



AK-K-I.1711.2.2021

Lublin, 20 października 2021 r.

**Pan Grzegorz Rzepecki**  
**Dyrektor Warsztatów Kultury w Lublinie**  
**ul. Grodzka 5a, 20-112 Lublin**

## Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli<sup>1</sup> podinspektor Kaja Miszczuk-Żydek z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (*Wydział AK*) – przeprowadziła w kierowanych przez Pana Warsztatach Kultury w Lublinie (*Warsztaty*) kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej w latach 2019-2021. Szczegółowe ustalenia zawarto w protokole kontroli podpisanym przez Pana w dniu 22.07.2021 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 następujące zagadnienia:

- 1) przepisy wewnętrzne dot. prowadzenia gospodarki finansowej Warsztatów<sup>2</sup>,
- 2) koszty wynagrodzeń, w tym osobowe z tytułu umów o pracę<sup>3</sup> oraz umów cywilnoprawnych<sup>4</sup> (wynagrodzenia bezosobowe i honoraria),
- 3) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych<sup>5</sup> oraz kontroli i obiegu dowodów finansowych (w tym terminowość wydatków)<sup>6</sup>,
- 4) prawidłowość dokonywania operacji gotówkowych<sup>7</sup>, stosowania regulaminu zamówień publicznych<sup>8</sup> oraz gospodarowania środkami ZFŚS<sup>9</sup>,
- 5) przeprowadzanie inwentaryzacji i gospodarkę rzeczowymi składnikami majątku.

**Wyniki kontroli pozwalają na wydanie pozytywnej oceny 4 z 5 ww. skontrolowanych zagadnień – choć z uwagami dotyczącymi inwentaryzacji i prowadzenia akt osobowych pracowników. Natomiast negatywnej ocenie podlega niezachowanie zasady oszczędności w dysponowaniu środkami publicznymi i dokonanie wypłaty wysokich nagród w 2020 r. (w tym w październiku i w grudniu dla ogółu pracowników), w okresie ograniczonej działalności instytucji kultury z powodu pandemii, a także wypłaty z ZFŚS na pomoc świąteczną – wykraczając poza ustawowe umocowania.**

- 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 polityka rachunkowości, regulamin wynagradzania, nagradzania, inwentaryzacji, zasad obiegu i kontroli dokumentów, gospodarowania majątkiem, zamówień publicznych, gospodarki kasowej;
- 3 Sprawdzono akta osobowe 45 pracowników i karty wynagrodzeń za 2020 r. – składniki płacowe (wynagrodzenia zasadnicze, nagrody, dodatki: m.in. stażowe, funkcyjne i specjalne);
- 4 sprawdzono 15 umów cywilnoprawnych na kwotę 99.719,92 zł (13,70% z 727.730,07 zł);
- 5 Prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania środkami finansowymi na r-kach bankowych oraz dokonywania operacji finansowych (celowy dobór próby przelewów 13.01.2020 – 12.01.2021r.);
- 6 Na podstawie 30 faktur zapłaconych w 2020 r. na kwotę 62.018,82 zł (8 faktur na zakup materiałów i wyposażenia – 100% i 22 faktury powyżej 200 zł na usługi transportowe i podróże służbowe);
- 7 kontrola kasy i prawidłowość odprowadzania gotówki pobranej z banku do kasy (100% w 2020 r.);
- 8 prawidłowość przeprowadzenia 2 (z 11) postępowań w 2020 r. na łączną kwotę 121.585 zł;
- 9 w zakresie dofinansowania pomocy świątecznej w 2020 r. (łącznie 34.865,36 zł);

**Szczegółowe ustalenia kontroli wykazały nw. nieprawidłowości:****I. Przepisy wewnętrzne:**

- 1) *Polityka rachunkowości*<sup>10</sup> nie spełniała wymogów art. 10 ust. 1 pkt 1 *ustawy o rachunkowości*<sup>11</sup> (*uor*), ponieważ:
  - a) w zakładowym planie kont (zpk) ustalono zasady funkcjonowania kont, które nie wykazywały obrotów lub zostały uchylone, a nie zawarto w nim wszystkich zasad klasyfikacji zdarzeń do kont faktycznie stosowanych, z kolei niektóre opisane w zpk operacje nie występowały w Warsztatach (np. dot. udzielonych kredytów, papierów wartościowych),
  - b) nie ustalono wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe,
  - c) nie wskazano daty rozpoczęcia eksploatacji używanych programów,
  - d) zawarto bezprzedmiotowe zapisy o miesięcznych okresach sprawozdawczych (Warsztaty nie mają obowiązku sporządzania miesięcznych sprawozdań).

Dyrektor w toku kontroli zareagował na ww. nieprawidłowości i je wyeliminował.

- 2) W *Instrukcji inwentaryzacyjnej*<sup>12</sup>:
  - a) dopuszczono możliwość przeprowadzenia inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald w formie rozmowy telefonicznej, potwierdzonej notatką służbową, ale nie ustalono, jak w dyspozycji art. 27 ust. 1 *uor*, odpowiedniego udokumentowania (wiarygodnie i jednoznacznie) wyników inwentaryzacji tą metodą. Potwierdzenie sald dotyczy określonych kwotowo na dany dzień sald bankowych (lub sald należności podmiotów prowadzących księgi rachunkowe) i udokumentowanie tego jednostronną notatką sporządzoną w dowolnym czasie nie zapewnia, że potwierdzenie sald odbyło się w ustawowym terminie.
  - b) objęto zakresem nieistniejące aktywa i pasywa, np. metodą potwierdzenia sald – pożyczki i kredyty, spisem z natury – składniki majątkowe ujęte wyłącznie w ewidencji ilościowej, której nie prowadzono, zaś w zarządzeniu *w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji kasy*<sup>13</sup> dyrektor zobowiązał do inwentaryzacji papierów wartościowych.
- 3) W *Instrukcji kasowej*<sup>14</sup> nie ustalono kwoty zapasu gotówki w kasie (tzw. *pogotowia kasowego*), a ponadto wskazano, że podstawą pobrania gotówki do kasy jest czek gotówkowy (§ 8 pkt 1), mimo że чеки nie są już stosowane w Warsztatach.
- 4) W przepisach wewnętrznych nie określono zasad prowadzenia ewidencji składników majątku takich jak: wartości niematerialne i prawne oraz wydawnictwa i gadżety (np. koszulki). Zgodnie z art. 17 ust. 2 *uor* zasady te powinien ustalić dyrektor Warsztatów, uwzględniając rodzaj i wartość posiadanych poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych.
- 5) Do *regulaminu ZFŚS* wprowadzono *pomoc rzeczowo-finansową w związku ze świętami i zwiększonymi wydatkami mającymi wpływ na sytuację materialną osób*

10 *Polityka rachunkowości...* – zarządzenie nr 5/2012 z 23.11.2012 r. Do czasu kontroli *polityka rachunkowości* była aneksowana 21 zarządzeniami (w latach 2013-2021);

11 *ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości* (Dz.U.2019.351 t.j. ze zm., obecnie Dz.U. 2021.217 t.j.);

12 *Instrukcja inwentaryzacyjna...* – zarządzenie nr 8/2012 z 23.11.2012 r. oraz zmiany – zarządzenia nr 4/2018 z 08.01.2018 r. i 34/2020 z 18.12.2020 r.;

13 zarządzenie nr 33/2020 z 18.12.2020 r.;

14 *Instrukcja kasowa...* – zarządzenie nr 7/2012 z 23.11.2012 r. oraz aneksy nr 5/2013 z 23.05.2013 r. i 1/2015 z 07.01.2015 r.;



uprawnionych<sup>15</sup>. Na tej podstawie wydatkowano 34.865,36 zł (tj. ponad 50% wszystkich wydatków z ZFŚS) dofinansowując wszystkim pracownikom 2 razy w 2020 r. zakupy różnych artykułów, w tym towarów luksusowych jako *pomoc świąteczna*. Pomimo zastosowania dopłat według progów dochodowych ustalonych w regulaminie, nie można uznać powszechnie przyznawanych świadczeń z okazji świąt jako działalności socjalnej zdefiniowanej w art. 2 ust. 1 *ustawy o zfśś*<sup>16</sup> i według kryteriów określonych w art. 8 ust. 1 tej ustawy (sytuacja życiowa, rodzinna i materialna). Dodać należy, że zalecenie w tym zakresie Warsztaty otrzymały już po poprzedniej kontroli Wydziału AK.

- 6) **Ponadto** stwierdzono, że akta osobowe pracowników nie były prowadzone zgodnie z przepisami rozporządzenia w *sprawie dokumentacji pracowniczej*<sup>17</sup>.

Dokumenty w poszczególnych częściach akt osobowych (A, B, C) nie były ponumerowane. Wykazy tych dokumentów nie były uzupełnione od 2012 r., zaś od 2019 r. nie prowadzono części D akt osobowych 19 osób. Do akt osobowych nie włączano informacji o przyznaniu nagród pracownikom.

Według uregulowań zawartych w rozdziale 2 ww. rozporządzenia:

- § 3 pkt 1-4: akta osobowe składają się z 4 części i obejmują części A, B, C i D,
- § 3 pkt 2c oraz 2l: część B obejmuje zakres czynności oraz dokumenty związane z przyznaniem pracownikowi nagrody (art. 105 *Kp*<sup>18</sup> – odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody składa się do akt osobowych pracownika),
- § 4 pkt 1: dokumenty w poszczególnych częściach akt osobowych pracownika przechowuje się w porządku chronologicznym oraz numeruje; każda z części akt osobowych zawiera wykaz znajdujących się w niej dokumentów.

## **II. Zobowiązania i wydatki**

- 1) W 2020 r., pomimo, że w tym okresie z powodu pandemii COVID-19 działalność instytucji kultury była znacznie ograniczona, a Prezydent Miasta Lublin polecił restrykcyjne oszczędności wydatków z budżetu miasta, dyrektor przyznał nagrody pracownikom Warsztatów i wypłacił z tego tytułu kwotę 204.060 zł (10,2% ogółu kosztów wynagrodzeń z umów o pracę). Wypłaty miały miejsce w marcu i kwietniu i dotyczyły kilku osób, natomiast wypłatą w październiku i grudniu objęto ogół pracowników. Wysokość nagród kształtowała się w granicach od 355 zł do ponad 15.000 zł w roku (średnio na pracownika ok. 5.700 zł). Możliwość wypłat nagród wynikała zapewne głównie z oszczędności na działalności Warsztatów wymuszonych sytuacją pandemiczną (zmniejszonym zakresem zadań do wykonania), jednak ich przyznanie dyrektor uzasadnił zbiorczo przeciwstawnym argumentem (zwiększonymi obowiązkami w okresie pandemii).

W ocenie Wydziału AK tak wysokie wydatki przeznaczone na nagrody pozostają w kolizji z zasadami oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi obowiązującymi jednostki sektora finansów publicznych z mocy art. 44 ust. 3 pkt 1 *ustawy o finansach publicznych*<sup>19</sup> (*ufp*) oraz wyraźną dyspozycją Prezydenta.

15 *Regulamin ZFŚS...* – zarządzenie nr 11/2012 z 17.12.2012 r., zaktualizowany zarządzeniami nr 11/2014 z 01.12.2014 r. i 39/2018 z 14.12.2018 r. - brzmienie § 6 pkt 1.8;

16 *ustawa z 04.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* (Dz.U.2020.1070 t.j. ze zm., obecnie Dz.U.2021.746 t.j.);

17 *rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 10.12.2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej* (Dz.U.2018.2369 t.j.);

18 *ustawa z 26.06.1974 r. Kodeks pracy* (Dz.U. 2020.1320 t.j. ze zm.);

19 *ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U.2019.869 t.j. ze zm., obecnie Dz.U.2021.305 t.j. ze zm.);



- 2) Zasady kontroli dowodów księgowych nie były w pełni zapewnione, gdyż:
- dowody księgowe dot. zapłaty składek ZUS, PIT i PFRON nie były sprawdzone ani zatwierdzone przez dyrektora do zapłaty, choć wg art. 21 ust. 1 pkt 6 *uor* dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia dowodu, a ponadto, według standardów kontroli zarządczej ustalonych dla sektora finansów publicznych<sup>20</sup> – powinny istnieć przynajmniej mechanizmy kontroli dotyczące zatwierdzania (autoryzacji) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione (standard C14),
  - na 6 z 30 sprawdzonych dokumentów finansowych<sup>21</sup> brakowało dat wpływu. Obowiązek ich zamieszczania na dokumentach wynikał z *Instrukcji kancelaryjnej* i z *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*<sup>22</sup>.  
Także rachunki wystawione do umów cywilnoprawnych nie były oznaczone datą wpływu, co w świetle zapisów umownych o płatności wynagrodzenia z tyt. wykonania umowy w terminie 14 dni od daty ich dostarczenia, utrudniało lub uniemożliwiało realizację tego obowiązku.
- 3) Pracownicy dokonywali zakupów materiałów na potrzeby Warsztatów z prywatnych środków, które następnie były im refundowane. W badanej próbie było to prawie 200 pozycji zakupów. Wydział AK zwraca uwagę, że Warsztaty działają w sektorze finansów publicznych i podstawowym źródłem finansowania powinien być rachunek bankowy Warsztatów. W jednostce istnieje możliwość pobrania zaliczki, co jest bezpieczniejszą formą rozliczeniową.

### **III. Inwentaryzacja aktywów i pasywów oraz gospodarka rzeczowymi składnikami majątku**

1. W zakresie inwentaryzacji metodą spisu z natury nie dopełniono wszystkich wymogów formalnych wynikających z obowiązków *Instrukcji inwentaryzacyjnej*:
- inwentaryzacji kasy nie przeprowadzono na arkuszach spisowych (*II. Przebieg spisu z natury* pkt 3) oraz nie pobrano oświadczenia od kasjera (zał. nr 3),
  - na arkuszach spisowych (dot. środków trwałych, pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych) błędnie określono rodzaj inwentaryzacji jako *roczna* (była to inwentaryzacja *okresowa, 4-letnia*) i nie zawarto klauzuli *Spis zakończono na pozycji...* (*II. Przebieg spisu z natury* pkt 7).  
Protokół z rozliczenia wyników tej inwentaryzacji nie zawierał informacji o wartości spisu z natury dla poszczególnych składników majątku, ani nie porównano ich do danych ksiąg rachunkowych – stąd też nie wynikało czy stan spisany jest zgodny czy też występują różnice inwentaryzacyjne,
  - nie porównano wartości spisanych książek i gadżetów do danych w księgach rachunkowych, gdyż ich ewidencja księgowa nie była prowadzona.  
Art. 26 ust. 1 pkt 1 *uor* wskazuje, że jednostki przeprowadzają inwentaryzację drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych, wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.
  - na protokołach nie było daty ich sporządzenia, co nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie kiedy inwentaryzacja została rozliczona.

<sup>20</sup> komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84);

<sup>21</sup> 6 zwrotów kosztów dojazdu – nr ewid. nr 730, 809, 837, 838, 839, 1196;

<sup>22</sup> *Instrukcja kancelaryjna* - zał. nr 1 (zarz. nr 12/2012 z 17.12.2012 r.) – § 42 pkt 2; *Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów* (zarz. nr 6/2012 z 17.12.2012 r. i 5/2014 z 01.06.2014 r.) – wzory pieczęci;



Art. 26 ust. 3 pkt 1 *uor*: termin inwentaryzacji uważa się za dotrzymany, jeżeli inwentaryzację składników aktywów zakończono do 15 dnia następnego roku.

- e) nie ustalono harmonogramu i zakresu spisu z natury (*I. Komisja inwentaryzacyjna* pkt 4) a spisem objęto wartości niematerialne i prawne – choć podlegają one weryfikacji sald, a nie spisowi z natury (art. 26 ust. 1 pkt 3 *uor*).
2. Niedokładnie dokonano weryfikacji sald, ponieważ w *Protokole z inwentaryzacji przeprowadzonej drogą weryfikacji sald*:
- a) nie uwzględniono kont, które w trakcie roku wykazywały obroty, tj. 225/R *Podatek ryczałtowy* oraz 136/1 *Rachunek pomocniczy – Carnaval Sztukmistrzów*, choć dla tego konta właściwą metodą jest potwierdzenie sald (bankowych), a mimo to pozostałe konta zespołu „1” były poddane weryfikacji, przez co inwentaryzacja została dokonana niejednolicie,
  - b) uwzględniono konto 020/1 *Wartości niematerialne i prawne*, pomimo że konto to w ciągu 2020 r. nie wykazywało ani obrotów ani żadnego salda.

**Na stwierdzone nieprawidłowości wpływ miały pomyłki i przeoczenia pracowników, a błędy wynikały z niewystarczającej znajomości przepisów *uor*, w szczególności w zakresie inwentaryzacji aktywów i pasywów, a także zaniedbań w prowadzeniu akt osobowych pracowników. Ponadto znaczenie miała zbyt duża swoboda w dysponowaniu środkami publicznymi w zakresie wypłaconych nagród i świadczeń świątecznych z ZFŚS.**

**W celu wyeliminowania nieprawidłowości polecam:**

1. Poprawić, zaktualizować i uzupełnić przepisy wewnętrzne, uwzględniając nieprawidłowości wskazane w niniejszym wystąpieniu, w tym:
  - a) w *Instrukcji inwentaryzacyjnej* wyeliminować zapisy:
    - zezwalające na przeprowadzenie inwentaryzacji w formie rozmowy telefonicznej potwierdzanej jednostronną notatką służbową,
    - o pożyczkach i kredytach oraz o ewidencji wyłącznie ilościowej, a z zarządzeń inwentaryzacyjnych – o papierach wartościowych,
  - b) w *Instrukcji kasowej* określić kwotę zapasu gotówki w kasie (tzw. *pogotowia kasowego*), a wyeliminować zapisy o czekach gotówkowych,
  - c) wprowadzić w przepisach wewnętrznych regulacje dotyczące zasad prowadzenia ewidencji składników majątku dla wartości niematerialnych i prawnych oraz wydawnictw i gadżetów,.
2. Podejmując decyzje o przyznawaniu nagród pracownikom kierować się aktualnymi wytycznymi / dyspozycjami Prezydenta Miasta Lublin (działającego w ramach kontroli zarządczej w jst.), uwzględniając także określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 *ufp* zasadą oszczędności w dokonywaniu wydatków publicznych. Sporządzać indywidualne uzasadnienia do przyznanych nagród i włączać je do akt osobowych.
3. Uzupełnić dokumentację pracowniczą w aktach osobowych i prowadzić je zgodnie z przepisami prawa.
4. Na dowodach księgowych zewnętrznych zamieszczać daty wpływu i zatwierdzać je do wypłaty przez dyrektora lub osobę upoważnioną.
5. Wyeliminować z *regulaminu ZFŚS* zapis o przyznawania okolicznościowej pomocy świątecznej, a wydatki przeznaczać wyłącznie na ustawowo określoną działalność socjalną.



6. Wprowadzić system zaliczek na zakup potrzebnych materiałów eliminując tym samym ryzyko naruszenia zasady przejrzystego przepływu środków publicznych (rozliczania wydatków dokonywanych bezpośrednio przez pracowników ze środków prywatnych).
7. Inwentaryzację aktywów i pasywów:
  - a) metodą spisu z natury przeprowadzać zgodnie z wytycznymi *Instrukcji inwentaryzacyjnej*, w tym na protokołach z rozliczeń jej wyników
    - zawierać informację o wartości spisanych składników majątku,
    - porównywać spisane wartości z danymi ksiąg rachunkowych (także dot. inwentaryzacji książek i gadżetów),
    - datę ich sporządzenia (równoznaczną z terminem rozliczenia inwentaryzacji),
  - b) metodą weryfikacji sald przeprowadzać dla kont, wobec których *uor* wymaga takiej metody i dokonywać jej rzetelnie weryfikując wszystkie salda, które wykazywały obroty w danym roku budżetowym.

Rekomenduję ponadto, aby dla uregulowań organizacyjnych wielokrotnie aneksowanych wprowadzić jednolite wersje dokumentów w celu ułatwienia korzystania z przepisów wewnętrznych.

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>23</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:

Wydział Kultury Urzędu Miasta Lublin,  
Wydział Budżetu i Księgowości,

---

<sup>23</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>