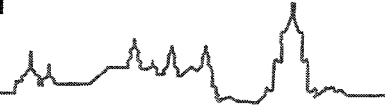




Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2008
FS 583555

ul. Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: +48 81 466 1850, fax: +48 81 466 1851
e-mail: audyt@lublin.eu, ePUAP: /UMLublin/skrytka, www.um.lublin.eu

AK-K-I.17111.3.2014

Lublin, dnia 7 stycznia 2015 r.

Pani Małgorzata Domagała
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie
ul. Grodzka 7, 20-112 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

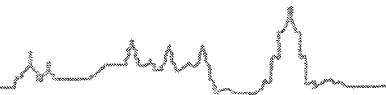
Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ pracownicy Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (zwanego dalej „Wydziałem AK”) - inspektorzy Anna Osypiuk i Grzegorz Tymecki oraz podinspektorzy Anna Nowak, Artur Jurkowski, Maciej Kotowski i Marek Małyszko przeprowadzili w kierowanym przez Panią Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Lublinie (zw. dalej „MOPR”) kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w 2013 r. Ustalenia kontroli przedstawiono w protokole kontroli podpisanym przez Panią 28 października 2014 r.

Zgodnie z przepisem § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski w celu ich wyeliminowania – z odniesieniem do złożonych w dniu 7 listopada 2014 r. zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

Szczegółową kontrolą objęto nw. zagadnienia:

- udzielanie dotacji i zamówień publicznych (część I protokołu kontroli), tj.:
 - udzielanie zamówień publicznych²,
 - zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym³,
 - rozliczanie udzielonych dotacji⁴;

- 1 załącznik nr 1 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 szczegółowemu badaniu poddano:
 - 6 z 17 umów o wartości powyżej 2.000 euro (na łączną kwotę 211.152,07 zł), których zlecenie odbywało się bez stosowania ustawy Pzp,
 - 3 z 8 postępowań przeprowadzonych w trybach Pzp tj. przetargu nieograniczonym lub zapytaniu o cenę (łącznie: 7 zawartych umów na kwotę 1.862.749,80 zł),
- 3 kontroli poddano 2 z 10 otwartych konkursów, w wyniku których MOPR udzielił 8 podmiotom dotacji w łącznej wysokości 3.973.900,00 zł,
- 4 skontrolowano rozliczenie 8 dotacji o wartości 1.012.800,40 zł udzielonych przez MOPR trzem z 55 dotowanych podmiotów,



- gospodarkę finansową MOPR (część II protokołu kontroli), tj.:
 - ustalenie zasad (polityki) rachunkowości,
 - funkcjonowanie mechanizmów kontroli zasobów finansowych,
 - zaciąganie zobowiązań i dokonywanie wydatków,
 - realizację dochodów budżetowych,
 - przeprowadzanie inwentaryzacji aktywów i pasywów,
 - gospodarowanie składnikami majątku,
 - sporządzanie sprawozdań budżetowych i sprawozdania finansowego;
- elementy polityki płacowej (część III protokołu kontroli):
 - tworzenie funduszu premiowego,
 - wypłatę nagród pracownikom w 2013 r.,
 - świadczenia z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych,
 - zatrudnienie oraz istotne regulacje płacowe.

Wydział Audytu i Kontroli negatywnie ocenia funkcjonowanie gospodarki finansowej MOPR. Szczególnej krytyce podlega:

- nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych nieodzwierciedlające faktycznej sytuacji finansowej MOPR oraz sporządzanie sprawozdań budżetowych niezgodnie z ewidencją księgową,
- wieloletnia beczynność w zakresie egzekucji należności za świadczenia udzielane przez MOPR,
- zaciąganie zobowiązań i dokonywanie wydatków przekraczających kwoty ustalone w planie finansowym,
- dokonywanie wydatków bez akceptacji kierownika jednostki

Ocenę negatywną uzasadniają także nieprawidłowości wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych tj.: dopuszczenie do przedawnienia należności oraz niezgodne z przepisami przeprowadzenie inwentaryzacji.

Ponadto stwierdzono niedopuszczalne praktyki udostępniania osobom nieupoważnionym loginów i haseł dostępu do realizacji przelewów w programie bankowym. W badanej próbie kontrolnej nie stwierdzono co prawda negatywnych dla budżetu MOPR skutków finansowych, ale stan ten generuje zbyt wysokie ryzyko nadużyć.

Wyniki kontroli pozwalają na pozytywną ocenę innych obszarów działalności MOPR – pomimo stwierdzonych w nich uchybień i uwag. W 2013 r. prawidłowo zlecano zadania publiczne realizowane przez organizacje pozarządowe oraz udzielano zamówień publicznych z zachowaniem najważniejszych zasad ustawy Prawo zamówień publicznych⁵ (dalej „Pzp”).

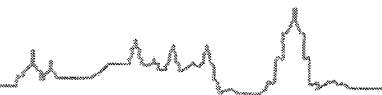
Poniżej przedstawiam szczegółowe wyniki kontroli (nieprawidłowości i uwagi).

I.1. W zakresie udzielania zamówień publicznych poniżej 14.000 euro:

Przy udzielaniu zamówień o wartości podprogowej (tj. zwolnionych ze stosowania Pzp na podstawie art. 4 ust. 8 tej ustawy), nieprzekraczającej 14.000 euro, MOPR stosował ustalone wewnętrzne procedury⁶. Zamówienia te ewidencjonowano w dwóch odrębnych rejestrach, co jednak nie służyło przejrzystości zarządzania nimi.

⁵ ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U.2013.907 ze zmianami),

⁶ zarządzenie dyrektora MOPR nr 42/2012 w sprawie ustalenia zasad i sposobu wydatkowania przez MOPR środków publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro, wyłączonych ze stosowania przepisów Pzp na podstawie art. 4 pkt 8,



W 2013 r. w „rejestrze wydatków publicznych wyłączonych ze stosowania ustawy Pzp i wydatkowanych w trybie wyboru najkorzystniejszej oferty” wykazano wydatki w trybie konkurencyjnym ogółem kwoty 526.848 zł netto, zaś w drugim „rejestrze dla zamówień wyłączonych ze stosowania ustawy Pzp i udzielanych z trybie negocjacji z jednym wykonawcą” ujęto 132 pozycje udzielonych zamówień o łącznej wartości ponad 367.000 zł na świadczenie usług obejmujących:

- obsługę MOPR – ponad 210.500 zł w tym aż 109.400 zł na usługi prawne, 92.262 zł netto – kurierskie (gońcy) zlecone 18 pracownikom etatowym MOPR, 3.000 zł – nadzór księgowy, 5.897 zł – drobne naprawy
- działalność podstawową (usługi w charakterze kierowników świetlic, wychowawców, korepetytorów, socjoterapeutów, pedagogów, psychologów, masażyistów, pomocy biurowej sprzątaczk, dozorczy) – ok. 157.000 zł;

Podkreślić należy, że nieprawidłowo – bez stosowania ustawy Pzp – udzielono zamówień na ww. usługi prawne, ponieważ łączna ich wartość znacznie przekraczała równowartość 14 tys. euro (tj. 56.274 zł), tym bardziej iż MOPR posiadał wiedzę, że już w 2012 r. wartość trzech zrealizowanych umów na obsługę prawną wyniosła 55.200 zł i była bliska progu 14 tys. euro. Uwaga ta dotyczy również usług kurierskich.

Pomimo że próg bagatelności podniesiono w 2014 r. do 30 tys. euro, to w ocenie AK niezbędne jest rzetelne planowanie zamówień, służy bowiem zminimalizowaniu ryzyka podziału zamówienia w celu uniknięcia stosowania Pzp i prowadzi do udzielania zamówień o wartości powyżej tego progu w trybie Pzp.

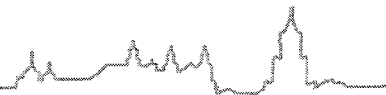
W sprawie drobnych zamówień o wartości nieprzekraczającej 2.000 euro, zawartych bez stosowania Pzp Wydział AK wnosi uwagi dotyczące:

- 3 z 6 skontrolowanych postępowań, w wyniku których udzielono zamówienia wykonawcom na podstawie jednej oferty, nie daje gwarancji osiągnięcia najlepszych efektów z danych nakładów w myśl zasad wydatkowania środków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych⁷ („ufp”);
- niezgodnego z ustawą o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁸ (dalej „ustawa o ZFŚS”) i nieoszczędnego wydatkowania środków publicznych na zakup za 29.700 zł usługi gastronomicznej – niemieszczącej się w ustawowym katalogu działalności socjalnej – na imprezę integracyjną dla pracowników MOPR „Bal jesienny”. Jej wartość przekroczyła aż o 6.515 zł środki ZFŚS zarezerwowane na ten cel, a na dodatek, ówczesny Dyrektor MOPR zaakceptował jeszcze zwiększenie środków na organizację Balu.

I.2. W trybie Pzp udzielano zamówienia w przetargu nieograniczonym oraz zasadnie w formie zapytania o cenę⁹ skierowanym do 6 wykonawców, jednak w zarządzeniach o powołaniu komisji przetargowych, dyrektor nie określił wyczerpująco zakresu obowiązków jej członków, co skutkuje¹⁰ brakiem indywidualizacji ich odpowiedzialności.

W związku z powyższym polecam:

-
- 7 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2013.885 ze zm. - jednolity tekst),
8 ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U.2012.592 – j.t.),
9 wg przesłanki z art. 70 Pzp: dostawa powszechnie dostępnych materiałów biurowych i eksploatacyj. o ustalonych standardach jakościowych o wartości zamówienia poniżej 130 tys. euro,
10 wg art 21 ust 3 Pzp cyt: Kierownik zamawiającego określa organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowej, mając na celu zapewnienie sprawności jej działania, indywidualizacji odpowiedzialności jej członków za wykonywane czynności oraz przejrzystości prac,



- I.a) Ujednolicić rejestr wydatków publicznych wyłączonych ze stosowania ustawy Pzp na podstawie art. 4 ust. 8 Pzp.
- I.b) Rzetelnie planować udzielanie zamówień publicznych mając na względzie całość zamówień danego rodzaju udzielanych w skali roku.
- I.c) Przy zamówieniach zwolnionych ze stosowania przepisów Pzp, ograniczyć stosowanie trybu negocjacji z jednym wykonawcą do przypadków, w których dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko i wyłącznie przez jednego wykonawcę.
- I.d) W celu uzyskania najlepszego efektu z dostępnych nakładów finansowych, zapewnić jak najszerszy dostęp potencjalnych wykonawców do zamówień podprogowych (m.in. poprzez upublicznienie informacji o planowanym zamówieniu, liczba wykonawców zaproszonych do złożenia oferty winna być adekwatna do nasycenia rynku związanego z przedmiotem zamówienia).

II. Zlecenie zadań publicznym organizacjom pozarządowym i ich rozliczenia:

Realizując w 2013 r. *Program¹¹ współpracy Gminy Lublin z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹² na 2013 r.* MOPR przeprowadził 10 otwartych konkursów ofert (według zasad i trybu jak w Programie) i zlecił 55 organizacjom pozarządowym realizację 98 działań (o łącznej wartości 18.218.321 zł). Na podstawie dwóch skontrolowanych konkursów (łącznie na kwotę 2.808.900 zł) stwierdzono, że MOPR prawidłowo wywiązał się z obowiązków organizatora.

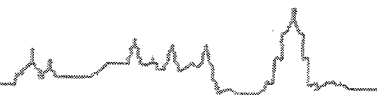
Rozliczanie przyznanych dotacji odbywało się na podstawie sprawozdań z wykonania zadania publicznego, składanych przez dotowane podmioty. Zauważyć jednakże należy, że praktykowany sposób ich rozliczenia był nieadekwatny do ogólnej wartości dotowanych zadań ani do ich liczby, ponieważ weryfikację prawidłowości wykorzystania dotacji (zgodnie z celem i zasadami określonymi w umowach o realizację zadań) przeprowadzano w sposób ograniczony, tj. wyłącznie na podstawie załączonego do sprawozdania zestawienia faktur i rachunków. MOPR nie wymagał od rozliczanych podmiotów przedłożenia żadnych źródłowych dokumentów finansowych, potwierdzających faktyczne poniesienie wydatków wykazanych w rozliczeniu.

W przypadku, gdy stwierdzono w sprawozdaniu niezgodności i nieprawidłowości wzywano dotowany podmiot do złożenia wyjaśnień i o ewentualne skorygowanie sprawozdania. W 2013 r., tylko w zadaniu na prowadzenie placówek wsparcia dziennego i placówek opiekuńczo-wychowawczych sytuacja ta wystąpiła w odniesieniu aż do 55% (16 z 29) złożonych sprawozdań częściowych i 6 sprawozdań końcowych, co wystarczająco uzasadnia potrzebę zintensyfikowania mechanizmów kontroli w tym zakresie. Oznacza bowiem, że składane przez podmioty rozliczenia dotacji miały charakter deklaratoryjny, a sposobu ich weryfikacji nie można uznać za skuteczną formę kontroli dającą podstawy do dokonania pełnej i rzetelnej oceny prawidłowości wykorzystania (wydatkowania) dotacji.

Kontrole zrealizowanych zadań zleconych przeprowadzała trzyosobowa komórka kontroli, która skontrolowała zaledwie 10 z 63 podmiotów dotowanych kwotą 20.380.172 zł w 2012 r. oraz 4 z 55 podmiotów dotowanych kwotą 18.218.321 zł w 2013 r. (i aż do trzech wydano zalecenia zmierzające do likwidacji nieprawidłowości).

¹¹ Program wprowadzony uchwałą Rady Miasta nr 628/XXV/2012 z dn. 16.11.2012 r.,

¹² ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U.2010.234.1536)



Wydział AK sprawdził rozliczenie przez MOPR ośmiu dotacji na realizację zadań publicznych, zleconych w 2013 r. trzem podmiotom tj. Charytatywnemu Stowarzyszeniu Niesienia Pomocy Chorym „Misericordia”, Fundacji „Fuga Mundi” i Fundacji Bank Żywności. Na podstawie udostępnionej przez nie dokumentacji finansowej oraz sprawozdań (część finansowa) z realizacji zadania Wydział AK stwierdził na ogół poprawne rozliczanie wydatków z dotacji, wnosząc jednak uwagi do poniższych kwestii:

- wydatki z 30-31.12.2013 r. poniesione przez Misericordię na zakup przedmiotów do zajęć z dziećmi zostały co prawda wydatkowane zgodnie z kosztorysem i harmonogramem na 2013 r., jednakże jest mało prawdopodobne, że zostały wykorzystane w 2013 r. tj. w okresie, na który dotacja została przyznana;
- stwierdzono przypadki nieterminowej zapłaty zobowiązań podmiotów:
 - przez Misericordię – 15 dni po upływie terminu płatności za 2 faktury;
 - przez Fundację Fuga Mundi 27 i 14 dni po upływie terminu płatności.
- sprawozdanie końcowe Stowarzyszenie Misericordia złożyło 7 dni po terminie wyznaczonym w § 11 ust. 3 umowy dotacyjnej;
- wydatki na kierownictwo, koordynację lub na personel obsługi zadań stanowiły od 10% (Fuga Mundi) aż do 65% (Misericordia) wszystkich wydatków poniesionych ze środków dotacji w ramach poszczególnych zadań.

W tej sytuacji Wydział AK dostrzega potrzebę zwiększenia efektywności systemu weryfikacji wydatków ponoszonych przez organizacje pozarządowe oraz kontroli dotacji. Ogólny opis kwalifikowanych kategorii kosztów z kosztorysu do umowy dotacyjnej i rozliczanie przez MOPR udzielonych dotacji w zasadzie wyłącznie na podstawie załączonych do sprawozdań wykazów wydatków, nie daje pewności, iż wydatki te zostały faktycznie poniesione na cel związany z dotowanym zadaniem, zwłaszcza wobec małej liczby kontroli realizacji zleconych zadań publicznych w stosunku do liczby umów i kwot udzielonych dotacji.

W związku z przedstawionymi uwagami polecam:

- II.a) W celu zatwierdzenia sprawozdania z realizacji zadania, kontrolować co najmniej 10% źródłowych dokumentów finansowych, wykazanych w zestawieniu wydatków pokrywanych z dotacji z budżetu miasta. Wydatki winne być potwierdzane stosownymi dokumentami (odrębna ewidencja księgowa, wyciąg bankowy, raport kasowy).

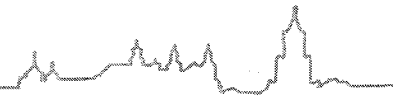
III. W polityce rachunkowości MOPR¹³ – wbrew przepisom art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a) oraz pkt 4 ustawy o rachunkowości¹⁴ (zw. dalej „uor”) – nie ustalono:

- zasad powiązania niektórych kont ksiąg pomocniczych z kontami księgi głównej (dotyczy np. kont: 225, 229, 234, 240, 800),
- sposobu prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 101 „Kasa”¹⁵,
- trzech prowadzonych subkont do konta 130 „Rachunek bieżący jednostki”,
- systemu ochrony dowodów księgowych i innych dokumentów stanowiących podstawę zapisów dokonanych w księgach rachunkowych.

¹³ zarządzenie Dyrektora MOPR nr 27/2012 z 12.04.2012 r. w sprawie ustalenia zakładowego planu kont oraz zasad rachunkowości obowiązujących w MOPR (ze zm.),

¹⁴ ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (jt. z 2013 r. Dz. U. poz. 330 ze zm.);

¹⁵ przeniesiono wprost przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z 05.07.2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państw. funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP (jt. Dz.U. 2013.289),



W związku z powyższym polecam:

- III.a) Uzupełnić i aktualizować dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości¹⁶.

IV. W zakresie dochodów budżetowych stwierdzono liczne nieprawidłowości:

1. Kontrola dochodów za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wykazała brak właściwego nadzoru nad wysokością i terminowością odpłatności za te usługi. Były one przyznawane podopiecznym decyzjami administracyjnymi a realizowane za pośrednictwem pięciu organizacji, na podstawie umów¹⁷, którymi MOPR powierzył wykonanie usług i pobieranie za nie odpłatności. MOPR nie egzekwował jednak od organizacji obowiązku comiesięcznego przekazywania kompletnej dokumentacji pobranych odpłatności za usługi¹⁸, co skutkowało:

- przekazywaniem organizacjom kolejnych transz dotacji, bez wzywania ich do uzupełnienia braków dokumentacji, jak też bez uwzględniania opóźnień w przekazywaniu pobranych odpłatności, wbrew postanowieniom § 5 umów¹⁹,
- nienaliczaniem i niedochodzeniem odsetek z tyt. nieterminowego przekazywania do MOPR pobranych przez organizacje od podopiecznych odpłatności,
- rozbieżnościami w kwotach należności od poszczególnych osób za dany okres.

Ponadto, po zakończeniu okresu obowiązywania umowy z organizacjami MOPR:

- nie dochodził należności od osób objętych ww. usługami, chociaż na wydanych decyzjach przyznających usługi opiekuńcze zawarto pouczenie, że należności „podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”²⁰ (zaległości z tytułu odpłatności za usługi przeksięgowywano w MOPR na indywidualne kartoteki dłużników, przy czym objęte kontrolą zaległości z 2013 r. nie zostały wpłacone do września 2014 r.);
- nie wystawiał decyzji administracyjnych określających wysokość podlegającej zwrotowi należności za przedmiotowe usługi oraz termin zwrotu stosownie do przepisu *art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej*²¹ (dalej „uops”);
- nie podejmował czynności zmierzających do wyegzekwowania od 314 dłużników zaległych należności za ww. usługi na łączną kwotę 317.718,75 zł (wg stanu na 31.12.2013 r.), wskutek czego dopuszczono do przedawnienia kwoty co najmniej 25.081,80 zł (stan na 12.09.2014 r., obejmujący jedynie 3 z 5 przypadków objętych próbą kontrolną), pomimo posiadanej wiedzy o pobieraniu przez dłużników świadczeń emerytalnych lub z powodu niedochodzenia zwrotu od spadkobierców zmarłego (z masy spadkowej – z *art. 96 ust. 1 pkt 2 uops*).
W myśl art. 104 ust. 5 uops należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat, licząc od dnia, w którym decyzja ustalająca te należności stała się ostateczna.

16 według art. 10 ust. 2 uor ustalenie i bieżąca aktualizacja dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości należy do obowiązków Dyrektora,

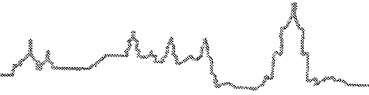
17 z dnia 15.12.2010 r. - obowiązujących od 01.01.2011 r. do 31.12.2013 r.

18 § 7 ust. 4-6 umów zobowiązywał do 17. dnia każdego miesiąca do przekazywania dokumentacji pobranej odpłatności od osób objętych usługami opiekuńczymi (zawierającej dane osobowe, kwotę, datę pobrania odpłatności i poświadczenie wpłaty), listy osób, które nie wniosły odpłatności w terminie

19 przekazanie przez MOPR kolejnych transz dotacji zależy od złożenia przez organizacje rozliczenia za usługi za poprzedni miesiąc i terminowego przekazania na rachunek MOPR pobranych należności,

20 ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz.U.2012.1015 ze zm.),

21 ustawa z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. 2013.182 ze zm.),



2. MOPR nie podejmował też żadnych działań w celu wyegzekwowania należności od Ośrodków Pomocy Społecznej z innych gmin obowiązanych do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenia w miejscu pobytu (art. 101 ust. 7 uops), tj.:

- kosztów pobytu w Domu Samotnej Matki sprzed 2013 r. na łączną kwotę 19.276,87 zł (najstarsze zaległości dotyczą pobytu osoby bezdomnej w ww. Domu jeszcze w 2007 r.), przy czym, radca prawny pisemnie rokrocznie odnosił się do poszczególnych należności informując: „pozew w przygotowaniu”,
- refundacji za specjalistyczne usługi opiekuńcze na kwotę 1.268,80 zł, która na dzień kontroli (wrzesień 2014 r.) również uległa przedawnieniu²².

Bezczywność MOPR w dochodzeniu należności przejawia się w niewystawianiu upomnień oraz tytułów wykonawczych i niekierowaniu spraw do organów egzekucyjnych (vide art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), a także niekorzystaniu z przysługującego prawa do uzyskania w organie egzekucyjnym informacji o sposobie załatwienia wniosku egzekucyjnego w sytuacji, kiedy tytułowi wykonawczemu nadano bieg²³. Przykładowo, po wystawieniu i skierowaniu w 2009 r. tytułu wykonawczego, MOPR otrzymał od urzędu skarbowego dopiero w 2013 r. informację o śmierci dłużnika w 2010 r.

Niedochodzenie należności wskazuje na naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁴ (dalej „uodfp”), zaś dopuszczenie do przedawnienia należności z art. 5 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

3. Nie egzekwowano, nie naliczono i nie dochodzono odsetek od nieterminowo przekazywanych (z opóźnieniem – nawet do 79 dni) przez inne powiaty wpłat za pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na terenie miasta Lublin²⁵.

4. W księgach rachunkowych – wg stanu na dzień 31.12.2013 r. – przedstawiono nierealne saldo konta 221-4 „Należności z tytułu dochodów budżetowych (odpłatność za usługi opiekuńcze)” poprzez wykazanie przedawnionych należności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne w kwocie co najmniej 12.411,80 zł²⁶. Ponadto, nierzetelnie przeprowadzono inwentaryzację rozrachunków drogą weryfikacji, bowiem ze sporządzonego protokołu weryfikacji wynika, że saldo konta 221-4 w wysokości 333.500,60 zł jest prawidłowe, mimo że ujęto na nim nierzeczywisty (opisany powyżej) stan rozrachunków.²⁷

²² wg art. 118 ustawy z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (j.t. Dz.U.2014.121) w związku z art. 1 ustawy z 17.11.1964 r. Kodeksu postępowania cywilnego (j.t. Dz.U.2014.101 z późn. zm.),

²³ § 8 rozporząd. MF z 22.11.2001 r. w spr. wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U.2001.137.1541 ze zm.) - obowiązującego do 21.05.2014 r.,

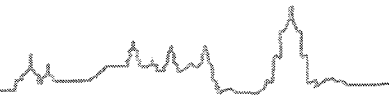
²⁴ ustawa z 11.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U.2013.168),

²⁵ obowiązek naliczania i ewidencjonowania odsetek od nieterminowych płatności (bez względu na ich wysokość) nie później niż na koniec każdego kwartału wynika z art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp oraz § 8 ust. 5 rozporządzenia MF, zaś obowiązek ich zapłaty (w przypadku opóźnienia w przekazaniu środków) wynikał wprost z postanowień § 4 ust. 5 porozumień zawartych z powiatami,

²⁶ tj. 7.764,00 zł (za VI 2009 r. i okres od III do XII (bez VII) 2010 r.), 2.244,60 zł za okres I-XII 2010 r., 2.403,20 zł za okres od V do XII 2008 r.,

²⁷ zgodnie art. 24 ust. 2 uor – księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty,

wg art. 26 ust. 1 pkt 3 uor – na ostatni dzień każdego roku obrotowego należy przeprowadzać rzetelną inwentaryzację należności i zobowiązań drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji ich realnej wartości.

**W związku z powyższymi nieprawidłowościami polecam:**

- IV.a) Zweryfikować stan należności ujętych na koncie 221, celem ujawnienia należności nierzeczywistych (przedawnionych).
- IV.b) Opracować i wdrożyć plan postępowania z zaległymi należnościami od osób fizycznych objętych usługami MOPR oraz gmin i powiatów w celu skutecznego ich egzekwowania i niedopuszczenia do przedawnienia.
- IV.c) W stosunku do dłużników wszczynać postępowania administracyjne w sprawie ustalenia wysokości należności za usługi opiekuńcze oraz terminu zwrotu i wydawać stosowne decyzje administracyjne.
- IV.d) Naliczać i ewidencjonować odsetki oraz dochodzić odsetek od wszelkich nieterminowych płatności
- IV.e) Egzekwować od organizacji, którym zlecono usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze postanowienia umowne dotyczące dochodów realizowanych za ich pośrednictwem – w tym w szczególności:
- bieżące sporządzanie dokumentacji odpłatności pobranych od osób objętych usługami opiekuńczymi (wraz z datami dokonanych wpłat),
 - kolejne transze dotacji przekazywać po uzupełnieniu braków w dokumentacji i dokonaniu wpłat pobranych odpłatności,
 - monitorować wysokość i terminowość przekazywanych przez organizacje odpłatności pobranych od osób objętych usługami opiekuńczymi, a po wygaśnięciu umów – dochodzić należności bezpośrednio od tych osób.
- IV.f) Rzetelnie przeprowadzać inwentaryzację w drodze weryfikacji wykazując rzeczywisty stan rozrachunków.

V. W zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków:

1. Stwierdzono przekroczenia planu finansowego przy czym podkreślić należy, że zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp *plan wydatków stanowi nieprzekraczalny limit*²⁸:
 - w dniu 23.10.2013 r. w rozdziale 85295 § 4300 o kwotę 338,34 zł poprzez zaciągnięcie zobowiązania²⁹ oraz o kwotę 319,80 zł poprzez dokonanie wydatku³⁰, którego zgodność z planem finansowym potwierdziła podpisem główna księgowa,
 - w dniu 30.12.2013 r. przekroczone plan finansowy wydatków w rozdziale 85219 § 4300 o kwotę 2.686,77 zł³¹,
 - wg danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S³² na 31.12.2013 r. przekroczone plan wydatków w 16 pozycjach w wysokości od 0,05 zł do 0,45 zł.
2. Do niewłaściwej podziałki klasyfikacji budż.³³ zakwalifikowano 2 wydatki (15.000 zł).

28 Stosownie do art. 46 ust. 1 ufp *jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków. Z kolei art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp wynika obowiązek dokonywania wydatków do wysokości ustalonej w planie finansowym.*

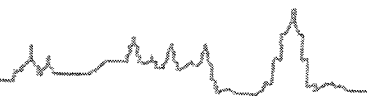
29 umowa o dzieło Nr 119/2013 zawarta przez ówczesnego dyrektora (przy kontrasygnacie głównego księgowego) na kwotę 5.000,00 zł – do dnia 22.10.2013 r. wydatki w tej klasyfikacji budżetowej wyniosły 25.338,34 zł, przy planie 30.000,00 zł (25.338,34 zł + 5.000,00 zł = 30.000,00 zł = 338,34 zł),

30 zapłata za fakturę 781/R/13 na kwotę 319,80 zł – zatwierdzona przez z-cę dyrektora,

31 do 29.12.2013 r. wydatki w tej klasyfikacji budżet. - 367.750,43 zł, a plan finansowy - 372.841,00 zł, zaś 30.12.2013 r. dokonano 10 wydatków na łączną kwotę 7.777,34 zł czym przekroczone plan wydatków o 2.686,77 zł (367.750,43 zł + 7.777,34 zł = 372.841,00 zł),

32 z wykonania planu wydatków za 2013 r. (w zakresie rozdziałów objętych kontrolą – 85204 i 85219),

33 do rozdz. 85219 „Ośrodki pomocy społecznej” § 4300 „Zakup usług pozostałych” – niezgodnie z rozporz. MF z 02.03.2010 r. w spr. szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagran. (jt. Dz.U.2010.207 ze zm.),



Celem tego zabiegu było uniknięcie przekroczenia planu wydatków³⁴. O zamierzonym działaniu przesądza pierwotna prawidłowa dekretna obydwo rachunków, którą przekreślono i wpisano inną klasyfikację oraz dokonano zapłaty za oba rachunki. Następnie po zwiększeniu planu finansowego we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej wydatki te odpowiednio prześięgowano, co skutkowało wykazywaniem w księgach rachunkowych (niezgodnie z art. 24 ust. 2 uor) nierzetelnych danych w okresie, w którym przeprowadzono ww. operacje.

3. Niejednolicie stosowano zasady dokonywania i dokumentowania kontroli merytorycznej dowodów finansowo-księgowych określone w instrukcji obiegu dowodów finansowo-księgowych³⁵. Wykaz czynności wymaganych w ramach kontroli merytorycznej faktur, rachunków ustalono w § 10 ust. 3 i 4 tej instrukcji. Tymczasem w ponad 30% objętych kontrolą 36 dokumentów księgowych stwierdzono nieautoryzowane (bo ograniczone jedynie do opisu) sprawdzenie dowodu pod względem merytorycznym, a w jednym przypadku (spośród pozostałych, zawierających zarówno opis jak i pieczęć z podpisem osoby dokonującej kontroli merytorycznej) sprawdzenie przez osobę nieupoważnioną.
4. Na „umowie koncertowej” (z dnia 14.06.2013 r. na kwotę 10.000,00 zł) brak było parafy głównej księgowej potwierdzającej, że zaciągnięte zobowiązanie ma pokrycie w planie finansowym, co było niezgodne z art. 54 ust. 3 pkt 3 ufp.
5. Nieskutecznie monitorowano terminy obiegu faktur i rachunków. Ponad 50% skontrolowanych dowodów księgowych nie opatrzone datą wpływu wbrew Instrukcji kancelaryjnej MOPR (§ 5 ust. 11)³⁶, a także stwierdzono 2-3 dniowe opóźnienia w regulowaniu zobowiązań – niezgodnie z zasadą z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.
6. W przepisach wewnętrznych nie wskazano sposobu oznaczania dowodów księgowych, a w praktyce nadawano różnym fakturom, rachunkom takie same wewnętrzne numery identyfikacyjne, co uniemożliwiało zachowanie zasady sprawdzalności ksiąg rachunkowych (vide art. 24 ust. 4 pkt 1 uor³⁷).

W powyższym zakresie polecam:

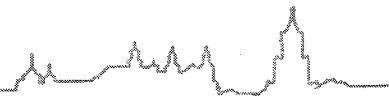
- V.a) Zaciągać zobowiązania i dokonywać wydatków wyłącznie do wysokości kwot ustalonych w zatwierdzonym planie finansowym.
- V.b) Wymagać od głównej księgowej:
 - przy zawieraniu umów (zaciągnięciu zobowiązań pieniężnych) potwierdzenia podpisem, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym MOPR,
 - rzetelnej analizy i weryfikacji dowodów księgowych z planem finansowym przed złożeniem podpisu informującego o zabezpieczeniu środków na dokonanie danej operacji.
- V.c) Na fakturach i rachunkach wpływających do MOPR zamieszczać datę wpływu.

³⁴ w rozdziale 85295 „Pozostała działalność” § 4300 „Zakup usług pozostałych”,

³⁵ wprowadzonej zarządzeniem nr 36/2013 z 14.05.2013 r. Dyrektora MOPR w sprawie instrukcji, określającej zasady i tryb sporządzania, obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych w MOPR,

³⁶ zarządzenie nr 84/2009 z 6.11.2009 r. Dyrektora MOPR w spr. wprowadzenia do stosowania w MOPR instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego,

³⁷ wg art. 24 ust. 4 pkt 1 uor udokumentowanie zapisów powinno pozwalać na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych,



- V.d) Zapewnić sprawny obieg dowodów księgowych pomiędzy poszczególnym komórkom organizacyjnym MOPR w celu terminowego dokonywania płatności.
- V.e) Każdemu dowodowi księgowemu nadawać indywidualny wewnętrzny numer identyfikacyjny w sposób ustalony w przepisach wewnętrznych.
- V.f) Zapłaty za dowody księgowe (faktury, rachunki) dokonywać wyłącznie na podstawie dokumentów sprawdzonych pod względem merytorycznym przez upoważnione osoby, podpisanych przez gł. księgową w zakresie zgodności z planem finansowym i zatwierdzonych przez dyrektora (osobę upoważnioną).
- V.g) Wydatków dokonywać z właściwych podziałek klasyfikacji budżetowej, zapewniając uprzednio środki finansowe na ich dokonanie.

VI. W zakresie funkcjonowania mechanizmów ochrony zasobów finansowych:

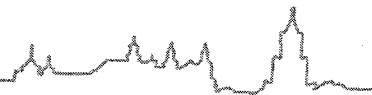
1. Pracownik Działu Finansowo-Księgowego (na czas nieobecności w pracy) udostępniał – za wiedzą głównej księgowej – innym pracownikom swoje uprawnienia (login oraz hasło) do wprowadzania przelewów bankowych (tzw. „przelewów masowych”³⁸). Wprawdzie płatności były dokonane na prawidłowe rachunki bankowe i we właściwych kwotach, niemniej jednak było to niedopuszczalne i świadczy o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej³⁹, *w szczególności o wadliwych mechanizmach kontroli operacji finansowych oraz ochrony zasobów (standard 13. i 14. kontroli zarządczej).*
2. Przelewy bankowe świadczeń dla osób uprawnionych dokonywane były przed zatwierdzeniem przez dyrektora list wypłat, a nawet przed potwierdzeniem podpisem głównej księgowej zgodności z planem finansowym. Podpisy te uzupełniano dopiero po dokonaniu przelewu. Stwierdzono również przypadki dokonywania kontroli tych list pod względem merytorycznym przez osobę, która sporządziła tę listę (dotyczy to też operacji kasowych). Taka praktyka jest nie do zaakceptowania, bowiem rodzi ryzyko nienależytej kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych i nie spełnia standardów kontroli zarządczej *w szczególności mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych (standard 14 lit. b, d).*
3. Nieprawidłowości w zakresie gospodarki kasowej w 5 z 9 skontrolowanych kas polegały na nieprzestrzeganiu przez osoby obsługujące kasy przepisów uor oraz *Instrukcji kasowej MOPR*⁴⁰, w szczególności dot. obowiązków kasjera (§ 13 pkt 2) oraz jego odpowiedzialności materialnej (§ 14 pkt 2 tej instrukcji) ponieważ:
 - wypłacano gotówkę na podstawie list niezatwierdzonych do wypłaty oraz niesprawdzonych pod względem formalnym i rachunkowym wbrew ww. standardom kontroli operacji finansowych oraz postanowieniom § 12 ust. 16 i 17 ww. instrukcji⁴¹,

38 przelewy wynagrodzeń pracowników MOPR w lipcu i sierpniu 2014 r. na łączną kwotę 1.910.077,24 zł

39 wprowadzonych Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84),

40 tj. Instrukcji określającej zasady gospodarki kasowej i ochrony wartości pieniężnych w MOPR, stanowiącej załącznik do zarządzenia wewnętrznego nr 38/2013 z 14.05.2013 r. Dyrektora MOPR w sprawie ustalenia zasad gospodarki kasowej i ochrony wartości pieniężnych w MOPR w Lublinie,

41 wg § 12 ust. 16 i 17: Źródłowe dowody kasowe stanowiące podstawę wydatkowania gotówki przed dokonaniem wypłaty winny być sprawdzone pod względem merytorycznym, zatwierdzone do wypłaty, podpisane przez głównego księgowego i kierownik jednostki oraz sprawdzone przez kasjera czy są właściwe podpisy osób sprawdzających i zatwierdzających dokument,



- na listach wypłat nie wpisywano daty wypłaty gotówki, wymaganej przepisem art. 21 ust. 1 pkt 4 uor, a w konsekwencji – niezgodnie ze stanem faktycznym – ewidencjonowano w jednym dniu łączną kwotę wypłaty z kilku dni;
 - niebieżąc, dopiero po kilku dniach, ujmowano w raportach kasowych wpłaty i wypłaty gotówkowe – niezgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 3 uor i § 12 ust. 24 instrukcji;
 - stwierdzono też przypadki niechronologicznego – wbrew art. 24 ust. 4 pkt 2 uor – ujmowania operacji gotówkowych w raporcie kasowym;
 - nie przestrzegano ustalonego zapasu gotówki tzw. „pogotowia kasowego” (25.000 zł) oraz dokonywano planowych wydatków z „pogotowia kasowego”, które ze swej istoty powinno być zabezpieczeniem na nieprzewidziane wydatki jednostki;
 - stwierdzono przypadek niezgodności stanu gotówki w kasie ze stanem ewidencyjnym w wyniku ujęcia w raporcie kasowym wypłaty, której nie dokonano, czym naruszono zasadę rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych określoną w art. 24 ust. 2 uor.
4. Jednemu pracownikowi prowadzącemu kasę nie powierzono odpowiedzialności materialnej za gotówkę i inne wartości pieniężne, co nie zapewnia należytej ochrony zasobów finansowych, wymaganej standardem nr 13 oraz uniemożliwia przypisanie odpowiedzialności za ewentualną szkodę z art. 124 § 1 Kodeksu pracy⁴².

W związku z powyższymi nieprawidłowościami polecam:

- VI.a) Bezwzględnie przestrzegać zasady korzystania wyłącznie przez upoważnione osoby nadanych uprawnień do dokonywania operacji na rachunkach bankowych MOPR.
- VI.b) Niezwłocznie powierzyć w formie pisemnej osobie prowadzącej kasę odpowiedzialność materialną za powierzoną gotówkę.
- VI.c) W zakresie gospodarki kasowej egzekwować:
 - dokonywanie wypłat gotówki wyłącznie na podstawie list sprawdzonych pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym przez inne osoby niż sporządzająca listę i zatwierdzonych do wypłaty przez dyrektora (os. upoważn).
 - prowadzenie raportów kasowych chronologicznie i na bieżąco, ujmując w nich wpłaty i wypłaty gotówkowe w tym samym dniu, w którym zostały dokonane i ze wskazaniem daty dokonania tych operacji,
 - obowiązek posiadania ustalonego „pogotowia kasowego” lub dostosowanie przepisów wewnętrznych w tym zakresie do faktycznych potrzeb MOPR z uwzględnieniem zasady niedokonywania planowych wydatków z „pogotowia”.

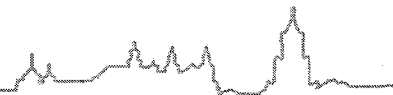
VII. W zakresie sprawozdawczości:

1. Dokonywano zapisów na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” bez jednoczesnego ujęcia niektórych operacji dotyczących zrealizowanych wydatków w ewidencji analitycznej do tego konta, prowadzonej według podziałek klasyfikacji budżetowej. Naruszało to zasady prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 130, określone w zał. nr 3 do rozporządzenia MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości⁴³ (w związku z art. 16 ust. 1 uor), a także zakładowego planu kont MOPR⁴⁴.

⁴² ustawa z dnia 26.06.1974 r. Kodeks pracy (j.t. Dz.U.1998.21.94 z późn. zm.),

⁴³ rozporządzenie MF z 05.07.2010 r. - vide przypis 15,

⁴⁴ załącznik nr 2 do zarządzenia wewnętrznego nr 27/2012 Dyrektora MOPR z 12.04.2012 r.,



2. Niezgodnie z dyspozycją § 9 ust. 2 rozporządzenia MF w spr. sprawozdawczości budżetowej⁴⁵ oraz § 8 ust. 2 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jst. (zał. nr 39 do rozporządzenia) sporządzono sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2013 r. Ujęto w nim kwoty wydatków „wykonanych” inne niż w ewidencji analitycznej do rachunku bieżącego. Rozbieżności wystąpiły w 13 paragrafach dwóch rozdziałów klasyfikacji budżetowej i wynosiły od 139,80 zł do 831.075,10 zł.
Wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej wskazuje na naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 ust. 2 uondfp.
3. Na przykładzie sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków na dzień 30.09.2013 r. stwierdzono niewykazanie danych o zobowiązaniach wobec kontrahentów⁴⁶ na kwotę 92.622,00 zł. W księgach rachunkowych MOPR ewidencjonowano bowiem zobowiązania wobec kontrahentów w dniu zapłaty (tj. w następnym okresie sprawozdawczym) zamiast – zgodnie art. 20 ust. 1 uor – w dniu ich powstania. Oznacza to, że pomimo zgodności ksiąg i sprawozdań w tym zakresie, księgi rachunkowe były nierzetelne w rozumieniu art. 24 ust. 2 uor, a sprawozdania nie odzwierciedlały stanu faktycznego, ponieważ nie wykazano w nich wszystkich bezspornych zobowiązań niespłaconych do końca okresu sprawozdawczego. Było to niezgodne z § 8 ust. 2 pkt 4 wcześniej powołanej Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych (zał. nr 39 do rozporządzenia)⁴⁷.

Wobec powyższego polecam:

- VII.a) Ewidencjonować zobowiązania w dniu ich powstania, mając na uwadze rzetelne przedstawienie sytuacji finansowej MOPR w księgach rachunkowych i sprawozdaniach.
- VII.b) Zapisów na koncie 130 dokonywać z jednoczesnym ujęciem operacji w ewidencji analitycznej do tego konta (wg podziałek klasyfikacji budżetowej).
- VII.c) W sprawozdaniach budżetowych Rb-28S wykazywać wydatki wykonane wyłącznie na podstawie ewidencji analitycznej do rachunku bieżącego.

VIII. W zakresie inwentaryzacji aktywów i pasywów:

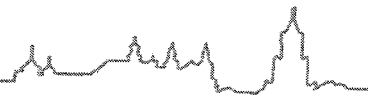
1. Nie przeprowadzono inwentaryzacji należności (kwota 1.182,30 zł – wg stanu na 31.12.2013 r. zaewidencjonowana na koncie 221-24 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”) drogą potwierdzenia salda od Powiatu Lubelskiego – PCPR, (prowadzącego księgi rachunkowe), stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 2 uor.
2. Ośmiu kont⁴⁸ nie objęto inwentaryzacją na 31.12.2013 r. – metodą weryfikacji sald.

⁴⁵ rozporządzenie MF z 03.02.2010 r. w spr. sprawozdawczości budżetowej (Dz.U.2010.20.103) Obecnie regulacje w tym zakresie zawarto w § 9 ust. 2 pkt 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia MF z 16.01.2014 r. (Dz.U.2014.119) w sprawie sprawozdawczości budżetowej,

⁴⁶ podlegających ewidencji na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, wynikających z posiadanych faktur, które wpłynęły do MOPR we wrześniu 2013 r.,

⁴⁷ obecnie § 9 ust. 2 rozporządzenia MF z 16.01.2014 r. oraz § 9 ust. 2 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych (...) - załącznik nr 39 do tego rozporządzenia,

⁴⁸ 011 Środki trwałe, 013 Pozostałe środki trwałe, 071-1 Umorzenie środków trwałych, 072 Umorzenie pozostałych środków trwałych, 222 Rozliczenie dochodów budżetowych, 223 Rozliczenie wydatków budżetowych, 290 Odpisy aktualizujące należności oraz 860 Wynik finansowy,



Obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji wszystkich aktywów i pasywów na ostatni dzień każdego roku obrotowego drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników wynikał wprost z art. 26 ust. 1 pkt 3 uor. W ustawie nie przewidziano wyłączeń w tym zakresie. *Podkreślić należy, że przeprowadzenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami uor podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z mocy art. 18 ust. 1 uondfp.*

3. Inwentaryzację środków pieniężnych w kasach oraz druków ścisłego zarachowania udokumentowano protokołami zamiast arkuszami spisu z natury, co było niezgodne z przepisem § 29 ust. 7 i ust. 10 ustalonej w MOPR instrukcji inwentaryzacyjnej⁴⁹.

W odniesieniu do powyższego polecam:

- VIII.a) Przeprowadzać pełną i rzetelną inwentaryzację metodą potwierdzenia i weryfikacji sald, zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, a inwentaryzację gotówki w kasie dokumentować zgodnie z wewnętrzną instrukcją inwentaryzacyjną.

IX. W zakresie gospodarowania składnikami majątku stwierdzono istotne nieprawidłowości, świadczące o nienależytej dbałości o majątek Ośrodka:

1. Niezgodność ewidencji syntetycznej z ewidencją analityczną prowadzoną do konta 013 „Pozostałe środki trwałe” za poszczególne okresy sprawozdawcze⁵⁰, w wyniku:
 - ujmowania w księgach inwentarzowych środków trwałych w momencie zakupu (na podstawie faktur), zaś w ewidencji syntetycznej do konta 013 na podstawie zbiorczych zestawień za dowolne okresy rozliczeniowe (nawet kilku miesięcy),
 - błędów i pomyłek w wyniku przepisywania w 2013 r. ksiąg inwentarzowych (nie ujęto niektórych składników majątku, ujęto je w innej wartości lub przeniesiono (telewizory i kino domowe) z ewidencji ilościowej do ilościowo-wartościowej). Było to niezgodne z przepisami art. 16 ust. 1 i art. 20 ust. 1 uor w związku z § 18 ust. 2 rozporząd. MF w spr. szczególnych zasad rachunkowości z 05.07.2010 r.
2. Nieprawidłowości przy prowadzeniu ksiąg inwentarzowych:
 - niewskazywanie (w większości przypadków) cech charakterystycznych⁵¹ oraz lokalizacji składników majątku⁵², co znacznie utrudniało ich identyfikację i zlokalizowanie, zwłaszcza, że składniki te znajdowały się w 35 miejscach na terenie miasta,
 - przypadki dokonywania zapisów w sposób niechronologiczny, niezgodnie z przepisem art. 24 ust. 4 pkt 2 uor.,
 - ujęcie w księdze inwentarzowej (ewidencji analitycznej do konta 011) środków trwałych niespełniających kryteriów określonych w polityce rachunkowości, (tj. o wartości poniżej 3.500 zł) oraz niebędących środkami trwałymi⁵³, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 uor.

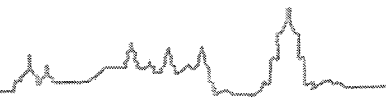
49 tj. w „Instrukcji, określającej sposób i tryb przeprowadzania inwentaryzacji w MOPR w Lublinie” zw. „instrukcją inwentaryzacyjną”, wprowadzoną zarządzeniem wewnętrznym nr 37/2013 z 14.05.2013 r. Dyrektora MOPR w sprawie ustalenia trybu przeprowadzania inwentaryzacji w MOPR w Lublinie,

50 według stanu na dzień: 01.01.2013 r. o 1.073,37 zł, na 31.01.2013 r. o 48.979,27 zł, na 30.04.2013 r. o 1.042,37 zł, na 30.09.2013 r. o 19.204,72 zł,

51 tj. nazwy producenta, typu, modelu, nr fabrycznych, jak też urządzeń wchodzących w skład np. zestawu komputerowego – zamieszczając informację, że skład i nr znajdują się na dowodzie OT,

52 np. konkretnego pomieszczenia, nr pokoju, a wpisywano ogólnie „Grodzka” lub skrót danej Filii itp.,

53 np. monitory - pozostałość po zestawach komputerow. częściowo zlikwidowanych lub niewchodzące w skład tych zestawów urządzenia peryferyjne (drukarki czy skanery – o wartości kilkuset zł),



3. Zastosowanie błędnych stawek amortyzacyjnych, wskutek czego w latach 2009-2013 naliczono umorzenie 3 kserokopiarek dla których zastosowano stawkę amortyzacyjną 20% zamiast 14% (według ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁵⁴ oraz pkt 5 polityki rachunkowości).
4. W trakcie przeprowadzonych przez kontrolujących oględzin składników majątku stwierdzono niewystarczające ich zabezpieczenie skutkujące:
 - licznymi rozbieżnościami pomiędzy faktyczną i ujętą w ewidencji lokalizacją składników majątku w wyniku ich przenoszenia (np. pomiędzy Filiami) bez jednoczesnego odzwierciedlenia tych zmian w księgach inwentarzowych,
 - przypadkach znakowania składników majątku w sposób uniemożliwiający jednoznaczne powiązanie danego składnika z odpowiednim znakiem⁵⁵,
 - braku w MOPR aparatu fotograficznego z ul. Grodzkiej 7 zakupionego 23.06.2010 r. za kwotę 690,10 zł, przekazanego do użytkowania pracownikowi (do czasu zakończenia kontroli aparatu nie okazano).
5. Komisja Kasacyjna nie sporządziła dokumentów wymaganych § 4 ust. 4 i 6 zarządzenia w sprawie kasacji⁵⁶, które zatwierdzone przez dyrektora wg § 4 ust. 8 stanowią podstawę wyksięgowania „pozostałych środków trwałych” z ewidencji, tj.:
 - protokołów kasacyjnych z likwidacji składników majątku (komputerów⁵⁷, drukarek, kserokopiarek, a jedynie dowody LT „Likwidacja środka trwałego”,
 - końcowych protokołów pokasacyjnych (na dowodzie LT lub w protokole kasacyjnym zawarto jedynie informację o sposobie fizycznej likwidacji).

W nawiązaniu do powyższych nieprawidłowości polecam:

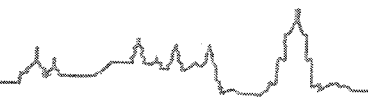
- IX.a) W księgach inwentarzowych dokonywać chronologicznych, kompletnych zapisów zgodnie z przyjętymi do stosowania wzorami księgi i ustanowić mechanizmy kontroli nad wykonywaniem obowiązków przez pracowników odpowiedzialnych za ewidencję i ochronę składników majątku.
- IX.b) Zapewnić zgodność ewidencji syntetycznej z ewidencją analityczną do konta 013 „pozostałe środki trwałe”, uwzględniając iż okresem sprawozdawczym jest miesiąc.
- IX.c) Wyksięgować z ewidencji środków trwałych składniki majątku niespełniające kryteriów określonych w przepisach wewnętrznych oraz definicji środka trwałego.
- IX.d) Oznakować poszczególne składniki majątku w sposób umożliwiający jednoznaczne ich powiązanie z ewidencją księgową.
- IX.e) Egzekwować od komisji likwidacyjnej sporządzanie z likwidacji składników majątku dokumentów określonych w przepisach wewnętrznych
- IX.f) Od 2015 r. prawidłowo naliczać umorzenie kserokopiarek.
- IX.g) Wymagać od pracowników przestrzegania zasad gospodarowania powierzonymi im składnikami majątku MOPR oraz wyegzekwować od osoby odpowiedzialnej zwrot równowartości brakującego aparatu fotograficznego.

⁵⁴ wg zał. nr 1 do ustawy z 15.02.1992 o podatku dochodowym od osób prawnych (j.t. Dz.U.2000.54.654 ze zm.) dla celów amortyzacji, dla całego rodzaju 803, w tym dla „Maszyn do powielania dokumentacji, kopiowania opracowań, korespondencji” stawka amortyzacyjna – 14%,

⁵⁵ np. do szafy serwerowej, w której były różne sprzęty przyklejono 5 różnych oznaczeń ewidencyjnych,

⁵⁶ zarządzenie Dyrektora MOPR nr 60/2005 z 29.09.2005 r. w sprawie przeprowadzania kasacji składników majątku w MOPR (obowiązującego do 15 maja 2013 r., obecnie identyczny zapis zawarto zarząd. nr 43/2013 z 16.05.2013 r. w spr. przeprowadzania kasacji składników majątku w MOPR),

⁵⁷ zaewidencjonowanych jako pozostałe środki trwałe,



X. W zakresie realizacji polityki płacowo-kadrowej:

1. W grudniu 2013 r. wypłacono 46 osobom nagrody w łącznej kwocie 34.200 zł. Część z nich ówczesny dyrektor przyznał niezgodnie z postanowieniami *ustawy o pracownikach samorządowych*⁵⁸, a także regulaminem wynagradzania, tj.:

- 15 osobom z uzasadnieniem pracą w godzinach nadliczbowych;
- 24 osobom z Działu Finansowo-Księgowego za szczególne zaangażowanie przy pracach zamknięcia 2013 r. i rekompensatę za godziny nadliczbowe.

Przesłanki do przyznania nagrody są wyraźnie ograniczone przepisami art. 36 ust. 6 ww. ustawy do szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej oraz postanowieniami § 8 ust. 1 i 2 regulaminu wynagradzania⁵⁹. W ocenie AK szczególne zaangażowanie w prace przy zamknięciu roku nie uzasadnia przyznania nagrody, ponieważ czynności te powtarzane są co roku i należą do typowych obowiązków wykonywanych przez ww. komórkę organizacyjną. Natomiast za pracę w godzinach ponad obowiązujące pracownika normy czasu pracy przysługuje odrębne wynagrodzenie z mocy § 5 ust. 2 pkt 5 regulaminu wynagradzania na zasadach określonych w Kodeksie pracy⁶⁰ (art. 151 § 1 i art. 151¹ § 1).

2. Były dyrektor MOPR przyznał też pracownikom nagrody z okazji „Dnia pracownika socjalnego” (na łączną kwotę 787.050 zł), na podstawie kryteriów innych niż określone w § 8 ust. 1 i 2 regulaminu wynagradzania. Zostały one uzgodnione z działającymi w MOPR związkami zawodowymi i zastosowane przez dyrektora, ale w istocie dotyczyły wypełniania podstawowych obowiązków pracowniczych. W ustaleniach ze związkami zawodowymi dopuszczono bowiem możliwość przyznawania nagród m.in. za: sumienne wykonywanie obowiązków, przestrzeganie dyscypliny pracy, gotowość do podejmowania działań i na dodatek określono tylko 2 poziomy ich spełniania: „dobry” – pracownik stale spełnia większość kryteriów i „bardzo dobry” - pracownik spełniał wszystkie kryteria w sposób często przewyższający oczekiwania. Oznacza to przyznawanie nagród nie za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej (w myśl art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych), ale za sam fakt bycia pracownikiem MOPR (warunek 6 miesięcy stażu pracy w MOPR – czego nie przewidywał jednak regulamin wynagradzania).

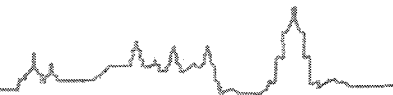
3. Zasady przyznawania dodatków specjalnych w MOPR, zostały ustalone w sposób pozwalający na przyznawanie ich w dowolnej wysokości i na dowolnie długi okres – pomimo, że w myśl art. 36 ust. 5 ww. ustawy dodatek specjalny może być przyznany w związku z okresowym zwiększeniem obowiązków służbowych. W § 11 regulaminu wynagradzania wskazano, że dodatek przyznaje się w kwocie nieprzekraczającej 40% wynagrodzenia, na okres nie dłuższy niż rok ale w uzasadnionych przypadkach mogą to być kwoty wyższe i na czas nieokreślony. Takie rozszerzenie przepisu art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych było nieuprawnione.

⁵⁸ ustawa z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (jt. Dz.U.2012.1202),

⁵⁹ *Regulamin wynagradzania* - załącznik do zarządzenia nr 48/2009 z 16.06.2009 r. Dyrektora MOPR w spr. *ustalenia regulaminu wynagradzania pracowników MOPR w Lublinie* (obow. od 01.07.2009 r.)

Zgodnie z § 8 ust. 1 i 2 ww. regulaminu nagrody uznaniowe mogą być przyznane za: szczególne osiągnięcia w pracy; wykonywanie **dodatkowych zadań poza zakresem obowiązków**, za które pracownik nie otrzymuje dodatku specjalnego; inicjatywę i samodzielność w stosowaniu rozwiązań usprawniających realizację powierzonych zadań; systematyczne i efektywne podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz wzorowe wypełnianie obowiązków służbowych.

⁶⁰ ustawa z dnia 26.06.1974 r. Kodeks pracy (jt. Dz.U. 1998.21.94 ze zm).



Od 01.01.2014 r. ówczesny dyrektor MOPR przyznał 12 osobom dodatki specjalne, w tym dwóm osobom na czas nieokreślony oraz w związku z okolicznościami niespełniającymi wymogów określonych w ww. art. 36 ust. 5 ustawy, tj. należącymi do zadań regulaminowych (np. koordynowanie, monitorowanie i nadzorowanie zadań komórki organizacyjnej), za hipotetyczną „możliwość konsultacji”, wdrożenie systemu informatycznego funkcjonującego w MOPR już od 2008 r.

4. Ponadto były dyrektor w porozumieniu ze związkami zawodowymi ustalił, że osobom uprawnionym do korzystania ze środków ZFŚS, będą przyznawane karty podarunkowe jako forma bezzwrotnej pomocy pieniężnej. Na tej podstawie przyznał karty podarunkowe 545 osobom na łączną kwotę 107.850,00 zł, w tym nawet 9 osobom, które nie wniosowały o to świadczenie. Tymczasem zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 2 obowiązującego w MOPR regulaminu ZFŚS⁶¹ ze środków funduszu można przyznawać bezzwrotną pomoc finansową jedynie w formie zapomóg losowych lub socjalnych, a w myśl § 10 ust. 1 ww. regulaminu wnioski osoby uprawnionej jest warunkiem przyznania świadczenia ze środków funduszu.

W związku z powyższymi uwagami należy:

- X.a) Dostosować zasady przyznawania dodatków specjalnych do wymogów ustawy o pracownikach samorządowych oraz przyznawać je ściśle według tych zasad.
X.b) Nagrody przyznawać zgodnie z kryteriami ustalonymi w regulaminie wynagradzania, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, zaś za pracę w godzinach nadliczbowych wypłacać wynagrodzenie zgodnie z Kodeksem pracy.
X.c) Przyznawać świadczenia z ZFŚS wyłącznie na działalność socjalną wymienioną w ustawie o ZFŚS na zasadach i według kryteriów ustalonych w regulaminie funduszu.

Przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości należy upatrywać w:

- niewystarczającej znajomości przepisów (w szczególności z zakresu kontroli zarządczej, rachunkowości, windykacji należności), w tym ustanowionych w MOPR uregulowań wewnętrznych, nieprzestrzeganie ich lub niewłaściwą interpretacją,
- wadliwie funkcjonującym obiegu i kontroli dowodów finansowo-księg. oraz braku współpracy i sprawnego przepływu informacji między komórkami organizac. MOPR,
- niewystarczającym nadzorze kadry kierowniczej nad wykonywaniem obowiązków przez pracowników skutkującym brakiem mechanizmów korygowania na bieżąco błędów i pomyłek.

Poza zaleceniami wymienionymi w niniejszym wystąpieniu rekomenduję:

1. W procesie zarządzania ryzykiem uwzględnić wyniki niniejszej kontroli w szczególności poprzez wprowadzenie stosownych mechanizmów kontroli.
2. W celu zapobiegania podwójnego finansowania tych samych wydatków z budżetu miasta wymieniać cyklicznie informacje z Urzędem Miasta Lublin (w szczególności z Wydziałem Zdrowia i Spraw Społecznych, Wydziałem Sportu i Turystyki, Wydziałem Kultury) o udzielonych dotacjach dla organizacji pozarządowych.

Proszę w ciągu 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 kontroli⁶².

61 Regulamin ZFŚS – zał. nr 1 do zarządzenia nr 35/2009 dyrektora MOPR z dnia 08.05.2009 r. w sprawie Regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w MOPR (z późn. zmianami),
62 <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>

mgr inż. Anna Morow
Dyrektor
Wydziału Audytu i Kontroli