

Janusz Gromek
PREZYDENT MIASTA

Janusz Gromek

27 BRZ. 2011

Kołobrzeg, 22-12-2011 r.

BAK.17111.2.5.2011.I

IMP
do Bn P
02.01.12

SEKRETARZ MIASTA
Ewa Potachata

SPRAWOZDANIE

z planowanej kontroli

przeprowadzonej w Miejskiej Bibliotece Publicznej im. Galla Anonima
w Kołobrzegu

Jednostka kontrolowana:

Miejska Biblioteka Publiczna im. Galla Anonima w Kołobrzegu, ul. Jana Frankowskiego 3,
78-100 Kołobrzeg

Temat kontroli:

„Prawidłowość wykorzystania środków dotacji podmiotowej za rok 2010. Zgodność zatrudnienia z Regulaminem Organizacyjnym.”

Kontrolę przeprowadził:

Krzysztof Mielnikiewicz – podinspektor ds. kontroli - Biuro Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Kołobrzeg, na podstawie upoważnienia Nr OR – 0052.183.2011/II z dnia 15 września 2011 roku wydanego przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg

Termin przeprowadzania czynności kontrolnych:

16 wrzesień – 21 październik 2011 roku. Ogółem czynności kontrolne trwały 19 dni roboczych. Przerwy w kontroli wystąpiły z uzasadnionych przyczyn w dniach 26-28 września, 03 października, 06-07 października, 17 października.

Kontrolę przeprowadzono w trybie i na zasadach określonych w załączniku Nr 1 do Zarządzenia Wewnętrznego Nr 22/10 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 01 lutego 2010 roku w sprawie Regulaminu przeprowadzania kontroli w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Prezydenta Miasta oraz Urzędzie Miasta Kołobrzeg.

Okres objęty kontrolą:

01 styczeń - 31 grudzień 2010 r.

I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE

1. Miejska Biblioteka Publiczna w Kołobrzegu została powołana Uchwałą Nr XLVII/264/92 Rady Miejskiej w Kołobrzegu z dnia 28 września 1992 roku w sprawie powołania samodzielnej jednostki kultury o nazwie Miejska Biblioteka Publiczna im. Galla Anonima w Kołobrzegu oraz została wpisana do rejestru instytucji kultury pod numerem RIK/1/92, który prowadzony jest przez Gminę Miasto Kołobrzeg.
2. Miejska Biblioteka Publiczna jest samorządową instytucją kultury, która działa zgodnie ze Statutem nadanym Uchwałą Nr XLV/600/05 Rady Miejskiej w Kołobrzegu z dnia 06

grudnia 2005 roku w sprawie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Kołobrzegu.

3. Dyrektorem jednostki w okresie poddanym kontrolą była Pani Halina Filip, która została powołana na stanowisko Dyrektora z dniem 21 października 2004 roku Zarządzeniem Nr 149/2004 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 20 października 2004 roku w sprawie powołania na stanowisko Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kołobrzegu.
4. Obowiązki głównego księgowego w okresie poddanym kontrolą pełniły:
 - 4.1. od 01 stycznia do 10 maja 2010 roku - Pani Sylwia Hrycenko, która została zatrudniona w jednostce na stanowisku Głównej księgowej od 02 maja 2005 roku. Pani Hrycenko od dnia 10 maja 2010 przebywała na zwolnieniu lekarskim, następnie od dnia 12 listopada 2010 został udzielony Głównej księgowej urlop macierzyński. Pani Hrycenko spełnia wymogi wynikające z art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 roku, Nr 157, poz. 1240 ze zm.) dotyczące głównych księgowych;
 - 4.2. od dnia 02 sierpnia 2010 roku do 16 września 2011 roku obowiązki Głównej księgowej na czas zastępstwa pełniła Pani Halina Klemczak. Pani Klemczak spełnia wymogi wynikające z art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 roku, Nr 157, poz. 1240 ze zm.) dotyczące głównych księgowych;
5. Zgodnie z art. 27 ust. 3 c/w ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 roku, Nr 13 poz. 123 ze zm.) „podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan działalności instytucji, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora”
6. Organizatorem Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kołobrzegu jest Gmina Miasto Kołobrzeg, która zapewnia Miejskiej Bibliotece Publicznej środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Nadzór nad działalnością jednostki pełni Prezydent Miasta Kołobrzeg.
7. Państwowa Inspekcja Pracy w Szczecinie wydała zaświadczenie z dnia 29 października 1999 roku o wpisaniu Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Miejskiej Biblioteki Publicznej do Rejestru zakładowych układów zbiorowych pod Nr U-CDIII.

II. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE.

1. **PROCEDURY KONTROLI ZARZĄDCZEJ.** Kontrolujący na wstępie dokonał identyfikacji mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze związanym z zakresem kontroli. Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały, że Kierownik jednostki powierzyła

obowiązki pracownikom poprzez zakresy czynności i odpowiedzialności; nie mniej jednak stwierdzono, że w jednym przypadku zakres czynności nie został podpisany przez pracownika, jak również w dwóch przypadkach dokumenty te stworzono w 2007 roku, co rodzi ryzyko, że nie są one aktualne i adekwatne do obecnej sytuacji w jednostce. Nadmienić przy tym należy, że aktualne zakresy czynności stanowią jeden z elementów kontroli zarządczej, które kierownik jednostki powinien na bieżąco monitorować. Stwierdzono także, że Dyrektor Miejskiej Biblioteki Publicznej powierzyła głównej księgowej, która pełniła obowiązki na czas zastępstwa, obowiązki z zakresu gospodarki finansowej (na podstawie art. 53, ust. 2 ustawy o finansach publicznych), natomiast powierzenia obowiązków nie ma w aktach osobowych Głównej księgowej pełniącej obowiązki na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, jednakże zostało to uregulowane w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych. Kierownik jednostki wprowadziła szereg procedur, które mają minimalizować ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w jednostce w zakresie poddanym kontroli. Analizując poszczególne w nich zapisy należy stwierdzić, że kluczowy dokument, którym są przyjęte zasady prowadzenia rachunkowości w Miejskiej Bibliotece Publicznej w Kołobrzegu nie spełniają wymogów art. 10 ust. 1 pkt. 3 lit b i c oraz ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U z 2009 roku, Nr 152 poz. 1223, ze zm.). Stwierdzono także, że w przyjętych zasadach rachunkowości w jednostce powołano się również na nieaktualną podstawę prawną, a mianowicie na nieobowiązujące już Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U z 2006 roku Nr 142, poz. 1020). Istotnym jest także, że w/w rozporządzenie nie obowiązuje instytucji kultury. Czynności kontrolne w zakresie procedur kontroli zarządczej wykazały, że w jednostce nie wdrożono odrębnie formalnych procedur, które regulowałyby dokonywanie wydatków przez jednostkę w zakresie do 14 000,00 euro. Co prawda przyjęte zasady prowadzenia rachunkowości w jednostce zawierają zapisy dotyczące wydatkowania środków, jednakże są one w opinii kontrolującego zbyt ogólne. Wynika z nich jedynie, że dla jednorazowych zakupów poniżej 500,00 zł ostateczną decyzję podejmuje dyrektor i główna księgowa, a przy zakupach powyżej 500 zł, z wyłączeniem materiałów biurowych i środków czystości obowiązuje wniosek na formularzu zgłoszenia konieczności wydatkowania kwot ze środków MBP w Kołobrzegu. Mając na uwadze powyższe wnioskować należy, że w taki sposób wydatkowane będą kwoty do 14 000,00 euro, co w opinii kontrolującego jest dość ryzykowne, chociażby ze względu, że w jednostce nie funkcjonuje obowiązek dokumentowania wyboru danego kontrahenta. Mając na uwadze poszczególne zapisy w zakresie wydatkowania środków należy

stwierdzić, że co prawda kierownik jednostki ma prawo wdrożyć wewnętrzne regulacje i ustalić granice kwotowe, do których zamówienia nie będą podlegać skomplikowanej procedurze, nie mniej jednak w opinii kontrolującego należy zwrócić uwagę, że w przypadku wątpliwości co do dokonania wydatków w sposób oszczędny, celowy i efektywny – to kierownik instytucji będzie obowiązany udowodnić, że zamówienie zostało zrealizowane z zachowaniem w/w reguł. Brak doprecyzowania, w jaki sposób ma się odbywać wydatkowanie środków, kto ostatecznie podejmuje w tym zakresie decyzje oraz brak doprecyzowania kwoty do jakiej obowiązuje składanie wewnętrznego formularza zgłoszenia konieczności wydatkowania kwot ze środków MBP rodzi dość duże ryzyko, że po upływie dłuższego terminu kierownik jednostki nie będzie w stanie wywiązać się z w/w obowiązku. W opinii kontrolującego należałoby rozważyć dokonanie bardziej szczegółowych zapisów w zakresie wydatkowania środków, przede wszystkim z określeniem progu kwotowego, od którego należałoby udokumentować dokonanie wyłonienia potencjalnego kontrahenta. Czynności kontrolne wykazały, że w jednostce został zawarty Zakładowy Układ Zbiorowy Pracy dla pracowników Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kołobrzegu. Analizując poszczególne jego zapisy zwrócić należy uwagę na występującą w nim nieścisłość, która dotyczy zapisów art. 9 ust. 2 w nawiązaniu do art. 3, pkt 4 ZUZP, z którego wynika, że wysokość dodatku funkcyjnego określa się w procentach od podstawy wymiaru, o którą ujęto w art. 3, pkt 4, a mianowicie od minimalnej stawki miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego w pierwszej kategorii zaszczergowania określonej w załączniku nr 1 (1 100,00 zł). Natomiast z załącznika określającego stanowiska uprawniające niektórych pracowników do dodatku funkcyjnego wynika, że dodatek funkcyjny stanowi procent wynagrodzenia zasadniczego. Powyższe rozbieżne zapisy mogą mieć znaczny wpływ na poprawność naliczenia wynagrodzenia pracownikom.

Mając na uwadze przeprowadzone czynności kontrolne w powyższym zakresie należy stwierdzić, że Kierownik jednostki wprowadziła szereg procedur, które pomimo stwierdzonych uchybień kontrolujący ocenia jako dobrze funkcjonujący mechanizm kontroli zarządczej. Nie mniej jednak należy dążyć do ich dalszego doskonalenia poprzez m.in. bieżące monitorowanie wdrożonych procedur i zmian jakie występują w jednostce. Zwrócić również należy uwagę, aby procedury wdrażane w jednostce nie były powieleniem konkretnych zapisów ustaw, tylko w opinii kontrolującego, powinny zawierać informacje (zgodne z przepisami prawa), które będą wskazywać przyjęte decyzje i ich wpływ na faktyczne, konkretne czynności wykonywane w jednostce.

- 2. WERYFIKACJA SPRAWOZDAWCZOŚCI Z WYKONANIA PLANU DZIAŁALNOŚCI MIEJSKIEJ BIBLIOTEKI PUBLICZNEJ W ROKU 2010.** Kontrolujący na wstępie poddał sprawdzeniu legalność, rzetelność i terminowość sporządzania przez jednostkę

sprawozdań finansowych. Czynności kontrolne w powyższym zakresie wykazały, że plan finansowy Miejskiej Biblioteki Publicznej został zatwierdzony przez Kierownika jednostki, jak również spełnia on wymogi art. 27 ust 4 ustawy o z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 roku Nr 13, poz. 123 ze zm.). Kontrolujący nie wniósł znacznych uwag co do zmian, jakie były wprowadzane w ciągu roku przez Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej. Czynności kontrolne wykazały, że sprawozdanie za I półrocze zostało przekazane do Urzędu Miasta Kołobrzeg 06 sierpnia 2010 roku, czyli 6 po terminie. Z ustnych wyjaśnień Dyrektora MBP wynika, że o opóźnieniu przekazania sprawozdania z wyprzedzeniem został poinformowany Skarbnik Miasta Kołobrzeg.

W zakresie sprawozdawczości kontrolujący wniósł uwagi, co do poprawności sporządzania sprawozdań finansowych jak i ich przejrzystości. Przeprowadzając czynności kontrolne, nie można było jednoznacznie stwierdzić na podstawie jakich danych, poszczególnych kont księgowych, były sporządzane sprawozdania, które przekazywano do Urzędu Miasta Kołobrzeg. W powyższym zakresie poproszono o wyjaśnienia Dyrektora MBP. Na podstawie tak uzyskanych danych oraz dodatkowych ustnych wyjaśnień Głównej księgowej kontrolujący dokonał weryfikacji poszczególnych zapisów księgowych z danymi wynikającymi ze sprawozdania, w wyniku czego stwierdzono, że dane wykazane w sprawozdaniu są niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wykazywanie danych w sprawozdaniach niezgodnych z danymi ewidencji księgowej doprowadza do sytuacji, że sprawozdania finansowe nie odzwierciedlają stanu faktycznego występującego w jednostce. Sprawozdanie finansowe jest odzwierciedleniem sytuacji finansowej jednostki i jest to dokument kontrolny w oparciu o który podległe Prezydentowi służby mogą w sposób szybki i sprawny przeanalizować aktualną sytuację finansową jednostki. Czynności kontrolne wykazały, że najwięcej nieścisłości znajduje się w sprawozdaniu za okres I półrocza, który sporządzany był przez nowo zatrudnionego pracownika. Z ustnych wyjaśnień jakie udzieliła Dyrektor Miejskiej Biblioteki Publicznej wynika, że sprawozdanie było sporządzane w okresie, w którym nowo zatrudniona osoba, musiała dokonać uporządkowania spraw związanych z księgowością jednostki za okres, w którym brak było zatrudnionego pracownika na stanowisku głównej księgowej. Zmiany personalne, jak również natłok spraw związanych z bieżącą działalnością jednostki przyczyniły się do stwierdzonych nieprawidłowości. W opinii kontrolującego powyższe wyjaśnienia są jak najbardziej zrozumiałe, jednakże zaznaczyć należy, że Kierownik jednostki zobowiązany jest do monitorowania skuteczności poszczególnych elementów kontroli zarządczej, które powinny być wzmożone w momencie, gdy w jednostce zachodzą zmiany, w tym przypadku zmiany personalne.

Podczas szczegółowej analizy zapisów księgowych oraz przekazanego sprawozdania za rok 2010 stwierdzono, że jednostka wykazuje zobowiązania na koniec okresu sprawozdawczego. Zaznaczyć należy, że dotacja, która przekazywana jest przez Gminę Miasto Kołobrzeg jest dotacją podmiotową, która zgodnie z art. 131 ustawy o finansach publicznych obejmuje środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Mając na uwadze powyższe zapisy oraz fakt, że dotacja udzielana jest na dany rok budżetowy (uchwała Nr XL / 544 / 09 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miasto Kołobrzeg na 2010 rok) należy uznać, że dotację podmiotową wolno rozdysonować jedynie na pokrycie kosztów działalności bieżącej jednostki i tylko takimi kosztami można ją rozliczyć przed Organizatorem.

Podsumowując czynności kontrolne w powyższym zakresie należy stwierdzić, że co prawda Skarbnik Urzędu Miasta Kołobrzeg przekazał wzory sprawozdań finansowych, na podstawie których jednostka powinna je sporządzać, jednakże w opinii kontrolującego sprawozdania te nie odzwierciedlają faktycznej sytuacji w jednostce w zakresie dotyczącym wydatkowania środków z dotacji podmiotowej. Z przedstawianych sprawozdań finansowych kontrolujący nie mógł jednoznacznie określić, które wydatki zostały dokonane z otrzymanej dotacji, a które ze środków własnych. Ważnym w powyższym zakresie jest także, że jednostka oprócz środków pochodzących z dotacji podmiotowej dysponuje środkami własnymi oraz środkami pochodzącymi z dotacji celowych. Co prawda w sprawozdaniu znajduje się odpowiednia pozycja do wykazania poniesionych kosztów pochodzących z dotacji celowych, jednakże w praktyce środki te ujmowane są w ogólnej pozycji razem z poniesionymi kosztami z dotacji podmiotowej i środków własnych. Przedstawianie w taki sposób danych w opinii kontrolującego nie daje pełnego obrazu prawidłowości wykorzystania środków z dotacji podmiotowej. Mając na uwadze przeprowadzone czynności kontrolne zaznaczyć trzeba, że zasady rozliczania dotacji podmiotowej są niedoprecyzowane i w opinii kontrolującego niewystarczające do przedstawiania faktycznej sytuacji finansowej w jednostce w zakresie wydatkowania środków z dotacji podmiotowej. Nadmienić jednak należy, że kontrolujący nie wskazuje jednostki jako winnej zaistniałej sytuacji, ale wskazuje na fakt niespełnienia szczególnych zasad rozliczania dotacji, których to obowiązek ten wynika z art. 126 c/w ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

- 3. PRAWIDŁOWOŚĆ PRYZNAWANIA, ROZLICZANIA I WYPŁACANIA WYNAGRODZEŃ PRACOWNIKOM MIEJSKIEJ BIBLIOTEKI PUBLICZNEJ.** W ramach czynności kontrolnych kontrolujący poddał sprawdzeniu prawidłowość przyznawania, rozliczania i wypłacania wynagrodzeń pracownikom Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kołobrzegu. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, co następuje:
- 3.1. W jednostce został zawarty Zakładowy Układ Zbiorowy Pracy dla pracowników Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kołobrzegu dnia 26 października 1999 roku. Ostatnie zmiany zostały wprowadzone 28 maja 2009 roku.
 - 3.2. W/w układ spełnia wymagania art. 9 §2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku kodeks pracy (Dz. U z 1998 roku, Nr 21, poz. 94, ze zm.), który stanowi, że „postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych”;
 - 3.3. Czynności kontrolne wykazały nieścisłości w zawartym Zakładowym Układzie Zbiorowym Pracy dla pracowników MBP w Kołobrzegu, które zostały opisane w pkt 1 niniejszego protokołu. Mając na uwadze postanowienia art. 9, § 2 ustawy kodeks pracy kontrolujący przyjął do przeprowadzenia czynności kontrolnych postanowienia wynikające z Rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 roku w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury (Dz. U z 1999 roku, Nr 45, poz. 446 ze zm.). Zgodnie z załącznikiem Nr 2 do c/w rozporządzenia wynika, że dodatek funkcyjny stanowi procent wynagrodzenia zasadniczego. W oparciu o w/w rozporządzenie przeprowadzono czynności kontrolne w zakresie prawidłowości naliczania dodatku funkcyjnego, w trakcie których nie wniesiono uwag, nie mniej jednak zapisy Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy należałoby ujednolicić.
 - 3.4. wynagrodzenia dla pracowników są przyznawane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w aktach osobowych pracowników znajdują się dokumenty pozwalające określić wysokości poszczególnych angaży;
 - 3.5. w jednym przypadku stwierdzono, że pracownikowi w okresie poddanym kontroli naliczono premie niezgodnie z listą premiową. Z listy wynika, że Kierownik jednostki zaakceptował premię w wysokości 25 %, natomiast faktycznie naliczono i wypłacano premię w wysokości 30 %. Ogółem w poddanym sprawdzeniu okresie nadpłacono kwotę w wysokości 21,30 zł.
 - 3.6. podczas czynności kontrolnych stwierdzono, że w jednostce z jednym pracownikiem zawarto dwie odrębne umowy o pracę, a mianowicie jedną umowę

na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy; gdzie określono stanowisko pracy jako młodszy bibliotekarz oraz zawarto drugą umowę na czas nieokreślony, gdzie stanowisko pracy określono jako sprzątaczką w 1/8 etatu (5 godzin tygodniowo). Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że nie ma ustawowego zakazu zawierania z jednym pracownikiem dwóch odrębnych umów o pracę, jeżeli faktycznie wykonywana praca różni się od drugiej, równolegle wykonywanej pracy. Zgodnie z poglądami w powyższym temacie zawarcie dwóch różnych umów jest możliwe tylko wtedy, gdy rodzaj pracy wykonywanej na ich podstawie jest odmienny. Jest to ważny element, gdyż zawarcie drugiej umowy na odrębne stanowisko pracy w stosunku do pierwszej umowy pozwala niekiedy na ominięcie przepisów dotyczących pracy w godzinach nadliczbowych, co może być traktowane jako sposób na obejście dopuszczalnych limitów godzin nadliczbowych oraz obowiązku wypłacania zwiększonego wynagrodzenia o dodatek. Co prawda w powyższym poddanym sprawdzeniu przypadku stwierdzono dwie umowy o odrębnym powierzonym stanowisku pracy, nie mniej jednak nie sprawdzano czy praca faktycznie wykonywana przez tego pracownika jest odrębna czy też zgodna z umową nadrzędną. Podsumowując należy stwierdzić, iż zawieranie dwóch umów o pracę jest dość ryzykowne. W momencie, gdy praca faktycznie wykonywana nie będzie znacznie się od siebie różniła pracodawca może narazić się na naruszenie przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku kodeks pracy;

- 3.7. dokumenty, na podstawie których przyznawano lub zmieniano wynagrodzenie, były autoryzowane przez Kierownika jednostki jak i potwierdzane przez pracownika;
 - 3.8. każda poddana sprawdzeniu lista płac była podpisana i sprawdzana pod względem merytorycznym oraz formalno - rachunkowym przez upoważnione osoby;
 - 3.9. czynności kontrolne wykazały, że wynagrodzenia pracowników wypłacane były zgodnie z obowiązującymi dokumentami źródłowymi, jak również nie stwierdzono, aby wynagrodzenia były przekazywane nieterminowo. Nie stwierdzono również, aby na listach wypłat poddanych sprawdzeniu występowały naliczenia wynagrodzeń osobom nie będącym pracownikami jednostki. Kwoty wynagrodzeń poszczególnych pracowników zawarte na liście wypłat były zgodne z kwotami na wyciągach bankowych, które zostały poddane sprawdzeniu.
4. **REALIZACJA WYDATKÓW W RAMACH ŚRODKÓW POCHODZĄCYCH Z DOTACJI PODMIOTOWEJ NA ROK 2010 Z BUDŻETU GMINY MIASTO KOŁOBRZEG.** Na podstawie przeprowadzonych czynności stwierdzono, co następuje:

- 4.1. zobowiązania wobec US oraz ZUS realizowane są terminowo i zgodnie z dokumentami źródłowymi;
- 4.2. każde zobowiązanie było opisane w sposób umożliwiający jednoznaczne stwierdzenie na jaki cel zostało zaciągnięte;
- 4.3. wszystkie poniesione przez jednostkę wydatki posiadały adnotację o kontroli merytorycznej i formalno – rachunkowej,
- 4.4. w 7 przypadkach nie stwierdzono adnotacji o kontroli pod względem ustawy prawo zamówień publicznych;
- 4.5. w każdym poddanym sprawdzeniu wydatku rzeczowym na odwrocie dokumentu finansowo – księgowego znajdowała się informacja na jaki cel i dla kogo został zakupiony dany towar;
- 4.6. w dwóch przypadkach jednostka zapłaciła karne odsetki z tytułu nieterminowych płatności w wysokości ogółem 10,70 zł, co powoduje naruszenie art. 16. ust 1. ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.)
- 4.7. do każdego realizowanego zamówienia dotyczącego wydatkowania środków na zakup książek, czasopism itp. znajdował się formularz zgłoszenia konieczności wydatkowania kwot ze środków MBP, który podpisywany był przez pracownika odpowiedzialnego za dany wydatek, głównego księgowego oraz zatwierdzany był przez Dyrektora MBP. Istotnym jest, że formularze gromadzone są w odrębnym skoroszycie, a nie są np. podpinane do faktur, co znacznie utrudnia powiązanie danego wydatku (faktury) z odpowiednim formularzem. W większości przypadków uzasadnieniem wyboru była adnotacja pracownika, że firma dała korzystny rabat, aczkolwiek w większości przypadków poddanych sprawdzeniu brak było adnotacji co do celowości dokonywanego zakupu książek. Czynności kontrolne wykazały, że w jednostce funkcjonują zasady dotyczące wydatkowania środków, które zostały zawarte w przyjętych zasadach prowadzenia rachunkowości w jednostce. Wynika z nich jedynie, że dla jednorazowych zakupów poniżej 500,00 zł. ostateczną decyzję podejmuje dyrektor oraz główna księgowa, natomiast przy zakupach powyżej 500,00 zł z wyłączeniem materiałów biurowych i środków czystości obowiązuje wniosek zakupu na „formularzu zgłoszenia konieczności wydatkowania kwot ze środków MBP w Kołobrzegu. Z przeprowadzonych czynności kontrolnych wynika co prawda, że formularze te były przedkładane do akceptacji głównej księgowej i Dyrektora nie mniej jednak nie wynika z niego celowość dokonywanego wydatku, jak również nie wynika z niego na jakiej podstawie został wyłoniony dany kontrahent. W opinii kontrolującego należałoby rozważyć wprowadzenie progu kwotowego od którego winno się udokumentować

dokonanie wyłonienia potencjalnego kontrahenta. Istotnym również w powyższym zakresie stanowi fakt, że jednym z podstawowych i najwyższych (poza wynagrodzeniami) wydatków jakie ponosi Miejska Biblioteka Publiczna są wydatki związane właśnie z zakupem nowości wydawniczych i książek, czasopism stanowiących uzupełnienie księgozbiorów. Z ustnych wyjaśnień Dyrektora MBP w Kołobrzegu wynika, że jednostka dokonuje zakupów książek w oparciu o bieżące informacje jakie uzyskiwane są od czytelników biblioteki, stowarzyszeń działających w mieście, szkół itp. i w ten sposób dostosowywany jest do szeroko pojętej kategorii czytelników. W opinii kontrolującego powyższe jest jak najbardziej słuszne i przede wszystkim zgodne z działalnością statutową jednostki, nie mniej jednak brak dokumentowania wyboru danego kontrahenta jak i procedur w tym zakresie powoduje, że cały proces dotyczący zamówień książek staje się mało przejrzysty i oparty głównie o ustne ustalenia. Nadmienić należy, że MBP jest jednostką sektora finansów publicznych, a jej przychody stanowią środki publiczne, dlatego też obowiązują je przepisy ustawy o finansach publicznych zwłaszcza art. 44 ust 3, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Również zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej „Instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.” (Dz. U. z 2001 roku Nr 13 poz. 123 ze zm.)

- 4.8. W ramach dokonywania wydatkowania środków na środki czystości i materiały biurowe nie obowiązywały zasady wyłonienia kontrahentów, jak również nie obowiązuje konieczność sporządzenia formularza, jak w przypadku innego rodzaju zamówień.
- 4.9. Czynności kontrolne wykazały, że jednostka oprócz wydatków związanych z bieżącą działalnością ponosi wydatki związane z otrzymanymi dotacjami celowymi. Każda faktura, która podlegała sprawdzeniu i która stanowiła wydatek poniesiony z dotacji celowej był przechowywany w osobnym segregatorze, jak również był on opisywany zgodnie z zawartą przez jednostkę umową. Natomiast biorąc pod uwagę otrzymaną dotację podmiotową z Urzędu Miasta Kołobrzeg dokumenty źródłowe nie zawierały jakichkolwiek informacji odnośnie z jakich środków został poniesiony dany wydatek. Mając na uwadze fakt, że jednostka posiada środki własne oraz otrzymuje inne dotacje ciężko jest kontrolującemu

jednoznacznie stwierdzić, czy ponoszone przez jednostkę wydatki ze środków pochodzących z dotacji podmiotowej są wydatkowane w sposób prawidłowy. Co prawda jednostka w przyjętym planie kont posiada wyodrębnioną analitykę na koszty związane ze środkami własnymi jak i środkami z dotacji, jednakże biorąc pod uwagę konkretne zapisy ksiąg rachunkowych np. dotyczących środków własnych to nie znajdują one odzwierciedlenia w przekazywanym sprawozdaniu finansowym do Urzędu Miasta Kołobrzeg.

- 4.10. Kontrolujący poprosił Główną księgową o sporządzenie wydruków z systemu księgowego obrazujące obroty i salda z wybranymi przez kontrolującego kontrahentami. Z uzyskanych w ten sposób danych stwierdzono, że jednostka nie przekracza progu, od którego należy stosować ustawy prawo zamówień w odniesieniu do konkretnego kontrahenta.
 - 4.11. w jednym przypadku stwierdzono dokonanie płatności za fakturę z tytułu usług telekomunikacyjnych w wysokości 83,59 zł, która dotyczyła okresu rozliczeniowego za rok poprzedni tj. za okres od 19.12.2009 – 18.01.2010 roku.
 - 4.12. Czynności kontrolne wykazały, że jednostka z rachunku podstawowego dokonuje wypłaty świadczeń socjalnych. Dnia 09.12.2010 roku wypłacono z rachunku podstawowego świadczenia socjalne w wysokości - 12 538,00 zł (Wb-294), a następnie w dniu 16.12.2010 roku dokonano przekazania środków z konta ZFŚS na konto podstawowe w wysokości 14 600 zł (Wb nr 300). Różnica 1 436,00 zł dotyczy podatku. Zapisy księgowe konta 135 wykazały, że jednostka posiadała środki na wypłaty świadczeń socjalnych, jak również czynności kontrolne wykazały, że jednostka w sposób prawidłowy i zgodny z c/w ustawą dokonywała odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, dlatego też niezrozumiałym jest dokonywanie w/w operacji. Nadmienić należy, że powyższe działanie narusza przepisy ustawy z dnia 04 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 roku Nr 70 poz. 335 ze zm.), która jednoznacznie wskazuje, że „środki funduszu są gromadzone na odrębnym rachunku bankowym”, przez co należy rozumieć wpływy, jak i wydatki.
5. Kontrolujący z uwagi na funkcjonujący w jednostce obrót gotówkowy dokonał czynności kontrolnych, które w sposób jedynie poglądowy w oparciu o małą próbę, miały przedstawić sposób, w jaki prowadzony jest obrót gotówkowy w jednostce. W wyniku analizy stwierdzono, że nie został formalnie uregulowany sposób i terminy przekazywania środków finansowych przez pracowników, które zostały zgromadzone w bibliotece lub filiach. Z ustnych wyjaśnień Dyrektora MBP wynika, że pracownicy w momencie, gdy uznają, że środki finansowe są dość wysokie to wówczas przekazują je do kasjera. Istotnym w tym względzie jest, jak wynika z ustnych wyjaśnień Dyrektora

MBP, że środki te przechowywane są w zabezpieczonej kasetce, w pomieszczeniu gdzie dokonuje się sprzedaży usług. Czynności kontrolne wykazały, że Dyrektor MBP upoważniła 18 pracowników do obsługi i rozliczania kas fiskalnych, jednakże pracownikom tym nie powierzono materialnej odpowiedzialności za powierzoną gotówkę.

Kontrolujący na podstawie raportów kasowych oraz zapisów księgowych konta 101 („kasa krajowych środków pieniężnych”) dokonał wstępnego przeglądu obrotu gotówkowego. Czynności kontrolne wykazały zgodność sald pomiędzy zapisami księgowymi konta 101, a zapisami raportów kasowych. Nie mniej jednak dokonując analizy poszczególnych zapisów raportów kasowych i poszczególnych zapisów na koncie 101 stwierdzono, że występują pomiędzy nimi rozbieżności, co powoduje niezgodność zapisów analitycznych z zapisami syntetycznymi. Nadmienić również należy, że załączone do raportu kasowego polecenie księgowania zawiera nie do końca zrozumiałe zapisy. Brak jest w nim opisu treści do poszczególnych operacji, które w znacznym stopniu ułatwiłyby ich identyfikację. Powyższe stwierdzone uchybienia naruszają przepisy art. 22 ust 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2009 roku, Nr 152 poz. 1223 ze zm.);

6. Kontrolujący z uwagi na zrealizowane w 2010 roku wydatki na remonty w Miejskiej Bibliotece Publicznej dokonał weryfikacji dokumentacji związanej z ich realizacją. Kontrolujący nie kontrolował przeprowadzania postępowania przetargowego ze względu na fakt, że cały proces wyłonienia wykonawcy był przeprowadzany przez wyspecjalizowane Biuro Zamówień Publicznych Urzędu Miasta Kołobrzeg, które z kolei podlega odrębnym kontrolom. Zgodnie z zapisami konta księgowego 427 usługi remontowe jednostka w 2010 roku wydatkowała środki na usługi remontowe w wysokości 243 000, 00 zł, co jest zgodne z przedstawionym do Urzędu Miasta Kołobrzeg sprawozdaniem z realizacji planu finansowego w 2010 roku. Z poddanych sprawdzeniu przypadków stwierdzono, że jednostka prowadziła remonty zgłaszając zamiar ich wykonywania odpowiedniemu organowi, co było zgodne z art. 30 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku prawo budowlane (Dz. U. z 2010 roku, Nr 243 poz. 1623 ze zm.). Mając na uwadze przeprowadzone czynności kontrolne należy wskazać, że jednostka zrealizowała zawarte umowy w sposób zgodny z ich postanowieniami. Kontrolujący nie wniósł także uwag, co do sposobu rozliczeń finansowych, jak i przebiegu dokumentowania odbioru wykonania robót. Wszelka dokumentacja związana z wykonanymi remontami była podpisywana przez upoważnione i kompetentne osoby, jak również dokumentowana jest w sposób przejrzysty przez pracownika, któremu Dyrektor jednostki powierzyła w tym zakresie obowiązki. Kontrolujący nie wniósł również uwag co do przejrzystości oraz terminowości rozliczeń

finansowych. Czynności kontrolne wykazały, że płatności odbywały się w sposób zgodny z zawartymi postanowieniami w umowach. Istotnym jednak jest, że w ramach realizowanych remontów oprócz umowy „głównej”, tj. umów o roboty budowlane jednostka zawierała umowy związane np. ze sporządzeniem kosztorysów, pełnieniem nadzoru czy sporządzeniem dokumentacji projektowej. Czynności kontrolne w powyższym zakresie wykazały, że w jednostce nie funkcjonują do końca sprecyzowane procedury związane z wyłonieniem potencjalnych kontrahentów, jak również brak jest dokumentacji, na podstawie której można byłoby stwierdzić w jaki sposób dokonano wyboru danego kontrahenta. Z poddanej do kontroli dokumentacji finansowej nie wynika, aby wydatkowania środków dokonywano po uprzednim rozpoznaniu cen rynkowych, jak również nie stwierdzono, aby wydatki te poprzedzane były analizą pozwalającą na dokonanie wydatku w sposób oszczędny i adekwatny do posiadanych środków finansowych. Istotnym jest, że środki finansowe zostały pozyskane przez kierownika jednostki w wyniku długotrwałych starań, dlatego też nie było do końca wiadomym czy i w jakim terminie jednostka otrzyma środki na przeprowadzenie w/w robót budowlanych. W momencie ich otrzymania jednostka nie mogła zwlekać z rozpoczęciem całej procedury. Z uwagi na brak doświadczenia w tym zakresie zasięgnięto opinii na rynku lokalnym i na tej podstawie zdecydowano się zawrzeć umowę z danym kontrahentem. Kierownik jednostki wprowadziła opisane wyżej procedury w zakresie wydatkowania środków, jednakże w opinii kontrolującego należałoby je w tym zakresie doprecyzować i uszczegółwić. W zakresie realizacji poddanych sprawdzeniu umów zaznaczyć również należy, że umowa zawierała zapisy związane z obowiązkiem prowadzenia dziennika budowy. Co prawda jednostka w dokumentacji związanej z przeprowadzaniem remontami posiada dziennik budowy, jednakże nie spełnia on wymogów określonych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 roku w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U z 2002 roku, Nr 108 poz. 953, ze zm.). Nadmienić jednakże należy, że z uwagi na fakt prowadzenia remontu nie powoduje to obligatoryjnego prowadzenia dziennika budowy. Można wnioskować, że występuje tutaj nieścisłość pomiędzy zapisami w umowie, a przepisami prawa w tym zakresie.

Podsumowując przeprowadzone czynności kontrolne należy stwierdzić, że w zakresie wdrożonych procedur kontroli zarządczej kierownik jednostki wprowadziła szereg procedur, jak również powierzyła wynikające z nich obowiązki pracownikom jednostki. Nie mniej jednak w opinii kontrolującego należałoby rozważyć, aby niektóre z nich zaktualizować oraz uszczegółwić. Przede wszystkim dotyczy to procedur w zakresie polityki (zasad) rachunkowości oraz procedur dotyczących wydatkowania środków do kwoty 14 000,00

euro. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w stwierdzonych przez kontrolującego uchybieniach. Nie uregulowanie kwestii np. w zakresie sporządzania sprawozdań oraz okresów ich przekazywania może stanowić przyczynę, że nowo zatrudniony pracownik, który dodatkowo musiał „wyprowadzić” rachunkowość za okresy w których nie było Głównej księgowej robił to w nie do końca prawidłowy i przyjęty, ale niesformalizowany sposób w jednostce. Kontrolujący wniósł również uwagi dotyczące dokonywanych wydatków. Brak progów jak i brak sposobu uregulowania dokumentowania wyłonienia kontrahentów rodzi ryzyko poniesienia wydatku niezgodnego z zasadami określonymi w przepisach prawa. Należy zwrócić również uwagę na nie do końca doprecyzowany obrót gotówkowy, jaki prowadzony jest w jednostce. Należałoby określić w sposób jednoznaczny ostateczne terminy i sposób przekazywania gotówki do kasy jednostki, jak również powierzyć pracownikom materialną odpowiedzialność za powierzone środki finansowe. Biorąc pod uwagę zakres związany z przyznawaniem, naliczeniem i wypłacaniem wynagrodzeń stwierdzić należy, że funkcjonuje on w sposób prawidłowy. Mając na uwadze temat kontroli, jakim jest „prawidłowość wykorzystania środków dotacji podmiotowej za rok 2010. Zgodność zatrudnienia z Regulaminem Organizacyjnym” należy stwierdzić, że kontrolujący nie jest w stanie w sposób jednoznaczny określić czy przekazana dotacja została wykorzystana i rozliczona w sposób prawidłowy. Nadmienić w tym względzie trzeba, że kontrolujący nie wskazuje działań Miejskiej Biblioteki Publicznej jako głównej przyczyny, ale wskazuje na fakt nie do końca sprecyzowanych szczegółowych zasad przekazywania i rozliczania dotacji. Obowiązek ten wynika z art. 126 c/w ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że „dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.”

Co prawda kontrolujący nie stwierdził wydatku, który budziłby jakiegokolwiek wątpliwości co do zasadności czy celowości poniesionego wydatku, nie mniej jednak fakt niedoprecyzowanych zasad rozliczania dotacji oraz obecne zasady prowadzenia ewidencji księgowej wydatków w zakresie dotacji podmiotowej w jednostce, w opinii kontrolującego uniemożliwiają jednoznaczne określenie prawidłowości ich wykorzystania, co jest wbrew przepisom ustawy o finansach publicznych.

Koło brzeg, dnia 22.12.2011 r.
"Dokument, nie jawiając treści, których nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie zadań przez Urząd Miasta Koło brzeg lub jego jednostki organizacyjne".

PODINSPEKTOR
Kontrolujący:

mgr Krzysztof Milemkiwicz

(data, podpis)

22.12.2011

PEŁNOMOCNIK
DLA OCHRONY INFORMACJI PUBLI
KAWYCH

Marek Hubert

Spreudens post
kopem uctawu o ochronie
danych osobowych
KIEROWNIK
BIBLIOTEKI PUBLICZNEJ
MIASTA KOŁO BRZEG