



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ. 410.020.03.2019

Mariusz Szewczyk
Burmistrz Miasta Dębica
Urząd Miejski w Dębicy
ul. Ratuszowa 2
39-200 Dębica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/074 Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Dębicy, ul. Ratuszowa 2, 39-200 Dębica, dalej: Urząd.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Szewczyk – Burmistrz Miasta Dębica od dnia 2 grudnia 2014 r., dalej Burmistrz.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zgodność organizacji audytu wewnętrznego i sposobu jego prowadzenia z przepisami prawa. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego. Wykorzystanie wyników audytu wewnętrznego w procesie usprawniania i zapewnienia prawidłowego działania jednostki.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016–2019 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem dotyczących przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Agnieszka Pomykała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/148/2019 z 3 września 2019 r. (akta kontroli str.1-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności.

OCENA OGÓLNA I JEJ UZASADNIENIE

Zadania Audytora Wewnętrznego³ zostały prawidłowo określone w *Regulaminie Organizacyjnym* Urzędu. Jednoosobowe stanowisko audytora podlegało bezpośrednio Burmistrzowi. W latach 2016 – 2019 (do 30 października) na tym stanowisku zatrudnione były 2 osoby, z tym, że w okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. w Urzędzie nie był zatrudniony żaden audytor. Od 1 lipca 2017 r. została zatrudniona na ww. stanowisku osoba w niepełnym wymiarze czasu pracy. W Urzędzie nie został sporządzony plan audytu na 2017 r. i sprawozdanie z realizacji planu audytu za 2016 r. i 2017 r.

Plany audytu na 2018 r. i 2019 r. zostały sporządzone nierzetelnie i z naruszeniem § 9 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracach i wynikach tego audytu⁴. Dodatkowo plan audytu na 2018 r. został sporządzony nieterminowo.

Plany audytu na 2016 r. i 2018 r. nie zostały udostępnione w Urzędzie, a plan audytu na 2019 r. został upubliczniony na BIP Urzędu dopiero 23 września 2019 r.

NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą Audytor przeprowadził tylko 2 zadania zapewniające. Oba audyty zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami prawa i standardami⁵. W 2019 r. do czasu zakończenia kontroli Audytor nie przeprowadził żadnego zadania zapewniającego. W okresie objętym kontrolą Audytorzy przeprowadzili tylko 3 zdania doradcze. Cele i zakresy wszystkich czynności doradczych były uzgodnione przez Audytorów z Burmistrzem. Przedstawione w wyniku tych czynności propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania jednostki zostały zrealizowane.

Organizacja i cele audytu wewnętrznego zostały określone zgodnie ze standardami w *Kodeksie Etyki Audytora Wewnętrznego* i w *Karcie Audytu Wewnętrznego*⁶. Według NIK w ww. dokumencie brakowało sposobu przekazania sprawozdania z przeprowadzonej samooceny kierownikowi jednostki. W latach 2016 - 2019 Audytor sporządził w sposób nierzetelny 2 samooceny, które nie zostały przedstawione Burmistrzowi.

Audytor nie monitorował realizacji zaleceń audytu przeprowadzonego w 2017 r. i 2018 r. oraz nie przeprowadził czynności sprawdzających, co stanowiło naruszenie § 20 i § 21 rozporządzenia.

W ocenie NIK zatrudnienie Audytora na 1/5 etatu uniemożliwiało pełne wsparcie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Audytor.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracach i wynikach tego audytu, Dz. U. z 2018 r. poz. 506., dalej rozporządzenie.

⁵ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Rozwoju. i Fin. poz. 28), dalej: standardy.

⁶ Zarządzenie nr 301 Burmistrza Miasta Dębicy z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Audytora Wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Dębicy oraz Karty Audytu Wewnętrznego do stosowania w Urzędzie Miejskim w Dębicy i jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Dębica.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności.

OBSZAR

1. Zgodność organizacji audytu wewnętrznego i sposobu jego prowadzenia z przepisami prawa.

Opis stanu faktycznego

1. Ujęte w uchwałach budżetowych kwoty dochodów i przychodów oraz kwoty wydatków i rozchodów wynosiły odpowiednio: w 2016 r. - 137.028.134 zł, w 2017 r. - 179.140.421 zł, w 2018 r. - 234.395.384 zł, w 2019 r. - 227.383.760 zł.

W latach 2016 - 2019 organizacja i zadania Urzędu, w tym dotyczące audytu wewnętrznego, zostały określone we wprowadzonym przez Burmistrza Zarządzeniu w sprawie *Regulaminu Organizacyjnego*⁸.

Stanowisko Audytora podlegało bezpośrednio Burmistrzowi.

W Regulaminie określono zadania Audytora, w tym:

- w porozumieniu z Burmistrzem, przygotowywanie na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka rocznych planów audytu wewnętrznego,
- wspieranie Burmistrza w realizacji celów i zadań Urzędu poprzez dokonywanie niezależnej i obiektywnej oceny systemu zarządzania w Urzędzie w zakresie jego adekwatności, skuteczności i efektywności,
- w ramach stwierdzonych nieprawidłowości wydawanie rekomendacji będących propozycjami zaleceń usprawniających działalność Urzędu,
- na wniosek lub za zgodą Burmistrza wykonywanie czynności doradczych, w tym przedkładanie opinii i składanie wniosków, mających na celu usprawnienie działalności Urzędu,
- wykonywanie czynności sprawdzających mających na celu ocenę działań podjętych w celu realizacji rekomendacji,
- opracowywanie rocznych sprawozdań z realizacji planu audytu.

(akta kontroli str. 5 - 47, 114)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie były 2 osoby zatrudnione na stanowisku Audytora (jedna od 1 grudnia 2005 r. do 31 marca 2016 r. i druga od 1 lipca 2017 r.) Dla pracownika zatrudnionego na stanowisku Audytora od 1 grudnia 2005 r. do 31 marca 2016 r. sporządzono 29 października 2010 r. *zakres czynności*, w którym określono w sposób przejrzysty i spójny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

Dla pracownika zatrudnionego na 1/5 etatu na stanowisku Audytora od 1 lipca 2017 r. nie sporządzono na piśmie *zakresu czynności ani innego* dokumentu, zawierającego zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

(akta kontroli str. 117 - 119, 148 - 150)

Zarządzeniem Burmistrza zostały wprowadzone procedury dotyczące audytu wewnętrznego, przeprowadzanego w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Dębica.

⁷ 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.

⁸ Zarządzenie Nr 73/2015 Burmistrza Miasta Dębicy z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Dębicy*, zmienione Zarządzeniem nr 101/2016 z dnia 29 kwietnia 2016 r. w sprawie *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Dębicy*, które obowiązywało od 1 maja 2016 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Burmistrza Miasta Dębicy: Nr 81/2017 z dnia 30 marca 2017 r., Nr 50/2018 z dnia 1 marca 2018 r., Nr 220/2018 z dnia 28 września 2018 r., Nr. 6/2019 z dnia 7 stycznia 2019 r., Nr 106/2019 z dnia 29 marca 2019 r., Nr 111/2019 z dnia 5 kwietnia 2019 r.

Od 24 września 2010 r. do 7 grudnia 2017 r. obowiązywały zarządzenia: w sprawie *Karty Audytu Wewnętrznego*⁹ i w sprawie *Księgi Procedur Audytu Wewnętrznego*¹⁰. Od 8 grudnia 2017 r. w Urzędzie obowiązywało nowe Zarządzenie Burmistrza w sprawie wprowadzenia *Kodeksu Etyki Audytora Wewnętrznego* oraz *Karty Audytu Wewnętrznego*.

W obowiązującej od 24 września 2010 r. do 7 grudnia 2017 r. *Karcie Audytu Wewnętrznego* zawarto m.in.: zapisy dotyczące celów i zasad audytu, praw i obowiązków, niezależności Audytora oraz zakresu audytu wewnętrznego. W obowiązującej w ww. okresie *Księdze Procedur Audytu Wewnętrznego* zostały określone procedury i mechanizmy dotyczące m.in.: planowania i organizacji, przeprowadzania i dokumentowania audytu oraz sporządzania sprawozdań.

W *Kodeksie Etyki Audytora Wewnętrznego* obowiązującym od 8 grudnia 2017 r. zawarto zapisy dotyczące unikania konfliktu interesów oraz przestrzegania przez Audytora w pracy zasad: uczciwości, obiektywizmu, poufności, profesjonalizmu.

W *Karcie Audytu Wewnętrznego* obowiązującej od 8 grudnia 2017 r. określono m.in.: cele, uprawnienia, odpowiedzialność Audytora zatrudnionego na samodzielnym stanowisku podlegającym bezpośrednio Burmistrzowi, zasady planowania, przeprowadzania i sprawozdawczości audytu wewnętrznego. W zakresie wymagań dotyczących programu zapewnienia i poprawy jakości zawarto w zarządzeniu zapisy wskazujące, że *ocena audytu przeprowadzana jest w formie samooceny, która prowadzona jest nie rzadziej niż raz w roku, a jej wyniki załącza się do akt audytu*.

W Urzędzie Audytor sporządził dwie samooceny (jedną za 2017 r. i jedną za 2018 r.) w formie ankiety.

(akta kontroli str. 48 -113, 266 - 267)

2, 3. W latach 2016 -2019 osoby zatrudnione w Urzędzie na stanowisku Audytora spełniały wymogi określone w art. 286 ustawy o *finansach publicznych*¹¹ oraz posiadały kwalifikacje zawodowe do przeprowadzania audytu.

Audytorzy wykonujący zadania audytu wewnętrznego byli zatrudnieni na podstawie umowy o pracę zgodnie z przepisami ustawy *Kodeks pracy*¹².

W okresie od 1 grudnia 2005 r. do 31 marca 2016 r. w Urzędzie na jednoosobowym stanowisku Audytora była zatrudniona osoba w pełnym wymiarze czasu pracy.

W związku z wygraniem przez nią konkursu na stanowisko Sekretarza Miasta, od 1 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. w Urzędzie nie było zatrudnionego Audytora.

Urząd 2 sierpnia 2016 r. ogłosił konkurs na stanowisko Audytora, jednakże procedura naboru została zakończona negatywnie z powodu niezłożenia żadnej aplikacji przez kandydatów.

Drugie postępowanie konkursowe zostało ogłoszone 25 listopada 2016 r. i wpłynęła jedna aplikacja.

Komisja konkursowa, po analizie złożonych dokumentów, odrzuciła kandydaturę z powodu niespełnienia przez kandydata wymagań formalnych.

⁹ Zarządzenie nr 162/2010 Burmistrza Miasta Dębicy z dnia 24 września 2010 r. w sprawie wprowadzenia *Karty Audytu Wewnętrznego* w Urzędzie Miejskim w Dębicy oraz *Karty Audytu Wewnętrznego* do stosowania w Urzędzie Miejskim w Dębicy i jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Dębica.

¹⁰ Zarządzenie nr 164/2010 Burmistrza Miasta Dębicy z dnia 24 września 2010 r. w sprawie wprowadzenia *Księgi Procedur Audytu Wewnętrznego* do stosowania w Urzędzie Miejskim w Dębicy i jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Dębica.

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, Dz. U. z 2019 r. poz.869., dalej ustawa o *finansach publicznych*.

¹² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks Pracy*, Dz.U.2019.1040.

Trzeci konkurs ogłoszono 17 lutego 2017 r. i po wyczerpaniu procedury wyboru komisja rekomendowała zatrudnienie jedynego kandydata, spełniającego wszystkie niezbędne wymagania formalne.

We wszystkich 3 ogłoszonych konkursach Urząd poszukiwał osoby na stanowisko Audytora w pełnym wymiarze czasu pracy.

(akta kontroli str. 115 - 116, 119 - 147, 151 - 172)

W okresie od 1 lipca 2017 r. do czasu zakończenia kontroli w Urzędzie na ww. stanowisku była zatrudniona 1 osoba w niepełnym wymiarze czasu pracy (1/5 etatu).

Burmistrz wyjaśnił, *„że w trakcie uzgadniania warunków zatrudnienia pomiędzy kandydatem i pracodawcą, przyszły Audytor wycofał domniemaną deklarację zatrudnienia w pełnym wymiarze etatowym, argumentując to brakiem możliwości pogodzenia tego z już wykonywaną pracą. Zaproponował możliwość podjęcia pracy w wymiarze 1/5 etatu, która to propozycja z powodu braku jakiejkolwiek alternatywy dla Urzędu, została przyjęta. Audytor Urzędu Miejskiego w Dębicy realizuje niezbędne zadania audytowe w sposób skuteczny i efektywny.”*

(akta kontroli str.173 - 174)

4. W latach 2016 - 2019 w Urzędzie wydatkowano na prowadzenie audytu wewnętrznego 75,3 tys. zł.

W skład poniesionych wydatków wchodziły m.in.: wydatki na wynagrodzenia Audytora i związane z nimi składki ZUS¹³, koszty szkoleń, delegacji, zakupu mebli i komputera, remontu pokoju, materiałów biurowych.

(akta kontroli str. 179 - 189)

5. W 2016 r. z zaplanowanych 2 zadań zapewniających, nie zrealizowano żadnego. Przeprowadzono ujęte w Planie audytu na 2016 r. czynności doradcze, dotyczące *Wykorzystania służbowych telefonów komórkowych w Urzędzie Miejskim w Dębicy*. Od 1 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. w Urzędzie nie było zatrudnionego Audytora.

W Urzędzie nie sporządzono planu audytu na 2017 r. i sprawozdania z wykonania audytu wewnętrznego w 2016 r.

Zatrudniony od 1 lipca 2017 r. Audytor zrealizował 1 zadanie zapewniające: *Funkcjonowanie targowisk Gminy Miasta Dębica*.

W 2018 r. z ujętych w planie audytów 2 zadań zapewniających audytor zrealizował 1 zadanie zapewniające oraz przeprowadził 1 czynności doradcze, dotyczące *Organizacji finansowania transportu zbiorowego w Mieście Dębica*.

W dniu 10 grudnia 2018 r. rozpoczął realizację czynności doradczych (niewynikających z planu audytu na 2018 r.) w obszarze bezpieczeństwa informacji, które zostały zakończone w 2019 r.

W latach 2016 - 2019 zatrudnieni w Urzędzie audytorzy nie zrealizowali żadnych czynności sprawdzających.

Burmistrz wyjaśnił, *„że w kontrolowanym okresie nie przeprowadzano czynności sprawdzających. W Planie audytu na 2016 r. zaplanowano przeprowadzenie czynności sprawdzających, jednak w związku z brakiem audytora od 1 kwietnia 2016 r. czynności te nie zostały przeprowadzone. Audytor zatrudniony został w czerwcu 2017 r. Rekomendacje wydane w trakcie zadania realizowanego w 2017 r. dotyczyły, m.in. spraw związanych z organizacją pracy Wydziału Rozwoju Miasta i Przedsiębiorczości. Czynności sprawdzające wykonanie tych rekomendacji*

¹³ Składki ZUS płacone przez pracodawcę to: składka emerytalna, rentowa, wypadkowa, składka na Fundusz Pracy.

nie były zaplanowane na 2018 r. w związku z planowanymi zmianami organizacyjnymi w Wydziale, w którym zadanie było przeprowadzane. Czynności te zaplanowano do realizacji w 2019 r. Na 2019 r. zaplanowane zostały także czynności sprawdzające wykonanie rekomendacji wydanych w trakcie 2018 r.”

(akta kontroli str. 190 - 192)

6 a) W latach 2016 - 2019 Audytorzy sporządzili plany audytu na 2016 r., 2018 r. i 2019 r. oraz sprawozdanie z realizacji planu audytu za 2018 r.

Wszystkie sporządzone plany zostały podpisane przez Audytora i Burmistrza.

Plany audytu na 2016 r. i 2019 r. zostały opracowane i podpisane do końca roku poprzedzającego rok objęty planem.

Plan audytu na 2018 r. został sporządzony (podpisany) 16 lutego 2018 r.

Audytor przeprowadzający analizę ryzyka, na podstawie której sporządzono plan audytu na 2016 r., brał pod uwagę cele i zadania jednostki w ramach poszczególnych obszarów ryzyka, przepisy prawne dotyczące działania jednostki, rezultaty kontroli zewnętrznych, przeprowadzanych przez jednostki zewnętrzne oraz stanowisko kontrolno – rewizyjne Urzędu, ujęte w protokołach pokontrolnych w latach 2011 - 2015, profesjonalny osąd audytorki w zakresie obszarów ryzyka, rodzaj i wielkość operacji finansowych ustalony w oparciu o wykonanie budżetu za 2015 r.

Do planu audytu na 2016 r. przyjęto 1 zadanie audytowe, wybrane do realizacji przy pomocy analizy ryzyka i 1 zadanie zgłoszone przez Burmistrza.

Audytor, przeprowadzając analizę ryzyka do planów audytu na 2018 r. i 2019 r., brał pod uwagę cele i zadania jednostki w ramach poszczególnych obszarów ryzyka, przepisy prawne dotyczące działania jednostki, osąd audytorski w zakresie obszarów ryzyka oraz uwagi Burmistrza.

Do Planu audytu na 2018 r. przyjęto 3 zadania audytowe, wybrane w obszarach o wysokim poziomie ryzyka i wskazane przez Burmistrza, a do planu na 2019 r. 2 zadania wybrane w uzgodnieniu z Burmistrzem.

Plan audytu na 2016 r. spełniał wymogi ustawy o finansach publicznych i rozporządzenia.

(akta kontroli str. 200 - 248)

Plany audytu na 2018 r. i 2019 r. nie zawierały wszystkich wskazanych w § 9 ww. rozporządzenia elementów, w tym:

- informacji na temat budżetu czasu Audytora w danym roku, wyrażonego w osobodniach, w szczególności na temat czasu planowanego na realizację poszczególnych zadań, zapewniających realizację czynności doradczych;

- w ww. planach nie wskazano obszarów działalności jednostki, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające w danym roku;

W planach audytu na 2018 r. i 2019 r. występowały rozbieżności w nazewnictwie obszarów ujętych w punkcie 2 planu (*Wyniki analizy obszarów ryzyka – obszarów działalności zidentyfikowanych przez audytora wewnętrznego /.../*) i w punkcie 3 (*Planowane tematy audytu*), w którym wskazano obszary zadań audytowych.

W punkcie 2 planu audytu obszary zostały nazwane *Gospodarka mieniem komunalnym* oraz *Lokalny transport zbiorowy*, a w punkcie 3 odpowiednio *Zarządzanie zasobem mieszkaniowym* oraz *Organizacja i Finansowanie transportu zbiorowego w Mieście Dębica*.

Burmistrz wyjaśnił, „że rozbieżności w nazewnictwie obszarów wskazanych w pkt. 2 „Wyników analizy ryzyka – obszary działalności zidentyfikowane na potrzeby audytu” oraz obszarów działalności wskazanych w pkt. 3 „Planowe tematy audytu” wynikają z faktu, iż analiza ryzyka przeprowadzana jest na poziomie ogólnie zdefiniowanych na potrzeby analizy ryzyka obszarów działalności jednostki.

Określając obszary działalności, w którym ma zostać przeprowadzone zadania audytowe, Audytor dokonuje pewnego zawężenia obszaru działalności jednostki, dla której przeprowadzono analizę ryzyka – jednak w dalszym ciągu taki obszar działalności zawiera się w obszarze, dla którego przeprowadzono analizę ryzyka. W związku z powyższym możliwe jest wystąpienie rozbieżności terminologicznej.”
Audytor wyjaśnił, „że według niego przyjęte rozwiązanie nie jest sprzeczne z zapisami par. 9 ust. 1 rozporządzenia z dnia 4 września 2015 roku w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o wynikach tego audytu, zgodnie z którym plan audytu zawiera w szczególności obszary działalności jednostki w których zostanie przeprowadzone zadanie zapewnijące w danym roku.”

(akta kontroli str. 250 - 257)

W planie audytu na 2019 r. lista wszystkich zidentyfikowanych obszarów działalności Urzędu nie uwzględniała kolejności wynikającej z oceny ryzyka.

Plan audytu na 2016 r. nie został udostępniony w Urzędzie.

Plan audytu na 2018 r. nie został, zgodnie z obowiązującą w Urzędzie Kartą Audytu Wewnętrznego¹⁴, udostępniany w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu (BIP).

Plan audytu na 2019 r. został udostępniony w BIP Urzędu w dniu 23 września 2019 r.

(akta kontroli str. 239, 258 - 262)

W Urzędzie nie było zatrudnionego Audytora od 1 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r.

Nie sporządzono sprawozdania z wykonania planu audytu za 2016 r.

Audytor zatrudniony w Urzędzie od 1 lipca 2017 r. nie sporządził planu audytu na 2017 r. oraz sprawozdania z wykonania planu audytu za 2017 r.

Sprawozdanie z wykonania planu audytu za 2018 r. zostało sporządzone do końca stycznia 2019 r. i przedstawione Burmistrzowi 1 lutego 2019 r.

Ww. sprawozdanie zawierało:

- informację o zadaniach ujętych w planie audytu na 2018 r., a niezrealizowanych wraz z wyjaśnieniem przyczyny;
- informację z przeprowadzonych zdań audytowych, ujętych w planie audytu na 2018 r.;
- informację dotyczącą nieprzeprowadzonych czynności sprawdzających i czynności monitorowania realizacji zaleceń, przekazanych audytowanym w grudniu 2017 r. z zadania *Funkcjonowanie targowisk Gminy Miasta Dębica*;
- informację przeprowadzonych zdaniach audytowych ujętych w planie audytu na 2018 r., z których 1 zrealizowano, jako zadanie zapewnijące i 1 jako czynność doradcza.

W sprawozdaniu z wykonania planu audytu za 2018 r. Audytor nie zamieścił informacji na temat czasu Audytora, wyrażonego w osobodniach, wykorzystanego na realizację poszczególnych zadań zapewniających, czynności doradczych, monitorowanie realizacji zaleceń oraz realizację czynności sprawdzających.

W sprawozdaniu brakowało informacji związanych z funkcjonowaniem audytu wewnętrznego w Urzędzie, w tym dotyczących przeprowadzenia oceny wewnętrznej i zewnętrznej audytu wewnętrznego.

Burmistrz wyjaśnił, „ że Ustawodawca nie wskazuje ponadto jakie „istotne informacje związane z funkcjonowaniem audytu wewnętrznego w jednostce w roku poprzednim” należy zawrzeć w sprawozdaniu z wykonania planu audytu.

W sprawozdaniu z realizacji Planu audytu na 2018 roku, wobec braku szczegółowych, legalnych wytycznych, audytor wewnętrzny zawarł te informacje,

¹⁴ Wprowadzoną Zarządzeniem 301 Burmistrza Miasta Dębica z dnia 8 grudnia 2017 r., §1, ust. 2.

które, jego zdaniem, w chwili sporządzania sprawozdania wydawały się najbardziej istotne z punktu widzenia realizacji planu audytu i funkcjonowania audytu w jednostce.

W sprawozdaniu z audytu wewnętrznego za 2018 nie zostały zawarte informacje dotyczące oceny zewnętrznej audytu w związku z faktem, że taka ocena nie była przeprowadzona. Nie zawarcie w sprawozdaniu z audytu za 2018 rok informacji o przeprowadzonej samoocenie jest wynikiem niedopatrzenia audytora wewnętrznego.”

(akta kontroli str. 173 -174, 193 -197, 254 - 257, 263 - 265, 575 - 576)

6 b) W latach 2016 - 2019 w Urzędzie zrealizowano 2 zadania zapewniające, z tego 1 w 2017 r. i 1 w 2018 r.

W 2017 r. ze względu na brak planu audytu na ten rok, po uzgodnieniu tematu zadania z Burmistrzem, Audytor przeprowadził audyt *Funkcjonowania targowisk Gminy Miasta Dębica*.

W 2018 r. w ramach planu audytu na 2018 r. Audytor przeprowadził w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Dębicy¹⁵ (MOPS) audyt na temat *Funkcjonowanie procedury kontroli zarządczej*.

Audytor poinformował pisemnie audytowanych o planowanej realizacji zadania audytowego.

W obu przypadkach Audytor w celu uzgodnienia z audytowanym kryteriów oceny mechanizmów kontrolnych w obszarze działalności jednostki objętych zadaniem przeprowadził *narady otwierające*¹⁶.

Audytor sporządził dla przeprowadzanych zadań *Program zadania zapewniającego*, zawierający: temat zadania, cel zadania, zakres podmiotowy i przedmiotowy zadania, sposób zrealizowania zadania, w szczególności opis doboru próby do badania oraz technik badania, uzgodnione na naradach otwierających kryteria oceny mechanizmów kontrolnych w obszarze działalności jednostki, objętych zadaniem oraz datę rozpoczęcia i zakończenia zadania.

Audytor po przeprowadzeniu czynności audytowych przekazał pisemnie audytowanym wstępny wynik audytu, w tym ustalenia i propozycje zaleceń.

Audytowani nie wnieśli zastrzeżeń do wstępnych wyników audytu.

Audytor w obu przypadkach sporządził sprawozdanie z audytu wewnętrznego, które przekazał audytowanym i Burmistrzowi.

Sprawozdania zawierały ustalenia i ocenę według kryteriów przyjętych w programach, ocenę ogólną skuteczności i efektywności kontroli w obszarach objętych zadaniami.

Sporządzone sprawozdania były zwięzłe i jasne, obiektywne, lecz brakowało w nich daty rozpoczęcia zadania, a data sporządzenia zawierała jedynie miesiąc i rok.

Burmistrz i Audytor wyjaśnili, „że brak wskazania, w sprawozdaniach ze zrealizowanych zadań audytowych, daty rozpoczęcia zadania i daty sporządzenia sprawozdania spowodowane było omyłką audytora.”

Wydział Rozwoju Miasta i Przedsiębiorczości audytowany w ramach zadania *Funkcjonowanie targowisk Gminy Miasta Dębica*, po otrzymaniu sprawozdania w ciągu 14 dni powiadomił na piśmie Burmistrza i Audytora o ustaleniach, dotyczących sposobu i terminu realizacji zaleceń oraz osobach odpowiedzialnych za ich realizację.

MOPS w Dębicy audytowany w ramach zadania *Funkcjonowanie procedury kontroli zarządczej*, pisemną informację dotyczącą sposobu i terminu realizacji zaleceń oraz

¹⁵ Dalej: MOPS w Dębicy.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 506., § 14.

osoby odpowiedzialnej za ich realizację, przekazał Burmistrzowi i Audytorowi po upływie 31 dni.

Dyrektor MOPS w Dębicy wyjaśniła, „*że nie złożyła informacji w terminie 14 dni ze względu na absencję chorobową i urlopy pracowników, jak i dyrektora. Ponadto miesiąc styczeń był okresem wyęźnionej pracy Ośrodka w związku z okresem zimowym (zabezpieczenie osób bezdomnych starszych i samotnych przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi) jak i rozpoczęciem nowego okresu budżetowego.*”

(akta kontroli str. 190, 270 - 347, 580 - 582)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W Urzędzie dla pracownika zatrudnionego od 1 lipca 2017 r. na stanowisku Audytora nie sporządzono na piśmie dokumentu, określającego zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności - *Zakresu czynności.*

Zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*¹⁷: zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Burmistrz wyjaśnił, „*że zakresu czynności dla zatrudnionego od dnia 28 czerwca 2017 r. na stanowisku Audytora Wewnętrznego nie sporządzono, ponieważ Audytor Wewnętrzny w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Dębicy jest jednoznacznie usytuowany, jako jednoosobowa komórka organizacyjna bezpośrednio podlegająca kierownikowi Urzędu – Burmistrzowi Miasta. Zakres czynności Audytora Wewnętrznego jest tożsamy z zakresem zadań określonym w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego. Biorąc pod uwagę, iż Audytor Wewnętrzny w Urzędzie Miejskim w Dębicy nie wykonuje żadnych innych czynności i zadań niż określone w wyżej cytowanym Regulaminie – stąd nie sporządzono dla niego odrębnego zakresu czynności.*”

(akta kontroli str. 148 - 150)

2) W Urzędzie od 1 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. nie było zatrudnionego Audytora i plan audytu na 2017 r. nie został sporządzony.

Burmistrz wyjaśnił, „*że poprzedni Audytor Wewnętrzny naszego Urzędu w wyniku rozstrzygnięcia konkursu, z dniem 1 kwietnia 2016 r. objęła stanowisko Sekretarza Miasta. Powstały wakat na stanowisku audytora planowaliśmy obsadzić poprzez nabór wewnętrzny bądź zatrudnienie audytora w drodze przeniesienia z innej jednostki sektora publicznego. Analiza zasobów własnych wskazywała, że jedna z pracownic wydziału Budżetu i Finansów posiada studia podyplomowe z zakresu audytu wewnętrznego i certyfikat PIKW¹⁸. Uprawnienia te były jednak niewystarczające do objęcia stanowiska Audytora w jednostce samorządu gminnego. Specjalistyczne szkolenie i przystąpienie do bardzo wymagającego egzaminu byłoby procesem długotrwałym, a jego pozytywny efekt tj. uzyskanie międzynarodowego certyfikatu - niepewny. Także zatrudnienie audytora już pracującego w innej jednostce administracji publicznej nie znalazło pomyślnego finału, w związku z czym 30 czerwca 2016 r. Sekretarz Miasta złożyła wniosek do*

¹⁷ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

¹⁸ Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej.

Burmistrza Miasta o rozpoczęcie naboru na wolne stanowisko. Po zaakceptowaniu wniosku ogłoszenie konkursowe zostało opublikowane 2 sierpnia 2016 r.”

(akta kontroli str. 175 - 178)

Zgodnie z art. 283, ust. 3 ustawy o finansach publicznych do końca roku kierownik komórki audytu wewnętrznego w porozumieniu z kierownikiem jednostki przygotowuje na podstawie analizy ryzyka plan audytu na następny rok.

Burmistrz wyjaśnił, „że w drugiej połowie 2016 r. w Urzędzie Miejskim w Dębicy stanowisko audytora wewnętrznego pozostawało nieobsadzone, w rezultacie do końca 2016 r. nie sporządzono planu audytu na 2017 r. Końcem czerwca 2017 r. zatrudniony został Audytor wewnętrzny w wymiarze 1/5 etatu. W zaistniałej sytuacji, uwzględniając dostępne zasoby czasowe i osobowe, podjęcie decyzji o sporządzeniu planu audytu na 2017 r. doprowadziłoby do sytuacji, w której zadania audytowe objęte planem mogłyby zostać niezrealizowane. W porozumieniu z Audytorem wewnętrznym, Burmistrz Miasta Dębica uznał, że zachodzą uzasadnione okoliczności zastosowania zapisów par. 11 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu umożliwiające, w przypadku braku planu audytu na dany rok, przeprowadzenie zadań audytowych uzgodnionych z kierownikiem jednostki.”

(akta kontroli str.193 - 197)

Audytor wyjaśnił, „że pracę na stanowisku Audytora wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Dębicy rozpocząłem 1 lipca 2017 r. w wymiarze 1/5 etatu. Po rozpoczęciu pracy, w porozumieniu z Burmistrzem Miasta Dębica uzgodniłem, że przedmiotem audytu w 2017 r. będzie „Funkcjonowanie targowisk miejskich w Dębicy”. Podstawą do przyjęcia tego rozwiązania był przepis paragrafu 11 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu pozwalający, w przypadku braku planu audytu na dany rok, na zrealizowanie zadań audytowych uzgodnionych z Kierownikiem jednostki.

W tamtej sytuacji - biorąc pod uwagę dostępne zasoby czasowe i osobowe - wydawało się być jasne, że zachodzą uzasadnione okoliczności zastosowania w/w normy prawnej.”

(akta kontroli str. 254 - 257)

3) Plan audytu na 2018 r. został podpisany przez Audytora i Burmistrza 16 lutego 2018 r.

Zgodnie z art. 283, ust. 3 ustawy o finansach publicznych do końca roku kierownik komórki audytu wewnętrznego w porozumieniu z kierownikiem jednostki, przygotowuje na podstawie analizy ryzyka plan audytu na następny rok.

Burmistrz i Audytor wyjaśnili, „że niesporządzenie planu w terminie wskazanym w art. 283, ust.3. ustawy o finansach publicznych spowodowane było nieprzewidzianą nieobecnością Burmistrza w dniu 29 grudnia 2017 r., tj. w dniu, w którym zaplanowano spotkanie, którego celem było uzgodnienie planu audytu na następny rok.”

(akta kontroli str. 195 - 199)

4) W planach audytu na 2018 r. i 2019 r. w punkcie 3. Obszar zadania audytowego nie wskazano, zgodnie z § 9, ust. 1 rozporządzenia, obszarów działalności jednostki, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające w danym roku.

Burmistrz i Audytor wyjaśnili, „że brak podziału planowanych tematów audytu wewnętrznego w planach audytu na 2018 r. i 2019 r. na planowane zadania zapewniające oraz czynności doradcze wynika z oczywistej omyłki, popełnionej przez Audytora wewnętrznego podczas sporządzania tych planów. W planach pominięto oznaczenie zadań jako zapewniających.”

(akta kontroli str. 250 - 257)

5) Plany audytu na 2018 r. i 2019 r. nie zawierały informacji na temat budżetu czasu Audytora w danym roku, wyrażonego w osobodniach, w szczególności na temat czasu planowanego na realizację poszczególnych zadań zapewniających, realizację czynności doradczych.

Zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia: plan audytu zawiera informację na temat budżetu czasu komórki audytu wewnętrznego w danym roku, wyrażonego w osobodniach, w szczególności na temat czasu planowanego na realizację poszczególnych zadań zapewniających, realizację czynności doradczych, monitorowanie realizacji zaleceń oraz realizację czynności sprawdzających, kontynuowanie zadań audytowych z roku poprzedniego.

Burmistrz i Audytor wyjaśnili, „że podział czasu w planie audytu na czynności doradcze, zadania zapewniające oraz monitorowanie i realizację zaleceń nie został wprowadzony w związku z faktem, iż zadania audytowe w planach audytu na lata 2018 i 2019, zostały zaplanowane w obszarach (i jednostkach) nieznanych Audytorowi, w związku powyższym Audytor nie potrafił oszacować czasu, jaki będzie niezbędny na przeprowadzenie zadań audytowych zapewniających oraz doradczych.”

(akta kontroli str. 250 - 257)

6) W Planie audytu na 2019 r. w punkcie 2 *Wyniki analizy obszarów ryzyka – obszarów działalności zidentyfikowanych przez audytora wewnętrznego* /../ lista wszystkich zidentyfikowanych obszarów działalności Urzędu nie uwzględniała kolejności wynikającej z oceny ryzyka, zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia.

Burmistrz i Audytor wyjaśnili, „że w wyniku omyłki nie wszystkie obszary ryzyka wskazane w Planie audytu na rok 2019 - zostały ujęte w kolejności wynikającej z rosnącej oceny ryzyka.”

(akta kontroli str. 250 - 257)

7) Plan audytu na 2016 r. nie został udostępniony w Urzędzie, zgodnie z § 9, ust. 4. Plan audytu na 2018 r. nie został udostępniony w BIP Urzędu, zgodnie z Zarządzeniem 301 Burmistrza Miasta Dębica z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Audytora Wewnętrznego oraz Karty Audytu Wewnętrznego /../, a plan audytu na 2019 r. został udostępniony dopiero 23 września 2019 r.

Burmistrz wyjaśnił, „że na początku 2016 r. audytor wewnętrzny uzgodnił ze mną, że plany audytu udostępniane będą w jednostce poprzez zamieszczenie ich treści w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu. Funkcjonująca do czerwca 2016 r. strona BIP nie posiadała zakładki, która tematycznie powiązana byłaby z czynnościami audytowymi lub kontrolnymi. Na początku 2016 r. Urząd podjął działania zmierzające do uzyskania dostępu do rządowej strony BIP, która uruchomiona została pod koniec czerwca 2016 r. Strona ta zawiera zakładkę „Kontrole”, w której obecnie zamieszczane są plany kontroli i audytów. W związku ze zwolnieniem stanowiska audytora wewnętrznego przed wdrożeniem nowej strony BIP, przypisany mu obowiązek zamieszczenia planu audytu na 2016 r. na stronie BIP nie został wykonany. Niezamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Planu

audytu na 2018 r. oraz zamieszczenie planu audytu na 2019 r. dopiero 23 września 2019 r. wynika z niedopatrzenia audytora wewnętrznego.”

(akta kontroli str. 258 - 262)

8) W Urzędzie Audytor nie sporządził sprawozdania z wykonania planu audytu za 2016 r. i 2017 r.

Zgodnie z art. 283 ust. 5 ustawy o finansach publicznych do końca stycznia każdego roku kierownik komórki audytu wewnętrznego sporządza sprawozdanie z wykonania planu audytu za rok poprzedni.

Burmistrz wyjaśnił, „że zgodnie z ww. przepisami prawa „Do końca stycznia każdego roku kierownik komórki audytu wewnętrznego sporządza sprawozdanie z wykonania planu audytu za rok poprzedni”. Do czerwca 2017 r. w Urzędzie Miejskim w Dębicy nie było obsadzone stanowisko audytora wewnętrznego, a ponieważ sprawozdanie z audytu sporządza audytor wewnętrzny, sprawozdania za 2016 r. nie mógł w ustawowym terminie (do końca stycznia 2017r.) sporządzić inny pracownik Urzędu.

W związku z faktem, iż ustawa o finansach publicznych w art. 283 ust. 5 jednoznacznie ustanawia obowiązek sporządzenia sprawozdania z planu audytu za rok poprzedni, a plan audytu wewnętrznego na rok 2017 nie został sporządzony, obowiązek określony w art. 283, ust. 5 nie mógł być zrealizowany z przyczyn obiektywnych tj. braku planu.”

(akta kontroli str. 193 - 197)

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja i zadania Audytora zostały prawidłowo określone w *Regulaminie Organizacyjnym* Urzędu. Jednoosobowe stanowisko audytora podlegało bezpośrednio Burmistrzowi. W okresie objętym kontrolą na stanowisku Audytora były zatrudnione 2 osoby, z tego jedna pracowała do 31 marca 2016 r, a druga została zatrudniona od 1 lipca 2017 r. na 1/5 etatu. Obie osoby posiadały kwalifikacje zawodowe do przeprowadzania audytu. W okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. w urzędzie nie było zatrudnionego Audytora.

W Urzędzie nie został sporządzony plan audytu na 2017 r. i sprawozdania z realizacji planu audytu za 2016 r. i 2017 r.

Plany audytu na 2018 r. i 2019 r. zostały sporządzone nierzetelnie i nie zawierały wszystkich elementów wskazanych w § 9 rozporządzenia. Ponadto nieterminowo został sporządzony plan audytu na 2018 r.

Plan audytu na 2016 r. i 2018 r. nie zostały udostępnione w Urzędzie, a plan audytu na 2019 r. został upubliczniony na BIP Urzędu dopiero 23 września 2019 r.

NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą Audytor przeprowadził tylko 2 zadania zapewniające. Oba audyty zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami prawa. Do czasu zakończenia kontroli w 2019 r. Audytor nie przeprowadził żadnego zadania zapewniającego, nie przeprowadził czynności monitorujących i sprawdzających.

OBSZAR

2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego.

Opis stanu faktycznego

1. Przeprowadzone 2 zadania audytowe zostały zrealizowane zgodnie ze standardami.

Podczas planowania zadań audytowych uwzględniono, m.in. cele i istotne ryzyka badanej działalności.

Dla osiągnięcia celów zadań zebrano wystarczające, rzetelne, przydatne informacje, które stanowiły podstawę do przeprowadzenia analizy, wyciągnięcia wniosków i udokumentowania wyników.

Sprawozdania z przeprowadzonych zadań zostały przekazane bez zwłoki audytowanym.

Zawierały one ocenę ogólną, cele i zakres zadania oraz wnioski zalecenia do realizacji.

(akta kontroli str. 348 - 353)

2. Cele i zadania audytu wewnętrznego w Urzędzie określono formalnie w *Kodeksie Etyki Audytora Wewnętrznego* i w *Karcie Audytu Wewnętrznego*.

W ww. dokumentach nie zawarto zapisów dotyczących sprawozdawczości z realizacji programu zapewnienia i poprawy jakości, w zakresie wskazania sposobu przekazania sprawozdania z przeprowadzonej samooceny kierownikowi jednostki oraz konieczności przeprowadzania oceny zewnętrznej działalności audytu wewnętrznego.

W Urzędzie nie przeprowadzono oceny zewnętrznej działalności audytu wewnętrznego.

Audytorski sporządził 2 roczne samooceny (za 2017 r. i 2018 r.), które nie zostały przedstawione Burmistrzowi.

(akta kontroli str. 103 – 113, 266 – 267, 354 - 358)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W Urzędzie nie przeprowadzono oceny zewnętrznej, która zgodnie ze standardami audytu, zawartymi w punkcie 1312 – Oceny zewnętrzne, Komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, *musi być przeprowadzana, co najmniej raz na pięć lat przez wykwalifikowaną, niezależną osobę lub zespół spoza organizacji.*

Burmistrz wyjaśnił, „*że przeprowadzanie ww. ocen podnosiłoby koszty prowadzenia audytu w Urzędzie w sytuacji, gdy konieczność ich przeprowadzania nie wynika wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.*

Obowiązek przeprowadzania ocen zewnętrznych nie wynika z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ani z wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu.

Ponieważ art. 273 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że audytor wewnętrzny, prowadząc audyt wewnętrzny, kieruje się wskazówkami zawartymi w standardach audytu wewnętrznego, zapis ten wskazuje na możliwość skorzystania z zapisów zawartych w standardach, a nie na bezwzględny obowiązek ich stosowania.”

2) Zgodnie ze standardami audytu, kierujący audytem musi przekazać kierownikowi jednostki wyniki programu zapewnienia poprawy jakości, w tym okresowe samooceny, której nie sporządzono za 2016 r., zaś samooceny za 2017 r. i 2018 r. nie zostały przekazane Burmistrzowi.

W *Karcie Audytu Wewnętrznego* i w *Kodeksie Etyki Audytora Wewnętrznego* nie zawarto zapisów dotyczących sprawozdawczości z realizacji programu zapewnienia i poprawy jakości, w zakresie wskazania sposobu przekazania sprawozdania z przeprowadzonej samooceny kierownikowi jednostki.

Przeprowadzone samooceny nie zostały przedstawione Burmistrzowi.

Burmistrz wyjaśnił, „*że zapisy Karty Audytu w Urzędzie Miejskim w Dębicy zostaną w najbliższym czasie uzupełnione o zapis mówiący, że ww. sprawozdanie załączane*

będzie do przedstawianego Kierownikowi jednostki sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego za rok poprzedni.”

(akta kontroli str. 268 - 269)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą zadania zapewniające zostały zrealizowane zgodnie ze standardami audytu wewnętrznego.

Organizacja i cele audytu wewnętrznego zostały określone w *Karcie Audytu Wewnętrznego* i w *Kodeksie Etyki Audytora Wewnętrznego*. W ocenie NIK brakowało w nim wskazania sposobu przekazania sprawozdania z przeprowadzonej samooceny kierownikowi jednostki.

W okresie objętym kontrolą audytor sporządził w sposób nierzetelny 2 samooceny, które nie zostały przedstawione Burmistrzowi.

OBSZAR

3. Wykorzystanie wyników audytu wewnętrznego w procesie usprawniania i zapewnienia prawidłowego działania jednostki.

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą zatrudnieni w Urzędzie Audytorzy przeprowadzili 4 czynności doradcze. Cel i zakres wszystkich czynności doradczych został uzgodniony przez Audytorów z Burmistrzem.

Audytorzy nie wykonywali czynności doradczych, które prowadziłyby do przyjęcia przez nich obowiązków, odpowiedzialności lub uprawnień wchodzących w zakres zarządzania jednostką.

W wyniku przeprowadzonych 3 czynności doradczych audytorzy przedstawili propozycje dotyczące funkcjonowania jednostki.

Czwarte zadanie doradcze, polegające na udziale Audytora w pracach komisji weryfikującej wypełnianie obowiązków przez zarządcę budynków komunalnych¹⁹, nie zostało zakończone do 30 października 2019 r.

Audytor zatrudniony w Urzędzie do 31 marca 2016 r. przeprowadził czynności doradcze w ramach, których poddał analizie warunki zwartej umowy na korzystanie z usług telefonii komórkowej oraz sposób wykorzystywania telefonów służbowych przez pracowników.

W wyniku ww. analizy Audytor zaproponował zmniejszenie liczby służbowych telefonów komórkowych lub przyjęcie rozwiązania, polegającego na wypłacaniu pracownikom ekwiwalentu za używanie prywatnego telefonu do celów służbowych. W Urzędzie zarządzeniem Burmistrza z dnia 27 października 2016 r.²⁰ zostało wprowadzone rozwiązanie polegające na wypłacie pracownikom ekwiwalentu za używanie prywatnego telefonu do celów służbowych.

Przyjęcie tego rozwiązania pozwoliło na zmniejszenie wydatków na ten cel o około 11 tys. zł rocznie.

Pozostałe czynności doradcze przeprowadził Audytor zatrudniony w Urzędzie od 1 lipca 2017 r.

Czynności doradcze przeprowadzone w 2018 r. polegały na udziale Audytora, jako członka w pracach komisji powołanej przez Burmistrza Zarządzeniem w sprawie weryfikacji należnej Miejskiej Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Dębicy

¹⁹ Zarządzenie Nr 156/2019 Burmistrza Miasta Dębicy z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie powołania komisji do przeprowadzenia kontroli realizacji umowy nr GK/1/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r., zwartej między Zamawiającym: Gminą Miasta Dębica, a Wykonawcą: Administracją Domów Mieszkalnych Sp. z o.o. na zarządzanie gminnym zasobem nieruchomości Miasta Dębica.

²⁰ Zarządzenie Nr 12/2016 Burmistrza Miasta Dębicy w sprawie ustalenia zasad korzystania z prywatnych telefonów komórkowych do celów służbowych przez pracowników Urzędu Miejskiego w Dębicy zmienione Zarządzeniem nr 14/2016 z dnia 21 listopada 2016 r. i następnie zmienione Zarządzeniem nr 19/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r.

rekompensaty z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego²¹.

W ramach prac komisji ustalono, że Spółka MKS Sp. z o.o.²² zawyżyła kwotę rekompensaty o 156.012,18 zł i Urząd wypłacił rekompensatę niższą o ww. kwotę. Czynności doradcze przeprowadzone w 2019 r. dotyczyły bezpieczeństwa informacji w Urzędzie.

W wyniku analizy dostępnych informacji i obowiązujących procedur kontroli zarządczej w porozumieniu z Burmistrzem doprecyzowano cel i zakres czynności, których przedmiotem było określenie podstawowych zasad ochrony danych osobowych w Urzędzie (*Bezpieczeństwo informacji – ochrona danych osobowych*). W wyniku przeprowadzonych czynności została opracowana w Urzędzie propozycja procedur ochrony danych osobowych uwzględniająca wymagania RODO²³, która została przedstawiona Burmistrzowi.

Ostatecznym rezultatem było Zarządzenie Burmistrza w sprawie wprowadzenia Polityki Ochrony Danych Osobowych w Urzędzie Miejskim w Dębicy w celu zapewnienia właściwego poziomu ochrony danych osobowych przetwarzanych w Urzędzie Miejskim w Dębicy²⁴.

(akta kontroli str. 359 - 465)

2. W wyniku przeprowadzonych 2 zadań zapewniających Audytor sformułował 37 adekwatnych zaleceń²⁵ w stosunku do stwierdzonych uchybień (nieprawidłowości), z tego 20 miało charakter systemowy i dotyczyło zadania audytowego pt. *Funkcjonowanie targowisk Gminy Miasta Dębica*.

Wskazane przez Audytora zalecenia o charakterze systemowym były uwzględniane w procesie identyfikacji i analizy ryzyka.

Wszystkie zalecenia zostały uznane przez audytowanych i określili oni terminy i sposoby ich realizacji wraz ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za ich realizację.

W wyniku audytu Wydziału Rozwoju Miasta i Przedsiębiorczości Burmistrz dokonał zmian organizacyjnych, polegających na podzieleniu zadań Wydziału Rozwoju Miasta i Przedsiębiorczości i przydzieleniu ich do nowoutworzonych komórek - Wydziału Rozwoju Miasta i Biura Współpracy z Przedsiębiorcami.

Wprowadzone zmiany w tym: określenie zasad rezerwacji stanowisk handlowych, wzoru karty rezerwacyjnej, wprowadzenie rejestru kart rezerwacyjnych oraz rejestru umów rezerwacyjnych stanowisk handlowych na targowiskach, miały na celu zabezpieczenie przed wystąpieniem ewentualnych nieprawidłowości w przyszłości.

W 2016 r. i w 2019 r.²⁶ nie zrealizowano w Urzędzie żadnego zadania zapewniającego.

W 2017 r. i 2018 r. zrealizowano po 1 zadaniu zapewniającym.

W 2016 r. i 2018 r. w Urzędzie przeprowadzono po 1 czynnościach doradczych.

²¹ Zarządzenie Nr 94/2018 Burmistrza Miasta Dębicy z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania komisji do weryfikacji należnej Miejskiej Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Dębicy rekompensaty z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

²² Miejska Komunikacja Samochodowa Sp. z o.o.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

²⁴ Zarządzenie Nr 223/2019 Burmistrza Miasta Dębicy z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Ochrony Danych Osobowych w Urzędzie Miejskim w Dębicy w celu zapewnienia właściwego poziomu ochrony danych osobowych przetwarzanych w Urzędzie Miejskim w Dębicy.

²⁵ 36 zaleceń dotyczyło audytu: *Funkcjonowanie targowisk Gminy Miasta Dębica z 2017 r. i 1 zalecenie dotyczyło audytu z 2018 r. Funkcjonowanie procedury kontroli zarządczej przeprowadzonego w MOPS w Dębicy*.

²⁶ Do dnia 30 października 2019 r.

W 2019 r. do 30 października zostały zakończone 1 czynności doradcze i rozpoczęte 1 czynności doradcze.

(akta kontroli str. 190, 345 - 346, 466 – 468, 472 - 562)

Na przeprowadzenie czynności doradczych Audytor zatrudniony do 31 marca 2016 r. poświęcił 20 osobodni.

W Urzędzie nie sporządzono sprawozdań wykonania planu audytu za 2016 r. i 2017 r.

W sprawozdaniu z realizacji planu audytu za 2018 r., sporządzonym przez Audytora, brak jest informacji dotyczących czasu wyrażonego w osobodniach, wykorzystanego na realizację poszczególnych zadań zapewniających, czynności doradczych, monitorowanie realizacji zaleceń oraz realizację czynności sprawdzających w odniesieniu do planu audytu na 2018 r.

Burmistrz wyjaśnili, „że zapisy rozporządzenia nie wskazują wprost obowiązku zawierania w sprawozdaniu z planu audytu informacji na temat czasu pracy Audytora wyrażonego w osobodniach zaplanowanego i wykorzystanego na realizację poszczególnych zadań zapewniających, czynności doradczych, monitorowanie realizacji zaleceń oraz realizację czynności sprawdzających”

(akta kontroli str. 575 - 576)

Audytor wyjaśnił, „że jego zdaniem w aktualnie obowiązujących przepisach regulujących funkcjonowanie audytu wewnętrznego, (tj. ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz rozporządzenie z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu) ustawodawca nie wprowadził obowiązku ewidencjonowania (rozliczania) czasu pracy, poświęconego na realizację poszczególnych czynności audytu. Jedyнным przypadkiem, w którym ustawodawca zwrócił uwagę na czas pracy audytora jest obowiązek przedstawienia tylko informacji o planowanym czasie pracy w określonych przekrojach w rocznych planach audytu.

Minister Finansów działając na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 285 ustawy o finansach publicznych, inkorporując w uznanym przez niego za stosowne zakresie, rozwiązania zawarte w standardach audytu wewnętrznego, nie zdecydował się na wprowadzenie takiego obowiązku ewidencjonowania i rozliczania czasu pracy audytora wewnętrznego. W rezultacie obecnie nie prowadzi ewidencji czasu pracy poświęconego na poszczególne działania audytu.”

(akta kontroli str. 577 - 579)

3. Osoba zatrudniona do 31 marca 2016 r. na stanowisku Audytora wygrała konkurs na stanowisko Sekretarza w Urzędzie. Do ww. dnia przeprowadziła czynności doradcze, na które wykorzystała 20 osobodni z zaplanowanych 30 dni.

Na czynności organizacyjne ujęte w planie audytu na 2016 r., łącznie z czasem na planowanie i sprawozdawczość w liczbie 30 osobodni, wykorzystała 32 osobodni na sporządzenie sprawozdania z planu audytu za 2015 r. i na przygotowanie prowadzonej dokumentacji na przekazanie do archiwum zakładowego.

Do 31 marca 2016 r., z zaplanowanych 15 osobodni na szkolenia i rozwój zawodowy, 3 dni wykorzystała na szkolenia w ramach *Forum Audytorów i Kontrolerów wewnętrznych Jednostek sektora Finansów Publicznych*. Nieobecności z powodu urlopu i opieki wyniosły w ww. okresie 10 dni.

W Urzędzie nie było dokumentów pozwalających na określenie w osobodniach w latach 2017 - 2019²⁷ m.in.: czasu wykorzystanego na realizację zadań

²⁷ Od 1 lipca 2017 r. do 30 października 2019 r.

zapewniających oraz przeprowadzenie czynności doradczych, czynności organizacyjnych, planowanie i sprawozdawczość.

Audytory od 1 lipca 2017 r. do 30 października 2019 r. nie przeprowadzali czynności monitorujących i sprawdzających, nie uczestniczyli w szkoleniach.

Audytorem, jako osobie zatrudnionej na 1/5 etatu, przysługiwało w 2017 r. 3 dni, w 2018 r. i 2019 r. 6 dni urlopu wypoczynkowego.

Z tytułu m.in.: urlopu wypoczynkowego i okolicznościowego, zwolnień lekarskich, urlopu ojcowskiego Audytor był nieobecny w 2017 r. 4 dni i odpowiednio w 2018 r. - 10 i do 30 września 2019 r. - 5 dni.

(akta kontroli str. 564 - 568)

4. W okresie objętym kontrolą²⁸ w Urzędzie nie wprowadzono procedury monitorowania realizacji zaleceń audytu oraz ich nie monitorowano. Nie przeprowadzono również żadnych czynności sprawdzających.

W planie audytu na 2016 r. były zaplanowane czynności sprawdzające, jednak nie zostały one przeprowadzone w związku z brakiem zatrudnionego w Urzędzie audytora²⁹.

Audytory zatrudnieni od 1 lipca 2017 r. do 30 października 2019 r. nie monitorowali realizacji zaleceń oraz nie przeprowadzili żadnych czynności sprawdzających, dotyczących zrealizowanych zadań zapewniających w 2017 r. i 2018 r. W planie audytu na 2018 r. nie zaplanowano czynności monitorujących i sprawdzających. Jeden osobodzień został zaplanowany na realizację ww. czynności w planie audytu na 2019 r.

(akta kontroli str. 191 - 192, 227 - 248)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Audytory zatrudnieni od 1 lipca 2017 r. do 30 października 2019 r. nie monitorowali realizacji zaleceń oraz nie przeprowadzili żadnych czynności sprawdzających, dotyczących zrealizowanych zadań zapewniających w 2017 r. i 2018 r.

Zgodnie z § 20 i § 21.1, ust. 1 rozporządzenia *audytor wewnętrzny monitoruje realizację zaleceń oraz po upływie terminów realizacji zaleceń przeprowadza czynności sprawdzające.*

Burmistrz wyjaśnił: *„po analizie sprawozdania z audytu „Funkcjonowanie targowisk Gminy Miasta Dębica” oraz konsultacji z Naczelnikiem audytowanego Wydziału i moim zastępcą, podjąłem decyzję o wprowadzeniu zmian organizacyjnych polegających na podzieleniu zadań Wydziału Rozwoju Miasta i Przedsiębiorczości i przydzieleniu ich do nowoutworzonych komórek - Wydziału Rozwoju Miasta i Biura Współpracy z Przedsiębiorcami. Uznałem, że mniejszy zakres kompetencji nowoutworzonych komórek organizacyjnych Urzędu pozwoli wzmocnić nadzór nad zadaniami związanymi z utrzymaniem targowisk. Nadzór nad zmianami organizacyjnymi powierzyłem w tym zakresie mojemu zastępcy, który jest bezpośrednim przełożonym Naczelnika Wydziału Rozwoju Miasta i Kierownika Biura Współpracy z Przedsiębiorcami. Zmiany organizacyjne, o których mowa wyżej spowodowały konieczność przeprowadzenia konkursu na stanowisko Kierownika Biura Współpracy z Przedsiębiorcami. Dodatkowo w Biurze zaszła konieczność przyuczenia nowego pracownika w związku z deklaracją odejścia na emeryturę pracownika, który do tej pory prowadził sprawy związane z targowiskiem miejskim. Realizacja niektórych zaleceń audytora, wynikających ze sprawozdania z audytu, wymagała zakończenia ww. działań związanych z reorganizacją audytowanego*

²⁸ Od 2016 r. do 30 października 2019 r.

²⁹ W okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 31 czerwca 2017 r. w Urzędzie nie było zatrudnionego Audytora.

Wydziału. Audytor wewnętrzny posiadał wiedzę o wprowadzanych zmianach organizacyjnych i na tej podstawie zaplanował prowadzenie monitoringu oraz czynności sprawdzających w drugiej połowie 2019 r. Ze sprawozdania z realizacji zadania Procedury kontroli zarządczej oraz ich funkcjonowanie w MOPS Dębica wydane zostało tylko jedno zalecenie o charakterze porządkowym. Jego realizacja nie była monitorowana.”

(akta kontroli str. 569 - 571)

Audytor wyjaśnił, „że w planie audytu wewnętrznego na rok 2018 przewidziano realizację 3 zadań audytowych, w rezultacie uwzględniając dostępne, ograniczone zasoby czasowe i osobowe (co między innymi spowodowane było dodatkową, planowaną nieobecnością audytora w ciągu roku - urlop ojcowski oraz poważną awarią eksploatowanego komputer) zadania z zakresu monitorowania zaleceń zostały przewidziane do zrealizowania wraz z czynnościami sprawdzającymi. Z kolei realizację czynności sprawdzających zaplanowano na 2019 r. Uwzględniając zakres przedstawionych zaleceń oraz niezbędny czas pracy na przeprowadzenie czynności sprawdzających przewidziałem je do przeprowadzenia „po upływie terminów realizacji zaleceń” tj.: w drugiej połowie 2019 r. Dowodem na takie twierdzenie są zapisy Planu audytu na rok 2019.

(akta kontroli str. 572 - 574)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016 – 2019 Audytorzy przeprowadzili i zakończyli tylko 3 zdania doradcze. Czwarte czynności doradcze nie zostały zakończone do czasu zakończenia kontroli. Cele i zakresy wszystkich czynności doradczych były uzgodnione przez Audytorów z Burmistrzem. Przedstawione w wyniku tych czynności propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania jednostki zostały zrealizowane. Audytor prawidłowo przeprowadził 2 zadania zapewniające i sformułował adekwatne wnioski do stwierdzonych uchybień. Wszystkie zalecenia zostały uznane przez audytowanych. Zaproponowane przez Audytora wnioski miały na celu ograniczenie wystąpienia nieprawidłowości.

Audytor nie monitorował realizacji zaleceń oraz nie przeprowadził czynności sprawdzających, co stanowiło naruszenie § 20 i § 21 rozporządzenia.

IV. Uwagi i wnioski.

Wnioski

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

1. Sporządzenie dla osoby zatrudnionej na stanowisku Audytora Zakresu czynności – dokumentu określającego zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności pracownika.
2. Przygotowywanie na podstawie analizy ryzyka planu audytu na następny rok w terminie określonym w art. 283, ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
3. Przygotowywanie planu audytu zawierającego wszystkie elementy określone w § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracach i wynikach tego audytu.
4. Udostępnianie planu audytu zgodnie z Zarządzeniem 301 Burmistrza Miasta Dębica z dnia 8 grudnia 2017 r..
5. Przeprowadzanie zgodnie ze standardami co najmniej raz na pięć lat oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego.

6. Dostosowanie zapisów *Kodeksu Etyki Audytora Wewnętrznego i Karty Audytu Wewnętrznego* w zakresie wskazania sposobu przekazywania sprawozdania z przeprowadzonej samooceny kierownikowi jednostki.
7. Bieżące monitorowanie realizacji zaleceń audytu, a po upływie terminów ich realizacji przeprowadzanie czynności sprawdzających.

Uwagi NIK stwierdza, że ze względu na skalę nieprawidłowości, liczbę przeprowadzonych zadań zapewniających, czynności doradczych, zasadnym byłoby rozważenie zatrudnienia Audytora w większym wymiarze czasu pracy.

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 Rzeszowie. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Rzeszów, dnia 13 listopada 2019 r.

Kontroler
Agnieszka Pomykała
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

/-/