



AK-K-I.1711.1.2021

Lublin, 6 września 2021 r.

Pan Piotr Tokarczuk
Dyrektor
Miejskiej Biblioteki Publicznej
im. Hieronima Łopacińskiego
ul. Peowiaków 12, 20-007 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ pracownicy: główni specjaliści Anna Osypiuk i Mirosław Dyk oraz inspektor Małgorzata Omelianiuk z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) – przeprowadzili w kierowanej przez Pana Miejskiej Bibliotece Publicznej im. Hieronima Łopacińskiego (dalej „Biblioteka” lub „MBP”) kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej. Szczegółowe ustalenia zawarto w protokole kontroli przekazanym Panu w dniu 17.05.2021 r. Zgodnie z przepisem § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne, zawierające ocenę skontrolowanych zagadnień, opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie.

Kontrolą objęto następujące zagadnienia:

1. Wydatki na wynagrodzenia oraz dokumenty do realizacji przelewów.
2. Udzielanie zamówień publicznych w 2020 r.
3. Przeprowadzenie inwentaryzacji.

Wydział AK negatywnie ocenia prowadzenie gospodarki finansowej MBP. O ocenie tej przesądza przede wszystkim dokonywanie wydatków z naruszeniem zasad gospodarowania środkami publicznymi na nieuzasadnione faktycznymi czynnościami gratyfikacje pieniężne dla pracowników MBP. W latach 2019-2020 nieprzewidziane lub zawyżone w stosunku do określonych ustawowo odpraw, nagród, premii, dodatków (ale i ekwiwalentów za odzież i jej pranie) wyniosły łącznie prawie 2 mln zł², tj. po ok. 10% rocznych kosztów wynagrodzeń i pochodnych³, przy rocznych kosztach funkcjonowania Biblioteki ok. 14 mln zł⁴.

Szczegółowe ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości:

- 1 załącznik do zarządzenia nr 680/2010 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28.09.2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli (ze zm.);
- 2 tj. 1.954.856,51 zł, z czego 1.027.342,06 zł w 2019 r. i 927.514,45 zł w 2020 r.;
- 3 wg sprawozdania z wykonania planu finansowego: wynagrodzenia (suma poz.: 2.1, 2.2, 2.3) za 2019 r. - 9.461.809,01 zł, a za 2020 r. - 10.056.824,17 zł;
- 4 koszty ogółem MBP wg sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2019 r. wyniosły 14.350.742,43 zł, a za 2020 r. - 14.812.903,48 zł;



I. Wydatki na wynagrodzenia:

1. W latach 2019-2020 w MBP zatrudnionych było średnio ok. 187 pracowników, którym wynagrodzenia wypłacano na podstawie niezmienionego – pomimo dwukrotnych zaleceń Wydziału AK (w 2007 i 2011 r.) – regulaminu wynagradzania⁵, zawierającego uregulowania **niezgodne i nieprzewidziane** przepisami ustawy o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*⁶ (dalej „uoipdk”). Skutkiem powyższego wypłacone w ww. okresie składniki wynagrodzenia niezgodne i nieprzewidziane w ustawie w łącznej kwocie **1.856.734,11 zł** należy zakwalifikować jako niegospodarne i niekorzystne dla budżetu Gminy Lublin wydatkowanie środków publicznych. I tak:

1.1. Nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne i dodatki za wieloletnią pracę w wysokości wyższej od ustawowej łącznie o **787.015,71 zł**.

W regulaminie wynagradzania ustalono – i na tej podstawie wypłacano – stawki składników wynagrodzenia niezgodne z przepisami uoipdk, tj.:

Lp.	Składnik wynagrodzenia	Lata pracy	Stawka		Liczba wypłat	Skutek finansowy zwiększenia stawki [zł]
			Wg ustawy [% wynagr.]	Wg regulaminu [% wynagr.]		
1	nagroda jubileuszowa 2019	20	75	100	6	5.089,60
		25	100	200	3	5.673,60
		30	150	300	1	5.351,40
		35	200	400	7	62.648,66
		40	300	400	1	4.560,00
		45	-----	400	2	35.455,60
	nagroda jubileuszowa 2020	20	75	100	3	2.576,81
		25	100	200	1	3.606,00
		30	150	300	3	15.138,90
		35	200	400	12	120.627,74
		40	300	400	2	13.686,00
		45	-----	400	0	-----
Łącznie:					41	274.414,31
2	odprawy emerytalne 2019	po 30 (w tym 15 w bibliotece)	3-miesięczne	6-miesięczne	1	13.680,00
	odprawy emerytalne 2020				7	130.080,00
Łącznie:					8	143.760,00
3	dodatek za wieloletnią pracę 2019	po 30 (w tym 15 w bibliotece)	20	30	49	178.595,10
	dodatek za wieloletnią pracę 2020				51	190.246,30
Łącznie:					100	368.841,40
Razem:						787.015,71

5 regulamin wynagradzania MBP – zarządzenie nr 4 dyrektora MBP z 29.01.2003 r. (ze zm.);
6 ustawa z 25.10.1991 r. o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (t.j. Dz.U.2020.194);



Największy skutek finansowy: różnica pomiędzy kwotami faktycznie wypłaconymi a należnymi według uoipdk, w kwocie **368.841,40 zł**, to wypłata dla ok. 50 pracowników dodatku za wieloletnią pracę w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego (podczas gdy art. 31 ust. 1-3 uoipdk dopuszczał maksymalnie 20%).

Z kolei o **274.414,31 zł** zawyżono wypłaty nagród jubileuszowych, w tym 183.276,40 zł wynikało z niezasadnego zastosowania dwukrotnie wyższej stawki po 35 latach pracy (400% wynagrodzenia miesięcznego zamiast ustawowych 200%⁷, co dotyczyło 19 nagród) i 35.455,60 zł (2 nagrody) po 45 latach pracy (400% wynagrodzenia), po których w uoipdk w ogóle nie przewidziano tzw. „jubileuszków”. O **143.760,00 zł** zawyżono też odprawy emerytalne poprzez ustalenie ich wypłat w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia (zamiast 3-miesięcznego zgodnie z art. 31c uoipdk).

1.2. Nagrody roczne i premie w łącznej kwocie **1.027.707,97 zł**, z czego:

- a) nagrody roczne – **795.315,10 zł** (491.481,50 zł w 2019 i 303.833,60 zł w 2020 r.),
 - b) premie/nagrody uznaniowe – **232.392,87 zł** (150.894,07 zł w 2019 r. i 81.498,80 zł w 2020 r.).
- a) Nieprzewidziane w uoipdk nagrody roczne wypłacano na podstawie postanowień § 15 regulaminu wynagradzania, w którym zapisano, że termin, sposób i wysokość nagrody rocznej będą ustalane corocznie po zatwierdzeniu przez organizatora budżetu MBP.

Dyrektor przyznał (na podstawie zarządzeń wydawanych w oparciu o ww. § 15 regulaminu wynagradzania) wszystkim pracownikom Biblioteki nagrody roczne, tj. 100% wynagrodzenia zasadniczego w 2019 r. (w marcu i grudniu po 50%), a w grudniu 2020 r. w wysokości 60%.

Z kolei, na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o *wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*⁸ dyrektor przyznał głównej księgowej nagrody roczne w wysokości ponad 400% wynagrodzenia zasadniczego w 2019 r. i ponad 300% w 2020 r. (odpowiednio: 18.000 zł i 14.000 zł). Ww. przepis dopuszczał możliwość przyznania nagrody rocznej głównej księgowej – w zależności od osiągniętych wyników finansowych lub stopnia realizacji innych zadań na nią nałożonych, czego jednak nie udokumentowano.

Planując wypłatę tak znacznych kwot nagród rocznych (oraz premii) dyrektor nie wykazywał ich jednak w planie finansowym, lecz ujmował je w kwocie wynagrodzeń osobowych (z których wyodrębnił tylko nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne). W ocenie AK oznacza to, że nie zapewnił Prezydentowi Miasta Lublin pełnej informacji o zamiarze przeznaczenia środków dotacji z budżetu miasta na realizację nieprzewidzianych w uoipdk nagród rocznych i premii. Nadmienić należy, że w sprawozdaniu MBP z wykonania planu finansowego za 2019 r., w części opisowej była wykazana kwota wypłaconych nagród rocznych, zaś w analogicznym sprawozdaniu za 2020 r. już nie zamieszczono tej informacji.

- b) W regulaminie wynagradzania ustalono ponadto zasady przyznawania i wypłacania premii, jak też zasady przyznawania nagród uznaniowych, pomimo iż uoipdk nie przewidywała takich składników wynagrodzeń dla pracowników bibliotek.

Z ustaleń kontroli wynika, że w MBP przyznawano i wypłacano gratyfikacje finansowe określone we wnioskach kierowników i decyzjach dyrektora różnorodnie i zamiennie: premiami, premiami uznaniowymi, nagrodami.

⁷ art. 31b ust. 3 uoipdk;

⁸ ustawa z 03.03.2000 r. o *wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi* (t.j. Dz.U.2019.2136);



Przykładowo, kierownik działu wnioskował o przyznanie premii lub premii uznaniowej, a dyrektor przyznawał je kwotowo lub procentowo z adnotacją „nagroda”, pomimo że regulamin dopuszczał premie na okres miesiąca, wyłącznie procentowo do wynagrodzenia zasadniczego pracownika, zaś nagród tylko kwotowo. W związku z powyższym nie można jednoznacznie ustalić tytułu wypłat (czy wypłaty były premiami czy nagrodami uznaniowymi).

Gratyfikacje te były przyznawane prawie we wszystkich miesiącach, przy czym niektórzy pracownicy otrzymywali po dwie premie/nagrody uznaniowe w miesiącu, a niektórzy nawet po 6-7 nagród w roku. Ich wysokość dla jednego pracownika wynosiła od 150 zł do 11.000 zł rocznie, przy czym wysokie nagrody i ich duża częstotliwość dotyczyła tych samych 7 osób z Centrali, którym przyznano łącznie 104 tys. zł (45% nagród/premii wypłaconych wszystkim pracownikom MBP w latach 2019-2020).

Przyznanie wielu z tych premii/nagród uzasadniano m.in. zaangażowaniem i wkładem pracy, rzetelnym wykonywaniem obowiązków lub przygotowaniem dokumentacji (tj. za czynności należące do obowiązków pracowników) oraz za zastępstwo nieobecnych. Postanowienia art. 31 ust. 5 uoipdk dopuszczały co prawda możliwość przyznania nagrody pracownikowi Biblioteki za szczególne osiągnięcia w pracy, jednak trudno uznać, aby przywołane powyżej uzasadnienia potwierdzały spełnienie tego warunku.

1.3. Premie za sprzątanie na łączną kwotę **26.050,43 zł**.

W latach 2019 – 2020 na podstawie zarządzenia dyrektora⁹ wydanego bez podania podstawy prawnej przyznano *bibliotekarkom*¹⁰ nieprzewidziany przepisami uoipdk *ekwiwalent pieniężny w formie premii za sprzątanie filii w zastępstwie okresowo nieobecnych sprzątaczek* i wypłacono 146 takich premii na łączną kwotę **26.050,43 zł** (16.118,73 zł w 2019 r. i 9.931,70 w 2020 r.).

Ponadto, z 11 osobami zatrudnionymi na pełnym etacie (w większości na stanowiskach kierowniczych), zawarto dodatkowo drugie umowy na sprzątanie. Wymiar czasu tych osób wynosił więc nawet do 1,5 etatu, co oznacza, że większość z nich po przepracowaniu 8 godzin na kierowniczym stanowisku, codziennie sprzątała filię przez prawie 4 godziny. W ocenie Wydziału AK zakres zadań statutowych Biblioteki nie uzasadnia obciążania pracowników działalności podstawowej codzienną pracą na dwóch różnych stanowiskach łącznie po prawie 12 godzin dziennie. Pracę w ww. wymiarze odnotowano w ewidencji czasu pracy, rejestrując identyczny co do minuty czas codziennej pracy, np. po 11 godz. i 51 min bez przejrzystego rozgraniczenia faktycznych godzin wykonywania każdej z nich.

Powyższe wskazuje na wieloletnią praktykę stosowania sztucznych metod podwyższających wynagrodzenia *bibliotekarkom* na wyższych stanowiskach.

W tym kontekście nie bez znaczenia jest ustalenie w regulaminie wynagradzania szczególnych warunków dla pracowników deklarujących przejście na emeryturę. Na tej podstawie zawierano z nimi umowy na czas określony 15 miesięcy i przyznawano specjalną stawkę wynagrodzenia o dwie kategorie wyższą od maksymalnej możliwej w stosunku do dotychczasowej umowy o pracę. I tak dla *bibliotekarek* na stanowisku „starszego kustosza” ustalono XXI kategorię zaszeregowania (wyższą o 1 kategorię od maksymalnej dla dyrektora i o 4 kategorie dla z-cy dyrektora i gł. księgowego).

⁹ zarządzenie nr 39/2002 dyrektora MBP z 30.12.2002 r. w spr. wypłacania ekwiwalentu pieniężnego w formie premii za sprzątanie filii w zastępstwie okresowo nieobecnych sprzątaczek;

¹⁰ wg terminologii użytej w ww. zarząd. nr 39/2002 a niewystępującej w regulaminie wynagradzania;



W konsekwencji przez 15 m-cy za tę samą pracę jak dotychczasową wypłacano tym osobom zwiększone wynagrodzenie zasadnicze, z odpowiednio wyższym dodatkiem „stażowym” (zwykle 30%), zawyżonymi nagrodami jubileuszowymi oraz odprawami emerytalnymi.

W latach 2019-2020 dyrektor rozwiązał dotychczasowe umowy o pracę i zawarł nowe na 15 m-cy z 11 osobami, w tym z 6 starszymi kustoszami, którym podwyższył wynagrodzenie zasadnicze o ok. 1.600 – 2.000 zł oraz z 5 innymi pracownikami, którym wynagrodzenia podwyższył o 200 zł. Skutek finansowy tych wypłat za okres 15 m-cy tylko dla tych 6 osób szacuje się na co najmniej 270 tys. zł. Podkreślić należy, że w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu finansowego dyrektor informował tylko o podwyżce w wysokości po 200 zł do wynagrodzenia zasadniczego i tylko w 2019 r.

1.4. Dodatki w łącznej kwocie **15.960,00 zł**, w tym:

- 11.760 zł – za posiadanie stopnia naukowego doktora lub doktora habilitowanego, który wypłacono 3 pracownikom (po 210 zł/m-c/etat i 105 zł/0,75 etatu) za sam fakt jego posiadania, chociaż nie był wymagany na ich stanowiskach,
- 4.200 zł – za znajomość języka niemieckiego, który wypłacono kierownikowi filii po 210 zł/m-c z uzasadnieniem, że jest on wykorzystywany w codziennej pracy do promocji miasta partnerskiego Lublina (Tilburga). Z zakresu czynności nie wynika, aby pracownik zobowiązany był do tłumaczenia tekstów lub jego znajomość była niezbędna do wykonywanej pracy. Warunkiem przyznania dodatku wg regulaminu wynagradzania było prawo do dodatku za znajomość języka obcego dla stanowisk, na których niezbędne jest posługiwanie się nim.

Zapisy regulaminu dot. ww. dodatków nie były zgodne z przepisami uoipdk, która nie przewidywała dodatkowych wynagrodzeń dla pracowników bibliotek za posiadanie tytułów naukowych lub za znajomość języków obcych.

- Z kolei, kierownikowi Działu wypłacano ryczałtem od 2007 r. stały dodatek 500 zł miesięcznie za wykonywanie przewozu drogowego obejmującego m.in. bieżące prowadzenie kart drogowych, dbanie o pojazd i utrzymanie go w stałej gotowości technicznej, załadunek i wyładunek przewożonych materiałów. Z zakresu obowiązków kierownika wynikała odpowiedzialność za obsługę oraz prawidłową eksploatację pojazdów, a więc za czynności za które otrzymywał dodatek. Natomiast karty drogowo oraz załadunek i wyładunek powierzono w zakresach czynności dwóm innym pracownikom podległym temu kierownikowi.

Przyznanie dodatku na czas nieokreślony za czynności ustalone zakresem obowiązków było wbrew dyspozycji art. 31 ust. 4 uoipdk, według której pracownik instytucji kultury może otrzymać dodatek specjalny za wykonywanie dodatkowych powierzonych przez pracodawcę zadań na okres wykonywania tych zadań albo za pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

W ocenie Wydziału AK niejednoznaczny podział obowiązków, dodatek za czynności wcześniej przydzielone do wykonania lub wykonywane przez inne osoby to nietransparentne rozwiązania organizacyjne, niezgodne ze standardem kontroli zarządczej¹¹ oznaczonym A3.

W świetle powyższych ustaleń należy wziąć pod uwagę co następuje:

11 zob.: komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF.2009.15.84)



Odnosząc się do stanowiska dyrektora MBP, że regulamin wynagradzania spełniający warunki określone w Kodeksie pracy¹², nie może być oceniany jako niezgodny z przepisami prawa – Wydział AK nie podziela tego poglądu, bowiem przepisy Kp stosuje się tylko w kwestiach nieuregulowanych w uoipdk, a bezspornym jest, że zasady wynagradzania zostały uregulowane w przedmiotowej ustawie.

Zgodnie z opinią Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych¹³ wydaną po przeprowadzonych kontrolach w samorządowych instytucjach kultury to przepisy ustawy, a nie wewnętrznego regulaminu określają zasady wynagradzania. Nie można stosować dowolności w zasadach wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury, dla których wynagrodzenie określają przepisy powszechnie obowiązujące wynikające z uoipdk. Regulamin wynagradzania nie może nabrać rangi aktu „określającego zasady”, a jest jedynie doprecyzowaniem zasad powszechnie obowiązujących.

Również Najwyższa Izba Kontroli zajęła stanowisko w sprawie zasad wynagradzania pracowników instytucji kultury ustalonych w sposób niezgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa¹⁴ podnosząc, że jest to działanie niegospodarne z punktu widzenia zasady dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z uzyskaniem najlepszych efektów z danych nakładów (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych¹⁵, dalej „ufp”).

2. Niegospodarne i niecelowe – wbrew art. 44 ust. 3 ust. 1 ufp – wydatki w latach 2019 -2020 na kwotę **98.122,40 z tyt. ekwiwalentu za odzież roboczą i pranie odzieży:**

W regulaminie przydziału środków ochrony indywidualnej¹⁶ założono, że na wszystkich stanowiskach pracy będzie używana własna ww. odzież i obuwie robocze, za której używanie i pranie MBP wypłaca ekwiwalent pieniężny. Ustalono limity używania odzieży i obuwia roboczego oraz „zakres wyposażenia” w te środki dla każdego pracownika (wg poszczególnych stanowisk pracy), w tym dla:

- bibliotekarzy i pracowników biblioteki (fartuchy robocze, fartuchy ochronne i rękawice ochronne),
- sprzątaczek (m.in. chustki lub czapki, fartuchy robocze, trzewiki profilaktyczne, kamizelki ciepłochronne i kalosze gumowe),
- „informatyka-konserwatora urządzeń i sieci” (czapka drelichowa, ubranie drelichowe, trzewiki skórzano-gumowe, kurtka ciepłochronna, rękawice robocze i okulary ochronne).

W praktyce wszyscy (oprócz dyrektora) bez względu na rodzaj wykonywanej pracy, otrzymywali ekwiwalent pieniężny za używanie i pranie własnej odzieży ochronnej, który wypłacano raz do roku. Składał się on z dwóch pozycji: za odzież i za pranie, przy czym ekwiwalent za pranie był w większości przypadków 3-4 krotnie wyższy niż za odzież. Przykładowo, w 2019 r. gł. księgowi i z-ca dyrektora otrzymali po 210 zł (za odzież po 50 zł a za jej pranie po 160 zł), zaś najwyższa kwota wypłaconego łącznego ekwiwalentu to ponad 800 zł/rok.

Kontrolujący nie stwierdzili, aby podczas kontroli którykolwiek z pracowników Biblioteki używał odzieży ochronnej w pracy. Przyznanie ekwiwalentu pracownikom biurowym dyrektor uzasadnił następująco:

12 ustawa z dnia 26.06.1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U.2020.1320 ze zm.), dalej „Kp”;

13 <https://rio.gov.pl/download/attachment/64/wyniki-kontroli-gospodarki-finansowej-instytucji-kultury.pdf>

14 <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24446,vp,27190.pdf>

15 ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U.2021.305 ze zm.);

16 wprowadzonym zarządzeniem dyrektora MBP nr 18/2017 z 8.06.2017 r.;



- głównej księgowej m.in. brakiem zorganizowanego archiwum (prowadzeniem dokumentacji archiwalnej każdy na swoim stanowisku) i przeprowadzaniem inwentaryzacji majątku biblioteki,
- zastępca dyrektora dokonywaniem okresowego przeglądu i segregacji książek, które są często zakurzone, zniszczone, powodując zabrudzenie odzieży własnej i mogą stanowić również zagrożenie biologiczne.

3. Niewykorzystana kwota dotacji

W sprawozdaniach z wykonania planu finansowego za 2019 i 2020 r. wykazano stan środków pieniężnych na początek 2019 r. – 650.168,32 zł, na koniec 2019 r. – 506.098,46 zł, zaś na koniec 2020 r. – 484.841,80 zł. Dane te, nawet po pomniejszeniu o kwoty zobowiązań krótkoterminowych do realizacji w następnym roku (na koniec 2018 r. – 304.730,02 zł, na koniec 2019 r. – 162.459,99 zł, a na koniec 2020 r. – 159.544,09 zł) wskazują na niewykorzystanie kwoty dotacji podmiotowej udzielonej z budżetu miasta na dany rok na działalność MBP.

Stosownie do postanowień art. 251 ust. 4 ufp wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona (chodzi tu o zasadę kasową, tj. wydatki a nie koszty), a zgodnie z art. 251 ust. 1 tej ustawy, dotacje udzielone z budżetu jst w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki – do 31 stycznia następnego roku.

4. Płatności za faktury

Stosowany w MBP schemat akceptacji przelewów bankowych nie spełnia wymogów standardów kontroli zarządczej (C.14: wg którego powinny istnieć mechanizmy kontroli zapewniające weryfikację i autoryzację operacji finansowych przez kierownika jednostki). Dyrektor nie zapewnił sobie pełnej kontroli nad realizacją przelewów, gdyż ustalił jednoosobowy schemat akceptacji, a do osób upoważnionych należała m.in. główna księgowa i stwierdzono przypadek zaakceptowanego i dokonanego przez nią przelewu wynagrodzeń dla pracowników na kwotę ponad 430 tys. zł.

Ponadto stwierdzono, że w księgach rachunkowych MBP ujęto zapłatę za fakturę 2 dni przed dokonaniem płatności, co świadczy, że zapis ten, wbrew art. 24 ust. 2 *ustawy o rachunkowości*¹⁷, był niezgodny ze stanem faktycznym i saldem na rachunku bankowym oraz polityką rachunkowości MBP.

II. Udzielanie zamówień publicznych

W 2020 r. zamówień publicznych tzw. podprogowych z reguły udzielano przy zachowaniu zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, stosując postanowienia wewnętrznego regulaminu¹⁸, który zobowiązywał do przeprowadzania rozeznania rynku dla zakupów danego rodzaju powyżej 12.000 zł netto, ale stosowano je nawet do niższych kwot (zwłaszcza dot. zakupu sprzętu komputerowego).

Na podstawie 12 sprawdzonych wydatków powyżej 12.000 zł stwierdzono jednak, że trzech zamówień udzielono bez zastosowania regulaminowej procedury, tj. na:

- a) usługi udostępniania publikacji elektronicznych (105.428,58 zł), w 2019 r. udzielono tożsamego zamówienia (70.285,72 zł) z zastosowaniem procedury jednak bez wniosku o wyrażenie zgody (wymóg § 4 ust. 3 regulaminu),
- b) zakup mat. plastycznych (13.992,47 zł) na zajęcia w ferie zimowe,

¹⁷ ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U.2021, poz. 217), zw. dalej „uor”,
¹⁸ tj. w „Regulaminie udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości w złotych kwoty 30 000 euro” wprowadzonym zarządzeniem dyrektora nr 18 z dnia 24.09.2014 r.;



- c) obsługę serwisową systemu bibliotecznego Prolib – co dyrektor wyjaśnił jednym możliwym wykonawcą, przy czym regulamin także w takich przypadkach wymagał dokumentowania rozeznania rynku¹⁹.

Ponadto notatki z dwóch udzielonych zamówień sporządzono pomijając istotne informacje, wymagane postanowieniami regulaminu (formularz w załączniku nr 1 do regulaminu), tj: nie wskazano osoby ustalającej szacowaną wartość zamówienia, przeliczenia na euro, daty dokonania tych czynności.

III. Inwentaryzacja aktywów i pasywów

Inwentaryzację aktywów i pasywów przeprowadzano niezgodnie przepisami uor i nie objęto nią wszystkich składników majątku. I tak:

1. W centrali Biblioteki i w 12 jej filiach okres jaki upłynął między ostatnią inwentaryzacją drogą spisu z natury środków trwałych, a poprzednią (liczony od ich konkretnych dat) był dłuższy niż 4 lata (od kilkunastu dni nawet do kilku miesięcy). Oznacza to, że nie zachowano ustawowej częstotliwości spisu z natury, tj. raz w ciągu 4 lat (art. 26 ust. 3 pkt 3 uor).

Wydział AK nie podziela stanowiska MBP (popartego opinią komercyjnego Biura Audytorskiego z Krakowa, którego interpretacja nie może być wiążąca dla organizatora MBP w Lublinie), że spis z natury przeprowadza się w formie n+4 w dowolnym dniu roku, a przez rok rozumie się rok obrotowy. Jest to bowiem niezgodne z ww. przepisem uor, a także nielogiczne, bowiem gdyby przyjąć tę interpretację, to oznaczałoby to że spis z natury można przeprowadzić po upływie 4 lat od daty ostatniej inwentaryzacji (w trakcie trwania piątego roku).

2. Nie sporządzano sprawozdania z przebiegu spisu z natury chociaż wymóg ten wynikał z § 13 ust. 3 instrukcji inwentaryzacyjnej.
3. W ogóle nie inwentaryzowano drogą spisu z natury paliwa kupowanego do dwóch samochodów, również biletów MPK i znaczków, których kupowano w ilości 2 – 4 tys. sztuk rocznie (w 2020 r. – mniej). Wg art. 26 ust. 1 pkt 1 uor rzeczowe składniki aktywów obrotowych²⁰ winny być inwentaryzowane drogą spisu z natury na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Paliwo (podobnie jak bilety i znaczki) było odpisywane w koszty na dzień zakupu, co zobowiązywało do korekty kosztów o wartość stanu paliwa na koniec roku zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 uor.
4. Nie przeprowadzono – według art. 26 ust. 1 pkt 2 uor – inwentaryzacji drogą potwierdzenia z kontrahentami stanu należności MBP na 31.12.2020 r. (9.652,28 zł²¹), które zinwentaryzowano niewłaściwą metodą (weryfikacją sald).

Ponadto ww. należności nie były wykazane jako należności w zestawieniu obrotów i sald na dzień 31.12.2020 r., ponieważ konto 209, na którym były one zaksięgowane główna księgową wykazała tzw. „per saldem” wynikającym ze skompensowania zobowiązań i należności ujętych na tym koncie (to samo dotyczyło konta 201). Wykazanie rozrachunków z kontrahentami „per saldem” było niezgodne z art. 7 ust. 3 uor stanowiącym, że wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów ustala się oddzielnie i że nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów.

¹⁹ przeciwnie, w § 6 ust. 1 zapisano, że rozeznanie cenowe przeprowadza się z co najmniej dwoma wykonawcami, jednakże cyt.: „w przypadku stwierdzenia, że na rynku występuje tylko jeden wykonawca – z jednym. Z rozeznania cenowego sporządza się notatkę służbową [...]”;

²⁰ w tym paliwo jako materiał nabyty w celu zużycia na potrzeby jednostki – art. 3 ust. 1 pkt 19 uor;

²¹ od UM Lublin: 3.403,49 zł i 79,00 zł oraz od SM Czechów – 6.169,79 zł



Przyczyną wykazania rozrachunków z kontrahentami „per saldem” było nieprowadzenie przez główną księgową kont analitycznych do konta 209 (oraz do konta 201), co z kolei naruszało dyspozycję art. 17 ust. 1 pkt 2 uor zobowiązującą do prowadzenia ksiąg pomocniczych dla rozrachunków z kontrahentami w związku z art. 16 ust. 1 tej ustawy.

5. W „Protokole weryfikacji sald...” (bez daty) główna księgową wykazała salda kont ustalone już drogą weryfikacji (bez porównania sald przed i po weryfikacji), w tym salda kont, które zinwentaryzowano innymi metodami²². Było to wbrew § 4 ust. 6 instrukcji inwentaryzacyjnej, wg której, że w drodze weryfikacji sald inwentaryzuje się aktywa i pasywa podlegające inwentaryzacji drogą spisu z natury lub uzgodnienia sald wtedy, gdy ich inwentaryzacja tymi drogami nie była możliwa. I odwrotnie, w protokole weryfikacji nie uwzględniono k-ta 860 „Wynik finansowy”.

Zauważyć należy, że w żadnym ze sprawdzonych protokołów²³ sporządzonych na zakończenie 33 inwentaryzacji środków trwałych przeprowadzonych w Centrali Biblioteki i 21 Filiach w latach 2015-2020 nie stwierdzono różnic inwentaryzacyjnych. Żadnych różnic nie stwierdzono również w toku spisu z natury środków pieniężnych w 2019 i 2020 r. ani w toku inwentaryzacji przeprowadzonych innymi metodami w 2020 r., tj. drogą potwierdzenia sald i drogą weryfikacji sald. Tak idealna zgodność stanu faktycznego z ewidencyjnym we wszystkich 21 Filiach i Centrali jest statystycznie mało prawdopodobna biorąc również pod uwagę liczne składniki majątku o łącznej wartości ponad 7 mln zł.

Odnosząc się do treści Instrukcji inwentaryzacyjnej²⁴ stwierdzono, że:

1. Wbrew dyspozycji wynikającej z art. 26 ust. 1 pkt 1 i art. 27 ust. 1 uor nie ustalono sposobu udokumentowania nw. czynności:
 - a) przeprowadzenia inwentaryzacji drogą tzw. weryfikacji sald, powiązania jej wyników z danymi ksiąg rachunkowych i wyjaśnienia oraz rozliczenia ewentualnych różnic inwentaryzacyjnych,
 - b) porównania wyników inwentaryzacji z danymi ksiąg rachunkowych w toku inwentaryzacji drogą spisu z natury²⁵.
2. Do aktywów pieniężnych inwentaryzowanych drogą spisu z natury zaliczono czeki (§ 4 ust. 4c instrukcji), które w Bibliotece są drukami ścisłego zarachowania²⁶ (a te z kolei przypisano do rzeczowych składników aktywów obrotowych – § 4 ust. 4b).
3. Przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej zobowiązano do przygotowania dokumentacji inwentaryzacyjnej, a zwłaszcza dokumentów takich jak m.in. oświadczenia (§ 13 ust. 3) bez doprecyzowania ich przedmiotu.

Główna przyczyna nieprawidłowości stwierdzonych przez Wydział AK wynika z faktu, że Dyrektor od wielu lat, pomimo zaleceń nie doprowadził do zmiany przepisów regulaminu wynagradzania i nie dostosował go do wymogów uoipdk.

22 w 2020 r.: konto 101 zinwentaryzowano drogą spisu z natury, konta 011 i 013 w 13 Filiach zinwentaryzowano drogą spisu z natury, konta 131, 132 i 135 zinwentaryzowano drogą potwierdzenia sald z bankiem, należności z kont 209 i 225–09 dot. osób prowadzących księgi rachun. i wykazano je w „Protokole potwierdzenia sald Należności i zobowiązania na 31.12.2020 r.”;

23 dot. 13 inwentaryzacji przeprowadzonych w 2020 r., 9 w latach 2018-2019 i 11 w latach 2015-2016;

24 wprowadzona zarządzeniem dyrektora nr 37/2018 z dnia 21.12.2018 r.;

25 w praktyce porównania stanu spisanych składników majątku z ich stanem księgowym dokonywano na wydruku „Rozliczenie spisu z natury” (odrębnym dla tzw. wyposażenia i środków trwałych);

26 wg pkt 1 „Instrukcji kontroli druków ścisłego zarachowania...” wprowadzonej zarządzeniem dyrektora nr 6/2018 z 21 grudnia 2018 r.;



W MBP nadal stosuje się regulacje wewnętrzne w tym zakresie przedkładając je nad akty wyższej rangi, tj. powszechnie obowiązujące przepisy ustawowe. Niewątpliwie jest to niezgodne z ogólną zasadą, że organy publiczne działają wyłącznie w granicach prawa, przy czym system prawa polskiego jest ściśle zhierarchizowany (dozwolone jest tylko to, co dopuszczają przepisy prawa powszechnie obowiązującego).

Następstwem stosowania w MBP regulaminu wynagradzania niezgodnego z uoipdk było dysponowanie środkami publicznymi z naruszeniem szczególnych zasad dokonywania wydatków w sektorze finansów publicznych, co doprowadziło do zawyżania kwoty dotacji podmiotowej dla MBP. Koszty wynagrodzeń niepomierne i stale wzrastały, nawet w 2020 r., w okresie znacznych ograniczeń w działalności bibliotek spowodowanych pandemią oraz w sytuacji zalecenia wydanego przez Prezydenta Miasta Lublin dot. radykalnych oszczędności w wydatkach Urzędu i wszystkich miejskich jednostek finansowanych z budżetu miasta.

W związku z powyższym polecam:

1. W regulaminie wynagradzania MBP bezwzględnie
 - a) dostosować stawki do wysokości określonych w uoipdk w zakresie:
 - nagród jubileuszowych,
 - odpraw emerytalnych,
 - dodatków za wieloletnią pracę,
 - b) wykreślić nieprzewidziane w uoipdk zapisy umożliwiające przyznawanie:
 - nagród rocznych oraz premii,
 - dodatków za znajomość języków obcych,
 - dodatków za posiadanie tytułu doktora,
 - osobom deklarującym przejście na emeryturę specjalnych maksymalnych stawek wynagrodzenia za tę samą pracę jak dotychczasowa.
2. Zmienić schemat akceptacji osób upoważnionych w banku do dokonywania przelewów z jednoosobowego na dwuosobowy, w sposób zapewniający ich akceptację przez dyrektora (lub zastępcę)
3. Zweryfikować zasadność:
 - a) obciążania *bibliotekarek* dodatkowymi obowiązkami sprzątnięcia wykraczającymi poza zakres ich podstawowych zadań i poza ich normatywny czas pracy, a w razie konieczności zastosowania takich doraźnych rozwiązań ustalić mechanizm zapewniający rzetelne dokumentowanie faktycznego czasu pracy,
 - b) przyznawania odzieży roboczej wszystkim pracownikom MBP, dostosowując je do rzeczywistego zagrożenia na stanowisku pracy, zaś ekwiwalent pieniężny za używanie i pranie odzieży wypłacać wyłącznie osobom faktycznie używającym odzież roboczą,
 - c) przyznania na czas nieokreślony kierownikowi działu dodatku za wykonywanie przewozu drogowego bez przejrzystego podziału czynności w tym zakresie pomiędzy kierownika i podległych mu pracowników.
4. Przeprowadzać inwentaryzację:
 - a) środków trwałych – drogą spisu z natury w terminie nieprzekraczającym 4 lat,
 - b) rzeczowych składników aktywów obrotowych odpisywanych w koszty w dniu zakupu – drogą spisu z natury na koniec każdego roku obrotowego i korygować koszty o wartość ich stanu na 31 grudnia,



- c) należności – drogą potwierdzenia sald wg stanu na 31 grudnia (w przypadku wcześniejszego rozpoczęcia inwentaryzacji uwzględnić zmniejszenia i zwiększenia należności między dniem potwierdzenia salda a 31 grudnia) i dokumentować jej przeprowadzenie, wyniki i zakończenie do 15 stycznia następnego roku (należności powstałe po tym terminie inwentaryzować drogą weryfikacji sald),
 - d) drogą weryfikacji sald – tylko aktywów i pasywów, których nie objęto inwentaryzacją innymi metodami.
5. Dokumentować porównanie stanu aktywów i pasywów ustalone w inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald i drogą weryfikacji sald ze stanem wykazanym w księgach rachunkowych oraz wyjaśnienie ew. różnic inwentaryzacyjnych.
 6. W instrukcji inwentaryzacyjnej:
 - a) wskazać sposób dokumentowania czynności faktycznie wykonywanych, tj.:
 - przeprowadzenia inwentaryzacji drogą weryfikacji sald,
 - wyników spisu z natury z danymi ksiąg rachunkowych;
 - b) wyeliminować postanowienia dotyczące:
 - zaliczenia czeków do aktywów pieniężnych,
 - zobowiązujące przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej do odbioru sprawozdań niesporządzanych przez zespoły spisowe,
 7. W zestawieniach obrotów i sald nie wykazywać rozrachunków z kontrahentami tzw. „per saldem”, ale faktyczny stan należności i zobowiązań.
 8. Prowadzić ewidencję analityczną do rozrachunków z kontrahentami (w szczególności do kont 201 i 209) zawierającą zapisy będące uszczegółowieniem zapisów kont księgi głównej.
 9. Zapewnić przestrzeganie przez pracowników ustalonego wewnątrz w MBP regulaminu zamówień podprogowych i dokumentować wybór wykonawcy ściśle z ustaloną procedurą.
 10. Operacje zapłaty ujmować w księgach rachunkowych wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych nie dopuszczając do księgowania wydatków przed dokonaniem płatności.
 11. Dotację niewykorzystaną przez zapłatę do końca roku budżetowego zwracać do budżetu miasta w terminie do 31 stycznia następnego roku.

Proszę w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego złożyć sprawozdanie z realizacji powyższych zaleceń – według wzoru określonego w załączniku nr 4 do wymienionej na wstępie procedury przeprowadzania kontroli²⁷. Jednocześnie proszę o przekazanie do Wydziału AK udokumentowanej informacji o kwotach dotacji niewykorzystanych kasowo na koniec 2018, 2019 i 2020 r.

**z up. Prezydenta Miasta Lublin
Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli**

mgr inż. Anna Morow

*(dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym)*

Do wiadomości: Wydział Kultury, Wydział Budżetu i Księgowości.

²⁷ <https://bip.lublin.eu/prawo/zarzadzania-prezydenta/2010/aktualne/zarzadzanie-nr-6802010-prezydenta-miasta-lublin-z-dnia-28-wrzesnia-2010-r-w-sprawie-wprowadzenia-procedury-przeprowadzania-kontroli-przez-wydzial-audytu-i-kontroli,59,23053,2.html>.