



AK-K-I.1711.14.2021

Lublin, 3 grudnia 2021 r.

**Pan Piotr Franaszek**  
**Dyrektor Ośrodka Międzykulturowych**  
**Inicjatyw Twórczych „Rozdroża”**  
**ul. Peowiaków 12, 20-007 Lublin**

## Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli<sup>1</sup> inspektor Małgorzata Omelianiuk z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) – przeprowadzili w kierowanym przez Pana Ośrodka Międzykulturowych Inicjatyw Twórczych „Rozdroża” (dalej „Ośrodek”) kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej w latach 2019-2021. Szczegółowe ustalenia zawarto w protokole kontroli podpisanym przez Pana w dniu 09.08.2021 r. Zgodnie z przepisem § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne, zawierające ocenę skontrolowanych zagadnień, opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie. Kontrolą objęto:

- 1 działalność i uregulowania wewnętrzne składające się na system kontroli zarządczej<sup>2</sup>,
- 2 przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, tj.: na zakup usług związanych z organizacją wydarzeń kulturalnych, na wynagrodzenia bezosobowe (15 umów cywilnoprawnych), na wynajem magazynu, podróże służbowe, zakup materiałów i wyposażenia, tj. łącznie 569.139,95 zł (43,92% kosztów 2020 r.), w tym udzielanie zamówień publicznych,
- 3 mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych<sup>3</sup>,
- 4 gospodarkę rzeczowymi składnikami majątku i przeprowadzanie inwentaryzacji.

**Na podstawie skontrolowanych zagadnień Wydział AK pozytywnie z uwagami ocenia prowadzenie gospodarki finansowej w Ośrodku. Uwagi Wydziału AK dotyczą w szczególności braku elementów nadzoru nad niektórymi procesami i operacjami finansowymi i gospodarowania majątkiem. Podkreślić należy, że po objęciu przez Pana stanowiska dyrektora większość wadliwych uregulowań wewnętrznych (jednych z kluczowych mechanizmów kontroli i nadzoru) zostało zmienionych lub są w trakcie zmian, a zasady postępowania w nich ustalone były systematycznie wdrażane już w trakcie trwania kontroli.**

### Szczegółowe ustalenia kontroli wykazały nw. nieprawidłowości:

- 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 w tym: politykę rachunkowości, regulacje wewn. dot. inwentaryzacji, zamówień publicznych, gospodarowania składnikami majątku, gospodarki pieniężnej, zasad obiegu i kontroli dokumentów, gospodarowania ZFŚS, regulamin wynagradzania;
- 3 prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania środkami finansowymi na r-kach bankowych oraz prawidłowość dokonywania operacji finansowych na próbie celowej przelewów (2020 i 2021 r.);



## I. Uregulowania dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej Ośrodka.

1 W *Instrukcji kasowej*<sup>4</sup> dopuszczono niezbędny zapas gotówki w kasie na bieżące wydatki (tzw „pogotowie kasowe”) w kwocie 15.000 zł, która była zbyt wysoka w stosunku do przeciętnych wydatków gotówkowych w ciągu ostatnich dwóch lat<sup>5</sup> i z kolei zbyt niska biorąc pod uwagę wysoką wartość gotówki przechowywanej stale w kasie<sup>6</sup>, z której w latach 2019-2020 ani razu nie dokonano wpłaty do banku. Przy tym w *Instrukcji...* nie było zapisów o terminach i limitach obligujących do odprowadzania gotówki do banku. Taki stan rzeczy nie zapewnia właściwej ochrony zasobów – realizacji jednego z 7 celów kontroli zarządczej określonych w art. 68 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych*<sup>7</sup>.

Pomimo możliwości przyznawania zaliczek z kasy, pracownicy dokonywali zakupów na rzecz Ośrodka z własnych środków i po przedłożeniu faktury wystawionej na Ośrodek otrzymywali zwrot gotówką lub przelewem na ich prywatne konta, jednak ani z opisu na dowodach zapłaty, ani z raportów kasowych nie wynikało kto ten zwrot otrzymał, co było nieprzejrzystą praktyką, niezgodną z zasadami rachunkowości. Na dodatek, zwrot gotówką na podstawie paragonu otrzymała także osoba sprzątająca Ośrodek na zlecenie, chociaż w umowie zlecenia nie ustalono kwestii zakupu środków czystości w tej formie. Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej C14<sup>8</sup> w jednostkach sektora finansów publicznych powinny istnieć mechanizmy dotyczące operacji finansowych zapewniające ich rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie, a każda operacja finansowa powinna być autoryzowana przez kierownika jednostki lub osobę przez niego upoważnioną. Według przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o *rachunkowości*<sup>9</sup> podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej, a księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty (art. 24 ust. 2 uor).

2 W *Instrukcji inwentaryzacyjnej* dopuszczono możliwość jednostronnego uzgadniania salda (przez niedokumentowaną rozmowę telefoniczną), co nie spełnia wymogu określonego w art 27 ust 1 uor, który obliguje do udokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji. Ponadto ustalono w tej *Instrukcji...* obowiązki dotyczące inwentaryzowania aktywów, niewystępujących w Ośrodku (drogą potwierdzenia sald m.in. pożyczek i kredytów, spisem z natury – czeków gotówkowych niestosowanych od 22.08.2019 r.).

3 Nie sformalizowano zasad prowadzenia gospodarki magazynowej według wymagań pkt C13 i C14 „*Minimalnych wymogów wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin*”<sup>10</sup>.

4 zarządzenie dyrektora nr 4/K-2021 z 26.04.2021 r. obowiązujące od 01.05.2021 r.;

5 w 2020 r. rozchód z kasy wyniósł 36.670,80 zł, tj. średnio 3.055,90 zł miesięcznie, a w 2019 r. odpowiednio 126.843,67 zł, tj. średnio 10.570,31 zł miesięcznie, przy czym w maju i wrześniu 2019 r. wzmożone wydatki na organizację Festiwalu (80.901,99 zł) a w pozostałych 10 miesiącach średnio 4.594,17 zł/m-c;

6 np. w okresie VI-X 2020 r. na koniec każdego miesiąca - powyżej 20 tys. zł, a w VI-VIII powyżej 30 tys. zł;

7 ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U.2021.305.1236 ze zm.);

8 załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.U.2009.8.84);

9 ustawa z 29.09.1994 o rachunkowości (t.j. Dz.U.2021.217) – dalej „uor”;

10 załącznik do „Zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w UML i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin” - załącznik nr 1 do zarządzenia nr 75/12/2014 Prezydenta ML z 31.12.2014 r. w sprawie określenia zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w UML i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin.;



Dotyczyło to wydawanych przez Ośrodek materiałów promocyjnych do bezpłatnej dystrybucji<sup>11</sup> oraz rekwizytów. Dopiero w 2020 r. po dokonaniu ilościowego spisu tych towarów sporządzono katalogi z wymogami ewidencjonowania ich stanu.

- 4 W *Regulaminie udzielania zamówień publicznych...*<sup>12</sup> wprowadzonym w czerwcu 2021 r. nie ustalono wymogu zawierania umów, a wiele zamówień wyłączono z przeprowadzania rozeznania rynku<sup>13</sup>. Dokonywanie licznych wydatków z pominięciem zasady konkurencyjności i pisemności nie zapewnia spełnienia określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 *ufp* zasad wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, oraz pełnej skuteczności mechanizmów kontroli tych wydatków, które zgodnie ze standardem C14 powinny obejmować rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie oraz weryfikację operacji finansowych i gospodarczych przed, w trakcie i po realizacji.
- 5 W regulaminie ZFŚS obowiązującym w 2020 r. przewidziano pomoc rzeczowo-finansową z okazji świąt na zasadzie powszechności udzielaną wszystkim pracownikom. Była to jedyna stosowana forma pomocy socjalnej, wypłacana dwa razy w roku z okazji świąt Bożego Narodzenia i Wielkanocy. W nowym regulaminie wprowadzonym w marcu 2021 r. dyrektor ustalił przeznaczenie środków ZFŚS na m.in. „*Jesienno-zimowy pakiet socjalny*”, który w ocenie Wydziału AK zastąpił dotychczasowe świadczenie wypłacane z okazji świąt Bożego Narodzenia. Z opisu zasad przyznawania tego świadczenia wynika, że jest on wypłacany corocznie wszystkim pracownikom z pominięciem ich sytuacji rodzinnej i życiowej, tj. dwóch z trzech kryteriów wskazanych w art. 8 ust. 1 *ustawy o ZFŚS*<sup>14</sup>. Wypłaty z okazji świąt oraz pory roku nie należą do rodzajów działalności socjalnej wymienionych w art. 2 ust. 1 *ustawy o ZFŚS*.
- 6 W przepisach wewnętrznych wprowadzonych w 2021 r. nie zawarto ustaleń, które były określone w dotychczasowych procedurach, a zasady te nie zmieniły się. Nie wskazano: sposobu znakowania pozostałych środków trwałych, zasad numerowania umów cywilnoprawnych zawieranych przez Ośrodek<sup>15</sup>, terminu rozliczania raportów kasowych (sporządzanych w okresach miesięcznych, które były określone w instrukcji kasowej obowiązującej do 2021 r.).
- 7 Na stronie BIP Ośrodka nie zamieszczono wszystkich informacji wymaganych z mocy art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f oraz pkt 4 lit. a *ustawy o dostępie do informacji publicznej*<sup>16</sup>, w tym zasad udostępniania prowadzonych rejestrów i ewidencji.
- 8 W zakresie czynności Koordynatora działań programowych (zastępującego dyrektora) wpisano ogólnie cyt.: „*Zastępowanie dyrektora Ośrodka...*”, co według dyspozycji art. 53 ust. 2 *ufp* wymagało odrębnego imiennego dyrektora ze wskazaniem (doprecyzowaniem) czynności do których koordynator został

11 np. wydawnictw książkowych, katalogów (2.937 szt) i płyt (500 szt) wydawanych jako udokumentowanie wydarzeń kulturalnych organizowanych przez Ośrodek;

12 regulamin udzielania zamówień publicznych w Ośrodku... o wartości mniejszej niż 130.000 zł ... - zarządzenie nr 5/K-2021 z 09.06.2021 r.;

13 np. usług prawniczych (w tym doradczych i reprezentacji), dodatkowych usług biurowych, edukacyjnych, szkoleniowych, reklamowych (do 20.000 zł dla pojedynczego wydarzenia kulturalnego) oraz zamówienia dla którego występują przyczyny ekonomiczne, organizacyjne, gospodarcze, techniczne, faktyczne, społeczne, które może zrealizować jeden wykonawca, lub gdy zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia;

14 ustawa z 04.03.1994 r. o *zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* (Dz.U.2021.746 t.j.);

15 odpowiednie opisy w aneksie nr 29 i 53 do poprzedniej polityki rachunkowości;

16 ustawa z 06.09.2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. 2019.1429 ze.zm.);



upoważniony na czas jego nieobecności, a ponadto nie było zgodne ze standardem kontroli zarządczej (ozn. nr A4).

## II. Zaciąganie zobowiązań i dokonywanie wydatków

- 1 Nie prowadzono rejestru zamówień wymaganego przepisami *Regulaminu udzielania zamówień publicznych...*<sup>17</sup>. Stwierdzono, że większość zamówień udzielano poniżej I progu (tj. do 6.000 euro), tylko nielicznych w wyższym, II progu (do 14.000 euro) i nie było zamówień w najwyższym III progu (do 30.000 euro). Oznacza to, że ustalenia regulaminu pozwalały w praktyce na dokonywanie większości zakupów bez konieczności pełnego, konkurencyjnego rozeznania rynku i udokumentowania kolejnych etapów postępowania w celu udzielenia zamówienia sfinalizowanym zawarciem pisemnej umowy.
- 2 W przypadku gdy do jednej umowy cywilnoprawnej było kilka faktur Dyrektor potwierdzał dokonanie wstępnej oceny celowości wydatku tylko na pierwszej fakturze wystawionej na podstawie tej umowy, co nie w pełni dokumentowało zasadę celowości dokonywania wydatków – jedną z zasad z art. 44 ufp.

## III. Inwentaryzacja i gospodarowania majątkiem

- 1 W toku inwentaryzacji w 2019 r. środki trwałe nie zostały spisane na wymaganym *Instrukcją inwentaryzacyjną* arkusza spisowym i nie zostały wycenione przez główną księgową (spisano je w tabeli, która nie zawierała niezbędnych dla arkusza elementów<sup>18</sup> ustalonych w przepisach wewnętrznych). Spis pozostałych środków trwałych – składników majątku we wszystkich pomieszczeniach udokumentowano z kolei jednym zbiorczym arkuszem spisowym, bez ciągłości numeracji. Arkusz ten nie został podpisany przez główną księgową dokonującą wyceny wyposażenia, a do komisji inwentaryzacyjnej powołano osobę będącą jednocześnie osobą odpowiedzialną materialnie za spisywane składniki majątku, co było wbrew ustaleniom *Instrukcji inwentaryzacyjnej*.
- 2 Wbrew dyspozycji art. 27 ust. 1 uor nie rozliczono inwentaryzacji przeprowadzonej w 2019 r. drogą spisu z natury środków trwałych i wyposażenia, nie wskazano i nie udokumentowano jej wyników (nie sporządzono *Zestawienia różnic inwentaryzacyjnych*) i nie powiązано ich z zapisami ewidencji księgowej.
- 3 Do inwentaryzacji drogą spisu z natury w 2019 r. środków pieniężnych w kasie i czeków nie było formalnego zarządzenia dyrektora oraz wskazania składu komisji inwentaryzacyjnej. Jako członkowie komisji inwentaryzacyjnej w *Protokole Inwentaryzacji Kasy* podpisali się pracownicy. Inwentaryzację przeprowadzono 08.01.2020 r., a zgodnie z art. 26 ust.1 pkt 1 uor na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzuje się drogą spisu z natury m.in. aktywa pieniężne z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych.
- 4 Ewidencja środków trwałych i wyposażenia (księgi inwentarzowe) nie była prowadzona według dyspozycji art. 27 ust. 1 uor. Sposób prowadzenia ewidencji składników majątku nie zapewniał jej sprawdzalności, utrudniał jednoznaczną identyfikację, ustalenie ich faktycznych użytkowników i nie gwarantował prawidłowego przeprowadzenia i powiązania wyników inwentaryzacji z zapisami

<sup>17</sup> wprowadzony aneksem nr 1 z 17.04.2014 r. do zarządzenia nr 1/K-2008;

<sup>18</sup> t.j. numer arkusza, określenie metody inwentaryzacji, datę rozpoczęcia i zakończenia spisu, oraz wskazania wg stanu na jaki dzień przeprowadzono spis;



w księgach rachunkowych. W księgach inwentarzowych nie ujmowano unikalnych numerów fabrycznych składników majątku, ani cech charakterystycznych (np.: marka, typ, model, nr karty SIM) wpisując tylko ogólną nazwę np. laptop, telefon komórkowy, dysk zewnętrzny, grzejnik, kamera video, aparat cyfrowy.

A ponadto:

- a) Wpisywano w sposób nietrwały (ołówkiem) w papierowej ewidencji miejsce użytkowania poszczególnych środków trwałych – wbrew art. 23 ust. 1 uor.
- b) Nie ewidencjonowano i nie inwentaryzowano mebli oddanych do użytkowania Ośrodkowi przez Centrum Kultury, znajdujących się w wynajmowanych pomieszczeniach w budynku przy ul. Peowiaków 12. Zgodnie z art. 26 ust 2 uor inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu.

**Wykazane nieprawidłowości spowodowane były przede wszystkim błędami w przepisach wewnętrznych oraz nieprzestrzeganiem przez pracowników wewnętrznych uregulowań oraz niektórych przepisów ustaw wymienionych w nin. wystąpieniu pokontrolnym. Ustalone i funkcjonujące w Ośrodku mechanizmy kontroli i nadzoru nad majątkiem będącym w posiadaniu Ośrodka były nie dość skuteczne.**

**W związku z powyższym polecam:**

1. Poprawić i uzupełnić przepisy wewnętrzne, biorąc pod uwagę nieprawidłowości wymienione w niniejszym wystąpieniu. Wskazać osoby odpowiedzialne za czynności istotne dla gospodarowania środkami publicznymi oraz odpowiednio uaktualnić zakresy czynności pracowników. Doprecyzować zakres zastępstwa dla koordynatora działań programowych podczas nieobecności dyrektora.

Wylimitować zapisy niedostosowane do specyfiki Ośrodka, nieaktualne i niekompletne. I tak:

a) W Instrukcji kasowej ustalić:

- okresy za jakie sporządza się raporty kasowe,
- „pogotowie kasowe” w realnej wysokości, częstotliwość odprowadzania gotówki do banku i mechanizmy kontroli nad przestrzeganiem tych limitów,
- zasady pobierania i rozliczania zaliczek z kasy oraz osoby do tego upoważnione.

b) W Instrukcji inwentaryzacyjnej:

- wskazać aktywa, które są w posiadaniu Ośrodka i zgodnie z dyspozycją uor inwentaryzuje się drogą spisu z natury, potwierdzania sald drogą telefoniczną odpowiednio dokumentować,
- zaktualizować we wzorze *Protokołu Inwentaryzacji kasy* zapisy dotyczące czeków gotówkowych,
- ustalić obowiązek inwentaryzowania drogą spisu z natury wyposażenia będącego w posiadaniu ośrodka w ramach zawartej umowy najmu z Centrum Kultury i inwentaryzować je zgodnie z art. 26 ust 2 uor. Prowadzić ewidencję tych składników majątku,

c) W Regulaminie udzielania zamówień publicznych...:



- doprecyzować i uszczegółwić katalog zamówień, które wyłącza się z konieczności przeprowadzenia rozeznania rynku zapewniając realizację zasad określonych w art. 44 ufp.
  - wysokość poszczególnych progów dostosować do rzeczywistych zamówień Ośrodka, tak aby ustalenia regulaminu były stosowane i zapewniały konkurencyjność przy wyborze kontrahentów.
- d) W Regulaminie ZFŚS wyeliminować wypłaty świadczeń na zasadzie powszechności, a wypłaty w ramach *Pakietu Jesienno-zimowego* uzależnić od sytuacji materialnej, rodzinnej i życiowej osób uprawnionych,
  - e) Sformalizować zasady prowadzenia gospodarki magazynowej i osoby za to odpowiedzialne. Na bieżąco prowadzić ewidencję wydawnictw książkowych, płyt i innych wartościowych pozycji.
  - f) Zaktualizować zasady udostępniania prowadzonych rejestrów i ewidencji.
2. Potwierdzać przeprowadzenie wstępnej oceny celowości na wszystkich fakturach nawet tych, które są kolejnymi wystawionymi na podstawie zawartych umów.
  3. Refundacje wydatków dokonanych przez pracowników potwierdzać zawsze trwałym opisem faktur/rachunków/paragonów i podpisem osoby, która otrzymała zwrot środków gotówką, a w przypadku zwrotu przelewem opisywać dowody księgowo w sposób jednoznacznie wskazujący na odbiorcę przelewu.
  4. Spis z natury przeprowadzać na podstawie wydanego przez dyrektora zarządzenia, przez komisję powołaną w zarządzeniu i dokumentować jego przebieg w sposób ustalony w instrukcji inwentaryzacyjnej. Dokonywać wyceny środków trwałych. Na koniec każdego roku obrotowego inwentaryzować drogą spisu z natury: gotówkę w kasie, rzeczowe składniki aktywów obrotowych (np. wydawnictwa książkowe i płyty), a raz na 4 lata wyposażenie, w tym użytkowane na podstawie umowy najmu pomieszczeń przy ul. Peowiaków 12. Bezwzględnie rozliczać przeprowadzenie inwentaryzacji zgodnie z art. 27 ust. 1 uor i dokumentować je w sposób określony w instrukcji inwentaryzacyjnej.
  5. Księgi inwentarzowe prowadzić w sposób pozwalający na jednoznaczną identyfikację składników majątku (np. numery fabryczne, marka, model, użytkownik) i dokonywać w nich zapisów w sposób trwały.

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 kontroli<sup>19</sup>.

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

***mgr inż. Anna Morow***

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

Do wiadomości:

- p. Beata Stepaniuk-Kuśmierzak, Zastępca Prezydenta ds. Kultury, Sportu i Partycypacji
- p. Michał Karapuda, Dyrektor Wydziału Kultury,

<sup>19</sup> <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>;