



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO. 411.005.08.2018

Aleksandra Stępień
Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków
90-425 Łódź, ul. Piotrkowska 99

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

K/18/005 – Wykonanie wniosków pokontrolnych skierowanych po kontrolach „budżetowych”.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi (zwany dalej „WUOZ”), ul. Piotrkowska 99, 90-425 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Stępień - Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków od 19 kwietnia 2017 r., wcześniej, tj. od 3 lutego 2017 r. do 18 kwietnia 2017 r. będąca na stanowisku zastępcy Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W okresie od 4 listopada 2016 r. do 2 marca 2017 r. Łódzkim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków był Justyn Skowron, zaś w okresie od 25 kwietnia 2005 r. do 18 lipca 2016 r. Wojciech Szygendowski. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.3-9)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja wniosków po kontroli LLO-4100-01-01/2013 „Wykonanie budżetu państwa, cz.85/10 - województwo łódzkie w 2012 r”.
Okres objęty kontrolą	2013-2018
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Jolanta Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/174/2018 z 7 listopada 2018 r. 2. Małgorzata Chojnacka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/173/2018 z 7 listopada 2018 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-2)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Łódzki Konserwator Ochrony Zabytków z dużym opóźnieniem podjął działania mające na celu wykonanie wniosków skierowanych po kontroli „Wykonanie budżetu państwa, cz.85/10 - województwo łódzkie w 2012 r.” Dopiero po czterech latach od udzielenia odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków wprowadzono aktualizację zasad (polityki) rachunkowości, w której określono graniczny okres ujęcia w księgach rachunkowych do danego okresu sprawozdawczego za miesiąc grudzień oraz procedurę przyjmowania środków trwałych do użytkowania. Pomimo tego, stwierdzone zostały przypadki nieprawidłowego ujmowania w księgach rachunkowych dowodów księgowych wpływających w styczniu, a dotyczących operacji miesiąca grudnia. Dopiero od lipca 2017 r. uszczegółowiony został, postulowany przez Najwyższą Izbę Kontroli, przedmiot zamówienia na usługi sprzątnia, a od maja br. faktury wpływające do WUOZ są wprowadzane do elektronicznego systemu obsługującego ruch dokumentów w urzędzie, a co za tym idzie zostaje im nadany numer dziennika. Należy jednak podkreślić, że obecny Łódzki Konserwator Ochrony Zabytków pełni swój urząd od 19 kwietnia 2017 r.
---------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w sposobie dokumentowania realizacji umów z podmiotami zewnętrznymi w zakresie zadań konserwatorskich, ekspertyz i badań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 marca 2013 r., Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

- uwzględnienie w zasadach prowadzenia ewidencji księgowej wymogów art. 6 ust. 1 oraz art. 20 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ (zwanej dalej „ustawa o rachunkowości”);
- uzupełnienie zasad (polityki) rachunkowości o procedurę przyjmowania środków trwałych do użytkowania oraz ich księgowania;
- zapewnienie przestrzegania przepisów dotyczących kancelaryjnego rejestrowania wpływającej dokumentacji finansowo- księgowej;
- określenie w umowach zlecenia dotyczących sprzątnięcia pomieszczeń biurowych WUOZ szczegółowego zakresu usługi;
- podjęcie działań zmierzających do zapewnienia zgodności zawieranych umów dotyczących dokumentacji konserwatorskiej z przyjętymi ofertami oraz prawidłowej realizacji umów.

(akta kontroli str. 10-22)

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne⁵, Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, iż:

- zobowiązano służby finansowe do prowadzenia ewidencji księgowej w oparciu o wymogi art. 6 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- została wprowadzona procedura przyjmowania środków trwałych do użytkowania oraz ich księgowania;
- osoby obsługujące kancelarię zostały zobowiązane do przestrzegania przepisów dotyczących kancelaryjnego rejestrowania wpływającej dokumentacji finansowo-księgowej;
- zobowiązał się do szczegółowego określenia w zawieranych umowach zleceniach z zakresu usług dotyczących sprzątnięcia pomieszczeń;
- umowy dotyczące dokumentacji konserwatorskiej będą zawierane zgodnie z przyjętymi ofertami. Komisje odbierające prace zostaną zobowiązane do ich odbioru zgodnie z zakresem ujętym w umowie.

(akta kontroli str. 23)

Do szczegółowej kontroli wybrano

- wszystkie faktury, które wpłynęły do WUOZ w miesiącach styczeń z okresu lat 2014-2018;
- umowy zlecenia z zakresu usług dotyczących sprzątnięcia pomieszczeń z lat 2014-2018;

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.

⁵ Pismo z dnia 3 czerwca 2013 r.

- dziewięć umów⁶ dotyczących dokumentacji konserwatorskiej, w tym siedem zawartych w 2017 r. oraz dwie w 2018 r.

(akta kontroli str. 47-50, 80-93)

Realizacja wniosku nr 1:

Zasady (polityka) rachunkowości wprowadzone Zarządzeniem nr 23/2010⁷ Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 31 grudnia 2010 r. zmienione zostały Zarządzeniem nr 20/2017 Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 31 maja 2017 r. W dokumencie z maja 2017 r. określono graniczny okres ujęcia w księgach rachunkowych do danego okresu sprawozdawczego za miesiąc grudzień jako ósmy dzień miesiąca stycznia kolejnego roku. W uprzednio obowiązującym zarządzeniu okres ten kończył się ostatniego dnia okresu sprawozdawczego. W przeanalizowanych 178 fakturach, które wpłynęły do WUOZ w styczniu w poszczególnych latach z okresu 2014-2017, wszystkie zostały zaksięgowane do roku bieżącego mimo, że 45 faktur⁸ (tj. 25% badanej próby) dotyczyło zobowiązań roku poprzedniego. W 2018 r. trzy faktury, które wpłynęły do WUOZ do 8 stycznia, a dotyczyły operacji gospodarczych roku poprzedniego zostały zaksięgowane w styczniu 2018 r., co było niezgodne z obowiązującymi w WUOZ w tym okresie zasadami rachunkowości.

(akta kontroli str. 24-72)

Realizacja wniosku nr 2:

Procedura przyjmowania środków trwałych do użytkowania oraz sposobu ich księgowania uregulowana została w obowiązującej od 2017 roku Polityce (zasadach) rachunkowości. Ponadto, Zarządzeniem nr 21/2013 z dnia 27 listopada 2013 r. Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków uregulował zasady korzystania pracowników z mienia pracodawcy.

(akta kontroli str. 30-46, 73-79)

Realizacja wniosku nr 3:

W latach 2014-2018 faktury wpływające do WUOZ nie były rejestrowane w dzienniku podawczym przesyłek/pism wpływających. Analiza faktur wybranych do kontroli NIK w celu sprawdzenia realizacji wniosku pokontrolnego nr 1 wykazała, że 209 faktur (z 229 analizowanych) miało tylko pieczęć z datą wpływu, a na 20 dokumentach brak było jakiegokolwiek potwierdzenia ich wpływu do WUOZ. Tylko 35 faktur spośród 229 analizowanych posiadało liczbę porządkową dziennika podawczego.

Wyjaśniając przyczyny niedopełniania obowiązku rejestrowania wszystkich przesyłek finansowo-księgowych w książce kancelaryjnej korespondencji przychodzącej, Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków stwierdził, że do kwietnia br. wpływające faktury opatrywane były pieczęcią z datą wpływu oraz podpisem przyjmującego i jako dokumenty nie rozpoczynające spraw nie były rejestrowane w systemie wpływających dokumentów. Od początku maja br. na polecenie ustne głównego księgowego WUOZ faktury są wprowadzane do elektronicznego systemu obsługującego ruch dokumentów w urzędzie, a co za tym idzie zostaje im nadany numer dziennika.

⁶ Z uwagi na utrudniony dostęp do dokumentów z lat poprzednich spowodowany m.in. likwidacją jednostek zamiejscowych oraz przekazaniem dokumentów do archiwum, dobor próby do kontroli ograniczono do lat 2017-2018.

⁷ z dniem 1 sierpnia 2012 r. wprowadzono aneks do Zarządzenia 23/2010, w którym uzupełniono załącznik nr 2 „Zakładowy Plan Kont”

⁸ Zobowiązania roku poprzedniego dotyczyły: w 2014 r. – 26,09% faktur zaksięgowanych w styczniu, w 2015 r. – 33,33% faktur zaksięgowanych w styczniu, w 2016 r. – 18,18% faktur zaksięgowanych w styczniu, zaś w 2017 r. – 23,91% faktur zaksięgowanych w styczniu.

Wyniki przeprowadzonej przez kontrolera NIK weryfikacji wszystkich faktur, które wpłynęły do WUOZ w miesiącu maju i październiku br. potwierdziły, że na wszystkich znajdowały się: odcisnięta pieczęć, data wpływu do WUOZ oraz numer z książki podawczej.

(akta kontroli str. 47-72, 120-127, 159)

Realizacja wniosku nr 4:

W zawieranych umowach zlecenia z zakresu usług dotyczących sprzątnia pomieszczeń WUOZ w Łodzi w latach 2014-2018, w dalszym ciągu nie określano zakresu ww. usług, obejmującej liczbę pomieszczeń, ich powierzchnię czy sposób korzystania ze środków niezbędnych do wykonania usługi (np. w umowach nie wskazano, kto ponosi koszty związane z zakupem środków czystości czy wykorzystywanych urządzeń), jak i wymiaru godzinowego, w jakich miały być świadczone (za wyjątkiem umów z 2016 r.). W złożonych wyjaśnieniach Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków potwierdził, że w umowach zleceń na usługi z zakresu sprzątnia pomieszczeń WUOZ w Łodzi oraz delegatur zawartych przed 2017 r. brak było szczegółowego wykazu czynności, które winien wykonać zleceniobiorca. Umowy z lat 2017-2018 zawierają w § 2 zapisy uściślające zakres zlecanych usług. Ponadto wyjaśniono, że zakup środków czystości leży po stronie zleceniodawcy. W pisemnych wyjaśnieniach Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków zobowiązał się do uregulowania tej kwestii, jak również do określania w kolejnych umowach liczby godzin przeznaczonych na wykonanie zlecenia.

(akta kontroli str. 80-89, 120-125)

Realizacja wniosku nr 5:

Analiza dokumentacji dotyczącej realizacji dziewięciu umów dotyczących: ekspertyz, opracowań kart ewidencyjnych oraz prowadzenia badań, wykazała w przypadku umowy 11/92129/2017 z 31 sierpnia 2017 r., na mocy której wykonawca wraz z dokumentacją powinien dostarczyć plan założenia (w skali 1:100, 1:200, 1:500, 1:1000 lub 1:2000 i 1:5000) niezgodność pomiędzy zapisami zawartymi w umowach a ich realizacją. W dokumentach potwierdzających wykonanie zamówienia znajdowała się jedna mapa w skali 1:1000. Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków wskazał, że ewidencję zabytkowych parków opracowuje się według jednolitych zasad w oparciu o „Instrukcję ewidencjonowania zabytkowych parków, ogrodów i alei”⁹. W wyjaśnieniach powołał się również na pismo Narodowego Instytutu Dziedzictwa o sygn. NID-ZN/4205/542/15/AL z dn. 27 maja 2015 r., w którym zawarto zalecenia kontynuowania dotychczasowych wzorów dokumentacji. Pismo zawierało również zaktualizowaną wersję „Instrukcji ewidencjonowania zabytkowych parków, ogrodów i alei”, w której w części E wskazano objaśnienia dotyczące wykonania planu, w sposób następujący: „plan należy wykonać w skali 1:100, 1:200 dla ogrodów willowych, 1:500, 1:1000 lub 1:2000, 1:5000 dla obiektów wielkoobszarowych..”, co oznacza wykonanie planu w jednej ze wskazanych skal, odpowiedniej do ewidencjonowanego założenia parkowego¹⁰. W zapytaniu ofertowym wskazano, że opracowanie ma być zgodne z określonymi wyżej założeniami.

(akta kontroli str. 90-125, 128-137)

⁹ Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków i Wojewódzkich Konserwatorów Przyrody, Tuchola, 16-18 maja 1978 r., Biblioteka Muzealnictwa i ochrony Zabytków, 1980 r., seria B, t. LXV ze zm.

¹⁰ Jak stwierdził ŁWKZ taki sposób interpretacji zawiera również literatura przedmiotu, m.in.: Olendarek H., Doskonalenie metod inwentaryzacji i oceny parków zabytkowych [w:] Komunikaty dendrologiczne, 1991 r., t. 17; Wilder-Nurek I., Z dziejów ewidencjonowania zabytkowych parków i ogrodów w Polsce [w:] Ochrona Zabytków, 2007 r., zeszyt 3.

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

spośród 178 przeanalizowanych faktur zaksięgowanych w miesiącu styczniu w latach 2014-2017 - 45 faktur stanowiło zobowiązania WUOZ wobec kontrahentów, które dotyczyły operacji gospodarczych za miesiąc grudzień i powinny być zaewidencjonowane w księgach rachunkowych roku minionego. Księgowanie zdarzeń gospodarczych na przełomie roku dokonywane było niezgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, z którego wynika, że *w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty* oraz niezgodnie z przepisem oraz art. 20 ust. 1 ww. ustawy w brzmieniu: *do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym*. Ponadto, w 2018 r. trzy faktury, które wpłynęły do WUOZ do 8 stycznia, a dotyczyły operacji gospodarczych roku poprzedniego zostały zaksięgowane w styczniu 2018 r., co było niezgodne z obowiązującymi w WUOZ w tym okresie zasadami rachunkowości.

Ww. operacje księgowe dokonywane były przez ówczesnego głównego księgowego WUOZ.

Nieprawidłowość ta została już stwierdzona przez NIK podczas kontroli przeprowadzonej w 2013 roku. Ówczesny kierownik jednostki zobowiązał się do zrealizowania wniosku pokontrolnego jednakże, jak wynika z ustaleń obecnej kontroli, stosownych zmian w zasadach (polityce) rachunkowości dokonano dopiero w maju 2017 roku. Ujawnione przypadki pozwalają na ocenę, iż wniosek pokontrolny nie został właściwie zrealizowany.

W złożonych wyjaśnieniach, Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków wskazał na dwukrotną zmianę na stanowisku Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz na stanowisku głównego księgowego. Po objęciu stanowiska obecny ŁWKZ wprowadził w zasadach (polityce) rachunkowości zmiany w zakresie określenia granicznej daty zaliczania dokumentów, które wpłynęły po 31 grudnia w księgach rachunkowych roku poprzedniego. Jako osobę odpowiedzialną za wykazane nieprawidłowości wskazał osobę pełniącą w tym okresie funkcję głównego księgowego w WUOZ. Jednocześnie nadmienił, że w przypadku faktur za abonament telefoniczny i połączenia utrudniony był podział kosztów na rok poprzedni i bieżący, co mogło być przyczyną ujęcia kosztów w roku, którym wpłynęła faktura.

(akta kontroli str. 24-72, 120-125)

Biorąc pod uwagę złożone podczas niniejszej kontroli wyjaśnienia, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli obowiązkiem WUOZ było przestrzeganie przepisów ustawy o rachunkowości. Zgodnie z zasadą memorialową, rachunkowość jednostki ujmuje skutek finansowy zdarzenia w momencie ich wystąpienia. Istotnym jest również stosowanie zasady współmierności kosztów i przychodów oraz zasady ostrożności, zgodnie z którą wyniki jednostki w danym okresie powinny uwzględniać wszystkie znane zobowiązania, koszty i straty bez względu na to, czy zostały poniesione czy tylko mogą być oszacowane, natomiast dochody i zyski tylko wtedy, gdy są one zrealizowane¹¹.

¹¹ Walińska E. (red.), Zasady wyceny bilansowej i ustalania wyniku, Rachunkowość finansowa, Łódź, 2002, s. 27-31.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Wyeeliminowanie przypadków ewidencjonowania operacji gospodarczych niezgodnie z przyjętymi zasadami (polityka) rachunkowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

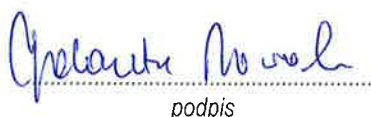
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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, 11 grudnia 2018 r.

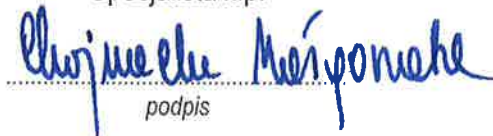
Kontrolerzy
Jolanta Nowak
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis


.....
podpis

Małgorzata Chojnacka
Specjalista k.p.


.....
podpis

