



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4100-01-01/2013
P/13/158

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/158 – Wykonanie budżetu państwa, cz. 85/10 – województwo łódzkie w 2012 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ryszard Kościelecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84020 z dnia 8 stycznia 2013 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-2)</i>
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi (dalej „WUOZ”) 90-425 Łódź ul. Piotrkowska 99, REGON 004343702
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Szygendowski, Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej „ŁWKZ”) <i>(dowód: akta kontroli str. 1,3)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania WUOZ w zakresie wykonania budżetu państwa w części 85/10 województwo łódzkie w 2012 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano w pełni wydatki budżetowe w wysokości 4.608,2 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 17,58% kwoty wydatków ogółem poniesionych w 2012 r. oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości wystąpiły sporadycznie lub ich wymiar wartościowy był poniżej przyjętych do oceny progów. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia nie miały negatywnych następstw dla prawidłowej realizacji budżetu i dotyczyły:

- nieuwzględnienia w zasadach prowadzenia ewidencji księgowej wymogów art. 6 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² (zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”),

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 330

- opóźnienia w ujęciu nabytych środków trwałych w ewidencji księgowej,
- błędnego oznaczenia dat dowodu lub operacji w niektórych zapisach ksiąg rachunkowych,
- niezgodności umowy z ofertą na wykonanie dokumentacji konserwatorskiej,
- nieokreślenia w umowach zlecenia zakresu usług dotyczących sprzątnięcia pomieszczeń biurowych WUOZ,
- nieprzestrzegania instrukcji kancelaryjnej w odniesieniu do części faktur i rachunków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Plan finansowy WUOZ na 2012 r. przewidywał dochody w wysokości 3.000 zł z tytułu czynszu za wynajem pomieszczeń. Natomiast wykonane w tym okresie dochody wyniosły 11.215,97 zł, co stanowiło 374% dochodów planowanych i 83% dochodów osiągniętych w okresie poprzedzającym (w 2011 r. uzyskano kwotę 13.407,44 zł). Przekroczenie planowanej kwoty dochodów wynikało z uzyskania wyższych niż planowane dochodów z najmu (4.456,32 zł) oraz nieplanowanych dochodów w wysokości 5.750 zł w § 0570 - grzywny mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych. Pozostała część dochodów (1.009,65 zł) dotyczyła różnych tytułów w 3 paragrafach .

(dowód: akta kontroli str. 6)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W zakresie planowania wydatków budżetowych na 2012 r. WUOZ sporządził i terminowo przekazał do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej „ŁUW”) materiały planistyczne. Prognozowane w lutym 2011 r., w ramach aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011-2014, wydatki budżetowe na 2012 r. zostały określone przez WUOZ na kwotę 4.657 tys. zł. W wyniku realizacji wytycznych otrzymywanych od dysponenta części WUOZ opracował w 2011 r. kolejne projekty planu finansowego na 2012 r. obejmującego wydatki bieżące i majątkowe.

Na podstawie informacji ŁUW z dnia 28 marca 2012 r. o kwotach dochodów i wydatków wynikających z przyjętej ustawy budżetowej na 2012 r. WUOZ sporządził plan finansowy w układzie tradycyjnym i zadaniowym, obejmujący dochody w wysokości 3 tys. zł i wydatki na kwotę 4.615 tys. zł.

- Plan obejmował 2 rozdziały klasyfikacji budżetowej (w dziale 921):
- rozdział 92120 – ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, dla którego wydatki zostały określone na kwotę 1.610 tys. zł
 - rozdział 92121 – wojewódzkie urzędy ochrony zabytków, z kwotą wydatków wynoszącą 3.005 tys. zł

Plan nie zawierał wydatków dotyczących realizacji projektów finansowanych z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 7)

Plan finansowy WUOZ na 2012 r. w ciągu tego okresu został zmieniony 11 razy, z czego 7 razy decyzjami Wojewody Łódzkiego i 4 razy zarządzeniami ŁWKZ, posiadającego w tym zakresie upoważnienie od dysponenta części budżetowej. W wyniku tych zmian:

- planowana kwota wydatków uległa obniżeniu o 5 tys. zł, do wysokości 4.610 tys. zł, co było spowodowane przeznaczeniem środków na dotację celową dla Miasta Łodzi, któremu na mocy porozumienia z Wojewodą Łódzkim powierzono niektóre sprawy z zakresu realizowanego przez ŁWKZ,
- w 14 paragrafach planowane wydatki zostały zwiększone łącznie o 174.566 zł, a w 14 innych paragrafach zmniejszone o 179.566 zł (łącznie z wyżej opisaną kwotą),
- zmniejszyła się o 27.500 zł kwota planowanych wydatków w rozdziale 92120, a zwiększyła o 22.500 kwota wydatków w rozdziale 92121.

Według badanych 4 decyzji i zarządzeń o zmianie planu finansowego, które dotyczyły wydatków na łączną kwotę 151.000 zł, zostały one uzasadnione przyczynami opisanymi w tych aktach (pozytywne rozpatrzenie wniosku o dotację na prace konserwatorskie obiektu należącego do jednostki finansów publicznych, wzrost składki rentowej, zmiany w naliczaniu składki na Fundusz Pracy, zabezpieczenie środków na PFRON, dostosowanie planu do bieżących potrzeb jednostki).

(dowód: akta kontroli str. 8, 15, 16)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez WUOZ wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Po stronie wydatków ogółem plan finansowy WUOZ został w pełni wykonany kwotą 4.608.178,68 zł, co stanowiło 99,96% wielkości zaplanowanej oraz 100,08% wydatków poniesionych w roku 2011.

Zgodnie z planem zostały zrealizowane wydatki w rozdziale 92120, w którym na dofinansowanie prac przy zabytkach udzielono dotacji celowych w wysokości 1.250.000 zł oraz sfinansowano różne usługi na rzecz ochrony zabytków w kwocie 332.466,95 zł.

W rozdziale 92121, obejmującym wydatki związane z kosztami funkcjonowania WUOZ, plan został wykonany w 99,94%, a wydatki wyniosły 3.025.711,73 zł. Tylko nieznaczna ich część (0,01%) stanowiła wydatki majątkowe, pozostałe dotyczyły wydatków bieżących. W porównaniu do roku 2011 wydatki w tym rozdziale uległy

zmniejszeniu o 2,42%. Wydatki majątkowe na kwotę ogółem 22.352,60 zł dotyczyły zakupu sprzętu komputerowego i fotograficznego.

Wydatki bieżące zostały głównie poniesione na wynagrodzenie pracowników, które wraz z pochodnymi wyniosło łącznie (§§ 4010-4140) kwotę 2.385.635 zł (79,43% wydatków bieżących).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 3,5 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków, nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia (2.385.800 zł).

W 2012 r. stan zatrudnienia nie uległ zmianie i podobnie jak w roku poprzedzającym wynosił przeciętnie 44 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty, których wynagrodzenie nie zwiększyło się w badanym okresie w stosunku do roku 2011. Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. (wg Rb-70) wynosiło 3.783,02 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było niższe o 14,29 zł.

Działania mające na względzie zmniejszenie kosztów funkcjonowania WUOZ obejmowały: wprowadzenie energooszczędnych żarówek, obniżanie kosztu drukowania dokumentów poprzez wymianę drukarek atramentowych, przygotowania do zmiany siedziby Delegatury w Sieradzu, mającej wysokie koszty czynszu.

(dowód: akta kontroli str. 7, 9, 151)

Analiza 95 wylosowanych do kontroli pozapłacowych wydatków bieżących i majątkowych w łącznej wysokości 467.609,55 zł oraz 3 wydatków - dotacji na kwotę 297.000 zł dobranych do kontroli celowo, tj. razem 98 wydatków o łącznej wartości 764.609,55 zł (16,59% wszystkich zrealizowanych wydatków) wykazała ich zgodność z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Wydatki bieżące i majątkowe były celowe, wynikały z zadań wykonywanych przez WUOZ. Zasadę oszczędnego dokonywania wydatków realizowano poprzez stosowanie wewnętrznej procedury udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 14.000 euro, wprowadzonej zarządzeniem ŁWKZ.

W 2012 r. WUOZ nie udzielał zamówień o wartości obligującej do podporządkowania się przepisom ustawy z dnia 29 stycznia 1994 r. Prawo zamówień publicznych³. Kontrola trzech wybranych zamówień dotyczących wydatków na łączną kwotę 50.682,60 zł (zakup komputerów, wykonanie inwentaryzacji architektoniczno-budowlanej oraz kart ewidencyjnych zabytków) wykazała przestrzeganie ustalonych w tym zakresie procedur, w wyniku których wybrane zostały oferty z najniższymi cenami. Nie wniesiono uwag do dokumentacji związanej z udzieleniem badanych dotacji, zgodnie z którą środki zostały wykorzystane na prace konserwacyjne i remontowo-budowlane zabytków oraz terminowo i w całości rozliczone.

WUOZ przestrzegał zasady dokonywania wydatków w oparciu o zawierane umowy. Stwierdzono zgodność wydatków z umowami dotyczącymi: zakupu komputerów, obsługi prawnej WUOZ oraz Delegatury w Skierniewicach, świadczenia usług porządkowych dla Delegatury w Piotrkowie Tryb., najmu lokalu na potrzeby WUOZ i Delegatury w Sieradzu, administrowania nieruchomościami będącymi w trwałym zarządzie WUOZ (w Skierniewicach i Piotrkowie Tryb.).

(dowód: akta kontroli str. 38-47, 119)

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Wszystkie zobowiązania z tytułu badanych faktur i rachunków zostały uregulowane przed upływem terminu płatności, przy czym ich zapłata następowała w różnym czasie od otrzymania dokumentu: w dniu otrzymania faktury lub następujących dniach biegu terminu płatności. Na przykład: w dacie wpływu dokumentu zapłacono trzy faktury (za paliwo, obsługę prawną i sprzątanie biura) na łączną kwotę 3.936,26 zł, przy terminie płatności wynoszącym 7 i 14 dni.

Nie stwierdzono ujemnych skutków stosowanej przez WUOZ praktyki w zakresie terminowości regulowania zobowiązań, uznając przy tym zasadność wyjaśnień złożonych w tym zakresie przez Panią Renatę Kitlińską – Gł. Księgowego WUOZ.

(dowód: akta kontroli str.108,122)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że umowa z dnia 2 grudnia 2012 r. zawarta z Politechniką Łódzką na wykonanie inwentaryzacji architektoniczno-budowlanej trzech zabytkowych obiektów w Łodzi, za wynagrodzeniem 23.700 zł, nie odpowiadała złożonej przez wykonawcę ofercie w zakresie skali rysunków będących przedmiotem umowy. Zgodnie z warunkami określonymi przez WUOZ wykonawca zaoferował sporządzenie rysunków dla części architektonicznej (rzuty kondygnacji, przekroje i elewacja) w skali 1:50, a w powołanej umowie została przyjęta skala 1:100. Jak wykazały oględziny dokumentacji, rysunki posiadały skalę 1:50. Ponadto, w ocenie NIK, realizacja umowy nie była zgodna z jej postanowieniami, gdyż wykonawca dostarczył inwentaryzację sporządzoną jeszcze przed zawarciem umowy, tj. w lipcu 2012 r. dla obiektu przy ul. Piotrkowskiej 272ab, w lipcu 2011 r. dla obiektu przy ul. Skorupki 10/12, w lipcu 1978 r. dla obiektu przy ul. Kilińskiego 83. Natomiast z treści umowy wynikało, że rozpoczęcie wykonania przedmiotu umowy powinno nastąpić po podpisaniu umowy, czyli od 2 grudnia 2012 r., a przedstawienie do odbioru w terminie do 17 grudnia 2012 r. Powyższe okoliczności wskazują, że faktycznie doszło do nabycia przez WUOZ gotowej dokumentacji, czego nie odzwierciedlała umowa.

NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia ŁWKZ dotyczące wartości konserwatorskiej przedmiotowej inwentaryzacji, która spełnia całkowicie wymagania stawiane tego rodzaju dokumentacji, cechując się ponadstandardową jakością i precyzją wykonania, oraz wysoką wartością merytoryczną. Wcześniejsze (przed umową) wykonanie inwentaryzacji nie obniża jej wartości, gdyż w przypadku dwóch obiektów (zinwentaryzowanych w 2012 i 2011 r.) oddaje ona aktualny ich stan, który nie uległ zmianie od czasu sporządzenia dokumentacji. Natomiast inwentaryzacja obiektu pochodząca z 1978 r. ma unikalną wartość historyczną i dowodową, dokumentując niezachowane do dnia dzisiejszego elementy wystroju i wyposażenia budynku, będącego obecnie w złym stanie technicznym i wyłączonego z użytkowania.

(dowód: akta kontroli str.78-85,103,104,120,121)

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na konieczność rzetelnego dokumentowania odbioru wykonanych prac.

Kontrola wykazała, że umową z dnia 7 grudnia 2012 r., WUOZ zlecił Fundacji „Monumentum Iudaicum Lodzense” wykonanie 120 kart ewidencyjnych nagrobków. Umowa ta określała termin na 17 grudnia 2012 r. oraz przewidywała karę umowną w wysokości 0,2% wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki. W protokole przyjęcia dokumentacji z dnia 19 grudnia 2012 r. nie wykazano, że wykonawca dostarczył dzieło w innym terminie, niż sporządzono protokół. Rachunek wykonawcy z dnia 17 grudnia 2012 r. na kwotę 9.000 zł został zapłacony w całości w dniu 20 grudnia

2012 r., bez potrącenia kary z tytułu zwłoki. Według wyjaśnienia pracownika odbierającego dzieło, zostało ono dostarczone zleceniodawcy w dniu 17 grudnia 2012 r., czego nie odnotowano w protokole przyjęcia.

(dowód: akta kontroli str.44,76,77)

Ustalone
nieprawidłowości

Nabyte w ramach wydatków majątkowych 4 zestawy komputerowe i aparat fotograficzny, o łącznej wartości 22.352,60 zł (obejmującej 100% wydatków majątkowych zrealizowanych w 2012 r.) stanowiły urządzenia kompletne i zdane do użytku z chwilą ich zakupu, dokonanego w czerwcu 2012 r. Pomimo tego, do czasu kontroli NIK, tj. przez ponad 7 miesięcy, te składniki majątku pozostawały poza ewidencją księgową środków trwałych, prowadzoną w ramach konta 011.

Zasady (polityka) rachunkowości wprowadzone zarządzeniem nr 23/2010 ŁWKZ nie określały trybu (procedury) przyjmowania środków trwałych do użytkowania oraz ich księgowania.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, rzetelne księgi rachunkowe powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty.

Przeprowadzone oględziny sprzętu wykazały, że był on w posiadaniu WUOZ .

Według wyjaśnienia Gł. Księgowego, przyczyną niezaksięgowania zakupionego sprzętu na koncie 011 był brak dowodów przekazania sprzętu do użytkowania.

W dniu 20 lutego 2013 r. omawiane składniki majątkowe zostały zaksięgowane jako środki trwałe.

Z wyjaśnienia ŁWKZ wynika, że przyczyną nie przekazania do użytku zakupionych zestawów komputerowych była niepełna realizacja w 2012 r. rzeczowego planu zakupów obejmującego 8 sztuk takiego sprzętu, które miały być połączone do sieci. Zmniejszenie planowanych wydatków majątkowych na 2012 r. umożliwiło zakup jedynie 4 sztuk sprzętu, a jego uzupełnienie ma nastąpić w 2013 r. zgodnie z przyznanymi na ten cel środkami.

Według tego wyjaśnienia sprzęt fotograficzny został zakupiony na zabezpieczenie dokumentowania działań kontrolnych WUOZ, w związku z zużyciem dotychczas posiadanego sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 41, 48-66, 75, 101, 102)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację planu finansowego w zakresie wydatków budżetowych w poszczególnych rozdziałach i paragrafach klasyfikacyjnych.

2.3. Wydatki z tytułu umów zlecenia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki z tytułu umów zlecenia (§ 4170) wyniosły łącznie kwotę 32.200 zł, która obejmowała:

- wynagrodzenie w wysokości 28.200 zł za sprzątnięcie pomieszczeń WUOZ oraz Delegatur WUOZ w Sieradzu i Skierniewicach,
- wynagrodzenie w wysokości 4.000 zł za ułożenie wykładziny podłogowej, demontaż i montaż szaf w siedzibie WUOZ.

Wszystkie 6 umów zlecenia zawarto z osobami fizycznymi, niebędącymi pracownikami WUOZ. Szczegółowej kontroli poddano trzy umowy, z których dwie dotyczyły sprzątnięcia, a jedna wykonania prac obejmujących ułożenie wykładziny i montaż szaf. Każda z badanych umów została zawarta przez ŁWKZ i określała m.in. wysokość wynagrodzenia, w tym za sprzątnięcie pomieszczeń WUOZ kwotę

850 zł miesięcznie, za sprzątanie pomieszczeń Delegatury WUOZ w Sieradzu kwotę 650 zł miesięcznie. Badane wynagrodzenia wypłacono w wysokości zgodnej z umowami. W obu umowach dotyczących sprzątania pomieszczeń, przedmiot zlecenia został określony ogólnie jako sprzątanie pomieszczeń lub pomieszczeń biurowych. W jednej umowie przyjęto sprzątanie codzienne, w drugiej – zapisu w tym zakresie nie wprowadzono. Dla porównania - w umowie o świadczenie usług porządkowych w biurze Delegatury WUOZ w Piotrkowie Tryb. przez firmę CLEANTIME s.c. został wyszczególniony ich zakres oraz częstotliwość, w tym pięć czynności codziennych (wycieranie kurzu z mebli, opróżnianie pojemników na śmieci, wymiana worków w pojemnikach, odkurzanie podłóg i wykładzin dywanowych, mycie na mokro powierzchni podłogowych) oraz 11 różnych czynności do wykonania z inną częstotliwością.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 42)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, brak w analizowanych umowach zlecenia takich elementów, jak rodzaj i częstotliwość wykonywania czynności w ramach usługi sprzątania, nie pozwala prawidłowo ocenić, czy z poczynionych na ten cel wydatków (nakładów) uzyskano najlepsze efekty, co stanowi zasadę gospodarowania środkami publicznymi wyrażoną w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. W ocenie kontroli, ustalenia ustne w tym zakresie pomiędzy zleceniodawcą i zleceniobiorcą, na które w wyjaśnieniach powołał się ŁWKZ, nie są wystarczającą podstawą do oceny przestrzegania przytoczonej normy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków z tytułu umów zlecenia, jako celowych i uzasadnionych. Stwierdzone w tych umowach uchybienia nie miały wpływu na wydaną w tym obszarze ocenę cząstkową.

3. Rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu faktycznego

WUOZ posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zostały one wprowadzone powołanym wcześniej zarządzeniem nr 23/2010 ŁWKZ z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości, które pod względem zakresu regulacji spełniało wymagania zawarte w art. 10 ust 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

Ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej AGEMA FK, wersja 2.0 zainstalowana w 2006 r.

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji użytkowej oraz dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ustawy),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ustawy),

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ustawy).
(dowód: akta kontroli str. 67-74, 123-130, 143-147)

Badanie przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości kwoty transakcji (zgodność z fakturą), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) w dzienniku. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru, statystyczną metodą monetarną⁵, została wylosowana próba 98 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych, którą ograniczono do 95 pozycji wydatków, po wyłączeniu 3 dowodów stanowiących wyciągi bankowe. Kwota wydatków objęta otrzymaną próbą wyniosła 467.609,55 zł, w tym wydatek na kwotę 118,80 zł z tytułu abonamentu rtv udokumentowany dowodem własnym „PK” (pozostałe 94 dowody to faktury VAT i rachunki).

Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy:

- 3 dowody na kwotę 297.000 zł dokumentujące udzielone dotacje,
- 32 dowody na kwotę 45.767,60 zł wynikające z przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych za 2012 r. i styczeń 2013 r.

Łączna kwota 130 dowodów objętych badaniem wyniosła 810.377,15 zł, co stanowiło 17,58% zrealizowanych ogółem wydatków w 2012 r.

W wyniku bezpośredniego badania dowodów stwierdzono, że:

- dowody zawierały elementy wymagane przepisem art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości i art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych,
- w zapisach księgowych badanych dowodów zostały uwzględnione wymagania art. 23 ust 1 i 2 ustawy o rachunkowości,
- wydatki zostały ujęte w odpowiednich przedziałkach klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 17-31, 36-47)

Ustalone
nieprawidłowości

W zapisach księgowych dotyczących 18 dowodów na kwotę 35.927,49 zł (dobranych w wyniku przeglądu ksiąg) stwierdzono daty dowodu lub operacji gospodarczej niezgodne z dokumentem źródłowym, dla 17 dowodów spowodowane omyłkami pracownika wprowadzającego dane, w jednym przypadku – przyczyną nieustaloną. Niezgodne dane w zapisach księgowych naruszają wymóg bezbłędnego prowadzenia ksiąg rachunkowych określony art. 24 ust 3 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 17-34)

⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

W ocenie NIK, z naruszeniem przepisów art. 6 ust.1 i art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, w dniach 4 – 17 stycznia 2012 r. ujęto w księgach rachunkowych siedem otrzymanych w tym czasie faktur na łączną kwotę 5.098,62 zł, wystawionych i dokumentujących operacje gospodarcze (dostawy i usługi) wykonane w grudniu 2011 r. Wpływ dokumentów w styczniu 2012 r. nie upoważniał do ich zaksięgowania w tym okresie, gdyż powołane przepisy nakładały obowiązek wprowadzenia dowodów do ksiąg rachunkowych roku (okresu), w którym operacje miały miejsce. Wykonanie obowiązku nie kolidowało przy tym z terminem sporządzenia sprawozdania budżetowego Rb -28 za grudzień 2011 r., który upływał 18 stycznia 2012 r.⁶

Analogicznie, w dniach 4 -18 stycznia 2013 r. zaksięgowano siedem faktur na kwotę 4.741,49 zł, które dotyczyły dostaw i usług wykonanych w grudniu 2012 r.

Zaksięgowanie dowodów w niewłaściwych okresach miało wpływ na sprawozdania budżetowe Rb – 28 miesięczne i roczne (w 2011 r. zmniejszenie zobowiązań o kwotę 5.098,62 zł, w 2012 r. zwiększenie zobowiązań o 5.098,62 zł oraz zmniejszenie o kwotę 4.741,49 zł).

Z wyjaśnienia Gł. Księgowego wynika, że dowody księgowe ujmowane są do okresu, w którym wpłynęły, co jest zgodne z obowiązującą w WUOZ zasadą prowadzenia ewidencji księgowej, w myśl której okresem granicznym ujęcia w księgach rachunkowych danego okresu sprawozdawczego jest ostatni dzień okresu sprawozdawczego.

W ocenie NIK, powyższa zasada nie uwzględnia wymogów dotyczących prowadzenia ksiąg rachunkowych zawartych we wskazanych przepisach ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 32-35, 72, 148-150)

Pomimo przyjęcia zasady księgowania dowodów do okresu, w którym one wpłynęły, nie zapewniono w WUOZ przyjmowania i rejestrowania, według jednolitych reguł, faktur i rachunków otrzymanych od kontrahentów. Regulacji w tym zakresie nie zawierała instrukcja obiegu dokumentów finansowo – księgowych. Natomiast stwierdzony stan faktyczny wskazywał na dowolność w sposobie przyjmowania wpływającej dokumentacji finansowo-księgowej i brak systemu zabezpieczenia dokumentów przed zagubieniem.

Spośród objętych kontrolą 94 faktur i rachunków, 28 dokumentów posiadało pieczęć wpływu z oznaczeniem daty wpływ i liczby z dziennika korespondencji, wskazującym na zarejestrowanie tych dokumentów w rejestrze przesyłek. Dotyczyło to wszystkich 15 dokumentów przyjętych przez Delegaturę WUOZ w Piotrkowie Tryb., wszystkich 12 dokumentów przyjętych w Delegaturze WUOZ w Skierniewicach i 1 faktury (spośród 15) przyjętej w Delegaturze WUOZ w Sieradzu.

Pozostałe 66 faktur i rachunków (70%) nie zawierało oznaczenia potwierdzającego zarejestrowanie jako przesyłki wpływające, z tego:

25 – posiadało pieczęć wpływu WUOZ, bez wypełnionej „L.dz...”,

14 – posiadało pieczęć wpływu Delegatury WUOZ w Sieradzu, bez wypełnionej „L.dz....”,

10 – potwierdzenie przyjęcia przez Zastępcę Gł. Księgowego,

1 – potwierdzenie przyjęcia przez Gł. Księgowego,

1 – potwierdzenie odbioru faktury przez pracownika WUOZ,

⁶ Termin wynikający z załącznika nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103)

15 – bez żadnego potwierdzenia przyjęcia przez WUOZ.

Na przykładzie faktury z dnia 19 grudnia 2012 r. na kwotę 4.920 zł za serwis prawniczy Lex, posiadającej pieczęć wpływu WUOZ z dnia 28 grudnia 2012 r., bez wpisanej L. dz. stwierdzono, że dokument ten nie był zapisany w tej dacie w rejestrze przesyłek wpływających, prowadzonym przy pomocy komputera.

(dowód: akta kontroli str. 86-89)

Według wyjaśnienia ŁWKZ – faktury i rachunki nie są rejestrowane, jako przesyłki przychodzące w oparciu o § 4 zarządzenia nr 19/2011 ŁWKZ z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, rzeczowego wykazu akt, instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego. Zdaniem wyjaśniającego przepis ten wyłącza dokumentację finansowo–księgową spod działania instrukcji kancelaryjnej, a oznaczania (stemplowanie) daty wpływu na dokumentach finansowo–księgowych jest niezbędne dla przestrzegania 3–dniowego terminu ich przekazywania do księgowości, określonego w przyjętej polityce rachunkowości.

NIK nie podziela stanowiska ŁWKZ wynikającego z powyższych wyjaśnień, w których nie uwzględniono przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁷.

Zgodnie z § 2 pkt 9 rozporządzenia „przesyłka” to dokumentacja otrzymana w każdy możliwy sposób. Z kolei przepis § 1 Instrukcji kancelaryjnej – załącznika do rozporządzenia stanowi, że postępowanie z wszelką dokumentacją podlega regulacjom tej instrukcji.

Według § 6 instrukcji dokumentacja (nietworząca akt spraw) obejmuje m.in. dokumentację finansowo–księgową, w szczególności faktury i rachunki.

Postępowanie z przesyłką wpływającą określają przepisy instrukcji:

- w § 40 ust. 1, 3 – punkt kancelaryjny rejestruje przesyłki wpływające - umieszcza w rejestrze prowadzonym na nośniku papierowym lub w postaci elektronicznej, z liczbą porządkową i datą wpływu,
- w § 42 ust. 2 – po zarejestrowaniu przesyłki punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma.

Naruszeniem powołanych przepisów było, w ocenie NIK, niedopełnienie obowiązku zarejestrowania 66 faktur i rachunków, jako przesyłek wpływających do WUOZ.

(dowód: akta kontroli str. 85, 91-100, 104-105, 123-130)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

⁷ Dz. U. Nr 14, poz. 67

4. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2012 r.

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE (Rb-28 Programy)
- z wykonania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),

oraz sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:

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

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹ i przekazane do ŁUW.

Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 131-142)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. Uwzględnienie w zasadach prowadzenia ewidencji księgowej wymogów art. 6 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
2. Uzupelnienie zasad (polityki) rachunkowości o procedurę przyjmowania środków trwałych do użytkowania oraz ich księgowania.
3. Zapewnienie przestrzegania przepisów dotyczących kancelaryjnego rejestrowania wpływającej dokumentacji finansowo – księgowej.
4. Określanie w umowach zlecenia dotyczących sprzątnięcia pomieszczeń biurowych WUOZ szczegółowego zakresu usługi.

⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 103

⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 247

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

5. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia zgodności zawieranych umów dotyczących dokumentacji konserwatorskiej z przyjętymi ofertami oraz prawidłowej realizacji umów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

Łódź, dnia 25 marca 2013 r.

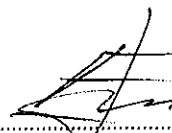
Kontroler
Ryszard Kościelecki
Główny specjalista k.p.



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p. o. Dyrektora
Edward Lis



.....
podpis

