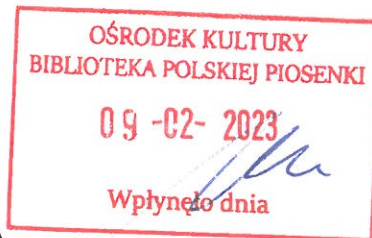




PREZYDENT MIASTA KRAKOWA



11 STY. 2023
Kraków,

KE-04.1711.19.2022.AC

Pan
Waldemar Domański
Dyrektor Ośrodka Kultury Biblioteka Polskiej
Piosenki
ul. Forteczna 146
30-437 Kraków

Wystąpienie pokontrolne

Podmiot kontrolowany: Ośrodek Kultury Biblioteka Polskiej Piosenki
ul. Forteczna 146, 30-437 Kraków

Przedmiot kontroli: funkcjonowanie kontroli zarządczej w wybranych
obszarach w roku 2021

Termin przeprowadzenia kontroli: 13.10.2022 r. – 10.11.2022 r.

I. Ocena działalności kontrolowanej jednostki

Referat Kontroli Finansowej Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia Urzędu Miasta Krakowa przeprowadził na podstawie upoważnienia nr 29/2022, podpisanego przez Prezydenta Miasta Krakowa w dniu 10.10.2022 r., kontrolę problemową w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w wybranych obszarach w roku 2021 w kierowanej przez Pana jednostce, której wyniki zostały ujęte w dwustronnie podpisanym protokole.

Badanie przeprowadzono metodą wrywkową, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka polegającego na niezapewnieniu realizowania wybranych celów kontroli zarządczej, określonych w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.)¹, w następujących obszarach:

- skuteczność i efektywność działania oraz zarządzania ryzykiem,
- wiarygodność sprawozdań rocznych,
- ochrona zasobów.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że Dyrektor podejmował działania mające na celu poprawne funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej. Niemniej jednak, w toku badania stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości świadczące o częściowym zmaterializowaniu się ryzyka wskazanego na wstępie, tj.:

¹ Aktualnie obowiązuje tekst jednolity ustawy ogłoszony w Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.

- 1) określenie siedziby i miejsca prowadzenia działalności w sposób niespójny w Regulaminie organizacyjnym i Statucie Ośrodka Kultury Biblioteka Polskiej Piosenki,
- 2) nieunormowanie w „Regulaminie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej” niżej wskazanych zagadnień dotyczących procedury zarządzania ryzykiem, wskazanych w punkcie 7.1. w Komunikacie Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie *szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem* (Dz. Urz. z 2012 r. poz. 56) oraz nieaktualizowanie Regulaminu w zakresie przywołanych w nim wewnętrznych regulacji, tj.:
 - a) zasad analizy prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz sposobu ustalenia poziomu ryzyka,
 - b) polityki kierownictwa w zakresie akceptowanego poziomu ryzyka. Przy tym, wzór rejestru ryzyk na dany rok nie zawierał kolumny przeznaczonej na wskazanie zarówno poziomu ryzyka, jak i akceptowalnego poziomu ryzyka. W efekcie dokumentacja dotycząca analizy ryzyka za 2021 rok nie zawierała ww. informacji,
 - c) pełnego katalogu możliwych reakcji na ryzyko, wskazanego przykładowo w punkcie 5.1. ww. Komunikatu. W Regulaminie określono metody przeciwdziałania ryzyku (przeniesienie ryzyka i przeciwdziałanie ryzyku). Nie uwzględniono natomiast możliwości tolerowania ryzyka (np. w sytuacji, gdy koszty podejmowania działań zaradczych przewyższają spodziewane korzyści) oraz wycofania się z działań (np. rezygnacji z projektu),
 - d) sposobu i częstotliwości raportowania wyników zarządzania ryzykiem oraz wzoru sprawozdania z wykonania celów przyjętych do realizacji na dany rok. Nie został przy tym wprowadzony obowiązek formalnego sporządzania takiego sprawozdania. Zgodnie z wytycznymi określonymi w pkt. 2.2. ww. Komunikatu, cyt.: „(...) Wprowadzenie formalnego obowiązku wyznaczania celów (...), a także sporządzanie sprawozdań z wykonania tych planów jest warunkiem koniecznym i niezbędnym dla właściwego zarządzania jednostką, a w konsekwencji efektywnego wykorzystania środków publicznych. (...)”. W efekcie nie sporządzono dokumentu sprawozdawczego z wykonania celów określonych w „Rejestrze celów przyjętych do Realizacji na rok 2021”,
- 3) nieprawidłowe funkcjonowanie systemu zarządzania ryzykiem w roku 2021 w szczególności poprzez:
 - a) sformułowanie w sposób nieprawidłowy części celów i zadań, jako działanie/czynność, a nie rezultat/ efekt tego działania, niezgodnie z wytycznymi określonymi w pkt 2.2. Komunikatu w sprawie *szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*,
 - b) określenie w sposób nieprawidłowy mierników, które nie odnosiły się do rezultatu, jaki ma być osiągnięty, nie wyrażały stopnia realizacji celu lecz miały wartość logiczną (tak/nie), niezgodnie z wytycznymi określonymi w pkt 2.2. ww. Komunikatu,
 - c) wskazanie, jako osoby odpowiedzialnej za realizację wszystkich celów i zadań ujętych w Rejestrze celów na rok 2021 Dyrektora Ośrodka, zamiast pracownika, który w rzeczywistości realizował dane zadanie, niezgodnie z wytycznymi zawartymi w pkt 2.2. Komunikatu, przy czym z uwagi na nieprawidłowe sformułowanie niektórych celów i zadań (np. podpisywanie umów), wskazanie Dyrektora było właściwe,

- d) wskazanie wśród „Zasobów do realizacji celów i zadań wyłącznie zasobów ludzkich (pracownicy), podczas gdy do realizacji zadań niezbędne były również zasoby finansowe, technologiczne i fizyczne,
 - e) dokonanie punktowej oceny prawdopodobieństwa i wpływu ryzyka na realizację celu: „Zwiększenie obecności OKBPP w nowych mediach” pomimo, że nie zidentyfikowano ryzyka (Rejestr nie został w tym zakresie wypełniony). Należy zatem stwierdzić, że Rejestr nie został skutecznie zweryfikowany pod względem jego poprawności,
- 4) nieprzestrzeganie wymogów dotyczących przeprowadzania inwentaryzacji rzeczowych składników majątku trwałego drogą spisu z natury określonych w Instrukcji inwentaryzacyjnej, m.in. poprzez:
- a) wyznaczenie Przewodniczącego Komisji Inwentaryzacyjnej do składu zespołu spisowego, co należy uznać za nieprawidłowe w świetle obowiązku powierzonego Przewodniczącemu w § 8 ust 1 pkt 4 Instrukcji inwentaryzacyjnej, tj. kontrola przebiegu spisu z natury, która wyklucza możliwość dokonywania spisu z natury przez Przewodniczącego Komisji Inwentaryzacyjnej,
 - b) nieopatrzanie numerów arkuszy spisu z natury skróconym podpisem osoby odpowiedzialnej za ich nadanie, niezgodnie z § 14 ust. 4 Instrukcji, w efekcie czego nie nosiły one znamion druków ścisłego zarachowania. Ponadto, z ewidencji druków ścisłego zarachowania wynikało, że druki przyjęte zostały na stan od Specjalisty ds. administracyjnych i technicznych, a nie od Głównego Księgowego,
 - c) nieuwjęcie w arkuszach spisu z natury rubryki przeznaczonej na podanie informacji dotyczącej metody inwentaryzacji, niezgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 Instrukcji,
 - d) porównanie, danych wynikających z arkuszy spisu z natury z danymi wynikającymi z ewidencji pozabilansowej na etapie wyceny arkuszy spisu z natury dokonywanej przez Głównego Księgowego, niezgodnie z Instrukcją inwentaryzacyjną, w myśl której inwentaryzację środków trwałych niskocennych (od 300 zł do 2 000 zł) – wyposażenia, przeprowadza się metodą uproszczoną, polegającą na porównaniu tych składników w drodze spisu z natury z ewidencją ilościową pozabilansową, z ustaleniem w trakcie spisu różnic,
 - e) wpisanie na każdym arkuszu spisu z natury tego samego czasu rozpoczęcia i zakończenia spisu z natury, tj. 8.01.2020 r. godz. od 8.00 do 16.00, pomimo, że każdy arkusz dotyczył odrębnego pola spisowego – pomieszczenia,
 - f) wpisanie w arkuszach spisu z natury nieprawidłowej jednostki miary w odniesieniu do zestawów, tj. szt. zamiast komplet,
 - g) niepodpisanie Protokołu z posiedzenia Komisji Inwentaryzacyjnej przez członka komisji uczestniczącego w posiedzeniu,
- 5) niezapewnienie należytej ochrony ewidencyjnej mienia, poprzez niezamieszczanie w księgach inwentarzowych szczegółowego opisu cech charakterystycznych obiektów inwentarzowych, w tym niewskazywanie elementów wchodzących w skład zespołów,
- 6) ujęcie w Instrukcji inwentaryzacyjnej niżej wskazanych postanowień niezgodnych z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 217, z późn.zm.) oraz nieokreślenie w niej lub określenie w sposób nieprecyzyjny wskazanych niżej kwestii:

- a) ustalenie, że inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się akcje, obligacje i inne papiery wartościowe, podczas gdy zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy metodą tą objęte są papiery wartościowe w postaci materialnej,
 - b) ustalenie, że inwentaryzacją drogą potwierdzenia sald objęte są należności z kontrahentami z wyjątkiem należności spornych i wątpliwych, podczas gdy w myśl art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy, wyłączeniu podlegają również należności wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych. Ponadto, w myśl ww. przepisu ustawy, inwentaryzacją tą metodą objęte są również należności inne niż z kontrahentami (z wyjątkiem należności z tytułów publicznoprawnych oraz tych, których uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe), które nie zostały wskazane w przywołanym przepisie Instrukcji,
 - c) nieuwzględnienie wśród składników objętych inwentaryzacją drogą weryfikacji należności od osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, niezgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy,
 - d) ustalenie terminu inwentaryzacji należności od kontrahentów prowadzących księgi rachunkowe drogą potwierdzenia sald, natomiast nieustalenie terminu inwentaryzacji dla pozostałych składników objętych inwentaryzacją tą metodą,
 - e) nieokreślenie przedmiotu/zakresu kontroli przebiegu spisu z natury, do przeprowadzenia której zobligowany został Przewodniczący Komisji Inwentaryzacyjnej oraz wrywkowej kontroli spisu, której może dokonać Główny Księgowy (lub osoba przez niego upoważniona), w efekcie czego nie jest jasne czy ww. osoby przeprowadzają de facto tożsame kontrole,
 - f) nieokreślenie sposobu dokumentowania inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald i porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości inwentaryzowanych składników, np. poprzez opracowanie wzorcowych dowodów dokumentujących ww. czynności inwentaryzacyjne, jak również nieokreślenie zasad dokumentowania wyników inwentaryzacji środków trwałych niskocennych,
- 7) opracowanie w sposób nieprawidłowy Regulaminu udzielania zamówień publicznych, o wartości szacunkowej nie przekraczającej kwoty 130 000 złotych netto, poprzez:
- a) wskazanie, że ma on zastosowanie do zamówień o wartości nieprzekraczającej 130.000 zł, podczas gdy do udzielania zamówień o wartości 130.000 zł stosuje się już przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, z późn. zm.),
 - b) wskazanie, że ustalenia wartości zamówienia dokonuje się zgodnie z art. 28-36 ustawy Prawo zamówień publicznych, a dokumentację dotyczącą wartości szacunkowej dołącza się do dokumentacji postępowania. Mając na uwadze ustalone progi wartościowe zamówień, dla których Regulamin wymaga dokumentowania procedury udzielenia zamówienia, należy rozważyć czy koniecznym jest w każdym przypadku, z uwagi na zakres robót budowlanych sporządzanie kosztorysów inwestorskich (art. 34 ustawy Prawo zamówień publicznych). Koszty opracowania kosztorysu przez specjalistę mogą zostać bowiem poniesione z naruszeniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
 - c) wskazanie w sposób niejednoznaczny, do których zamówień (o jakiej wartości) ma zastosowanie wymóg dokumentowania czynności ustalenia wartości i przeprowadzenia

- procedury udzielenia zamówienia oraz przechowywania dokumentacji udzielenia zamówienia,
- d) nieokreślenie wytycznych dotyczących sposobu ustalenia wartości zamówienia metodą analizy cen,
- 8) nieprzestrzeganie wytycznych dotyczących udzielania zamówień określonych w Regulaminie udzielania zamówień publicznych, o wartości szacunkowej nie przekraczającej kwoty 130 000 złotych netto, w szczególności poprzez nieprawidłowe szacowanie wartości zamówienia oraz niezałączanie do postępowań dokumentacji dotyczącej szacowania wartości zamówienia, jak również przypadek nieudokumentowanie potwierdzenia wysłania informacji o wyborze wykonawcy,
- 9) naruszenie przepisów ustawy o rachunkowości oraz polityki rachunkowości jednostki w zakresie zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, poprzez:
- a) zaewidencjonowanie w sposób niesystematyczny:
- składek na PPK na koncie 249-03 „PPK” lub na koncie 249-02 „potrącenia z listy płac”
 - kosztów poniesionych tytułem artystycznego wykonania partii gitary solowej do piosenki "Miłość", która została wykorzystana w materiale filmowym "500 lat dzwonu o imieniu Zygmunt", na koncie 431-02 Wynagrodzenia z tytułu umów o dzieło i zlecenia - pozostałe, zamiast na koncie 431-01 Wynagrodzenia (...) - imprezy i projekty,
- czym naruszono art. 16 ust.1 ustawy,
- b) ujmowanie kosztów wysyłki (usług kurierskich) na koncie 424 Opłaty pocztowe, zamiast 421 Usługi transportowe, niezgodnie z treścią ekonomiczną tych kont, czym naruszono art. 15 ust. 1 ustawy, w związku z ustaleniami zawartymi w Zakładowym Planie Kont jednostki,
- c) odnoszenie wartości zakupu środków trwałych niskocennych w koszty konta 462 Inne pozostałe koszty (wyposażenie od 300 zł do 1999,00 zł) oraz konta 411 Zużycie materiałów (wyposażenie do 300 zł). Stosowana zasada ewidencji nie wynikała z zapisów określonych w dokumentacji opisującej politykę rachunkowości jednostki,
- d) ujęcie faktur rozlicznych w formie kompensaty na kontach rozrachunkowych zespołu 2, z pominięciem kont przychodów i kosztów, co narusza art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości,
- e) ujęcie kosztów dotyczących roku 2021 w łącznej kwocie 10 294,79 zł w księgach rachunkowych roku 2022, zamiast roku 2021, czym naruszono art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy,
- f) ujęcie w księgach rachunkowych faktury, zawierającej nierzetelną datę operacji (sprzedaży), co narusza art. 22 ust. 1, w związku z art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości oraz świadczy o nieskutecznym stosowaniu mechanizmów kontroli w tym zakresie,
- g) niezamieszczanie na dowodach zewnętrznych obcych:
- wskazania miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, do czego obligują zapisy art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości,
 - precyzyjnego opisu merytorycznego wskazującego cel i przeznaczenie nabytych towarów i usług,

- 10) umieszczanie pieczętki o niekompletnej treści dot. wstępnej kontroli zgodności operacji finansowych dokonywanej przez Główną księgową, niezgodnej z art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
- 11) wykazanie w sprawozdaniach z operacji finansowych sporządzonych na koniec III i IV kwartału 2021 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową. Należy zaznaczyć, że ujawnione nieprawidłowości nie stanowiły istotnych wartości, jednak świadczą o niezachowaniu należytej staranności przy weryfikowaniu sprawozdań przed ich zatwierdzeniem oraz nieprzestrzeganiu § 10 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. 2020 r. poz. 2396).

II. Zalecenie pokontrolne

W celu wyeliminowania opisanych wyżej nieprawidłowości oraz uniknięcia powstania ich w przyszłości należy:

- 1) określić siedzibę i miejsce prowadzenia działalności w sposób jednolity w Regulaminie organizacyjnym i Statucie Ośrodka Kultury Biblioteka Polskiej Piosenki,
- 2) unormować w „Regulaminie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej” wszystkie kwestie dotyczące procedury zarządzania ryzykiem, wskazane w punkcie 7.1. Komunikatu w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem oraz zaktualizować Regulamin w zakresie przywołanych w nim wewnętrznych zapisów,
- 3) zapewnić prawidłowe funkcjonowanie systemu zarządzania ryzykiem, zgodnie z wytycznymi określonymi w Komunikacie w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem,
- 4) przestrzegać wymogów dotyczących przeprowadzania inwentaryzacji rzeczowych składników majątku trwałego drogą spisu z natury określonych w Instrukcji inwentaryzacyjnej,
- 5) zapewnić należytą ochronę ewidencyjną mienia, poprzez zamieszczanie w księgach inwentarzowych szczegółowego opisu cech charakterystycznych obiektów inwentarzowych, w tym wskazywać elementy wchodzące w skład zestawów,
- 6) dostosować postanowienia Instrukcji inwentaryzacyjnej do przepisów ustawy o rachunkowości oraz określić w niej precyzyjnie:
 - a) przedmiot/zakres kontroli przebiegu spisu z natury, do przeprowadzenia której zobligowany został Przewodniczący Komisji Inwentaryzacyjnej oraz weryfikację kontroli spisu, której może dokonać Główny Księgowy (lub osoba przez niego upoważniona),
 - b) zasady dokumentowania inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald i porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości inwentaryzowanych składników, jak również zasady dokumentowania wyników inwentaryzacji środków trwałych niskocennych,

- 7) opracować w sposób prawidłowy Regulamin udzielania zamówień publicznych, o wartości szacunkowej nie przekraczającej kwoty 130 000 złotych netto, a w szczególności:
 - a) wskazać, że nie ma on zastosowania do zamówień o wartości 130.000 zł netto,
 - b) rozważyć zasadność ustalenia obowiązku sporządzania kosztorysów inwestorskich w ramach szacowania wartości zamówienia, pod kątem zakresu robót budowlanych, mając na uwadze koszty opracowania kosztorysu przez specjalistę, które mogą zostać poniesione z naruszeniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
 - c) wskazać w sposób jednoznaczny, do których zamówień (o jakiej wartości) ma zastosowanie wymóg dokumentowania czynności ustalenia wartości i przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia oraz przechowywania dokumentacji udzielenia zamówienia,
 - d) ująć definicję ceny rynkowej oraz określić wytyczne dotyczące sposobu ustalenia wartości zamówienia metodą analizy cen,
- 8) przestrzegać wytycznych dotyczących udzielania zamówień określonych w Regulaminie udzielania zamówień publicznych, o wartości szacunkowej nie przekraczającej kwoty 130 000 złotych netto, w szczególności w zakresie szacowania wartości zamówienia oraz załączania do postępowań dokumentacji dotyczącej szacowania wartości zamówienia oraz potwierdzenia wysłania informacji o wyborze wykonawcy,
- 9) przestrzegać przepisów ustawy o rachunkowości oraz polityki rachunkowości jednostki w zakresie zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- 10) dokumentować przez Główną księgową przeprowadzanie wstępnej kontroli zgodności operacji finansowych, o której mowa w art. 53 ust 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
- 11) wykazywać w sprawozdaniach z operacji finansowych Rb-Z i Rb-N dane zgodne z ewidencją księgową, przestrzegając tym samym zapisów rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Ponadto proszę wyeliminować uchybienia opisane szczegółowo w protokole kontroli, w stosunku do których nie sformułowano zaleceń pokontrolnych ze względu na ich charakter formalny lub niemający istotnego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie jednostki, w tym gospodarowanie finansami i prezentowanie danych w sprawozdaniach.

III. Osoba odpowiedzialna za realizację zalecenia pokontrolnego:

Pan Waldemar Domański - Dyrektor Ośrodka Kultury Biblioteka Polskiej Piosenki.

IV. Termin realizacji zalecenia pokontrolnego:

Zalecenia nr 2, 5, 6 i 7 – do 30.03.2023 r.

Pozostałe zalecenia - od zaraz.

V. Termin złożenia sprawozdania z realizacji zalecenia pokontrolnego:

Sprawozdanie zawierające odniesienie do sformułowanych zaleceń pokontrolnych wraz z podaniem terminu i sposobu ich realizacji proszę przesać do dnia **31.03.2023 r.** do Referatu Kontroli Finansowej Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia Urzędu Miasta Krakowa, ul. Sarego 4.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa

Do wiadomości:

1. Pani Katarzyna Olesiak – Dyrektor Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
2. Pani Małgorzata Okarmus – Skarbnik Miasta Krakowa.