

Warszawa, dnia 20 grudnia 2017 r.

**Kancelaria Radcy Prawnego  
Emilia Ryszkowska**

**Pan Maciej Sitarek  
Burmistrz  
Miasta i Gminy Lidzbark  
ul. Sądowa 21,  
13 - 230 Lidzbark**

## **Raport**

### **z czynności kontrolnych przeprowadzonych w Miejsko – Gminnym Ośrodku Kultury w Lidzbarku w dniach 6-7 grudnia 2017 roku**

1. Niniejszy raport sporządzony został przez radcę prawnego Michała Bednarza na zlecenie Burmistrza Miasta i Gminy Lidzbark (dalej także „Zlecający”) oraz pełnomocnictwa udzielonego przez Emilię Ryszkowską, prowadzącą działalność gospodarczą Kancelaria Radcy Prawnego Emilia Ryszkowska, a czynności przeprowadzono na podstawie upoważnienia z dnia 6 grudnia 2017 roku, nr Or.0052.21.2017.
2. Przedmiotem czynności przeprowadzonych w Miejsko – Gminnym Ośrodku Kultury w Lidzbarku (dalej także jako „MGOK”) było sprawdzenie prawidłowości w zakresie:
  - a) gospodarki pieniężnej i rozrachunków w tym wydatkowania środków MGOK,
  - b) gospodarowania składnikami majątkowymi i inwentaryzacją w tym nadzoru nad mieniem MGOK,
  - c) używania pojazdu służbowego należącego do Gminy,
  - d) przestrzegania czasu pracy.
3. Niniejszy raport został sporządzony na podstawie statutu MGOK oraz informacji i dokumentów przekazanych przez Dyrektora MGOK, tj.
  - a) kopii dokumentów, dotyczących zakupu mobilnej sceny plenerowej,
  - b) kopii zarządzenia nr 47/15 Burmistrza Lidzbarka z dnia 14.04.2015 roku w sprawie powołania Dyrektora MGOK,
  - c) kopii Regulaminu Organizacyjnego MGOK,
  - d) kopii obowiązującego w MGOK Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro,
  - e) kopii planu finansowego po zmianach na 2017 r.,
  - f) dokumentów księgowych udostępnionych do wglądu za lata 2016/17 w tym oświadczeń o wykorzystaniu pojazdu prywatnego dla celów służbowych, ewidencji majątku, ewidencji przebiegu pojazdu służbowego,
  - g) wykazu osób zatrudnionych w MGOK z uwzględnieniem pozostałego urlopu w 2017 roku.

4. Po dokonaniu analizy stanu faktycznego ustalonego w oparciu o powyższe stwierdzono nieprawidłowości opisane poniżej.

### **Zastrzeżenie**

Niniejszy raport wydaje się wyłącznie do wiadomości i do wyłącznego użytku Zlecającego. Raport dotyczy wyłącznie kwestii w nim określonych i nie może być interpretowany jako obejmujący przez domniemanie inne, niewspomniane w nim kwestie. Żadnego stwierdzenia zawartego w niniejszym raporcie nie można uważać za wyrażenie oceny na temat jakichkolwiek oświadczeń i zapewnień lub innych informacji zawartych w dowolnym dokumencie zbadanym w związku z przygotowaniem niniejszego raportu, o ile nie jest to wyraźnie potwierdzone w treści raportu. Jego treść nie może być cytowana lub w inny sposób włączana, streszczana ani przywoływana w jakiegokolwiek publikacji lub dokumencie ani ujawniana jakiegokolwiek stronie, z wyjątkiem organów Zlecającego, w całości bądź w części w dowolnym celu, bez uprzedniej zgody Kancelarii wyrażonej na piśmie.

### **Kontrola w zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków w tym wydatkowanie środków MGOK**

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych:

*Wydatki publiczne powinny być dokonywane:*

- 1) *w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:*
  - a) *uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,*
  - b) *optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;*
- 2) *w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;*
- 3) *w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.*

#### Zakup mobilnej sceny plenerowej.

W ramach kontroli zweryfikowano dokumenty, dotyczące zakupu mobilnej sceny. W ramach weryfikacji rynku Dyrektor zawarła z wykonawcą umowę, a ten jej nie zrealizował. Na poczet realizacji umowy w dniu 01.04.2016 roku zapłacono kwotę 54 000 zł tytułem I transzy wynagrodzenia (wartość kontraktu to 69 400 zł).

Dyrektor przedstawiła odpis wyroku zaocznego Sądu Rejonowego w Działdowie z dnia 20.04.2017 roku na podstawie, którego wykonawca ma zwrócić pobraną zaliczkę (54 000 zł) wraz z odsetkami oraz część nieuiszczonej kary umownej (11 600 zł) wraz z odsetkami i kosztami postępowania. Sąd nadał wyrokowi klauzulę natychmiastowej wykonalności.

Na podstawie umowy z dnia 14.01.2016 roku Gmina Lidzbark udzieliła dotacji celowej na zakup sceny w wysokości 70 000 zł. Zgodnie z § 2 ust. 2 tej umowy GMOK powinien przedstawić do dnia 30.11.2016 roku sprawozdanie na temat wydatkowania środków oraz dokumenty niezbędne do rozliczenia dotacji. Rozliczenie dotacji nastąpiło na podstawie pisma Dyrektor MGOK z dnia 28.12.2016 roku (nr MGOK.I.1.34.2016), a więc prawie dwa miesiące po terminie wynikającym z umowy o przekazaniu dotacji. Dodatkowo zwrócić należy uwagę, iż w piśmie tym Dyrektor wnosi o ratalną spłatę nierozliczonej kwoty 44 000 zł z wypracowanych środków własnych w 2017 roku, a spłata taka nie nastąpiła.

Mając powyższe na uwadze za nieprawidłowe należy uznać:

- a) zapłatę w dniu 01.04.2016 roku zaliczki (I transzy) w wysokości 54 000 złotych, tj. ponad 77 % wartości umowy, bez jakiegokolwiek zabezpieczenia, np. w formie gwarancji bankowej / ubezpieczeniowej czy weksla na poczet wykonawcy prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą,
- b) brak wypłaty zaliczki w takiej wysokości bez weryfikacji wykonawcy, poprzez np. uprzednie zażądanie zaświadczenia z Urzędu Skarbowego o braku zaległości podatkowych lub innych dokumentów potwierdzających płynność finansową wykonawcy,
- c) błędne wyliczenie wysokości kary umownej w wysokości 21 600 zł (40% od wartości I transzy w wysokości 54 000 zł), podczas gdy zgodnie z § 7 ust. 3 pkt 2) umowy w przypadku odstąpienia kara umowna powinna być naliczona jako 40% wynagrodzenia umownego Wykonawcy, a nie od I transzy. Kara za odstąpienie powinna być więc liczona od kwoty 69 400 zł (co daje karę w wysokości 27 760 zł, tj. pominięto 6 160 zł różnicy na niekorzyść MGOK).
- d) propozycję składaną Wykonawcy w zakresie możliwości odstąpienia od naliczenia kary umownej w wezwaniu z dnia 26.09.2016 r. oraz 31.10.2016 r., w tym zakresie czyn taki może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- e) rozliczenie dotacji po upływie terminu określonego w umowie o dotację, tj. w dniu 28.12.2016 r., podczas gdy termin upłynął w dniu 30.11.2016 r.).

Zgodnie z art. 9 pkt 2) i 3) ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych: naruszeniem dyscypliny finansów

publicznych jest: 2) nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji; 3) niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.

f) brak bieżącego monitorowania dalszego toku sprawy w zakresie egzekucji zasądzonych świadczeń.

#### Udzielanie zamówień o wartości poniżej 30 000 euro.

Dyrektor oświadczyła, iż mniejsze zakupy dokonywane są po rozeznaniu telefonicznym ofert, przy czym nie przedstawiła dokumentów potwierdzających powyższej w formy, np. notatki służbowej z przebiegu takiego rozeznania, wykazującej co najmniej datę, wykaz podmiotów oraz stawiane przez nie warunki realizacji zamówienia.

Zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro: *przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego do kwoty 3 500 euro nie wymaga procedury rozeznania rynku.*

Mając na uwadze, iż zdecydowana większość zakupów dokonywanych przez MGOK pozostaje o wartości poniżej 3 500 euro zatem rozeznanie rynku zgodnie z w/w regulaminem nie jest wymagane. Brak obowiązku dokonywania rozeznania rynku w zamówieniach o wartości poniżej 3 500 euro może być uznany za sprzeczny z podstawowymi zasadami obowiązującymi przy udzielaniu zamówień, tj. zasadą równego traktowania potencjalnych wykonawców oraz zasadą zachowania uczciwej konkurencji, a w konsekwencji z zasadą przejrzystości wydatkowania środków publicznych.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono także praktykę polegającą na braku udzielania odpowiednich pisemnych pełnomocnictw dla pracowników do dokonywania zakupów, także tych bieżących, a z § 7 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego MGOK wynika, iż Dyrektor osobiście załatwia sprawy związane z działalnością Ośrodka. Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: *Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz.*

Zatem zasadnym jest udzielenie odpowiednich pełnomocnictw dla pracowników obejmujących uprawnienie do dokonywania zakupów w imieniu i na rzecz MGOK ograniczonych kwotowo lub asortymentowo.

### Druki ścisłego zarachowania – bilety na imprezy.

W toku czynności kontrolnych pozyskano informację o następujących dochodach z działalności MGOK:

a) wynajem sali: 22 970,50 zł za 2016 rok i 29 179,50 zł za 2017 rok,

b) sprzedaż biletów: 2 680 zł za 2016 rok i 2 015 zł za 2017 rok.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono brak procedury określającej odpowiedzialność, kompetencje i uprawnienia w zakresie sprzedaży biletów na imprezy organizowane przez MGOK.

Dokładna ewidencja druków ścisłego zarachowania i kontrola obrotu nimi jest podstawą prawidłowej gospodarki drukami ścisłego zarachowania. Szczegółowe zasady gospodarką drukami ścisłego zarachowania jednostka powinna uregulować, np. w instrukcji ewidencji druków ścisłego zarachowania.

Druki ścisłego zarachowania zostają objęte kontrolą już od momentu przyjęcia ich do jednostki. Dokumenty te, oznaczone numerami wydrukowanymi albo wpisanymi w dniu ich zakupu lub przyjęcia do jednostki, są rejestrowane w specjalnej ewidencji druków ścisłego zarachowania. Bilety należy numerować w sposób uniemożliwiający ich zamianę, np. przez ustalenie znaku i serii, nadanie numeru porządkowego i podpisanie przez osobę odpowiedzialną za ewidencję druków ścisłego zarachowania.

Pracownik wyznaczony przez Dyrektora powinien ponosić odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę drukami ścisłego zarachowania. Ewidencję druków musi prowadzić na bieżąco w księdze druków ścisłego zarachowania. Księgę druków należy ponumerować, przesnurować oraz parafować. Pracownik odpowiedzialny za gospodarkę drukami ścisłego zarachowania powinien dokonywać sprawdzenia ich ilości w momencie przyjmowania i wydawania. Podstawę zapisów w księdze druków ścisłego zarachowania stanowi dla rozchodu pokwitowanie osoby upoważnionej do odbioru druków, udokumentowane upoważnieniem oraz ewentualnie dowodem wydania. Księgę tę wraz z dowodami przychodowymi i rozchodami stanowiącymi podstawę zapisu należy przechowywać w zamkniętych szafach lub należycie zabezpieczonych kasetkach. W przypadku zmiany osoby odpowiedzialnej druki ścisłego zarachowania powinny być przekazane w taki sam sposób, jak składniki majątkowe (inventaryzacja). Fakt przekazania tych druków musi być uwidoczniiony w protokole zdawczo-odbiorczym.

Bilety na imprezy organizowane przez MGOK powinny być drukami ścisłego ponieważ spełniają wszystkie poniższe warunki:

- a) ich treść merytoryczna i przeznaczenie mają wpływ na określone operacje gospodarcze, których efektem finalnym są wymierne korzyści pieniężne,
- b) powinny mieć numer identyfikacyjny i nazwę,
- c) ich przeznaczenie wymaga przechowywania w określonych warunkach uniemożliwiających dostęp osób nieuprawnionych,
- d) obrót biletami powinien być odnotowywany w sposób ściśle określony w wewnętrznych dokumentach normatywnych.

W ramach czynności kontrolnych stwierdzono brak instrukcji dotyczącej zasad gospodarki drukami ścisłego zarachowania oraz brak stosowania biletów na imprezy jako druków ścisłego zarachowania, a co za tym idzie brak wskazania osoby odpowiedzialnej za prowadzenie prawidłowej gospodarki drukami ścisłego zarachowania (biletami). Brak rzetelnej ewidencji i nadzoru nad obiegiem może być przyczyną wielu niepożądanych zjawisk i nadużyć.

Stwierdzono również brak odpowiedniej procedury określającej sposób wyznaczania imprez odpłatnych oraz określającej zasady określania wartości biletów na poszczególne imprezy.

#### Inne

Nieprawidłowością jest także brak zamieszczenia w BIP MGOK odpowiednich informacji, wymaganych przepisami prawa.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej wprowadza obowiązek publikowania ustawowo określonego rodzaju informacji. Na stronach internetowych BIP powinny się m.in. znaleźć takie informacje o danym podmiocie jak:

- status prawny lub forma prawna
- organizacja
- przedmiot działania i kompetencje
- organy i osoby sprawujące funkcje i ich kompetencje
- majątek, którym dysponuje
- tryb działania
- sposoby przyjmowania i załatwiania spraw
- informacja o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.



## Zaliczki

Za nieprawidłowe uznać należy pobieranie przez Dyrektora zaliczek i brak bieżącego rozliczania się z nich. W 2017 roku Dyrektor pobrała następujące zaliczki:

- a) w dniu 21.07.2017 r. – 2 000 zł,
- b) w dniu 20.11.2017 r. – 1 000 zł,
- c) w dniu 05.12.2017 r. – 1 200 zł,

łącznie na kwotę 4 200 złotych. W dacie czynności kontrolnych zaliczki te nie były rozliczone.

## **Kontrola w zakresie gospodarowania składnikami majątkowymi i inwentaryzacją w tym nadzór nad mieniem MGOK**

Zgodnie z art. 18 pkt 1) ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych: *naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.*

Zgodnie z § 7 ust. 7 tiret pierwszy Regulaminu Organizacyjnego MGOK wynika, iż do zadań Dyrektora należy nadzór nad majątkiem Ośrodka.

Dyrektor potwierdziła, iż w MGOK nie obowiązuje dokument na podstawie którego ustalić można byłoby dotychczasowe zasady dokonywania wpisów do ewidencji majątku. Wśród wpisanych przedmiotów są takie, np. jak głośniki o wartości 138 złotych czy czajnik za 65 zł, podczas gdy z przedstawionych faktur wynika (np. faktura nr 211/MGŁ/01/2016 z dnia 12.01.2016 r.), iż MGOK dokonywał zakupu przedmiotów o większej wartości – tu łącznie przedmiotów na kwotę 5000 złotych brutto, które nie zostały ujęte w ewidencji.

W ewidencji poszczególne przedmioty opisane są wygenerowanymi przez wpisującego numerami, poza trzema przedmiotami wpisanymi w 2016 roku (gitara z pokrowcem, głośniki, laptop – nie mają przypisanego numeru inwentarzowego). Większość z przedmiotów wpisanych w ewidencji nie posiada na swojej obudowie numeru inwentaryzacyjnego co uniemożliwia jednoznacznie potwierdzenie, czy okazane przedmioty są tymi z ewidencji.

Wśród dokonywanych zakupów widnieje także grill elektryczny Bosch TFB 3302 o wartości 198,99 zł brutto (faktura nr FS-DC/00000534/2017 z 21.04.2017 r.). Przedmiot ten został zakupiony wraz z radioodtwarzaczami i kartą pamięci. Na odwrocie opisano, iż są to nagrody

okolicznościowe w ramach organizacji „Festiwalu tańca” - Lidzbark miasto rytmu. Trzy sztuki radioodtworaczy zostały przekazane jako nagrody, co potwierdza protokół odbioru z dnia 23.04.2017 r., karta pamięci pozostaje w MGOK, natomiast nie udało się zidentyfikować miejsca położenia grilla elektrycznego.

#### **Kontrola w zakresie używania pojazdu służbowego należącego do Gminy,**

W ramach kontroli zweryfikowano kartę przebiegu pojazdu marki Citroen Berlingo oraz comiesięczne oświadczenia Dyrektora o wykorzystywaniu pojazdu prywatnego do celów służbowych.

Na podstawie wpisów w ewidencji przebiegu pojazdu służbowego stwierdzono, iż Dyrektor wykonała następujące przejazdy w dniach:

- a) 06.12.2016 r., Lidzbark – Czerwińsk,
- b) 09.03.2017 r., Lidzbark – Działdowo Starostwo,
- c) 27.07.2017 r., Lidzbark - Żuromin (Dom Kultury)
- d) 27.07.2017 r. Lidzbark - Włocławek,
- e) „Dni Lidzbarka” Działdowo – Lidzbark
- f) 18-21.09.2017 r., 4 przejazdy Lidzbark – Działdowo,
- g) 21.09.2017 r., wyjazd prywatny Lidzbark - Działdowo,
- h) 17.10.2017 r., Lidzbark - Działdowo,
- i) 23 i 24.10.2017 r., Lidzbark – Działdowo, Lidzbark - Dolina Charlotty,
- j) 14.11.2017 r., wyjazd prywatny Lidzbark - Działdowo,
- k) 17-18.11.2017 r., Lidzbark - Działdowo Starostwo,
- l) 06.12.2017 r., Lidzbark.

Na podstawie powyższego za nieprawidłowe należy uznać używanie w/w pojazdu służbowego, a jednocześnie pobieranie ryczałtu za wykorzystywanie pojazdu prywatnego do celów służbowych w pełnej wysokości.

Zgodnie z § 4. 1. Rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy *pisemne oświadczenie o używaniu pojazdu do celów służbowych w danym miesiącu powinno zawierać dane dotyczące pojazdu (pojemność silnika, marka, numer rejestracyjny) oraz określać ilość dni nieobecności pracownika w miejscu pracy w danym*



*miesiącu z powodu choroby, urlopu, podróży służbowej lub innej nieobecności, a także ilość dni, w których pracownik nie dysponował pojazdem do celów służbowych.*

Mając powyższe na uwadze za nieprawidłowe należy uznać składane przez Dyrektora MGOK comiesięcznie oświadczenie, w którym każdorazowo wpisywano 0 (zero) dni jako liczba dni w których Dyrektor nie dysponowała pojazdem prywatnym, a w tym samym czasie korzystanie z pojazdu służbowego także na trasach wykraczających poza teren gminy Lidzbark.

#### **Kontrola w zakresie przestrzegania czasu pracy.**

W ramach kontroli ustalono, iż sprawami kadrowymi zajmuje się bezpośrednio Dyrektor. Zweryfikowano listy obecności za 2017 rok. Podpisem na danej liście pracownicy potwierdzają obecność w pracy w dni powszednie od poniedziałku do piątku. Na listach odnotowuje się także nieobecności. Pracownicy za pracę w godzinach nadliczbowych nie otrzymują wynagrodzenia lecz mają możliwość odbioru dnia wolnego, a w tym celu składają odpowiednie wnioski.

Zweryfikowano także oświadczenie Dyrektora MGOK w sprawie ilości dni pozostałego urlopu wypoczynkowego poszczególnych, podległych pracowników. W tym zakresie uznać należy, iż pracownicy na bieżąco wykorzystują urlopy wypoczynkowe, nie ma zaległości, które mogłyby świadczyć o nieprawidłowości. Zaznaczyć należy, iż pracownikom przysługuje specjalne świadczenie za wykorzystanie urlopu wypoczynkowego, tzw. „grusza”.

W zakresie nieprawidłowości stwierdzono, że wykonywanie przez pracowników działalności określonej w statucie MGOK w weekendy oraz w dni świąteczne nie znajduje odzwierciedlenia na listach obecności. Powyższe jest istotne, ponieważ może rodzić wątpliwości, co do zasadności przyznania na rzecz pracownika odpowiedniego świadczenia przez ZUS w związku z ewentualnym nieszczęśliwym zdarzeniem (wypadkiem), które może mieć miejsce w weekend lub dzień świąteczny lub poza terenem MGOK.

W zakresie nieprawidłowości ustalono także brak zawarcia z pracownikami umów o powierzenie mienia na podstawie przepisów prawa pracy.

**Wnioski:**

Kontrolowana jednostka prowadzi aktywnie działalność statutową.

Na podstawie przedstawionych wyjaśnień i dokumentów można stwierdzić nieprawidłowości opisane w treści raportu. Należy niezwłocznie poinformować Dyrektora MGOK o stwierdzonych nieprawidłowościach oraz wyznaczyć termin na podjęcie czynności zmierzających bezpośrednio do ich usunięcia jak również wyznaczyć termin na przekazanie sprawozdania z ich wykonania.

RADCA PRAWNY

*Michał Beznarz*

