



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

20. 09. 2017

BK-04.1711.14.2017

Kraków, dnia

Pan

Henryk Jacek Schoen

Dyrektor Teatru Bagatela im. T. Boya - Żeleńskiego

ul. Karmelicka 6

31-128 Kraków

Referat Kontroli Finansowej Biura Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa przeprowadził na podstawie upoważnienia nr 34/2017, podpisanego dnia 22.06.2017 r. przez Prezydenta Miasta Krakowa w okresie od dnia 3.04.2017 r. do dnia 19.05.2017 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej oraz oceny wiarygodności sprawozdań za 2016 r., której wyniki zostały ujęte w protokole kontroli.

Kontrolę przeprowadzono ze szczególnym uwzględnieniem następujących ryzyk:

1. gromadzenia środków publicznych oraz ich rozdysponowywania niezgodnie z przepisami prawa,
2. sporządzania i przekazywania niewiarygodnych sprawozdań,
3. niezgodności procedur wewnętrznych z aktualnymi przepisami prawa i nieprzestrzegania tych procedur,
4. niefunkcjonowania kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie określenia celów jednostki oraz zarządzania ryzykiem.

Kontrolę przeprowadzono metodą wrywkową, obejmując badaniem w szczególności rok 2016.

I. Ocena sposobu funkcjonowania jednostki kontrolowanej w kontekście przyjętych ryzyk

1. Wyniki przeprowadzonej kontroli sprawdzającej

Sprawozdanie finansowe Teatru Bagatela za 2016 r. zostało sporządzone prawidłowo, w oparciu o dane wynikające z prowadzonej ewidencji księgowej.

Przeprowadzona kontrola sprawozdań Rb-N na koniec II i IV kwartału 2016 r. wykazała natomiast nieprawidłowości w zakresie odzwierciedlania niektórych danych wynikających z prowadzonej ewidencji księgowej i właściwej dokumentacji, jak również wykazywania w niektórych pozycjach sprawozdania danych niezgodnie z treścią ekonomiczną tych pozycji.

Środki przekazane z budżetu Miasta Krakowa w formie dotacji podmiotowej na dofinansowanie bieżących zadań własnych, związanych z prowadzeniem Teatru oraz dotacji celowej na zakupy inwestycyjne wykorzystano w całości, zgodnie z przeznaczeniem.

Pomimo ujawnionych w wyniku przeprowadzonej kontroli nieprawidłowości i uchybień kontrolujący stwierdzają, że kierownik jednostki zapewnił sprawne i zgodne z przepisami funkcjonowanie instytucji, poprzez wydanie aktów wewnętrznych. Niemniej jednak, należy zwrócić uwagę, iż w pewnych obszarach (wskazanych w niżej sformułowanych nieprawidłowościach) istnieje potrzeba adekwatnej reakcji na część spośród opisanych wyżej ryzyk.

1. Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości:

- 1) nieprowadzenie ewidencji szczegółowej w przekroju poszczególnych kontrahentów w odniesieniu do niektórych kont zespołu „2”, co stanowi o nieprzestrzeganiu zapisów unormowań wewnętrznych instytucji opisujących przyjętą politykę rachunkowości,
- 2) ustalenie w przypadku dofinansowania do wypoczynku i pomocy mieszkaniowej takich przedziałów dochodowych (a przy dofinansowaniu do wypoczynku także wysokości kwot), które w rzeczywistości nie różnicują przyznawanych świadczeń, co stanowi naruszenie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. *o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 800) oraz zapisów regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Z uwagi na powyższą nieprawidłowość, w okresie trwania kontroli, Dyrektor Teatru Bagatela wprowadził Zarządzenie wewnętrzne nr 30/2017 z 19.05.2017 r. ws. regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Wprowadzone ww. zarządzeniem różnicowanie dochodowe można uznać za adekwatne i dostosowane do warunków instytucji, ale na chwilę obecną nie jest możliwe zweryfikowanie ich stosowania. Niemniej jednak, wprowadzone różnicowanie dochodowe nie obejmowało uprawnionych wykazujących najniższy przychód (poniżej 1.000,00 zł), co jest sytuacją nieprawidłową, biorąc pod uwagę ideę funduszu socjalnego, wyrażoną w art. 8 ust. 1 ustawy *o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*,
- 3) wykazywanie w sprawozdaniach Rb-N danych niezgodnych z księgami rachunkowymi lub ewidencją księgową oraz innymi dokumentami, co stanowi naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. poz. 1773), jak również wykazywanie w niektórych pozycjach sprawozdania danych niezgodnie z treścią ekonomiczną tych pozycji,
- 4) ponoszenie kosztów z tytułu obsługi prawnej na podstawie umów zawartych z podmiotami gospodarczymi, pomimo iż zakres zleconych w nich usług objęty był również czynnościami powierzonymi do realizacji pracownikowi lub radcy prawnemu, świadczącemu obsługę prawną na podstawie umowy zlecenia. Mając na uwadze zapisy art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), kierownik jednostki powinien kierować się zasadami oszczędnego wydatkowania środków publicznych,
- 5) nieokreślenie w umowie zawartej z radcą prawnym nominalnej wartości zobowiązania z tytułu kosztów dwóch szkoleń, do poniesienia których zobligował się Dyrektor działający w imieniu Teatru oraz nieokreślenie wartości zobowiązania w umowie współpracy w zakresie konsultacji prawnopodatkowych (umowa przewidywała wynagrodzenie liczone wg stawki godzinowej, nie określając przy tym ilości lub maksymalnej ilości godzin do realizacji), a tym samym

niezapewnienie możliwości stwierdzenia, czy zobowiązanie mieści się w planie finansowym Teatru. Mając na uwadze zapisy art. 46 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, jednostka nie powinna zaciągać zobowiązań, których maksymalna wartość nominalna nie została ustalona w dniu zawierania umowy. Należy przy tym zaznaczyć, że pomimo nieokreślenia wartości zobowiązań, umowy zawierały adnotację Głównej Księgowej stwierdzającą ich zgodność z planem finansowym Teatru. W odniesieniu do umowy zawartej z radcą prawnym, należy również dodać, że nieokreślenie nominalnej wartości kosztów szkoleń, które de facto zwiększają ustalone w umowie koszty wynagrodzenia, rodzi ryzyko poniesienia nakładów niewspółmiernych do uzyskanych efektów, tj. z naruszeniem zasady wynikającej z art. 44 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy,

- 6) nieprawidłowe opracowanie kwalifikatora płac, poprzez ustalenie dla kategorii zaszerzegowania z przedziału od I do XVIII najniższego wynagrodzenia na tym samym poziomie wynoszącym 1.680,00 zł (załącznik nr 2 do Regulaminu) – zmianie (wzrostowi) ulegała maksymalna kwota wynagrodzenia. Stosownie do przepisów art. 78 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.) prawidłowo skonstruowana siatka wynagrodzeń powinna uwzględniać różnice wagi poszczególnych stanowisk i hierarchię wewnętrzną w jednostce,
- 7) realizowanie wydatków z tytułu podróży służbowych krajowych i zagranicznych z naruszeniem przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. *w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej* (Dz.U. poz.167), poprzez:
 - a) nieokreślenie w zbiorczym poleceniu wyjazdu służbowego krajowego nr 4/2016 wydanym dla 31 pracowników środka lokomocji właściwego do odbycia podróży oraz w poleceniu wyjazdu służbowego zagranicznego nr 7/2016 - klasy środka lokomocji (samolotu), niezgodnie z wymogami § 3 ust. 1 rozporządzenia,
 - b) odbycie podróży służbowej na podstawie ww. polecenia nr 4/2016 w okresie niezgodnym z okresem na jaki delegacja została wydana (od 26.02.2016 r. do 1.03.2016 r.), co stanowi o niewykonaniu polecenia służbowego. Z dokumentów załączonych do rozliczenia zaliczki wynikało, że 14 spośród 31 delegowanych osób wyjechało później (27, 28 lub 29 lutego) lub wróciło z podróży wcześniej (28 lub 29 lutego),
 - c) nieprawidłowe obliczenie diety i ryczałtu za przejazd komunikacją miejską dla jednej z osób delegowanych na podstawie polecenia nr 4/2016, tj. w kwocie o 21,00 zł wyższej od kwoty wynikającej z prawidłowego obliczenia, na podstawie przepisów ww. rozporządzenia, wskutek przyjęcia do obliczeń nieprawidłowej godziny powrotu po wykonaniu zadania służbowego,
 - d) rozliczenie zaliczki udzielonej na pokrycie kosztów podróży służbowej wg kursu euro z dnia poprzedzającego dzień poniesienia kosztu lub dzień rozliczenia kosztów podróży, zamiast wg kursu z dnia wypłaty zaliczki, czym naruszono § 20 ust. 3 rozporządzenia. W efekcie zaliczkobiorca z tytułu zwrotu niewykorzystanej zaliczki wpłaci do kasy gotówkę w kwocie o 10,00 zł niższej. Należy przy tym zaznaczyć, że zastosowanie do wyceny kosztów kursu z dnia poprzedzającego dzień jego poniesienia było niezgodne z zasadami ustalonymi w dokumentacji pisującej politykę rachunkowości Teatru, z której wynikało, że w przypadku, gdy zaliczkę wypłacono w walucie polskiej, wydatki wyrażone w walucie obcej przelicza się wg średniego kursu NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień przedłożenia rozliczenia delegacji,
- 8) niesystematyczne ewidencjonowanie przychodów z tytułu odsetek za opóźnienie w regulowaniu należności przez kontrahentów, poprzez ich ujmowanie na koncie 752 *Odsetki naliczone* i na koncie 750 *Przychody operacji finansowych*, co narusza art. 15 ust. 1 ustawy *o rachunkowości*,

w związku z polityką rachunkowości Teatru, która nie określała przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń na koncie 752, natomiast z opisu operacji podlegających ujęciu na koncie 750 wynikało, że odsetki z ww. tytułu grupuje się na tym koncie,

- 9) dokumentowanie zmian w planie finansowym w sposób niezapewniający uzyskania informacji o bieżącej (na dany dzień) wielkości planu finansowego w poszczególnych jego pozycjach. Należy przy tym zaznaczyć, że w Teatrze nie opracowano procedur regulujących zasady i terminy dokonywania zmian w planie finansowym. Mając na uwadze art. 52 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*, który stanowi, iż zmiany w zakresie przychodów i kosztów (...) wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym, kontrolujący wskazują na potrzebę unormowania i w efekcie stosowania dokumentacji zapewniającej uzyskanie ww. informacji,
- 10) zlecenie do realizacji przez biuro rachunkowe usług księgowych w zakresie ewidencji prowadzonej dla celów VAT, obejmujących czynności z zakresu gospodarki finansowej Teatru, które stosownie do art. 53 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*, w związku z art. 54 ust. 1 tej ustawy i art. 11 ustawy *o rachunkowości*, powinny zostać powierzone przez kierownika jednostki do realizacji przez pracownika instytucji. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy *o rachunkowości*, w skład ksiąg rachunkowych wchodzi księgi pomocnicze prowadzone dla operacji sprzedaży i zakupu ze szczegółowością niezbędną dla celów podatkowych.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że:

- Dyrektor Teatru realizował „zadania artystyczne”- reżyseria spektakli teatralnych, na podstawie umów cywilnoprawnych, co rodzi potencjalne trudności w odbiorze przedmiotu umowy, w tym oceny, czy dzieło zostało wykonane prawidłowo, skoro wykonującym je jest Dyrektor jednostki, a pracownik dokonujący odbioru, jako podwładny jest oceniany, w tym nagradzany przez Dyrektora. Istotny w tej kwestii jest również wymiar finansowy ze względu na określone w umowach stawki honorariów. Wobec braku ustalenia przez organizatora ram przyznawania dodatkowego wynagrodzenia oraz wysokości tego wynagrodzenia powstaje ryzyko wydatkowania środków publicznych niezgodnie z zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*. Niemniej jednak należy zaznaczyć, praktyka taka została przez organ zaakceptowana. Określone w umowach stawki wynagrodzeń zostały zaakceptowane przez ówczesnego Dyrektora Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK oraz Zastępcę Prezydenta Miasta Krakowa. W przedstawionej sytuacji bardziej adekwatnym sposobem realizacji ww. zadań i wynagradzania kadry kierowniczej jest tryb wynikający z art. 31a ustawy z dnia 25.10.1999 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 862), który wskazuje na możliwość otrzymywania przez Dyrektora – w stosunku do składników określonych w ww. ustawie *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi* – dodatkowego wynagrodzenia za realizację ww. zadań,
- Dyrektor Teatru ustalił pracownikom kadry zarządzającej nagrody roczne za 2015 r., na poziomie wyższym w wyrażeniu stawki procentowej niż nagroda przyznana Dyrektorowi Teatru przez Prezydenta Miasta Krakowa, co jest nieuzasadnione zakresem zadań i odpowiedzialności na ww. stanowiskach. Nadto nagrody dla pracowników kadry zarządzającej ustalone zostały przez Dyrektora Teatru na poziomie rażąco wyższym względem nagród przyznanych pozostałym pracownikom na podstawie Regulaminu wynagradzania. Nagrody indywidualnie przyznane przez Dyrektora Teatru pracownikom kadry zarządzającej wyniosły od 20.612,40 zł do 26.726,40 zł, natomiast przyznane pozostałym pracownikom, wyniosły od 500,00 zł do 2.800,00 zł,
- w Teatrze zawierane były umowy cywilno-prawne z małżonką Dyrektora Teatru (umowy na wykonanie utworu scenograficznego i przeniesienie autorskich praw majątkowych), które choć

prawnie w przypadku instytucji nie są zabronione, mogą budzić wątpliwości co do bezstronności w procesie ustalania wynagrodzenia i odbioru przedmiotu wykonanej umowy, a zatem utrudnienia możliwości wykazania zgodności działań z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*. Wynagrodzenia ustalone zostały na zasadach określonych w Zarządzeniu nr 75/2015 Dyrektora Teatry w sprawie zawierania umów cywilnoprawnych na zasadach ogólnych, z którego wynikało, że scenograf otrzymuje wynagrodzenie nie przekraczające 75% wynagrodzenia reżyserskiego.

W dniu 30.08.2017 r. do Biura Kontroli Wewnętrznej wpłynęło pismo Dyrektora jednostki kontrolowanej, zawierające zastrzeżenia do protokołu kontroli oraz w pewnym zakresie informujące o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości ujawnionych w wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej, co zostało poparte załączonymi do pisma dokumentami. W wyniku analizy załączonej do pisma dokumentacji stwierdzono, że:

- Dyrektor wydał w dniu 28.08.2017 r. zarządzenie nr 53/2017 w sprawie aktualizacji zasad rachunkowości i zakładowego planu kont przyjętego do stosowania w Teatrze „Bagatela” im. Tadeusza Boya Żeleńskiego, zgodnie z którym rozliczenie kosztów podróży służbowej w Teatrze oraz ujęcie kosztów dla celów bilansowych (w ramach uproszczenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości) dokonywane jest zgodnie z przepisami aktualnego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie należności przysługujących (...). Tym samym, podjęto działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości opisanej w punkcie 7 litera d). Niemniej jednak na chwilę obecną nie jest możliwe zweryfikowanie stosowania ustalonej zasady,
- Dyrektor wydał w dniu 23.08.2017 r. zarządzenie nr 52/2017 w sprawie aktualizacji zasad rachunkowości i zakładowego planu kont przyjętego do stosowania w Teatrze „Bagatela” im. Tadeusza Boya Żeleńskiego, w którym określone zostały przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń na koncie 752 *Odsetki naliczone*. Tym samym, wyeliminowano nieprawidłowość opisaną w punkcie 8,
- Dyrektor wydał w dniu 25.08.2017 r. zarządzenie nr 52/2017 dotyczące: *Procedur Kontroli Finansowej*, w którym określono sposób dokumentowania zamian w planie – sporządzania skorygowanego planu finansowego, uwzględniający wskazanie terminu ich sporządzania i podstawę wprowadzenia zmian. Niemniej jednak na chwilę obecną nie jest możliwe zweryfikowanie poprawności stosowania ustalonej procedury.

II. Zalecenia pokontrolne:

Mając na uwadze, że część nieprawidłowości została wyeliminowana, co zostało zaznaczone w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, odstąpiono od formułowania zaleceń w tym zakresie.

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

- 1) prowadzić konta ksiąg pomocniczych dla rozrachunków z kontrahentami, zgodnie z zapisami polityki rachunkowości instytucji,

- 2) objąć regulaminem zakładowego funduszu świadczeń socjalnych uprawnionych wykazujących najniższy przychód (poniżej 1.000,00 zł), w celu realizacji idei funduszu socjalnego, wyrażonej w art. 8 ust. 1 ustawy *o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*,
- 3) wykazywać w sprawozdaniach Rb-N dane zgodne z księgami rachunkowymi lub ewidencją księgową oraz innymi dokumentami, o czym stanowi § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*, jak również wykazywać w pozycjach sprawozdania dane zgodnie z treścią ekonomiczną tych pozycji,
- 4) dokonać analizy kosztów obsługi prawnej, w tym zapisów sporządzanych umów, w celu ograniczenia zlecenia obsługi prawnej w tym samym zakresie kilku specjalistom, realizując tym samym postulat wynikający z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*. W przypadku utrzymania ww. umów doprecyzować ich zapisy, kierując się powyższą zasadą,
- 5) określić w dniu zawierania umów maksymalną wartość nominalną zobowiązania, zapewniając tym samym możliwość stwierdzenia, czy zobowiązanie mieści się w planie finansowym Teatru, stosownie do art. 46 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*. Ponadto, mając na uwadze zasadę uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów wynikającą z art. 44 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy, rozważyć zasadność ujmowania w umowie zapisów obligujących do ponoszenia wydatków na szkolenia radcy prawnego, które de facto zwiększają ustalone w umowie koszty wynagrodzenia. W przypadku utrzymania zapisów o zapewnieniu radcy prawnemu szkoleń, wartość umowy powiększyć o tę kwotę,
- 6) zróżnicować wysokość minimalnych miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego określonych dla kategorii zaszeregowania z przedziału od I do XVIII, w sposób uwzględniający różnice wagi poszczególnych stanowisk i hierarchię wewnętrzną w jednostce, stosownie do przepisów art. 78 *Kodeksu pracy*,
- 7) realizować wydatki z tytułu podróży służbowych krajowych i zagranicznych zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. *w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej* (Dz. U. poz. 167),
- 8) powierzyć czynności zlecone do realizacji przez biuro rachunkowe pracownikowi Teatru, stosownie do art. 53 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*, w związku z art. 54 ust. 1 tej ustawy i art. 11 ustawy *o rachunkowości*.

Proszę również wyeliminować inne uchybienia opisane szczegółowo w protokole kontroli.

Dodatkowo, mając na uwadze dostrzeżone podczas prowadzonego postępowania kontrolnego sytuacje (opisane na str. 5 niniejszego wystąpienia), dotyczące zawierania umów z Dyrektorem Teatru i jego małżonką i występujące w tym zakresie ryzyka, oraz w związku z tym, że Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK opracowuje zasady sporządzania tego typu umów dla wszystkich miejskich instytucji kultury polecam, od chwili wprowadzenia tych zasad, uwzględnić zawarte w nich zapisy w działalności Teatru.

III. Osoba odpowiedzialna za realizację zaleceń pokontrolnych:

Pan Henryk Jacek Schoen – Dyrektor Teatru Bagatela.

IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych: od zaraz.

V. Termin złożenia harmonogramu przebiegu realizacji zaleceń pokontrolnych:

Harmonogram wykonania niniejszych zaleceń proszę przesłać w terminie do dnia **20.10.2017 r.** do Referatu Kontroli Finansowej Biura Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa, ul. Bracka 10.

Pouczenie:

Zgodnie z § 14 ust. 1 Regulaminu przeprowadzania kontroli finansowej przez Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK wprowadzonego zarządzeniem nr 137/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 22.01.2010 r. jednostki, w stosunku do których sformułowane zostały zalecenia pokontrolne obowiązane są do sporządzania sprawozdania z realizacji tych zaleceń w terminie określonym w pkt V wystąpienia pokontrolnego według wzoru określonego w załączniku nr 3 do ww. Regulaminu.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

Do wiadomości:

1. Pan Andrzej Kulig – Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa
2. Pani Katarzyna Olesiak – Dyrektor Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
3. Pan Lesław Fijał – Skarbnik Miasta Krakowa

