



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ-4100-01-07/2013
P/13/175

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/175 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., część 85/32 – województwo zachodniopomorskie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Radosław Kropiowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85805 z dnia 1.02.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Szczecinie, dalej: Urząd ul. Kuśnierska 14A, 70-536 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Stanecka, Zachodniopomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Szczecinie (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,¹ realizację przez Urząd planu finansowego w ramach wykonania w 2012 r. budżetu państwa w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w planie finansowym dochody zostały zrealizowane w 161,5%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Wydatki Urzędu zostały w sposób celowy zrealizowane w wysokości 2.852,2 tys. zł (98,05% kwoty planowanej) Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 16,7% wydatków poniesionych w 2012 r. oraz na podstawie badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo (z wyjątkami opisanymi poniżej), a roczne sprawozdania budżetowe zostały sporządzone rzetelnie i terminowo.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- dokonywania wydatków na zakup sprzętu komputerowego o wartości 45,4 tys. zł oraz usług ochrony na kwotę 29,5 tys. zł z pominięciem wewnętrznych procedur określonych w regulaminie udzielania zamówień,
- zaksięgowania 3 dowodów księgowych na łączną kwotę 12.914,78 zł do innych okresów sprawozdawczych niż wynikające z dat dokumentów źródłowych, przez co nie wykazano ich jako zobowiązania w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 oraz nieprzywiązywania wagi do konieczności dopełnienia wymogów formalnych w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych (nie miało to wpływu na sprawozdawczość roczną),
- nieustalenia w dokumentach określających zasady rachunkowości unormowań dotyczących m.in. zasad klasyfikacji zdarzeń oraz zapewniających prawidłowe prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej i sporządzanie sprawozdań budżetowych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej zapewniających prawidłowe prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej i udzielanie zamówień publicznych.

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 zrealizowanych przez Urząd, została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W planie finansowym Urzędu na 2012 r. dochody budżetowe zostały zaplanowane w kwocie 10 tys. zł z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (rozdział 92121, § 0750). Zrealizowane dochody wyniosły 16,1 tys. zł (161% kwoty planowanej). Największy udział (65,2%) stanowiły dochody w kwocie 10,5 tys. zł uzyskane z najmu pomieszczeń, znajdujących się w siedzibie Delegatury Urzędu w Koszalinie. Na wyższe od przewidywanego wykonania planu dochodów wpłynęło uzyskanie nieplanowanych dochodów z tytułu grzywien w kwocie 5 tys. zł (§ 0580) oraz wpływów z różnych opłat w kwocie 0,5 tys. zł (§ 0970). Dochody w prawidłowej wysokości i w terminach wynikających z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa² zostały odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 20-21, 34-39)

Sylvia Szajner Główna Księgowa wyjaśniła, że w planie dochodów ujmuje się tylko dochody z najmu i dzierżawy, pozostałe należności powstają w trakcie roku, wynikają z bieżącej działalności jednostki i są trudne do oszacowania na etapie planowania.

(dowód: akta kontroli str. 676, 680-681)

Należności pozostałe do zapłaty według stanu na koniec 2012 r. wyniosły 281,9 tys. zł, zaległości stanowiły 100% kwoty należności (260,6 tys. zł w rozdziale 92120 i 21,3 tys. zł w rozdziale 92121). W porównaniu do 2011 r. należności ogółem i zaległości były wyższe o 118,3 tys. zł. W 2012 r. dokonano przypisu 2 należności w kwocie 98,9 tys. zł, które do końca roku nie zostały zapłacone oraz zwiększyła się kwota naliczonych odsetek od tych zaległości (z 24,7 tys. zł do 44,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 477-484, 676-677, 681)

Analiza stanu zaległości powstałych przed 2012 r. wykazała, że Urząd podejmował działania windykacyjne, przekazywał tytuły wykonawcze i orzeczenia sądów do właściwych organów egzekucyjnych, natomiast w 2012 r. sporadycznie korzystał z możliwości określonej w § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³, polegającej na występowaniu do organów egzekucyjnych o informację o stanie sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 15-18, 44-45, 83-87)

Stwierdzono, że Zachodniopomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Szczecinie (ZWKZ) nie ustalił wewnętrznych procedur windykacji należności, w tym dotyczących: terminów, rodzajów działań i osób odpowiedzialnych za prowadzenie działań windykacyjnych. Główna Księgowa wyjaśniła, że „w ramach kontroli zarządczej prowadzone są czynności dochodzenia należności. Urząd zamierza opracować taką procedurę m.in. ze względu na sposób postępowania w przypadku umarzania należności. Wszystkie należności poddawane są analizie i ocenie raz na kwartał pod względem ich złożoności oraz możliwości wyegzekwowania”.

(dowód: akta kontroli str. 797-798, 799)

² Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

³ Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

W 2012 r., zgodnie z art. 125 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴, Ewa Stanecka ZWKZ wydała 1 postanowienie o umorzeniu grzywny w kwocie 5.000 zł, nie podejmowała innych decyzji w sprawie udzielenia ulg w zapłacie należności oraz stwierdzających przedawnienie należności.

(dowód: akta kontroli str.5, 13, 40-43)

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 planie finansowym Urzędu na rok 2012⁵ (dz. 921, rozdz. 92120 i 92121) wydatki zostały ustalone na kwotę 2.885 tys. zł. W porównaniu do wykonania w 2011 r. planowane wydatki były wyższe o 2,4% (tj. o 68,7 tys. zł). Zaplanowano je w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie planu finansowego kwot wydatków: wynagrodzenia osobowe pracowników i dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz pochodne od wynagrodzeń ustalono na poziomie zbliżonym do planu finansowego na 2011 r., pozostałe wydatki zostały określone na podstawie analizy kształtowania się wydatków bieżących Urzędu w latach ubiegłych oraz bieżących potrzeb, proporcjonalnie do wielkości otrzymanego limitu wydatków na 2012 r.

Plan wydatków został zwiększony o 24 tys. zł do kwoty 2.909 tys. zł (o 0,8%) decyzją Wojewody Zachodniopomorskiego (Wojewody) na wniosek ZWKZ, w związku z ustawowym zwiększeniem składki rentowej o 2%.

ZWKZ – w ramach posiadanego upoważnienia Wojewody⁶ – dokonywała zmian w planie wydatków w obrębie rozdziału: 92120 i 92121 między poszczególnymi paragrafami, każdorazowo informując o tym fakcie Wojewodę. Wprowadzone zmiany (z których żadna nie przekraczała 100 tys. zł) nie miały wpływu na ogólną kwotę wydatków planowanych na 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 28-30, 92-95, 96-118, 773, 775)

Środki pochodzące z rezerwy celowej (poz. 73-Rezerwa na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne) przyznane Urzędowi (19.10.2012 r.) w wysokości 24 tys. zł, z przeznaczeniem na pokrycie wydatków w § 4110-składki na ubezpieczenia społeczne (w związku z ustawowym zwiększeniem składki rentowej o 2%), zostały wykorzystane na kwotę 3,2 tys. zł, tj. w 13%. Wg oświadczenia Głównej Księgowej ze środków rezerwy celowej zostały opłacone składki za październik i listopad 2012 r. (a wnioskując o środki z rezerwy planowano także opłacenie składek za grudzień 2012 r.). Pozostałe środki z rezerwy celowej nie mogły być wydatkowane w grudniu w związku z koniecznością zastosowania się do poleceń Ministra Finansów zawartych w piśmie z 19.12.2012 r., w którym, powołując się na wnioski NIK wskazane w analizie wykonania budżetu państwa za 2011 r., polecono dokonać zapłaty składek za grudzień 2012 r. w styczniu 2013 r., zgodnie z terminem wymagalności przypadającym na 5 dzień następnego miesiąca.

W 2012 r. Urząd nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 19, 92-96, 119-158)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie planowania wydatków.

⁴ Dz.U. z 2012 r. poz. 1015.

⁵ Zgodnie z układem wykonawczym budżetu Wojewody Zachodniopomorskiego zatwierdzonym zarządzeniem Wojewody nr 139/2012 z 3.04.2012 r.

⁶ § 11 zarządzenia nr 15/2011 z 15.01.2011 r. w sprawie udzielania upoważnienia do dokonywania zmian w planach finansowych państwowych jednostek budżetowych.

Opis stanu
faktycznego

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Zrealizowane wydatki Urzędu wyniosły 2.852,2 tys. zł, tj. 98,05% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 35,9 tys. zł (o 1,3%). Wydatki w rozdziale 92121-Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków poniesiono na kwotę 1.984,4 tys. zł (69,6% wydatków ogółem), a 867,8 tys. zł wydatkowano w rozdziale 92120-Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami.

Wydatki Urzędu dotyczyły przede wszystkim udzielanych dotacji celowych (§ 2720) – 531,7 tys. zł oraz wynagrodzeń osobowych: pracowników (§ 4010) – 242,4 tys. zł i członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) – 952,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 28-30)

W 2012 r. Urząd nie przeprowadzał postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i nie udzielał zamówień na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷ (pzp). Zamówienia na dostawy i usługi w 2012 r. były udzielane w oparciu o zarządzenie ZWKZ z 20.12.2010 r. w sprawie nadania regulaminu udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej (wyrażonej w złotych równowartości) 14.000 euro.

(dowód: akta kontroli str. 13, 159-165, 567-568)

W ramach zrealizowanych wydatków Urzędu w 2012 r. udzielono dotacji celowych 24 podmiotom na prace konserwatorskie obiektów zabytkowych na łączną kwotę 531,7 tys. zł na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸.

W 2012 r. w Urzędzie obowiązywały procedury w sprawie udzielania dotacji celowych na ww. prace ustalone przez ZWKZ zarządzeniem z 2.04.2006 r. (zasady te zostały zmienione zarządzeniem z 24.01.2013 r.). W 2012 r. zadania związane z rozpatrywaniem wniosków o przyznanie dotacji celowych na prace konserwatorskie i restauratorskie przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków ZWKZ powierzyła 4-osobowej Komisji (zarządzeniem z 9.03.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 13, 28-30, 183-214)

Kontrolą objęto 4 spośród 24 umów zawartych przez Urząd z beneficjentami w 2012 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na wykonanie prac konserwatorskich. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 169,9 tys. zł (tj. 32% udzielonych dotacji). Stwierdzono, że przekazanie i rozliczanie dotacji następowało na podstawie umów zawartych zgodnie z wymogami określonymi w § 6 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków⁹.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych kontrolą ustalono, że w efekcie wydatków sfinansowanych z dotacji zrealizowano określone w umowach zadania.

(dowód: akta kontroli str. 272-361)

Zrealizowane wydatki bieżące Urzędu (bez wydatków na dotacje) wyniosły 2.248 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 52,5 tys. zł (tj. o 2,4%). Dominującą pozycję w wydatkach bieżących (53,5%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne poniesione na kwotę 1.527,4 tys. zł (98,6% planu) oraz zakupy towarów i usług – na kwotę 640,3 tys. zł (99,9% planu).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 36,8 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w 2012 r. wynikał z wypłat gratyfikacji jubileuszowych i odpraw emerytalnych. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 za 2012 r. z wykonania planu wydatków, w Urzędzie nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

Przeciętne zatrudnienie¹⁰ w Urzędzie w 2012 r. i w 2011 r. wyniosło 27 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 3,97 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 0,1 tys. zł, tj. o 2,9%.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 28-30, 463-464, 677-678, 683-684)

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 162, poz. 1568.

⁹ Dz.U. Nr 112, poz. 940 ze zm.

¹⁰ w przeliczeniu na pełne etaty.

W 2012 r. wydatkowano 72,8 tys. zł (w rozdziale 92121-Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków, w § 417-Wynagrodzenia bezosobowe) na sfinansowanie umów zlecenia oraz umów o dzieło, z tego: 8,3 tys. zł - na 3 umowy zlecenia i 1 umowę o dzieło zawarte z pracownikami Urzędu oraz 64,5 tys. zł – na 2 umowy o dzieło i 3 umowy zlecenia zawarte z osobami niezatrudnionymi w Urzędzie. Badanie umów zawartych z pracownikami wykazało, że zlecenie im dodatkowych prac wynikało z uzasadnionych potrzeb Urzędu i nie pokrywało się z ich zakresem obowiązków. Zlecone prace zostały wykonane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane i sfinansowane w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 28, 175-178, 752-753, 756-757)

Wyplacone świadczenia na rzecz osób fizycznych na kwotę 7,7 tys. zł (99,9% planu po zmianach) w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 4,6 tys. zł w związku z zakupem odzieży ochronnej dla pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.28-30, 677,683)

W 2012 r. ramach wydatków bieżących Urzędu wydatkowano 52.183,06 zł na utrzymanie nieruchomości położonej w Szczecinie przy ul. Długosza 23, z tytułu: ochrony obiektu 29.520 zł, opłaty za trwały zarząd 8.736 zł, remontu dachu (nakazanego przez ZBiLK¹¹) 13.927,06 zł. Stwierdzono, że przy wyborze wykonawcy usług ochrony tej nieruchomości Urząd nie zastosował własnych procedur dokonywania zamówień, określonych w zarządzeniu ZWKZ z 20.12.2010 r.

Ustalono, że decyzją z 21.01.2009 r. Prezydent Miasta Szczecina przekazał Urzędowi w trwały zarząd ww. nieruchomość z przeznaczeniem na siedzibę Urzędu (w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jego działania). Nieruchomość nie była przez Urząd wykorzystywana w latach 2009-2012 na cele związane z realizacją jego zadań, bowiem w obiekcie nie został przeprowadzony niezbędny remont. Z informacji o potrzebach finansowych Urzędu, przedłożonej (1.06.2012 r.) do Wydziału Finansów i Budżetu Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego (ZUW) wynikało, że poczynawszy od 2009 r. Urząd planował realizację inwestycji pn. „Przebudowa budynku przy ul. Długosza 23 z przeznaczeniem na wspólną siedzibę dla wszystkich instytucji konserwatorskich, działających na terenie województwa Zachodniopomorskiego”, której koszt realizacji w latach 2012-2014 oszacowano na 4.219 tys. zł (po przeprowadzeniu przez Urząd oceny technicznej i inwentaryzacji budynku).

Ewa Stanecka ZWKZ wyjaśniła m.in., że obecny budynek siedziby Urzędu nie spełnia wymogów budynku administracyjnego, nie mieści zbiorów archiwalnych i za zgodą władz województwa (poprzedniej kadencji) miał zostać przekazany wyższej uczelni (planowano utworzenie w Szczecinie Akademii Sztuki). Pismem z 4.03.2009 r. Wojewoda był powiadomiony o przejęciu budynku przy ul. Długosza 23, jednak nie odpowiadał na wnioski Urzędu o przekazanie środków na jego modernizację i zagospodarowanie.

Po otrzymaniu 13.02.2013 r. pismem stanowiska Wojewody o przeniesieniu siedziby Urzędu do budynku ZUW w Szczecinie, ZWKZ wystąpiła do Wojewody o wyrażenie zgody na wygaśnięcie trwałego zarządu sprawowanego dotychczas przez Urząd nad nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 130-135, 615-631, 698, 710, 754, 760-761)

Wydatki majątkowe, związane z zakupem sprzętu komputerowego, zrealizowano w wysokości 45,4 tys. zł (99,8% planu po zmianach); były one niższe od poniesionych w 2011 r. o 24,7 tys. zł. Główna Księgowa wyjaśniła, że na 2012 r. zaplanowano wydatki w kwocie 50 tys. zł z przeznaczeniem na zakup wyposażenia dla Delegatury w Koszalinie (30 tys. zł) i 4 zestawów komputerowych (20 tys. zł). Po decyzji o zmianie siedziby Delegatury w Koszalinie¹², zrezygnowano z prac remontowych i postanowiono zakupić kolejne zestawy komputerowe.

Stwierdzono, że zakupy sprzętu komputerowego zostały dokonane z pominięciem zasad określonych w zarządzeniu ZWKZ z 20.12.2010 r. w sprawie nadania regulaminu udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej, wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro.

(dowód: akta kontroli str. 28-30, 678, 685)

¹¹ Zarząd Budynków i Lokali w Szczecinie (cieknący dach spowodował zalanie sąsiadów).

¹² którą przeniesiono do budynku Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Koszalinie.

Zobowiązania Urzędu na koniec 2012 r. wynosiły 147,9 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. o 24,1 tys. zł. Główną pozycję – 132,2 tys. zł (tj. 89,4%) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosły o 23,2 tys. zł (21,3%). Na wzrost zobowiązań wpłynęło zwiększenie kwoty składki ZUS od naliczonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. (podobnie jak na koniec 2011 r.) nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 28-30, 463-465)

Urząd nie posiadał pomocniczych rachunków bankowych, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych (...)¹³.

(dowód akta kontroli str. 13, 14)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu dotyczącej wydatkowania środków budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Wydatki na zakupy inwestycyjne na kwotę 45,4 tys. zł zostały dokonane z pominięciem obowiązującej w Urzędzie procedury dokonywania zakupów, w tym nie zostały sporządzone i zatwierdzone przez kierownika jednostki wnioski o wszczęcie postępowania, nie zostały skierowane zapytania ofertowe do minimum dwóch wykonawców (w 2012 r. zakupy sprzętu komputerowego były dokonywane w lutym, listopadzie i grudniu).

Ewa Stanecka WZKZ wyjaśniła, że procedura rozpoznania rynku, porównania cen i zakup zestawów komputerowych była przeprowadzona przez zatrudnionego w Urzędzie informatyka, który „prześledził w internecie co najmniej trzy oferty i wybrał te, które były najbardziej korzystne, zestawiając poszczególne elementy składające się na zestawy komputerowe o najniższej wartości cenowej”. Pracownik Urzędu, który dokonywał zakupu oświadczył, że nie wiedział o obowiązku złożenia wniosku w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 581-614, 755, 761, 772)

2) Przy wyborze wykonawcy usług ochrony nieruchomości przy ul. Długosza 23 w Szczecinie Urząd nie zastosował własnych procedur określonych w regulaminie udzielania zamówień. W 2012 r. Urząd zawarł 2 umowy z wykonawcą tych usług: na okres od 1.03. do 30.06.2012 r. oraz od 1.07. do 31.12.2012 r. (poprzednio obowiązywała umowa zawarta 1.03.2011 r. na okres od 1.03.2011 r. do 29.02.2012 r.). Wydatki na ochronę nieruchomości w 2012 r. wyniosły 29.520 zł. (Łączne koszty związane z ochroną obiektu w latach 2009-2012 wyniosły 112.641,29 zł).

Ewa Stanecka WZKZ wyjaśniła m.in., że przejmując nieruchomość (od ZBiLK w Szczecinie 27.02.2009 r.) wraz z podmiotem świadczącym usługi jej ochrony była przekonana, że zawierane umowy miały charakter doraźny do czasu przygotowania inwestycji i rozpoczęcia prac remontowych i adaptacyjnych. WZKZ wskazała także, że w żadnym roku nie planowano długiego okresu zabezpieczenia obiektu licząc, że środki na dokumentację i remont budynku zostaną uruchomione przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli str. 615-631, 754, 760-761)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na podstawie analizy 19 wydatków na kwotę 161.101,09 zł¹⁴ (dotyczących m.in. wykonania: specjalistycznych ekspertyz o stanie technicznym obiektów zabytkowych, ekspertyz konserwatorskich, wycen, opinii dotyczących prac konserwatorskich, kart obiektów oraz opracowania zaleceń konserwatorskich) stwierdzono następujące uchybienia:

- działania związane z wszczęciem postępowania; wyborem podmiotów, do których wysyłano zapytania ofertowe, porównywanie i ocenę ofert prowadził w 2012 r. były pracownik Urzędu, z którym zawarto umowę zlecenia 30.12.2011 r.; w treści umowy powyższe zadania nie zostały wpisane,
- we wnioskach o wszczęcie postępowań nie został w żadnym przypadku określony termin, do którego mogą być składane oferty na realizację zamówienia,

¹³ Dz.U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

¹⁴ Wydatki wylosowane metoda monetarną MUS – badanie obligatoryjne (poza wydatkami za zakup usług pocztowych) oraz niektóre wydatki wylosowane metoda monetarną MUS – badanie losowe.

- w żadnym przypadku nie zostały udokumentowane czynności ustalania wartości zamówienia (we wnioskach o wszczęcie postępowania zapisano, że ustalenia wartości dokonywano poprzez „badanie rynku”, lub „telefoniczne badanie rynku”), a kierując zapytanie ofertowe do jednego wykonawcy, przy wartości zamówienia powyżej 3.000 zł nie były sporządzane notatki służbowe, mimo wymogu określonego w wewnętrznych procedurach,
- Urząd nie udokumentował czynności zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu lub wysyłania zapytań ofertowych do potencjalnych wykonawców,
- w 12 (z 19 badanych) przypadkach ZWKZ jednoosobowo wykonywała czynności związane z potwierdzeniem wykonania prac poprzez podpisywanie protokołów odbioru oraz faktur pod względem merytorycznym (które zatwierdzała do wypłaty), ponadto na fakturach nie były zamieszczane daty ich sprawdzenia.

Ewa Stanecka ZWKZ wyjaśniła, że „w większości przypadków dokonywała osobiście ustalania wartości zamówienia telefonicznie lub poprzez badanie rynku, jednak z powodu znaczącego obciążenia pracą nie sporządzała z tych czynności notatek służbowych. Notatki nie były także sporządzane w przypadkach skierowania zapytania ofertowego tylko do jednego wykonawcy. Zapytania ofertowe były kierowane do podmiotów znanych Urzędowi lub z list osób posiadających odpowiednie uprawnienia do wykonania zamówienia”. WZKZ stwierdziła także, że „w wewnętrznych procedurach nie opisano zagadnienia terminów składania ofert, a w związku ze zwiększonym zakresem zadań prowadzonych przez Urząd, niskim i niezmiennym się od lat poziomem zatrudnienia podjęła się osobistego wykonywania dodatkowych obowiązków związanych z udzielaniem zamówień”. Odnosząc się do sporządzania wniosków o wszczęcie postępowania lub wysyłanie zapytań ofertowych przez byłego pracownika Urzędu stwierdziła, że „wynikało to z przeoczenia, a ograniczony zakres umowy ze zleceniobiorcą był spowodowany brakiem środków”. Natomiast w sprawie braku publikacji informacji o zamiarze udzielenia zamówienia wyjaśniła, że „Urząd nie publikował ogłoszeń, a oferty były składane w odpowiedzi na telefoniczne zaproszenie do złożenia oferty”.

(dowód akta kontroli str. 159-172, 179-182, 695-709, 714-725, 753-759, 801-1043)

W ocenie NIK powyższe fakty wskazujące na brak dokumentowania czynności w ramach udzielania zamówień, nierówny dostęp potencjalnych wykonawców do informacji o zamówieniach oraz nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika mogą stwarzać możliwość wystąpienia mechanizmów korupcyjnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydatkowanie środków budżetowych Urzędu w 2012 r.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Urząd w 2012 r. nie realizował projektów z udziałem środków europejskich i nie ponosił w związku z tym wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 26-27)

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. W wyniku analizy działań podejmowanych, w okresie objętym kontrolą, przez pracowników Urzędu w zakresie kontroli sprawozdań jednostkowych stwierdzono, że działania te były niewystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne, co mogło być jedną z przyczyn nieprawidłowości opisanych w pkt 4.2.

(dowód akta kontroli str. 15-18)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na celowość ustanowienia w Urzędzie formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to między innymi ze standardów nr 10 i 11 określonych w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁵, wskazujących na celowość dokumentowania procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych funkcjonujących w systemie kontroli zarządczej, aby zapewnić ich spójność i dostępność dla wszystkich osób, dla których są one niezbędne.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012:

- 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),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) 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 budżetowej¹⁶ oraz 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 420-430)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 16.146,06 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 2.852.224,44 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28, jednak z zapisów o środkach otrzymanych z budżetu Wojewody na koncie 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” wynikało, że Urząd otrzymał środki przeznaczone na wydatki o 32.682,32 zł wyższe (nie zaksięgowano środków zwróconych na kwotę 32.682,32 zł). W sprawozdaniu Rb-23 wykazano zerowy stan środków na rachunku bieżącym (wg stanu na koniec roku), co zostało potwierdzone przez Oddział Okręgowy NBP w Szczecinie w dniu 13.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 420-421)

Wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130-Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 16,2 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130 uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 421-423, 431-433)

Kwota wydatków wykonanych w 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 2.852.224,44 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z budżetu Wojewody. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Wartość umów i decyzji wykazana w sprawozdaniu w kolumnie „zaangażowanie” (2.887.164,64 zł) była wyższa od zapisów konta 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” (2.885.815,14 zł)

(dowód: akta kontroli str. 424-425, 431-433)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 237.886,33 zł i była zgodna z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 427-428, 480-484)

¹⁵ Dz.Urz.MF Nr 15 poz. 84.

¹⁶ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

¹⁷ Dz.U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

W Urzędzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 428-429)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁸. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu, ale dane wykazane w sprawozdaniu zarówno w zakresie kwot wydatków planowanych jak i wykonanych, dotyczące poszczególnych działań nie były zgodne z obrotami konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”.

(dowód: akta kontroli str. 473)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu dotyczącej sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych stwierdzono nieprawidłowości:

1. W sprawozdaniu rocznym Rb-23 wykazane w wierszu 21 „Środki otrzymane od Min. Finansów lub od dysponenta wyższego stopnia” w kwocie 2.852.224,44 zł, natomiast suma zapisów (obrotów) po stronie Ct na koncie 223 – „Rozliczenie wydatków budżetowych” wynosiła 3.084.906,76 zł. Sylwia Szajner Główna Księgowa wyjaśniła, że na dzień kontroli (tj. 1.03.2013 r.) „nie dokonano jeszcze wszystkich stosownych księgowania”. W trakcie kontroli NIK dokonano zapisów na koncie 223 pod datą 31.12.2012 r. na podstawie polecenia księgowania PK 198 „Zapis techniczny do zwrotów” na kwotę „minus” 32.682,32 zł. Po stronie Ct konta 223 zapisano kwotę 2.852.224,44 zł.

(dowód: akta kontroli str. 778, 782, 790-791)

2. W sprawozdaniu rocznym Rb-28 w kol. 7 „Zaangażowanie” wykazano wartość umów, decyzji i innych postanowień na kwotę 2.887.164,64 zł, a zapisy (obroty) na stronie Ct konta 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” wykazywały kwotę 2.885.815,14 zł. Główna Księgowa wyjaśniła, że „na dzień kontroli nie dokonano jeszcze wszystkich stosownych księgowania”. W trakcie kontroli NIK dokonano korekty stosownych zapisów pod datą 31.12.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 31-33, 778, 782, 792-794)

3. Kwoty wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-BZ1 w kol. 9 – 14 „Plan po zmianach” nie były zgodne z obrotami po stronie Dt konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym” (w części dotyczącej podzadań: 9.2.3 Zachowanie, utrzymanie i zagospodarowanie zabytków oraz 9.2.4 Dokumentowanie, rejestrowanie, ewidencjonowanie zabytków oraz dóbr kultury), tj. kwoty dotyczące działań oznaczonych poniższymi symbolami wynosiły:

- 9.2.3.2 – w ewidencji 491.958,16 zł, w sprawozdaniu - 488.530 zł,
- 9.2.3.3 – w ewidencji 1.873.889,36 zł, w sprawozdaniu - 1.856.870 zł,
- 9.2.4.1 – w ewidencji 323.406,36 zł, w sprawozdaniu - 346.800 zł,
- 9.2.4.2 – w ewidencji 219.746,12 zł, w sprawozdaniu - 216.800 zł.

Również kwoty wykazane w Rb-BZ1 w kol. 15–20 „Wykonanie” nie były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 i wynosiły dla działań:

- 9.2.3.2 – w ewidencji 487.597,28 zł, w sprawozdaniu - 488.524,99 zł,
- 9.2.3.3 – w ewidencji 1.862.139,63 zł, w sprawozdaniu - 1.838.102,33 zł,
- 9.2.4.1 – w ewidencji 285.893,78 zł, w sprawozdaniu - 311.755,87 zł,
- 9.2.4.2 – w ewidencji 216.436,65 zł, w sprawozdaniu - 215.841,25 zł.

¹⁸ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

Główna Księgowa wyjaśniła, że po przeprowadzonej analizie i dokonanych zmianach w planie finansowym sporządzono korektę sprawozdania Rb-BZ1 i przedłożono do ZUW 22.02.2013 r. Korekty zostały wprowadzone do ewidencji pod datą 31.12.2012 r.

Po wprowadzonych korektach zapisy w ewidencji księgowej i w sprawozdaniu były zgodne w zakresie planu, a nadal niezgodne w zakresie wykonania wydatków. Dla działań 9.2.3.2. i 9.2.3.3. wg ewidencji wykonanie wydatków wynosiło: 488.580,35 zł i 1.835.553,24 zł, natomiast w sprawozdaniu wykazano odpowiednio: 488.581,71 zł i 1.861.015,05 zł; dla działań: 9.2.4.1 i 9.2.4.2 – wydatki wg ewidencji wynosiły: 312.207,61 zł i 215.871,74 zł, a w sprawozdaniu odpowiednio: 286.755,19 zł i 215.872,49 zł.

Wydatki ogółem wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-BZ1 na kwotę 2.852.224,44 zł były zgodne z ewidencją.

(dowód: akta kontroli str. 441-450, 460, 466, 473, 778-779, 782-783, 785-789, 795)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, zgodność z ewidencją księgową wartości zaangażowania ujętego w sprawozdaniu Rb-28 oraz sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Obowiązująca w Urzędzie dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości spełniała wymogi określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹ (uor) w zakresie określenia: roku obrotowego, metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego. Dokumentacja nie zawierała m.in. zasad klasyfikacji zdarzeń, wszystkich kont przewidzianych dla jednostek sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 362-413)

Od 1.02.2012 r. w Urzędzie funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez ZWKZ, system księgowości komputerowej Sfinks, wersja CS 8.12 2012. System księgowości komputerowej zapewniał kontrolę kompletności zapisów, ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu zgodnie z przepisami art. 14 ust. 2 i 4 uor.

(dowód: akta kontroli str. 414)

W Urzędzie przeprowadzono inwentaryzację roczną aktywów i pasywów na podstawie zarządzenia ZWKZ z 27.11.2012 r. Spis z natury rzeczowych aktywów trwałych zaewidencjonowanych na kontach 011 i 013 został przeprowadzony w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 575-580)

Badanie przeprowadzono w Urzędzie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), 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) na kontach zespołu 4 i 0. 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.

¹⁹ Dz.U. z 2013, poz. 330 j.t.

Wartość obszaru podlegającego ocenie (PO) z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wynikających ze stosunku pracy oraz pochodnych od wynagrodzeń wynosiła 762.700 zł. Wyłączono zapisy księgowe o wartości poniżej 50 zł. Uzyskany zbiór wydatków liczył 699 dowodów. Wartość populacji do losowania (PB) wynosiła 758.474,60 zł, z tego: wydatki bieżące 715.515,69 zł, wydatki majątkowe 42.958,91 zł, wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków europejskich 0,0 zł.

(dowód: akta kontroli str. 485, 497-543)

Doboru dowodów/zapisów księgowych dotyczących wydatków dokonano w obecności Głównej Księgowej za pomocą programu Pomocnik Kontrolera wersja 5.3. przyjmując następujące parametry losowania: RS- ryzyko statystyczne - 18%, próg istotności ogólnej (TB) - 1,5%, próg istotności 5%. Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 112 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną²⁰ na kwotę 403.413 zł, z tego 87 zapisów o charakterze losowym o wartości 150.212,27 zł i 25 o charakterze obligatoryjnym o wartości 253.201,25 zł. Spośród 112 pozycji wydatków: 3 pozycje o wartości 42.958,91 zł dotyczyły wydatków majątkowych. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy (11 pozycji o wartości 72.046,49 zł dotyczących wydatków bieżących). Wydatki objęte badaniem stanowiły 62,3% zrealizowanych wydatków.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym:

- w przypadku 13 dowodów na kwotę²¹ 51.060,20 zł, do ewidencji wprowadzono w postaci zapisu księgowego inną datę operacji gospodarczej niż wynikało to z dowodu źródłowego, co było niezgodne z art. 24 ust. 2 uor i w przypadku 3 dowodów miało wpływ na sprawozdawczość miesięczną,
- na 33 fakturach na łączną kwotę 176.671,80 zł nie został zamieszczony opis potwierdzający sprawdzenie zgodności faktury z umową/zamówieniem, niezgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor.

(dowód: akta kontroli str. 562-568)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Stwierdzono, że 3 dowody na łączną kwotę 12.914,78 zł zostały zaksięgowane do innych okresów sprawozdawczych niż wynikające z daty sprzedaży i daty wpływu dokumentu do Urzędu (niezgodne z art. 20 ust. 1 uor), przez co nie wykazano ich jako zobowiązania w sprawozdaniach miesięcznych (nie miało to wpływu na sprawozdawczość roczną).

Główna Księgowa wyjaśniła, że powyższa sytuacja była wynikiem wpływu dowodów księgowych do Wydziału Budżetu i Finansów po dacie sporządzenia sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 562-566, 796-797, 799)

2. System księgowości komputerowej nie zapewniał poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (niezgodnie z art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor) oraz kontroli trwałości zapisów i możliwości ich modyfikacji po sporządzeniu sprawozdania budżetowego, co było naruszeniem przepisów art. 23 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 5 pkt 2 uor. Stwierdzono nieprawidłowość o charakterze systematycznym polegającą na zatwierdzaniu zapisów księgowych (bez możliwości dokonania zmiany w zapisie) po okresie sprawozdawczym, która dotyczyła wszystkich wprowadzonych do ewidencji dowodów księgowych.

Główna Księgowa wyjaśniła, że dotychczasowy system Symfonia nie spełniał wymogów prowadzenia ewidencji księgowej w układzie zadaniowym. Decyzja o zakupie nowego programu zapadła w lutym 2012 r. i automatycznie została wdrożona w życie. Bez szkoleń system został wdrożony i natychmiast dostosowany do ewidencji księgowej w układzie

²⁰ .Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²¹ 8 dowodów wybranych losowo: DZ 123, DZ 203, PK 96, DZ 292, DZ 355, PK 148, DZ 491, DZ 551 i 5 dowodów wybranych celowo DZ 181, DZ 185, DZ 186, DZ 187, DZ 462.

zadaniowym. Ponieważ system zapewnia możliwość buforowania, wszystkie sprawozdania zostały sporządzone o zapisy z bufora, następnie zatwierdzone. Po zatwierdzeniu z dwumiesięcznym opóźnieniem dokonano ponownej czynności sprawdzającej. Różnic nie stwierdzono. Stosownie do uor zapis powinien być trwały, ale dla celów sprawozdawczości w układzie zadaniowym, niezbędne były dodatkowe miesięczne rozksięgowania kosztów zarządu i transportu. Wobec powyższego zatwierdzenie zapisów pozostawiono do czasu sporządzenia rozksięgowania w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli, str. 490-491, 497-514, 781, 783-784)

3. W przyjętych zasadach rachunkowości nie określono:

- w planie kont - zasad klasyfikacji zdarzeń, stosownie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit a uor; do planu kont nie zostało wprowadzone konto bilansowe 245-Wpływy do wyjaśnienia oraz pozabilansowe 992-Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa,

- odstępstw od zasady księgowania wszystkich zakupów na kontach rozrachunkowych, tj. zakupów towarów za gotówkę o niskiej wartości,

- w zakresie ochrony danych w jednostce (załącznik nr 4 do polityki rachunkowości) nie została opisana częstotliwość zmiany haseł, liczba wykonywanych kopii ksiąg rachunkowych (z podziałem na płyty CD, inne dyski twarde),

- w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych (stanowiącej załącznik nr 6 do polityki rachunkowości) nie zostały określone następujące zagadnienia: terminowość postępowania z zewnętrznymi i wewnętrznymi dowodami księgowymi oraz nie został opisany cały cykl obiegu dokumentu, tj. od wpływu do jednostki do momentu dokonania trwałego zapisu księgowego, nie zostały wskazane osoby uprawnione do przeprowadzania kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej dowodów księgowych.

Ponadto, mimo że Urząd od 1.02.2012 r. używał nowego programu komputerowego Sfinans to w załączniku do polityki rachunkowości pozostawiono odesłanie do instrukcji programu Symfonia Finanse i Księgowość wersja Premium 2006c 560 w zakresie zasad ochrony danych, w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do systemu przetwarzania danych oraz zasad stosowania algorytmów i parametrów.

(dowód: akta kontroli str. 362-413, 415-420, 490-491)

Główna Księgowa wyjaśniła, że planowana jest aktualizacja przyjętych zasad rachunkowości i kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 779-781, 783, 797, 800)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań i negatywnie w odniesieniu do bieżących sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Również pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia zgodność ksiąg rachunkowych z zasadami rachunkowości i skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości, a negatywnie – funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Działania podejmowane przez kierownika Urzędu w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Ewa Stanecka WZKZ sprawowała nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej w oparciu o zarządzenia wewnętrzne, a także m.in. poprzez bieżący nadzór nad wydatkami Urzędu oraz kontrolę terminowości realizacji zadań konserwatorskich w okresach kwartalnych.

(dowód: akta kontroli str. 762)

Urząd otrzymał 31.01.2012 r. wystąpienie pokontrolne Wojewody, po kontroli realizacji dochodów budżetu państwa w 2011 r., planowania i realizacji budżetu jednostki w 2011 r., gospodarki finansowej jednostki w 2011 r. oraz prawidłowości sporządzania oraz terminowości przekazywania sprawozdań budżetowych w 2011 r. Kontrola obejmowała okres od I do XI.2011 r. Stwierdzonymi nieprawidłowościami był błąd w sprawozdaniu Rb-27

za okres od początku roku do końca III kwartału – wykazana kwota należności była o 1,00 zł niższa od kwoty należności ujętej w ewidencji księgowej (159.108,93 zł) oraz brak bieżących wpisów do kart drogowych zakupów paliwa z wyszczególnieniem jego ilości.

(dowód: akta kontroli str. 46-50, 48, 51-91)

Ustalone
nieprawidłowości

WZKZ nie sporządziła określonego w pkt. II.E załącznika do ww. Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej, oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Urzędu za 2012 r. i nie opracowała corocznej samooceny dotyczącej funkcjonowania jednostki w 2012 r. ZWKZ wyjaśniła, że w nowych procedurach związanych z kontrolą zarządczą zostanie wprowadzony zapis o konieczności wydawania przez ZWKZ oświadczenia o stanie kontroli zarządczej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 762)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że mimo podejmowania działań w ramach nadzoru i kontroli w zakresie realizacji planu finansowego w 2012 r. wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur w ramach systemu kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze dokonywania zamówień i prowadzenia rachunkowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania podejmowane przez WZKZ w ramach nadzoru i kontroli.

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 Kontroli²², wnosi o:

1. Prawidłowe prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień i rzetelne ich dokumentowanie.
2. Dostosowanie zasad (polityki) rachunkowości do wymogów określonych w przepisach prawa, w tym zaktualizowanie zakładowego planu kont i określenie zasad klasyfikacji zdarzeń.
3. Wskazanie w instrukcji obiegu dokumentów księgowych osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych działań w ramach cyklu obiegu dokumentu, tj. od wpływu do jednostki do momentu dokonania trwałego zapisu księgowego.
4. Rzetelne prowadzenie ewidencji księgowej, w tym księgowanie zdarzeń gospodarczych do właściwego okresu sprawozdawczego oraz sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych.
5. Dokonywanie na dowodach księgowych opisu potwierdzającego autentyczność zdarzenia gospodarczego oraz zamieszczanie dat dokonania sprawdzenia dowodu pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

²² Dz.U. z 2012 r., poz. 82 j.t.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia kwietnia 2013 r.

Kontroler
Radosław Kropiowski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

podpis

podpis