

Wrocław, 28 stycznia. 2019 roku

WK.WR.40.43.2018.115.J

**Pani
Ewa Żbikowska
Dyrektor
Miejskiej i Powiatowej Biblioteki
Publicznej
im. Marii Konopnickiej w Lubaniu**

**Rynek-Ratusz
59-800 Lubań**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), przeprowadziła w okresie od 19 do 30 listopada 2018 r. kontrolę gospodarki finansowej Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej im. Marii Konopnickiej w Lubaniu. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia kontroli przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 3 grudnia 2018 r., pozostawionym w jednostce.

W wyniku kontroli stwierdzono szereg poważnych nieprawidłowości w działalności Biblioteki będących konsekwencją nieprzestrzegania i nieznamomości przepisów prawa, braku kontroli i właściwego nadzoru nad jej gospodarką finansową. Kontrola wykazała rażące naruszenia przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości.

W wyniku kontroli gospodarki finansowej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W zakresie księgowości

Dyrektor Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej im. Marii Konopnickiej w Lubaniu nie wprowadziła do stosowania finansowo - księgowego programu komputerowego Insert Rewizor GT, w którym według informacji uzyskanej od Głównej księgowej księgi rachunkowe Biblioteki były prowadzone od stycznia 2018 roku. W dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady rachunkowości brakowało wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych oraz opisu zastosowanego od stycznia 2018 r. ww. programu komputerowego. Było to niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b, c i ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2017 r. poz. 2342 ze zm., obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.). Zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację, o której mowa w ust. 1.

W okresie przeprowadzania kontroli Dyrektor i Główna księgowa nie przedłożyły kontrolującym niezbędnych do przeprowadzenia kontroli wydruków z ksiąg rachunkowych jednostki (dziennik, księga główna, księgi pomocnicze, zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych, wykaz składników aktywów i pasywów) za okres objęty kontrolą (lata 2016-2017 i I półrocze 2018 r.) oraz za okresy wcześniejsze, tj. od 1 stycznia 2014 roku. Ostatnie wydruki z ksiąg rachunkowych, które przekazano, to „Zestawienia obrotów i sald księgi głównej i ksiąg pomocniczych na dzień 31.12.2013 roku”.

Wykazanych w sprawozdaniach finansowych Biblioteki, tj. bilansach, sporządzonych na dzień 31.12.2016 r. oraz na dzień 31.12.2017 r., wielkości aktywów i pasywów odpowiednio w kwotach: 115.027,12 zł (suma aktywów i suma pasywów) na koniec 2016 r. i 124.457,42 zł (suma aktywów i pasywów) na koniec 2017 r. nie można było zweryfikować na podstawie ksiąg rachunkowych Biblioteki, ponieważ ich nie przedłożono.

Główna księgowa poinformowała kontrolujących, że od 2014 r. nie sporządzała żadnych wydruków z danymi z ksiąg rachunkowych Biblioteki, nie przenosiła treści ksiąg na inny informatyczny nośnik danych zapewniający trwałość zapisu informacji, przez czas nie krótszy od wymaganego dla przechowywania ksiąg rachunkowych oraz nie stosowała dodatkowego zabezpieczenia danych przed ich całkowitą utratą, pomimo że obowiązujące w Bibliotece zasady rachunkowości, określone w pkt 6 ppkt 5, lit. g, wprowadzone przez Dyrektora Biblioteki zarządzeniem nr 13 z 11 grudnia 2013 r., zobowiązywały do sporządzania raz w miesiącu kopii ksiąg, zapisywania ich na nośnikach DVD oraz przechowywania ich wraz z najważniejszymi dokumentami w szafie pancernej. Ze złożonych wyjaśnień wynikało, że w dniach 15-19 listopada 2018 r. nastąpiła awaria systemu komputerowego na dwóch komputerach (uszkodzenie i utrata danych z dysku na starym komputerze z programem FK, na którym znajdowały się dane z ksiąg rachunkowych za lata 2014-2017 oraz na drugim komputerze z programem Rewizor GT, na którym były dane z ksiąg od stycznia 2018 roku). Na komputerach tych znajdowały się również kopie bezpieczeństwa, a awaria systemów spowodowała całkowitą utratę danych z ksiąg rachunkowych oraz kopii bezpieczeństwa. Firma Insert będąca producentem programu Rewizor GT potwierdziła w rozmowie telefonicznej z informatykiem, że nie ma możliwości naprawy uszkodzonej bazy danych. Natomiast wcześniej stosowany do księgowania program FK (w systemie XP) był własnościowym programem stworzonym przez firmę lokalną, która nie oferowała już jego wsparcia. Informatyk potwierdził uszkodzenie sektorowe tego programu, co stanowiło poważną awarię, która spowodowała utratę danych z dysku. Ponadto poinformowano kontrolujących, że przywrócenie ksiąg rachunkowych możliwe jest tylko poprzez ponowne wprowadzenie wszystkich dowodów księgowych do systemu komputerowego, co zobowiązała się wykonać maksymalnie do końca maja 2019 roku.

Powyższe może świadczyć o nieprzewodzeniu ksiąg rachunkowych w Bibliotece od 2014 roku. Opisane nieprawidłowości stanowiły naruszenie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, określonych w art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1, art. 13 ust. 1 i 2

i ust. 6 ustawy. W świetle przywołanych przepisów: księgi rachunkowe są prowadzone przez jednostkę, otwiera się je na dzień rozpoczęcia działalności, którym jest dzień pierwszego zdarzenia, wywołującego skutki o charakterze majątkowym lub finansowym, a następnie na początek każdego następnego roku obrotowego i zamyka się na dzień kończący rok obrotowy. Księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych, wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera za równoważne z nimi uważa się odpowiednio zasoby informacyjne rachunkowości, zorganizowane w formie oddzielnych komputerowych zbiorów danych, bazy danych lub wyodrębnionych jej części, bez względu na miejsce ich powstania i przechowywania. Księgi rachunkowe należy wydrukować nie później niż na koniec roku obrotowego. Za równoważne z wydrukiem uznaje się przeniesienie treści ksiąg rachunkowych na informatyczny nośnik danych, zapewniający trwałość zapisu informacji, przez czas nie krótszy od wymaganego dla przechowywania ksiąg rachunkowych.

Ostatnia inwentaryzacja środków trwałych i pozostałych środków trwałych została przeprowadzona, wg stanu na dzień 31.05.2014 r., na podstawie zarządzenia Dyrektora Biblioteki z dnia 19.05.2014 roku. Na podstawie zarządzenia Dyrektora Biblioteki z 16 stycznia 2018 r. rozpoczęto inwentaryzację środków trwałych - sporządzono spisy z natury środków trwałych wraz z ich wyceną, jednak spisane wartości nie zostały porównane z danymi ksiąg rachunkowych. Prawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji metodą spisu z natury, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy o rachunkowości polega na wycenie spisanych składników majątku, porównaniu wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnieniu i rozliczeniu ewentualnych różnic. Nie dotrzymano zatem ustawowej częstotliwości przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych (raz w ciągu 4 lat), czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 1 z uwzględnieniem art. 26 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy o rachunkowości.

Na podstawie przedłożonej dokumentacji dotyczącej spisu z natury stwierdzono wystąpienie następujących nieprawidłowości, spowodowanych nieprzestrzeganiem postanowień § 4, § 21 pkt 1 i pkt 2 oraz § 23 pkt 1 Instrukcji inwentaryzacyjnej z 28 lutego 2014 roku: nie sporządzono zestawień zbiorczych spisów z natury; na arkuszach spisowych zespół spisowy wypełnił też rubryki - cena jednostkowa i wartość, podczas gdy wyceny składników majątkowych dokonuje księgowy; bezpośrednio pod ostatnią pozycją naniesioną na arkusz spisowy nie umieszczano klauzuli o treści: niniejszy arkusz zawiera pozycje od 1 do (...); wyniki inwentaryzacji nie zostały powiązane z zapisami ksiąg rachunkowych.

Nie przeprowadzono inwentaryzacji zobowiązań Biblioteki wg stanu na dzień 31.12.2016 r. i 31.12.2017 r., co było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości oraz § 6 lit. b i § 22 Instrukcji inwentaryzacyjnej. Wg danych wykazanych w bilansach Biblioteki za 2016 r. i za 2017 r. zobowiązania krótkoterminowe, wykazane w pasywach bilansu wynosiły odpowiednio: 97.082,03 zł

i 82.829,58 zł.

Inwentaryzacja wartości niematerialnych i prawnych została przeprowadzona w styczniu 2018 r. metodą spisu z natury, zamiast w drodze weryfikacji, co naruszało art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

W zakresie wynagrodzeń

W latach 2016-2017 oraz w I półroczu 2018 r. wypłacono dwóm pracownikom Biblioteki (na 6 objętych próbą kontrolną) wynagrodzenie z tytułu dodatku za wieloletnią pracę w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego, a jednemu pracownikowi nagrodę jubileuszową za 45 lat pracy w wysokości 400% miesięcznego wynagrodzenia (kwota 10.706,98 zł), co naruszało art. 31 ust. 2 i art. 31b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 406 ze zm., obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 1983), które stanowią, że pracownikowi instytucji kultury przysługuje dodatek za wieloletnią pracę w wysokości wynoszącej po pięciu latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego, za wieloletnią pracę pracownicy instytucji kultury otrzymują nagrodę jubileuszową w wysokości maksymalnie po 40 latach pracy - 300% wynagrodzenia miesięcznego. Wyплаты dodatków i nagrody jubileuszowej dokonano na podstawie Regulaminu wynagradzania pracowników Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Lubaniu, wprowadzonego zarządzeniem nr 2 Dyrektora z 21 marca 2013 r., który nie został dostosowany do uregulowań zawartych w art. 31 ust. 2 i art. 31b ust. 3 powołanej ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Pracownikowi obsługi naliczano i wypłacano w ww. okresie dodatek kasjerski w kwocie ogółem 7.212 zł, podczas gdy Regulamin wynagrodzeń nie przewidywał wypłaty takiego dodatku. Powyższe było niezgodne z art. 44 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm. oraz Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.), który stanowi, że „Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków”.

Trzem innym pracownikom Biblioteki wypłacono wynagrodzenie niezgodnie z zawartymi aneksami zmieniającymi ich uposażenie, co naruszało art. 94 pkt 5 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 108 ze zm., a następnie poz. 917 ze zm.), który stanowi, że pracodawca jest obowiązany terminowo i prawidłowo wypłacać wynagrodzenie. Kwota nieprawidłowo wypłaconego wynagrodzenia wynosiła ogółem 921,84 zł (z tego: wynagrodzenie w jednym przypadku zawyżono w 2017 r. o 6 zł oraz w dwóch przypadkach zaniżono łącznie o 237 zł, a w I półroczu 2018 r. w jednym przypadku zaniżono o kwotę 678,84 zł).

Opisane powyżej nieprawidłowości wskazują na brak kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej Biblioteki, o której mowa w art. 68 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.). Zgodnie

z przywołanymi przepisami kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą: zatrudniona od 1 maja 2014 r. Dyrektor Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Lubaniu na podstawie art. 53 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych (*kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki*) i art. 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości (*kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości z tytułu nadzoru*) oraz zatrudniona od 1 września 2014 r. Główna księgowa Biblioteki na podstawie art. 53 ust. 2 i art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (*której kierownik jednostki w dniu 1 września 2014 r. powierzył obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki*).

Wnioski pokontrolne

Przekazując powyższe do wiadomości Pani Dyrektor Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.), w szczególności:
 - a) opracowanie dokumentacji określającej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b, c i ust. 2 ustawy,
 - b) prowadzenie ksiąg rachunkowych na podstawie źródłowych dowodów księgowych, stosownie do art. 11 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy, a w szczególności:
 - otwieranie ksiąg rachunkowych na początek każdego następnego roku obrotowego oraz ich zamykanie na dzień kończący rok obrotowy, stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 ustawy,
 - drukowanie ksiąg rachunkowych nie później niż na koniec roku obrotowego bądź przeniesienie treści ksiąg rachunkowych na informatyczny nośnik danych, zapewniający trwałość zapisu

- informacji, przez czas nie krótszy od wymaganego dla przechowywania ksiąg rachunkowych, stosownie do art. 13 ust. 6 ustawy,
- poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o podjętych działaniach w tym zakresie,
 - c) przeprowadzanie inwentaryzacji aktywów i pasywów Biblioteki zgodnie z postanowieniami art. 26 ust. 1 i ust. 3 ustawy (z uwzględnieniem uregulowań zawartych w Instrukcji inwentaryzacyjnej).
2. Dostosowanie regulaminu wynagradzania pracowników Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Lubaniu do przepisów art. 31 ust. 2 i art. 31b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1983 ze zm.).
 3. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie wypłaty pracownikowi obsługi dodatku kasjerskiego, którego nie przewidywał Regulamin wynagrodzeń pracowników Biblioteki.
 4. Naliczanie i wypłacanie wynagrodzeń w kwotach określonych w angażach, stosownie do art. 94 pkt 5 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.) oraz poinformowanie Izby o wynikach, w tym finansowych, działań podjętych w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w stosunku do pracowników, którym nieprawidłowo wypłacono wynagrodzenia.
 5. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.), w szczególności w zakresie sprawowania kontroli zarządczej, stosownie do art. 68 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Arkadiusz Słowiński

Burmistrz Miasta Lubań