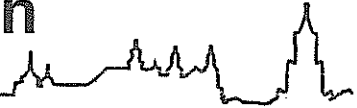




Prezydent Miasta Lublin



ul. Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: 81 466 1850, fax: 81 466 1851
e-mail: audyt@lublin.eu, www.um.lublin.eu

AK-K-I.1711.17.2014

Lublin, dnia 9 października 2014 r.

Pan Kazimierz Pidek
Dyrektor Zarządu Dróg i Mostów
w Lublinie
ul. Krochmalna 13j, 20-401 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ pracownicy Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) – podinspektorzy Marek Małyszko i Paweł Birut przeprowadzili w kierowanym przez Pana Zarządzie Dróg i Mostów w Lublinie (dalej: „ZDiM”) kontrolę mechanizmów zabezpieczających środki finansowe na rachunkach bankowych. Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w protokole kontroli podpisanym przez Pana w dniu 3 lipca 2014 r.

Zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne, zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie.

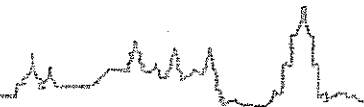
W toku kontroli szczegółowym badaniem objęto:

- 1) procedury zabezpieczające operacje na rachunkach bankowych, których posiadaczem był ZDiM (przepisy wewnętrzne, umowa z bankiem),
- 2) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe poprzez sprawdzenie prawidłowości zrealizowanych przelewów środków pieniężnych na 14 aktywnych z 19 prowadzonych przez ZDiM rachunków bankowych².

Na podstawie ww. skontrolowanych zagadnień, Wydział AK negatywnie ocenia przestrzeganie procedur zabezpieczających operacje na rachunkach bankowych ZDiM pomimo, że nie stwierdzono wyprowadzania środków finansowych z tych rachunków. Ponadto Wydział AK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą nieskutecznie – w sposób zagrażający bezpieczeństwu obrotu środkami finansowymi – działały mechanizmy kontrolne dotyczące regulacji zobowiązań wynikających z relacji pomiędzy ZDiM jako inwestorem i generalnym (głównym) wykonawcą oraz podwykonawcami.

¹ Załącznik do zarządzenia Nr 680/2010 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28.09.2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli (ze zm.).

² Próba: wydatki za okres 12 miesięcy z rachunków funkcjonujących w 2013 r. z wyłączeniem wynagrodzeń oraz 100% przelewów dokonanych na rachunki i nazwiska osób posiadających uprawnienia do obsługi rachunków bankowych ZDiM.



Przedstawioną ocenę uzasadniają stwierdzone w toku kontroli nw. nieprawidłowości:

1. Dostęp do systemu bankowości internetowej PekaoBIZNES 24 posiadały nieuprawnione osoby. Upoważnionymi do akceptacji przelewów w tym systemie na dzień rozpoczęcia kontroli (26.05.2014 r.) byli: poprzedni dyrektor ZDiM, którego stosunek pracy ustał ponad 2 lata temu (31.01.2012 r.) oraz zastępca dyrektora ds. finansowych – główny księgowy, zatrudniony do 31.03.2014 r. Z treści umowy zawartej z bankiem nie wynika, by ZDiM zagwarantował jakiegokolwiek dodatkowe zabezpieczenia transakcji bankowych (np. restrykcje adresów IP, godziny realizacji transakcji). Lista użytkowników ww. systemu została zaktualizowana dopiero w trakcie trwania kontroli, a do tego czasu możliwe było dokonywanie autoryzacji (zatwierdzanie) przelewów przez osoby, którym uprawnienia powinny być cofnięte w dniu rozwiązania stosunku pracy.

Zadbanie, aby dostęp do zasobów jednostki miały wyłącznie osoby upoważnione należy do podstawowych standardów kontroli zarządczej³ (standard C13), służących realizacji jednego z 7 celów kontroli zarządczej ustalonych w art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych⁴.

2. Mechanizmy zabezpieczające środki finansowe nie zapewniały właściwej ochrony tych środków, co świadczy o niezachowaniu standardów kontroli zarządczej w zakresie szczegółowych mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych i gospodarczych (standard C14⁵).

Powyższe ilustrują stwierdzone w toku kontroli przypadki:

a) regulowania zobowiązań wykonawcy robót budowlanych w kwotach zawyżonych w stosunku do ich faktycznych należności, tj. bez uwzględnienia ustanowionych umowami cesji wierzytelności na rzecz podwykonawców. W dniu 28.12.2012 r. dokonano zapłaty jednemu wykonawcy:

- kwoty 7.955.380,53 zł bez pomniejszenia o kwotę 2.076.414,74 zł wynikającą z 5 cesji wierzytelności,
- kwoty 228.780,00 zł bez uwzględnienia 1 cesji wierzytelności w wysokości 224.097,62 zł.

Kwoty wynikające z ww. cesji zostały zwrócone przez tego wykonawcę w roku następnym, odpowiednio 08 i 22.01.2013 r.

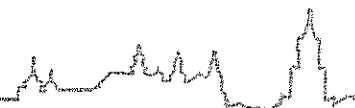
Ponadto stwierdzono dokonanie w 2013 r. 6 przelewów na rzecz wykonawców, bez uwzględnienia cesji wierzytelności na rzecz podwykonawców o łącznej wartości 1.965.972,07 zł, w tym kwotę 1.062.837,36 zł zwrócono dopiero 22.01.2014 r. Nadpłacone wykonawcom kwoty zostały przez nich zwrócone na rachunek ZDiM (w okresie od 7 do 28 dni), który następnie niezwłocznie uregulował swoje zobowiązania wobec podwykonawców.

b) liczne nieterminowe płatności, których opóźnienie wynosiło nawet do 65 dni. Nie stwierdzono zapłaty odsetek z tego tytułu;

3 Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej (Dz.Urz.MF.2009.15.84).

4 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2013.885 j.t.).

5 Wg którego powinny istnieć mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, które zapewnią rzetelne i pełne ich dokumentowanie oraz weryfikację przed i po realizacji.



W ocenie powyżej opisanych zawyżonych i nieterminowych płatności wskazać należy, że wg zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

c) dokonania 38 przelewów na inne rachunki bankowe niż wskazane na fakturach przez kontrahentów. Wprawdzie były to numery rachunków bankowych tych samych kontrahentów ale w innych bankach, jednak ZDiM przekazał środki finansowe niezgodnie ze wskazaniami wierzyciela.

d) regulowania zobowiązań z innych rachunków bankowych ZDiM, niż do tego przeznaczone, a następnie dokonywanie rekompensat tak poczynionych wydatków z właściwych rachunków. Obroty środków finansowych na danym rachunku bankowym winny być odzwierciedleniem przepływu środków finansowych dotyczących wyłącznie zadań lub inwestycji, dla potrzeb których ów rachunek został utworzony.

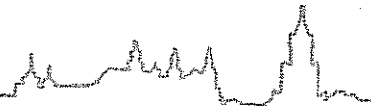
e) niezatwierdzenia dowodów księgowych (faktur) do zapłaty przez osoby upoważnione oraz dokonywania i księgowania wydatków na podstawie kopii faktur a nie oryginałów. Formalnie takie zapłaty nie powinny być przekazywane do realizacji, jednak zlecenia płatności (przelewy) z nich wynikające zostały dokonane i zaakceptowane przez osoby upoważnione.

Powyższe było niezgodne z obowiązującą w ZDiM instrukcją w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych⁶. Nadmienić należy, że brak rzetelnej i pełnej kontroli nad obiegiem dokumentów księgowych (w szczególności nad dowodami księgowymi bezpośrednio przed ich zatwierdzeniem do zapłaty) generuje ryzyko nadużyć w gospodarowaniu środkami pieniężnymi.

Przyczyny wymienionych w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości są wielowątkowe. Zaliczyć do nich należy:

- nieprzestrzeganie zasad weryfikacji kompletności i poprawności dowodów księgowych pod względem wynikających z nich zobowiązań określonych w obowiązującej instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych,
- nieskuteczny i nieefektywny proces komunikacji wewnętrznej – opóźnienia w przekazywaniu informacji nt. stanu realizacji zadań pomiędzy poszczególnymi działami odpowiedzialnymi za prawidłową realizację rozliczeń finansowych za te zadania,
- nierzetelne (nieuwzględniające cesji wierzytelności) rozliczenia wynikające z zawartych umów.
- wadliwy system obiegu i kontroli dowodów księgowych, niegwarantujący należytego nadzoru w zakresie rozliczeń finansowych, ponieważ w rękach osoby odpowiedzialnej za ten nadzór, tj. byłego zastępcy dyrektora ds. finansowych – głównego księgowego skupiono równocześnie czynności wykonawcze i kontrolne.

⁶ Instrukcja w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych w Zarządzie Dróg i Mostów w Lublinie” ustalona Zarządzeniem nr 17/2011 Dyrektora ZDiM z 18 listopada 2011 r. - § 11 ust 3 ibidem




Z mocy art. 53 ust. 1 i 69 ust. 1 ufp odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych oraz za wykonywanie obowiązków w zakresie zarządczej kontroli, spoczywa na kierowniku jednostki. Należy jednak zaznaczyć, że za budzące najpoważniejsze uwagi w zakresie rozliczeń zobowiązań odpowiada również były główny księgowy, a za poprawność przygotowania polecenia przelewu (zwłaszcza numeru rachunku bankowego i kwoty przelewu) – pracownik wprowadzający te dane do systemu, którym Pan ww. obowiązki powierzył.

W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam uwzględnić wyniki niniejszej kontroli w procesie zarządzania ryzykiem oraz:

1. Podjąć niezwłocznie skuteczne działania nadzorcze w celu prawidłowego regulowania zobowiązań wynikających z umów, w tym z cesji wierzytelności poprzez m.in. założenie i prowadzenie na bieżąco ewidencji (rejestru) umów cesji wierzytelności i przyporządkowanych im rozliczeń z wykonawcami w taki sposób, by wynikała z nich kwota bezspornych rozliczeń dokonywanych w relacji inwestor – główny wykonawca – podwykonawca.
2. Na bieżąco, bez żadnej zwłoki, dokonywać aktualizacji uprawnień dla użytkowników systemu bankowości internetowej PekaoBIZNES 24.
3. Terminowo dokonywać przelewów na numery kont bankowych wskazanych przez wierzycieli na fakturach.
4. Przeanalizować funkcjonujące w ZDiM mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych – w tym w szczególności instrukcję obiegu i kontroli dowodów księgowych – pod kątem realizacji standardów kontroli zarządczej i obniżenia poziomu ryzyka finansowego.

Proszę w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego złożyć sprawozdanie z realizacji powyższych zaleceń – według wzoru określonego w załączniku nr 4 do wymienionej na wstępie procedury przeprowadzania kontroli⁷.

Z up. Prezydenta Miasta Lublin


mgr inż. Anna Morow
Dyrektor
Wydziału Audytu i Kontroli

⁷ <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>