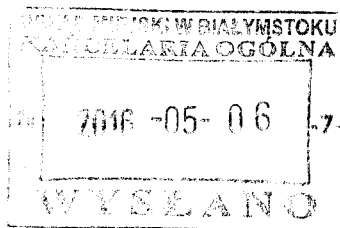




Prezydent  
Miasta Białegostoku

BKU.1711.01.2016



a/a

Białystok, 05 maja 2016 r.

**Pan Jerzy Jan Szerszunowicz**  
**Dyrektor Centrum im. Ludwika**  
**Zamenhofs w Białymstoku**

### **Wystąpienia pokontrolne**

Działając na podstawie udzielonych upoważnień<sup>1</sup> do przeprowadzenia kontroli inspektorzy Biura Kontroli Urzędu Miejskiego w Białymstoku Wioletta Biżuta i Urszula Szczerbińska przeprowadzili kontrolę problemową w kierowanej przez Pana jednostce kultury. W okresie od 01 do 29 lutego 2016 roku inspektorzy dokonali kontroli umów cywilnoprawnych zawieranych przez Pana w latach 2014-2015.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym przez strony w dniu 07 kwietnia 2016 roku, przekazuję Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Centrum w kontrolowanym okresie zlecało zadania, których przedmiot dotyczył bezpośrednio realizacji zadań statutowych. W kontrolowanym obszarze w okresie 2014-2015 dokonało wypłaty wynagrodzeń z tytułu zawartych umów cywilnoprawnych na łączną wartość 189.228,50 zł w tym z tytułu umów zlecenie na wartość 77.849,50 zł. Ustalono, że w roku 2015 wydatki na umowy cywilnoprawne wzrosły o 39.602,50 zł w stosunku do roku poprzedniego. Kontrola potwierdziła, że wzrost wynagrodzeń nastąpił min. na skutek

<sup>1</sup> upoważnienia ORN-I.077.54.2016, ORN-I.077.55.2016 z dnia 25.01.2016r. oraz ORN-I.077.99.2016, ORN-I.077.100.2016 z dnia 09.02.2016r

sfinansowania usług polegających na tworzeniu i publikacji materiałów do Mediateki- projektu realizowanego od 2011 roku przez Centrum. Centrum zawierało umowy na: zlecenie, umowy o dzieło oraz umowy autorskie. Sprawdzono, że wydatki poniesione na sfinansowanie skontrolowanych umów mieściły się w planach finansowych Centrum.

Centrum nie prowadziło rejestrów dla umów cywilnoprawnych. Zawierane umowy ewidencjonowane były w systemie komputerowym programu kadrowo-płacowego według dokonywanych wypłat. Zestawienie umów zleceń i o dzieło zawierało: dane osobowe zleceniobiorców/wykonawców dzieła, autorów, sumę wynagrodzenia brutto dla danego podmiotu, należny podatek i składki oraz sposób i wysokość wypłaty. Zestawienie umów wypłacanych w okresach miesięcznych stanowiło jedynie ewidencję księgową służącą do naliczania składek społecznych i zaliczek na podatek dochodowy od zawieranych umów cywilnoprawnych. W związku z brakiem rejestru umów kontrolujący nie byli w stanie ustalić faktycznej ilości zawartych umów w latach 2014-2015. Taki sposób prowadzenia ewidencji uniemożliwiał poprawną identyfikację umów. Nie zawierał informacji o zakresach zawieranych umów i wysokości wynagrodzeń z nich wynikających, a także brak było identyfikatorów numerycznych, daty zawarcia i okresu obowiązywania oraz ilości zawartych umów np. z tym samym podmiotem. /str. 6-7 protokołu kontroli/

Centrum nie posiada opracowanych wewnętrznych procedur regulujących tryb i zasady postępowania dotyczące wyboru wykonawców, artystów i autorów, co jest istotne z punktu widzenia prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi /str. 6-7 protokołu kontroli/.

Opracowanie wewnętrznych zasad zawierania i prawidłowe rejestrowanie umów cywilnoprawnych jest jednym z elementów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup> i powinno zapewnić Instytucji realizację zasady określonej we wspomnianej ustawie w art. 44. Zgodnie z tą zasadą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny. Brak takich regulacji stwarza warunki do nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych. Celowym wydają się więc umocowanie w formie aktów wewnętrznych reguł dokonywania zamówień korzystających z wyłączenia i niepodlegających ustawie Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup>. Takie stanowisko podziela też Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w piśmie, opublikowanym na stronie [www.mkidn.gov.pl](http://www.mkidn.gov.pl)<sup>4</sup>, w którym wyjaśnia: nowelizacja Prawa zamówień publicznych<sup>5</sup> jak i

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27.08.2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013r. poz.885 ze zm.)

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 29.01.2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015r. poz. 2164)

<sup>4</sup> Strona internetowa Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego- [www.mkidn.gov.pl](http://www.mkidn.gov.pl)

towarzysząca jej nowela do ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>6</sup>, bezpośrednio nie nakładają obowiązku posiadania przez zamawiających regulaminów, czy instrukcji odnoszących się do procedur dokonywania zamówień bez stosowania ustawy. Niemniej jednak, zważywszy na zastrzeżone nowelą zasady przejrzystości oraz równego traktowania podmiotów-wykonawców zamówienia oraz wynikające z art. 44 ustawy o finansach publicznych<sup>7</sup> zasady racjonalnego wydatkowania środków celowym wydaje się stworzenie wewnętrznych procedur.

W badanym okresie Centrum zawarło umowy, którymi zleciło wykonanie prac, należących do zakresu zadań poszczególnych stanowisk np.: sporządzanie raportów kasowych i nadzór nad dokumentacją kasowo-magazynową – 2 umowy, obsługa kasy fiskalnej – 1 umowa, obsługa klienta i sekretariatu – 19 umów, wykonywanie nagrań do Mediateki i innych czynności – 15 umów. W Centrum określono w formie regulaminu organizacyjnego jak i zakresów obowiązków, które zadania mieszczą się w zakresach poszczególnych stanowisk, natomiast nie określono, w jakich sytuacjach zadania te mogą być zlecane na zewnątrz na te same czynności np.: obsługa klienta i sekretariatu, sporządzanie raportów kasowych, koordynowanie imprez, obsługa wystaw, nawiązywanie kontaktów, współpracy ze stowarzyszeniami, towarzystwami naukowymi, szkołami oraz obsługa techniczna koncertu. Badanie umów pod kątem charakteru zleczonych zadań wskazuje, że większość powierzonych czynności dotyczyła obsługi klienta i sekretariatu. W wyniku analizy zakresów czynności, regulaminu organizacyjnego, ustalono, że ww. czynności mogły wykonywać dodatkowo osoby pełniące funkcję: specjaliści w Dziale administracyjnym (prowadzi sprzedaż biletów, oprowadza po wystawach, sporządza bieżące raporty); sekretarza/konserwatora (w razie potrzeby na polecenie bezpośredniego przełożonego lub dyrektora, pełni dyżury w kasie Centrum), zaś za nadzór nad organizacją całego sekretariatu Centrum odpowiadał kierownik Działu administracyjnego. Natomiast w przypadku zadań polegających na przygotowaniu umowy i ustaleniu warunków współpracy, do ich realizacji wskazano komórki merytoryczne Centrum, zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi tj. § 12 instrukcji w sprawie kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych<sup>8</sup> w Instytucji. Realizację zadań związanych z koordynacją wszelkich imprez, koncertów powierzono kierownikowi Działu administracyjnego, głównemu specjalście ds. edukacji,

---

<sup>5</sup> Patrz przypis 3

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 25.10.1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012r. poz. 406 ze zm.)

<sup>7</sup> Patrz przypis 2

<sup>8</sup> Zarządzenie Nr 29/2011 dyrektora Centrum im. Ludwika Zamenhofa z dnia 05.12.2011r. w sprawie instrukcji Kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Centrum im Ludwika Zamenhofa

oraz specjaliście w Dziale programowym – zgodnie z przyjętymi zakresami czynności. W złożonym do protokołu wyjaśnieniu podaje Pan (...), *pokrywanie się obowiązków w zakresach czynności pracowników CLZ jest konieczne ze względu na zapewnienie sprawnej i poprawnej merytorycznie obsługi osób odwiedzających Instytucję (publiczność, współpracownicy, interesanci) oraz względy bezpieczeństwa osób i mienia. Kasa i sekretariat CLZ mieszczą się na parterze budynku, pomieszczenia biurowe na drugim piętrze, a sale wystawowe i warsztatowe na parterze i pierwszym piętrze. Korzystanie przez odwiedzających z sal warsztatowych i wystaw wymaga każdorazowo obecności przynajmniej jednego pracownika CLZ w każdej z wymienionej sal. Oznacza to opuszczenie kasy i udanie się do odległej części budynku. W tym czasie inna osoba musi być obecna w kasie by obsługiwać interesantów, przyjmować telefony, mieć pieczę nad parkingiem (parking jest płatny), kontrolować monitoring itp. ).* Stwierdzono, że do końca marca 2014 roku nie zatrudniał Pan dodatkowych osób do obsługi klienta i sekretariatu, czynności wykonywała jedynie jedna osoba zatrudniona w ramach stosunku pracy, co świadczy o tym, że mogła być zapewniona ciągłość działalności jednostki w ramach istniejących etatów. Natomiast już od kwietnia 2014 roku do grudnia 2015 roku czynności związane z obsługą klienta i sekretariatu zlecono na zewnątrz (4 podmiotom), z którymi zawarto umowy zlecenie. Dodatkowo ustalono, że w okresie od 01.10.2014r. do 25.11.2014r. zawarto umowę zlecenie na czynności związane z obsługą klienta i sekretariatu z osobą, która w późniejszej perspektywie miałaby zastąpić nieobecną kasjerkę/sekretarkę przebywającą na zwolnieniach. Po tym okresie zatrudnioną na umowę o pracę. W tym wskazanym czasie obie Panie wykonywały te same obowiązki. Zatrudnienie uzasadnił Pan stworzeniem możliwości dłuższego okresu przyuczenia się pracownikowi, a pracodawcy przyjrzenia się jego pracy (kompetencjom i cechom osobowości), podyktowanym wyłącznie troską o dobro instytucji. Dalsza analiza umów zlecenie wykazała, że usługi związane z tworzeniem i publikacją materiałów w Mediatece, wykonywał stale od dnia 01.08.2014r. ten sam zleceniobiorca. Usługi miały charakter ciągły, niejednokrotnie na podstawie umów powtarzalnych, a potrzeba zatrudnienia wynikała z wieloletniego projektu realizowanego przez Centrum. Za wykonanie zlecenia Centrum poniosło koszty w wysokości 55.640,00 zł. Zawieranie umów na ten sam zakres usług przez cały okres objęty kontrolą, świadczy o tym, że potrzeba zleconych prac nie miała charakteru doraźnego. Ponadto zapisy w zawartych umowach zawierały dane charakterystyczne dla umów o pracę tj: określenie rodzaju wykonywanej pracy na rzecz pracodawcy oraz miejsce i czas wykonania czynności, powtarzalność pracy w codziennych lub dłuższych odstępach czasu, a także wysokości wynagrodzenia na tym samym poziomie, ww. czynniki mogły

stanowić w kontekście przepisów Kodeksu pracy<sup>9</sup> znamiona umowy o pracę. Ciągłość zawierania umów uzasadniał Pan corocznie zgłaszaną do Departamentu nadzorującego potrzebą zwiększenia liczby etatów merytorycznych, które nie przyniosły zamierzonych efektów, czyli funduszy na stworzenie nowym miejsc pracy. Dotacja podmiotowa, którą otrzymywało Centrum pozostaje na niemal niezmiennym poziomie od momentu utworzenia Instytucji. /str. 28-30 protokołu kontroli/

Reasumując należy zauważyć, że opisywane zadania realizowali także w okresie kontrolnym pracownicy Centrum, co wskazuje, że były to zadania właściwe dla tej grupy osób i powinny być realizowane w ramach istniejących etatów. W związku z powyższym zwracam Panu uwagę, że przy zawieraniu umów zlecenia nie należy tracić z pola widzenia zapisów wynikających z art. 22 Kodeksu pracy. Zgodnie z ww. artykułem przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Jak słusznie wskazano w licznych orzecznictwach *cechą odróżniającą będącą elementem niezbędnym stosunku pracy, jest pracownicze podporządkowanie pracownika pracodawcy. Dla stwierdzenia, że występuje ono w treści stosunku prawnego z reguły wskazuje się na takie elementy, jak: określony czas pracy i miejsce wykonywania czynności, podpisywanie listy obecności, podporządkowanie pracownika regulaminowi pracy oraz poleceniom kierownictwa co do miejsca, czasu i sposobu wykonywania pracy oraz obowiązek przestrzegania norm pracy, obowiązek wykonywania poleceń przełożonych, wykonywanie pracy zmianowej, stała dyspozycyjność, dokładne określenie miejsca i czasu realizacji powierzonego zadania oraz ich wykonywanie pod nadzorem kierownika*<sup>10</sup>. Natomiast z tekstu orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Łodzi<sup>11</sup> wynika, że *praca pod kierownictwem nie oznacza, że pracodawca nie może dać pracownikowi pewnej samodzielności przy wykonywaniu powierzonych mu zadań. Praca też nie musi być wykonywana stale w jednym miejscu wskazanym przez pracodawcę. Pracownik może wykonywać niektóre czynności poza siedzibą pracodawcy, według uzgodnień między stronami przy zawieraniu umowy bądź w czasie jej realizowania*. Sąd Okręgowy w Kielcach w wydanym orzeczeniu stwierdza, że *zatrudnienie*

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 26.06.1974r. Kodeks Pracy ( Dz.U. z 2014r. poz. 1502 ze zm.)

<sup>10</sup> Wyrok Sadu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 09.09.2015r. Sygn. Akt III AUa 1457/14

<sup>11</sup> Wyrok Sadu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30.03.2015r. Sygn. Akt III AUa 836/14

*w warunkach określonych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy*<sup>12</sup>.

W wyniku sprawdzenia harmonogramów czasu pracy z ustaleniami zawartych umów zleceń stwierdzono przypadek, w którym godziny rozpoczęcia pracy różniły się. W umowie zlecenie Nr 7/6/2015 z dnia 25.06.2015r. ustalono, że zleceniobiorca powinien zrealizować czynności wynikające z umowy w 45 godzin, zaś z grafiku pracy, że w 42 godziny. Powyższą kwestię wyjaśnił Pan omyłką powstałą przy tworzeniu grafiku, oraz że prawidłowe godziny wskazane są w umowie. W związku z tym przy tworzeniu harmonogramu czasu pracy należy dokonać większej staranności, aby w przyszłości nie dochodziło do tego typu błędów. /str. 29 protokołu kontroli/

Dokonując sprawdzenia prawidłowości opisywania i zatwierdzania dokumentów finansowo – księgowych /rachunków/ wystawionych do zawartych umów zlecenie stwierdzono, że w większości przypadków brak było wymaganego sprawdzenia rachunku pod względem merytorycznym i formalno - rachunkowym – 43 przypadki, oraz zatwierdzenia do wypłaty przez dyrektora lub upoważnionego pracownika – 5 przypadków. W tym zakresie nie przestrzegano wewnętrznych regulacji określonych w § 8 Instrukcji Kontroli i obiegu dokumentów finansowo – księgowych Centrum. Zaniechanie opisywania dokumentów wskazuje na niewystarczającą skuteczność kontroli dokumentów finansowo – księgowych, przez Pana i upoważnionych pracowników. Ponadto stwierdzono, że na umowach cywilnoprawnych brakuje kontrasygnaty głównego księgowego Centrum, w zakresie potwierdzenia zobowiązań wynikających z operacji mieszczących się w planie finansowym jednostki, co jest niezgodne z art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych<sup>13</sup>. /str. 26 protokołu kontroli/

W wyniku sprawdzenia prawidłowości naliczania i wypłaty wynagrodzenia z tytułu zrealizowanych czynności wynikających z zawartych umów stwierdzono:

- wypłatę wynagrodzenia w wysokości niezgodnej z ustaleniami zawartej umowy. W umowie na wykonywanie nagrań (nagrywanie wywiadów) do Mediateki w Centrum w okresie od 01.08.2014r. do 31.10.2014r. przyjęto wynagrodzenie w wysokości 1.680,00 zł brutto. Zleceniobiorca wystawił 3 rachunki po 1.680,00 zł każdy. Zapłaty dokonano więc w wysokości 3 razy po 1.680,00 zł. /str. 27 protokołu kontroli/

---

<sup>12</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 30.12.2013r. Sygn. Akt IX Ka 1057/13

<sup>13</sup> Patrz przypis 2

-wystawianie rachunków do zawartych umów przed wykonaniem czynności i na ich podstawie dokonywanie zapłaty, co narusza przepis art. 744 Kodeksu cywilnego<sup>14</sup>, zgodnie z którym w razie odpłatnego zlecenia wynagrodzenie należy się przyjmującemu dopiero po wykonaniu zlecenia, chyba, że co innego wynika z umowy lub przepisów szczególnych. W stwierdzonych przypadkach strony umowy nie ustaliły innego terminu wypłaty wynagrodzenia niż po wykonaniu czynności. /str. 27 protokołu kontroli/

- brak prawidłowego udokumentowania operacji kasowej dotyczącej wypłaty wynagrodzenia dla Autora zgodnie z zawartą umową. Jedynie w dokumentacji księgowej znajdował się rachunek wystawiony przez Wykonawcę, który nie potwierdził faktu otrzymania wynagrodzenia za zrealizowaną usługę. Brak pokwitowania przez osobę uprawnioną do jej pobrania faktu otrzymania gotówki może świadczyć o niewypłaceniu wynagrodzenia zagwarantowanego w umowie. /str. 70-71 protokołu kontroli/

W wyniku analizy kosztów związanych z zawieraniem umów o dzieło, ustalono, że w wystawionych rachunkach twórcy stosowali koszty uzyskania przychodu w wysokości 20% i 50% zgodnie z art. 22 ust. 9 pkt. 3 i pkt. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>15</sup>. Wśród przyjętych do analizy 68 umów o dzieło zawarto dwie umowy, w których w wystawionych przez Autora rachunkach wskazano wysokość kosztu uzyskania przychodu na poziomie 20%, a nie jak przysługiwało 50%. Przedmiotem umowy było, wykonanie lalek według autorskiego projektu. W umowie wykonawca dodatkowo oświadczył, że praca podlega ochronie praw autorskich oraz, że wykonanie lalek stanowi jego autorski projekt. Praca wykonywana przez stronę danej umowy jest twórcza niepowtarzalna, ma indywidualny charakter oraz spełnia przesłanki utworu określone w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>16</sup>. Zgodnie z art. 1 cytowanej ustawy przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażania (utwór). Natomiast w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>17</sup> – w art. 22 ust. 9 pkt 3, wskazuje się, że koszty uzyskania niektórych przychodów określa się z tytułu korzystania przez twórców z praw pokrewnych, w rozumieniu odrębnych przepisów lub rozporządzenia przez nich tymi prawami – w wysokości 50% uzyskanego przychodu. W takim przypadku twórcy przysługiwały 50% koszty uzyskania przychodu. Pomimo, iż autor zastosował 20%

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 23.04.1964r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016r. poz. 380)

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 26.07.1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 poz. 361 ze zm.)

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 04.02.1994r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)

<sup>17</sup> Patrz przypis 15

koszty uzyskanego przychodu, pracownik księgowości Centrum odpowiedzialny za naliczanie i odprowadzanie podatku powinien poinformować autora o przysługującym mu prawie do 50% kosztów uzyskanego przychodu zgodnie z ww. przepisami. /str. 70 protokołu kontroli/

W wyniku analizy przedmiotów zawartych umów, zamówionych usług dokonano sprawdzenia celowości i zasadność dokonania wydatku polegającego na zamówieniu 360 tabliczek ceramicznych (20 kompletów po 18 sztuk) przedstawiających realistyczne odwzorowanie detali /fragmentów obiektów rzeźb budynków zlokalizowanych na terenie Miasta Białegostoku na wartość 4.500,00 zł, zgodnie z umową autorską. Z zawartej umowy wynikało, że zakupione tabliczki zostaną wykorzystane do przeprowadzenia V edycji Gry Miejskiej „Poznaj Białystok 2015” w maju 2015 roku. Dokonano sprawdzenia, czy zakupione tabliczki zostały ujęte na stan magazynu, czy zostały rozdysponowane. A także w przypadku rozdysponowania, czy jednostka posiada dokumenty potwierdzające wydanie tabliczek. Z przedstawionego kontroli potwierdzenia odbioru nagród z dnia 16.05.2015r. wynika, że nagrody w grze terenowej pt.: „Monumentalna Gra Miejska Poznaj Białystok 2015” odebrało 10 graczy. W związku z powyższym Centrum potwierdziło i udokumentowało rozdanie 10 kompletów tabliczek – zwycięzcom gry. Natomiast nie udokumentowało i nie wykazało rozliczenia/wydania pozostałych kompletów tabliczek. W złożonym do protokołu wyjaśnieniu podaje Pan, że zgodnie z polityką rachunkowości<sup>18</sup> dopuszczalne jest zaliczanie bezpośrednio w koszty zakupu materiałów i towarów przeznaczonych do dalszej odsprzedaży bez ewidencji w magazynie. W dalszej treści wyjaśnienia podaje Pan też, że Centrum sporządzi i prowadzić będzie wewnętrzną ewidencję wskazującą rozchód tego typu materiałów/towarów. Centrum mogło stosować uproszczenie polegające na odpisywaniu wartości nabywanych towarów w koszty w momencie ich zakupu, bowiem to Pan jako dyrektor Instytucji uwzględniając rodzaj i wartość poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych posiadanych przez Centrum może podjąć decyzję o odpisywaniu w koszty wartości nabytych towarów w momencie ich zakupu, połączonych z ustaleniem stanu tych składników aktywów, ich wyceną i korektą kosztów o wartość tego stanu, nie później niż na dzień bilansowy o czym stanowi art. 17 ust. 2 pkt. 4 ustawy o rachunkowości<sup>19</sup>. Jednakże nabyte tabliczki ceramiczne stanowić miały nagrody dla uczestników gry miejskiej – zwycięzców, nie były zakupione w celu odsprzedaży. Nie ustalił

---

<sup>18</sup>Zarządzenie Nr 21/2011 dyrektora Centrum im. Ludwika Zamenhofa z dnia 01.12.2011r. wprowadzające Politykę rachunkowości

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 29.09.1994r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013r. poz. 330 ze zm.)



więc Pan sposobu postępowania w przypadku materiałów/ towarów nabytych w celu zużycia na potrzeby Centrum. W związku z powyższym należałoby zaprowadzić ewidencję materiałów/towarów w magazynie nabytych w celu zużycia na potrzeby Centrum z pomocą następujących dostępnych metod: ilościowej – prowadzonej na podstawie magazynowych dowodów przychodowych i rozchodowych, ilościowo- wartościowej prowadzonej w komórce księgowości na kontach wartościowych w ujęciu ilościowym i wartościowym według poszczególnych rodzajów materiałów. Dane z ewidencji ilościowej i ilościowo-wartościowej powinny być uzgadniane okresowo, nie rzadziej niż na dzień inwentaryzacji i na koniec roku.

Wybrane w tym zakresie rozwiązania powinny zostać przez Pana ujęte w dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości<sup>20</sup>, uwzględniając rodzaj i wartość poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych. /str. 71-72 protokołu kontroli/

Podczas analizy honorarium ustalonym w umowach z wykonawcami, autorami stwierdzono, przypadek, w którym Centrum uzgodniło wynagrodzenie instruktora warsztatów muzyczno-ruchowych na poziomie 60,00 zł brutto za 1 uczestnika warsztatów, w sytuacji kiedy uczestnicy dokonywali wpłat po 50,00 zł i 25,00 zł /z uprawnieniami do zniżki/ za 1 uczestnika. Z rachunku ekonomicznego wynika, że uczestnicy warsztatów wpłacili 1.625,00 zł zaś honorarium Autora wyniosło 1.980,00 zł /396,00 zł za 1 h/ tj. 5 spotkań zorganizowanych w godzinach 10-11. W tym przypadku Centrum dopłaciło do wynagrodzenia Autora warsztatów kwotę w wysokości 355,00 zł. W badanym okresie warsztaty muzyczno- ruchowe odbywały się w Centrum czterokrotnie. W pozostałych trzech przypadkach kontrolujący dokonując rozliczenia wynagrodzenia tego samego Autora warsztatów ustalili, że stawki za godzinę pracy Autora kształtowały się od 100,00 zł do 270,00 zł. Brak przeprowadzanych postępowań na wybór wykonawców prac zleconych w tym Autora warsztatów muzyczno- ruchowych nie daje pewności, że wybrano najlepszego fachowca w danej dziedzinie, za najniższą cenę. W złożonym oświadczeniu z dnia 25.02.2016r. dyrektor Centrum wyjaśnia: „w przedmiotowym przypadku oznacza to, że chociaż mogliśmy w całości pokryć honorarium instruktora , nie pobierając żadnych opłat wprowadziliśmy opłatę na niskim poziomie (5 spotkań za 50 zł. Opłata jest nie tylko sposobem na pozyskanie dodatkowych środków na działalność merytoryczną, ale też szczególnie ważną w przypadku wszelkich działań cyklicznych adresowanych do dzieci...).Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>21</sup>, Centrum jako instytucja

<sup>20</sup> Patrz przypis 19

<sup>21</sup> Patrz przypis 6

kultury prowadzić ma samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. W umowie w sprawie warunków organizacyjno – finansowych<sup>22</sup>, zobowiązany został Pan do podejmowania starań pozyskiwania środków finansowych na działalność statutową także z innych źródeł niż dotacja podmiotowa i dotacje celowe pochodzące z budżetu Miasta Białegostoku, zapewnienia dodatkowych źródeł przychodów dla Instytucji, a także do dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, dążąc do uzyskania jak najlepszych efektów z danych nakładów. /str. 72 protokołu kontroli/

Poza objętym kontrolą tematem zwracam Panu uwagę na pozostałą sferę działalności Instytucji tj:

Przekazanie przez Pana głównemu księgowemu uprawnienia w zakresie zawierania umów na rzecz Centrum.

Uprawnienie w zakresie zawieranych umów stoi w sprzeczności z obowiązkami i odpowiedzialnością głównego księgowego w zakresie gospodarki finansowej wyrażoną w art. 54 ustawy o finansach publicznych<sup>23</sup>. Zgodnie z ww. artykułem główny księgowy min. wykonuje dyspozycje środkami pieniężnymi, a nie dysponuje, dokonuje wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, zaś dowodem dokonania ww. kontroli jest złożenie jego podpisu obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo. W zakresie realizacji swoich uprawnień kontrolnych główny księgowy nie może jednocześnie zawierać umów i kontrolować ich pod względem zobowiązań. /str. 3 protokołu kontroli/

Błędne planowanie środków na wynagrodzenia osobowe pracowników Centrum.

Centrum w 2014 roku na wynagrodzenia osobowe 12 etatowych pracowników wydatkowało kwotę 549.999,10 zł tj.100% planowanych środków, zaś w roku 2015 o 39.602,50 zł więcej. W uzasadnieniu do sprawozdania (informacja opisowa do wykonania dochodów i wydatków budżetowych za 2015 rok) jednostka podała, że różnica we wzroście wynagrodzeń o ww. kwotę wynika z zatrudnienia jednej osoby na zastępstwo – pracownicy z działu administracyjnego, która przebywała na urlopie macierzyńskim, a następnie na urlopie rodzicielskim. Takie uzasadnienie wzrostu wynagrodzeń nie jest prawidłowe. Zgodnie

---

<sup>22</sup>Umowa z dnia 18.12.2014r. w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności Centrum im. Ludwika Zamenhafa w Białymstoku zawarta pomiędzy Prezydentem Miasta Białegostoku -Organizatorem, a Panem Jerzym Janem Szerszunowiczem- Dyrektorem Centrum

<sup>23</sup> Patrz przypis 2

z art. 92 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy<sup>24</sup> za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek choroby trwającej łącznie do 33 dni w ciągu roku kalendarzowego pracownik zachowuje prawo do 80% wynagrodzenia. W związku z powyższym Centrum ponosi koszt wypłaty wynagrodzenia chorobowego kasjera tylko do 33 dni. Natomiast po tym okresie koszt wypłaty zasiłku macierzyńskiego, a następnie rodzicielskiego dla tegoż pracownika ponosi zakład ubezpieczeń społecznych, a nie pracodawca zgodnie z art. 92 § 4 Kodeksu pracy<sup>25</sup>. W tym konkretnym przypadku na skutek zatrudnienia osoby na zastępstwo nie doszło do wzrostu kosztów działalności jednostki w tym kosztów związanych z wynagrodzeniami osobowymi. /str. 6 protokołu kontroli/

Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów prawa w zakresie finansów publicznych oraz ich niewłaściwa interpretacja.

Odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonanie obowiązków w zakresie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, spoczywa na kierowniku jednostki zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Mając na uwadze przedstawione nieprawidłowości **zalecam:**

1. Prowadzenie rejestru wszystkich zawieranych umów cywilnoprawnych ze szczególnym uwzględnieniem: nazwy podmiotu, przedmiotu umowy, daty zawarcia, okresu obowiązywania, identyfikatora numerycznego, wysokości wynagrodzenia.
2. Rozważyć opracowanie pisemnych procedur dotyczących sposobu wyboru wykonawców, artystów, autorów w celu racjonalnego wydatkowania środków publicznych oraz wyboru najkorzystniejszej oferty.
3. Podjęcie działań w celu ograniczenia zawierania umów cywilnoprawnych na zadania przypisane do realizacji pracownikom CLZ.
4. Wyeliminowanie zawierania umów cywilnoprawnych zawierających cechy charakterystyczne dla umów o pracę.
5. Kwalifikowanie zawieranych umów zgodnie z art. 627-646 Kodeksu cywilnego oraz art. 734-751 Kodeksu cywilnego.
6. Rzetelne prowadzenie ewidencji czasu pracy pracowników Centrum.

---

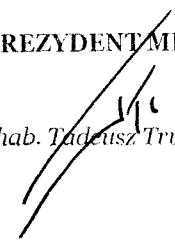
<sup>24</sup> Patrz przypis 9

<sup>25</sup> Patrz przypis 9

7. Opisywanie i zatwierdzanie dokumentów finansowo – księgowych zgodnie z wewnętrznymi regulacjami tj. Instrukcją kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych.
8. Składanie przez głównego księgowego kontrasygnaty na zawieranych umowach cywilnoprawnych, zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
9. Dokonywanie płatności i rozliczeń wynikających z zawartych umów, zgodnie z ich postanowieniami.
10. Prowadzenie ewidencji materiałów/ towarów nabytych w celu zużycia tak, aby można było ustalić ilość składników aktywów obrotowych Centrum.
11. Przekazywać uprawnienia dla pracowników Centrum nie pozostające w sprzeczności z ich obowiązkami, odpowiedzialnością w zakresie gospodarki finansowej, a w szczególności funkcją kontrolną.
12. Prawidłowe planowanie środków na wynagrodzenia osobowe w oparciu o faktyczną liczbę zatrudnionych i ponoszone w tym zakresie koszty.

Sprawozdanie z wykonania zaleceń pokontrolnych należy przesłać do Urzędu Miejskiego w Białymstoku, ul. Słonimska 1 z podaniem numeru sprawy, w terminie 30 – dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

PREZYDENT MIASTA

  
dr hab. Tadeusz Truskolaski

Otrzymują/Do wiadomości:

1. Zastępca Prezydenta Miasta Białegostoku Pan Rafał Rudnicki
2. Departament Kultury, Promocji i Sportu Urzędu Miejskiego w Białymstoku