

AK-K-I.1711.22.2016

Lublin, 16 marca 2016 r.

Pan Waldemar Tatarczuk
Dyrektor
Galerii Labirynt w Lublinie
ul. Księdza Jerzego Popiełuszki 5
20-052 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ inspektor Tomasz Pałysewicz z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin – przeprowadził w kierowanej przez Pana Galerii Labirynt w Lublinie (dalej: „Galeria” lub „GL”) kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej w latach 2015 – 2016.

Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w protokole kontroli, do którego wniósł Pan dodatkowe wyjaśnienia. Wydział Audytu i Kontroli (dalej: „Wydział AK”) odniósł się do nich w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, które przekazuje Panu zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury. Zawiera ono ocenę kontrolowanego obszaru, opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie.

W toku kontroli szczegółowym badaniem objęto:

- 1) organizację Galerii (udzielone pełnomocnictwa, struktura organizacyjna, przepisy wewnętrzne, udostępnianie informacji w BIP, a także ustalenie systemu kontroli zarządczej oraz przeprowadzenie analizy ryzyka w 2015 r.),
- 2) źródła i prawidłowość realizacji przychodów² oraz uregulowania w tym w zakresie,
- 3) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków³,
- 4) zawarte przez GL umowy cywilnoprawne⁴,

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 kontrolna**: realizacja przychodów ze sprzedaży biletów oraz najmu pomieszczeń w 2015 r.;
3 w zakresie legalności, celowości, efektywności oraz zgodności z przepisami wewnętrznymi – **próba** 47 wydatków wybranych po analizie w programie ACL w łącznej kwocie 362.964,51 zł;
4 a) pod kątem: prawidłowości zawarcia umów, wypłaty wynagrodzenia oraz realizacji ich przedmiotu – **próba kontrolna** – 30 umów o łącznej wartości 91.203,03 zł, tj. 19,5% z łącznej kwoty 458.476,53 zł będących sumą wszystkich wynagrodzeń z tytułu zawartych umów cywilnoprawnych,
b) analiza wszystkich 5 umów zawartych z 2 pracownikami (o łącznej wartości 7.390,00 zł) pod kątem pokrywania się przedmiotu umowy z zakresem obowiązków w ramach umowy o pracę;



- 5) udzielenie zamówienia publicznego⁵ w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych⁶ (dalej: „Pzp”) oraz zamówień do 30 tys. euro⁷,
- 6) analizę kosztów związanych z kontynuacją współpracy z Lubelskim Towarzystwem Zachęty Sztuk Pięknych,
- 7) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁸,
- 8) prawidłowość gospodarowania środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (ZFŚS)⁹,
- 9) inwentaryzację za 2015 r.¹⁰,
- 10) gospodarowanie składnikami majątku¹¹.

Wyniki kontroli pozwalają na ogólną pozytywną, choć z uwagami, ocenę prowadzenia gospodarki finansowej kierowanej przez Pana Galerii. Uwagi te dotyczą przede wszystkim udokumentowania systemu kontroli zarządczej (w tym m.in. braków w polityce rachunkowości), przestrzegania regulacji wewnętrznych, jak też gospodarowania składnikami majątku. Krytycznej ocenie podlega natomiast przyjęty schemat uprawnień do wykonywania przelewów.

Szczegółowe ustalenia kontroli wykazały nw. nieprawidłowości:

1. Funkcjonujący w Galerii system zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków nie zapewniał pełnej ochrony zasobów, tj. jednego z celów kontroli zarządczej, określonych w art. 68 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych*¹² (dalej: „ufp”), w szczególności poprzez niestosowanie ustanowionych przez Ministra Finansów standardów (vide standard nr C14)¹³, ponieważ:
 - a) nie wprowadził Pan mechanizmów kontroli zapewniających weryfikację operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.
W GL obowiązywał schemat akceptacji krzyżowej „AB”, jednak głównemu księgowemu przyznano uprawnienia zarówno do wprowadzania do systemu bankowego zleceń zapłaty jak i akceptacji do ich realizacji. W toku kontroli ustalono, że formalnie wszystkie przelewy zostały wprowadzone i zrealizowane z profilu głównego księgowego, jednak faktycznie wprowadzane były przez specjalistę ds. finansowo-księgowych, która w ogóle nie posiadała konta użytkownika w systemie bankowym.

5 na dostawę, montaż i uruchomienie systemu oświetlenia w salach ekspozycyjnych Galerii – pod kątem zgodności z ustawą Prawo zamówień publicznych;

6 ustawa z dnia 29.01.2004 r. - Dz.U.2015.2164 j.t. ze zm.:

7 **próba kontrolna:** zakup 4 usług: wydruki katalogów do wystaw w 2015 r, wydruk i oprawa katalogu Zuzanny Janin, ochrona obiektu w 2015 i w 2016 r.;

8 tj. prawidłowość konfiguracji uprawnień do dyspozycji środkami finansowymi na rachunkach bankowych jak również prawidłowość dokonania 319 operacji (celowy dobór próby kontrolnej):

9 zgodność świadczeń wypłaconych w 2015 r. oraz obowiązujących regulacji z ustawą o ZFŚS;

10 prawidłowość przeprowadzenia inwentaryzacji w 2015 r. (kasa, rachunki bankowe, potwierdzenie i weryfikacja sald) oraz przeprowadzenie i udokumentowanie inwentaryzacji środków trwałych;

11 zgodność ewidencjonowania, ochrony i znakowania składników majątku z przepisami wewnętrznymi, a także wrywkowe oględziny 10 losowo wybranych składników majątku oraz wszystkie znajdujące się w pokoju administracji i księgowości;

12 Dz.U.2016.1870 j.t. ze zm.;

13 Standard C14 „Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych” określony w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Ur.MF.15.84);



Wprawdzie w toku kontroli nie stwierdzono przypadków niezasadnych przelewów, niemniej przyjęcie konfiguracji pozwalającej głównemu księgowemu na samodzielne dokonywanie płatności jest niedopuszczalne z punktu widzenia ochrony zasobów jednostki.

Należy również zaznaczyć, że jako Dyrektor nie posiadał Pan uprawnień do korzystania z konta bankowego, czego skutkiem był całkowity brak kontroli nad wykonywanymi przelewami.

W toku kontroli wyjaśnił Pan, że kontrolę tę sprawował m.in. poprzez zatwierdzanie dokumentów finansowych, ustalanie terminów realizacji przelewów oraz analizę udostępnianych przez głównego księgowego wyciągów bankowych. Ponadto z Pana wyjaśnień złożonych po zakończeniu kontroli¹⁴ wynika, że została podpisana nowa umowa z bankiem Pekao S.A¹⁵ na prowadzenie rachunku, w której skonfigurowane zostały uprawnienia do dysponowania środkami na rachunkach w taki sposób, aby zawsze wymagało to współdziałania dwóch różnych osób, jednak na potwierdzenie nie dołączył zaktualizowanych schematów akceptacji. Z załączonego do ww. wyjaśnień pełnomocnictwa rodzajowego udzielonego głównemu księgowemu oraz specjaliście ds. księgowości wynika, że upoważnił Pan te osoby do łącznego działania wobec Banku Pekao S.A w zakresie czynności, do których należą m.in.: podpisywanie dyspozycji dotyczących otwierania oraz zamykania rachunków bankowych; wdrażanie nowych użytkowników systemu i nadawania im uprawnień do rachunków oraz wniosków o modyfikację uprawnień już istniejących w systemie, modyfikowanie grup i schematów akceptacji. Pełnomocnicy otrzymali również uprawnienia do podpisywania dyspozycji dotyczących dysponowania środkami na rachunkach bankowych (w tym także podpisywanie dokumentów obejmujących dyspozycje wypłat i innych dyspozycji obciążeniowych bez ograniczeń kwotowych) oraz do udzielania dalszych pełnomocnictw poprzez ustanawianie użytkowników systemu

Przyznanie tak szerokich uprawnień pozwala pełnomocnikom m.in na dowolne kształtowanie konfiguracji do wykonywania operacji finansowych oraz realizowanie wypłat bez ograniczenia kwotowego, co jest w opinii Wydziału AK niedopuszczalne z punktu widzenia ochrony zasobów jednostki.

- b) w wydanych zarządzeniach¹⁶ udzielił Pan 3 osobom¹⁷ jednoosobowych pełnomocnictw m.in. do zaciągania zobowiązań finansowych podczas Pana nieobecności o wartości nieprzekraczającej 25.000 zł oraz zatwierdzania do zapłaty dowodów księgowych, na podstawie których wydatkowane są środki do tej wartości, z terminem płatności przypadającym na czas Pana nieobecności.

Co do zasady Wydział AK nie kwestionuje możliwości udzielania pełnomocnictw do określonych czynności w ramach zastępstw, jednak upoważnienie pracowników Galerii do samodzielnego zaciągania zobowiązań w połączeniu z brakiem faktycznej kontroli nad realizacją płatności nie zapewnia należytej ochrony środków pieniężnych.

14 pismo z dnia 12.12.2016 r., znak: DR050-11/2016;

15 umowa z dnia 23.11.2016 r. zawarta na okres 05.01.2017 – 04.01.2022;

16 nr 1 z dnia 01.03.2016 r. oraz nr 7 z dnia 06.07.2016 r. w sprawie upoważnienia pracowników Galerii Labirynt do zastępowania Dyrektora Galerii Labirynt w okresie jego czasowej nieobecności;

17 pracownikom działu programowego (kierownikowi, starszemu specjaliście, specjaliście);



Należy przy tym zwrócić uwagę na kwoty ustanowionych możliwych do zaciągania zobowiązań bez Pana wiedzy, które to w ocenie Wydziału AK predestynują do bezwzględnego współdziałania dwóch osób.

2. System kontroli zarządczej był niekompletnie udokumentowany, ponieważ nie wprowadził Pan zasad gospodarki magazynowej oraz najmu i dzierżawy składników majątku. Ponadto nie uchylił Pan *Regulaminu kontroli wewnętrznej* w odniesieniu do obiegu dokumentów, pomimo że w jednostce obowiązywały inne *Zasady sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych*.

Wymóg dokumentowania systemu kontroli zarządczej wynikał z załącznika nr 1 „Minimalne wymogi wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin” do zarządzenia Prezydenta nr 75/12/2014¹⁸.

Z Pana wyjaśnień złożonych do protokołu kontroli oraz załączonych do nich dokumentów wynika, że uszczegółowiono wprawdzie proces gospodarowania majątkiem, jednak Wydział AK zwraca uwagę, że pominięto w nim zasady znakowania składników majątków. Ponadto wyjaśnił Pan, że po zakończeniu kontroli wycofał Regulamin kontroli wewnętrznej a w jednostce nie wprowadzono zasad najmu i dzierżawy składników majątku z uwagi na ich incydentalny charakter w działalności Galerii – niemający dodatkowo charakteru komercyjnego, a w większości przypadków wiążącego się z działalnością kulturalną.

3. 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. Nie wyznaczył Pan również administratora bezpieczeństwa informacji oraz nie prowadził ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych.

Obowiązki takie wynikały z art. 36 ust.1 i art. 39 ust.1 ustawy o ochronie danych osobowych¹⁹ oraz § 3.1. rozporządzenia MSWiA²⁰.

4. Polityka rachunkowości wraz z planem kont²¹ nie spełniały wymogów określonych w art. 10 ust 1 *ustawy o rachunkowości*²² (dalej: uor) ponieważ nie opisano w nich:
- a) metod wyceny aktywów i pasywów,
 - b) wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe,
 - c) systemu przetwarzania danych,
 - d) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów,
 - e) w planie kont nie ustalono zasad klasyfikacji zdarzeń i zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, jak też nie przewidziano wszystkich kont, które zgodnie z zestawieniem obrotów i sald za 2015 r. wykazywały obroty²³.

18 zarządzenie Prezydenta z dnia 31.12.2014 r. w sprawie określenia zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin – wydanie 2.

19 ustawa z dnia 29.08.1997 r. - Dz.U.2016.922 j.t.;

20 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29.04.2004 r. w spr. dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urzędnicy i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych - Dz.U.2004.100.1024;

21 wprowadzone zarządzeniem nr 20 z dnia 12.12.2011 r. w sprawie ustalenia polityki rachunkowości;

22 ustawa z dnia 29.09.1994 r. - Dz.U.2016.1047 j.t.;

23 tj. kont: 020 – wartości niematerialne, 073 – umorzenia wartości niematerialnych;



5. Głównemu księgowemu oraz kierownikowi działu administracji nie powierzono w zakresach obowiązków wszystkich czynności faktycznie wykonywanych w procesach obiegu dokumentów oraz realizacji dochodów z najmu.

Wymóg przedstawienia pracownikowi jego zakresu czynności i obowiązków na piśmie wynika z pkt. A.3.2 „Minimalnych wymogów wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin”²⁴.

Po zakończeniu kontroli wyjaśnił Pan i odpowiednio udokumentował zaktualizowanie zakresów obowiązków ww. pracowników.

6. Nie udostępnił Pan w BIP wymaganych przepisami *art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej*²⁵ informacji o majątku Galerii, o prowadzonych rejestrach i ewidencji (wraz z zasadami udostępniania danych w nich zawartych), jak również dokumentacji przebiegu i efektów kontroli.

W złożonych wyjaśnieniach zaznaczył Pan, że po zakończeniu kontroli na stronie BIP umieszczono informacje o majątku i o prowadzonych rejestrach i ewidencjach.

7. W obowiązującym w Galerii *Regulaminie gospodarowania środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych*²⁶ (dalej: ZFŚS) nie opisano zasad przyznawania zapomóg, co było wbrew *art. 8 ust. 2 ustawy o ZFŚS*²⁷.

Wyjaśnił Pan, że istnieją zasady przyznawania zapomóg, jednak przytoczone przez Pana zapisy regulaminu są nieadekwatne do uwag Wydziału AK w tym zakresie. Nie można bowiem uznać, że zasadami przyznawania świadczeń są jedynie kwoty ustalone w planie finansowym ZFŚS na rodzaje świadczeń oraz finalne, indywidualne decyzje Dyrektora dotyczące ich przyznania.

8. Zgodnie z obowiązującym *Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 14.000 euro*²⁸ „w postępowaniu muszą zostać złożone przynajmniej 3 oferty” (§ 6 pkt 5), zaś „dokumentem potwierdzającym udzielenie zamówienia jest umowa z wykonawcą” (§ 6 pkt. 4). Tymczasem wydatkowano kwotę 42.726,60 zł (na wydruk i oprawę katalogu) niezgodnie z tym regulaminem – wybrano kontrahenta, pomimo że wpłynęły tylko 2 oferty oraz nie zawarto z nim umowy.

Należy przy tym nadmienić, że ww. *Regulamin* nie był dostosowany do aktualnego stanu prawnego, ponieważ przewidywał stosowanie ustawy Pzp dla zamówień powyżej 14.000 euro, co było niezgodne z *art. 4 ust 8 Pzp*. W konsekwencji nie uregulowano w przepisach wewnętrznych zasad udzielania zamówień o wartości pomiędzy 14.000 a 30.000 euro.

W wyjaśnieniach do protokołu kontroli poinformował Pan, że po zakończeniu kontroli wprowadzono²⁹ *Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej do 30.000 euro*.

24 Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 75/12/2014 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 31.12.2014 r. w sprawie określenia zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin - wydanie drugie;

25 ustawa z dnia 06.09.2001 r. - Dz.U.2016.1764 j.t.;

26 wprowadzonym 01.01.2005 r.

27 Dz.U.2016.800 j.t. ze zm.;

28 Zarządzenie nr 6 z dnia 15.04.2010 r. w sprawie określania zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej do 14 000 EURO w Biurze Wystaw Artystycznych;

29 zarządzenie Dyrektora nr 17 z dnia 12.12.2016 r.;



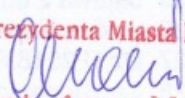
9. W odniesieniu do gospodarowania majątkiem Galerii ustalono, że:
- w ewidencji księgowej nie ujęto dzieł sztuki przyjętych w depozyt w ramach podpisanej umowy z Lubelskim Towarzystwem Zachęty Sztuk Pięknych. Według Pana wyjaśnień do protokołu kontroli oraz przesłanych dokumentów³⁰ po zakończeniu kontroli wprowadzono do planu kont, konto pozabilansowe – obce środki trwałe do ujęcia ww. dzieła sztuki;
 - w GL nie prowadzono ilościowej ewidencji niskocennych (od 200 do 1 000 zł) składników majątku, pomimo że obligował do tego § 8 polityki rachunkowości.

Przyczynami ww. nieprawidłowości były braki w przepisach wewnętrznych oraz nieprzestrzeganie przepisów ufp, uor i regulacji wewnętrznych. Osobą odpowiedzialną za wskazane nieprawidłowości był Pan jako dyrektor Galerii Labirynt, 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 powyższym polecam:

- Zapewnić właściwą ochronę zasobów GL poprzez:
 - modyfikację systemu dokonywania wydatków w taki sposób, aby przelewy bankowe w każdym przypadku były dokonywane z udziałem dyrektora lub osoby przez niego upoważnionej;
 - zapewnienie sobie pełnej kontroli nad uprawnieniami użytkowników w systemie bankowym oraz dyspozycjami wypłat środków z rachunków bankowych.
- Dokonywać wydatków zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi.
- W ramach doskonalenia systemu kontroli zarządczej wprowadzić 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,
 - znakowania składników majątku oraz wskazać osoby za to odpowiedzialne
 - gospodarki magazynowej,
 - przyznawania zapomóg z ZFŚŚ.
- Dostosować politykę rachunkowości oraz plan kont do wymogów art. 10 ust 1 uor.
- Prowadzić ewidencję majątku zgodnie ustalonymi zasadami
- Udostępnić w BIP wszystkie wymagane informacje (określone § 6 ust 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej) odnośnie przebiegu i efektów kontroli przeprowadzonych w Galerii.

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 kontroli³¹.

Z up. Prezydenta Miasta Lublin

mgr inż. Anna Morow
Dyrektor
Wydziału Audytu i Kontroli

30 zarządzenie nr 14 z dnia 24.11.2016 r. w sprawie aktualizacji planu kont;

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