



LUBLIN

1918 — 2018

Inspiruje
nas wolność

Prezydent Miasta Lublin



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



ISO 9001:2015
PB 543555

AK-K-I.1711.47.2017

Lublin, 19 czerwca 2018 r.

Pan Aleksander Szpecht
Dyrektor Centrum Kultury w Lublinie
ul. Peowiaków 12, 20-007 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt. 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ Grzegorz Tymecki, główny specjalista z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) przeprowadził w kierowanym przez Pana Centrum Kultury w Lublinie (dalej: „Centrum Kultury” lub „CK”) kontrolę prowadzenia wybranych elementów gospodarki finansowej oraz udzielania zamówień zwolnionych ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych w latach 2016-2017.

Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w protokole kontroli podpisanym przez Pana w dniu 17.01.2018 r. Zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne, zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie.

W toku postępowania kontrolnego sprawdzono:

1. Udzielanie zamówień publicznych zwolnionych ze stosowania ustawy Pzp²;
2. Umowy cywilnoprawne oraz honoraria wypłacane pracownikom pod kątem ryzyka pokrywania się przedmiotu umowy z zakresem obowiązków w ramach umowy o pracę, w tym współpracę CK z Towarzystwem Edukacji Kulturalnej (dalej „TEK”) oraz innymi podmiotami powiązаныmi personalnie z CK³;
3. Regulacje wewnętrzne dot. gospodarowania majątkiem i inwentaryzacji, spraw pracowniczych;
4. Obowiązujące pełnomocnictwa udzielone przez dyrektora CK;
5. Ochronę zasobów finansowych na rachunkach bankowych⁴;
6. Udostępnianie informacji publicznej na stronie BIP⁵.

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

2 Próba kontroli: analiza zapisów ww. regulaminu oraz 10 z 50 postępowań z lat 2016-2017 o łącznej wartości 445.949,00 zł oraz zlecenia udzielone 10 z 90 wykonawcom, z którymi obroty w 2016 r. przekroczyły 10.000,00 zł na łączną kwotę 157.574,17 zł;

3 Próba kontroli: współpraca CK z 5 pracownikami, którym w 2016 r. wypłacono największą sumę honorariów oraz z 4 organizacjami pozarządowymi zarządzanymi przez pracowników CK;

4 Próba kontroli: schemat akceptacji operacji na rachunkach bankowych CK obowiązujący w 2017 r.;

5 Próba kontroli: kompletność publikacji w BIP, wymaganych ustawą o dostępie do informacji publicznych Dz.U.2016.1764 j.t.;



Wyniki kontroli pozwalają na pozytywną, choć z uwagami ocenę prowadzenia gospodarki finansowej kierowanego przez Pana Centrum Kultury z wyjątkiem niewłaściwych zasad wynagradzania pracowników za wykonaną pracę twórczą, chronioną prawem autorskim oraz rozliczeń finansowych projektów realizowanych przez Towarzystwo Edukacji Kulturalnej.

Szczegółowe ustalenia kontroli wykazały nw. nieprawidłowości i obszary działalności CK wymagające usprawnienia:

Ad 1. W regulaminie udzielania zamówień publicznych zwolnionych ze stosowania Prawa zamówień publicznych występują zapisy nieściśle lub kolidujące ze sobą:

a) zamawiający w ogólnym słowniku do regulaminu zdefiniował pojęcie oferty najkorzystniejszej jako ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów jednakże dla zapytań ofertowych, których wartość szacunkowa przekracza kwotę 50.000,00 zł (dostawy i usługi) oraz 70.000,00 zł (roboty budowlane) o wyborze wykonawcy mogła decydować już jedynie cena oferty.

Z analizy postępowań podprogowych przeprowadzonych w CK od maja 2017 r. wynika, iż pozacenowe kryteria oceny ofert zastosowano w 17% postępowań⁶. Zamówienia podprogowe, z racji wyłączenia z reżimu ustawy Pzp mogą cechować się większą elastycznością i dowolnością w kształtowaniu zasad postępowania jednakże wciąż pozostają w kręgu sektora finansów publicznych, w którym zamawiający wydając środki publiczne powinni kierować się m.in. zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów⁷. Ograniczanie prymatu ceny również w zamówieniach publicznych poniżej progu bagatelności (za takie można uznać zmiany wprowadzone w regulaminie wewnętrznym CK w 2017 r.) a tym samym zwiększenie znaczenia jakości/funkcjonalności/parametrów technicznych zamawianych produktów i usług należy uznać za pozytywnie wpływające na efektywność wydatków publicznych.

Wydział AK równocześnie podkreśla, iż stosowanie dodatkowych kryteriów oceny ofert powinno być racjonalne i realne⁸, ponieważ formalne i nieprzemyślane podejście zamawiającego do stosowania pozacenowych kryteriów, może przynieść efekt odwrotny, tj. wzrost cen lub niską jakość zamawianych produktów i usług.

b) z regulaminu nie wynika w jakich przypadkach mamy do czynienia z rażąco niską ceną, a także nie określono przesłanek wykluczenia wykonawcy, tym samym zastosowanie ww. regulaminowych przesłanek odrzucenia oferty postępowania może być niejasne i kwestionowane przez ubiegającego się o zamówienie. Nadmienić należy, iż Kodeks cywilny wskazany przez CK do stosowania w sprawach nieuregulowanych w regulaminie, jak i ustawa o finansach publicznych, nie definiują ww. pojęć.

⁶ Dla porównania, wg Raportu Urzędu Zamówień Publicznych z maja 2017 r. w postępowaniach realizowanych w trybie Pzp, pozacenowe kryteria oceny ofert wykorzystano w 87% postępowań;

⁷ Zasady wydatkowania środków publicznych określono m.in. w art 44 ust 3 ustawy o finansach publicznych (dalej ufp) – Dz.U.2017.2077 j.t.;

⁸ powyższe wynika z kolejnej zasady wydatków publicznych określonej w art 44 ust 3 pkt 1b) tj. optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.



Wydział AK zwraca uwagę, że stosowane w postępowaniach podprogowych zaproszenia do złożenia ofert zawierają bardzo rozbudowane elementy występujące obligatoryjnie w sformalizowanych postępowaniach realizowanych w trybie Pzp. Stosowanie wszystkich ww. mechanizmów w postępowaniu można uznać za celowe ale tylko w przypadku, gdy jest to niezbędne do sporządzenia oferty a zamawiający będzie je rzeczywiście wykorzystywał, co nie zostało potwierdzone w badanych postępowaniach. Z analizowanych postępowań wynika, iż nadmiar lub niespójność informacji zawartych w zaproszeniach może wpływać na przejrzystość postępowania np. zamawiający nie uszczegółowił warunków udziału w postępowaniu, pomimo to wymagał od wykonawców złożenia konkretnych dokumentów na potwierdzenie nieprecyzyjnie określonych warunków.

Ponadto w 1 z 10 postępowań stwierdzono nieprawidłową ocenę spełniania warunków udziału w postępowaniu dotyczącą 2 (z 3) wykonawców, którzy złożyli oferty. Ich oferty były procedowane pomimo tego, że przedstawiona przez nich dokumentacja na potwierdzenie spełniania warunków udziału nie wypełniała wymogów zamawiającego. Powyższy fakt nie miał wpływu na wynik postępowania ponieważ oferta trzeciego wykonawcy była kompletna i najkorzystniejsza cenowo.

Ad 2. Honoraria związane z pracą twórczą chronioną prawem autorskim wypłacane etatowym pracownikom CK stanowią znaczną pozycję w planie finansowym. W 2016 r. 39 osobom ze 100 pracowników CK wypłacono z tego tytułu łącznie 304.352,00 zł, a kwota honorariów przypadających rocznie na pracownika wynosiła od 245 zł do 72.874 zł. Honoraria wypłacano w wyniku realizacji umów cywilnoprawnych, których przedmiot nie wynikał z zakresu czynności i obowiązków pracowniczych.

W ocenie zarówno Wydziału AK jak i Biura Obsługi Prawnej⁹ powtarzające się wykonywanie przez pracowników CK prac twórczych chronionych prawem autorskim, niewynikające z ich zakresu czynności i obowiązków pracowniczych, aczkolwiek związanych z działalnością CK wskazuje na nieprawidłowe uregulowanie tych kwestii w CK. Pracownik, który nie ma w zakresie czynności wykonywania prac twórczych chronionych prawem autorskim nie powinien otrzymywać wynagrodzenia za takie prace. Po drugie w oparciu o składane przez pracowników oświadczenia o wykonywaniu prac twórczych nie można ustalić do jakiego utworu zostały przeniesione prawa autorskie. Po trzecie skoro gros prac wykonywanych przez takiego pracownika to prace twórcze i jeżeli należą do katalogu prac wskazanych w art. 26 ust. 2 ustawy¹⁰ i art. 31a ust. 1¹¹ to taki pracownik w istocie rzeczy powinien być pracownikiem artystycznym, co powinno zależeć odzwierciedlenia

⁹ Cyt. opinię prawną z dn. 16.02.2018 r. - nr dokumentu Mdok 22547/02/2018.

¹⁰ art. 26 ust. 2 ustawy cyt. osoba zatrudniona w instytucji kultury do wykonywania pracy polegającej na tworzeniu, opracowywaniu lub artystycznym wykonywaniu utworów w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, filmu lub innych sztuk audiowizualnych jest pracownikiem artystycznym;

¹¹ art. 31a. 1. ustawy cyt. Pracownik artystyczny może otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie, w szczególności za udział w określonej roli w przedstawieniu lub koncercie, za reżyserię, scenografię, choreografię lub kierownictwo muzyczne przedstawienia lub współtworzenie utworu audiowizualnego w rozumieniu przepisu art. 69 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych;



zarówno w regulaminie wynagradzania jak i w prawidłowym określeniu zakresu czynności. Porównanie treści przepisów art. 26a ust. 2, 31a ust. 1 i ust. 3 ustawy prowadzi do wniosku, że aby pracownika instytucji kultury uznać za pracownika artystycznego w rozumieniu art. 26a ustawy nie musi on wyłącznie wykonywać czynności określonych w tym przepisie. Takie rozumowanie potwierdza treść art. 31a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym do pracowników zatrudnionych na stanowisku dyrektora lub zastępcy dyrektora instytucji kultury, wykonujących zadania określone w ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 5 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Oznacza to, że np. zastępca dyrektora jeżeli będzie wykonywał zadania określone w ust. 1 (w szczególności udział w określonej roli w przedstawieniu lub koncercie, za reżyserię, scenografię, choreografię lub kierownictwo muzyczne przedstawienia lub współtworzenie utworu audiowizualnego w rozumieniu przepisu art. 69 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych) będzie przysługiwało mu dodatkowe wynagrodzenie z art. 31 a ust. 1.

W tym miejscu wskazać należy, że w przypadku pracowników artystycznych instytucji kultury nie mogą być zawierane dodatkowe umowy o dzieło, czy zlecenia w zakresie wykonywania prac określonych w art. 26 a ust. 2, gdyż stanowiłoby to obejście przepisu art. 31a ust. 1 ustawy. Pracownik artystyczny może otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie w szczególności za udział w określonej roli w przedstawieniu lub koncercie, za reżyserię, scenografię, choreografię lub kierownictwo muzyczne przedstawienia lub współtworzenie utworu audiowizualnego w rozumieniu przepisu art. 69 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Oznacza to, że z pracownikiem artystycznym może być zawarta umowa o dzieło, czy zlecenia, która wykraczałaby poza zakres wynikający z art. 26a ust. 2 i 31a ust. 1. Wskazać przy tym należy, że w art. 31a ust. 1 ustawy zawarty jest otwarty katalog czynności, których wykonywanie przez pracownika powoduje przyznanie dodatkowego wynagrodzenia. Zakres tych czynności powinien być określony w regulaminie wynagradzania.

Przedmiotem analizy było podpisane przez Pana porozumienie¹² z Towarzystwem Edukacji Kulturalnej, na mocy którego na współorganizację 4 projektów CK przekazało TEK w 2016 r. i w I półroczu 2017 r. łącznie kwotę 268.095,87 zł¹³. Zasady współorganizacji określały kolejne aneksy do porozumienia.

W opinii Wydziału AK współpraca pomiędzy tymi podmiotami bezsprzecznie jest owocna pod kątem artystycznym. Jednakże, według piśmiennictwa i wytycznych służb antykorupcyjnych ten model współpracy może rodzić konflikt interesów.

12 Obowiązujące od 01.12.2012 r. porozumienie na czas nieokreślony, jego przedmiotem było ustalenie podstawowych założeń do współpracy przy realizacji projektów finansowanych jako przedsięwzięcia z zakresu działalności kulturalnej. Przedsięwzięcia mogą przyjmować w szczególności formę: organizowanie przeglądów, festiwali, warsztatów, wystaw artystycznych, konkursów i innych imprez kulturalnych, a także konferencji, spotkań z twórcami kultury;

13 Od początku obowiązywania porozumienia tj. w latach 2012 – 2015 CK wypłaciło TEK łączną kwotę 1.226.263,62 zł;

Oba podmioty są powiązane ze sobą osobowo, co może negatywnie wpływać na bezinteresowność i bezstronność osób podejmujących decyzję w CK¹⁴.

I tak:

- a) Funkcję prezesa TEK, pełnił zastępca dyrektora ds. artystyczno-programowych CK – ██████████. Część aneksów do opisywanego porozumienia zawarta została po stronie TEK również przez ██████████, który m.in. otrzymywał honorarium z tytułu organizowanych przez TEK działań artystycznych.
- b) W skład zarządu TEK wchodził byli lub obecni pracownicy CK tj. ██████████. Ponadto komisję rewizyjną TEK tworzą: ██████████, a skarbnikiem jest ██████████.
- c) Znaczna część należności wypłacanych TEK, w ramach realizacji przedmiotu projektu objętego porozumieniem, trafiało pośrednio do osób powiązanych bezpośrednio z CK i TEK (np. reżyseria spektaklu, adaptacja scenariusza, honorarium zespołu projektowego).
- d) Rozliczenia finansowe między CK i TEK są mało przejrzyste. W każdym przypadku CK przekazywało TEK określone kwoty na pokrycie kosztów organizacji projektów¹⁵. Projekty rozliczano na podstawie ogólnych zbiorczych zestawień podpisanych przez skarbnika oraz prezesa TEK, w których wskazywano tylko rodzaje oraz wysokość poszczególnych rodzajów kosztów. Do rozliczeń nie dołączano (ani nawet nie wymieniono) dokumentów źródłowych, potwierdzających rzeczywiste wydatki. W porozumieniu określono jedynie ogólnie, że w zakresie rozliczenia finansowego projektów strony będą przestrzegać zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w przepisach, w szczególności strony zobowiązały się do zachowania zasad wydatkowania środków publicznych określonych w ufp.
- e) treść podpisanego porozumienia oraz aneksów nie daje możliwości kontroli ani przez zlecającego (CK) ani przez Urząd Miasta Lublin faktycznie poniesionych przez TEK wydatków.

Ad 3. Zapisy obowiązującego w Centrum Kultury regulaminu ZFŚS¹⁶ były niezgodnie z ustawą o *zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*¹⁷, ponieważ korzystanie ze środków tego funduszu uzależniono od kryteriów innych niż sytuacja życiowa, rodzinna i materialna, czym ograniczono krąg osób uprawnionych do korzystania z niektórych świadczeń tj.:

14 Kumoterstwo wg słownika PWN cyt.:

wzajemne popieranie się ludzi związanych pokrewieństwem, zażyłością lub przynależnością do określonej grupy (źródło: <http://sjp.pwn.pl/sjp/kumoterstwo;2476513.html>). Kumoterstwo jest formą korupcji niewyartykułowaną w kodeksie karnym;

15 w tym np. koszty artystów, obsługi tech., kampanii promocyjnej, zakupy materiałów biur., transportu;

16 wprowadzonego zarządzeniem dyrektora w dniu 19.03.2013 r.;

17 j.t. Dz.U.2012.592;



- z dopłat do wypoczynku mogą korzystać dzieci pracowników CK tylko w określonym wieku (§ 9 ust 3 regulaminu),
- pracownicy mogą korzystać z dopłat do wypoczynku oraz pożyczek na zakup mieszkania dopiero po przepracowaniu określonego okresu czasu (§ 9 ust 7 regulaminu),
- wysokość zwrotnych pożyczek na remont mieszkania uzależniono od przynależności do określonej grupy (tj. pracowników lub emerytów) (§ 13 ust 1 regulaminu).

Art. 8 ust. 1 ww. ustawy o ZFŚS obliguje do uzależniania wypłat z Funduszu wyłącznie od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej.

Ad 4. Udzielił Pan głównej księgowej pełnomocnictwa¹⁸ wykraczającego poza ustawowo określony i zamknięty katalog obowiązków, jakie kierownik jednostki może powierzyć głównemu księgowemu. W ramach tego pełnomocnictwa główna księgowa była upoważniona m.in do: składania oświadczeń woli w imieniu CK w zakresie działalności CK, reprezentowania CK przed sądami, organami administracji, organami egzekucyjnymi oraz we wszystkich postępowaniach sądowych, administracyjnych i egzekucyjnych związanych z działalnością CK, do udzielania dalszych pełnomocnictw, adwokatowi oraz radcy prawnemu.

- Art. 54 ust 1 ustawy o finansach publicznych¹⁹ (dalej: „ufp”) wymienia zamknięty katalog obowiązków, jakie kierownik jednostki może powierzyć głównemu księgowemu²⁰.

Upoważnienie głównego księgowego do składania oświadczeń woli powoduje niedopuszczalne połączenie funkcji dysponenta środków publicznych i płatnika, a tym samym pozbawia dyrektora CK rzeczywistej kontroli nad czynnościami wykonywanymi w ramach pełnomocnictw.

Ad 7. Na stronie BIP Centrum Kultury nie umieszczano informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli a jedynie rejestr kontroli²¹ z informacją, że cyt: „szczegóły dotyczące kontroli są do wglądu w siedzibie Centrum Kultury w Lublinie”, czym faktycznie ograniczono dostęp do informacji publicznej.

- *Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 6 ust. 1 pkt 4, podpunkt a, drugie tiret ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²² udostępnieniu podlega informacja publiczna o podmiotach wykonujących zadania publiczne, w tym m.in. dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.*

¹⁸ udzielone 01.10.2015 r. do odwołania (nie dłużej niż przez czas pełnienia sprawowanej funkcji);

¹⁹ j.t. Dz.U.2013.885 ze zm.;

²⁰ tj.: 1) prowadzenie rachunkowości jednostki;

2) wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi;

3) dokonywanie wstępnej kontroli:

a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,

b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospod. i finansowych;

²¹ przeprowadzonych od 28.02.2012 r.;

²² ustawa z dnia 06.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2014.782 j.t);



Przyczynami ww. nieprawidłowości były braki w przepisach wewnętrznych oraz nieprzestrzeganie przepisów ufp, ustawy o ZFŚS i regulacji wewnętrznych. Osobą odpowiedzialną za wskazane nieprawidłowości był Pan jako dyrektor Centrum Kultury, bowiem z mocy art. 53 ust. 1 i 69 ust. 1 ufp odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych oraz za wykonywanie obowiązków w zakresie zarządczej kontroli, spoczywa na kierowniku jednostki.

W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:

1. Określić w regulaminie wynagradzania pracowników CK stanowiska pracy uznawane za artystyczne lub pracowników uznawanych za artystycznych oraz określić kwestie wynagrodzenia z tego wynikającego, w tym dodatkowe wynagrodzenie, o którym mowa w art. 32a ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.
2. Zmienić formę współpracy z TEK, zapewniając przejrzystość wydatkowania środków publicznych oraz eliminując konflikt interesów. Rozliczeń finansowych dokonywać na podstawie źródłowych dokumentów finansowo-księgowych.
3. Zmienić treść pełnomocnictwa głównej księgowej, a kolejnych pełnomocnictw udzielać zapewniając kontrolę nad czynnościami wykonywanymi w ich ramach.
4. Prawidłowo ustalić regulamin ZFŚS w zgodności z ustawą o ZFŚS.
5. Udostępniać w BIP wymagane informacje dot. kontroli przeprowadzonych w CK.

Proszę w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego złożyć mi – za pośrednictwem Wydziału Audytu i Kontroli – sprawozdanie z realizacji powyższych zaleceń – według wzoru określonego w załączniku nr 4 do wymienionej na wstępie procedury przeprowadzania kontroli²³.

Prezydent Miasta Lublin

Krzysztof Żuk

²³ <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>

