



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 12 kwietnia 2010 r.

**Pani
Halina Landecka
Lubelski Wojewódzki
Konserwator Zabytków**

LLU-4100-02-05/2010
P/09/151

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, przeprowadziła w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Lublinie, zwanym dalej: „WUOZ” lub „Urzędem”, kontrolę wykonania planu finansowego w 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Konserwator niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie planu finansowego dochodów i wydatków Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Lublinie w 2009 r.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja planu dochodów, dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny oraz sporządzanie rocznych sprawozdań finansowych na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych.

Zastrzeżenia dotyczą:

- udzielenia dotacji na podstawie wniosku złożonego po terminie określonym w przepisach prawa,
- ustalenia zasad (polityki) rachunkowości uchybiających obowiązującym przepisom prawa,

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

- nieterminowego przeprowadzenia inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych,
- dokonywania zapłaty, pomimo braku dokumentów potwierdzających fakt dokonania operacji gospodarczej,
- ujmowania w ewidencji księgowej dat operacji i dat dowodów księgowych niezgodnie ze stanem faktycznym,
- ujęcia wydatku w niewłaściwej podziałce klasyfikacji budżetowej,
- sporządzania sprawozdań bieżących na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych,
- opóźnienia w przekazaniu dochodów na rachunek budżetu państwa.

1. Obowiązujące w WUOZ regulacje w zakresie finansowej kontroli zawierały elementy wskazane w art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych² (dalej „ufp”). Urząd posiadał dokumentację, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ (UoR), określającą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niepodaniu wersji stosowanego oprogramowania księgowego oraz jej kolejnych zmian, czym nie wypełniono obowiązku określonego w przepisach art. 10 ust 1 pkt 3 lit. „c” w związku z art. 10 ust. 2 UoR,
- postanowieniu, że za datę operacji przyjmuje się datę uznania dokumentu za rzetelny⁴. Skutkiem stosowania się do tej zasady było wprowadzanie do ewidencji księgowej dat zdarzeń gospodarczych niezgodnych z datą operacji wskazaną w dokumentach źródłowych, co spowodowało, że księgi rachunkowe nie spełniały wymogów art. 24 ust. 2 UoR. Nie miało to jednak wpływu na rzetelność sporządzanych sprawozdań budżetowych (dokumenty zostały ujęte do właściwych okresów sprawozdawczych),
- ewidencjonowaniu zakupów towarów i usług opłacanych gotówką z pominięciem konta 201 *Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami*⁵ pomimo, że nie określono zasad ewentualnych odstępstw od ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach rozrachunkowych (zespołu „2”),
- przyjęcia w Zakładowym Planie Kont, że ewidencję gotówki prowadzi się na koncie „100 Kasa”, podczas gdy zgodnie z Planem kont⁶ określonym w załączniku Nr 2

² Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.

³ Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁴ Tj. datę sprawdzenia dokumentu pod względem merytorycznym i formalno rachunkowym.

⁵ W 2009 r. dokonano 431 takich transakcji na kwotę 61.527,09 zł.

⁶ Plan kont dla jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych.

do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...)⁷, do ewidencji gotówki służy konto „101 Kasa”.

Pozytywnie z zastrzeżeniami oceniono skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, tj. poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych mającą wpływ na bieżące i roczne sprawozdania budżetowe. Ocenę tę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania próby 158 dowodów księgowych o wartości 284,4 tys. zł (5,6% wydatków ogółem), w tym 148 dowodów (265,5 tys. zł) wylosowanych metodą monetarną (MUS)⁸ oraz 10 transakcji (18,9 tys. zł) dobranych celowo na podstawie przeglądu analitycznego. Uwzględniono również to, że nie stosowano zasady bieżącego zatwierdzania zapisów księgowych. Zapisy zatwierdzano (z wyjątkiem dotyczących grudnia 2009 r.⁹) po upływie od trzech do siedmiu dni od daty sporządzenia sprawozdań budżetowych. Uchybiało to zasadzie bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonej w art. 24 ust. 1 i 5 UoR i skutkowało sporządzaniem miesięcznych sprawozdań Rb-28 na podstawie zapisów tymczasowych, niespełniających wymogów określonych w art. 23 ust. 1 UoR. Zasadę bieżącego zatwierdzania zapisów wdrożono w trakcie kontroli NIK.

W badanej próbie dowodów i zapisów stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- dokonaniu 4 zapisów księgowych o łącznej wartości 6,5 tys. zł niezgodnie z dokumentami źródłowymi w zakresie dat dowodów oraz z polityką rachunkowości w zakresie daty operacji, co uchybiało postanowieniom art. 24 ust. 1 i 2 UoR,
- niezgodnego z obowiązującą klasyfikacją wydatków¹⁰ ujęcia w ewidencji księgowej wydatku z tytułu abonamentu za korzystanie z aktualizacji programu „lex” (w kwocie 2,0 tys. zł), który ujęto w § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia*, zamiast w § 4300 *Zakup usług pozostałych*,
- zaksięgowaniu zdarzenia gospodarczego na kwotę 0,1 tys. zł (zakup paliwa w dniu 22 czerwca 2009 r.) w miesiącu innym niż wskazywała na to data operacji, co uchybiało postanowieniom art. 20 ust. 1 UoR i skutkowało zaniżeniem zobowiązań wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 za czerwiec 2009 r.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

⁸ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanych tym dowodem.

⁹ Zapisy zatwierdzono 18 stycznia 2010 r., tj. w dniu sporządzenia sprawozdania.

¹⁰ Określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. nr 107, poz. 726 ze zm.).

Stwierdzono również błędy systematyczne polegające na ujęciu w księgach dowodów (sześciu) o wartości 4,1 tys. zł niespełniających wymagań określonych w art. 21 ust. 1 pkt 3 UoR (opis operacji nie wynikał z umów zawartych przez Urząd).

Ponadto, w sześciu przypadkach (transakcjach) zapłaty na kwotę ogółem 5,8 tys. zł dokonano przed otrzymaniem dowodu księgowego, stanowiącego podstawę do zaewidencjonowania zdarzenia, co uchybiało przepisom art. 20 ust. 2 pkt 1 UoR oraz Zarządzenia nr 15/2007 Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków¹¹.

Sprawowanie nadzoru nad realizacją zasad opisanych w polityce rachunkowości, w tym również w zakresie kontroli finansowej Urzędu, powierzono Głównemu Księgowemu WUOZ.

Inwentaryzację składników aktywów i pasywów (poza weryfikacją sald wartości niematerialnych i prawnych) przeprowadzono zgodnie z postanowieniami art. 26 UoR. Inwentaryzację w drodze weryfikacji sald wartości niematerialnych i prawnych przeprowadzono 13 dni po upływie terminu określonego w art. 26 ust. 3 pkt 1 UoR. W zarządzeniach Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (LWKZ)¹² dotyczących zakresu i terminów przeprowadzenia inwentaryzacji w WUOZ, nie określono zasad przeprowadzenia ww. inwentaryzacji.

2. Roczne sprawozdania z wykonania planów dochodów budżetowych Rb-27, z wykonania planu wydatków Rb-28, o stanie środków na rachunkach bankowych Rb-23 oraz kwartalne Rb-N i Rb-Z o stanie należności i zobowiązań na koniec IV kwartału zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

3. W 2009 r. WUOZ zrealizował dochody budżetowe w kwocie 5,9 tys. zł, tj. 31,1% zaplanowanych. Były one o 16,9 tys. zł (74,1%) mniejsze od uzyskanych w 2008 r. W strukturze wykonanych dochodów największy udział miały wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych (§ 0750), które wyniosły 3,2 tys. zł (54,6% dochodów ogółem i 17% zaplanowanych w tym paragrafie). Niski stopień realizacji tych dochodów spowodowany był rozwiązaniem umowy najmu (z dniem 1 marca 2009 r.) przez wynajmującego pomieszczenia w budynku WUOZ przy ul. Archidiakońskiej w Lublinie. Natomiast nieplanowane dochody w kwocie 2,7 tys. zł uzyskano m.in. z wpływów z tytułu: grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 0570) oraz nałożonych i wyegzekwowanych kar umownych (§ 0970).

¹¹ Załącznik Nr 3 „Zasady sporządzania kontroli i obiegu dokumentów księgowych” do Zarządzenia LWKZ nr 15/2007 z dnia 19.12.2007 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości.

¹² Nr 15/2007 z dnia 19.12.2007 r. oraz nr 8/2009 z dnia 12.11.2009 r.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2009 r. były w całości objęte postępowaniami egzekucyjnymi prowadzonymi przez urzędy skarbowe i wyniosły 1,7 tys. zł. W porównaniu do roku poprzedniego były one mniejsze o 1,2 tys. zł i obejmowały niezapłacone grzywny oraz opłatę egzekucyjną, wynikające z postanowień wydanych przez LWKZ w celu przymuszenia, w związku z niewykonaniem obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Pobrane dochody odprowadzono na rachunek budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹³, z wyjątkiem kwoty 1,5 tys. zł przekazanej z dwudniowym opóźnieniem.

4. Wydatki w 2009 roku wyniosły 4.755,7 tys. zł (99,9% planowanych) i były o 16,4 % (671,3 tys. zł) wyższe od wykonanych w 2008 r. Zrealizowane wydatki związane były z bieżącym funkcjonowaniem Urzędu¹⁴ i obejmowały głównie wynagrodzenia z pochodnymi (3.123,4 tys. zł, tj. 65,7% wydatków ogółem) oraz zakupy towarów i usług 378,3 tys. zł (7,9%). Ponadto 1.243,8 tys. zł (26,2% wydatków ogółem) przeznaczono na udzielone dotacje na zadania za zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Niewykorzystane w 2009 roku środki w wysokości 2,4 tys. zł zostały terminowo zwrócone na właściwy rachunek budżetu państwa.

Zmniejszenia i zwiększenia planu wydatków w trakcie roku budżetowego (w tym środkami z rezerw celowych) zostały dokonane z zachowaniem zasad określonych w art. 148 ufp, na podstawie decyzji Wojewody Lubelskiego (na wniosek LWKZ) i służyły realizacji celów jednostki.

Środki z rezerw celowych w kwocie 31,1 tys. zł wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzji o ich przyznaniu.

Badanie wydatków na łączną kwotę 307,4 tys. zł (6,5 % ogółu wydatków)¹⁵ wykazało, że wydatki te zostały zrealizowane zgodnie z planem finansowym WUOZ i były celowe dla jego funkcjonowania.

5. Kontrola dotacji udzielonych przez WUOZ na realizację prac z zakresu ochrony zabytków ośmiu podmiotom¹⁶ na kwotę 221,8 tys. zł wykazała, że stosowane procedury udzielania dotacji były zgodne z zasadami określonymi w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r.

¹³ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

¹⁴ W 2009 r. Urząd nie ponosił wydatków zaliczanych do wydatków majątkowych.

¹⁵ W tym: 221,8 tys. zł na dotacje z zakresu ochrony zabytków i opieki na zabytkami, 85,6 tys. zł na zakup towarów i usług (22,6 % ogółu wydatków tego rodzaju).

¹⁶ 10,4% ogólnej liczby podmiotów, którym w 2009 r. udzielono dotacji na łączną kwotę 1.152,2 tys. zł.

o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁷ oraz rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków¹⁸. W przypadku dofinansowania prac konserwatorskich w kościele rektoralnym pw. WNMP w Lublinie, dotacji (20 tys. zł) udzielono z naruszeniem obowiązujących zasad - na wniosek złożony po terminie (dwa dni) określonym w § 3 ust. 2 pkt 2 lit b) powołanego rozporządzenia Ministra Kultury¹⁹.

6. Terminowo regulowano zobowiązania z tytułu dostaw i usług (z wyjątkiem jednej faktury na kwotę 103,49 zł opłaconej z dwudniowym opóźnieniem). Zobowiązania niewymagalne na koniec 2009 r. wyniosły 232,6 tys. zł i dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników Urzędu oraz kosztów związanych z bieżącym funkcjonowaniem WUOZ (m.in. opłaty za media, usługi telekomunikacyjne). W badanym okresie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne i nie płacono odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

7. Przeciętne zatrudnienie w 2009 r. wyniosło 57 osób i było niższe od planowanego o 5 etatów, a w porównaniu do roku poprzedniego wyższe o 3 etaty. Planowane wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w 99,9%, tj. w wysokości 2.674,9 tys. zł. W 2009 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 3.910,70 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 961,57 zł (32,6%).

Składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych odprowadzono z zachowaniem terminów określonych – odpowiednio – w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁰ i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²¹.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) udzielanie dotacji na podstawie terminowo złożonych wniosków,
- 2) dostosowanie polityki rachunkowości do przepisów UoR (w szczególności w zakresie dat operacji gospodarczych oraz dokonywania zakupów gotówkowych),

¹⁷ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

¹⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 940 ze zm.

¹⁹ Ostatni dzień terminu składania wniosków przypadł na sobotę.

²⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

²¹ Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

- 3) przeprowadzanie inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych w terminach określonych w art. 26 ust. 3 pkt 1 UoR,
- 4) dokonywanie płatności na podstawie zaewidencjonowanych dowodów księgowych potwierdzających dokonanie operacji,
- 5) prawidłowe ewidencjonowanie dowodów księgowych,
- 6) ujmowanie wydatków w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej,
- 7) terminowe odprowadzanie dochodów budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Konserwator w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków bądź przyczynach ich niepodjęcia.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.