

Białystok, 2014.03.28

RIO.I.6002-2/14

**Pani**  
**Małgorzata Sałęga**  
**Dyrektor**  
**Miejskiego Ośrodka Kultury w**  
**Wysokiem Mazowieckiem**

W wyniku problemowej kontroli gospodarki finansowej Miejskiego Ośrodka Kultury w Wysokiem Mazowieckiem za 2013 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) przez inspektora Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto sprawy organizacyjne, w tym regulacje wewnętrzne z zakresu gospodarki finansowej i rachunkowości, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie ksiąg rachunkowych, sprawozdawczość, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, przychody i koszty objęte planem finansowym, gospodarowanie składnikami majątkowymi oraz inwentaryzację.

W wyniku kontroli obowiązujących w MOK regulacji wewnętrznych stwierdzono, że w instrukcji inwentaryzacyjnej wprowadzonej przez Panią zarządzeniem nr 4 z dnia 2 listopada 2007 r. przewidziano inwentaryzację wartości niematerialnych i prawnych drogą spisu z natury, zaś materiałów bibliotecznych drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Postanowienia te należy uznać za sprzeczne z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.) przewidującymi dla wartości niematerialnych i prawnych inwentaryzację drogą weryfikacji, zaś dla zbiorów bibliotecznych inwentaryzację drogą spisu z natury – str. 25 protokołu kontroli.

Kontrolowana jednostka posiada przepisy wewnętrzne regulujące zasady wyłaniania wykonawców zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.), wprowadzone zarządzeniem Pani Dyrektor nr 7 z dnia 29 lipca 2011 r. Z przyjętych regulacji wynika, że dopiero przy zamówieniu o wartości większej niż 30.000 zł istnieje obowiązek *porównania ofert cenowych złożonych w związku z wywieszeniem ogłoszenia na tablicy ogłoszeń*. W kontrolowanym okresie zamówienia przekraczające wartość 30.000 zł nie wystąpiły. Podkreślenia wymaga, że obowiązujące w MOK regulacje – z uwagi na wysoki próg wartości szacunkowej zamówienia, od której przewidziano konkurencyjność postępowania – nie zapewniają udokumentowania, iż przy zlecaniu odpłatnych dostaw, robót i usług (w tym o znaczącej wysokości) każdorazowo jest przestrzegana zasada dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, wyrażona w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.). Kontrola wykazała, że stosowana przez jednostkę praktyka w omawianym zakresie była niejednolita. W przypadku dwóch zamówień (zakup krzeseł o wartości 10.332 zł i usługa druku dwumiesięcznika o wartości 9.077,40 zł) kontrola potwierdziła stosowanie przy wyborze wykonawców zasady określonej przepisami art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy (porównano odpowiednio trzy i cztery oferty cenowe i dokonano wyboru ofert najkorzystniejszych). Brak dokumentacji dotyczył zaś wydatków w kwocie 5.000 zł na dofinansowanie zimowiska dla dzieci i młodzieży oraz w kwocie 19.999 zł z przeznaczeniem na opłacenie noclegów dla uczestników wycieczki krajoznawczej Polska-Ukraina-Mołdawia-Rumunia-Krym-Węgry-Słowacja – organizatorem w obu przypadkach było Stowarzyszenie Na Rzecz Osób Potrzebujących Pomocy „Blżej Ciebie” z Wysokiego Mazowieckiego. Podstawę wydatków na rzecz Stowarzyszenia stanowiły porozumienia zawarte przez MOK, z których wynikało współfinansowanie wypoczynku zimowego oraz wycieczki krajoznawczo-turystycznej, odpowiednio dla 46 dzieci i młodzieży z terenu miasta (w tym uczestników kół zainteresowań i zespołów MOK) oraz 34 osób z miasta (w tym uczestników kół zainteresowań i zespołów MOK) i Rejonu Wileńskiego na Litwie. Wskazania wymaga, że z treści porozumień oraz z opisu operacji skutkujących poniesieniem wydatku nie wynikał jednoznacznie związek poniesionych wydatków z realizacją zadań statutowych MOK.

W zakresie realizacji wymogu ponoszenia wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,



należy też wskazać na wydatek z tytułu zawartej w dniu 24 września 2013 r. umowy zlecenia, na mocy której powierzyła Pani pracownikowi MOK czynności pokrywające się z nadanym mu zakresem czynności ustalając odpłatność w kwocie 235 zł – str. 19-22 protokołu kontroli.

Badając procedurę opracowania planu finansowego MOK na 2013 r. stwierdzono, że praktykowany w Ośrodku układ (szczegółowość) planu przychodów i kosztów nie odpowiadała obowiązującym przepisom prawa. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 30 ust. 3 ustawy o finansach publicznych plany finansowe samorządowych osób prawnych są sporządzane zgodnie z ustawami o ich utworzeniu, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych. Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby państwowe i samorządowe osoby prawne wyodrębniały w planach finansowych elementy wymienione w art. 31 ustawy, w tym między innymi przychody z prowadzonej działalności, dotacje, koszty, stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku oraz stan środków pieniężnych na początek i koniec roku. Plan finansowy MOK na 2013 r. został sporządzony w szczególności klasyfikacji budżetowej; wykazywał ponadto „stan funduszu obrotowego” na początek i koniec roku składający się ze stanu środków pieniężnych oraz zobowiązań i należności – str. 11–12 protokołu kontroli.

Kontrola realizacji przychodów wykazała, że jako przychód z dotacji celowej z budżetu miasta Wysokie Mazowieckie wykazano kwotę 44.575,20 zł otrzymaną przez MOK w dwóch ratach 16 września i 15 października 2013 r. Stwierdzono, że kwota dotacji przyznanej przez miasto ujęta została w uchwale budżetowej na 2013 r. (zmiana uchwały budżetowej wprowadzona uchwałą Nr XXXIII/161/13 Rady Miasta Wysokie Mazowieckie) w par. 6220 „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych”, zaś w objaśnieniach do zmian w budżecie błędnie określono ją jako *zwiększenie dotacji podmiotowej dla MOK na uzupełnienie opracowania technicznego na realizację projektu „Ochrona, zachowanie i upowszechnianie dóbr kultury Podlasia – przebudowa, remont i doposażenie wnętrza budynku MOK”*. W świetle przepisów art. 127 ustawy o finansach publicznych w sytuacji przekazania beneficjentowi środków pieniężnych przeznaczonych na sfinansowanie (lub dofinansowanie) skonkretyzowanego zadania (celu lub przedsięwzięcia) dochodzi do udzielenia dotacji celowej, a nie podmiotowej jak wskazano w objaśnieniach. Zamiar dofinansowania konkretnego zadania wiąże się z obowiązkiem

zawarcia umowy o udzielenie dotacji na podstawie art. 250 ustawy o finansach publicznych – umowa nie została zawarta. Stosowna umowa powinna zobowiązywać MOK m.in. do rozliczenia wykorzystania otrzymanej dotacji. Opis stwierdzonej nieprawidłowości został zawarty w odrębnym piśmie skierowanym do Burmistrza Wysokiego Mazowieckiego – str. 17-18 protokołu kontroli.

Kontrola wykazała, że w dniu 13 września 2013 r. pomiędzy MOK a miastem Wysokie Mazowieckie zawarta została na okres 8 lat umowa dzierżawy nieruchomości, na której usytuowany jest budynek MOK. Wskazano, że przeznaczeniem przedmiotu dzierżawy jest przeprowadzenie przez dzierżawcę modernizacji i remontu budynku MOK. Miesięczny czynsz dzierżawny ustalono na poziomie 1.000 zł netto. Stwierdzono, iż pomimo zawarcia umowy czynsz nie był przez dzierżawcę uiszczany, zaś należności z tytułu dzierżawy nie zostały ujęte przez MOK w ewidencji księgowej. Łącznie, na dzień kontroli, nie ustalono i nie pobrano należności na kwotę 3.533,33 zł netto. Z udzielonych przez Panią wyjaśnień wynika, że w wyniku *ustnego porozumienia strony umowy odroczyły naliczanie czynszu do momentu, w którym miasto Wysokie Mazowieckie otrzyma dofinansowanie na modernizację i remont MOK ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego*; przedmiotem ustnych ustaleń, według złożonych przez Panią wyjaśnień, jest także *decyzja o rozwiązaniu umowy z chwilą otrzymania przez dzierżawcę ostatecznej decyzji o odmowie dofinansowania*. Dodała Pani jednocześnie, iż w dniu 24 stycznia 2014 r. miasto otrzymało informację o odrzuceniu wniosku o dofinansowanie i możliwości odwołania się od tej decyzji, z czego zamierza skorzystać. Wskazania wymaga, że w treści umowy nie zawarto żadnych zapisów uzależniających jej obowiązywanie od uzyskania przez dzierżawcę dofinansowania na przeprowadzenie modernizacji i remontu budynku. W § 10 umowy postanowiono, że wszelkie jej zmiany wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności. Jak zaś stanowi przepis art. 77 § 1 k.c., uzupełnienie lub zmiana umowy wymaga zachowania takiej formy, jaką ustawa lub strony przewidziały w celu jej zawarcia. Przywołane okoliczności świadczą o braku podstaw do odstąpienia przez Panią od naliczania i pobierania czynszu dzierżawnego. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania – str. 14-15 protokołu kontroli.



Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych regulujących gospodarkę finansową i rachunkowość samorządowej instytucji kultury oraz nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, ponosi Pani Dyrektor jako kierownik jednostki, zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości należy do głównego księgowego, stosownie do postanowień zakresu czynności. Prawa i obowiązki głównych księgowych określa art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, na podstawie art. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, **zalecam:**

1. Dostosowanie postanowień instrukcji inwentaryzacyjnej do przepisów ustawy o rachunkowości.
2. Rozważenie zmodyfikowania procedur wyłaniania wykonawców zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro, mając na uwadze tezy zawarte w części opisowej wystąpienia.
3. Precyzyjne wskazywanie w zawieranych umowach oraz w opisie dowodów księgowych dokumentujących zakup usług związku wydatku z realizacją statutowych zadań MOK, mając na uwadze ogólną zasadę dotyczącą przeznaczenia środków publicznych zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.
4. Zaniechanie zawierania z pracownikami odpłatnych umów na wykonanie czynności mieszczących się w zakresie ich obowiązków służbowych.
5. Sporządzanie planu finansowego MOK w układzie wymaganym przepisami art. 31 ustawy o finansach publicznych.
6. Ujęcie w księgach i wyegzekwowanie należności od Urzędu Miasta Wysokie Mazowieckie z tytułu umowy dzierżawy budynku MOK.

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Dodatkowo informuję o możliwości składania, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zastrzeżeń do zawartych w wystąpieniu wniosków, za pośrednictwem Prezesa RIO do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3-4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Bieg 30-dniowego terminu ulegnie zawieszeniu w stosunku do wniosków objętych zastrzeżeniem.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.



PREZES  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Białymstoku  
Stanisław Srocki

Do wiadomości:

Burmistrz Wysokiego Mazowieckiego