



Urząd Miasta Lublin



ISO 9001:2008
FS 583555

Wydział Audytu i Kontroli

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.1711.20.2014

Lublin, dnia 7 stycznia 2015 r.

Pan Jan Twardowski
Dyrektor
Zespołu Pieśni i Tańca „Lublin”
im. Wandy Kaniorowej
ul. 1 Armii Wojska Polskiego 3,
20 078 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ pracownicy Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) – inspektorzy Tomasz Pałysewicz i Grzegorz Tymecki przeprowadzili w kierowanym przez Pana Zespole Pieśni i Tańca „Lublin” im. Wandy Kaniorowej (dalej: „ZPiT” lub „Zespół”) kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej w 2013 r. Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w podpisanym przez Pana protokole kontroli. Zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne, zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowania.

W toku kontroli szczegółowym badaniem objęto:

- 1) uregulowania organizacyjne w zakresie: systemu kontroli zarządczej, polityki rachunkowości, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (dalej: „ZFŚS”), przetwarzania danych osobowych i udostępniania informacji publicznej;
- 2) realizację dochodów w łącznej kwocie 119.735,50 zł² obejmującej:
 - a) wpłaty członków ZPiT na wyjazd do Chin w kwocie 105.400,00 zł,
 - b) opłaty za naukę tańca w kwocie 2.995,50 zł,
 - c) dochody z tytułu organizacji koncertów w kwocie 11.340,00 zł;
- 3) dokonywanie wydatków w łącznej kwocie 441.821,19 zł³, tj.:
 - a) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań fin. i dokonywania wydatków na⁴:
 - wynagrodzenia pracowników z tytułu umów cywilnoprawnych – pod kątem pokrywania się przedmiotu z zakresem obowiązków w umowie o pracę⁵,
 - wynagrodzenia osobowe – pod kątem zgodności z umową o pracę oraz zasadności wypłaty wynagrodzeń dodatkowych⁶,
 - wynagrodzenia z tytułu umów cywilnoprawnych – pod kątem prawidłowości zawarcia umów, wypłaty wynagrodzenia oraz realizacji przedmiotu umowy⁷,

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 Tj. 29 % kwoty 410.119,64 zł będącą sumą przychodów z prowadzonej działalności w 2013 r.;

3 Tj. 20% kwoty 2.222,68 zł będącą sumą wszystkich wydatków w 2013 r.;

4 Wydatki w kwocie 311.635,82 zł;

5 5 umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami w 2013 r. o łącznej wartości 7.400,00 zł;

6 Próba: wypłata 5 z 29 (17%) wynagrodzeń dodatkowych w kwocie 7.212,00 zł dla 5 pracowników;

7 Próba: 10% zawartych umów, tj. 7 umów o łącznej wartości 14.840,00 zł;

- inne usługi⁸ w zakresie celowości, efektywności, zgodności z obowiązującymi przepisami prawa i uregulowaniami wewnętrznymi;
 - b) zgodność z ustawą Prawo zamówień publicznych⁹ (dalej: „Pzp”) zakup biletów lotniczych do Chin w kwocie 118.085,37 zł w trybie przetargu nieograniczonego;
 - c) prawidłowość gospodarowania środkami ZFŚS¹⁰;
- 4) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych¹¹;
 - 5) sprawozdania za 2013 (w tym bilans oraz Rb-N i Rb-Z za IV kw.);
 - 6) inwentaryzację aktywów i pasywów w 2013 r.;
 - 7) gospodarowanie składnikami majątku w zakresie uregulowań wewnętrznych, ewidencjonowania i ochrony oraz umarzania.

Wyniki kontroli pozwalają na pozytywną, choć z uwagami ocenę prowadzenia gospodarki finansowej w kierowanej przez Pana jednostce. Uwagi dotyczą przede wszystkim gospodarowania środkami ZFŚS oraz braku systemu ochrony danych osobowych, jak również stosowania ustawy Pzp.

Szczegółowe ustalenia kontroli wykazały, że:

- 1) Nie wprowadził Pan dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych osobowych oraz środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych osobowych przed udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zmianą, utratą lub zniszczeniem. Ponadto nie wyznaczył Pan administratora bezpieczeństwa informacji oraz nie prowadził ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych. Opracowanie tej dokumentacji zlecił Pan firmie zewnętrznej z terminem wdrożenia dopiero w październiku 2014 r.
Obowiązki w ww. zakresie wynikały z przepisów art. 36 ust. 1 i art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych¹² oraz § 3 ust. 1 rozp. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych...¹³.
- 2) Nie udostępnił Pan w BIP wymaganych informacji:
 - a) dotyczących statusu prawnego i majątku, którym dysponuje Zespół oraz prowadzonych rejestrów i ewidencji, a także zasad udostępniania danych w nich zawartych oraz dokumentacji kontroli, co było niezgodne z przepisem art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁴;
 - b) własnych oświadczeń majątkowych;
Przepis art. 24 h ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁵ stanowi, że kierownik jednostki organizacyjnej gminy jest obowiązany do złożenia oświadczenia

8 Próba: 12,6% wszystkich wydatków w kwocie 282.183,82 zł;

9 Ustawa z dnia 29.01.2004 r. (Dz.U. z 2010 r. nr 113 poz 759 jt.);

10 Próba: wydatki w kwocie 12.100,00 zł (tj. 43%): bony towarowe (9.600,00 zł) i zapomogi (2.500,00 zł);

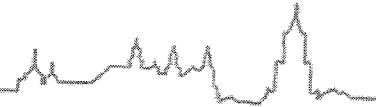
11 Próba: 129 przelewy, tj: wszystkie 71 przelewy w 2013 r. na rachunki bankowe oraz nazwiska osób upoważnionych do przygotowywania i akceptowania przelewów oraz wszystkie 58 przelewów z rachunków ZPiT we wrześniu 2013 r.;

12 Ustawa z dnia 29.08.1997 r. (Dz. U.2002.101.926 j.t. ze zm.);

13 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29.04.2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych (Dz.U.2004.100.1024);

14 Ustawa z 06.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2001.112.1198 ze zm.);

15 Ustawa z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2013.594 j.t. ze zm.);



o swoim stanie majątkowym, które zgodnie z art. 24i ust. 1 ustawy jest jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania oraz miejscu położenia nieruchomości. Natomiast zgodnie z art. 24i ust. 3 ww. ustawy, jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w BIP.

- 3) W sprawozdaniach Rb-N nie były wykazywane należności wymagalne z tytułu braku wpłat za uczestnictwo w zajęciach nauki tańca, które wynikały z prowadzonej ewidencji (zestawienia listy obecności oraz elektroniczne zestawienie wpłat).

Zgodnie z § 2 ust. 2 i § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 04.03.2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁶, sprawozdania jednostkowe Rb-N sporządza się na podstawie ewidencji księgowej lub innych wiarygodnych dokumentów poświadczających istnienie należności.

- 4) Treść umowy zawartej z wykonawcą wybranym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę 39 biletów lotniczych na trasie Polska – Chiny była niezgodna¹⁷ z zatwierdzonym przez Pana wzorem umowy stanowiącym załącznik nr 7 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: siwz). Konsekwencją wprowadzenia do umowy niedozwolonych zmian było podwyższenie – w drodze podpisanego przez Pana aneksu – ceny jednostkowej za bilet z 2.890,00 zł na 3.027,83 zł, co spowodowało zwiększenie wynagrodzenia z 112.710,00 zł na 118.085,37 zł (tj. o 5.375,37 zł).

Powyższe było niezgodne z przepisami art. 144 ust. 1 i 2 Pzp, a na podstawie art. 140 ust. 3 Pzp umowa podlega unieważnieniu w części wykraczającej poza określenie przedmiotu zamówienia zawarte w siwz.

Wydział AK zwraca uwagę, że dokonywanie nieuprawnionych istotnych zmian w treści umowy dotyczących w szczególności kryteriów, na podstawie których wybrano wykonawcę (cena) wypełnia przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określoną w art. 17 ust 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁸. Biorąc pod uwagę, że przy zakupie ww. biletów nie zachodziła konieczność ogłaszania przetargu, bowiem zaangażowane środki publiczne na realizację tego zamówienia wyniosły 12.785,37 zł (tj. poniżej ówczesnego oraz aktualnego, podwyższonego progu, od którego istnieje obowiązek stosowania Pzp) zaś pozostałe środki pochodziły z wpłat indywidualnych członków Zespołu, Wydział AK odstępuje od zawiadamiania rzeczownika dyscypliny finansów publicznych w tej sprawie.

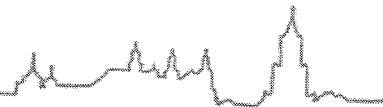
- 5) Na wszystkich siedmiu skontrolowanych umowach cywilnoprawnych główny księgowy – wbrew przepisom art. art 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych¹⁹ – nie potwierdził podpisem przeprowadzenia wstępnej kontroli, oznaczającej m.in., że ZPiT posiada w planie finansowym środki na realizację zaciągniętych zobowiązań.

¹⁶ Dz. U.2010.43.247;

¹⁷ Różnice w essentialia negotii pierwotnej umowy dotyczyły: zmiany daty lotów; wprowadzenia zapisu, że cena może ulec zmianie ze względu na wysokość opłat lotniskowych na dzień wystawienia biletów pomimo tego, że wzór umowy nie przewidywał waloryzacji ceny biletów; zmiany warunków anulacji grupy; wprowadzenia depozytu w wys. 42.900,00 zł; zmiany sposobu zapłaty; wykreśleniu zapisów o karze dla wykonawcy w przypadku niewykonania umowy w wys. 50% uzgodnionej ceny biletów;

¹⁸ Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.2013.168 j.t.);

¹⁹ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2013.885 ze zm.);



6) W odniesieniu do ZFŚS stwierdzono, że:

a) W obowiązującym od 1 listopada 2006 r. w ZPiT regulaminie ZFŚS:

- nie określono kryteriów uwzględniających sytuację życiową oraz rodzinną osób uprawnionych do korzystania z funduszu, do czego zobowiązywały postanowienia art. 8 ust. 1 ustawy o ZFŚS,
- nie określono kryteriów oraz zasad otrzymania zapomóg, a opisane ogólne zasady dotyczące wszystkich świadczeń nie były kompletne, gdyż nie obejmowały takich informacji jak np. kwoty możliwych dofinansowań,
- w katalogu osób uprawnionych do korzystania ze środków funduszu nie wymieniono emerytów i rencistów – byłych pracowników pomimo, że takie prawo przysługuje im na mocy art. 2 pkt 5 ustawy o ZFŚS

b) środki w kwocie 10.106,30 zł były wydatkowane niezgodnie z ustawą o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych²⁰ (dalej: „ustawa o ZFŚS”), ponieważ zostały przeznaczone na zakup bonów towarowych (9.600,00 zł) i paczek świątecznych (506,30 zł), które nie mieściły się w ustawowym katalogu świadczeń socjalnych, określonym w art. 2 pkt 1 tej ustawy. Ponadto przyznając pracownikom bony nie przestrzegał Pan postanowień regulaminu tego funduszu, gdyż:

- pracownicy otrzymali je pomimo, że nie złożyli stosownych wniosków oraz oświadczeń o dochodzie na osobę w rodzinie, co było niezgodne z postanowieniami § 5 ust. 1 ww. regulaminu,
- decyzję o ich przyznaniu podjął Pan bez udziału przedstawiciela pracowników ZPiT, wbrew postanowieniom § 15 ust. 1 regulaminu.

7) W przepisach wewnętrznych nie określono zasad przeprowadzania inwentaryzacji metodą potwierdzenia i weryfikacji sald. Regulacje w tym zakresie zostały wprowadzone dopiero w trakcie kontroli²¹.

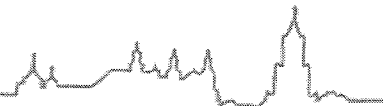
Ponadto w kontekście zawartych przez Pana 5 umów cywilnoprawnych, których przedmiot można było powiązać z zakresami obowiązków pracowników, Wydział AK zwraca uwagę, że zgodnie z przyjętą linią orzecznictwa SN, zatrudnianie pracowników poza normalnym czasem pracy na podstawie umów cywilnoprawnych przy pracach tego samego rodzaju, co objęte stosunkiem pracy, stanowi obejście przepisów o czasie pracy w godzinach nadliczbowych oraz przepisów dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne. Wobec tego, świadczenie tej samej rodzajowo pracy co określona w umowie o pracę poza normalnym czasem pracy na podstawie umów cywilnoprawnych jest kontynuowaniem stosunku pracy w godzinach nadliczbowych²².

Przyczynami opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości były braki w uregulowaniach wewnętrznych oraz nieprzestrzeganie wskazanych przepisów ustaw: o rachunkowości, o finansach publicznych, o ZFŚS, Pzp oraz o ochronie danych osobowych. Odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych ponosi Pan jako dyrektor ZPiT z mocy art. 53 ust. 1 i 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

²⁰ Ustawa z dnia 04.03.1994 r. o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych (Dz.U.2012.592 j.t.);

²¹ Zarządzenie nr 4/2014 z 29 lipca 2014 r. w sprawie wprowadzenia aneksów do Instrukcji Obiegu i kontroli dokumentów oraz instrukcji inwentaryzacyjnej w ZPiT Lublin;

²² orzeczenia: wyrok SN z 30.06.2000 r. II UKN 523/99, OSNP 2002, Nr 1, poz. 22, wyrok SA w Gdańsku z 21.10.1994 r., III Aur 865/94, Pr. Pracy 1995, Nr 2, s. 40, wyrok SN z 12.04.1994 r., I PZP 13/94;



W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:

1. Ustalić zasady opisujące sposób przetwarzania danych osobowych oraz środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych osobowych przed udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zmianą, utratą lub zniszczeniem jak również wyznaczyć administratora bezpieczeństwa informacji.
2. Udostępnić w BIP wymagane informacje dotyczące jednostki określone § 6 ust 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz własne oświadczenia majątkowe.
3. W sprawozdaniach Rb-N wykazywać należności wymagalne wynikające z niewniesienia przez uczestników opłat z tytułu nauki tańca.
4. Po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych zawierać umowy ściśle odpowiadające zapisom siwz, zaś zmiany do zawartych umów wprowadzać wyłącznie po wypełnieniu przesłanek z art. 144 Pzp.
5. Umowy skutkujące zaciągnięciem zobowiązania zawierać dopiero po uprzednim ich parafowaniu przez głównego księgowego.
6. Środki z ZFŚŚ wydatkować zgodnie z ustawą o ZFŚŚ oraz regulaminem ZFŚŚ tj:
 - a) przeznaczać na cele określone w ustawie,
 - b) przestrzegać określonych w regulaminie ZFŚŚ formalnych wymogów odnośnie przyznawania i otrzymywania przez pracowników świadczeń.
7. Zapisy regulaminu ZFŚŚ dostosować do wymogów ustawy o ZFŚŚ.

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 kontroli²³.

Z up. Prezydenta Miasta Lublin

Anna Morow
mgr inż. Anna Morow

Dyrektor

Wydziału Audytu i Kontroli

Do wiadomości:

- Dyrektor Wydziału Kultury.

²³ <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>