



40
LUBELSKI
LIPIEC '80

Prezydent Miasta Lublin



ul. Mieczysława Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: +48 81 466 1850, fax: +48 81 466 1851
ePUAP: /UMLublin/SkrytkaESP,www.um.lublin.eu

AK-K-I.1711.32.2020

Lublin, 23 lutego 2021 r.

Pan Tomasz Pietrasiewicz
Dyrektor Ośrodka
"Brama Grodzka – Teatr NN"
ul. Grodzka 21, 20-112 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ podinspektor Kaja Mischuk-Żydek i podinspektor Ewelina Tracz z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin („Wydział AK”) – przeprowadziły w Ośrodku „Brama Grodzka – Teatr NN” (dalej: „Ośrodek”) kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej w 2019 i 2020 r. Szczegółowe ustalenia zawarto w protokole kontroli podpisanym przez Pana w dniu 15.10.2020 r. Zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę skontrolowanych zagadnień, opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski w celu ich wyeliminowania.

Kontrolą objęto następujące zagadnienia:

- 1) uregulowania organizacyjne Ośrodka stanowiące system kontroli zarządczej²,
- 2) realizację przychodów z najmu³, ze sprzedaży biletów⁴ i sprzedaży książek⁵,
- 3) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków m.in. na bieżącą działalność Ośrodka⁶ i wynagrodzenia z tytułu umów cywilnoprawnych⁷ oraz stosowanie regulaminu zamówień publicznych⁸,
- 4) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁹,
- 5) przeprowadzanie inwentaryzacji i gospodarkę rzeczowymi składnikami majątku.

- 1 Załącznik do zarządzenia nr 680/2010 Prezydenta Miasta Lublin z 28.09.2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli (ze zm.);
- 2 W tym ustalenia mechanizmów kontroli w przepisach wewn. dot.: polityki rachunkowości, zasad obiegu i kontroli dokumentów, inwentaryzacji, gospodarowania składnikami majątku, najmu pomieszczeń, zamówień publ., udostępniania informacji publicznej, regulaminu wynagradzania;
- 3 Sprawdzono przychody z najmu w X-XII 2019 r. w kwocie 19.362,94 zł, naliczanie odsetek od nieterminowych płatności, zawarcie umów najmu (w tym przypadki bezumownego najmu), uzyskanie zgody Prezydenta Miasta Lublin na najem pomieszczeń oraz zadłużenie najemcy wobec Ośrodka;
- 4 Zweryfikowano prawidłowość przychodów ze sprzedaży biletów w kwocie 9.796 zł na próbie IX-XII 2019 r. w Lubelskiej Trasie Podziemnej i Ośrodku (po 5 dni) oraz w Izbie Drukarstwa (20 dni);
- 5 Sprawdzono realizację przychodów ze sprzedaży książek (1.814 zł z tyt. 6 faktur z VIII-X 2019 r.);
- 6 Sprawdzono prawidłowość i terminowość dokonywania wydatków (celowy dobór próby 30 faktur zapłaconych przelewem w X-XII 2019 r. na kwotę 70.073,18 zł);
- 7 Sprawdzono 15 umów z pracownikami i 5 umów z osobami niezatrudnionymi w Ośrodku zawartych w 2019 i 2020 r. (łącznie 57.359,24 zł) – pod względem wykonania przedmiotu umowy, zgodności wypłaconego wynagrodzenia z umową i ewidencjonowania liczby przepracowanych godzin (w przypadku pracowników Ośrodka poza czasem wynikającym z umowy o pracę);
- 8 Sprawdzono 5 przykładowych postępowań (łącznie na 63.328,00 zł) przeprowadzonych w 2019 r. w oparciu o Regulamin udzielania zam. publ. o wartości do 30 000 euro – zarząd. nr 1/2015 z 07.01.2015 r. oraz przeanalizowano realizację usług poligraficznych na kwotę 66.503,61 zł;
- 9 Prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania środkami finansowymi na r-kach bankowych oraz dokonywania operacji finans. (celowy dobór próby przelewów z 2019 r., w tym kontrola kasy);



Wydział AK negatywnie ocenia prowadzenie gospodarki finansowej Ośrodka. Dyrektor nie określił szczegółowych mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych i gospodarczych, ustalonych przez Prezydenta Miasta Lublin w *Minimalnych wymogach wdrożenia systemu kontroli zarządczej...*¹⁰, obowiązujących miejskie instytucje kultury. Brakowało zasad najmu pomieszczeń, gospodarki magazynowej oraz obiegu i kontroli dowodów księgowych, co więcej, nawet ustalone uregulowania wewnętrzne (np. polityka rachunkowości czy regulamin udzielania zamówień publicznych) nie były w pełni stosowane przez pracowników Ośrodka. Krytyczne uwagi budzą liczne nieprawidłowości w przeprowadzaniu inwentaryzacji oraz narastające od lat zadłużenie najemcy wobec Ośrodka, jak też przypadki bezumownego najmu. Wydział AK podkreśla też, że większość zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku kontroli z 2014 r. nie zostało zrealizowanych, chociaż dyrektor Ośrodka przekazał Prezydentowi Miasta Lublin informację o ich wykonaniu.

Szczegółowe ustalenia kontroli wykazały nw. nieprawidłowości:

I. Uregulowania organizacyjne

1. Polityka rachunkowości¹¹ nie spełniała wszystkich wymogów art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości¹² (dalej: „uor”) oraz była nieaktualna i niedostosowana do funkcjonowania Ośrodka w 2019 r., tj.:
 - a) nie ustalono zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe, chociaż obowiązek ten wynika z art. 10 ust. 1 pkt 3b uor (przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych za pomocą komputera należy wskazać ich strukturę, wzajemne powiązania i funkcje),
 - b) nie określono – mimo wymogu art. 10 ust. 1 pkt 3c uor – opisu systemu przetwarzania danych wraz z określeniem wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia eksploatacji programów (wyjątek: program Płatnik),
 - c) w zakładowym planie kont (dalej: „zpk”) stwierdzono następujące rozbieżności:
 - opisano 5 niestosowanych kont, a nie było 3 kont, które wykazywały obroty,
 - w *wykazie ewidencji analitycznej* wskazano podział na konta 020 i 021, choć konto 021 pominięto w *wykazie kont syntetycznych* a także w *opisie kont*,
 - w *opisie kont* wymieniono niezdefiniowane konto 742 i 431, którego opis dotyczył konta 430, a ponadto opisy zasad funkcjonowania kont 400 i 401 były nieprecyzyjne i nie uwzględniono do nich ewidencji szczegółowej,
 - aż 26 kont różniło się nazwami w *wykazie kont syntetycznych* i *opisie kont*.
2. Nie prowadzono wykazu dokumentów tworzących system kontroli zarządczej do czego zobowiązywał punkt C10 *Minimalnych wymogów wdrożenia systemu kontroli zarządczej...*
3. Nie zapewniono kontroli nad niektórymi operacjami gospodarczymi i finansowymi zgodnie z wymogiem C14 ww. dokumentu i nie określono:
 - a) wykazu osób uprawnionych do kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej i zatwierdzania do zapłaty dokumentów księgowych wraz ze wzorami podpisów,

10 W szczególności pkt C14 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 75/12/2014 Prezydenta Miasta Lublin z 31.12.2014 r. w sprawie określenia zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w UM Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin;

11 Zasady (polityka) rachunkowości w Ośrodku „Brama Grodzka – Teatr NN” w Lublinie - zarządzenie nr 4/2019 z 10.07.2019 r.;

12 Ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości – Dz.U.2019.351 j.t. ze zm., (obecnie Dz.U.2021.217 j.t.);



- b) sposobu prowadzenia ewidencji środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych (np. ewidencja ilościowa / ilościowo-wartościowa) ani zasad znakowania składników majątku.
 - c) zasad gospodarki magazynowej, pomimo iż w Ośrodku magazynowano książki,
 - d) cennika książek oraz zasad ich sprzedaży,
 - e) zasad i cennika najmu pomieszczeń Ośrodka, ewidencjonowania czasu najmu,
 - f) sposobu dekretacji dowodów księgowych (stosowano różne techniki dekretacji odręcznie lub zamiennie – wydruk komputerowy),
 - g) zasad refundacji zakupionych przez pracowników okularów, co nie zapewniało celowego i oszczędnego dysponowania środkami publicznymi. W 2020 r. zrefundowano pracownikowi z tego tytułu aż 990 zł. Dyrektor wyjaśnił, że wysokość dofinansowania nie została ustalona, ponieważ jest każdorazowo uzależniana od sytuacji finansowej Ośrodka. Zauważyć należy, że refundacja okularów przysługuje każdemu pracownikowi na takich samych zasadach niezależnie od sytuacji finansowej pracodawcy, a w Urzędzie Miasta Lublin¹³ dofinansowanie do okularów wynosi maksymalnie 250 zł.
3. W instrukcji inwentaryzacyjnej¹⁴:
- a) wprowadzono bezprzedmiotowe zapisy zupełnie odbiegające od realiów Ośrodka, np. *wydawanie zarządzeń do inwentaryzacji przez Burmistrza, odczytywanie wskazań wagi, zatrudnianie Skarbnika, inwentaryzowanie papierów wartościowych*,
 - b) kilkakrotnie zapisano obowiązek wydania zarządzenia przez dyrektora w sprawie inwentaryzacji¹⁵, a mimo to dyrektor go nie wydawał (w 2019 r. ani do „rocznej” inwentaryzacji w 2018 r., ani do ostatniej „okresowej” w 2016 r.),
 - c) nie ustalono sposobu udokumentowania rozliczenia inwentaryzacji drogą „weryfikacji sald” oraz „potwierdzenia sald”, tj.: wyników inwentaryzacji, ich porównania z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewent. różnic inwentaryzacyjnych (wymóg art. 27 ust. 1-2 uor) i w efekcie w 2019 r. nie udokumentowano rozliczenia inwentaryzacji drogą „potwierdzenia sald”.
4. Poniższe przepisy wewnętrzne nie były dostosowane do specyfiki Ośrodka:
- a) w regulaminie wynagradzania¹⁶ w tabeli zaszeregowania stanowisk pracy wskazano kategorie zaszeregowania dla nieistniejących stanowisk (np. główny specjalista, grafik, pracownik gosp.) zaś nie ujęto faktycznie występujących w Ośrodku, np. z-ca dyrektora, gł. księgowy, kierownik adm.,
 - b) nie ustalono katalogu osób uprawnionych do otrzymywania zaliczek oraz ich wysokości – pracownicy mogli otrzymywać jednorazowe zaliczki, jednak praktykowano dokonywanie przez nich zakupów z prywatnych środków, które następnie były im refundowane z kasy Ośrodka lub w formie przelewów¹⁷,
 - c) w wykazie osób upoważnionych do operacji gotówkowych wskazano pracownika nieuprawnionego do obsługi kasy, a nie ujęto trzech pracowników, którym powierzono odpowiedzialność materialną za obsługę kasy fiskalnej.

13 Zarządzenie nr 690/2010 Prezydenta Miasta Lublin z 30.09.2010 r. w sprawie zwrotu kosztów zakupu okularów korygujących wzrok...;

14 Instrukcja inwentaryzacji dla Ośrodka „Brama Grodzka – Teatr NN” – zarz. nr 7/2014 z 19.11.2014 r.;

15 § 16 pkt 5, § 20 pkt 1, § 21 pkt 1 Instrukcji inwentaryzacyjnej (w zarządzeniu powinno być określone m.in. rodzaj, zakres, metodę, skład komisji, termin i rozliczenie inwentaryzacji);

16 Regulaminu wynagradzania wprowadzony zarządzeniem nr 3/2017 z 15.12.2017 r.;

17 Np. za kanapę - 3.748,37 zł, ramki - 266,97 zł, artykuły spożywcze - 266,45 zł;



6. W instrukcji kasowej¹⁸ ustalono pogotowie kasowe w wysokości 3.000 zł, które nie zostało zapewnione. Stan gotówki w dniu kontroli kasy wynosił 320,29 zł.
7. W regulaminie udzielania zamówień publicznych w I (najniższym) oraz IV (najwyższym) progu wartości zamówienia wskazano obowiązek przedłożenia jedynie 1 oferty, co nie zapewnia realizacji zasady konkurencyjności.
8. Nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za udostępnianie informacji na stronie BIP, do czego obligował § 15 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie BIP¹⁹. W efekcie, strona BIP była niekompletna²⁰, posiadała nieaktualne dane (dot. struktury organizacyjnej) i nie zawierała wszystkich informacji (np. dot. majątku), wymaganych z mocy art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej²¹.

II. Realizacja przychodów

1. Nie dochodzą z należytą starannością wymaganej należności z tytułu wynajmowania pomieszczeń Ośrodka dla firmy Hades. Stan zadłużenia tego najemcy wobec Ośrodka na 31.08.2020 r. wynosił 147.046,85 zł. Już w wystąpieniu pokontrolnym z 2014 r. wydano zalecenie zobowiązujące do wyegzekwowania należności (stan na 30.04.2014 r. – 28.513,74 zł), które nie było realizowane, a zadłużenie od tego czasu znacząco wzrosło. W ocenie Wydziału AK poważnym zaniedbaniem ze strony Ośrodka było kolejne przedłużanie umowy w sytuacji, gdy najemca nie wywiązywał się z jednego z istotnych postanowień umownych dotyczącego terminowych płatności i nie rozwiązano umowy z tego powodu. Mimo wciąż rosnącego zadłużenia działania w celu dochodzenia należności były pozorne i nieskuteczne (sporządzano jedynie pisma informujące o stanie zadłużenia, na których podpisywali się współwłaściciele Hadesu). W tym stanie rzeczy Ośrodek stał się mimowolnym dłużnikiem Urzędu Skarbowego w Lublinie, który zajął wierzytelności Hadesu łącznie w 2018 i 2019 r. na kwotę 17.422,98 zł, z której do 31.08.2020 r. Ośrodek uregulował 14.017,00 zł ze swoich środków. Rodzi to ryzyko dalszego obciążania konta Ośrodka na rzecz zadłużenia Hadesu wobec Urzędu Skarbowego.
2. Od połowy 2011 r. nie występowano o zgodę Prezydenta Miasta Lublin na najem pomieszczeń Ośrodka. Obowiązek ten wynikał z umowy użyczenia przez Gminę Lublin obiektu na siedzibę główną Ośrodka²², a także analogicznych umów na pozostałe obiekty, w których Ośrodek prowadzi swoją działalność.
3. Stwierdzono 3 przypadki bezumownego najmu w IV kwartale 2019 r. na łączną kwotę 5.846,00 zł. Należy przy tym dodać, że główna księgową w wielu przypadkach nieprawidłowo księgowała kontrahentów, tj. pod inną (lub jedną i tą samą) nazwą niż wynikało to z wystawionych faktur, a zatem nie można zapewnić, że są to jedyne takie przypadki. Tymczasem art. 24 ust. 1 i 2 uor zobowiązuje, do rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, przez co rozumie się, że dokonane w nich zapisy powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty.
4. W prowadzonym rejestrze umów najmu nie ujęto jednej z umów na 16.000 zł. Postanowienia tej umowy były niekorzystne dla Ośrodka, gdyż dopuszczały

18 Instrukcja kasowa dla Ośrodka Brama Grodzka Teatr NN - zarządzenie nr 10/2006 z 31.12.2006 r.;

19 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.01.2007 r. w sprawie *Biuletynu Informacji Publicznej* (Dz.U.2007.10.68 j.t.);

20 W zakresie przeprowadzonych kontroli oraz stosowanych rejestrów i ewidencji, zasad udostępniania danych (z wyjątkiem sposobu i miejsca udostępnienia danych o archiwum zakładowym);

21 Ustawa z 06.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (aktualnie – Dz.U.2020.2176 j.t.);

22 § 2 pkt 2 umowy nr MK/877/98 z 01.08.1998 r. zawarta pomiędzy Gminą Lublin a Ośrodkiem;



możliwość zapłaty kary umownej w przypadku odstąpienia od umowy przez najemcę wyłącznie z przyczyn zależnych od Ośrodka i nie przewidziano odwrotnej sytuacji, kiedy to powody odstąpienia od umowy byłyby zależne od najemcy. W umowie nie zawarto również zapisów dotyczących naliczania odsetek w razie nieterminowych płatności, a także obejmujących zabezpieczenie mienia Ośrodka przed ewentualnymi zniszczeniami.

5. Nierzetelnie prowadzono ewidencję sprzedanych biletów dot. wystawy w Ośrodku oraz w Izbie Drukarstwa. Kwoty ujęte w raportach fiskalnych różniły się od wartości biletów wynikających z prowadzonej ewidencji. Ewidencja sprzedanych biletów była niekompletna, błędna, a także nie prowadzono jej na bieżąco. Ponadto w Izbie Drukarstwa kwoty ujęte danego dnia w raporcie fiskalnym nie zgadzały z wartościami biletów wynikającymi z ewidencji, a były one ujęte dzień później lub w kolejnych dniach. Rozporządzenie w sprawie kas rejestrujących²³ w § 6 ust. 1 pkt 3 zobowiązuje do wystawiania raportu fiskalnego dobowego po zakończeniu sprzedaży za dany dzień lub w dniu następnym, ale wyłącznie przed dokonaniem pierwszej sprzedaży.
6. Mechanizmy dotyczące realizacji umów najmu były wadliwe. W szczególności nie ustalono osoby odpowiedzialnej za nadzór nad terminowymi płatnościami za faktury i za dochodzenie niezapłaconych należności. Analiza w tym zakresie za IV kwartał 2019 r. wykazała, że jednemu kontrahentowi w ogóle nie naliczono odsetek za nieterminowe płatności z tytułu najmu, a ponadto:
 - a) faktury za najem były wystawiane niezgodnie z postanowieniami umów, np.:
 - termin zapłaty w umowie określono na 14 dni od daty wystawienia faktury, a termin płatności wynikający z treści faktur wynosił 28 dni,
 - termin zapłaty wg umowy – 14 dni od daty wystawienia faktury, a faktycznie termin zapłaty wskazywano na fakturze 21 dni,
 - w jednej z umów określono termin płatności za fakturę do 10 dnia każdego miesiąca, jednak Ośrodek wystawiał faktury po tym dniu co powodowało, że kontrahent ten nie miał możliwości terminowej zapłaty.
 - b) na fakturach sprzedaży księgowa nie zamieszczała swojego podpisu na dekretacji, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 1 uor, zaś faktury z Lubelskiej Trasy Podziemnej nie posiadały w ogóle dekretacji, a ponadto były wystawione przez pracowników, którym nie powierzono takiego obowiązku.

III. Zobowiązania i wydatki

1. Przy dokonywaniu wydatków stwierdzono nieprzestrzeganie zasad celowości, efektywności i oszczędności określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: „ufp”)²⁴, odnoszące się do niżej opisanych przypadków:
 - a) Ośrodek zawarł 01.07.2018 r. umowę stałej obsługi prawnej na kwotę 2.460 zł miesięcznie, a do jej przedmiotu zaliczono reprezentowanie Ośrodka w postępowaniach sądowych oraz przygotowywanie projektów umów i innych dokumentów dot. działalności. Dyrektor wyjaśnił, że umowa obejmowała m.in. przygotowanie i weryfikację wewnętrznych przepisów. W ocenie Wydziału AK umowa nie była należycie realizowana. Część uregulowań wewnętrznych zawierała nieaktualne dane, a dla niektórych

²³ Rozporz. Ministra Finansów z 29.04.2019 r. w spr. kas rejestrujących (Dz.U.2019.816 j.t. ze zm.);

²⁴ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2019.869 j.t. ze zm.);



zagadnień przepisy wewnętrzne nie zostały w ogóle przygotowane. Nie podjęto również żadnych działań na drodze prawnej w celu dochodzenia należności od kontrahenta Hades.

- b) Koszt usług poligraficznych w 2019 r. wynosił 66.503,61 zł i był nieproporcjonalny do uzyskanych z tego tytułu przychodów w kwocie 9.667 zł. Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że wydruk książek ma na celu promowanie działalności kulturalnej miasta Lublin. Wydział AK nie neguje funkcji promocyjnej wydawnictw jednak podkreśla, że gospodarowanie środkami publicznymi obliuguje do uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.
- c) Niezgodnie z postanowieniami regulaminu wynagradzania przyznawano i wypłacano nagrody pracownikom administracji i księgowości Ośrodka. W § 19 tego regulaminu wskazano, że przyznanie nagród jest uwarunkowane szczególnymi osiągnięciami, jednak ten fakt nie został należycie i przejrzyście udokumentowany. Przykładowo, w 2020 r. główna księgowa sporządziła wniosek o przyznanie premii w określonych kwotach grupie 5 pracowników administracji i księgowości Ośrodka. Wniosek nie został zatwierdzony przez dyrektora, a pracownikom wypłacono nagrody, do których nie było uzasadnienia, że spełniają wymóg ww. § 19 regulaminu wynagradzania. Podkreślić należy, że premie i nagrody nie są pojęciami tożsamymi i nie można tych pojęć traktować zamiennie. Premia jest składnikiem wynagrodzenia, a zasady jej premiowania powinny być ustalone w regulaminie i wymienione w umowie o pracę. Z kolei nagrody pełnią funkcję motywacyjną poprzez kształtowanie zachowań i postaw pracowników w zgodzie z oczekiwaniami pracodawcy. Trudno zatem uznać, że jedynym kryterium przyznania nagrody są sprawy „bilansowe” (jak we wniosku głównej księgowej), bowiem „z góry”, w sposób oczywisty ogranicza to krąg pracowników uprawnionych do premii czy nagrody.

W okresie objętym kontrolą wypłacono z tego tytułu znaczne kwoty nagród:

w 2019 r. – 54.000 zł dla 5 osób (brutto od 2.000 do 20.000 zł),

w 2020 r. – 30.600 zł dla 4 osób (brutto od 3.450 zł do 16.400 zł) przy czym nie bez znaczenia jest fakt, że wypłaty pracownikom nieobligatoryjnych bonusów finansowych nastąpiły w lipcu, tj. w okresie znacznego ograniczenia działalności instytucji kultury, a z drugiej strony, kiedy Prezydent Miasta Lublin polecił dokonywanie rygorystycznych oszczędności wydatków z budżetu miasta z powodu pandemii COVID-19.

W tym stanie rzeczy wypłata nagród w powyższych kwotach pozostaje w jawnej sprzeczności z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

2. Główna księgowa nie podpisywała (nie parafowała) umów na zakupy i usługi, ani umów cywilnoprawnych – podpisywała niektóre tylko wnioski o przygotowanie tych umów (ze wskazaniem źródła ich finansowania). Zgodnie z art. 54 ust. 3 ufp podpis głównej księgowej jest dowodem dokonania wstępnej kontroli na dokumencie świadczącym o tym, że zobowiązanie mieści się w planie finansowym jednostki.
3. Nie zapewniono skutecznych mechanizmów kontroli i obiegu dokumentów. I tak:



- a) aż na 22 z 30 sprawdzonych faktur brakowało daty wpływu – na obowiązek taki wskazuje standard C14²⁵, zgodnie z którym operacje finansowe i gospodarcze powinny być rzetelne, w pełni dokumentowane i rejestrowane,
 - b) sprawdzanie faktur pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym oraz zatwierdzanie ich do zapłaty było wadliwe, np. stwierdzono: na 25 fakturach brak daty sprawdzenia lub zatwierdzenia, na 4 fakturach brak podpisów, 2 faktury sprawdzono w terminie późniejszym niż dokonane zapłaty, a 3 faktury zapłacono przed zatwierdzeniem ich do zapłaty przez dyrektora,
 - c) 4 faktury zostały opłacone nieterminowo (od 1 do 6 dni po terminie). Według art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, wydatki publiczne powinny być dokonane w terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań,
 - d) dekretekcja dowodów księgowych była niekompletna (brak miesiąca oraz podpisu głównej księgowej), a na wyciągach bankowych nie była w ogóle prowadzona, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 uor. (w sierpniu 2020 r. oddrukowano z programu księgowego zbiorcze zestawienia dekretekcji dowodów zakupowych oraz zbiorcze zestawienia operacji z wyciągów bankowych z danego miesiąca za 2019 r., co nie pozwala na zapewnienie o bieżącym dokumentowaniu operacji księgowych).
4. Kontrola próby 20 umów cywilnoprawnych wykazała, że:
- a) zobowiązania z tyt. 5 umów zapłacono nieterminowo (od 2 do 7 dni),
 - b) nie wyegzekwowano prowadzenia ewidencji liczby przepracowanych godzin do 17 umów, mimo iż w tych umowach określono zgodnie z art. 8b ust. 1 i 2 ustawy o *minimalnym wynagrodzeniu za pracę*²⁶ obowiązek sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia i przedłożenia tej informacji w ciągu 2 dni roboczych po zakończonym miesiącu,
 - c) pracownicy Ośrodka nie składali oświadczeń o wykonaniu umowy osobiście,
 - d) 4 umowy zlecenia, na kwoty przekraczające ustalone w wewnętrznym regulaminie udzielania zamówień publicznych, zawarto bez zastosowania procedur w nim ustalonych,
 - e) osoba wskazana w umowie o dzieło nie figurowała w spisie twórców książki, co rodzi wątpliwości do wykonawcy dzieła i praw autorskich z nim związanych²⁷,
 - f) w listopadzie 2019 r. dyrektor zawarł z kierownikiem adm. 2 umowy²⁸, których przedmiot był tożsamy, a termin wykonania drugiej mieścił się w terminie wykonania pierwszej z nich.
5. W zakresie czynności księgowej z 18.12.2018 r. określono obowiązek obliczania wynagrodzeń i sporządzania list płac do umów cywilnoprawnych dla pracowników. Zadanie to powielono także w umowie zlecenia z 04.12.2019 r. z kierownikiem adm., cyt.: „sporządzanie list płac pracowników Ośrodka za I-XII 2019” (umowa zawarta w grudniu, a dotyczyła sporządzenia list płac za poprzednie miesiące).

25 Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF.2009.15.84);

26 Ustawa z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (obowiązujący w okresie objętym kontrolą Dz.U.2018.2177 j.t. ze zm., obecnie – Dz.U.2020.2207, j.t.);

27 Wg wyjaśnienia Dyrektora osoba wykonująca grafikę do książki chciała pozostać anonimowa i poprosiła o zamieszczenie nazwiska jej męża;

28 Umowy na obsługę administracyjną projektu:

nr UMZ/228/2019 z 06.11.2019 r. za 2.500 zł z terminem realizacji do 31.12.2019 r.,

nr UMZ/237/2019 z 19.11.2019 r. za 2.800 zł z realizacją do 30.11.2019 r.;



Następnie tej samej osobie powierzono sporządzanie list płac od 01.01.2020 r. w umowie o pracę na stanowisku specjalisty ds. płac. W efekcie, w 2020 r. wymiar jej czasu pracy wynosił 1,5 etatu (tj. 60 godzin tygodniowo) nie licząc godzin wynikających z dodatkowych umów zleceń.

Listy płac do umów o pracę w 2019 r., jak i 2020 r. były podpisane przez główną księgową a nie przez zobowiązaną do tego kierownik adm./specjalistkę ds. płac i dyrektor zatwierdzał je bez sygnowania datą. Natomiast listy płac umów cywilnoprawnych nie były w ogóle sprawdzone ani zatwierdzone do zapłaty. Zamiennie i chaotycznie stosowano nazewnictwo identyfikujące poszczególne listy płac oraz tytuły przelewów (np. z tyt. umów o dzieło, a nie umów zlecenia i odwrotnie), co nie służy przejrzystości i porządkowi w dokumentacji.

6. Odnosząc się do regulaminu udzielania zamówień publicznych stwierdzono, że nie dokonywano opisu przedmiotu zamówienia i określano te informacje zbyt ogólnie (np. nazwą projektu), choć jego zakres dotyczył różnych rodzajów usług ani nie szacowano wartości zamówień. Ponadto sporządzane wnioski o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawierały liczne i istotne braki formalne jak np. brak daty sporządzenia wniosku, brak wskazania osoby odpowiedzialnej za przeprowadzenie rozeznania rynku, brak zgody dyrektora na rozpoczęcie postępowania i niezatwierdzenie wyboru oferenta przez dyrektora.

IV. Inwentaryzacja aktywów i pasywów oraz gospodarowanie majątkiem

1. W toku inwentaryzacji drogą spisu z natury w 2019 r. stwierdzono istotne odstępstwa od wymogów uor i wewnątrznie ustalonej instrukcji inwentaryzacyjnej:
 - a) środków pieniężnych i czeków gotówkowych nie zinwentaryzowano na drukach ścisłego zarachowania, tj. na arkuszach spisowych, według wymogów instrukcji inwentaryzacyjnej²⁹. Do okresowej inwentaryzacji w 2016 r. (tzw. „4-letniej”) również nie zastosowano arkuszy spisowych. Na dodatek nie prowadzono ich ewidencji, co w praktyce uniemożliwiło inwentaryzację ilości arkuszy spisowych. Do udokumentowania inwentaryzacji w tym zakresie za 2016 r. wygenerowano z programu komputerowego wykaz zawierający zestawienie składników majątku (z wartościami i numerami inwentarzowymi) i pomimo sporządzenia *Protokołu komisji inwentaryzacyjnej* i *Zestawienia różnic inwentaryzacyjnych*³⁰, w których formalnie rozliczono wyniki inwentaryzacji, to użycie do jej przeprowadzenia gotowego komputerowego wykazu składników majątku zamiast spisania z natury ich ilości wskazuje na przeprowadzenie tej inwentaryzacji „z ewidencji”, wbrew dyspozycji art. 26 ust. 1 pkt 1 uor. Dodać należy, że wydruk został sporządzony w dniu 01.03.2017 r. po terminie rozliczenia inwentaryzacji, tj. niezgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 1 uor, który obliguje do zakończenia inwentaryzacji do 15 dnia następnego roku,
 - b) nie przeprowadzono spisu z natury w 3 kasach funkcjonujących w Ośrodku: w Lubelskiej Trasie Podziemnej, Piwnicy Pod Fortuną i Izbie Drukarstwa,
 - c) niezgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 uor nie objęto spisem z natury na ostatni dzień roku obrotowego wszystkich rzeczowych składników aktywów obrotowych³¹, tj.:

²⁹ Wg § 16 pkt 4b – do obowiązków zespołu spisowego należy m.in. zaopatrzenie się w arkusze spisowe, a także terminowe przekazanie arkuszy spisowych przewodniczącemu komisji inwentaryzacyjnej;

³⁰ Stanowiących dokumentację rozliczeniową według § 20 pkt 9 instrukcji inwentaryzacyjnej;

³¹ Wg art. 3 pkt 19 uor – rzeczowe składniki majątku obrotowego to materiały nabyte w celu zużycia na własne potrzeby, wytworzone lub przetworzone przez jednostkę produkty gotowe zdadne do sprzedaży lub w toku produkcji, [...];



składowanych (magazynowanych) książek – wg zpk w Ośrodku funkcjonowało konto 310 „Towary”, na którym „*prowadzi się ewidencję szczegółową w pionie finansowo-księgowym [...]*.” Ponadto w zpk opisano m.in. odpowiedzialność pracowników merytorycznych za stan magazynu książek oraz informację, że konto 310 może wykazywać wyłącznie saldo Wn, które oznacza wartość zapasów towarów i wg stanu na 31.12.2019 r. wynosiło ono 173.665,06 zł.

Z okazanych do kontroli trzech dokumentów określających ilości i ceny magazynowych książek, żadnego z nich nie można uznać za rozliczenie inwentaryzacji (książki nie były inwentaryzowane ani na arkuszach spisowych ani w protokole).

2. W 2019 r. nie udokumentowano rozliczenia inwentaryzacji zgodnie z instrukcją inwentaryzacyjną, gdyż nie sporządzono *Protokołu komisji inwentaryzacyjnej* oraz *Zestawienia różnic inwentaryzacyjnych*. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że dokumenty te są przygotowywane jedynie przy „4-letniej” inwentaryzacji. Takie różnicowanie dokumentacji dot. inwentaryzacji „rocznej” i „4-letniej” nie było jednakże przewidziane w ww. instrukcji.
3. W instrukcji inwentaryzacyjnej nie przewidziano również możliwości uzgodnień telefonicznych dot. należności inwentaryzowanych drogą potwierdzenia sald³², a w takiej, jednostronnie udokumentowanej formie zinwentaryzowano należności od dwóch kontrahentów.
4. W „Protokole z inwentaryzacji przeprowadzonej drogą weryfikacji”, główna księgowa wskazała jedynie symbole kont, jego nazwy i salda tych kont „przed weryfikacją”. Salda kont „po weryfikacji” oraz „różnice” nie zostały w ogóle zweryfikowane (nie uzupełniono danych lub wpisano znak „-”). Świadczy to o spisaniu jedynie wartości sald na koniec roku, a nie dokonaniu inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników (obowiązek z art. 26 ust. 1 pkt 3 uor).
A ponadto w ww. protokole weryfikacji:
 - wskazano nieprawidłowe kwoty sald siedmiu kont, które nie wynikały z „Zestawienia stanu kont” za 2019 r. (rozbieżności wynikały z przesunięć kwot pomiędzy kontami),
 - nie uwzględniono dwóch kont wykazujących obroty w 2019 r.
5. Ewidencja środków trwałych i pozostałych środków trwałych prowadzona była nierzetelnie, ponieważ:
 - a) we wpisach dot. 10 z 15 składników majątku – nie ujęto w ogóle numerów fabrycznych (choć taki numer posiadały), jak również nie zawarto informacji o ich cechach charakterystycznych (np.: typ, model, producent), w efekcie identyczne składniki majątku były kilkukrotnie ewidencjonowane pod tą samą nazwą np. „tablet Samsung P”,
 - b) numery inwentarzowe były inne niż wskazane na 4 składnikach majątku³³, a aparat fotograficzny Panasonic nie był w ogóle oznakowany,
 - c) w większości przypadków nie wpisywano miejsca użytkowania danego składnika majątku³⁴.

32 Wg § 22 Instrukcji inwentaryzacyjnej zawiadomienia o istniejącym w księgach rachunkowych saldzie sporządza się w 3 egzemplarzach, w tym do kontrahenta wysyła się 2 zawiadomienia, a 1 egzemplarz pozostaje w aktach jako dowód kompletności inwentaryzacji;

33 Dot. to stołu montażowego, projektora, aparatu fotograficznego Canon i tabletu;

34 Wg pkt 4.14 i 4.17 polityki rachunk.- ewidencja majątku powinna obejmować miejsce użytkowania;



Powyżej opisany sposób prowadzenia ewidencji składników majątku nie zapewnia jej sprawdzalności, utrudnia jednoznaczną identyfikację składników majątku i rzetelne przeprowadzenie i powiązanie wyników inwentaryzacji z zapisami w księgach rachunkowych zgodnie z dyspozycją art. 27 ust. 1 uor.

Na skalę wskazanych powyżej nieprawidłowości wpływ miała głównie niewystarczająca znajomość przepisów uor i ufp, a w regulacjach wewnętrznych występujące liczne błędy i nieścisłości. Przyczyn nieprawidłowości należy upatrywać również w braku należytego nadzoru nad zadaniami wykonywanymi przez pracowników, co w efekcie doprowadziło do negatywnych skutków dla finansów Ośrodka w zakresie dochodzenia należności Ośrodka oraz inwentaryzacji aktywów i pasywów. Podnieść tu należy zwłaszcza zaniedbania Głównej Księgowej, którą Dyrektor obdarzył nadmiernym zaufaniem w sprawach finansowo-księgowych.

Nie bez wpływu na ocenę wyników kontroli pozostaje też fakt niezrealizowania większości zaleceń wynikających z poprzedniej kontroli, pomimo informacji o ich wykonaniu skierowanej do Prezydenta Miasta Lublin. Podkreślenia wymaga, że Dyrektor Ośrodka jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki i to do Jego zadań należy zapewnienie adekwatnej, efektywnej i skutecznej kontroli zarządczej wynikającej z dyspozycji art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp.

W związku z powyższym polecam:

1. Poprawić, zaktualizować i uzupełnić przepisy wewnętrzne, uwzględniając nieprawidłowości wskazane w niniejszym wystąpieniu, w tym:
 - a) w polityce rachunkowości: zaktualizować zakładowy plan kont, wskazać zbiory danych tworzące księgi rachunkowe, określić wersję oprogramowania i datę rozpoczęcia eksploatacji programów używanych do prowadzenia tych ksiąg,
 - b) w regulaminie wynagradzania prawidłowo określić kategorie zaszeregowania dla wszystkich stanowisk, które funkcjonują w Ośrodku oraz dostosować odpowiednio tabelę wynagrodzeń zasadniczych i dodatku funkcyjnego,
 - c) w instrukcji inwentaryzacyjnej wyeliminować zapisy niedostosowane do funkcjonowania Ośrodka oraz powielające się w zakresie wydawania zarządzeń dyrektora o inwentaryzacji, a także ustalić sposób dokumentowania rozliczenia inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald i weryfikacji sald, a następnie zgodnie z ustaleniami dokumentować rozliczenie inwentaryzacji,
 - d) w instrukcji kasowej ustalić realną, adekwatną do potrzeb Ośrodka wysokość pogotowia kasowego i zapewnić ustalony stan gotówki w kasie,
 - e) zaktualizować wykaz osób uprawnionych do obsługi kasy oraz formalnie powierzyć odpowiedzialność materialną wyłącznie tym pracownikom,
 - f) wprowadzić w przepisach wewnętrznych regulacje dotyczące:
 - zasad gospodarki magazynowej, uwzględniając w szczególności zasady ewidencjonowania książek, zasady ich sprzedaży, w tym cennik książek,
 - zasad i cennika najmu pomieszczeń i prowadzić ewidencję czasu najmu,
 - zasad udzielania i rozliczania zaliczek, w tym ich wysokość, wskazując osoby uprawnione do dokonywania zakupów w tej formie w celu wyeliminowania praktyki finansowania zakupów z prywatnych środków,



- zasad dekretacji dowodów księgowych, a także ustalić wykaz osób uprawnionych (wraz ze wzorami podpisów) do ich kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej oraz zatwierdzenia do zapłaty,
 - sposobu prowadzenia ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także zasad znakowania składników majątku
 - zasad refundacji pracownikom zakupu okularów (rekomenduję ustalić jej wysokość do 250 zł tak jak w Urzędzie Miasta Lublin),.
- g) sporządzić i aktualizować wykaz dokumentów tworzących system kontroli zarządczej.

W zakresie dochodów:

2. Podjąć skuteczne działania w celu dochodzenia zaległych należności od kontrahenta Hades, włącznie z wykorzystaniem drogi w postępowaniu sądowym. Rozważyć ryzyko dalszego przedłużania trwania umowy z tym kontrahentem.
3. Każdorazowo dopełnić obowiązku uzyskania zgody Prezydenta Miasta Lublin na podnajmowanie pomieszczeń Ośrodka innym podmiotom, a także:
 - każdorazowo zawierać umowy najmu uwzględniając w nich zapisy zabezpieczające interesy Ośrodka,
 - prowadzić rejestr umów najmu wpisując do niego wszystkie zawarte umowy,
 - rzetelnie przypisywać kontrahentów (najemców) w księgach rachunkowych (ewidencji analitycznej),
 - faktury za najem wystawiać w terminach wynikających z zawartych umów oraz naliczać odsetki za nieterminowe płatności z tytułu najmu.
4. Prawidłowo, kompletnie i na bieżąco ewidencjonować zestawienia ilości sprzedanych biletów, biorąc pod uwagę ścisłe wymogi dot. raportów fiskalnych.
5. Powierzyć pracownikom kluczowe, nw. obowiązki i egzekwować ich wykonywanie:
 - wystawiania faktur sprzedaży (osobom za te czynności odpowiedzialne), a na fakturach zamieszczać ich pełną dekretację z podpisem pracownika,
 - sprawowania nadzoru nad terminowymi płatnościami za faktury,
 - dochodzenia niezapłaconych należności.

Przy zaciąganiu zobowiązań i dokonywaniu wydatków kierować się zasadami celowości, oszczędności i efektywności gospodarowania środkami publicznymi, w szczególności:

6. Zapewnić przejrzysty obieg dokumentów w sprawie przyznawania nagród pracownikom Ośrodka. Dokumentować uzasadnienie dot. szczególnych osiągnięć warunkujących możliwość przyznania indywidualnych nagród
7. Zapewnić zachowanie zasady pisemności i konkurencyjności (np. w formie rozeznania rynku) postępowań o udzielenie zamówień na zakupy oraz usługi w progach ustalonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych. Stosować ustalone w tym regulaminie kompletnie wypełnione wnioski o wszczęcie postępowania. Precyzyjnie określać w nich przedmiot zamówienia i jego szacowaną wartość, co determinuje zastosowanie właściwego progu. Dopełnić obowiązku zatwierdzenia przez Dyrektora wniosku i wyboru oferty, tzn. kolejnych istotnych etapów postępowań.
8. Zobowiązać główną księgową do podpisywania (parafowania) umów skutkujących zaciągnięciem zobowiązań przez Ośrodek.
9. Zapewnić kontrolę i właściwy obieg dokumentów finansowo-księgowych:



- a) na fakturach zamieszczać daty ich wpływu,
 - b) dokonywać rzetelnego sprawdzenia faktur przed dokonaniem za nie płatności pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym oraz ich zatwierdzenia,
 - c) terminowo dokonywać płatności za faktury i rachunki, w tym z tytułu umów cywilnoprawnych.
11. W zakresie umów cywilnoprawnych:
- a) przed zawarciem umowy analizować każdorazowo czy jej zakres nie pokrywa się z zakresem czynności lub inną umową cywilnoprawną,
 - b) egzekwować od pracowników ewidencjonowanie liczby przepracowanych godzin oraz składanie oświadczeń o wykonaniu umowy osobiście,
 - c) dokumentować wykonanie przedmiotu umowy zlecenia bądź umowy o dzieło,
 - d) uporządkować odpowiednio nazewnictwo list płac do umów zlecenia i umów o dzieło, a listy płac sporządzane zarówno do umów cywilnoprawnych jak też i do umów o pracę sprawdzać, podpisywać i zatwierdzać ze wskazaniem daty.
- W zakresie inwentaryzacji i gospodarowania majątkiem:**
12. Przeprowadzać inwentaryzacje zgodnie z wymogami uor, trzema metodami i na podstawie zarządzeń dyrektora.
- a) spis z natury przeprowadzać terminowo, tj. do 15 dnia następnego roku oraz:
 - na arkuszach spisowych, a następnie dokumentować jej rozliczenie stosownie do wytycznych instrukcji inwentaryzacyjnej,
 - we wszystkich kasach i obejmować wszystkie składniki majątku, spisując ich ilości z natury (a nie na podstawie wydruku „z ewidencji”);
 - b) potwierdzanie sald: zobligować główną księgową do dokumentowania zawiadomień kontrahentów o stanie należności w stosunku do Ośrodka zgodnie z instrukcją inwentaryzacyjną.
 - c) weryfikacja sald: dotycząca wszystkich sald, które wykazywały obroty w danym roku obrotowym, przez porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.
13. Uzupelnąć ewidencję składników majątku (środków trwałych i pozostałych środków trwałych) o numery fabryczne, cechy charakterystyczne i miejsca ich użytkowania. Oznakować numerami inwentarzowymi składniki majątku zgodnie z tą ewidencją.
14. Prowadzić ewidencję druków ścisłego zachowania.
15. Wyznaczyć osobę odpowiedzialną za redagowanie strony BIP Ośrodka oraz prowadzić ją na bieżąco.

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 kontroli³⁵.

**z up. Prezydenta Miasta Lublin
Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli**

mgr inż. Anna Morow

*(dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym)*

Do wiadomości: Wydział Kultury, Wydział Budżetu i Księgowości.

³⁵ <https://bip.lublin.eu/prawo/zarzadzenia-prezydenta/2010/aktualne/zarzadzenie-nr-6802010-prezydenta-miasta-lublin-z-dnia-28-wrzesnia-2010-r-w-sprawie-wprowadzenia-procedury-przeprowadzania-kontroli-przez-wydzial-audytu-i-kontroli,59,23053,2.html>