgowa w Poznaniu (dalej: Prokuratura), ul. Solna 10, 61-736 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Smętkowski, pełniący funkcję Prokuratora Okręgowego w Poznaniu, od 4 lutego 2020 r. (p.f. Prokuratora Okręgowego). Poprzednio, od 25 stycznia 2017 r. do 3 lutego 2020 r. funkcję Prokuratora Okręgowego w Poznaniu pełnił Mateusz Pakulski (b. p.f. Prokuratora Okręgowego).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Maciej Sterczała - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/24/2020 z 7 lutego 2020 r. oraz Sylwia Zakrzewska – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/29/2020 z 21 lutego 2020 r. (akta kontroli str. 1-4)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Prokuratury Okręgowej w Poznaniu pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul> Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none"><li>- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,</li><li>- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,</li><li>- analiza wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,</li><li>- analiza stanu zobowiązań,</li><li>- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,</li><li>- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul> Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego.</i>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

### III. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Prokuratura zrealizowała w 2019 r. zaplanowane wydatki budżetowe w kwocie 115.468,5 tys. zł. Badaniem, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto wydatki w kwocie 5.169,9 tys. zł, tj. 4,48% ogółu. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- wydatkowania kwoty 28,1 tys. zł ponad plan finansowy Prokuratury na 2019 rok, co było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> (dalej: ufp),

- słabości systemu rozrachunków z dostawcami usług realizowanych na podstawie umów długoterminowych, co przejawiało się przekroczeniem w roku 2019 o kwotę 2,6 tys. zł limitu finansowego określonego w umowie z 2017 r. na parkowanie pojazdów i przechowywanie części,

- finansowania w trzech przypadkach kosztów wydania przez biegłego (Katedra i Zakład Medycyny Sądowej Uniwersytetu Medycznego w Poznaniu) opinii w postępowaniach przygotowawczych pomimo niepełnego udokumentowania tych wydatków przez biegłego,

- wydatkowania kwoty 16,8 tys. zł z tytułu wynagrodzenia biegłych za sporządzenie opinii dotyczących postępowań przygotowawczych karnych, na podstawie faktur/rachunków, do których nie załączono kart pracy lub kalkulacji kosztów, co naruszało postanowienia „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz procedur związanych z naliczaniem, kontrolą i ewidencją wynagrodzeń w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu”.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Prokuraturę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i, za wyjątkiem sprawozdań Rb-28 i Rb-Z, prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W Prokuraturze nie ustanowiono odrębnych procedur kontroli sporządzania sprawozdań i mechanizmów kontroli zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Skutkowało to niewykazaniem w sprawozdaniach Rb-28 (z wykonania planu wydatków budżetu państwa) i Rb-Z (o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji) zobowiązań wymagalnych w kwocie 65,5 tys. zł. Nieprawidłowości te z uwagi na skalę nie miały istotnego wpływu na opinię o sprawozdaniach.

### IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR

#### 1. Dochody budżetowe

#### Opis stanu faktycznego

Zaplanowane w Prokuraturze dochody w kwocie 82,0 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 63,1 tys. zł, tj. w 77%. Niższa od zaplanowanej realizacja dochodów

<sup>2</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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 w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

<sup>4</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

była przede wszystkim wynikiem mniejszych od planowanych wpływów z tytułu wpłat za kserokopie do akt spraw w postępowaniu przygotowawczym<sup>5</sup> (76% zakładanej kwoty dochodów) oraz niższych wpływów z tytułu wpłat za pokoje gościnne i przysługujących dla płatnika składek ZUS kwot wynagrodzeń za wykonanie zadań określonych przepisami prawa<sup>6</sup> (15% zakładanej kwoty wpływów). W porównaniu do 2018 r. zrealizowane dochody były niższe o 237 tys. zł, tj. o 79%. Główną przyczyną obniżenia dochodów w stosunku do roku poprzedniego było otrzymanie przez Prokuraturę w 2019 r. środków finansowych z tytułu kar umownych wynikających z umów w wysokości 12,4 tys. zł, przy dochodach uzyskanych z tego tytułu w 2018 r. na poziomie 229,5 tys. zł. Największy udział w dochodach w 2019 r. miały wpływy z tytułu wpłat za kserokopie wykonywane do akt spraw w postępowaniu przygotowawczym (48%) oraz wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (20%).

(dowód: akta kontroli str. 73-74, 887-888)

Na koniec 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, należności pozostałe do zapłaty wyniosły 121,7 tys. zł, w tym zaległości netto - 120,7 tys. zł. Największe zaległości w kwocie 113,4 tys. zł dotyczyły kar umownych (§ 0950). Należności ogółem na koniec 2019 r. w porównaniu do roku 2018 wzrosły o 1,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 76, 887-888)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OBSZAR

## 2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

Prokuratura zrealizowała w 2019 r. wydatki w kwocie 115.468,5 tys. zł, co stanowiło 103% planu pierwotnego i 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. wydatki wzrosły o 7.361,5 tys. zł, tj. o 7%<sup>7</sup>.

W trakcie roku plan wydatków Prokuratury został zwiększony przez Prokuratora Regionalnego w Poznaniu o kwotę 3.208,1 tys. zł oraz środkami z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 800,6 tys. zł. Środki z rezerwy celowej w kwocie 584,6 tys. zł przeznaczone były na wzrost wynagrodzeń pracowników administracji, w okresie od 1 października do 31 grudnia 2019 r., a środki w kwocie 216,0 tys. zł - na zapłatę zobowiązań wymagalnych z tytułu realizowanych postępowań prokuratorskich, z tego 21,0 tys. zł na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) i 195,0 tys. zł na koszty postępowania sądowego (§ 4610).

Badaniem w zakresie prawidłowości wykorzystania rezerwy celowej budżetu państwa objęto środki w wysokości 584,6 tys. zł (73% łącznej kwoty rezerwy celowej przyznanej Prokuraturze w 2019 r.) przeznaczone na wzrost wynagrodzeń pracowników administracji. Kontrola wykazała, że wnioskowane środki z rezerwy wynikały z faktycznych potrzeb oraz, że zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 72-81, 773-774, 924-928)

W 2019 r. Prokuratura nie otrzymała środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

<sup>5</sup> § 0630 – wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa w rozdz. 75505 i rozdz. 75205.

<sup>6</sup> § 0970 – wpływy z różnych dochodów w rozdz. 75505 i rozdz. 75205.

<sup>7</sup> Największy wzrost wydatków nastąpił: w dziale 752: w § 4040 – dodatkowe wynagrodzenie roczne (o 31%) i § 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników (26%); w dziale 755: § 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników (o 9%), § 4030 – wynagrodzenia prokuratorów i asesorów (o 8%), § 4610 – koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (11%).

(dowód: akta kontroli str. 80)

W 2019 r. Prokuratura realizowała wydatki w działach:

- 752 - obrona narodowa, rozdział 75205 – jednostki organizacyjne prokuratury powszechnej właściwe w sprawach wojskowych. Wydatki w tym dziale wyniosły 6.280,6 tys. zł, co stanowiło 5,4% wydatków ogółem;
- 753 – obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdział 75302 – uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne w kwocie 17.738,3 tys. zł, co stanowiło 15,4% wydatków ogółem;
- 755 – wymiar sprawiedliwości, rozdział 75505 – jednostki powszechne prokuratury w kwocie 91.449,6 tys. zł. Wydatki w tym dziale stanowiły 79,2% wydatków ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 924-928)

W 2019 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych<sup>8</sup> wyniosły 18.117,3 tys. zł, co stanowiło 15,7% wydatków ogółem i były wyższe od wydatków zrealizowanych w 2018 r. o 1.581,9 tys. zł (10%). Wykonano je zgodnie z planem rzeczowym i finansowym. Wydatki te obejmowały: uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne (§ 3110) w kwocie 17.738,3 tys. zł, wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (§ 3020) w kwocie 240,0 tys. zł, różne wydatki na rzecz osób fizycznych (§ 3030) w kwocie 139,0 tys. zł.

Zrealizowane zgodnie z planem finansowym wydatki bieżące w 2019 r. wyniosły 97.224,6 tys. zł i były wyższe od wydatków zrealizowanych w 2018 r. o 6.088,0 tys. zł, tj. o 7%. Największy udział w tej grupie wydatków (76%) miały: wynagrodzenia i pochodne, które wyniosły 73.526,7 tys. zł i były wyższe od wydatków poniesionych w 2018 r. o 5.686,6 tys. zł, tj. o 7%.

Wydatki majątkowe Prokuratury w 2019 r. wyniosły 126,6 tys. zł<sup>9</sup> i stanowiły 0,11% wydatków ogółem. W pierwotnym planie finansowym na 2019 rok uwzględniono wydatki w kwocie 80,0 tys. zł przeznaczone na zakup zewnętrznych jednostek klimatyzacyjnych w rozdz. 75205 – jednostki organizacyjne prokuratury powszechnej właściwe w sprawach wojskowych. W trakcie roku budżetowego plan wydatków majątkowych Prokuratury został zwiększony o 46,6 tys. zł z przeznaczeniem na przebudowę instalacji telewizji przemysłowej, w tym dostawę i montaż rejestratorów hybrydowych oraz kamer.

(dowód: akta kontroli str. 72-81, 771-772)

Przeciętne zatrudnienie w Prokuraturze Okręgowej w 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70, wynosiło 623,74 etatu i było wyższe o 13,76 etatu od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. Zrealizowane wydatki na wynagrodzenia w kwocie 69.975,6 tys. zł były wyższe w porównaniu do 2018 r. o 5.359,6 tys. zł, tj. o 8%.<sup>10</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 9.348,93 zł i w porównaniu do 2018 r. było wyższe o 6%.

(dowód: akta kontroli str. 775)

Zobowiązania Prokuratury na koniec 2019 r. wyniosły 7.060,5 tys. zł, w tym 5.293,8 tys. zł (75% ogółu) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego

<sup>8</sup> Zgodnie z klasyfikacją określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053). W Prokuraturze do wydatków tych zaliczają się wydatki ujęte w paragrafach: 3110 – świadczenia społeczne (w rozdz. 75302), 3020 – wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń, 3030 – różne wydatki na rzecz osób fizycznych (w rozdz. 75205 i 75505).

<sup>9</sup> 99% planu po zmianach.

<sup>10</sup> Wpływ na zwiększenie wydatków na wynagrodzenia miał wzrost wynagrodzeń pracowników administracji w okresie od 1 października do 31 grudnia 2019 r. (584,6 tys. zł).

wynagrodzenia rocznego. W sprawozdaniu rocznym Rb-28 nie wykazano zobowiązań wymagalnych. Stwierdzenie wystąpienia w Prokuraturze na dzień 31 grudnia 2019 r. zobowiązań wymagalnych zostało omówione w obszarze „Sprawozdawczość” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 80-81, 924-928)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 5.169,9 tys. zł, tj. 4,48% ogółu wydatków Prokuratury. Próba poddanych badaniu wydatków w wysokości 456,2 tys. zł została wylosowana metodą monetarną (MUS<sup>11</sup>), z wyłączeniem wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia<sup>12</sup> oraz uzupełniona w sposób celowy o wydatki w wysokości 4.713,8 tys. zł<sup>13</sup>. Stwierdzono, że wydatki były realizowane zgodnie z planem finansowym (z wyjątkiem wskazanym w niniejszym wystąpieniu) na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Z naruszeniem zasad określonych w ufp wydatkowano w Prokuraturze środki publiczne w kwocie 47,4 tys. zł<sup>14</sup>, tj. 0,92% wydatków objętych badaniem. Nieprawidłowości w tym zakresie przedstawione zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

(dowód: akta kontroli str. 323-324, 325-327)

W Prokuraturze opracowano plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych, o którym mowa w art. 13a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>15</sup> (dalej: Pzp). Pełniący funkcję Prokuratora Okręgowego sporządził i przekazał Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w terminie określonym w art. 98 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 243-249, 250-255)

Szczegółowym badaniem objęto jedno, przeprowadzone w 2018 r., postępowanie o zamówienie publiczne, dotyczące realizacji w 2019 r. usług ochroniarskich dla Prokuratury oraz podległych prokuratur rejonowych<sup>16</sup>. Wartość umowy<sup>17</sup> zawartej w wyniku postępowania wyniosła (bez podatku VAT) 1.518,6 tys. zł<sup>18</sup>. Zamawiający był uprawniony do zastosowania „uproszczonej procedury”, tj. udzielenia zamówienia z zastosowaniem przepisów, o których mowa w Dziale III rozdziale 6 Pzp. Analiza dokumentacji postępowania wykazała, że wybór wykonawcy został dokonany zgodnie z przepisami Pzp, poza dwoma stwierdzonymi odstępstwami od tych przepisów, opisanymi w dalszej treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, które nie miały wpływu na ostateczny wybór wykonawcy. Zasady realizacji ww. zamówienia zostały ustalone w Zarządzeniu nr 86/15 Prokuratora Okręgowego w Poznaniu z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie gospodarowania środkami publicznymi, którego załącznik nr 6 ustalał treść „Regulaminu pracy komisji przetargowej powołanej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu”.

W 2019 r. w Prokuraturze nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

<sup>11</sup> Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

<sup>12</sup> Wszystkie wylosowane wydatki (47 zapisów) dotyczyły grupy wydatków bieżących.

<sup>13</sup> Spośród wydatków wybranych celowo wydatki bieżące stanowiły 99,7% (5.155,4 tys. zł), a wydatki dotyczące świadczeń na rzecz osób fizycznych 0,3% (14,6 tys. zł).

<sup>14</sup> Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wyłącznie wydatków bieżących.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

<sup>16</sup> Zamówienie na usługi społeczne i inne szczególne usługi o wartości mniejszej, równej lub przekraczającej kwoty określone w art. 138g ust. 1 PZP oraz w art. 138o tej ustawy.

<sup>17</sup> Umowa nr PO VII WB 261.32.2018 z dnia 29 listopada 2018 r.

<sup>18</sup> Wartość szacunkowa: netto:1.637.881,13 zł, podatek VAT: 376.712,66 zł, brutto: 2.014.593,78 zł.

(dowód: akta kontroli str. 165-183, 256, 257-322)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie w 2019 r. usług ochroniarskich dla Prokuratury prowadzonego na podstawie przepisów określonych w Dziale III rozdział 6 „Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi” - art. 138o Pzp, nie zawierała oświadczenia na druku ZP-1<sup>19</sup> radcy prawnego, który zgodnie z treścią protokołu posiedzenia komisji przetargowej, uczestniczył w jej pracach w formie doradczej. Możliwość udziału radcy prawnego w pracach komisji przewidywał § 2 ust. 6 „Regulaminu pracy komisji przetargowej powoływanej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu”. Zgodnie z § 3 ust. 1 tego regulaminu, osoby wykonujące czynności w postępowaniu składają pisemne oświadczenie o zaistnieniu lub braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 17 Pzp. Zgodnie z treścią druku ZP-1, może on zostać podpisany m.in. przez „osobę wykonującą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia” niebędącą członkiem komisji przetargowej.

Kierownik Działu Administracyjno-Gospodarczego Prokuratury wyjaśniła, że udział radcy prawnego w pracach komisji przetargowej nie został uznany za wykonywanie czynności w postępowaniu o zamówienie publiczne i podała, że: „Radca prawny nie oceniał odpowiedzi wykonawcy, nie parafował również dokumentów z mocy upoważnienia do wykonywania tych czynności. Faktycznie nie uczestniczył w pracach komisji. Brak jest zatem konieczności wyrażenia woli w czynności oceny ofert z jego strony. Zgodnie z § 2 ust. 6 „Regulaminu pracy komisji przetargowej powołanej do przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu” pełnił on rolę doradcą – doraźną, interpretując wyłącznie przepisy prawa na potrzeby określonego postępowania”.

(dowód: akta kontroli str. 165-187, 257-322, 785-787)

NIK nie podziela przedmiotowej oceny, wskazując przy tym na treść uchwały KIO z dnia 11 kwietnia 2011 r., wydanej w analogicznej sprawie o sygn. KIO/KD 31/09<sup>20</sup>.

2. Wniosek o niezwłoczne zwrócenie wykonawcom niewybranym w ww. postępowaniu wpłaconych przez nich wadium został przekazany przez sekretarza komisji przetargowej do komórki finansowo-księgowej Prokuratury w terminie 15 dni od daty wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. w dniu 29 listopada 2018 r. Zwrot wadium tym wykonawcom nastąpił natomiast w dniu 30 listopada 2018 r., tj. po upływie 16 dni od daty wyboru najkorzystniejszej oferty<sup>21</sup>. Naruszało to postanowienia punktu 10.5 ogłoszenia o zamówieniu, zgodnie z którym zamawiający powinien zwrócić wadium wszystkim wykonawcom (z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza) niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty. NIK wskazuje, że obowiązek zwrotu wadium niezwłocznie po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty wynika wprost z art. 46 ust. 1 Pzp i nie może być zmieniany.

Według wyjaśnień Kierownika Działu Administracyjno-Gospodarczego, zwrot wadium uczestnikom postępowania, których oferty nie zostały uznane za najkorzystniejsze, nastąpił po podpisaniu umowy z wybranym wykonawcą, z uwagi na znaczne obciążenie pracą odpowiedzialnego pracownika wywołane dużą liczbą prowadzonych postępowań.

<sup>19</sup> O zaistnieniu lub braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 17 Pzp.

<sup>20</sup> LEX nr 590088

<sup>21</sup> 14 listopada 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 165-187, 257-322, 785-787)

3. W dniu 18 listopada 2019 r. plan wydatków Prokuratury w rozdz. 75505 § 4170 wynoszący 6.000,0 tys. zł został przekroczony o 28.083,44 zł, poprzez zrealizowanie w tym dniu wydatków w kwocie 77.954,92 zł. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z § 15 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>22</sup>, kierownicy państwowych jednostek budżetowych dokonują wydatków do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki, przeznaczonych na dany cel lub zadanie.

Wg zestawienia obrotów i sald kont analitycznych dla § 4170 rozdz. 75505, na dzień 17 listopada 2019 r. łączna kwota wydatków zrealizowanych w okresie od 1 stycznia do 17 listopada 2019 r. wyniosła 5.950.128,52 zł. Wg zestawienia obrotów i sald kont analitycznych dla § 4170 rozdz. 75505, na dzień 18 listopada 2019 r. łączna kwota wydatków zrealizowanych od 1 stycznia do 18 listopada 2019 r. wyniosła 6.028.083,44 zł.

W dniu 18 listopada 2019 r., w § 4170 rozdziału 75505 zostały zrealizowane wydatki dotyczące:

w § 4170 poz. 1 (wynagrodzenia i koszty biegłych):

- podatku od wynagrodzeń wypłaconych biegłym w podziale na: wydziały Prokuratury oraz poszczególne prokuratury rejonowe (wg 23 list wypłat), a także realizacji dwóch umów pozaetatowych na kwotę 32.447,00 zł,
- podatku od wynagrodzeń wypłaconych biegłym w podziale na: wydziały Prokuratury oraz poszczególne prokuratury rejonowe (wg listy wypłat nr 587/19) na kwotę 3.499,95 zł,
- podatku od wynagrodzeń wypłaconych biegłym w podziale na: wydziały Prokuratury oraz poszczególne prokuratury rejonowe (wg listy wypłat nr 585/19) na kwotę 12.602,61 zł,
- podatku od wynagrodzeń wypłaconych biegłym w podziale na: wydziały Prokuratury oraz poszczególne prokuratury rejonowe (wg listy wypłat nr 581/19) na kwotę 5.138,86 zł (wydatek zatwierdzony do wypłaty przez Zastępcę Prokuratora Okręgowego Mikołaja Gajewicza oraz pod względem finansowym przez Główną Księgową – Gabrielę Błaszyk),
- podatku od wynagrodzeń wypłaconych biegłym w podziale na: wydziały Prokuratury oraz poszczególne prokuratury rejonowe (wg listy wypłat nr 591/19) na kwotę 18.674,50 zł (wydatek zatwierdzony do wypłaty przez Zastępcę Prokuratora Okręgowego Mikołaja Gajewicza oraz pod względem finansowym przez Główną Księgową – Gabrielę Błaszyk).

§ 4170 poz. 2 (wynagrodzenia i koszty tłumaczy):

- podatku od wynagrodzeń wypłaconych tłumaczom w podziale na: wydziały Prokuratury oraz poszczególne prokuratury rejonowe (wg wykazu wypłat) na łączną kwotę 5.592,00 zł (wydatek zatwierdzony do wypłaty przez Zastępcę Prokuratora Okręgowego Mikołaja Gajewicza oraz pod względem finansowym przez Główną Księgową – Gabrielę Błaszyk).

(dowód: akta kontroli str. 479-541, 542-549, 550-660)

---

<sup>22</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1718.



W złożonych wyjaśnieniach p.f. Prokuratora Okręgowego w Poznaniu – Michał Smętkowski oraz b. Zastępca Prokuratora Okręgowego w Poznaniu - Mikołaj Gajewicz podali, co następuje:

„Wymienione płatności z tytułu podatku od wynagrodzeń /jakie zostały postawione do dyspozycji biegłym/, musiały być zrealizowane do dnia 20 listopada 2019 r., gdyż taki jest termin przekazania płatności pobranych zaliczek do urzędu skarbowego. Terminy postawienia do dyspozycji środków finansowych dla Prokuratury Okręgowej w Poznaniu przez Prokuraturę Krajową w tym czasookresie były następujące: 15, 18 i 21 listopada 2019 r. Ostatecznie, przelewy z tytułu płatności na rzecz urzędu skarbowego, zostały zrealizowane w dniu 18 listopada 2019 r., w tym również w obrębie § 4170 „Wynagrodzenia i koszty biegłych” /rozd. 75505/. Zmiana limitu środków w planie finansowym dla tegoż § z kwoty 6.000.000,00 zł do kwoty 6.200.000,00 zł, nastąpiła w dniu 22 listopada 2019 r. i na dzień 30 listopada 2019 r., zabezpieczyła ona zarówno kwotę wydatków, jak też i wielkość wykazanych zobowiązań w RB-28 za ten okres.

W wymienionym czasookresie tj. w dniu 13 listopada 2019 r., Prokuratura otrzymała dodatkowe zwiększenie limitu środków finansowych o kwotę 420 tys. zł w obrębie § 4610, który jest związany z realizacją wydatków w ramach prowadzonych postępowań prok. Z informacji, jakie wcześniej były udostępniane pracownikom Prokuratury m.in. głównej księgowej wynikało, iż jednostka otrzyma dodatkowe środki fin. w ramach zwiększenia limitów/zmiany planu w obrębie postępowań prokuratorskich. Ewidencja księgowa oraz realizacja wydatków z tytułu ponoszonych kosztów w ramach prowadzonych postępowań prok. jest realizowana głównie w obrębie tych §§, tj. 4170 oraz 4610. Prokuratura, otrzymując plan finansowy na dany rok budżetowy, ma wskazane konkretne kwoty limitów w tych §§. Dokonanie zmiany limitu określonego w planie fin. dla tych §§ na zasadzie przesunięcia/zmniejszenia jest możliwe tylko i wyłącznie w ich obrębie. W dniu 13 listopada 2019 r., Prokuratura otrzymała pismo z Prokuratury Regionalnej w sprawie zwiększenia limitu środków fin. w obrębie § 4610, a nie jak wcześniej zakładano, iż zwiększenie limitu środków nastąpi w ramach zarówno § 4610 jak i 4170. Dlatego też zaistniała potrzeba dokonania zmiany/przesunięcia śr. fin. z § 4610 na § 4170, co zostało dokonane w nadchodzących dniach. Jednocześnie jednak, ze względu na konieczność opłaty zobowiązań budżetowych /zaliczki na podatek od wypłaconych wynagrodzeń w ramach § 4170/, w dniu 18 listopada 2019 r. został zrealizowany przelew na rzecz urzędu skarbowego. Zmiana planu fin. wiązała się z przygotowaniem stosownego wniosku w formie papierowej do jednostki nadrzędnej, jak również wygenerowaniem stosownego zapotrzebowania w systemie obsługi TREZOR. Po rozpatrzeniu i akceptacji wystosowanych wniosków przez Prokuraturę Regionalną - Prokuratura Okręgowa w Poznaniu otrzymała decyzję zwrotną o dokonanych zmianach/zwiększeniu limitu planu finansowego o 200 tys. zł/ i nastąpiło to ostatecznie w dniu 22 listopada 2019 r.”

(dowód: akta kontroli str. 791a-791b, 797a-797b)

W ocenie NIK, ww. wyjaśnienia wskazują, że po uzyskaniu przez Prokuraturę w dniu 13 listopada 2019 r. informacji o braku koniecznego zwiększenia limitu wydatków w § 4170, możliwe było podjęcie działań w celu pilnego przesunięcia potrzebnych środków z § 4610 do § 4170 w takim terminie, by przekazanie ww. środków na rzecz urzędu skarbowego odbyło się bez przekroczenia limitu określonego w planie finansowym Prokuratury, w wymaganym terminie (do 20 listopada 2019 r.) oraz w terminie dostępności środków finansowych (18 listopada 2019 r.).

4. W dniu 10 października 2017 r. Prokuratura zawarła z firmą "Auto-Chara Pomoc Drogowa Transport Specjalny" (dalej: „firma”) umowę, której przedmiotem były usługi w zakresie parkowania pojazdów i przechowywanie części na zlecenie

Prokuratury oraz prokuratur rejonowych. Umowa zawarta została na okres od 11 października 2017 do 10 października 2020 r. Wartość umowy, w trakcie jej trwania, zgodnie z § 7 ust. 5, nie mogła przekroczyć kwoty 186.650,20 zł brutto. W przeciwnym wypadku umowa wygasła przed oznaczonym terminem. Umowa ta nie była zmieniana.

Na podstawie zapisów na koncie rozrachunkowym z wykonawcą ustalono, że wartość wskazanego wyżej limitu kwotowego została przekroczona w dniu 20 sierpnia 2019 r. o kwotę 22,13 zł, wskutek zapłaty przez Prokuraturę faktury z 24 czerwca 2019 r. na kwotę 297,66 zł (termin płatności do dnia 24 lipca 2019 r.). Z tym momentem zatem, jej moc, zgodnie z intencją stron, wygasła.

Wystawione przez ww. firmę, na podstawie powyższej umowy, faktury: z 3 lipca 2019 r. na kwotę 1.623,60 zł oraz z 14 maja 2019 r. na kwotę 757,68 zł, dotyczące parkowania pojazdu na zlecenie Prokuratury, zostały zapłacone odpowiednio w dniach: 23 i 30 sierpnia 2019 r. Na przedmiotowych fakturach przy pieczęci „Zgodnie z umową...” zamieszczono zapis „w trakcie procedury przetargowej”, który nie odpowiadał stanowi faktycznemu, gdyż dotyczył następnej umowy w sprawie parkowania pojazdów<sup>23</sup>, w przypadku której procedura przetargowa zakończyła się podpisaniem umowy w dniu 22 sierpnia 2019 r. Obie wymienione faktury zostały wystawione w okresie obowiązywania umowy z 11 października 2017 r. i dotyczyły operacji zrealizowanej w okresie jej obowiązywania. Wydatki te zostały więc zrealizowane już po wygaśnięciu umowy z 11 października 2017 r., na podstawie której zostały wystawione faktury, przy braku możliwości obciążenia nimi następnej umowy na parkowanie (zawartej 22 sierpnia 2019 r.).

Ponadto, wystawione przez firmę 26 czerwca 2019 r. dwie faktury<sup>24</sup> na łączną kwotę 202,96 zł, dotyczące parkowania pojazdów na zlecenie Prokuratury, na podstawie umowy z dnia 11 października 2017 r., zostały zapłacone 5 września 2019 r. Na fakturach, przy pieczęci „Zgodnie z umową...” zamieszczono nieodpowiadający stanowi faktycznemu zapis, że są one zgodne z następną umową w sprawie parkowania pojazdów<sup>25</sup>. Faktury te zostały wystawione w okresie obowiązywania umowy z 11 października 2017 r. i dotyczyły operacji zrealizowanych w okresie jej obowiązywania<sup>26</sup>, jednak wydatki poniesione na ich podstawie zostały zrealizowane już po wygaśnięciu przedmiotowej umowy, przy braku możliwości obciążenia nimi umowy zawartej 22 sierpnia 2019 r.

W związku z postanowieniem art. 44 ust. 3 pkt 3 upf, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone jedynie w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, nie kwestionując konieczności zapłaty za zrealizowane usługi, wskazać należy, że w zaistniałym stanie prawnym (brak odpowiednich zapisów umownych odnoszących się do zaistniałej sytuacji) i faktycznym, podstawą zapłaty za ww. faktury nie powinna być żadna z ww. umów, lecz samo zlecenie usługi.

Wydatki zrealizowane zgodnie z wymienionymi wyżej fakturami przekroczyły określony w poprzedniej umowie limit finansowy łącznie o kwotę 2.606,37 zł.

(dowód: akta kontroli str. 667-738)

---

<sup>23</sup> Umowa nr PO VII WB 261.14.2019 z 22.08.2019 r.

<sup>24</sup> Na kwotę

<sup>25</sup> Umowa nr PO VII WB 261.14.2019 z dnia 22.08.2019 r.

<sup>26</sup> Parkowanie pojazdu w okresie od 10.06.2019 r. do 25.06.2019 r.

W złożonych wyjaśnieniach p.f. Prokuratora Okręgowego w Poznaniu – Michał Smętkowski podał, co następuje<sup>27</sup>:

„- f-ra Nr 0215/06/19/IR/UC z dnia 24 czerwca 2019 r. wpłynęła do Prokuratury w dniu 9 lipca 2019 r., jednakże na skutek dokonanej weryfikacji została zwrócona do jednostki podległej, gdyż nie zawierała dokumentów potwierdzających czasookres parkowania. Ponowny wpływ wymienionej faktury do Prokuratury wraz z załącznikami został odnotowany w dniu 12 sierpnia 2019 roku i przystąpiono niezwłocznie do jej weryfikacji i ewidencji księgowej, a w następnej kolejności do dokonania płatności zobowiązania. Przedmiotowy wydatek został zakwalifikowany jako wynikający z umowy z dnia 11 października 2017 r., gdyż wymieniona umowa nie była jeszcze do końca wyczerpana, a wydatek z niej wynikający został zrealizowany w ramach dostępnego limitu środków finansowych na danym paragrafie. Podstawą ewidencji księgowej istniejących operacji gospodarczych, jakie są realizowane w ramach zadań, co do których Prokuratura została powołana – w tym szczególnie prowadzonych postępowań prokuratorskich, są określone i wymagane dokumenty. W wielu przypadkach, jak pokazuje praktyka, dokumenty wpływające do działu księgowości, muszą zostać uzupełnione lub wymagają korekty istniejących na nich błędów i nie mogą stanowić podstawy do dokonania stosownych zapisów oraz płatności. Stąd też ich obieg oraz uwzględnienie w prowadzonych ewidencjach następuje w różnych czasookresach.

- f-ra Nr 0062/07/19/IR/UC z dnia 3 lipca 2019 r., wpłynęła do Prokuratury w dniu 19.07.2019 r., jednakże na skutek dokonanej weryfikacji została zwrócona do PR Poznań-Wilda, gdyż nie zawierała dokumentu potw. zakończenie parkowania. Ponowny wpływ wym. faktury do Prokuratury wraz z załącznikami został odnotowany w dniu 19 sierpnia 2019 r. i przystąpiono niezwłocznie do jej weryfikacji i ewidencji księgowej, a w następnej kolejności do dokonania płatności zobowiązania.

- f-ra Nr 0107/05/19/IR/UC z dnia 14 maja 2019 r., wpłynęła do Prokuratury w dniu 27 maja 2019 r., jednakże na skutek dokonanej weryfikacji została zwrócona do jednostki podległej, gdyż nie zawierała dokumentu potwierdzającego datę rozpoczęcia parkowania. Ponowny wpływ wymienionej faktury do Prokuratury wraz z załącznikami został odnotowany w dniu 20 sierpnia 2019 r. i przystąpiono niezwłocznie do jej weryfikacji oraz księgowania. Na wymienionej fakturze został naniesiony przez pracownika księgowości zapis: „w trakcie procedury przetargowej”. Wniosek do zamówień publicznych na usługę parkowania został złożony w chwili wyczerpania 80% środków finansowych, na które została zawarta umowa. W momencie wyczerpania środków z umowy, Prokuratura nie może zaprzestać realizacji zobowiązań w ramach prowadzonych postępowań prokuratorskich, gdyż jednym z obowiązków prokuratury jest realizacja zadań w kwestii postępowań prokuratorskich. Wydatki te, są oczywiście ponoszone w ramach dostępnych środków na danym paragrafie. Czasookres, w ramach którego dana umowa jest zawierana znajduje swoje odzwierciedlenie w treści zapisu nanoszonego przez pracownika księgowości tj. " w trakcie procedury przetargowej".

- f-ra Nr 0257/06/19/IR/UC oraz 0261/06/19/IR/UC z dnia 26 czerwca 2019 r., dotyczą tej samej sprawy /co znajduje swoje potwierdzenie w sygn. akt w treści faktury/, zostały przekazane do prokuratury w dniu 10 lipca 2019 r., jednak podczas weryfikacji stwierdzono brak dokumentu potw. czasookres parkowania. Wymieniony dokument został przesłany do jednostki fax-em i wówczas przystąpiono do jego

<sup>27</sup> Wyjaśnienia p.f. Prokuratora Okręgowego w Poznaniu Michała Smętkowskiego są tożsame z wyjaśnieniami złożonymi w przedmiotowej sprawie przez: b. p.f. Prokuratora Okręgowego w Poznaniu – Mateusza Pakulskiego oraz przez . Zastępcę Prokuratora Okręgowego w Poznaniu – Mikołaja Gajewicza.

dalszej akceptacji i ewidencji księgowej oraz niezwłocznie do dokonania płatności. Poniesione, a wynikające z tych faktur wydatki zostały zrealizowane w ramach istniejącego limitu /§ 4610, rozdz. 75505/.

Podstawą dokonania zapisu księgowego w systemie finansowo-księgowym jest poprawny dokument źródłowy wraz z wymaganymi załącznikami. Ewidencja danej operacji gospodarczej w systemie finansowo-księgowym następuje z chwilą otrzymania kompletu poprawnych i wymaganych dokumentów. Należy podkreślić, iż ilość dokumentów, jakie spływają do działu księgowości w zakresie chociażby postępowań prokuratorskich na gruncie współpracy z biegłymi instytucjonalnymi to w skali roku ok. 7 tys. zarejestrowanych identyfikatorów. Przedmiotowa dokumentacja jest dostarczana przez 21 jednostek podległych i ewidencjonowana przez 2 osoby w dziale księgowości. Tak więc przyjęcie zasady, iż tylko właściwy komplet dokumentów może być podstawą dokonania zapisów księgowych, a także realizacji płatności, jest konieczne i zasadne w aspekcie prowadzonej ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 791b, 797b-797d, 801a-801c)

W ocenie NIK, konieczność zapewnienia prawidłowej treści dokumentów będących podstawą dokonania wydatków, nie może negatywnie wpływać na proces rozrachunków z dostawcami usług.

Wniosek dotyczący zapewnienia monitorowania rozrachunków z wykonawcą usług w zakresie holowania i parkowania pojazdów w sposób umożliwiający ustalenie aktualnego stanu zobowiązań z tego tytułu, NIK sformułowała w 2018 r., w wyniku poprzedniej kontroli wykonania planu finansowego Prokuratury. W odpowiedzi na ten wniosek Prokurator Okręgowy zobligował pracowników do prowadzenia bieżącej ewidencji wydatków w sposób umożliwiający kontrolę rozliczeń limitów finansowych zawartych w umowach. NIK zwraca uwagę na to, że ze sprawozdania sporządzonego przez audytora wewnętrznego Prokuratury wynika, iż w trakcie zadania audytowego nr 1/ 2017-2018 („Umowy i ich realizacja”) stwierdzono przekroczenie limitu wartości wydatków, na jaki została zawarta umowa na usługi przewozu zwłok<sup>28</sup>, co dodatkowo wskazuje na istnienie ryzyk w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 116)

Zdaniem NIK, ponowne stwierdzenie w Prokuraturze nieprawidłowości w rozrachunkach z dostawcami usług, świadczy o potrzebie wzmocnienia nadzoru Prokuratora Okręgowego nad pracownikami odpowiedzialnymi za kontrolę rozliczeń finansowych wynikających z zawartych umów.

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa<sup>29</sup>, na stronie Ma konta 998 ujmuje się zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku budżetowym.

Odnosząc się do sposobu monitorowania w Prokuraturze zaangażowania finansowego wykonania poszczególnych umów w celu wyeliminowania ryzyka przekroczenia określonego w nich limitu finansowego, p. f. Prokuratora Okręgowego w Poznaniu – Michał Smętkowski wyjaśnił, co następuje:

„Prokuratura Okręgowa w Poznaniu nie prowadzi ewidencji prawnego zaangażowania ujętych w planie finansowym wydatków budżetowych dla poszczególnych umów z zastosowaniem konta pozabilansowego 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”.

<sup>28</sup> Umowa nr PO AW 0920.13.2018 zawarta pomiędzy Prokuraturą a firmą wykonującą usługi przewozu zwłok.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

Realizacja zleceń na wykonanie usług na rzecz PO odbywa się zarówno z poziomu jednostek podległych /w przypadku prowadzonych postępowań prokuratorskich/, jak też i w poszczególnych wydziałach oraz komórkach, które wchodzi w skład struktury jednostki. Pracownicy działu remontów i inwestycji oraz zamówień publicznych odpowiedzialni są merytorycznie za sposób realizacji danej umowy i oni też zatwierdzają daną fakturę/rachunek pod względem merytorycznym. Na gruncie tych komórek prowadzone są ewidencje /najczęściej arkusze excel/ stopnia wykorzystania danej umowy.

W przypadku realizacji umów z zakresu udostępniania pomieszczeń dla sekcji zwłok, przechowywania zwłok czy też przewozu zwłok, a także parkowania i holowania pojazdów, wymienione ewidencje są prowadzone w dziale księgowości przez pracowników, którzy prowadzą ewidencję księgową wydatków ponoszonych w ramach postępowań prokuratorskich. Z chwilą gdy stopień zaawansowania realizacji danej umowy wynosi ok. 80% łącznej wartości na jaką opiewa umowa, wówczas następuje złożenie wniosku do działu zamówień publicznych, a w następstwie tej czynności rozpoczyna się procedura przetargowa. Jednocześnie jednak, ze względu na fakt, iż Prokuratura jest zobligowana do realizacji zadań w sferze postępowań prokuratorskich, tak więc wydatki z nich wynikające muszą być realizowane. W związku z powyższym na fakturach, które w tym okresie wpływają do Działu księgowości, nanoszony jest zapis: „W trakcie procedury przetargowej”.

Realizacja zapisów na koncie pozabilansowym w przedmiotowym zakresie, wymaga stworzenia nowego obiegu dokumentów oraz podziału czynności. Jeśli do zapisów tych mieliby mieć dostęp również pracownicy innych działów /oprócz działu księgowości/, tak by móc mieć wiedzę o stopniu realizacji danej umowy w momencie przed przekazaniem zlecenia dla innej firmy, wówczas niezbędne jest udostępnienie programu finansowo-księgowego /w wybranych obszarach/ również dla innych komórek PO oraz jednostek podległych. W takiej sytuacji jednak, dokumenty źródłowe winny trafiać w pierwszej kolejności do działu księgowości. Jest to /w aspekcie tak dużej jednostki, jaką jest Prokuratura/ sytuacja bardzo złożona i wymagająca szczególnych rozwiązań.”

(dowód: akta kontroli: 797d)

5. Prokuratura sfinansowała w trzech przypadkach koszty wydania przez biegłego (Katedra i Zakład Medycyny Sądowej Uniwersytetu Medycznego w Poznaniu) opinii w postępowaniach przygotowawczych pomimo niepełnego udokumentowania tych wydatków przez biegłego. Dotyczyło to faktur, do których dołączono oświadczenie nieobejmujące wszystkich wydatków wymienionych w kalkulacji kosztów w pozycji «koszty administracyjne, akredytacyjne, inne», tj. faktur:

- z 28 grudnia 2018 r. na kwotę 7.901,41 zł, (koszty wydania opinii: 4.473,44 zł, w tym koszty administracyjne, akredytacyjne, inne: 1.482,44 zł),
- z 31 stycznia 2019 r. na kwotę 14.406,19 zł (koszty wydania opinii: 7.238,85 zł, w tym koszty administracyjne, akredytacyjne, inne: 2.702,85 zł),
- z 28 lutego 2019 r. na kwotę 23.163,15 zł (koszty wydania opinii: 11.745,81 zł, w tym koszty administracyjne, akredytacyjne, inne: 4.345,81 zł).

Ponadto, do następujących faktur wystawionych przez ww. biegłego nie dołączono kalkulacji określającej kwotę kosztów, tj. faktur: z 27 grudnia 2019 r. na kwotę 4.525,17 zł (koszty wydania opinii: 1.199,00 zł); z 28 grudnia 2018 r. na kwotę 1.538,24 zł (koszty wydania opinii: 638,60 zł); z 9 maja 2019 r. na kwotę 3.076,48 zł (koszty wydania opinii: 1.277,20 zł); z 5 sierpnia 2019 r. na kwotę 706,76 zł (koszty wydania opinii: 234,60 zł); z 19 września 2019 r. na kwotę 1.745,18 zł (koszty wydania opinii: 701,63 zł); z 28 września 2019 r. na kwotę 6.896,01 zł (koszty wydania opinii: 1.499,81 zł); z 11 października 2019 r. na kwotę 825,09 zł (koszty

wydania opinii: 276,40 zł); z 22 października 2019 r. na kwotę 8.858,46 zł (koszty wydania opinii: 2.862,00 zł).

Zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym<sup>30</sup>, wydatki poniesione przez biegłego, niezbędne dla wydania opinii, w tym w szczególności wydatki materiałowe, amortyzację aparatury badawczej oraz koszty dojazdu na miejsce wykonania czynności, biegły dokumentuje za pomocą faktur lub rachunków albo kopii tych dokumentów, a w razie ich braku – za pomocą oświadczenia. Natomiast w wytycznych Prokuratora Krajowego określonych w piśmie Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej z dnia 12 lipca 2018 r. wskazano m.in. na brak podstaw prawnych, by prokuratura i inne organy postępowania karnego były obciążane kosztami funkcjonowania instytucji sporządzających opinie w sprawach karnych.

(dowód: akta kontroli str. 331-396, 419-424, 1102-1122)

P.f. Prokuratora Okręgowego w Poznaniu – Michał Smętkowski jak i były p.f. Prokuratora Okręgowego w Poznaniu Mateusz Pakulski wyjaśnili, że ww. faktury zostały przedłożone wraz z wydanymi opiniami do prokuratury, która bezpośrednio zleciła przygotowanie stosownej opinii. Do przywołanych faktur były dołączone również oświadczenia dotyczące kosztów, jakie dana jednostka (biegły instytucjonalny) poniosła w związku z wydaniem opinii i które podlegają zwrotowi. Składający wyjaśnienia podali, że zgodnie z treścią § 8 ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 kwietnia 2013 r., wydatki poniesione przez biegłego niezbędne do wydania opinii biegły dokumentuje za pomocą faktur lub rachunków, a w razie ich braku - za pomocą oświadczenia. „Oznacza to, że złożenie takiego oświadczenia będzie mogło być zaliczane do jednej z trzech podstaw uzyskania zwrotu poniesionych wydatków. Ramy zwrotu poniesionych wydatków, jakie są niezbędne do wydania opinii w praktyce wyznacza racjonalność, charakter i specyfika wydanej opinii w konkretnej sprawie. Stąd też na organie procesowym spoczywa obowiązek umiejętnej oceny tego, czy określony koszt wykazany przez podmiot opiniujący można uznać za podlegający zwrotowi. Wobec powyższego, skuteczność takiego oświadczenia będzie zależna od pozytywnej oceny dokonanej pod kątem tego czy przedstawione w nim koszty mieszczą się w granicach wyznaczających dane wydatki dla opinii, wydawanych w sprawach o tożsamej lub podobnej specyfice. Ta przesłanka podlega z kolei każdorazowej ocenie organu powołującego biegłego bądź instytucję naukową do wydania opinii. [...] Na podstawie otrzymanych opinii, a także faktur wraz z załącznikami, organ zlecający opinię dokonał jej weryfikacji i oceny pod względem merytorycznym. Potwierdzeniem dokonanej weryfikacji jest widniejąca na fakturze pieczęć: "Sprawdzono pod względem merytorycznym" wraz z pieczęcią imienną osoby dokonującej weryfikacji oraz datą i złożonym podpisem. W aspekcie otrzymanej dokumentacji, Prokuratorzy wydali postanowienia w przedmiocie kosztów /dokument przyznający wynagrodzenie w określonej wielkości/, gdzie w części "Uzasadnienie" odnoszą się również do wykonanej pracy czy też zastosowanych stawek do naliczenia wynagrodzenia. W następnej kolejności, pełen komplet dokumentów został przekazany do Działu księgowości, którego zadaniem było dokonanie jego sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym, a także dokonanie ewidencji księgowej, a w następnej kolejności realizacja płatności na rzecz wymienionej instytucji.”

(dowód: akta kontroli str. 797e-797f, 801c-801d)

---

<sup>30</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2049, ze zm.

6. W 2019 r. w Prokuraturze wydatkowano kwotę 16.750,21 zł na podstawie faktur wystawionych przez Katedrę i Zakład Medycyny Sądowej Uniwersytetu Medycznego w Poznaniu (biegłego instytucjonalnego powołanego w celu wydania opinii w postępowaniu przygotowawczym karnym), obejmujących wynagrodzenie biegłego i koszty wydania opinii, pomimo niezłączenia do faktur kart pracy lub kalkulacji kosztów.

Obowiązek dołączenia do faktur kart pracy bądź kalkulacji kosztów do rachunków/faktur dotyczących opinii wydanych przez biegłych fizycznych i biegłych instytucjonalnych został zawarty w Rozdziale IV, pkt VI, ppkt 10 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz procedur związanych z naliczaniem, kontrolą i ewidencją wynagrodzeń w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu”, wprowadzonej Zarządzeniem nr 27/17 Prokuratora Okręgowego w Poznaniu z dnia 9 marca 2017 r.

Brak kart pracy lub kalkulacji kosztów stwierdzono w przypadku faktur: z 28 grudnia 2018 r. na kwotę 1.538,24 zł, z 9 maja 2019 r. na kwotę 3.076,48 zł, z 5 sierpnia 2019 r. na kwotę 706,76 zł, z 19 września 2019 r. na kwotę 1.745,18 zł, z 11 października 2019 r. na kwotę 825,09 zł, z 22 października 2019 r. na kwotę 8.858,46 zł.

(dowód: akta kontroli str. 331-396, 1102-1122, 1831-1894)

P.f. Prokuratora Okręgowego w Poznaniu – Michał Smętkowski jak i b. p.f. Prokuratora Okręgowego w Poznaniu Mateusz Pakulski wyjaśnili, że przywołane faktury zawierają w swej treści zapis: „wynagrodzenia biegłego za pracę”, które zostaje wycenione według stawek, jakie wynikają z ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 kwietnia 2013 r. Składający wyjaśnienia podali, że przywołane stawki są określone w odniesieniu do wykonania konkretnej czynności/badania, a w takim przypadku, karta pracy nie jest wymagana.

(dowód: akta kontroli str. 797e, 801c)

Zdaniem NIK, przywołane w ww. wyjaśnieniach argumenty nie stanowią uzasadnienia nieprzestrzegania jednoznacznej dyspozycji zawartej w „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz procedur związanych z naliczaniem, kontrolą i ewidencją wynagrodzeń w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu”, z której wynika obowiązek dołączenia do ww. faktur kart pracy lub kalkulacji kosztów.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Prokuratura zrealizowała w 2019 r. zaplanowane wydatki budżetowe w kwocie 115.468,5 tys. zł. Badaniem, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto wydatki w kwocie 5.169,9 tys. zł, tj. 4,48% ogółu. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: wydatkowania kwoty 28,1 tys. zł ponad plan finansowy Prokuratury na 2019 rok, co było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 upf, przekroczeniu o kwotę 2,6 tys. zł limitu finansowego określonego w umowie z 2017 r. na parkowanie pojazdów i przechowywanie części, finansowania w trzech przypadkach kosztów wydania przez biegłego (Katedra i Zakład Medycyny Sądowej Uniwersytetu Medycznego w Poznaniu) opinii w postępowaniach przygotowawczych pomimo niepełnego udokumentowania tych wydatków przez biegłego, a także wydatkowaniu kwoty 16,8 tys. zł z tytułu wynagrodzenia biegłych za sporządzenie opinii dotyczących postępowań przygotowawczych karnych, na podstawie faktur/rachunków, do których nie załączono kart pracy lub kalkulacji kosztów, co naruszało postanowienia „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz procedur związanych z naliczaniem, kontrolą i ewidencją wynagrodzeń w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu”.

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań jednostkowych Prokuratury za 2019 r.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdanie Rb-BZ1 za 2019 r. sporządzone zostało zgodnie z wytycznymi określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>31</sup>, a sprawozdania Rb-27, Rb-23 i Rb-N za 2019 r. stosownie do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>32</sup>. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wykazane w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-Z dane dotyczące zobowiązań nie były natomiast zgodne ze stanem faktycznym.

W Prokuraturze nie ustanowiono odrębnych procedur kontroli sporządzania sprawozdań i mechanizmów kontroli zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 840-993, 1831-2032)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W rocznym sprawozdaniu Rb-28 oraz kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z nie wykazano zobowiązań wymagalnych w kwocie 65.455,85 zł z tytułu 46 faktur/rachunków, które na dzień 31 grudnia 2019 r. nie zostały opłacone, co było sprzeczne z § 10 ust. 3 pkt 7 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>33</sup>, zgodnie z którym w kolumnie »zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym« wykazuje się nieumorzone zobowiązania powstałe w okresie od 1 stycznia roku bieżącego do końca okresu sprawozdawczego, które przed upływem danego okresu sprawozdawczego nie zostały uregulowane, a których termin zapłaty minął.

(dowód: akta kontroli str. 875-876, 924-928, 1001-1317)

P.f. Zastępcy Prokuratora Okręgowego w Poznaniu – Adam Echaust – odnosząc się do 35 faktur/rachunków - wyjaśnił m.in., że istniała potrzeba uzupełnienia brakującej dokumentacji, czy też złożenia dodatkowych wyjaśnień, gdyż niekompletna dokumentacja nie może stanowić podstawy ewidencji księgowej. Dopiero po ostatecznej akceptacji dokumentu były one wprowadzane do ewidencji księgowej i uwzględniane w harmonogramie realizacji płatności. W oparciu o funkcjonujące mechanizmy w roku 2019 oraz w latach poprzednich, które nie były podnoszone jako niewłaściwe przez kolejne kontrole w Prokuraturze, wymienione zobowiązania

<sup>31</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1793 ze zm.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1773.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.



nie zostały zaprezentowane w przedmiotowych sprawozdaniach jako zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 813f)

P.f. Prokuratora Okręgowego w Poznaniu – Michał Smętkowski – odnosząc się do 15 badanych faktur/rachunków - wyjaśnił, że płatności wynagrodzenia dla biegłych, jakie były realizowane, następowały z uwzględnieniem harmonogramu postawionych do dyspozycji środków finansowych przez Prokuraturę Krajową, a także z uwzględnieniem innych terminowych płatności. Dodał ponadto, że żaden z wymienionych podmiotów, który jest wystawcą faktury/rachunku nie obciążył Prokuratury odsetkami z tytułu nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 994-1000)

Zdaniem NIK, obieg dokumentów finansowo-księgowych pomiędzy poszczególnymi jednostkami prokuratur nie może uzasadniać prowadzenia ewidencji księgowej wbrew przepisom dotyczącym sporządzania sprawozdań budżetowych. W ocenie NIK przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było również nieustanowienie w Prokuraturze odrębnych procedur kontroli sporządzania sprawozdań i mechanizmów kontroli zapobiegających znaczącym ryzykom identyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań budżetowych.

Główna Księgowa Prokuratury – Gabriela Błaszyk wyjaśniła, że nie znajduje przyczyny nieustanowienia procedur kontroli sporządzania sprawozdań budżetowych czy też mechanizmów zapobiegających powstaniu nieprawidłowości w ww. obszarach. Wskazała również, że w ciągu minionego roku miały miejsce intensywne zmiany w obsadzie stanowisk w dziale księgowości, a nowo zatrudnione osoby realizowały powierzone czynności w oparciu o istniejące od wielu lat wytyczne i mechanizmy, które nie były dotychczas podnoszone jako niewłaściwe.

(dowód: akta kontroli str. 2033a)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Prokuraturę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i, za wyjątkiem sprawozdań Rb-28 i Rb-Z, prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W Prokuraturze nie ustanowiono odrębnych procedur kontroli sporządzania sprawozdań i mechanizmów kontroli zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Skutkowało to wykazaniem w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-Z nieprawdziwych kwot zobowiązań. W sprawozdaniu Rb-28 oraz kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z, wbrew instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, nie wykazano zobowiązań wymagalnych w kwocie 65,5 tys. zł. Nieprawidłowości te z uwagi na skalę nie miały istotnego wpływu na opinię o sprawozdaniach.

## V. Wnioski

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 składania przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o zamówienia publiczne oświadczenia o zaistnieniu lub braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 17 PZP oraz dotrzymywania obowiązujących terminów zwrotu wadium uczestnikom postępowań o zamówienie publiczne,

- 2) podjęcie działań w celu zmniejszenia ryzyka realizacji wydatków przekraczających limit ustalony w planie finansowym oraz w umowach zawieranych przez Prokuraturę w związku z realizowaniem zadań ustawowych,
- 3) realizowanie płatności tytułem wynagrodzeń dla biegłych i zwrotów poniesionych przez biegłych wydatków niezbędnych dla wydania opinii wyłącznie na podstawie dokumentacji rzetelnie wykazującej poniesienie takich wydatków i przy zachowaniu zasad określonych w regulacjach wewnętrznych Prokuratury,
- 4) zapewnienie rzetelnego i zgodnego z dokumentami źródłowymi wykazywania w sprawozdaniach Rb-Z i Rb-28 zobowiązań wymagalnych,
- 5) dokonanie korekt nieprawidłowo sporządzonych sprawozdań.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie realizacji 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, 27 marca 2020 r.

Kontrolerzy  
Maciej Sterczała  
główny specjalista k.p.

/-/

.....  
*podpis*

Sylwia Zakrzewska  
specjalista k.p.

/-/

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu  
Dyrektor  
z up. Grzegorz Malesiński  
p.o. Wicedyrektora

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu z up. Grzegorz Malesiński p.o. Wicedyrektora.

.....

*podpis*