



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4100-09-04/2013
P/13/179

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/179 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., cz. 85/14
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Urszula Klimska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84607 z 21 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, ul. Nowy Świat 18/20, 00-373 Warszawa, zwany dalej również „WUOZ”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Nadolny, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, zwany dalej również „MWKZ” (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie planu finansowego w 2012 roku przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Warszawie.

Zrealizowane nieplanowane dochody w kwocie 20,2 tys. zł, z wyjątkiem kwoty 6,7 tys. zł, były rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W WUOZ podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w kwocie 7 562,5 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 12,5% zrealizowanych w WUOZ wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

Nie stwierdzono błędów w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości miały wpływ na realizację budżetu i polegały na:

- przeznaczeniu uzyskanych dochodów w kwocie 6,7 tys. zł na zmniejszenie wydatków;
- braku aktualizacji dokumentacji opisującej przyjętej zasady rachunkowości;
- nieprzeprowadzeniu kontroli bieżącej siedmiu dowodów księgowych na łączną kwotę 63,6 tys. zł.
- wprowadzeniu do ewidencji księgowej w przypadku 13 dowodów księgowych na kwotę 46,0 tys. zł innych danych niż wynikało to z dowodu;
- przedstawieniu w sprawozdaniach budżetowych (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-BZ1) oraz w sprawozdaniu finansowym za IV kwartał 2012 r. (Rb-N) dochodów, wydatków oraz należności zgodnie z ewidencją księgową, lecz niezgodnie z treścią ekonomiczną zaistniałych operacji gospodarczych.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

W roku 2012 Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków nie planował dochodów. Zrealizowane dochody wyniosły 20,2 tys. zł i zostały osiągnięte w wyniku zbycia zużytego mienia, zwrotu dofinansowania za szkolenia przez byłych pracowników oraz zwrotu wydatków poniesionych w latach ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 125-146, 204-214, 673, 675, 688)

Na podstawie kontroli 12 dowodów księgowych i odpowiadającym im zapisom księgowym na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” na łączną kwotę 16,6 tys. zł stwierdzono, że wszystkie objęte badaniem należności zostały przypisane terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów, a należności z nich wynikające w kwocie 13,5 tys. zł zostały uregulowane przez zobowiązane podmioty. WUOZ podjął działania w celu odzyskania pozostałych należności w kwocie 3,1 tys. zł. Uzyskane dochody, poza jednym przypadkiem, były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 123-124, 140-150, 157-168, 521-522, 675)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności WUOZ stwierdzono nieprawidłowość powodującą uszczuplenie dochodów budżetu państwa. WUOZ nie przekazał na rachunek dochodów budżetu państwa kwoty 6,7 tys. zł stanowiącej zwrot kaucji wpłaconej przez WUOZ w latach 2005 i 2009 dla zabezpieczenia ewentualnych roszczeń z tytułu zawartych umów najmu lokalu od Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Śródmieście Miasta Stołecznego Warszawy, co było niezgodne z §19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych².

(dowód: akta kontroli str. 452-486, 521-522, 541)

Na rachunek wydatków WUOZ 31 grudnia 2012 r. wpłynęła kwota 6 715,87 zł, która w tym samym dniu została przekazana (automatycznie) na rachunek wydatków wojewody mazowieckiego jako zwrot niewykorzystanych w roku 2012 środków.

Główny Księgowy WUOZ uzyskany zwrot wydatków zmniejszył wykonanie wydatków dotyczących zakupu pozostałych usług (§ 4300). Przeznaczenie uzyskanych dochodów na wydatki wskazuje na naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 7 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³.

(dowód: akta kontroli str. 103, 254-262, 429-443)

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków Pan Rafał Nadolny oraz Główna Księgowa WUOZ Pani Elżbieta Grzesiak wyjaśnili, że na konto wydatków WUOZ wpłynęła kaucja gwarancyjna 31 grudnia 2012 r. po zakończeniu pracy WUOZ, która została automatycznie przez NBP przeksięgowana jako zwrot na konto wydatków do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (MUW) i nie było tym samym fizycznej możliwości przekazania powyższej kwoty na dochody.

(dowód: akta kontroli str. 487-490, 568-575)

W okresie przejściowym w 2013 r. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków nie podjął działań w celu prawidłowego rozliczenia ww. kwoty kaucji.

MWKZ wyjaśnił, że 31 grudnia 2012 r. kwota wpłynęła na konto urzędu od właściwego kontrahenta i we właściwej kwocie i nie było podstaw, aby powyższą kwotę potraktować jako zwrot sum niewłaściwie zaliczonych na rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 577-578)

² Dz.U. Nr 241, poz. 1616.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 168.

Po otrzymaniu od kontrolera NIK informacji o nieprawidłowościach, MWKZ 12 marca 2013 r. wystąpił do wojewody mazowieckiego o dokonanie przeksięgowania kwoty 6,7 tys. zł w celu właściwego rozliczenia operacji dokonanej z końcem roku budżetowego na rachunku bankowym WUOZ.

Departament Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów na podstawie wystąpienia wojewody mazowieckiego dokonał przeksięgowania ww. środków z rachunku wydatków na rachunek dochodów budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 668-670, 692)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację dochodów budżetowych⁴.

Opis stanu
faktycznego

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2012 r. w WUOZ wystąpiły należności budżetowe równe zaległościom netto w kwocie 3,1 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. zarówno należności ogółem, jak i zaległości netto były niższe o 11,9 tys. zł. Zmniejszenie zaległości było wynikiem wyegzekwowania w 2012 r. kwoty 4,0 tys. zł od byłego pracownika oraz odpisania 11,0 tys. zł w związku z przywróceniem do pracy innego pracownika WUOZ. Zaległości w 2012 r. dotyczyły zasądzzonego odszkodowania od osoby fizycznej.

(dowód: akta kontroli str. 149-150, 157-168, 170, 204-214)

W WUOZ w roku 2012 nie wystąpiły należności przedawnione. W okresie objętym kontrolą nie wydano decyzji o umorzeniu lub zastosowaniu ulgi w spłacie zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 183-184, 568, 572, 576)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych działaniach windykacyjnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie windykację należności budżetu państwa.

Opis stanu
faktycznego

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

W planie finansowym WUOZ na rok 2012 wydatki budżetu państwa zostały zaplanowane w wysokości 7 724,0 tys. zł. Wydatki zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵. W WUOZ nie planowano i nie realizowano wydatków majątkowych oraz wydatków środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 204-209, 550-567, 671-672)

Zarządzeniem nr 144 z 20 marca 2012 r. Wojewoda Mazowiecki upoważnił kierowników podległych jednostek budżetowych do dokonywania w 2012 r. przeniesień wydatków budżetowych między paragrafami w obrębie jednego rozdziału. W ramach posiadanego upoważnienia MWKZ dokonał przeniesień wydatków budżetowych między paragrafami w obrębie jednego rozdziału na kwotę 662,9 tys. zł. Uzasadnieniem przeniesień była konieczność bieżącego zabezpieczenia realizacji zadań statutowych WUOZ.

(dowód: akta kontroli str. 210-214, 215-247, 568-576, 671-672)

Zaplanowane wydatki w trakcie roku zostały zmniejszono o kwotę 155,0 tys. zł w związku z zawartymi pomiędzy wojewodą mazowieckim a miastem Płock i m.st. Warszawą aneksami do porozumień na prowadzenie niektórych spraw z zakresu właściwości wojewody mazowieckiego, realizowanych przez MWKZ w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 217-219, 227-231, 246-247)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dz.U. Nr 38, poz. 207.

Ustalone
nieprawidłowości

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

MWKZ dokonał dwóch zmian w planie wydatków WUOZ⁶, z przekroczeniem upoważnienia wydanego przez wojewodę mazowieckiego cytowanym wyżej zarządzeniem nr 144 z dnia 20 marca 2012 r.

MWKZ dwukrotnie zmniejszył planowane wydatki w zakresie ochrony zabytków (rozdział 92120) łącznie o 155,0 tys. zł w związku z aneksami do porozumień pomiędzy wojewodą mazowieckim a miastem Płock (zawartym w 2007 r.) oraz pomiędzy wojewodą mazowieckim a m.st. Stołecznym Warszawą (zawartym w 2005 r.) na prowadzenie niektórych spraw z zakresu właściwości wojewody mazowieckiego, realizowanych przez MWKZ w Warszawie. Zmiany zostały dokonane pomimo nieotrzymania od wojewody mazowieckiego zawiadomienia o dokonanych przez dysponenta części budżetowej zmianach, co było niezgodne z postanowieniami § 10 ust. 2 i 4 cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych. Stosownych zmian wojewoda dokonał odpowiednio po trzech i po jednym dniu⁷ od dnia wprowadzenia zmian w planie przez MWKZ.

(dowód: akta kontroli str. 217-219, 227-231)

MWKZ wyjaśnił, iż otrzymał telefoniczne prośby z MUW o sporządzenie przeniesień i na tej podstawie oraz na podstawie projektów porozumień, które zostały przedstawiane do zaopiniowania, takich przeniesień dokonał.

(dowód: akta kontroli str. 568-276)

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w WUOZ w 2012 r. wydatki wyniosły 7 562,5 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 6,7 tys. zł, tj. o 0,1%.

(dowód: akta kontroli str. 671-672, 674-675, 688, 690)

Dominującą pozycję wydatków stanowiły wydatki bieżące (tj. 96,0% wydatków ogółem) i wyniosły 7 263,9 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Dotacje stanowiły 3,9% wydatków ogółem i wyniosły 295,0 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 3,6 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 674)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 946,1 tys. zł, tj. 12,5% wydatków WUOZ. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli WUOZ dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zadania określone w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸, w tym na zachowanie, utrzymanie i zagospodarowanie zabytków oraz dokumentowanie, rejestrowanie i ewidencjonowanie zabytków oraz dóbr kultury.

(dowód: akta kontroli str. 550-562, 688-689, 691)

W roku 2012 MWKZ przeprowadził dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Kontrolą objęto obydwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 235,7 tys. zł. Na realizację tych umów wydatkowano 225,4 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 356-428)

⁶ Zarządzeniem MWKZ nr 13/2012 z 27 kwietnia 2012 r. oraz zarządzeniem MWKZ nr 20/2012 z 16 lipca 2012 r.

⁷ Decyzje Wojewody Mazowieckiego nr 24/2012 z 30 kwietnia 2012 r. oraz nr 109/2012 z 17 lipca 2012 r.

⁸ Dz.U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.

⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 450,0 tys. zł, którą w trakcie roku zmniejszono do 295,0 tys. zł, tj. o 34,4%. Zrealizowane wydatki wyniosły 295,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była niższa o 10,0 tys. zł, tj. o 3,3%. Dotacje celowe, na podstawie art. 74 pkt. 2 ustawy o ochronie zabytków przekazano do 29 podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych. Przyznanie dotacji poprzedzała procedura konkursowa, przeprowadzona zgodnie z zarządzeniami MWKZ¹⁰ w sprawie zasad udzielania dotacji celowej oraz powołania komisji ds. rozpatrywania wniosków w sprawie przyznawania dotacji celowej z budżetu państwa na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, usytuowanym na terenie województwa mazowieckiego ze środków finansowych MWKZ w 2012 r. oraz trybu rozliczania i zasad kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 175, 179, 217-220, 227-231, 338-355)

Szczegółową kontrolą objęto 5 spośród 29 umów o dotację celową zawartych przez WUOZ z beneficjentami w 2012 r. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 89,3 tys. zł, co stanowiło 30,2% wartości udzielonych dotacji. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi art. 150 i 151 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ww. ustawy. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji ustalono, że w efekcie poniesionych wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

(dowód: akta kontroli str. 334-355)

Zrealizowane w WUOZ wydatki bieżące wyniosły 7 263,9 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 73,5 tys. zł, tj. o 1,0%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (87,7%) stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług. Wydatki na wynagrodzenia¹² wyniosły 4 148,7 tys. zł (57,1%) i w porównaniu do 2011 r. były niższe 1,2 tys. zł.

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

(dowód: akta kontroli str. 181, 674, 679)

Przeciętne zatrudnienie¹³ w 2012 r. w WUOZ wyniosło 87,1 etatu i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 2,7 etatu. Przeciętne wynagrodzenie¹⁴ w 2012 r. wynosiło 3 971,6 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było niższe o 125,4 zł, tj. o 3,1%.

(dowód: akta kontroli str. 173, 177, 181, 679)

W 2012 r. w WUOZ wydatkowano 431,1 tys. zł¹⁵ na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych z osobami fizycznymi 68 umów zlecenia i 20 umów o dzieło. Z pracownikami jednostki zawarto dwie umowy o dzieło na kwotę 7,1 tys. zł oraz cztery umowy zlecenia na kwotę 15,6 tys. zł. Z osobami spoza jednostki zawarto 18 umów o dzieło na kwotę 96,2 tys. zł oraz 64 umowy zlecenia na kwotę 312,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 491-498, 501-509, 674, 671-672)

Szczegółowym badaniem objęto 26 umów na kwotę 211,0 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że zleczone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym. Nie stwierdzono przypadków zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami na realizację zadań o tym samym charakterze co zadania realizowane

¹⁰ Zarządzenie nr 1/2012 i 2/2012 z 2 stycznia 2012 r.

¹¹ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹² Wg danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków.

¹³ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁴ Wg kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹⁵ W §4170 Wynagrodzenia bezosobowe.

w ramach zawartych z nimi umów o pracę. Ustalono, że z trzema osobami zawarto 13 umów (na łączną kwotę 91,8 tys. zł) w warunkach określonych w art. 22 §1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁶, tj. wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę.

(dowód: akta kontroli str. 499-500, 510-520, 616-667)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 3,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 54%, tj. o 4,3 tys. zł. Niższa niż 2011 r. realizacja wydatków była wynikiem zmniejszenia ilości wniosków o refundację kosztów zakupu okularów korekcyjnych dla pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 249)

Zobowiązania WUOZ na koniec 2012 r. wyniosły 405,2 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (390,5 tys. zł). Główną pozycję (387,3 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które były równe zobowiązaniom z tego tytułu w roku 2011. Pozostałe zobowiązania wynikały z tytułu zakupu towarów i usług.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. w kwocie 38,77 zł wynikały z błędnie wystawionej przez kontrahenta WUOZ faktury. Zobowiązanie zostało przez WUOZ uregulowane 31 stycznia 2013 roku.

(dowód akta kontroli str. 189-196, 203, 679)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzono, że MWKZ z trzema osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami WUOZ zawarł umowy zlecenia w warunkach określonych w art. 22 §1 Kodeksu pracy i w 2012 r. z tego tytułu wypłacono łącznie 91,8 tys. zł, tj.:

- Zawarto kolejno dwie umowy zlecenia na okres od 2 stycznia do 31 grudnia 2012 r.¹⁷ z osobą fizyczną (M.W.) na łączną kwotę 31,0 tys. zł. Przedmiotem umów była pomoc w pracach Wydziału Budżetu i Finansów oraz Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego. W załączniku do zarządzenia MWKZ nr 5/2012 w sprawie dokumentacji stanowiącej politykę rachunkowości WUOZ w roku 2012, określono, iż Pani M.W. miała, na równi z dwiema pracownikami WUOZ, zatrudnionymi na stanowiskach starszego księgowego, dostęp do Programu Finansowo-Księgowego i do jej obowiązków należało bieżące księgowanie wszystkich dowodów. W przedłożonych i zaakceptowanych do wypłaty rachunkach opisano czynności, których charakter wskazuje na pracę w godzinach pracy WUOZ oraz pod nadzorem Głównego Księgowego WUOZ.

(dowód: akta kontroli str. 510-520, 530-531, 590, 609, 666-667)

MWKZ wyjaśnił, że zwiększająca się ilość obowiązków (m.in. budżet zadaniowy) oraz konieczność terminowego wykonywania zadań spowodowała, że podjęto decyzję o zatrudnieniu na umowę zlecenia Pani M.W., która posiada wykształcenie średnie, natomiast wymogiem zatrudnienia w WUOZ, jako członka korpusu służby cywilnej, jest posiadanie wyższego wykształcenia. Ponadto ograniczenie wielkości wynagrodzeń (od 2009 r. stała kwota) powoduje, iż nie wystarczają one na wykorzystanie wszystkich z 92 zaplanowanych etatów.

(dowód: akta kontroli str. 577-586)

- Zawarto kolejno 5 umów zlecenia na okres od 2 stycznia do 31 grudnia 2012 r. z osobą fizyczną (Z.K.) na łączną kwotę 40,8 tys. zł. Przedmiotem umów było przygotowanie projektów decyzji administracyjnych na usuwanie drzew i zabiegi pielęgnacyjne w obrębie Milanówka, Komorowa, Brwinowa i Grodziska Mazowieckiego.

¹⁶ Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

¹⁷ Z przerwą w okresie 1–15 lipca 2012 r.

MWKZ wyjaśnił, że uzasadnieniem umowy zlecenia była konieczność realizacji zadań związanych z ochroną zieleni na wpisanych do rejestru zabytków, a w WUOZ w Warszawie nie było osoby zatrudnionej na stanowisku inspektora ochrony zabytków ds. zabytkowej zieleni. Od 8 stycznia 2013 r. toczy się procedura naboru na to stanowisko.

(dowód: akta kontroli str. 611, 614-648, 577-586)

- Zawarto kolejno 6 umów zlecenia na okres od 2 stycznia do 31 grudnia 2012 r.¹⁸ z osobą fizyczną (S.F.) na łączną kwotę 19,9 tys. zł. Przedmiotem umów było sporządzanie projektów pism oraz wykonywanie czynności związanych z postępowaniem administracyjnym w sprawach dotyczących architektury obronnej.

(dowód: akta kontroli str. 649-665)

MWKZ wyjaśnił, iż uzasadnieniem zawarcia umowy była konieczność realizowania zadań związanych z ochroną zabytkowych założeń fortyfikacyjnych, w tym przygotowanie zaleceń konserwatorskich do lawinowo rosnącej ilości planowanych sprzedaży obiektów będących w zarządzie Agencji Mienia Wojskowego, tj. prowadzenie działań będących w kompetencji MWKZ.

(dowód: akta kontroli str. 577-586)

Charakter obowiązków wykonywanych w ramach ww. umów świadczy o zastąpieniu umowy o pracę umową cywilnoprawną. NIK zwraca uwagę, że 22 §¹² Kodeksu pracy nie dopuszcza zastępowania umowy o pracę umową cywilnoprawną, przy zachowaniu warunków wykonywania pracy określonych w art. 22 §1 Kodeksu pracy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych, pomimo stwierdzonych przypadków zastępowania umowy o pracę umowami cywilnoprawnymi.

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

4.1. Prawdliwość i 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 Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków:

- 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), a także:
- 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 budżetowej¹⁹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁰. Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 13,5 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 7 555,8 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie 16 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 178-180, 182-188, 539-547)

¹⁸ Z przerwą w okresie 1–30 września 2012 r.

¹⁹ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

²⁰ Dz.U. Nr 43, poz. 247.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 131 Rachunek bieżący - dochody i wynosiła 13,5 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 131, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 178, 540-541)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 7 555,8 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. od wojewody mazowieckiego. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 179-180, 455-451)

Sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz Rb-BZ1 nie przekazywały prawdziwego obrazu wykonanych dochodów i wydatków oraz kwoty środków otrzymanych od dysponenta wyższego stopnia. Zrealizowane dochody, poniesione wydatki oraz otrzymane środki były wyższe w każdym przypadku o 6,7 tys. zł w związku z niewłaściwym zakwalifikowaniem otrzymanych dochodów (opisano w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 103, 178-182, 103, 254-262, 429-443, 487-490, 568-575, 675-676)

Sprawozdanie Rb-Z przekazuje prawdziwy obraz zobowiązań w 2012 r. Zostało sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 185-188, 544-547)

Sprawozdanie Rb-N nie przekazywało prawdziwego obrazu należności w 2012 r. Łączna kwota wykazana w sprawozdaniu (3,7 tys. zł) była zgodna z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, ale niezgodna z treścią ekonomiczną zaistniałych operacji gospodarczych, tj. nieujęcia na kontach rozrachunkowych kwoty kaucji wpłaconej przez WUOZ w latach ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 183-184, 457, 461, 467, 480, 484, 487-488)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²¹. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa 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. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 były zgodne z ewidencją księgową WUOZ. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 197-203)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz sprawozdanie Rb-BZ1 przekazują obraz dochodów i wydatków zgodny z ewidencją księgową WUOZ, ale niezgodny z treścią ekonomiczną zaistniałych operacji gospodarczych. W ewidencji kwotę zwróconej kaucji w wysokości 6 715,87 zł, o której szerzej mowa w punkcie 1.1. wystąpienia, zaksięgowano na konto wydatków (w § 4300) jako zmniejszenie wydatków, a nie jako otrzymane dochody w związku z czym wysokości wykazanych w ww. sprawozdaniach kwot dochodów i wydatków były niezgodne ze stanem faktycznym. Wykonane wydatki były wyższe o kwotę 6,7 tys. zł (tj. 0,1%) i wyniosły 7 562,5 tys. zł, a nie jak wykazano w Rb-28 i Rb-BZ1 7 555,8 tys. zł. Zrealizowane dochody były wyższe o 6,7 tys. zł, (tj. o 49,6%) i wyniosły 20,2 tys. zł, a nie jak wykazano w Rb-27 13,5 tys. zł. Należności były wyższe o kwotę

²¹ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

6,7 tys. zł (tj. 181,1%) i wynosiły 10,4 tys. zł, a nie jak wykazano w sprawozdaniu Rb-N 3,7 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 178-180, 182-188, 197-203, 434-443, 539-547, 675-676)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na kontach rozrachunkowych WUOZ nie ujęto kaucji wpłaconej przez WUOZ (w latach poprzednich), co zostało opisane w punkcie 1.1. wystąpienia. Brak w ewidencji księgowej tego zapisu skutkowało nie wykazywaniem tej operacji w latach 2005–2012 w kwartalnych sprawozdaniach Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, co było niezgodne z § 14 pkt 10 rozdziału 2 załącznika nr 9 do powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 183-184, 434, 488)

MWKZ wyjaśnił to różną praktyką ujmowania w księgach rachunkowych kaucji gwarancyjnej, a kaucja z 2005 i 2009 roku została zaewidencjonowana w kosztach i wydatkach w w/w latach.

(dowód: akta kontroli str. 577-586)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie: roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28, kwartalne sprawozdanie finansowe Rb-Z, roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych Rb – 23 oraz zgodność kwot wydatków ujętych sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. Rb-BZ1 z ewidencją księgową.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie: roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 oraz kwartalne sprawozdanie finansowe Rb-N.

W związku z podjęciem przez MWKZ działań (po otrzymaniu od kontrolera NIK informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach) i przeksięgowaniem przez Ministra Finansów kwoty 6 715,87 zł z wydatków na dochody budżetu państwa, w ewidencji księgowej WUOZ dokonano zmian, które umożliwiły odzwierciedlenie stanu faktycznego, a w związku z tym korektę następujących sprawozdań: Rb-27, Rb-28, Rb-23, Rb-BZ1

Wykazane w skorygowanym sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 20,2 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 7 562,5 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w skorygowanym sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 668-690, 692)

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w WUOZ zarządzeniem nr 5/2012 Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 20 stycznia 2012 w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości dokumentacja spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²². W zarządzeniu tym określono, stosownie do standardów rachunkowości, stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 42-112, 609)

W WUOZ od roku 2006 funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez MWKZ, system księgowości komputerowej „Daria” FK, wersja 19-12-2012. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

²² Dz.U. z 2013 r. poz. 330.

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 ustawy o rachunkowości),
 - kontrolę kompletności i poprawności zapisów, operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 i 4 ww. ustawy),
 - trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 ww. ustawy); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia sprawozdań budżetowych.
- (dowód: akta kontroli, str. 523-531, 537-538, 606)

Badanie przeprowadzono w WUOZ 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). Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturam 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 koncie 201 – „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” (2 048 zapisów księgowych). Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiące 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 o łącznej wartości 2 271,0 tys. zł dokonano losowania próby 106 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną²³ na kwotę 499,9 tys. zł. Z badania wyłączono trzy zapisy o łącznej wartości 28,8 tys. zł²⁴. Zatem próbkę losową stanowiły 103 zapisy o wartości 471,1 tys. zł, w tym trzy obligatoryjne (114,6 tys. zł). Ponadto badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy po przeglądzie analitycznym ksiąg (dziewięć dokumentów na kwotę 27,3 tys. zł). Wydatki objęte badaniem wynosiły 498,4 tys. zł, co stanowiło 6,6% zrealizowanych wydatków w WUOZ.

W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono błędów w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych (zbadane rachunki i faktury były zaliczane do właściwych okresów sprawozdawczych). Stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych niżej przypadków, dowody księgowe spełniały wymogi formalne dotyczące poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 265-329, 693)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Na siedmiu dowodach na łączną kwotę 63,6 tys. zł brak było potwierdzenia sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. W przypadku 13 dowodów na kwotę 46,0 tys. zł, do ewidencji wprowadzono w postaci zapisu księgowego inne dane (datę operacji gospodarczej lub datę dowodu) niż wynikało to z dowodu, naruszając w ten sposób zasadę rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych określoną w art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 265-294, 278-290, 295-329)

Główna Księgowa WUOZ wyjaśniła, iż powodem było przeoczenie oraz potraktowanie sprawdzenia i zatwierdzenia do wypłaty jako sprawdzenia merytorycznego i formalno-rachunkowego.

(dowód: akta kontroli str. 330-333)

²³ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²⁴ Zapisy powtarzające się w losowaniu.

W WUOZ nie prowadzono ewidencji planu finansowego wydatków budżetowych na koncie 980, ale w oddzielnej zakładce programu FK. Było to niezgodne z postanowieniami załącznika nr 3, część II, pkt 2 podpunkt 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ oraz Zakładowym Planem Kont WUOZ (ZPK).

Niezgodnie z ZPK nie prowadzono ewidencji wydatków w układzie zadaniowym na koncie 990.

Nie dokonano aktualizacji opisu funkcjonowania kont 720 i 750 w ZPK, co było wymagane cytowanym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010.

(dowód: akta kontroli str. 44, 68, 71, 82-89, 532-536, 568-575)

Brak aktualizacji dokumentacji opisującej przyjętej zasady rachunkowości stanowi naruszenie art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

W trakcie kontroli NIK system księgowy WUOZ w powyższym zakresie został dostosowany do wymogów cytowanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., a także do zasad zawartych w ZPK.

(dowód: akta kontroli str. 44, 591-608)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zgodność ksiąg rachunkowych z zasadami rachunkowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

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 Kontroli²⁶, wnosi o:

- 1) potwierdzenie dokonania sprawdzenia dowodów księgowych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym,
- 2) wyeliminowanie przypadków wprowadzania do ewidencji księgowej danych niezgodnych z dokumentami źródłowymi.

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 Najwyższej Izbie Kontroli 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 Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

²⁵ Dz.U. Nr 128, poz. 861.

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

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.

Warszawa, 25 marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Urszula Klimska
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis