

Bielsk Podlaski, 30.12.2024 r.

K.1711.5.2024

Wystąpienie pokontrolne

W związku z przeprowadzeniem w okresie: 13.09.2024 r. – 25.10.2024 r. przez Urząd Miasta Bielsk Podlaski kontroli w zakresie:

Prawidłowość realizacji wydatków sfinansowanych z dotacji podmiotowej, przekazanej z budżetu miasta w roku 2023 na realizację zadań statutowych.

na podstawie:

1. Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.),
2. Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2023 r. poz. 120 z późn. zm.),
3. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.),
4. Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87),
5. Zarządzenia nr 645/22 Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski z dnia 15 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia projektu uchwały budżetowej na 2023 rok,
6. Zarządzenia nr 743/23 Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski z dnia 4 lipca 2023 r. w sprawie Zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Mieście Bielsk Podlaski,
7. Planu kontroli Urzędu Miasta Bielsk Podlaski na 2024 r.

kieruję niniejsze wystąpienie pokontrolne do Pani jako Kierownika kontrolowanej jednostki.

Zawiera ono wynik kontroli w zakresie przestrzegania w roku 2023 przez Miejską Bibliotekę Publiczną w Bielsku Podlaskim, zwaną dalej „Biblioteką” sformalizowanych procedur wydatkowania środków publicznych, tj. dokonywania wydatków z dotacji podmiotowej pod kątem stosowania zasad gospodarki finansowej instytucji kultury, określonych ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zwaną dalej „ustawą o działalności kulturalnej” oraz zasad obowiązujących przy wykonywaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z przepisów art. 46 i art. 52 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zwanej dalej „u.f.p.”.

Podczas kontroli zweryfikowano zrealizowane przez Bibliotekę w roku 2023 wydatki w zakresie ich zgodności z ustalonym na ww. okres planem finansowym i prawidłowością dokonywanych zmian/przesunięć w tym planie, a także w zakresie stosowania ogólnych zasad celowego, racjonalnego i terminowego wydatkowania środków publicznych, wynikających z art. 44 u.f.p.

Kontrola została przeprowadzona przez:

██████████ - kierownika Referatu Nadzoru i Kontroli, na podstawie upoważnienia nr 238/2024 z dnia 01.10.2024 r. oraz z dnia 18.10.2024 r., wydanego przez Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski,

██████████ referenta Urzędu Miasta, na podstawie upoważnienia nr 221/2024 z dnia 05.09.2024 r. oraz 18.10.2024 r., wydanego przez Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski.

Czynności kontrolne realizowano w siedzibie Biblioteki, jak i w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski.

Ustalenia faktyczne udokumentowano w protokole kontroli, podpisanym przez strony kontroli dnia 25.11.2024 r.

Do protokołu kontroli nie wniesiono zastrzeżeń.

W trakcie kontroli ustalono, że Biblioteka realizowała swoje zadania statutowe głównie w oparciu o - zapewnione przez organizatora - środki dotacji podmiotowej, przekazanej w roku 2023 przez Miasto Bielsk Podlaski w dwunastu miesięcznych transzach oraz dotacji otrzymanych na realizację określonych projektów/programów: z Biblioteki Narodowej, w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa, z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego na zadanie „Słowotwórcze Przestrzenie Biblioteki” oraz na projekt „Społem czyli razem” w ramach programu „Patriotyzm Jutra” Edycja 2023, prowadzony przez Muzeum Historii Polski w Warszawie.

Wysokość wykonanych w roku 2023 kosztów nie przekroczyła kwoty, ustalonej w planie finansowym jednostki.

Sposób wykorzystania środków publicznych, w tym dotacji podmiotowej otrzymanej z Miasta Bielsk Podlaski, stanowiącej w roku 2023 łączną kwotę 1.327.197,00 zł (plan dotacji po zmianach) Biblioteka szczegółowo przedstawiła w sporządzonym i złożonym w Urzędzie w dniu 16.02.2024 r. sprawozdaniu opisowym z wykonania planu finansowego za rok 2023 (nr dokumentu: MBP-3124.1.2024). W treści tego dokumentu wykazano wykonanie kosztów w kontrolowanym okresie na poziomie 99,69 % w stosunku do zaplanowanych. Kwota poniesionych kosztów była niższa o 4.619,62 zł od kosztów przewidywanych oraz wyższa od otrzymanej dotacji podmiotowej.

Zgodnie ze złożonym (przed sporządzeniem protokołu kontroli) wydrukiem operacji finansowych z dnia 7.11.2024 r., dokonanych w okresie 01.01-31.12.2023 r. na koncie księgowym 131 - Rachunek bieżący i zawartym, w tym dokumencie, oświadczeniem Dyrektora i Głównej księgowej Biblioteki, dotacja podmiotowa została wydatkowana przez podmiot w całości. Dokument dołączono do akt sprawy.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono występowanie, w zakresie podejmowanych działań organizacyjnych, nieprawidłowości i uchybień o różnym charakterze, przekładających się w sposób bezpośredni (lub pośredni) na prowadzoną, w ramach otrzymanej dotacji, gospodarkę finansową po stronie wydatków i naruszających przepisy ustaw: ustawy o działalności kulturalnej, ustawy o rachunkowości czy o finansach publicznych, a także naruszenia postanowień zawartych w regulacjach wewnętrznych, np. w Regulaminie wynagradzania pracowników Biblioteki i Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów w MBP. Dotyczy to głównie naliczonych i wypłaconych niektórym pracownikom świadczeń związanych z wynagrodzeniami za pracę (dodatki specjalne i nagrody), jak też nieprzestrzegania, w prowadzonej rachunkowości, zasady kompletności dowodów księgowych, w części skontrolowanych dowodów księgowych, tj. list płac i rachunków wystawionych do umów cywilnoprawnych (art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zwanej dalej „u.o.r”) oraz braku aktualizacji regulacji wewnętrznych. W Bibliotece nie wprowadzono też wyodrębnionej ewidencji księgowej dla celów otrzymywanej dotacji, co jest wskazane z punktu widzenia przejrzystości środków publicznych.

System ewidencjonowania realizowanych wydatków i dokumentacja dotycząca zasad rachunkowości stosowane w jednostce, nie były dostosowane do zakresu dokonywanych operacji finansowych, związanych z wydatkowaniem dotacji podmiotowej i jej rozliczaniem mimo, że dotacja ta stanowiła podstawowe źródło finansowania działalności Biblioteki. W ewidencji finansowo-księgowej nie zapewniono odpowiedniego kodu księgowego czy odrębnych kont analitycznych, służących tylko do rozliczeń, związanych z otrzymaną dotacją podmiotową i odnoszących się do faktycznie zrealizowanych przez Bibliotekę wydatków w danym roku budżetowym, niezbędnych do przejrzystego rozliczenia dotacji. Księgowania były prowadzone na kontach kosztów, natomiast w zakresie dotacji obowiązują postanowienia ustawy o finansach publicznych (art. 251 i art. 252), zgodnie z którymi dotację rozlicza się wydatkiem rozumianym jako płatność (zasada kasowa), nie zaś jako koszt (zasada memoriałowa), co jednoznacznie przyjmowały też w swoich orzeczeniach sądy administracyjne.

Środki publiczne, w szczególności udzielane w formie dotacji, podlegają rozliczeniu. Definicja dotacji zawarta została w art. 126 u.f.p., który stanowi, że przez dotacje rozumie się podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych,

odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Przepis ten, w powiązaniu z art. 68 i 69 u.f.p., odnoszącymi się do zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej obliguje samorządową instytucję kultury - w ramach sprawowanego ogólnego nadzoru nad realizacją jej zadań i wydatkowaniem środków finansowych – do ustalenia zasad związanych z otrzymywaniem i rozliczaniem dotacji podmiotowej, przekazywanej przez organizatora na sfinansowanie lub dofinansowanie działalności bieżącej dotowanego podmiotu.

Jednocześnie przyjęte przez jednostkę rozwiązania ewidencyjne w zakresie dotacji podmiotowej powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w dokumentacji opisującej stosowane przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości.

Ponadto, stwierdzono również niezgodności/ nieścisłości w treści funkcjonujących w Bibliotece uregulowań wewnętrznych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i stanem faktycznym, a także brak ich bieżącej aktualizacji i kompletności, jak np. niewłączenie stosowanego w rachunkowości planu kont do przyjętych zasad rachunkowości jednostki.

Odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, w tym zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej spoczywa na kierowniku jednostki, zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 3 u.f.p. To kierownik danej jednostki odpowiada za całokształt podejmowanych działań związanych z prowadzoną działalnością i prawidłową realizacją zadań, racjonalne i zgodne z obowiązującymi przepisami prawa dokonywanie wydatków ze środków publicznych, wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości oraz związane z tym ustalanie wszelkich procedur kontroli wewnętrznej, obejmującej szczegółowy sposób postępowania w danym zakresie, osoby odpowiedzialne za analizę/ porównania stanu faktycznego ze stanem wymaganym itp.

Mając na uwadze ustalenia oraz oceny kontrolne, w celu uniknięcia w przyszłości stwierdzonych nieprawidłowości, szczegółowo opisanych w protokole kontroli, wnoszę o podjęcie stosownych działań i realizację następujących zaleceń pokontrolnych:

1. dokonywanie okresowych przeglądów i aktualizacji niżej wymienionych regulacji wewnętrznych, funkcjonujących w Bibliotece, w zakresie ich zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz w zakresie aktualności (zgodności ze stanem faktycznym) i kompletności tych dokumentów, w tym dotyczących:
 - a) ujednoczenia zapisów dotyczących wykazu i nazw faktycznie utworzonych stanowisk pracy, wskazanych w Regulaminie Organizacyjnym (w Załączniku nr 1 do Zarządzenia nr 5 /2019) i w Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów w MBP (w Załączniku nr 3, zawierającym wzory podpisów upoważnionych do podpisywania dokumentów księgowych) oraz w Regulaminie wynagradzania (w Załączniku nr 2, zawierającym tabele zaszeregowania stanowisk pracy i dodatku funkcyjnego), wprowadzonym Zarządzeniem nr 2/2013 Dyrektora Miejskiej Biblioteki Publicznej z dnia 1 czerwca 2013 r. i Zarządzeniem nr 7/2023 Dyrektora Biblioteki Publicznej w Bielsku Podlaskim z dnia 3 lipca 2023 r. w sprawie zmiany Regulaminu.
 - b) określenia w sposób jednoznaczny, w Regulaminie wynagradzania Biblioteki, stałego terminu wypłaty wynagrodzenia za pracę, z uwzględnieniem uregulowań Kodeksu pracy (art. 85 § 1 i 2). Zgodnie z tymi przepisami wypłaty wynagrodzenia za pracę dokonuje się co najmniej raz w miesiącu, nie później niż w ciągu pierwszych 10 dni następnego miesiąca kalendarzowego w stałym i ustalonym z góry terminie. Termin ten powinien więc zostać wskazany w przepisach wewnętrznych jednostki jako konkretna data (dzień), kiedy nastąpi wypłata wynagrodzenia,
 - c) włączenia do funkcjonujących w Bibliotece zasad rachunkowości, stosowanego (zatwierdzonego przez kierownika jednostki) planu kont, wraz ze szczegółowym opisem funkcjonowania poszczególnych kont,

2. wprowadzenie i ujęcie w funkcjonujących w jednostce zasadach rachunkowości, uregulowań związanych z otrzymywaniem i rozliczaniem dotacji podmiotowej, przekazywanej przez organizatora na sfinansowanie lub dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych podmiotu, mając na uwadze fakt, iż dotację podmiotową rozlicza się wydatkami dokonanymi w danym roku budżetowym (a nie kosztami), z uwzględnieniem zasad wskazanych w art. 126 i 251-252 u.f.p.

Oznacza to konieczność prowadzenia odrębnej ewidencji finansowo-księgowej, związanej z otrzymywaną przez Bibliotekę dotacją oraz z wydatkowaniem pochodzących z niej środków w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych i powiązujący przedkładane w tym zakresie dane sprawozdawcze z danymi z kont księgowych, na których księgowane były wydatki, tj. zapewniającej zarówno właściwe jej rozliczenie z organizatorem jak i kontrolę wydatków sfinansowanych tą dotacją.

Obowiązujące przepisy prawa nie narzucają beneficjentom określonego sposobu wyodrębnienia ewidencji księgowej dotacji. Jednostka sama dostosowuje i wybiera taki system księgowania, w zależności od potrzeb czyli od występujących w jednostce zdarzeń gospodarczych (np. poprzez wprowadzenie konta pomocniczego/ analitycznego do konta syntetycznego zespołu „1”, tj. bieżącego rachunku bankowego czy konta pozabilansowego), który spełni wymogi w zakresie sprawozdawczości budżetowej i finansowej, a także kontroli. Wybór najbardziej odpowiedniego i adekwatnego rozwiązania w powyższym zakresie należy do kierownika jednostki (art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości), który jest odpowiedzialny za jej gospodarkę finansową (art. 53 ww. ustawy);

3. wyłączenie spod obowiązywania Regulaminu wynagradzania pracowników Biblioteki, warunków wynagradzania pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, jako osób wymienionych w art. 128 § 2 pkt 2 w Kodeksie pracy (w powiązaniu z art. 241²⁶ tej ustawy).

(Zasady ustalania wynagrodzeń i innych świadczeń związanych z wykonywaną pracą, w tym przyznawania nagród (rocznych) kadrze zarządzającej (tj. dyrektorowi jako kierownikowi jednostki, jego zastępcy oraz głównemu księgowemu) instytucją kultury, a więc i Biblioteką zostały uregulowane przepisami ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, zwanej dalej „ustawą kominową”);

4. określenie w umowie o pracę z Główną księgową wynagrodzenia miesięcznego jedną kwotą, w sposób zgodny z art. 5 ust. 1 ww. ustawy kominowej oraz prawidłowe wskazywanie podstawy prawnej dotyczącej przyznania nagrody rocznej, uwzględniającej stopień i terminowość realizacji nałożonych zadań, za zakończony rok obrotowy dla tego pracownika (art. 5 ust. 3 i art. 10 tej ustawy);

5. w zakresie przyznawanych pracownikom nagród:

- a) przyznawanie nagród uznaniowych pracownikom Biblioteki i dokumentowanie tego procesu mając na uwadze przepisy ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej oraz zapisy § 11 wewnętrznego Regulaminu wynagradzania i przepisy Kodeksu pracy, a także ogólne zasady dotyczące przejrzystości finansów publicznych, w tym informowanie pracownika o przyznaniu i wysokości nagrody uznaniowej i włączanie tych informacji do akt osobowych pracowników;
- b) doprecyzowanie zapisów Regulaminu wynagradzania w zakresie zasad, trybu i wysokości wypłacania pracownikom tzw. „nagrody rocznej”. Informacje o przyznaniu i wypłacie nagrody rocznej, wraz z przynajmniej krótkim jej uzasadnieniem również powinny być załączane do akt osobowych pracowników.

Niedopuszczalna jest natomiast praktyka, w której nagrody wypłacane są w sposób dowolny, wszystkim pracownikom Biblioteki, bez szczególnego uzasadnienia, przy założeniu ich wartości czy jako odpowiednika nagród dla pracowników samorządowych, według ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej. Świadczenia te znacznie się od siebie różnią gdyż dodatkowe wynagrodzenie roczne ma charakter obowiązkowy, jego wysokość wynika wprost z ustawy. Nagroda z funduszu nagród kontrolowanej jednostki, w tym roczna

(zgodnie z przepisami ustawy o działalności kulturalnej) może mieć charakter uznaniowy, a zasady jej przyznawania powinny być określone w Regulaminie wynagradzania.

6. dokonanie sprawdzenia kompletności akt osobowych pod kątem przyznanych pracownikom dodatkowych świadczeń na podstawie Regulaminu wynagradzania;

7. dokonywanie wydatków z dotacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym:
a) przy przyznawaniu dodatków specjalnych z tytułu wykonywania dodatkowych, powierzonych przez pracodawcę zadań, stosowanie regulacji wynikających z art. 31 ust. 4 ustawy o działalności kulturalnej i zapisów § 7 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury a także art. 44 u.f.p. mając na uwadze, iż pracownikowi może być przyznany tylko jeden dodatek specjalny i na czas określony, tj. na okres wykonywania tych zadań, a nie na stałe.

Ponadto przyznanie pracownikowi dodatku specjalnego wymaga konieczności wykazania dodatkowych zadań lub zwiększonych obowiązków służbowych, w stosunku do obowiązującego go zakresu czynności. Jeżeli pracownik stale realizuje zadania, które są podstawą przyznania tego świadczenia, powinno to mieć odzwierciedlenie w zakresie czynności i poziomie wynagrodzenia zasadniczego tego pracownika (poprzez zmianę warunków pracy);

b) zaleca się weryfikację przyznanych pracownikom dodatków specjalnych, pod kątem spełnienia przesłanek, określonych w obowiązujących przepisach prawa oraz okresowego charakteru tych dodatków, a w szczególności, czy nie dochodzi do przyznawania i wypłacania pracownikowi kilku dodatków specjalnych za dodatkowo powierzone mu zadania bądź za ten sam zakres zadań, który należy do podstawowego zakresu czynności danego pracownika (podwójne finansowanie);

8. prezentowanie danych, przy sporządzaniu planu finansowego instytucji kultury i sprawozdania merytoryczno-finansowego za dany rok budżetowy, potwierdzającego dokonanie określonych wydatków, stanowiących koszty zrealizowanych przez Bibliotekę zadań, zgodnie z przepisami u.o.r. i z uwzględnieniem specyfiki działalności, wynikającej z ustawy o działalności kulturalnej, w tym wykazywanie kwot wydatków według ich układu rodzajowego (m.in. w zakresie wynagrodzeń osobowych i bezosobowych, wynikających z zawartych umów cywilnoprawnych);

9. dokumentowanie zdarzeń gospodarczych, podlegających ewidencji księgowej, właściwymi i kompletnymi dowodami księgowymi, tj. zawierającymi wszelkie elementy wynikające z przepisów art. 21 u.o.r. i zgodnie z zapisami wewnętrznych unormowań Biblioteki, w tym opatrzonymi podpisem osoby sporządzającej (listy płac) i zawierającymi potwierdzenie o przeprowadzeniu kontroli wewnętrznej tych dokumentów wraz z podpisami odpowiedzialnych w tym zakresie osób;

10. wskazywanie w zawieranych umowach o dzieło ustaleń dotyczących wykonania dzieła, w tym informacji na temat obowiązującej wykonawcę daty zakończenia/ wykonania dzieła (odbioru dzieła);

11. śledzenie na bieżąco przepisów prawa, zwiększenie samokontroli pracowników oraz kontroli wewnętrznej i bieżącego nadzoru nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji oraz w celu zapewnienia zgodności funkcjonowania Biblioteki z obowiązującymi przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi.

O sposobie wykonania powyższych zaleceń/ wniosków, proszę powiadomić – w formie pisemnej - Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

BURMISTRZ MIASTA

Piotr Wawulski

/Podpis i pieczęć kierownika
jednostki kontrolującej/

Opublikowane dnia 13.01.2025r.

Anna Wawulski