



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.017.06.2020

Dorota Górniak

Dyrektor

Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Ochota

m.st. Warszawy

ul. Grójecka 77, 02-094 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/085 Gospodarka finansowa instytucji kultury dla których organizatorem jest Miasto Stołeczne
Warszawa w latach 2018-2020 (I półrocze)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biblioteka Publiczna w Dzielnicy Ochota m.st. Warszawy ¹ , ul. Grójecka 77, 02-094 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Górniak, Dyrektor Biblioteki, od 13 sierpnia 2008 r. (akta kontroli tom I str. 13)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przestrzeganie zasad gospodarki finansowej instytucji kultury wynikających z przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej². 2. Wykorzystanie i rozliczenie dotacji przekazywanych przez organizatora. 3. Przestrzeganie przepisów ustaw: z dnia 27 sierpnia 2007 r. o finansach publicznych³, z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ i z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵.
Okres objęty kontrolą	2018-2020 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli jest to niezbędne do realizacji celu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Marta Pietruszewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LWA/149/2020 z 16 września 2020 r. oraz nr LWA/190/2020 z 20 listopada 2020 r. (akta kontroli tom I str. 1-4)

¹ Dalej: Biblioteka

² Dz. U. z 2020 r. poz. 194, dalej: ustawa o działalności kulturalnej.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., obowiązująca do 31 grudnia 2020 r., dalej: ustawa Pzp.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 (I półrocze) Biblioteka prowadziła gospodarkę finansową w oparciu o przepisy prawa określające zasady funkcjonowania instytucji kultury oraz jednostek sektora finansów publicznych. Zakres działalności Biblioteki był zgodny ze Statutem tej Instytucji. Dotacje podmiotowe i celowe otrzymane z m.st. Warszawy wykorzystano i rozliczono zgodnie z zasadami postępowania określonymi przez ww. organizatora. W ewidencji księgowej utworzono fundusz instytucji kultury oraz fundusz rezerwowy. Terminowo regulowano zobowiązania oraz sporządzano sprawozdania (m.in. finansowe, z wykonania planu finansowego oraz o stanie należności i zobowiązań). Jednak nie wszystkie wynikające z ww. przepisów prawa reguły postępowania były przestrzegane. Stwierdzone nieprawidłowości w działalności Biblioteki, dotyczyły:

- nieustalenia przez Dyrektora planu finansowego na 2018 r. i 2019 r., co stanowiło naruszenie art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej;
- obsadzenia stanowiska zastępcy dyrektora w trybie niezgodnym z określonym w Statucie Biblioteki oraz braku weryfikacji formy jego obsadzenia;
- przyznawania premii dla Zastępcy Dyrektora i Głównej Księgowej z naruszeniem przepisów art. 5 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁸ w powiązaniu z treścią art. 77² § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy⁹, w zw. z art. 241²⁶ § 2 tej ustawy;
- udostępniania innemu podmiotowi do korzystania części jednego z wynajmowanych lokali bez zwrócenia się o zgodę do właściciela tego lokalu;
- zamieszczania w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych niezetelnych danych dotyczących kosztów poniesionych z tytułu wynagrodzeń bezosobowych;
- nieujmowania w ewidencji księgowej należności z tytułu naliczonych opłat za przetrzymywanie wypożyczonych zbiorów, co było niezgodne z zasadami prowadzenia ewidencji księgowej określonymi w art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- niezaktualizowania zakresu czynności i obowiązków pracownika Biblioteki, zajmującego się wysyłaniem monitów w sprawie zwrotu zbiorów, naliczaniem opłat za przetrzymywane zbiory biblioteczne oraz przygotowaniem listy dłużników dla podmiotu zajmującego się prowadzeniem windykacji.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 2136.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm., dalej także Kodeks pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przestrzeganie zasad gospodarki finansowej wynikających z przepisów ustawy o działalności kulturalnej

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie ze Statutem Biblioteki¹¹ celem jej działania było rozwijanie i zaspokajanie potrzeb czytelnich mieszkańców oraz upowszechnianie wiedzy i rozwoju kultury. Do jej zadań należało m.in.: gromadzenie, opracowywanie i przechowywanie materiałów bibliotecznych; wypożyczanie zbiorów bibliotecznych do domu i udostępnianie ich na miejscu; prowadzenie działalności informacyjno-bibliograficznej; popularyzacja książek i czytelnictwa. Wskazano, że w miarę istniejących potrzeb Biblioteka prowadzi wypożyczalnię, czytelnie, filie biblioteczne i punkty biblioteczne. Źródłami finansowania działalności Biblioteki miały być środki z budżetu m.st. Warszawy w formie dotacji, dochody własne oraz wpłaty od osób fizycznych i prawnych. Biblioteka mogła prowadzić – na zasadach określonych odrębnymi przepisami – działalność gospodarczą (bez wskazania, jaka konkretnie to mogła być działalność), z której dochód służył realizacji zadań statutowych. Podano również, że podstawę gospodarki finansowej Biblioteki stanowi plan działalności zatwierdzony przez Dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.

Statut Biblioteki nie został zaktualizowany pomimo zmiany w 2011 r. przepisów ustawy o działalności kulturalnej¹², w wyniku której w art. 27 ust. 3 tej ustawy, jako podstawę gospodarki finansowej instytucji kultury wskazano plany finansowe, w miejsce planów działalności.

(akta kontroli tom I str. 11-17)

Dyrektor wyjaśniła, że Biblioteka prowadziła od 2013 r. korespondencję z Urzędem Dzielnicy Ochota w sprawie nadania nowego statutu, a ostatnią informację w tej sprawie otrzymała 19 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli tom III str. 273, 276, 305)

Burmistrz Dzielnicy Ochota w wyjaśnieniach dla kontrolera NIK wskazała m.in., że zmiany kadrowe w Wydziale Kultury dla Dzielnicy Ochota w 2019 r. nie pozwoliły na podjęcie dalszych działań związanych z aktualizacją statutu Biblioteki. Natomiast w 2020 r. Wydział Kultury pracował ze względu na pandemię przez dłuższy czas w formie zdalnej, co bardzo utrudniało pracę związaną z procedowaniem statutu, która wymagała dostępu do wielu dokumentów w formie papierowej.

(akta kontroli tom III str. 416-417, tom IV str. 74-75)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym z 2008 r.¹³ w skład Biblioteki wchodziły: cztery działy (Automatyzacji, Gromadzenia i Opracowywania Zbiorów, Finansowo-Księgowy i Administracyjno-Kadrowy); trzy oddziały (XI Czytelnia Naukowa, Wypożyczalnia Książek Naukowych i Warszawska Galeria Eklisbrisu) oraz 11 filii.

(akta kontroli tom I str. 19-32)

Biblioteka realizowała w okresie objętym kontrolą swoje zadania statutowe dotyczące gromadzenia i przechowywania materiałów bibliotecznych, ich

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Stanowiącym załącznik do uchwały Rady m. st. Warszawy Nr XXXII/714/2004 z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie zmian nazw i nadania statutów bibliotekom publicznym m.st. Warszawy.

¹² Na podstawie ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 207, poz. 1230).

¹³ Wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Nr 9/2008 z dnia 28 sierpnia 2008 r.

wypożyczania i udostępniania na miejscu. Zgodnie ze sprawozdaniami z działalności Biblioteki, wielkość posiadanych przez tę instytucję zbiorów bibliotecznych kształtowała się następująco wg stanu na koniec danego roku/półroczna: 2018 r. – 353,7 tys. pozycji, w tym 320,5 tys. książek i 33,2 tys. pozycji tzw. zbiorów specjalnych¹⁴; 2019 r. – 349,1 tys. pozycji, w tym 313,6 tys. książek i 35,5 tys. pozycji zbiorów specjalnych; 2020 r. I półrocze – 346,2 tys. pozycji, w tym 310,3 tys. książek i 35,9 tys. pozycji zbiorów specjalnych. Liczba książek zakupionych przez Bibliotekę w okresie objętym kontrolą wynosiła odpowiednio: 2018 r. – 6,1 tys., 2019 r. – 7,8 tys.; 2020 r. I półrocze – 1,7 tys. Liczba książek wypożyczonych kształtowała się odpowiednio: 362,0 tys.; 364,4 tys.; 132,5 tys., natomiast udostępnionych na miejscu: 9,5 tys.; 11,7 tys.; 2,0 tys.

Biblioteka realizowała również w tym okresie zadania statutowe dotyczące prowadzenia działalności informacyjno-bibliograficznej oraz popularyzacji książek i czytelnictwa. Działania podejmowane w tym zakresie obejmowały m.in. organizację: tematycznych lekcji bibliotecznych; spotkań autorskich, czytań dla dzieci, prelekcji i spotkań dyskusyjnego klubu książki, kursów komputerowych. W okresie objętym kontrolą, łączna liczba zorganizowanych ww. przedsięwzięć wynosiła: 2018 r. – 636, 2019 r. – 742; 2020 r. I półrocze 2020 r. – 136.

(akta kontroli tom I str. 43, 59, 141, 143, 247-249)

1.2. W latach 2018-2019 Biblioteka uzyskała dodatni wynik finansowy (zysk netto) odpowiednio: 71,2 tys. zł; 19,2 tys. zł, podczas gdy przed okresem objętym kontrolą, tj. w 2017 r. uzyskała ujemny wynik finansowy (stratę netto) w kwocie 31,2 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 250)

Przychody Biblioteki w ww. okresie kształtowały się następująco: 2018 r. – 7 066,9 tys. zł (wzrost o 21,8% w stosunku do 2017 r. – 5 800,6 tys. zł); 2019 r. – 6 770,1 tys. zł (spadek o 4,2% w relacji do 2018 r.). Głównym źródłem przychodów były dotacje podmiotowe od organizatora (6 755,2 tys. zł w 2018 r. i 6 489,7 tys. zł w 2019 r.), które stanowiły odpowiednio 95,6% i 95,9% przychodów ogółem. Przychody z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa (27,0 tys. zł w 2018 r. i 34,0 tys. zł w 2019 r.), stanowiły odpowiednio 0,4% i 0,5% przychodów ogółem. Przychody własne (114,5 tys. zł w 2018 r. oraz 114,3 tys. zł w 2019 r.) stanowiły odpowiednio 1,6% i 1,7% przychodów ogółem.

Wysokość kosztów działalności Biblioteki kształtowała się następująco: w 2018 r. – 6 995,6 tys. zł (wzrost o 20,0% w stosunku do 2017 r. – 5 831,9 tys. zł); w 2019 r. – 6 750,9 tys. zł w (spadek o 3,5% w relacji do 2018 r.). Głównymi składnikami kosztów były koszty wynagrodzeń osobowych, bezosobowych i honorariów oraz pochodnych od wynagrodzeń (5 287,3 tys. zł w 2018 r. oraz 5 285,9 tys. zł w 2019 r.), które stanowiły odpowiednio 75,6% i 78,3% kosztów ogółem oraz koszty zakupu towarów i usług (1 545,6 tys. zł w 2018 r. oraz 1 334,4 tys. zł w 2019 r.), które stanowiły odpowiednio 22,1% i 19,8% kosztów ogółem.

(akta kontroli tom I str. 250)

W latach 2018-2019 ogólna wartość aktywów i pasywów Biblioteki kształtowała się na zbliżonym poziomie i wynosiła wg stanu na koniec roku: 2017 r. – 1 609,5 tys. zł; 2018 r. – 1 636,0 tys. zł; 2019 r. – 1 619,6 tys. zł. Wysokość należności Biblioteki w badanym okresie stopniowo rosła: z 3,7 tys. zł na koniec 2017 r. do 5,6 tys. zł na koniec 2018 r. i 7,0 tys. zł na koniec 2019 r. Ich udział w aktywach w tym okresie stopniowo się zwiększał: z 0,2% na koniec 2017 r. do 0,3% na koniec 2018 r., a następnie do 0,4% na koniec 2019 r. Wysokość zobowiązań również stopniowo rosła w badanym okresie: z 56,5 tys. zł na koniec 2017 r. do 60,0 tys. zł na koniec 2018 r., a następnie do 87,5 tys. zł na koniec 2019 r. Udział zobowiązań

¹⁴ Tj. np. audiobooki, e-booki, filmy, gry planszowe.

w pasywach zwiększył się: z 3,5% na koniec 2017 r. do 3,7% na koniec 2018 r., a następnie do 5,4% na koniec 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 252)

Wielkość zatrudnienia w Bibliotece w etatach (tj. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w latach 2018-2019 kształtowała się następująco:

- 75,57 etatów w 2018 r., z czego pracownicy zajmujący się bezpośrednio realizacją zadań statutowych – 55,50 etatu, pozostali pracownicy obsługi i administracji – 20,07 etatu;
- 77,07 etatów w 2019 r., z czego pracownicy zajmujący się bezpośrednio realizacją zadań statutowych – 57,00 etatów, pozostali pracownicy obsługi i administracji – 20,07 etatu.

(akta kontroli tom I str. 250)

1.3. Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, podstawę gospodarki finansowej Biblioteki stanowi plan finansowy ustalony przez Dyrektora tej Instytucji.

Dyrektor Biblioteki nie ustaliła planów finansowych na 2018 r. i 2019 r. Podpisała jedynie projekty planów finansowych na te lata, które zostały przekazane do Urzędu Dzielnicy Ochota, w terminie wskazanym przez Urząd, na potrzeby prowadzonych prac nad projektem budżetu m.st. Warszawy.

Pierwszym planem finansowym formalnie ustalonym przez Dyrektora Biblioteki w okresie objętym kontrolą, był plan finansowy na 2020 r., zatwierdzony zarządzeniem Nr 02/2020 z dnia 7 stycznia 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 263, 265, 314-316, 322-329, 353-361, 383-391)

Główna Księgowa wyjaśniła, że w 2018 r. i 2019 r. przedstawiła Dyrektor Biblioteki do zatwierdzenia podpisane przez siebie plany finansowe. W 2018 r. razem z planem finansowym przekazała również projekt zarządzenia w sprawie wprowadzenia ww. planu. Wskazała ponadto, że popełnione przez nią zaniechanie w tej sprawie polegało na nieinterweniowaniu u Dyrektora Biblioteki w sprawie zatwierdzenia tych planów.

(akta kontroli tom I str. 263, 265, 326-329, 360-361)

Dyrektor Biblioteki wyjaśniła, że niezatwierdzenie przez nią planów finansowych na 2018 r. 2019 r. było wynikiem niedopatrzenia.

(akta kontroli tom III str. 271-272, 274-275)

W okresie objętym kontrolą Urząd Dzielnicy Ochota zwracał się do Biblioteki o przekazanie projektów planów finansowych na dany rok, nie wymagał natomiast przedkładania przez tę Instytucję zatwierdzonej, ostatecznej wersji planu finansowego na dany rok.

Burmistrz Dzielnicy Ochota wyjaśniła, że nie wymagano przedstawiania przez Bibliotekę planów finansowych, ponieważ nie było to niezbędne do sporządzenia przez Urząd Dzielnicy planu finansowego Dzielnicy na dany rok.

(akta kontroli tom IV str. 252, 258)

Pomimo nieustalenia przez Dyrektora planów finansowych na 2018 r. i 2019 r. Biblioteka przekazywała do Urzędu Dzielnicy Ochota, w terminach określonych przez ww. Urząd, informacje o przebiegu wykonania tych planów w I półroczu 2018 r. i 2019 r. oraz sprawozdania z ich wykonania w 2018 r. i 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 331-332, 337, 343-344, 349, 364-369, 372-374, 378)

Główna Księgowa wyjaśniła, że sprawozdania z wykonania planów finansowych, w latach 2018-2019 sporządzane były przez nią na podstawie analitycznych roboczych planów finansowych, które były co miesiąc aktualizowane na podstawie zestawień obrotów i sald. Aktualizacji planów finansowych dokonywała bezpośrednio na pierwotnym planie finansowym, prowadzonym w pliku Excel.

Ze względu na brak zatwierdzonego pierwotnego planu finansowego, nie przedstawiała aktualizacji planów finansowych do zatwierdzenia Dyrektor Biblioteki.

(akta kontroli tom I str. 264, 266, 270, 272)

Ustalono, że podane w informacji z przebiegu wykonania przez Bibliotekę planu finansowego za I półrocze 2020 r. przekazanej przez tę Instytucję do Urzędu Dzielnicy Ochota przy piśmie z dnia 21 lipca 2020 r. dane dotyczące wielkości planowanych przychodów i kosztów były niezgodne z danymi zamieszczonymi w obowiązującym w tym czasie planie finansowym Biblioteki na 2020 r., zatwierdzonym przez Dyrektora w dniu 7 stycznia 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 390-391, 400, 409-411)

Główna Księgowa wyjaśniła, że informację z przebiegu wykonania planu finansowego na I półrocze 2020 r. sporządziła na podstawie prowadzonego przez nią roboczego analitycznego planu finansowego. Ze względu na pracę zdalną i utrudniony kontakt służbowy, formalna aktualizacja planu finansowego na ten rok została wprowadzona we wrześniu 2020 r.¹⁵

(akta kontroli tom I str. 264, 266-267)

W podpisanych przez Dyrektora projektach planów finansowych na lata 2018-2019 oraz w planie finansowym na 2020 r. nie wyodrębniono części wymaganych elementów, które powinien zawierać plan finansowy, zgodnie z art. 31 ustawy o finansach publicznych, tj. informacji dotyczących: środków przyznanych innym podmiotom, stanu należności i zobowiązań na początek i koniec roku, stanu środków pieniężnych na początek i koniec roku, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli tom I str. 322, 357, 391)

Główna Księgowa Biblioteki wyjaśniła, że z uwagi na fakt, iż Biblioteka nie ponosiła płatności odsetkowych, jak również nie przyznawała środków innym podmiotom nie ujęła tych pozycji w planach finansowych. Natomiast poprzez niedopatrzenie nieujęty został stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku oraz stan środków pieniężnych na początek i koniec roku. W pierwszej aktualizacji planu finansowego na 2020 r. z września 2020 r. uchybienie w zakresie stanu środków finansowych na początek roku zostało naprawione i ujęte w pozycji *Pozostałe przychody z poprzednich okresów*.

(akta kontroli tom I str. 264, 266)

Dyrektor Biblioteki wyjaśniła, że przez przeoczenie nie dostrzegła w planach finansowych braku ww. danych.

(akta kontroli tom III str. 307, 309)

1.4. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, w ewidencji księgowej Biblioteki utworzono konta księgowe służące ewidencji funduszu instytucji kultury (konto 800-0002) oraz funduszu rezerwowego (konto 800-0001).

W okresie objętym kontrolą Biblioteka nie dokonywała księgowania na koncie funduszu instytucji kultury. Zmiany w tym okresie wysokości kwoty zaewidencjonowanej na koncie funduszu rezerwowego (tj. zwiększenia i zmniejszenia) wynikały z przeksięgowania w 2018 r. na to konto straty poniesionej w 2017 r. (31,2 tys. zł), a w 2019 r. i 2020 r. zysku uzyskanego w 2018 r. i 2019 r. (odpowiednio 71,2 tys. zł i 19,2 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 414-417)

¹⁵ Zmiany planu finansowego na 2020 r., o której mowa w wyjaśnieniach, Dyrektor Biblioteki dokonała zarządzeniem nr 796/2020 z dnia 4 września 2020 r.

1.5. Biblioteka (wraz z 11 filiami oraz trzema oddziałami) do prowadzenia działalności statutowej wynajmowała pomieszczenia w 12 budynkach, z których 10 było własnością m. st. Warszawy, a dwa¹⁶ – spółdzielni mieszkaniowych.

(akta kontroli tom I str.418)

W wyniku oględzin, przeprowadzonych w dniach 7 i 12 października 2020 r. w trzech wynajętych lokalach¹⁷, w których mieściły się siedziby Wypożyczalni nr 75 i 93 oraz Biblioteki dla Dzieci nr 41 stwierdzono, że były one wykorzystywane przez Bibliotekę do realizacji zadań statutowych. Nie stwierdzono niewykorzystania wynajmowanych lokali lub ich części.

(akta kontroli tom I str. 474-541)

W przypadku zajmowanego przez Bibliotekę lokalu przy ul. Baleya 9 w Warszawie, w którym znajdowała się Wypożyczalnia dla Dorosłych i Młodzieży nr 99 oraz Biblioteka dla Dzieci i Młodzieży nr 48, stwierdzono, że Instytucja ta wyraziła zgodę na prowadzenie w przedsionku klatki schodowej działalności gospodarczej przez inny podmiot w zakresie sprzedaży artykułów szkolnych, biurowych i druków oraz świadczenia usług małej poligrafii. Z tytułu udostępnienia tej powierzchni Biblioteka nie pobierała żadnego czynszu. W umowach zawieranych w tym zakresie od 2004 r. z kolejnymi podmiotami¹⁸ na okresy półroczne lub roczne, wskazywano m.in., że Biblioteka umożliwi firmie nieodpłatnie prowadzenie przedmiotowej działalności oraz wyraża zgodę na korzystanie przez pracowników podmiotu z energii elektrycznej, wody oraz urządzeń sanitarnych w godzinach pracy Biblioteki. Opłatę za korzystanie z ww. mediów ustalono w formie ryczałtu (300 zł miesięcznie). Zgodnie z umowami, wielkość udostępnianej ww. podmiotom powierzchni wynosiła 5 m². Wysokość stawki czynszu za 1 m² wynajmowanej przez Bibliotekę od spółdzielni mieszkaniowej powierzchni wynosiła 18,9 zł (netto)¹⁹.

(akta kontroli tom II str. 589-598, 631)

Biblioteka nie występowała o zgodę do właściciela budynku przy ul. Baleya 9, tj. Spółdzielni Mieszkaniowej, na umożliwienie podmiotowi trzeciemu prowadzenia działalności gospodarczej w ww. lokalizacji, pomimo iż w umowie najmu lokalu użytkowego w tym budynku z dnia 10 października 1971 r., po zmianach wprowadzonych aneksem z dnia 1 marca 1987 r., wskazano, że Spółdzielnia może wypowiedzieć najem, jeżeli najemca wynajmie lub odda w bezpłatne używanie przydzielony lokal lub jego część bez jej zgody.

(akta kontroli tom I str. 256, 259, 469 tom III str. 267-270)

Zastępca Dyrektora do spraw administracyjnych wyjaśniła, że poprzednia Dyrektorka Biblioteki decyzję o udostępnieniu powierzchni podjęła samodzielnie, gdyż pomieszczenie to było niepełnowartościowe (znajdowało się pod schodami klatki schodowej) i w żaden sposób nie uszczupliło powierzchni użytkowanej przez Bibliotekę. Nie wchodziło ono również w obmiar lokalu. Ponieważ od tamtego czasu stan faktyczny nie uległ zmianie, Biblioteka nie wystąpiła do Spółdzielni o zgodę na udostępnienie tej powierzchni. Wskazała również, że nie naliczano czynszu za udostępnioną powierzchnię, gdyż: nie zawarto w tym przypadku umowy najmu; klatka schodowa, zgodnie z dokonany obmiarem, nie była wliczana do powierzchni użytkowej, którą Biblioteka przeznaczała na działalność statutową; Biblioteka nie prowadziła działalności gospodarczej związanej z uzyskiwaniem dochodów z tych źródeł.

¹⁶ Od spółdzielni mieszkaniowych wynajmowano: lokal przy ul. Grójeckiej 77 w Warszawie (mieściła się w nim XI Czytelnia Naukowa oraz dyrekcja Biblioteki) oraz lokal przy ul. Baleya 9 w Warszawie (mieściła się w nim Wypożyczalnia nr 99 oraz Biblioteka dla Dzieci nr 48).

¹⁷ Oględzinami objęto wykorzystywane przez Bibliotekę lokale w budynkach zlokalizowanych w Warszawie przy ul.: Grójeckiej 42 i 109 oraz Baleya 9.

¹⁸ Dwie osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

¹⁹ Podana wysokość stawki obowiązywała w latach 2018-2020.

(akta kontroli tom I str. 256, 259; tom III str. 419, 426-427)

Prezes Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej, będącej właścicielem budynku przy ul. Baley 9, poinformowała kontrolera NIK, że Biblioteka nie występowała do Spółdzielni o zgodę na udostępnienie części lokalu przy ul. Baley 9 innemu podmiotowi do prowadzenia działalności gospodarczej. Wskazała ponadto, że przedsionek klatki schodowej (tj. miejsce w którym prowadzona była działalność gospodarcza przez podmiot trzeci) był wliczany do powierzchni użytkowej, za którą Biblioteka płaciła czynsz.

(akta kontroli tom III str. 267-268; tom IV str. 254-255)

Dyrektor Biblioteki wyjaśniła, że gdy objęła stanowisko dyrektora tej Instytucji umowa z firmą przedłużana była już od czterech lat i nie sądziła, że była ona podpisywana nieprawidłowo. Była przekonana, że wszystko było zrobione zgodnie z prawem, a ówczesna Dyrektor uzgodniła tę sprawę ze Spółdzielnią.

(akta kontroli tom III str. 272-273, 276)

1.6. W latach 2018–2020 (I półrocze) Biblioteka nie zbywała składników mienia zaliczonych do środków trwałych.

(akta kontroli tom II str. 1)

1.7. Obowiązujące w Bibliotece, w okresie objętym kontrolą, zasady ustalania wynagrodzeń, dodatków do wynagrodzeń, nagród i innych świadczeń pieniężnych dla pracowników tej Instytucji określone zostały w kolejnych Regulaminach wynagradzania, wprowadzonych zarządzeniami Dyrektora Biblioteki Nr 10/2013 z dnia 26 września 2013 r. oraz Nr 5/2019 z dnia 25 marca 2019 r.

Zgodnie z postanowieniami ww. Regulaminów pracownicy Biblioteki, poza wynagrodzeniem zasadniczym, mieli prawo do dodatku za wieloletnią pracę, dodatku funkcyjnego (w przypadku pracowników pełniących funkcje kierownicze), dodatku specjalnego, nagród za szczególne osiągnięcia w pracy, nagród jubileuszowych, jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę. Postanowienia Regulaminów określające wysokość tych świadczeń i zasady ich przyznawania były tożsame z określonymi w art. 31, art. 31b ust. 3 oraz art. 31c ustawy o działalności kulturalnej oraz w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury²⁰, z tym, że w Regulaminach przewidziano również dodatkowo wypłatę nagród jubileuszowych po 45 latach pracy (w wysokości 400% miesięcznego wynagrodzenia). W ww. Regulaminach wynagrodzenia przewidziano ponadto utworzenie funduszu premiowego, z którego wypłacane miały być premie uznaniowe dla pracowników Biblioteki.

(akta kontroli tom II str. 2-21)

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej wypłaty w okresie objętym kontrolą dodatków do wynagrodzeń oraz premii i nagród dla sześciu losowo wybranych pracowników Biblioteki (po dwóch z każdego roku objętego kontrolą), stwierdzono, że w zbadanych sprawach ich przyznawanie odbywało się zgodnie z ww. Regulaminami wynagradzania.

(akta kontroli tom II str. 22-93, tom III str. 396-398)

1.8. Wysokość wynagrodzeń miesięcznych oraz nagród rocznych przyznawanych w latach 2018–2020 (I półrocze) Zastępcy Dyrektora i Główniej Księgowej (zatrudnionych na tych stanowiskach w drodze powierzenia obowiązków na czas nieokreślony) nie przekraczała limitów określonych w art. 8 pkt 2 oraz art. 10 ust. 7 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

Zgodnie z obowiązującymi od 1 stycznia 2018 r. warunkami płacy, określonymi przez Dyrektora dla każdej z tych osób w dokumencie z 11 stycznia 2018 r. pn.

²⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1798.

„Regulacja w wyniku wartościowania stanowisk pracy”, w skład ich wynagrodzenia miesięcznego wchodziło: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny oraz dodatek za wysługę lat w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego.

(akta kontroli tom II str. 116, 133)

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, oprócz ww. składników wynagrodzenia, w skład wynagrodzenia wypłacanego, co miesiąc ww. osobom wchodziła dodatkowo premia, która nie została wymieniona, jako składnik ich miesięcznego wynagrodzenia w ww. Regulacjach wartościowania. Zastępcy Dyrektora do spraw administracyjnych z tytułu premii wypłacono w latach 2018-2020 (I półrocze) kwotę ogółem 58 707,00 tys. zł²¹, a Głównej Księgowej – 61 696,07 zł²².

(akta kontroli tom II str. 106, 116, 133, 144)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że premie dla tych osób były wypłacane zgodnie z Regulaminem wynagradzania Zastępcy Dyrektora i Głównego Księgowego. Podała także, że (w jej ocenie) ich przyznawanie jest zgodne z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2013 r. (sygn. akt II PK 164/12, OSNP 2013/21-22/249), w którym wskazano, że obok wynagrodzenia zasadniczego do elementów miesięcznego wynagrodzenia za pracę należą też różnego rodzaju dodatki, np. stażowy, funkcyjny. Gdyby, więc ustawodawca wyłączył te dodatki z wynagrodzenia miesięcznego przysługującego pracownikom objętym ustawą „kominową” posłużyłby się terminem „wynagrodzenie zasadnicze”. Biorąc więc pod uwagę cel ustawy, nie jest istotne to, z jakich składników składa się wynagrodzenie miesięczne, ale to, aby nie przekroczyło ustalonego pułapu.

(akta kontroli tom III str. 272, 275, 307-308, 310)

Regulamin wynagradzania Zastępcy Dyrektora i Głównego Księgowego, o którym mowa w ww. wyjaśnieniach, wprowadzony został zarządzeniem Dyrektora Biblioteki Nr 5/2010 z dnia 21 stycznia 2010 r. W Regulaminie Premiovania, stanowiącym załącznik do ww. Regulaminu, wskazano m.in., że: premię indywidualną ustala Dyrektor Biblioteki; minimalna premia Zastępcy Dyrektora i Głównego Księgowego wynosi 30% wynagrodzenia zasadniczego; premia jest wypłacana za okresy miesięczne, wraz z wypłatą wynagrodzenia.

(akta kontroli tom II str. 101)

W odniesieniu do ww. sytuacji, NIK zauważa, że zgodnie z art. 77² § 5 Kodeksu Pracy, w powiązaniu z art. 241²⁶ § 2 tej ustawy, postanowienia regulaminu wynagrodzeń nie mogą określać warunków wynagradzania pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, w rozumieniu art. 128 § 2 pkt 2. W związku z powyższym oraz z uwagi na fakt, że przyznawanie premii jako składnika wynagrodzenia miesięcznego Zastępcy Dyrektora i Głównej Księgowej, nie przewidywały warunki płacy ustalone dla każdej z nich przez Dyrektora w Regulacjach w wyniku wartościowania stanowisk pracy, wypłacanie ww. premii stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1-3 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. W przedmiotowych uregulowaniach wskazano, że osobom, o których mowa w art. 2 ustawy (tj. m.in. zastępcy dyrektora oraz głównej księgowej), co do zasady, przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne oraz określono dopuszczalne prawem odstępstwa od tej zasady (wśród których nie przewidziano możliwości wypłaty premii jako dodatku do wynagrodzenia dla osób zatrudnionych na tych stanowiskach).

Dyrektor wyjaśniła, że w Kodeksie Pracy jest mowa o Regulaminie wynagradzania pracowników, który jest uzgadniany ze związkami zawodowymi. Premia Zastępcy Dyrektora ujęta jest w Regulaminie wynagradzania tych dwóch stanowisk, który jest osobnym dokumentem.

²¹ Z tego: 26 372,35 zł - w 2018 r.; 25 609,24 zł - w 2019 r. oraz 6 728,41 zł - w I półroczu 2020 r.

²² Z tego: 25 832,40 zł - w 2018 r.; 25 922,11 zł - w 2019 r. oraz 9 941,56 zł - w I półroczu 2020 r.

(akta kontroli tom III str. 365, 367)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że przywołane wyżej postanowienia Kodeksu Pracy odnoszą się do wszystkich regulaminów wynagrodzeń pracowników, obowiązujących w danym podmiocie. Osoby zatrudnione na stanowiskach zastępcy dyrektora i głównego księgowego też są pracownikami i nie ma znaczenia fakt, iż premie dla nich zostały wyłączone z jednego regulaminu i ujęte w drugim regulaminie.

1.9. Stwierdzono, że Zastępca Dyrektora do spraw administracyjnych, sprawowała tę funkcję od 2003 r. na podstawie powierzenia obowiązków na czas nieokreślony, pomimo iż w § 9 pkt 3 Statutu Biblioteki wskazano, że zastępców dyrektora powołuje Dyrektor.

(akta kontroli tom I str. 17; tom II str. 107-116)

Dyrektor wyjaśniła, że gdy została dyrektorem, ww. Zastępca Dyrektora pełniła swoją funkcję od prawie sześciu lat. Przyjęła to, jako stan zastany i kontynuowała działania zgodnie z tym stanem. Nie weryfikowała umowy żadnego z pracowników, chyba, że była ona podpisana na czas określony.

(akta kontroli tom III str. 450, 515)

1.10. W okresie objętym kontrolą pracownicy Biblioteki oraz osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych w tej Instytucji nie otrzymywały dodatkowych wynagrodzeń oraz ekwiwalentów, o których mowa w art. 31a ust. 1 i 2 ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej.

(akta kontroli tom II str. 183)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor Biblioteki nie ustaliła planów finansowych dla tej Instytucji na lata 2018-2019, pomimo iż zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej, przedmiotowe plany stanowią podstawę gospodarki finansowej instytucji kultury.

(akta kontroli tom I str. 263, 265, 314-316, 322-329, 353-361, 383-391)

2. W podpisanych przez Dyrektora projektach planów finansowych Biblioteki na lata 2018-2019 oraz w planie finansowym tej Instytucji na 2020 r. nie wyodrębniono części wymaganych elementów, które powinien zawierać plan finansowy, zgodnie z art. 31 ustawy o finansach publicznych, tj. informacji dotyczących: płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań, środków przyznanych innym podmiotom, stanu należności i zobowiązań na początek i koniec roku, stanu środków pieniężnych na początek i koniec roku.

(akta kontroli tom I str. 322, 357, 391)

3. Biblioteka od 2004 r. udostępniała innym podmiotom część powierzchni w lokalu przy ul. Baleya 9 w Warszawie, bez uzyskania zgody właściciela tego lokalu (Spółdzielnia Mieszkaniowa), co zgodnie z aneksem do umowy najmu skutkowało wypowiedzeniem najmu. Ponadto, płacąc czynsz za wynajmowany lokal, za udostępnienie części jego powierzchni na prowadzenie działalności gospodarczej, oprócz opłaty za korzystanie z mediów, nie naliczała żadnych dodatkowych opłat, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym.

(akta kontroli tom I str. 256, 259, 469; tom II str. 589-598; tom III str. 267-270)

4. Zastępcy Dyrektora do spraw administracyjnych oraz Główny Księgowy wypłacano co miesiąc premie jako dodatek do wynagrodzenia z naruszeniem przepisów regulujących zasady wypłaty wynagrodzeń i dodatkowych świadczeń dla osób zatrudnionych na tych stanowiskach, tj. art. 5 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, w powiązaniu z treścią art. 77² § 5 Kodeksu Pracy, w zw. z art. 241²⁶ § 2 tej ustawy. W latach 2018-2020 (I półrocze)

Zastępcy Dyrektora, z naruszeniem ww. przepisów, z tytułu premii wypłacono kwotę ogółem 58,7 tys. zł, a Głównej Księgowej – 61,7 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 101, 104-106, 109-116, 128-133, 144)

5. Zastępca Dyrektora do spraw administracyjnych, sprawowała tę funkcję od 2003 r. na podstawie powierzenia obowiązków na czas nieokreślony, zamiast w drodze powołania, co było niezgodne z § 9 pkt 3 Statutu Biblioteki, w którym wskazano, że zastępcę dyrektora powołuje Dyrektor. Od momentu powierzenia obowiązków Zastępcy Dyrektora w 2003 r. do czasu kontroli NIK, forma obsadzenia tego stanowiska nie była weryfikowana.

(akta kontroli tom I str. 17; tom II str. 107–116)

OCENA CZĄSTKOWA

W Bibliotece nie zawsze stosowano się do przepisów ustawy o działalności kulturalnej określających zasady funkcjonowania instytucji kultury, w tym zasady prowadzenia gospodarki finansowej. Zakres prowadzonej działalności oraz źródła jej finansowania były zgodne z określonymi w Statucie. Utworzono fundusz instytucji kultury i fundusz rezerwowy. Nieruchomości w dyspozycji Biblioteki utrzymywano w należytym stanie i wykorzystywano do wykonywania zadań statutowych. W organizacji i funkcjonowaniu Biblioteki stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły: funkcjonowania tej Instytucji latach 2018-2019 bez planu finansowego ustalonego przez Dyrektora; wypłaty premii dla Zastępcy Dyrektora i Głównej Księgowej z naruszeniem przepisów regulujących zasady wynagradzania osób zatrudnionych na tych stanowiskach; formy obsadzenia stanowiska zastępcy dyrektora, która była niezgodna z zasadami postępowania określonymi w Statucie, tj. na podstawie powierzenia zamiast w drodze powołania; udostępniania innemu podmiotowi do korzystania części wynajmowanego lokalu bez zwrócenia się o zgodę do właściciela tego lokalu.

OBSZAR

2. Wykorzystanie i rozliczenie dotacji przekazanych przez organizatora

Opis stanu faktycznego

2.1. Wysokość dotacji podmiotowej przyznanej Bibliotece przez organizatora w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, kształtowała się następująco: w 2018 r. – 6 755,2 tys. zł, 2019 r. – 6 489,7 tys. zł, 2020 r. (na koniec I półrocza) – 6 033,5 tys. zł. W 2018 r. kwota pierwotnie przyznanej dotacji podmiotowej (6 584,9 tys. zł) była w ciągu roku czterokrotnie zwiększana o łączną kwotę 170,3 tys. zł. W 2019 r. kwota pierwotnie przyznanej dotacji podmiotowej (6 314,7 tys. zł) została zwiększona dwukrotnie o łączną kwotę 175,0 tys. zł. W I półroczu 2020 r., kwota pierwotnie przyznanej dotacji na ten rok (6 031,4 tys. zł) została zwiększona przez organizatora o 2,0 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 251, 253-255, 359)

Biblioteka nie posiadała w swojej dokumentacji pisemnych informacji z Urzędu Dzielnicy Ochota o wielkości ostatecznych kwot dotacji przyznanych tej Instytucji na poszczególne lata, jak i dotyczących zmian tych kwot w ciągu roku.

Główna Księgowa wyjaśniła, że informacje o przyznanych Bibliotece ostatecznych kwotach dotacji podmiotowych oraz o zmianach tych kwot pozyskiwała z danych zamieszczonych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej dotyczących budżetu m.st. Warszawy. Natomiast o projektach, które realizowane miały być przez Bibliotekę, w ramach budżetu partycypacyjnego, dowiadywała się ze strony internetowej Urzędu Dzielnicy Ochota (zakładka dotycząca budżetu obywatelskiego).

(akta kontroli tom I str. 264, 266)

Burmistrz Dzielnicy Ochota wyjaśniła, że informacje dotyczące ostatecznej wysokości dotacji podmiotowej zostały przekazane Bibliotece w formie

elektronicznej, dołączając na potwierdzenie tych wyjaśnień pisma kierowane co roku²³ przez Głównego Księgowego Dzielnicy Ochota (wg rozdzielnika) do Wydziałów Urzędu Dzielnicy oraz instytucji nadzorowanych przez Urząd Dzielnicy (w tym Biblioteki), zawierające informację m.in. o przekazaniu drogą elektroniczną do Urzędu Dzielnicy załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej m.st. Warszawy na dany rok oraz tabel przedstawiających kwoty wydatków w układzie klasyfikacji budżetowej oraz w układzie zadaniowym. Wskazała ponadto, że informacje dotyczące zwiększenia dotacji podmiotowej dla Biblioteki zamieszczane były w uchwałach Rady m.st. Warszawy w sprawie zmian w budżecie m.st. Warszawy na dany rok, które upubliczniano w BIP oraz, że pisma z Biura Kultury Urzędu m.st. Warszawy lub Centrum Komunikacji Społecznej informujące Urząd Dzielnicy o zwiększeniach dotacji były równocześnie przekazywane przez te komórki organizacyjne Urzędu m.st. Warszawy do wiadomości Biblioteki.

(akta kontroli tom III str. 410, 412, 414; tom IV str. 193-210)

Biblioteka przekazywała do Urzędu Dzielnicy Ochota wymagane dokumenty rozliczeniowe z wykorzystania dotacji podmiotowych za okres pierwszego półrocza danego roku i za cały rok, w formie i terminach określonym przez Urząd²⁴. Obejmowały one m.in. sprawozdanie z wykonania planu finansowego w okresie rozliczeniowym, informację w sprawie wykorzystania dotacji podmiotowych przyznanych Bibliotece na realizację projektów w ramach „budżetu partycypacyjnego”²⁵, dane dotyczące wymiaru realizowanych zadań merytorycznych sfinansowanych przy udziale środków dotacji (obejmujące m.in. liczbę i wartość nowych zbiorów bibliotecznych, rodzaje zorganizowanych zajęć i liczbę ich uczestników).

Z informacji zamieszczonych w przesłanych do Urzędu Dzielnicy Ochota dokumentach rozliczeniowych za 2018 r. i 2019 r. wynika, że całość otrzymanych środków dotacji podmiotowych w tych latach została wykorzystana na sfinansowanie kosztów bieżących działalności statutowej tej Instytucji.

(akta kontroli tom I str. 275-276, 330-339, 342-352, 362-382, 392-409)

W przekazanych do Urzędu Dzielnicy Ochota sprawozdaniach z wykonania planów finansowych za 2018 r., 2019 r. i I półrocze 2020 r., sporządzonych wg wzoru sprawozdania przekazanego przez Urząd, Biblioteka wykazała poniesienie zerowych kosztów dotyczących honorariów i wynagrodzeń bezosobowych, co było niezgodne z danymi z ewidencji księgowej (konto 433 – wynagrodzenia z tytułu umów zlecenia i o dzieło), z których wynikało, że w ww. okresie Instytucja ta ponosiła koszty z tytułu wynagrodzeń bezosobowych, w wysokości: 4,8 tys. zł w 2018 r. i w 2019 r. oraz 2,4 tys. zł w I półroczu 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 287, 297, 303, 337, 349, 378, 409)

Główna Księgowa, wyjaśniła, że w sprawozdaniach, w wyniku błędu, ujmowała przedmiotowe koszty w pozycji „usługi pozostałe” zamiast w pozycji „honoraria, wynagrodzenia bezosobowe”.

(akta kontroli tom III str. 406-409, 447, 512, 516)

Biblioteka, co roku, na etapie opracowania projektów planów finansowych, przekazywała do Urzędu Dzielnicy Ochota, oprócz przedmiotowych projektów, planowane do osiągnięcia w danym roku mierniki/wskaźniki realizacji zadań dotyczące m.in. liczby: czytelników, spotkań z pisarzami, wystaw organizowanych

²³ Po przyjęciu przez Radę m.st. Warszawy uchwały w sprawie budżetu m.st. Warszawy na dany rok.

²⁴ Z wyjątkiem informacji z wykonania planu finansowego za I półrocze 2020 r., którą przekazano do Urzędu Dzielnicy Ochota w dniu 23 lipca 2020 r., tj. dwa dni po terminie wskazanym przez ten Urząd w piśmie z 6 lipca 2020 r. – po uzgodnieniu telefonicznym z Urzędem Dzielnicy.

²⁵ W przekazanych w latach 2018-2019 środkach dotacji podmiotowej ujęte były również środki przeznaczone na realizację przez Bibliotekę projektów z budżetu partycypacyjnego, w wysokości odpowiednio: 153,4 tys. zł, 233,2 tys. zł.

przez Warszawską Galerię Ekslibrisu, wypożyczanych książek średnio przez jednego czytelnika oraz przez jednego pracownika Biblioteki.

Z przekazywanej dokumentacji rozliczeniowej z wykorzystania dotacji podmiotowych wynika, że spośród ww. mierników w latach 2018-2019, Biblioteka osiągnęła planowane wartości mierników dotyczących liczby: czytelników (plan 27 tys. czytelników, realizacja w 2018 r. i w 2019 r. ok. 29 tys. czytelników); spotkań z pisarzami (plan 10 spotkań, zrealizowano w 2018 r. 13 spotkań a w 2019 r. – 24 spotkania); wypożyczanych książek średnio przez jednego czytelnika (plan 13 książek, realizacja w 2018 r. i 2019 r. – 15 książek). Nie osiągnięto zaplanowanych wartości mierników w następujących przypadkach:

- liczba wystaw w Warszawskiej Galerii Ekslibrisu, zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r. (plan na 2018 r. – 12 wystaw, realizacja – 5 wystaw; plan na 2019 r. – 6 wystaw, realizacja – 3 wystawy);
- liczba wypożyczanych książek średnio przez jednego pracownika Biblioteki w 2019 r. (plan na 2019 r. – 8 406 książek, wykonanie – 7 682 książki).

(akta kontroli tom I str. 314-320, 344-348, 354-359, 373-382)

Dyrektor Biblioteki wyjaśniła, że spadek liczby wystaw w Warszawskiej Galerii Ekslibrisu związany jest ze specyfiką tej formy graficznej. Twórcy ekslibrisu, to wąska grupa artystów, dlatego w miarę upływu lat coraz trudniej pozyskać nowych grafików. Zdarza się również często, że artyści, którzy byli wpisani do planu wystaw rezygnują z różnych przyczyn. Odnosząc się do sprawy niewykonania miernika w zakresie liczby wypożyczonych książek na jednego pracownika, Dyrektor wskazała, że przyczyną tej sytuacji mogły być inne, atrakcyjniejsze formy spędzania wolnego czasu przez czytelników, rosnąca liczba osób korzystających z Internetu oraz występowanie różnego rodzaju serwisów i platform umożliwiających, często nielegalnie, ściąganie książek w formie pdf. Ponadto zwłaszcza młodszy czytelnicy, preferują czytanie książek na nowoczesnych nośnikach, natomiast Biblioteka dopiero od II połowy 2018 r. rozpoczęła gromadzenie e-booków oraz w omawianym okresie nie miała jeszcze podpisanej umowy z serwisem udostępniającym książki elektronicznie.

(akta kontroli tom III str. 361, 363)

2.2. W okresie objętym kontrolą Biblioteka otrzymała od organizatora jedną dotację celową, na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej, z przeznaczeniem na realizację zadań (programów).

Na podstawie umowy z 18 maja 2020 r. zawartej z m.st. Warszawą – Dzielnica Ochota, Biblioteka otrzymała w dniu 22 maja 2020 r. środki dotacji celowej w kwocie 150,0 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację projektu (w ramach „budżetu obywatelskiego 2020”), pn. „Zakup nowych zbiorów do bibliotek ochockich”. Zgodnie z umową, Biblioteka zobowiązała się zrealizować ten projekt do 15 grudnia 2020 r. Do 30 czerwca 2020 r. Biblioteka wydatkowała na ten cel 24,8 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 204-213)

W latach 2018-2019 Biblioteka otrzymywała środki na realizację projektów w ramach budżetu partycypacyjnego w formie dotacji podmiotowych. Nie były podpisywane umowy dotyczące sposobu wykorzystania i rozliczenia środków przyznanych na ten cel.

(tom I str. 349-352, 375-378)

Burmistrz Dzielnicy Ochota wyjaśniła, że w latach 2018-2019 dotacje przyznawane w ramach budżetu partycypacyjnego traktowano jako dotacje związane z działalnością podstawową instytucji. W wyniku szczegółowej analizy rodzajów wydatków od 2020 r. rozpoczęto zawieranie umów z Biblioteką na działania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego.

(akta kontroli tom III str. 410, 412-415; tom IV str. 193)

2.3. W okresie objętym kontrolą, Biblioteka – na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy o działalności kulturalnej – otrzymała dwie dotacje celowe z budżetu m.st. Warszawy w kwocie ogółem 53,2 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań inwestycyjnych. W 2018 r. otrzymała dotację w kwocie 22,2 tys. zł na integrację systemów bibliotecznych (zakup modułu oraz wdrożenie obsługi czytników kart), a w 2020 r. dotację w kwocie 31,0 tys. zł na zakup „wrzutni książek dla ochockich bibliotek”.

(akta kontroli tom II str. 219)

Biblioteka w całości i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystwała dotację celową otrzymaną w 2018 r. W dniu 21 grudnia 2018 r. przekazała do Urzędu Dzielnicy Ochota informację o zakończeniu realizacji zadania oraz rozliczenie wykorzystania środków dotacji otrzymanych na ten cel.

Stwierdzono przy tym, że z Biblioteką nie została zawarta umowa określająca przeznaczenie przyznanych w 2018 r. środków dotacji celowej oraz sposób ich wykorzystania i rozliczenia. Jedynym dokumentem, który Biblioteka otrzymała w sprawie przyznania tej dotacji, było pismo Dyrektora Biura Kultury m.st. Warszawy z dnia 20 września 2018 r., którego adresatem był Burmistrz Dzielnicy Ochota (przesłane do wiadomości Biblioteki) informujące, że w związku z pracami nad Centralnym Katalogiem Bibliotek Publicznych m.st. Warszawy przygotowano dla Biblioteki środki w kwocie 22,2 tys. zł na integrację systemów bibliotecznych, z prośbą o przedłożenie stosownej uchwały w powyższej sprawie na najbliższej sesji Rady Dzielnicy oraz przekazanie jej do Rady m.st. Warszawy.

(akta kontroli tom II str. 219-233)

Burmistrz Dzielnicy Ochota w odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn niezawarcia umowy z Biblioteką na przyznanie ww. dotacji celowych wyjaśniła, że środki na integrację systemów bibliotecznych zostały potraktowane, jako związane z działalnością podstawową. W wyniku szczegółowej analizy wydatków, od 2020 r. zawierano z Biblioteką umowy na dotacje celowe związane z realizacją inwestycji.

(akta kontroli tom III str. 411, 413, 415, tom IV str. 194)

W I półroczu 2020 r. Biblioteka zawarła z m.st. Warszawą umowę z dnia 26 czerwca 2020 r., której przedmiotem było udzielenie dotacji celowej w kwocie 31,0 tys. zł (w ramach budżetu obywatelskiego) z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych w ramach realizacji projektu pn. „Biblioteka czynna całą dobę – wrzutnia książek dla ochockich bibliotek”. Biblioteka zobowiązała się do wykonania tego zadania w terminie do 15 grudnia 2020 r. Stwierdzono, że w dniu 2 września 2020 r. (tj. po okresie objętym niniejszą kontrolą) Biblioteka poinformowała Urząd Dzielnicy Ochota, drogą mailową, o zakończeniu realizacji zadania i wykorzystaniu 22,4 tys. zł oraz o niewykorzystanych środkach w wysokości 8,6 tys. zł. W dniu 1 października 2020 r. przekazała, do Urzędu Dzielnicy Ochota, kopie faktur potwierdzających poniesione wydatki oraz zwróciła niewykorzystane środki w kwocie 8,6 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 262, 273, 276; tom II str. 219, 234-252)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zamieszczeniu w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych za 2018 r. i 2019 r. oraz za I półrocze 2020 r., niezetelnych informacji dotyczących ponoszonych przez Bibliotekę kosztów z tytułu wynagrodzeń bezosobowych.

(akta kontroli tom I str. 287, 297, 337, 349, 369, 378, 391, 409)

OCENA CZĄSTKOWA

W Bibliotece prawidłowo wykorzystywano i rozliczano w latach 2018-2020 (I półrocze) dotacje przekazywane przez organizatora. Dotacje podmiotowe wykorzystano na finansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych

zadań statutowych. Otrzymane dotacje celowe zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła zamieszczania w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych, wchodzących w skład dokumentacji rozliczeniowej z wykorzystania dotacji podmiotowych, nierzetelnych danych dotyczących kosztów poniesionych z tytułu wynagrodzeń bezosobowych.

OBSZAR

3. Przestrzeganie przepisów ustaw: o finansach publicznych, o rachunkowości i zamówieniach publicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. W Bibliotece nie wprowadzono odrębnych wewnętrznych uregulowań określających organizację i zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w tej Instytucji.

Dyrektor wyjaśniła m.in., że kontrola zarządcza prowadzona była zgodnie z ustawą o finansach publicznych oraz Komunikatami Ministra Finansów (Nr 23 z 16 grudnia 2009 r., Nr 3 z 16 lutego 2011 r. i Nr 6 z 6 grudnia 2012 r.). Wprowadzono Politykę Rachunkowości, Instrukcję obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, Procedurę zwalczania nieprawidłowości i nadużyć, Politykę bezpieczeństwa informacji, które to uregulowania wraz z innymi aktami wewnętrznymi, pozwalały na prowadzenie kontroli zarządczej. Co roku przeprowadzała samoocenę kontroli zarządczej i składała oświadczenie w tej sprawie w Urzędzie Dzielnicy Ochota. Wskazała ponadto, że z żadnego aktów prawnych nie wynika konieczność wprowadzenia zasad kontroli zarządczej osobnym zarządzeniem, tym niemniej na początku roku przygotowany został projekt zarządzenia w tej sprawie, który nie został jeszcze wprowadzony w życie z powodu jej długiej nieobecności.

(akta kontroli tom III str. 307, 309)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Biblioteki całość spraw związanych z gospodarką finansową przypisana została Działowi Finansowo-Księgowemu, do zadań którego należało m.in. prowadzenie: pełnej księgowości; rachuby płac i rozliczeń z tytułu wynagrodzeń; kontroli wydatków budżetowych. Do zadań Działu Administracyjno-Kadrowego przypisano prowadzenie całości spraw związanych z obsługą administracyjno-kadrową wszystkich komórek organizacyjnych Biblioteki, w tym m.in.: administrowanie lokalami Biblioteki, urządzeniami i wyposażeniem w placówkach bibliotecznych; prowadzenie remontów lokali i konserwacji urządzeń Biblioteki; dokonywanie kontroli merytorycznej faktur dotyczących usług i zakupów artykułów biurowych i gospodarczych; prowadzenie rejestru z udzielania zamówień publicznych w zakresie zakupu towarów i usług. Do zadań Głównego Księgowego należało prowadzenie całości spraw budżetowo-finansowych Biblioteki zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym m.in. planowanie i nadzorowanie pracy Działu Finansowo-Księgowego, bieżące i prawidłowe prowadzenie księgowości oraz sprawozdawczości finansowej, opracowywanie preliminarzy budżetowych z zachowaniem wysokości dotacji organizatora; prowadzenie wydatków budżetowych i ich kontrola; dokonywanie analizy wykorzystania dotacji i innych środków finansowych będących w dyspozycji Biblioteki, a także nadzorowanie prowadzenia kasy Biblioteki. Do obowiązków Zastępcy Dyrektora ds. administracyjnych należało natomiast m.in. planowanie i nadzorowanie pracy Działu Administracyjno-Kadrowego oraz sprawowanie nadzoru nad realizacją przepisów ustawy Pzp. Dyrektor Biblioteki odpowiedzialny był m.in., za: opracowywanie planów pracy oraz sprawozdań z działalności Biblioteki; zatwierdzanie preliminarzy budżetowych; ustalanie regulaminu organizacyjnego Biblioteki oraz innych regulaminów w drodze zarządzeń wewnętrznych.

(akta kontroli tom I str. 18-32; tom II str. 132)

W Zakresach czynności i obowiązków ustalonych dla dwóch pracowników zatrudnionych w Dziale Finansowo-Księgowym i kasie, według stanu na 30 czerwca 2020 r., uwzględniono zadania przypisane do realizacji temu Działowi w Regulaminie organizacyjnym.

(akta kontroli tom II str. 327-332; tom III str. 419, 425)

Zasady organizacji kontroli wewnętrznej w Bibliotece określone zostały w Regulaminie wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Nr 13/2004 z dnia 21 października 2004 r. Wskazano w nich m.in., że za zorganizowanie i prawidłowe funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, jak też za właściwe wykorzystanie wyników tej kontroli odpowiedzialny jest Dyrektor Biblioteki. Kontrola wewnętrzna wykonywana przez poszczególnych pracowników zobowiązanych do jej sprawowania, realizowana jest w trakcie codziennego wykonywania zadań. Jako formy tej kontroli wyodrębniono kontrolę wstępną, kontrolę bieżącą i kontrolę następną. Wskazano, że kontrola dokumentów obejmuje ich badanie pod względem merytorycznym, formalnym oraz rachunkowym, a dowodem na przeprowadzenie takiej kontroli jest opatrzenie dokumentu datą oraz podpisem osoby kontrolującej.

(akta kontroli tom II str. 253-256)

3.2. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, Biblioteka posiadała dokumentację określającą zasady rachunkowości i zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie wskazanym w tym przepisie. Zagadnienia te uregulowane zostały w zarządzeniu Dyrektora Nr 13/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia polityki rachunkowości (ze zm.).

(akta kontroli tom II str. 257-284)

Przeprowadzone w dniu 5 listopada 2020 r. oględziny wykorzystywanego przez Bibliotekę systemu finansowo-księgowego, wykazały, że księgi rachunkowe zawierały elementy, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj.: m.in. dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienia obrotów i sald księgi głównej oraz ksiąg pomocniczych. Były należycie oznakowane i przechowywane, zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 4 ustawy o rachunkowości. Prowadzone w ewidencji księgowej konta ksiąg pomocniczych wynikały z przyjętej w tej jednostce polityki rachunkowości.

(akta kontroli tom II str. 333-354)

Obowiązujące w Bibliotece zasady kontroli i obiegu dokumentów księgowych ustalone zostały w Instrukcji wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora Nr 14/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. Określono w niej m.in. wymagania stawiane dowodom księgowym, zasady przeprowadzania kontroli dowodów księgowych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz ich zatwierdzania do zapłaty, ze wskazaniem osób uprawnionych do wykonywania tych czynności oraz opisem sposobu dokumentowania tych czynności na dowodzie. W Instrukcji określono również zasady: prowadzenia ewidencji ilościowo-wartościowej środków trwałych oraz ich oznakowania przed przekazaniem do użytkowania; przeprowadzania inwentaryzacji i jej udokumentowania; przechowywania i udostępniania dokumentów (m.in. dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, rocznych sprawozdań finansowych).

(akta kontroli tom II str. 285-326)

Na podstawie analizy dziewięciu zapisów księgowych dotyczących kosztów usług (na kwotę ogółem 231,0 tys. zł) ustalono, że dowody księgowe, w oparciu o które dokonano tych zapisów, spełniały wymagania określone w art. 20-22 ustawy o rachunkowości oraz zawierały wymagane adnotacje o ich sprawdzeniu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Operacje gospodarcze wynikające z ww. dowodów księgowych zostały prawidłowo zakwalifikowane do ujęcia na kontach księgowych.

(akta kontroli tom II str. 355, 373, 375, 377, 383, 385, 387, 389, 391)

3.3. Sprawozdania finansowe Biblioteki za 2018 r. i za 2019 r., które sporządzono w terminie określonym w art. 52 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zostały zatwierdzone przez Zarząd Dzielnicy Ochota m.st. Warszawy (odpowiednio 28 marca 2019 r. i 13 maja 2020 r.).

(akta kontroli tom II str. 401-411, 414-433)

Sporządzone przez Bibliotekę sprawozdania kwartalne Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, dotyczące okresu 2018-2020 (I półrocze), zostały przekazane do Urzędu m.st. Warszawy z zachowaniem terminów, o których mowa w załączniku nr 8 (tabela B) do rozporządzenia Rady Ministrów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁶.

(akta kontroli tom I str. 264, 268; tom II str. 435-437, 442-444, 449-451, 455-457, 460-463, 468-470, 475-477, 482-484, 487-490, 494-497)

3.4. Zgodnie z danymi podanymi w sprawozdaniach Rb-Z za lata 2018-2020 (I półrocze), Biblioteka nie posiadała zobowiązań wymagalnych wg stanu na koniec okresów sprawozdawczych. W ww. okresie Instytucja ta nie ponosiła dodatkowych kosztów z tytułu zapłaty odsetek za zwłokę w regulowaniu zobowiązań.

(akta kontroli tom I str. 250-251; tom II str. 435-436, 442-443, 449-450, 455-456, 460-461, 468-469, 475-476, 482-483, 489-490, 496-497)

Analiza terminowości wypłaty wynagrodzeń dla pracowników Bibliotek za maj w latach 2018-2020 r., wykazała, że zobowiązania z tego tytułu zostały uregulowane w terminie określonym w uregulowaniach wewnętrznych.

(akta kontroli tom II str. 9, 501- 542)

W wyniku badania terminowości zapłaty za wykonane prace na rzecz Biblioteki w ramach czterech umów zleceń z lat 2018-2020 (I półrocze) o największej wartości²⁷ stwierdzono, że zobowiązania z tego tytułu uregulowano z zachowaniem terminów wynikających z zawartych umów.

(akta kontroli tom II str. 559, 563, 568, 572, 579, 580, 587)

3.5. W sprawozdaniach kwartalnych Rb-N za lata 2018-2020 (I półrocze), Biblioteka nie wykazywała należności wymagalnych wg stanu na koniec okresów sprawozdawczych.

(akta kontroli tom II str. 437, 444, 451, 457, 462-463, 470, 477, 484, 488, 495)

Ustalono jednak, że w ewidencji księgowej Biblioteki nie ujmowano należności z tytułu naliczonych opłat za przetrzymane przez czytelników zbiory biblioteczne, a co za tym idzie, należności te nie były wykazywane w sprawozdaniach finansowych sporządzanych przez Bibliotekę. Wielkość należności Biblioteki z tego tytułu systematycznie rosła w badanym okresie i kształtowała się następująco: na koniec 2018 r. – 52,2 tys. zł, na koniec 2019 r. – 77,5 tys. zł; na dzień 26 listopada 2020 r. – 103,2 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 406-409; tom IV str. 6)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że nie miała informacji zarówno o naliczonych, jak i niezapłaconych kwotach, a także nie miała dostępu do informatycznego systemu bibliotecznego, który nalicza te opłaty.

(akta kontroli tom III str. 406-409)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że informacje o nieuregulowanych opłatach za przetrzymywanie zbiorów nie były przekazywane do księgowości, ponieważ

²⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773. Do sprawozdań za I i II kwartał 2020 r. zastosowanie miały terminy określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U. z 2020 r., poz. 570).

²⁷ Umowy nr: 6/2019/Z, 7/2019/Z, 10/2019/Z, 12/2019/Z.

kwoty te nie są kwalifikowane jako należności wymagalne, wynikające z podstawy prawnej. Księgowane są wyłącznie wniesione przez czytelników wpłaty z tego tytułu. Z założenia opłaty za przetrzymywanie zbiorów mają ograniczoną ściagalność niemożliwą do pełnego określenia z przyczyn losowych lub innych zamierzonych lub niezamierzonych. Zgodnie z Regulaminem korzystania z Biblioteki opłatę taką można częściowo lub w całości anulować lub rozłożyć na raty. Kwota należnej opłaty na koncie czytelnika zmienia się codziennie, ponieważ za każdy dzień przetrzymywania zbiorów naliczane są dodatkowe wartości wynikające ze zwłoki.

(akta kontroli tom III str. 395, 450, 515; tom IV str. 33)

W ocenie NIK powyższa praktyka postępowania jest niezgodna z zasadami postępowania określonymi w następujących przepisach ustawy o rachunkowości:

- art. 6 ust. 1, w którym wskazano, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty;
- art. 20 ust. 1, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Uprawnienie Biblioteki do naliczania i pobierania ww. opłat wynikało z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach²⁸.

Zgodnie z art. 14 ust. 4 ww. ustawy o bibliotekach, zasady wypożyczania zbiorów bibliotecznych oraz postępowanie w przypadku ich niezwrócenia w terminie, określone zostały w Regulaminie korzystania z Biblioteki, wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Nr 3/2020 z dnia 30 stycznia 2020 r.²⁹ Wskazano w nim m.in., że korzystanie z usług Biblioteki możliwe jest po podpisaniu umowy, która stanowi jednocześnie kartę zapisu; złożenie podpisu na umowie jest równoznaczne z zobowiązaniem się do przestrzegania Regulaminu; za przetrzymywanie zbiorów (po upływie terminu przewidzianego na ich zwrot) pobiera się opłaty, które naliczane są za każdy kolejny dzień ich przetrzymywania; w wyjątkowych przypadkach, popartych odpowiednią dokumentacją, dopuszcza się rozłożenie kary na raty lub umorzenie jej w części lub w całości (decyzję w tej sprawie podejmować miał Dyrektor na wniosek czytelnika). W § 32 pkt 1 Regulaminu wskazano, że w celu odzyskania zbiorów i opłat związanych z ich przetrzymywaniem Biblioteka zastrzega sobie prawo do korzystania z usług firmy windykującej długi, przy czym oddanie sprawy do firmy windykacyjnej może nastąpić po trzykrotnym monicie przypominającym o przetrzymanych zbiorach bibliotecznych, opłacie za ich przetrzymanie lub zaległych, nieregulowanych opłatach. W załącznikach do Regulaminu zamieszczono m.in. wzory umów zawieranych z osobami i podmiotami chcącymi korzystać ze zbiorów Biblioteki oraz wykaz opłat pobieranych w związku z korzystaniem z Biblioteki, w tym m.in. stawki opłat za przetrzymywanie zbiorów.

(akta kontroli tom III str. 454-492)

Przekazywanie przez Bibliotekę innemu podmiotowi do windykacji wymagalnych wierzytelności z tytułu opłat za przetrzymywanie zbiorów odbywało się w okresie objętym kontrolą na zasadach określonych w „umowie upoważnienia inkasowego” z 31 października 2011 r. Określono w niej m.in., że poprzez umowę podmiot ten nabywa upoważnienie uprawniające do prowadzenia w imieniu i na rzecz upoważniającego windykacji wymagalnych wierzytelności finansowych oraz zwrotów

²⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1479.

²⁹ Wcześniej zagadnienia te regulował Regulamin korzystania z Biblioteki wprowadzony zarządzeniem Nr 13/2018 z dnia 23 maja 2018 r. oraz Regulamin wypożyczania czytelników e-booków wprowadzony zarządzeniem Nr 2/2019 z dnia 18 lutego 2019 r.

przedmiotów użyczenia, jak również odsetek i kosztów windykacji. Upoważniający (tj. Biblioteka) oświadczył, że wierzytelności będące przedmiotem umowy są w całości wymagalne, bezsporne, wolne od obciążeń i wad prawnych i mogą być dochodzone od dłużników w pełnych wysokościach. Upoważniony za skuteczne wykonanie przedmiotu umowy otrzymywać miał wynagrodzenie w wysokości 20% kwoty odzyskanej wierzytelności.

(akta kontroli tom III str. 493-498)

Kwota opłat za przetrzymywanie zbiorów, wyegzekwowanych przez Bibliotekę samodzielnie w wyniku wysyłania upomnień, kształtowała się w okresie objętym kontrolą następująco: 2018 r. – 100,9 tys. zł; 2019 r. – 101,8 tys. zł; 2020 r. (do 26 listopada) – 63,6 tys. zł. Wysokość kwot uzyskanych przez Bibliotekę w wyniku działań prowadzonych przez firmę windykacyjną kształtowała się następująco w poszczególnych latach kontrolowanego okresu³⁰: 2018 r. – 5,9 tys. zł, 2019 r. – 4,6 tys. zł, 2020 r. (do 26 listopada) – 0,4 tys. zł.

Wysokość należności z tytułu opłat za przetrzymywanie zbiorów bibliotecznych, które Biblioteka zgłosiła do odzyskania przez firmę windykacyjną wynosiła wg stanu na koniec: 2018 r. – 30,3 tys. zł; 2019 r. – 31,2 tys. zł. W 2020 r. (do 26 listopada) Biblioteka nie przekazała żadnej sprawy do firmy windykacyjnej.

(akta kontroli tom IV str. 6-11)

Zastępca Dyrektora do spraw administracyjnych wyjaśniła, że w 2020 r., z uwagi na pandemię Sars-COVID 19 i spowodowany nią ograniczony dostęp do bibliotek, uznała, że nie było zasadne przekazywanie spraw do windykacji i obciążanie czytelników opłatami za przetrzymanie zbiorów bibliotecznych z przyczyn od nich niezależnych.

(akta kontroli tom IV str. 3-4)

Ustalono, że pracownicy Biblioteki (zatrudnionej na stanowisku starszego bibliotekarza), zajmującej się wysyłaniem monitów w sprawie zwrotu zbiorów, naliczaniem opłat za przetrzymywane zbiory biblioteczne oraz przygotowaniem wykazu dłużników, w stosunku do których należy wszcząć postępowanie windykacyjne, nie przypisano ww. zadań w zakresie czynności i obowiązków.

(akta kontroli tom III str. 451-452, 504-505)

Starszy Bibliotekarz wyjaśniła, że sprawami windykacji i upomnień zajmuje się od 1 stycznia 2014 r. na podstawie ustnego polecenia Dyrektora.

(akta kontroli tom III str. 504-505)

Dyrektor wyjaśniła, że zakres obowiązków ww. pracownika zawiera zapis o podporządkowaniu się zaleceniom bezpośredniego przełożonego oraz Dyrektora Biblioteki.

(akta kontroli tom III str. 509, 511)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że w jednym ze standardów kontroli zarządczej określonych w Komunikacie Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r., dotyczącym struktury organizacyjnej³¹ zwrócono uwagę na konieczność określenia w sposób pisemny dla poszczególnych pracowników jednostek sektora finansów publicznych aktualnych zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Należy przy tym mieć na uwadze, że w tym przypadku powierzone pracownicy Biblioteki zadania w ww. zakresie, były jej stałym obowiązkiem, który realizowała od 2014 r.

3.6. W latach 2018-2020 (I półrocze) Biblioteka nie udzielała zamówień podlegających procedurom określonymi w ustawie Pzp.

³⁰ Odzyskane kwoty dotyczą również spraw skierowanych do windykacji przed danym rokiem.

³¹ Standard A.3.

Zgodnie z danymi podanymi w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach w 2018 r. i w 2019 r., wartość zamówień udzielonych przez Bibliotekę w tych latach, z wyłączeniem procedur określonych w ustawie Pzp wyniosła odpowiednio: 670,5 tys. zł i 540,7 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 3-8, 422)

W Bibliotece wprowadzono wewnętrzne uregulowania określające zasady organizacji udzielania zamówień publicznych do kwoty 30 tys. euro, do których nie stosuje się przepisów Pzp, zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy. Zagadnienia te uregulowane zostały w Regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej wyrażonej w złotych kwoty poniżej 30 000 euro netto w Bibliotece³², wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora nr 3/2014 r. z 23 października 2014 r. Zgodnie z ww. Regulaminem, jego postanowienia nie miały zastosowania do zamówień, których wartość szacunkowa nie przekracza 10 tys. euro. W przypadku zamówień o wartości powyżej 10 tys. euro do 20 tys. euro, pracownik merytoryczny prowadzący postępowanie wyłaniając potencjalnego wykonawcę powinien przeprowadzić badanie rynku telefonicznie lub pisemnie, potwierdzające, że zamówienie zostanie udzielone zgodnie z art. 44 ustawy o finansach publicznych. Wynik tego badania powinien zostać udokumentowany w notatce sporządzonej wg wzoru określonego w załączniku do Regulaminu. W przypadku zamówień o wartości powyżej 20,0 tys. euro do 30,0 tys. euro, procedurę udzielenia zamówienia rozpoczynać miał wniosek o uruchomienie postępowania (którego wzór określono w załączniku do Regulaminu), zaakceptowany przez Dyrektora oraz Głównego Księgowego. Wybór wykonawcy dokonywany miał być w oparciu o pisemne rozeznanie cenowe, polegające na zaproszeniu do złożenia ofert takiej liczby podmiotów, która zapewnia konkurencję (co najmniej dwóch), oraz wybór najkorzystniejszej oferty. Prowadzący postępowanie zobowiązany był do sporządzenia protokołu z przeprowadzonego rozeznania cenowego (którego wzór określono w załączniku do Regulaminu).

(akta kontroli tom III str. 10-16)

W Bibliotece nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych określających zasady udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej powyżej 30 tys. euro.

Dyrektor Biblioteki wyjaśniła, że tego rodzaju zamówienia realizowane były zgodnie z zapisami ustawy Pzp.

(akta kontroli tom III str. 273, 276)

W Bibliotece nie określono również zasad udzielania zamówień niepodlegających przepisom ustawy Pzp, z uwagi na ich przedmiot (np. zamówień, o których mowa w art. 4d ust. 1 pkt 2 tej ustawy, których przedmiotem są dostawy związane z gromadzeniem zbiorów bibliotecznych).

Zastępca Dyrektora do spraw administracyjnych wyjaśniła, że zakupu nowości książkowych dokonywano w odpowiedzi na zapotrzebowanie ze strony czytelników, sukcesywnie w miarę ich pojawiania się. W związku z czym żadna faktura za książki nie przekroczyła kwoty 10,0 tys. euro.

(akta kontroli tom III str. 419, 425-426)

W wyniku badania trzech zamówień udzielonych przez Bibliotekę, których przedmiotem był zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania dla filii Biblioteki (za kwotę 94,3 tys. zł netto); remont pomieszczeń Biblioteki „Przystanek Książka” (za kwotę 126,3 tys. zł netto) oraz prace remontowe w 4-ch filiach Biblioteki (za kwotę 70,7 tys. zł netto), stwierdzono, że postępowania w sprawie wyboru wykonawców tych zamówień zostały przeprowadzone i udokumentowane zgodnie z zasadami określonymi w ww. Regulaminie udzielania zamówień w Bibliotece.

³² Dalej także: Regulamin udzielania zamówień w Bibliotece.

(akta kontroli tom III str. 1-2, 17, 19-20, 41-57, 101-114, 120-139, 165, 176-203, 215, 217-225, 227-235, 237-261, 420, 427)

3.7. W latach 2018-2020 (I półrocze) do Biblioteki nie wpłynęły skargi i wnioski, których przedmiotem była gospodarka finansowa. W badanych okresie gospodarka finansowa nie była również przedmiotem kontroli zewnętrznych i wewnętrznych oraz audytów.

(akta kontroli tom III str. 263-266)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ewidencji księgowej Biblioteki nie ujmowano należności tej Instytucji z tytułu naliczonych opłat za przetrzymywanie wypożyczonych zbiorów, w tym należności, które jako wymagalne i bezsporne kierowano do windykacji przez podmiot trzeci, co w ocenie NIK było niezgodne z zasadami prowadzenia ewidencji księgowej określonymi w art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli tom I str. 252; tom III str. 395, 406-409, 450, 504-507, 515; tom IV str. 6, 7, 33)

2. Pracownicy Biblioteki, zajmując się od 2014 r. wysyłaniem monitów w sprawie zwrotu zbiorów, naliczaniem opłat za przetrzymywane zbiory biblioteczne oraz przygotowaniem listy dłużników, w stosunku do których należy wszcząć postępowanie windykacyjne, nie przypisano ww. zadań w jej zakresie czynności i obowiązków, co jest niezgodne z zasadami postępowania określonymi w jednym ze standardów kontroli zarządczej odnoszącym się do struktury organizacyjnej³³ określonym w Komunikacie Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r.

(akta kontroli tom III str. 451-452, 504-505, 509, 511)

OCENA CZĄSTKOWA

W Bibliotece na ogół stosowano się do zasad postępowania określonych w ustawie o rachunkowości, ustawie o finansach publicznych i w ustawie Pzp. Zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości opracowano dokumentację określającą obowiązujące w tej Instytucji zasady rachunkowości. Terminowo sporządzano sprawozdania finansowe oraz kwartalne sprawozdania Rb-N i Rb-Z o stanie należności i zobowiązań, jak również terminowo regulowano zobowiązania. Zamówienia publiczne niepodlegające, z uwagi na ich wartość, przepisom Pzp, w wybranych do kontroli sprawach, zorganizowano i przeprowadzono zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast nieujmowania w ewidencji księgowej naliczanych opłat za przetrzymywanie wypożyczonych zbiorów bibliotecznych oraz niezaktualizowania zakresu czynności i obowiązków pracownicy zajmując się wysyłaniem monitów w sprawie zwrotu zbiorów, naliczaniem opłat za przetrzymywane zbiory biblioteczne oraz przygotowaniem listy dłużników, w stosunku do których należy wszcząć postępowanie windykacyjne.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) uwzględnianie w planach finansowych Biblioteki wszystkich wymaganych informacji, wskazanych w art. 31 ustawy o finansach publicznych;
- 2) uzyskiwanie zgody właściciela lokalu przed udostępnianiem innemu podmiotowi (do prowadzenia działalności gospodarczej) części powierzchni z wynajmowanego lokalu przy ul. Bałeya 9 w Warszawie;

³³ Standard A.3.

- 3) zaniechanie wypłacania premii, jako dodatku do wynagrodzenia, dla osób zatrudnionych na stanowiskach zastępcy dyrektora i głównego księgowego, z naruszeniem postanowień art. 5 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi w powiązaniu z art. 77² § 5 Kodeksu Pracy, w zw. z art. 241²⁶ § 2 tej ustawy;
- 4) podawanie w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych rzetelnych danych dotyczących poniesionych kosztów z tytułu wynagrodzeń bezosobowych;
- 5) uwzględnianie w ewidencji księgowej naliczanych opłat za przetrzymywanie wypożyczonych zbiorów;
- 6) dostosowanie zakresu czynności i obowiązków pracownicy Biblioteki odpowiedzialnej za realizację zadań dotyczących monitorowania przypadków przetrzymywania zbiorów bibliotecznych, dochodzenia ich zwrotu oraz naliczania opłat z tego tytułu do zadań i obowiązków faktycznie przez nią realizowanych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 25 stycznia 2021 r.

Kontroler
Marta Pietruszewska
starszy inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
p.o. wicedyrektora

Michał Musioł

.....
podpis