



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.020.05.2019

Andrzej Bytnar
Burmistrz Dukli
Urząd Miejski w Dukli
ul. Trakt Węgierski 11, 38-450 Dukla

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/074 – Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Dukli, ul. Trakt Węgierski 11, 38-450 Dukla, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Bytnar, Burmistrz Dukli, od 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zgodność organizacji audytu wewnętrznego i sposobu jego prowadzenia z przepisami prawa. 2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego. 3. Wykorzystanie wyników audytu wewnętrznego w procesie usprawniania i zapewnienia prawidłowego działania jednostki.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do dnia zakończenia kontroli w jednostkach), 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	Paweł Adamski, Doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/129/2019 z 19.08.2019 r. (akta kontroli str. 1-6)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację i prowadzenie audytu wewnętrznego, jak również wykorzystanie wyników tego audytu w funkcjonowaniu Urzędu.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie objętym kontrolą, audyt wewnętrzny w Urzędzie był wykonywany na podstawie umów zleceń, zawartych z osobą posiadającą kwalifikacje określone przepisami prawa. W Urzędzie zostały opracowane wewnętrzne regulacje określające organizację i porządek pracy audytora wewnętrznego, prawa i obowiązki audytora wewnętrznego w Urzędzie, zakres audytu wewnętrznego, zasady działania audytora wewnętrznego w odniesieniu do niezależności. Wybór audytora wewnętrznego został przeprowadzony zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ oraz regulacjami wewnętrznymi Urzędu. W latach 2016-2019 audytor wewnętrzny sporządzał plany audytu wewnętrznego oraz sprawozdania z jego realizacji zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu⁵, zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie audytu wewnętrznego”. Zalecenia poaudytowe zostały sformułowane w sposób przejrzysty i jasny. Zadania audytowe w Urzędzie były prowadzone zgodnie z „Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego” dla jednostek sektora finansów publicznych. W zakresie organizacji audytu wewnętrznego stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzeprowadzeniu w Urzędzie oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego. Zgodnie z „Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego” niezależna, obiektywna ocena zewnętrzna powinna być przeprowadzona, co najmniej raz na pięć lat. Nieprawidłowością było niewykonanie przez Sekretarza Gminy Dukła, w przypadku trzech zadań zapewniających, obowiązku wynikającego z § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego, polegającego na ustaleniu na piśmie sposobu i terminu realizacji zaleceń z przeprowadzonego audytu, wyznaczenia osób odpowiedzialnych za realizację zaleceń oraz powiadomienie o tym na piśmie Burmistrza Dukli. Zalecenia sformułowane po przeprowadzonych zadaniach audytowych, zwłaszcza o charakterze systemowym, zostały przez kierownictwo Urzędu wykorzystane w celu usprawnienia jego funkcjonowania, jak również pozytywnie przełożyły się na funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.

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

³ Dz. U. z 2019 r., poz. 869.

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 tj..

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 506.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Organizacja audytu wewnętrznego

Ustawa o finansach publicznych w art. 274 ust. 3 stanowi, iż audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 40 000 tys. zł.

Ustawa o finansach publicznych w art. 278 ust. 3 stanowi, iż w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł.

W uchwałach budżetowych Gminy Dukla na lata 2016-2019, roczne kwoty dochodów i przychodów Gminy Dukla wynosiły od 45 065 tys. do 66 523 tys. zł, zaś kwoty wydatków i rozchodów od 45 065 tys. do 66 728 tys. zł.

(akta kontroli str. 7)

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu z dnia 18.02.2015 r., w strukturze organizacyjnej Urzędu nie wykazano wydzielonej komórki do realizacji zadań dotyczących audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 8-21)

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu z dnia 1.08.2019 r. zapisano m.in., iż w strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonuje samodzielne stanowisko audytora wewnętrznego, do zadań którego należy:

- opracowywanie rocznego planu audytu wewnętrznego zgodnie z procedurami obowiązującymi w Urzędzie,
- przeprowadzanie zadań zapewniających i czynności doradczych, zgodnie z zatwierdzonym przez Burmistrza rocznym planem audytu wewnętrznego,
- wykonywanie czynności doradczych poza rocznym planem audytu wewnętrznego na zlecenie lub z własnej inicjatywy – w zakresie uzgodnionym z Burmistrzem,
- przeprowadzanie czynności sprawdzających dotyczących dostosowania działalności Urzędu do uwag i zaleceń zgłoszonych w sprawozdaniu z przeprowadzonego zadania audytowego,
- sporządzanie sprawozdań z wykonania planu audytu wewnętrznego za rok poprzedni,
- opracowywanie i aktualizacja wewnętrznych procedur normujących działalność audytu wewnętrznego,
- inne sprawy pozostające w kompetencji audytora.

Audyt wewnętrzny był bezpośrednio podległy Burmistrzowi Dukli.

(akta kontroli str. 22-36)

⁶ 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.

Odnosnie zapisu w Regulaminie organizacyjnym z dnia 1.08.2019 r. dot. Samodzielnego stanowiska audytora wewnętrznego, w sytuacji realizacji w Urzędzie zadań audytowych na podstawie umowy zlecenia na audyt wewnętrzny obejmującej okres od 1 marca 2019 r. do 29 lutego 2020 r., Burmistrz Dukli wyjaśnił, iż o utworzeniu w strukturze Urzędu, Samodzielnego stanowiska audytora wewnętrznego zdecydowały zmiany organizacyjne oraz wymogi przepisów prawa. W swoich wyjaśnieniach, Burmistrz Dukli wskazał, iż art. 275 ustawy o finansach publicznych wyklucza prowadzenie audytu wewnętrznego w jednej jednostce jednocześnie przez audytora wewnętrznego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę, oraz przez usługodawcę niezatrudnionego w tej jednostce.

(akta kontroli str. 37-39)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie audyt był wykonywany w oparciu o umowy zlecenia, zawierane z audytorem zewnętrznym, opisane w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia.

Audyt wewnętrzny był bezpośrednio podległy Burmistrzowi Dukli.

W Regulaminie Organizacyjnym zapisano następujące obowiązki i zadania, które winien realizować audytor, a to:

- opracowywanie rocznego planu audytu wewnętrznego zgodnie z procedurami obowiązującymi w Urzędzie,
- przeprowadzanie zadań zapewniających i czynności doradczych, zgodnie z zatwierdzonym przez Burmistrza, rocznym planem audytu wewnętrznego,
- wykonywanie czynności doradczych, poza rocznym planem audytu wewnętrznego, na zlecenie lub z własnej inicjatywy – w zakresie i czasokresie uzgodnionym z Burmistrzem,
- przeprowadzanie czynności sprawdzających, dotyczących dostosowania działalności Urzędu do uwag i zaleceń, zgłoszonych w sprawozdaniu z przeprowadzonego zadania audytowego,
- sporządzanie sprawozdań z wykonania planu audytu wewnętrznego za rok poprzedni,
- opracowywanie i aktualizacja wewnętrznych procedur normujących działalność audytu wewnętrznego,
- inne sprawy pozostające w kompetencji audytora.

Zadania określone dla audytora były tożsame z obowiązkami zawartymi w umowach zlecenia audytu.

(akta kontroli str. 22-39)

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie obowiązywała wprowadzona w dniu 20.04.2015 r. oraz zaktualizowana w dniu 12.07.2016 r., zarządzeniami Burmistrza Dukli, „Książka Procedur Audytu Wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Dukli oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Dukla”, zwana dalej „Książką Procedur”.

Książka Procedur ustalała organizację i porządek pracy audytora wewnętrznego oraz określała prawa i obowiązki audytora wewnętrznego w Urzędzie, w tym:

- 1) cele audytu wewnętrznego,
- 2) szczegółowe warunki planowania audytu wewnętrznego,
- 3) tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego oraz zasady współpracy z pracownikami komórki, w której przeprowadzany jest audyt wewnętrzny,
- 4) tryb sporządzania sprawozdania i sposób dokumentowania wyników z przeprowadzenia audytu wewnętrznego,
- 5) charakter czynności doradczych oraz sprawdzających,
- 6) zasady sprawozdawania wykonania planu audytu wewnętrznego,
- 7) zasady zarządzania dokumentacją audytu wewnętrznego,
- 8) program zapewnienia i poprawy jakości pracy audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 40-54)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie funkcjonowała „Karta audytu wewnętrznego”, zwana dalej „Kartą audytu”, wprowadzona zarządzeniem Burmistrza Dukli w dniu 12.07.2015 r.

W Karcie audytu określone zostały, m.in. zakres audytu wewnętrznego, prawa i obowiązki audytora wewnętrznego, zasady działania audytora wewnętrznego w odniesieniu do niezależności.

Zapisano, iż audyt wewnętrzny prowadzi audytor wewnętrzny w sposób niezależny i obiektywny.

Audytor podlega bezpośrednio Burmistrzowi, który zapewnia odrębność wykonywanych przez audytora zadań, określonych w Karcie audytu.

Audytor wewnętrzny dysponuje pełną swobodą w zakresie identyfikacji obszarów ryzyka.

Zakres audytu nie może być ograniczony.

Burmistrz powinien być niezwłocznie powiadomiony o wszelkich próbach ograniczenia zakresu audytu.

Audytor postępuje zgodnie z przepisami prawa, Standardami i Kodeksem etyki oraz uznaną praktyką audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 55-58)

1.2 Kwalifikacje audytora wewnętrznego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą czynności audytowe w Urzędzie prowadzone były przez osobę, która w 2004 r., złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin na audytora wewnętrznego przed komisją egzaminacyjną, powołaną przez Ministra Finansów.

W umowach zlecenia, o których mowa w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, wykonawca – audytor wewnętrzny oświadczył, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych, posiada wiedzę i kwalifikacje niezbędne do wykonania przedmiotu zlecenia.

Audytor posiadał pełne kwalifikacje do wykonywania zadań audytorskich zgodnie z wymogami art. 286 ust. 1 pkt 1 – 4 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 59)

W latach 2016-2019, w ramach badań audytowych, zadaniami zapewniającymi objęte zostały obszary, które w analizie ryzyka na dany rok zostały sklasyfikowane na poziomie wysokim lub średnim.

W poszczególnych latach były to obszary (w nawiasach ocena końcowa obszaru ryzyka):

- 2016 r. – „Oświata” (95%); „Bezpieczeństwo i utrzymanie porządku publicznego” (85%),

- 2017 r. – „Kadry i płace” (95%); „Bezpieczeństwo i utrzymanie porządku publicznego” (80%),

- 2018 r. – „Oświata i wychowanie” (95%); „Opieka zdrowotna” (90%),

- 2019 r. – „Podatki i opłaty” (95%); „Ochrona środowiska i gospodarka komunalna” (95%).

Zadania zapewniające, zaplanowane na lata 2016-2018, zostały zrealizowane. Zadania zapewniające, zaplanowane na 2019 r., do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostały zrealizowane (zakończone sporządzeniem sprawozdania).

(akta kontroli str. 60-79; 80-85; 86-87; 88)

1.3 Prawdliwość wyboru podmiotu zewnętrznego do przeprowadzenia audytu wewnętrznego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie obowiązywało Zarządzenie Burmistrza Dukli z dnia 8.05.2015 r. w sprawie *ustalenia regulaminu ramowych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej, nieprzekraczającej 30 000 euro (netto)*.⁷

Załącznik do ww. Zarządzenia *Regulamin ramowych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 30 000 euro (netto)* określał szczegółowe procedury udzielania zamówienia o wartości od 10 000 euro do 30 000 euro (netto).

W Regulaminie nie zostały określone procedury (zasady) udzielania zamówień publicznych o wartości do 10 000 euro (netto).

W Urzędzie wybór osoby audytora wewnętrznego, z którym w 2015 r. została podpisana umowa zlecenia nie został udokumentowany na piśmie.

(akta kontroli str. 89-97)

W związku z wyborem audytora do prowadzenia audytu wewnętrznego, Burmistrz Dukli wyjaśnił, iż kwoty netto przeznaczone przez Gminę Dukla na realizację usługi audytu nie przewyższały rocznie 10 tys. euro (netto), dlatego nie istniała podstawa do przeprowadzenia sformalizowanego postępowania na udzielenie zamówienia.

W wyniku przeprowadzonego postępowania o zatrudnienie audytora do Urzędu w 2014 r. wpłynęła jedna oferta W. G, w której przedstawił dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe. Oferta niniejsza nie odbiegała znacząco od postanowień wygasłej, wcześniejszej umowy z poprzednim audytorem, wobec czego w dniu 27 lutego 2015 r. z zainteresowanym zawarto jednoroczną umowę zlecenia na wykonywanie audytu.

Burmistrz Dukli wyjaśnił, iż nie pozostaje z panem W. G. w stosunku prawnym lub faktycznym, stwarzającym podstawy do podważania jego bezstronności w postępowaniu.

(akta kontroli str. 98-100)

W okresie objętym kontrolą, audyt wewnętrzny w Urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych Gminy prowadzony był nieprzerwanie na podstawie pięciu umów zleceń, zawartych pomiędzy Gminą (Zamawiający) a W. G. (Wykonawcą), na okres 12 miesięcy każda.

Umowy określały, iż Wykonawca, jako audytor wewnętrzny, zobowiązany był do:

- 1) przeprowadzenia dwóch zadań zapewniających, zgodnie z zatwierdzonym przez Zamawiającego rocznym planem audytu wewnętrznego,
- 2) przeprowadzenia czynności sprawdzających, zgodnie z zatwierdzonym przez Zamawiającego rocznym planem audytu wewnętrznego,
- 3) przygotowania rocznego planu audytu wewnętrznego na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka,
- 4) sporządzenia sprawozdania rocznego z wykonania planu audytu,
- 5) wykonywania czynności doradczych w zakresie dodatkowo uzgodnionym pomiędzy stronami umowy.

Ponadto w umowie zlecenie z dnia 29.02.2016 r. dodano postanowienie, iż Wykonawca zobowiązany jest do zaktualizowania procedur audytu wewnętrznego.

⁷ Zarządzenie Nr 60/15

W każdej umowie zapisano, iż Wykonawca wszelkie dokumenty, w tym także w formie elektronicznej, wytworzone dla celów prowadzenia audytu wewnętrznego, niezwłocznie po wykonaniu czynności związanych ze zleceniem, deponował będzie w siedzibie Zamawiającego, w miejscu i osobie przez niego wskazanej. Udostępnianie dokumentów, jak również ich kopii przez Wykonawcę nie jest dopuszczalne.

Udostępnianie dokumentów innym osobom, każdorazowo wymaga pisemnego upoważnienia Zamawiającego.

Roczny plan audytu wewnętrznego oraz sprawozdanie z jego wykonania może zostać udostępnione na wniosek, złożony w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸.

Umowy stanowiły również, iż:

- każda ze stron zobowiązuje się do zachowania ścisłej poufności i nieujawniania osobom trzecim informacji (w tym danych osobowych) otrzymanych od drugiej strony lub jej dotyczących, bez względu na formę uzyskania takich informacji,

- minimalne wymogi dotyczące ochrony informacji, do których strony mają obowiązek się stosować opisane zostały w dokumencie Polityka Bezpieczeństwa Danych Osobowych w Urzędzie Miejskim w Dukli oraz innych dokumentach przez nią powołanych,

- obowiązek stron do zachowania ścisłej poufności, jak też wszelkie prawa do objętych umowami informacji i związanej z tym odpowiedzialności, pozostają w mocy bezterminowo.

Strony zobowiązują się nie wykorzystywać ww. informacji bezpośrednio lub pośrednio w jakikolwiek sposób po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki rozwiązania umowy z Wykonawcą przed upływem terminu, na który została zawarta.

Umowy audytu zawierały postanowienia gwarantujące prowadzenie audytu wewnętrznego zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 101-115)

1.4 Wysokość poniesionych wydatków na prowadzenie audytu wewnętrznego

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1.01.2016 r. do 30.09.2019 r. wydatki Gminy na realizację zadań audytowych w Urzędzie stanowiły wynagrodzenie Audytora wewnętrznego, wykonującego usługi na podstawie umów zleceń opisanych w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 116)

1.5 Skala działalności audytowej

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie na lata 2016-2019 zostało zaplanowane przeprowadzenie 8 zadań zapewniających (po dwa na każdy rok).

Do dnia 30.09.2019 r. zostało zrealizowanych 6 zadań zapewniających, zaplanowanych na lata 2016-2018.

W poszczególnych latach 2016-2018 zrealizowano (zakończonych sporządzeniem sprawozdania końcowego) odpowiednio 1; 2 i 3 zadań zapewniające.

Po jednym zadaniu zapewniającym, których realizacja była zaplanowana w 2016 r. i 2017 r. zostało zakończonych w latach następnych, tj. 2017 i 2018.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 tj.

Dokończenie realizacji tych zadań było ujęte w planach rocznych audytu oraz wykazane w sprawozdaniach rocznych z wykonania planu audytu wewnętrznego za lata 2017 i 2018.

W dniu 2.09.2019 r. Burmistrz Dukli upoważnił audytora wewnętrznego do przeprowadzenia zadania zapewniającego „Podatki i opłaty”, określonego w planie audytu wewnętrznego na 2019 r.

(akta kontroli str. 6079; 80-85; 88; 117)

W okresie objętym kontrolą, w 2019 r. zostały podjęte czynności sprawdzające, po zakończonych w 2018 r. zadaniach zapewniających:

- „Prowadzenie działań w ramach Programu Profilaktyki oraz Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkotykowych w Gminie Dukla”.

Notatka z czynności sprawdzających wykonanie zaleceń i rekomendacji poaudytowych została przekazana Burmistrzowi Dukli przez audytora wewnętrznego w dniu 29.08.2019 r.

- „Dotacje celowe otrzymywane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych Gminie Dukla”.
Notatka z czynności sprawdzających wykonanie zaleceń poaudytowych została przekazana przez audytora wewnętrznego Burmistrzowi Dukli w dniu 25.09.2019 r.

W Urzędzie nie przeprowadzano czynności doradczych oraz zadań zleconych.

(akta kontroli str. 118-120)

1.6 Zgodność przeprowadzonych badań audytowych z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzeniem w sprawie audytu

Opis stanu faktycznego

1) Roczne plany audytu wewnętrznego, (dalej: „plany audytu”), na lata 2016-2019 audytor wewnętrzny sporządzał do końca roku poprzedzającego okresy, na które przedmiotowe plany były sporządzane.

Plany audytu były podpisywane przez audytora wewnętrznego i Burmistrza Dukli.

Plany audytu zawierały:

- wykaz jednostek sektora finansów publicznych objętych audytem wewnętrznym,
- wyniki obszarów analizy ryzyka – obszary działalności Gminy, zidentyfikowane przez audytora wewnętrznego, z określeniem szacowanego poziomu ryzyka w danym obszarze,
- listę obszarów ryzyka, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające (plany na lata 2017 i 2018 zawierały zadania kontynuowane z roku poprzedniego),
- listę obszarów ryzyka, w których zostaną przeprowadzone czynności doradcze,
- listę obszarów ryzyka, w których zostaną przeprowadzone czynności sprawdzające,
- planowane zasoby osobowe, niezbędne do zrealizowania planu audytu.

Załącznikami do planów audytów były analizy ryzyka zawierające listę wszystkich zidentyfikowanych obszarów działalności Gminy, w kolejności wynikającej z oceny końcowej oraz klasyfikacji obszaru ryzyka.

Ocena końcowa obszaru ryzyka wynikała z ocen cząstkowych analizy: priorytetów kierownictwa Urzędu, oceny audytora wewnętrznego: ryzyka wpływającego na realizację celów i zadań, kontroli zarządczej, istotności finansowej oraz daty ostatniego audytu.

(akta kontroli str. 60-79)

Sprawozdania z wykonania planów audytu wewnętrznego za lata 2016-2018, audytor wewnętrzny przedłożył Burmistrzowi Dukli do końca stycznia następnego roku.

Sprawozdania zawierały:

- podstawowe informacje o audytorze wewnętrznym,
- informacje o realizacji zadań audytowych w roku sprawozdawczym,
- rozliczenie czasu pracy przeznaczonego na wykonanie zadań i czynności audytowych,
- zidentyfikowanie słabości kontroli zarządczej na podstawie przeprowadzonych zadań audytowych w roku sprawozdawczym.

(akta kontroli str. 80-85)

2) Szczegółowemu badaniu w trakcie kontroli poddane zostały cztery zadania zapewniające⁹, zrealizowane w latach 2016-2018.

Audytor wewnętrzny przed realizacją zadań audytowych pisemnie zawiadamiał kierowników komórek audytowanych o przeprowadzeniu audytu wewnętrznego.

Na podstawie przeprowadzonych przeglądów wstępnych zidentyfikowane zostały ryzyka podlegające ocenie w trakcie prowadzonych zadań audytowych.

Każde z ryzyk zostało ocenione w kategorii prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz skutku wystąpienia ryzyka (znikome; niskie; średnie; wysokie).

W oparciu o oceny prawdopodobieństwa oraz skutku, każde z ryzyk było zaliczone do jednej z 3 kategorii istotności ryzyk, tj. wysokie, średnie, niskie.

Opracowane przez audytora programy zadań audytowych zawierały informacje określone w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego.

Po przeprowadzeniu czynności audytowych, audytor wewnętrzny opracowywał sprawozdanie wstępne, przekazując je kierownikom komórek audytowanych. Kierownicy komórek audytowanych w ciągu 7 dni od dnia otrzymania sprawozdania wstępnego mieli prawo do złożenia umotywowanych zastrzeżeń, co do treści zawartych w przedmiotowych sprawozdaniach.

Po upływie terminu do zgłoszenia zastrzeżeń, audytor wewnętrzny przekazywał Burmistrzowi Dukli sprawozdanie końcowe z audytu wewnętrznego oraz w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do treści zawartych w sprawozdaniu wstępnym, kierownikom komórek audytowanych.

Opracowane przez audytora wewnętrznego sprawozdania z audytu wewnętrznego zawierały informacje określone w § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego.

Zalecenia, mające charakter obligatoryjny, jakie zostały sformułowane po przeprowadzonych zadaniach audytowych i przedstawione w sprawozdaniach zostały opisane w pkt. 3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Audytor wewnętrzny w sprawozdaniach z audytu wewnętrznego przedstawiał również rekomendacje, mające charakter dobrowolny.

Po przeprowadzonych w latach 2016-2018 trzech zadaniach zapewniających¹⁰, ówczesna Sekretarz Gminy Dukla¹¹, po otrzymaniu sprawozdań z tych zadań, nie ustaliła na piśmie sposobu i terminu realizacji zaleceń oraz nie wyznaczyła osób odpowiedzialnych za realizację zaleceń.

⁹ Tematy zadań zapewniających: „Zarządzanie kryzysowe w Urzędzie Miejskim w Dukli”; „Alokacja środków finansowych otrzymanych przez jednostki straży pożarnej z budżetu Gminy Dukla”; „Prowadzenie działań w ramach Programu Profilaktyki oraz Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkotykowych w Gminie Dukla”; „Dotacje celowe otrzymywane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych Gminie Dukla”.

¹⁰ Zadania: „Zarządzanie kryzysowe w Urzędzie Miejskim w Dukli”; „Alokacja środków finansowych otrzymywanych przez jednostki straży pożarnej z budżetu Gminy Dukla”; „Organizacja pracy, podział zadań pomiędzy pracownikami Urzędu Miejskiego”.

¹¹ Od 2019 r. przebywająca na emeryturze.

Niepodjęcie przez ówczesną Sekretarz Gminy Dukła działań w powyższym zakresie skutkowało brakiem powiadomienia na piśmie Burmistrza Dukli w przedmiocie sposobu, terminu i osób odpowiedzialnych za realizację zaleceń poaudytowych.
(akta kontroli str. 125-128; 129-134; 135-147; 148-228; 229-353)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Po otrzymaniu sprawozdań z przeprowadzonych w latach 2016-2018 trzech zadaniach zapewniających przez audytora w komórkach podległych Sekretarzowi Gminy Dukła, Sekretarz, jako kierownik komórek objętych audytem, nie ustaliła na piśmie sposobu i terminu realizacji zaleceń audytora, nie wyznaczyła osób odpowiedzialnych za realizację zaleceń oraz nie powiadomiła na piśmie Burmistrza Dukli, któremu podlegał audytor, w przedmiocie sposobu, terminu i osób odpowiedzialnych za realizację zaleceń poaudytowych.

Obowiązek ustalenia na piśmie sposobu i terminu realizacji zaleceń z przeprowadzonego audytu, wyznaczenia osób odpowiedzialnych za realizację zaleceń oraz powiadomienie o tym na piśmie Burmistrza Dukli wynika z § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 135-353; 354-357)

Burmistrz Dukli w powyższej sprawie, jak również niewyegzekwowania od ówczesnej sekretarz Gminy Dukła, jako kierownika komórki audytowanej, powiadomienia na piśmie o podjętych działaniach wyjaśnił: „W Urzędzie Miejskim w Dukli w większości przypadków przekazywanie informacji oraz komunikacja pomiędzy pracownikami, a w szczególności pomiędzy kadrą kierowniczą odbywa się drogą słowną, przez co jest ona szybsza i sprawniejsza.

W przypadku realizacji zaleceń po audytach (...) przekazanie zaleceń miało miejsce w formie ustnej.

Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenie oraz współpracę w pracy Sekretarza, byłem przekonany, że taka forma informowania jest wystarczająca. Ponadto z wiedzy, jaką posiadam wynika, że nie miało miejsca zaniechanie wykonania zaleceń, wskazanych w audycie i w większości zostały one wykonane”.

(akta kontroli str. 354-357)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzenia opisanej wyżej nieprawidłowości.

OBSZAR

2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego

2.1 Zgodność prowadzonych zadań audytowych ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem zgodności prowadzonych zadań audytowych ze standardami audytu wewnętrznego objęta została dokumentacja czterech zadań, opisanych w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Podczas planowania każdego z zadań, w trakcie przeprowadzania przeglądu wstępnego były przez audytora wewnętrznego brane pod uwagę:

- cele działalności badanej i środki za pomocą których kontroluje się wyniki tych działań;
- istotne ryzyka dotyczące tej działalności, jej celów, zasobów i operacji oraz środki, za pomocą których potencjalny wpływ ryzyka jest utrzymywany na akceptowalnym poziomie;
- możliwość wprowadzenia istotnych usprawnień procesów zarządzania ryzykiem i kontroli działalności.

Audytor wewnętrzny poszukiwał modelu procesów zarządzania ryzykiem, np.:

- w materiałach dotyczących Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego;
- wytycznych dotyczących wyposażenia jednostek OSP w sprzęt i środki niezbędne do działań ratowniczych;
- w zasobach internetowych, np. w zakresie porównywania zapisów w programach z zakresu profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych w innych gminach;
- w materiałach i opracowaniach naukowych, np. „Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach. Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej 2011”.

Przeprowadzenie zadania zapewniającego zostało poprzedzone zebraniem informacji dotyczącej działalności podlegającej badaniu audytowemu.

Audytor wewnętrzny pozyskiwał niezbędne dane na podstawie przeprowadzonych wśród audytowanych ankietach, kwestionariuszach, przeprowadzał, np. testy zgodności aktualności numerów telefonicznych członków Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Dukli, ustalał jego aktualny skład osobowy i korzystał ze zgromadzonej w Urzędzie i jednostkach audytowanych dokumentacji związanej z tematem zadania zapewniającego.

Zebrane informacje były wykorzystane do sporządzenia arkuszy ustaleń do obiektów audytu w poszczególnych zadaniach zapewniających.

Kontrola dostępu do dokumentacji zadania, wymagania dotyczące archiwizacji tej dokumentacji określone zostały w umowach zlecenia opisanych w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zwięzłe, konstruktywne i kompletne sprawozdania z zadania audytowego zostały przekazane kierownikom jednostek audytowanych i Burmistrzowi Dukli bez zbędnej zwłoki.

Przedmiotowe sprawozdania zawierały cele, zakres zadania oraz wnioski, zalecenia i plany działań. Audytor dokonał oceny systemu kontroli zarządczej w obszarze objętym audytem wewnętrznym.

W sprawozdaniach z przeprowadzonych zadań audytowych, audytor wewnętrzny nie zawierał swojego stanowiska, wyrażającego uznanie dla dobrej pracy audytowanego, czy jego współpracy z audytorem.

Po przeprowadzonym zadaniu audytowym były przeprowadzane ankiety poaudytowe.

Ankiety były skierowane do kierowników komórek organizacyjnych objętych audytem.

Ankiety zawierały: ocenę jakości sprawozdania z przeprowadzonego zadania audytowego; ogólną ocenę zadania audytowego oraz ocenę audytora.

(akta kontroli str. 60-79; 101-115; 229-252; 358-382; 383-392)

2.2 Zgodność organizacji audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych

Opis stanu faktycznego

System wewnętrznych ocen zgodności organizacji audytu wewnętrznego w Urzędzie, z jego standardami obejmował:

- coroczne przeglądy przeprowadzone drogą samooceny,
- bieżące monitorowanie działalności audytu wewnętrznego.

Za lata 2016-2018 audytor wewnętrzny sporządzał i przekazywał Burmistrzowi Dukli raporty z samooceny audytu wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Dukli, (dalej: raporty z samooceny”).

(akta kontroli str. 393-418)

Książka Procedur w § 25 stanowiła, iż zgodnie ze standardami audytu wewnętrznego, ocena zewnętrzna audytu wewnętrznego jest przeprowadzana w Urzędzie raz na 5 lat.

W Urzędzie nie została przeprowadzona zewnętrzna ocena audytu wewnętrznego.

W raportach z samooceny za lata 2016-2018, audytor wewnętrzny realizację w Urzędzie standardu 1312 „Oceny zewnętrzne” oceniał, jako „niezgodny” ze standardami IIA.

W Raportach z samooceny audytor wewnętrzny stwierdził, iż: „W dalszym ciągu do pełnej zgodności ze standardami brakuje przeprowadzenia oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego”.

W Raporcie samooceny za 2017 r., audytor wewnętrzny we wnioskach stwierdził, iż ocena zewnętrzna przeprowadzona ma być przez niezależne osoby, posiadające doświadczenie w pracy w jednostce o porównywalnym charakterze oraz że rozeźna możliwości przeprowadzenia takiej oceny na rynku usług.

W Raporcie z samoceny za 2018 r., Audytor wewnętrzny stwierdził, iż: „(...) W trakcie 2018 r. audytorowi nie udało się zorganizować systemu oceny zewnętrznej audytu w Gminie.

(akta kontroli str. 40-54; 393-418; 419-422)

Burmistrz Dukli wyjaśnił, że: „(...) do tej pory Urząd Miejski w Dukli nie przeprowadził oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego (...).

Ze wstępnej analizy rynku wynika, że brak jest wytycznych i metodologii w tym zakresie oraz brak podmiotów mających doświadczenie w tym temacie”.

(akta kontroli str. 423-424)

W sprawozdaniach z zadań zapewniających, przeprowadzonych w latach 2016-2018 nie używano formuły „Przeprowadzono zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu wewnętrznego”.

Audytor wewnętrzny stwierdził, iż w treści sprawozdań z zadań zapewniających nie używano formuły „Przeprowadzono zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu wewnętrznego”.

Audytor wewnętrzny w Raporcie z samooceny za 2016 r. stwierdził, iż „Powyższe odstępstwo ma charakter braku formalnego, niewpływającego na merytoryczną ocenę sprawozdań”.

W Raportach z samooceny za lata 2017 i 2018 zapisano, iż „Powyższe odstępstwo występowało w roku poprzednim, jednakże na skutek przeoczenia, dalej nie wdrożono jej do stosowania”

(akta kontroli str. 229-353; 393-418; 419-422)

Za lata 2017 i 2018 w zakresie standardu 2500 „Monitorowanie postępów” wskazana została częściowa zgodność ze standardami audytu wewnętrznego. Audytor wewnętrzny wyjaśnił, iż podstawą takiej oceny było nieprzeprowadzenie udokumentowanych czynności sprawdzających z realizacji zaleceń sformułowanych po przeprowadzonych zadaniach zapewniających.

Ponadto audytor wewnętrzny wyjaśnił, iż monitorował stopień wdrożenia sformułowanych zaleceń, a istotność zidentyfikowanych ryzyk oraz sformułowanych zaleceń, nie wymagała podejmowania natychmiastowych działań korygujących (nie stwierdzono ryzyka wysokiego).

Monitorowanie realizacji zaleceń, sformułowanych po zrealizowanych zadaniach zapewniających, zostało opisane w pkt 3.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 419-422; 425-428)

W latach 2016-2018 audytor wewnętrzny dokonywał przeglądów dokumentacji roboczej wytwarzanej w związku z realizowanymi zadaniami audytowym.

Wyniki przeglądów były dokumentowane na „Formularzu przeglądu jakości i efektywności zadania zapewniającego”.

(akta kontroli str. 429-440)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie została przeprowadzona ocena zewnętrzna audytu wewnętrznego. Obowiązek przeprowadzenia oceny zewnętrznej, co najmniej raz na pięć lat przez wykwalifikowaną, niezależną osobę lub zespół spoza organizacji wynika z „Międzynarodowych standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego”¹², jako standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych - standardu 1312 „Oceny zewnętrzne”.

Nieprzeprowadzenie w Urzędzie oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego naruszało postanowienia § 25 Książki Procedur, który stanowił, iż ocena zewnętrzna audytu wewnętrznego jest przeprowadzana w Urzędzie raz na 5 lat.

(akta kontroli str. 40-54; 393-418; 419-422; 423-424)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzenia opisanej wyżej nieprawidłowości.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1 Wyniki czynności doradczych realizowanych przez audytora wewnętrznego

W latach 2016-2019 (III kwartały) w Urzędzie nie były przez audytora wewnętrznego wykonywane czynności doradcze.

W rocznych planach audytu na lata objęte kontrolą, w pozycji pn. „Lista obszarów ryzyka, w których zostaną przeprowadzone czynności doradcze” zapisano „W razie potrzeby wg umowy”.

(akta kontroli str. 60-79; 80-85)

¹² Stanowiące załącznik do komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. i Rozw., poz. 28). Komunikat był poprzedzony komunikatem Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 15), oraz komunikatami wcześniejszymi.

3.2 Wpływ zaleceń wynikających z przeprowadzonego audytu na funkcjonowanie jednostki i system kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Badaniem zostało objętych 5¹³ spośród 6 zadań zapewniających zrealizowanych w okresie objętym kontrolą.

Po zakończeniu zadań, do kierowników jednostek i komórek audytowanych zostało sformułowanych 23 zaleceń, w tym 14 o charakterze systemowym.

(akta kontroli str. 441-442)

Po zadaniu zapewniającym pn. „Zarządzanie kryzysowe w Urzędzie Miejskim w Dukli” zostały sformułowane 4 zalecenia o charakterze systemowym, a mianowicie:

1. *Zaktualizowanie struktury i zadań osób uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego w sposób zgodny z ustawą o zarządzaniu kryzysowym.*
2. *Uwzględnienie w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.*
3. *Dokonanie aktualizacji Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego.*
4. *W związku z brakiem planu operacyjnego ochrony przed powodzią w Gminie Dukla rekomenduje się przeprowadzenie analizy prawnej związanym z tym faktem i ewentualne podjęcie adekwatnych działań korygujących.*

Realizując powyższe zalecenia w Urzędzie:

1. Burmistrz Dukli wydał zarządzenie w sprawie powołania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Dukli, aktualizujące struktury i zadania osób uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego.
2. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu uwzględnione zostały zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.
3. Opracowano nowy Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego, który został zatwierdzony przez Starostę Krośnieńskiego.
4. Wykonany został „Plan operacyjny ochrony przed powodzią dla Gminy Dukla” oraz wprowadzono zakładkę na stronie internetowej¹⁴.

Zalecenia poaudytowe przyspieszyły działania, związane z aktualizacją dokumentów gminnych, wymaganych w związku ze zmieniającymi się przepisami prawa, wynikami przeglądów stanu faktycznego.

Suma działań podjętych po audycie, wpłynęła na poprawę stanu bezpieczeństwa mieszkańców Gminy Dukla jak i osób przejeżdżających przez teren Gminy i przebywających czasowo.

(akta kontroli str. 441-442; 443-450)

Po zadaniu zapewniającym „Alokacja środków finansowych otrzymanych przez jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej z budżetu Gminy Dukla” (OSP) zostały sformułowane 4 zalecenia systemowe, odnośnie:

1. *Przestrzegania obowiązującego w Urzędzie obiegu dokumentów w zakresie zawieranych lub aneksowanych umów zleceń.*
2. *Opracowania normatywnego wyposażenia jednostek OSP z terenu Gminy Dukla (zalecenie częściowo zostało wykonane w trakcie trwania audytu wewnętrznego), stanowiącego docelowy standard wyposażenia poszczególnych jednostek OSP, uwzględniającego fakt powołania w danej jednostce OSP*

¹³ Nie poddano badaniu zaleceń sformułowanych po zadaniu zapewniającym p.n. „Procedura przyznawania i rozliczania dotacji przez gimnazja prowadzone przez organy inne niż Gmina Dukla” ze względu na likwidację gimnazjów w ramach reformy systemu oświaty.

¹⁴ <http://dukla.pl.pl/dla mieszkancow/zarzadzanie-kryzysowe-i-obrona-cywilna-159/powodz-163>

Jednostek Operacyjno-Technicznych oraz jej kategorię, a następnie jego przedłożenie celem uzgodnienia władzom Gminy.

3. *Zobowiązania Zarządu Miejsko-Gminnego Związku OSP w Dukli do opracowywania począwszy od 2018 r., planu rzeczowo-finansowego zakupów sprzętu i umundurowania na potrzeby jednostek OSP, z określeniem priorytetów w przedmiocie zakupów określonego asortymentu.*
4. *Sporządzania na podstawie propozycji planu rzeczowo-finansowego, opracowanego przez Zarząd Miejsko-Gminny Związku OSP w Dukli, ostatecznego planu zakupów w ramach działu 75412, uwzględniającego możliwości finansowe wynikające z uchwalonego budżetu, a następnie bieżąca realizacja planu.*

Realizując powyższe zalecenia:

1. Wzmocniony został w Urzędzie nadzór na zawieraniem i aneksowaniem umów zleceń. Każdy etap przygotowania i opiniowania umów jest potwierdzany podpisem osoby realizującej dane czynności.
2. Przy planowaniu budżetu Gminy podejmowana była współpraca z Zarządem Miejsko-Gminnym OSP RP w zakresie środków na zakupy i inwestycje.

Dla realizacji zaleceń poaudytowych w zakresie opracowania dodatkowych norm wyposażenia dla 11 czynnych w Gminie jednostek OSP, w tym 2 w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym (KSRG) oraz jednej przygotowującej się do włączenia do tego systemu, Gmina pozyskiwała środki zewnętrzne na zakup sprzętu, ale starczały one jedynie na zapewnienie podstawowych standardów.

Jednostki OSP spoza KSRG są bardzo zróżnicowane pod względem osobowym, wyposażenia w sprzęt ratowniczo-gaśniczy czy zaplecze lokalowe (remizy).

Audyt wewnętrzny dostarczył obiektywnej oceny w zakresie wyposażenia w specjalistyczny sprzęt i wyposażenie poszczególnych jednostek OSP, którego stan zagrażał nawet bezpieczeństwu i zdrowiu strażaków.

Zalecenia poaudytowe ukazały słabe strony przyjętych rozwiązań oraz braki w wyposażeniu jednostek OSP. Sytuacja finansowa Gminy Dukla uniemożliwia wprowadzenie w życie wszystkich zaleceń, jednak w wyniku audytu podjęte zostały działania zmierzające do doposażenia jednostek OSP. W grudniu 2018 r. zakupiony został ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy, w 2019 r. udzielona została dotacja w kwocie 480 tys. zł na zakup nowego średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego. Złożony został wniosek o zakup wyposażenia dla OSP na kwotę 162 tys. zł.

(akta kontroli str. 441-442; 451-453)

Zadanie zapewniające pn. „Organizacja pracy, podział zadań pomiędzy pracownikami Urzędu Miejskiego w Dukli” skutkowało zaleceniem w sprawie przeprowadzenia przeglądu i aktualizacji obowiązków służbowych wszystkich pracowników Urzędu, które to zalecenia wykonano.

W Urzędzie występowały zmiany kadrowe (odejścia na emerytury, przyjęcia nowych pracowników, przeniesienia, urlopy macierzyńskie, dłuższe zwolnienia chorobowe). Od 1 sierpnia 2019 r. zmieniony został Regulamin Organizacyjny Urzędu. Występowały również zmiany w prawie.

Zalecenie zostało uznane, mając na uwadze potrzebę pełniejszego wypełniania standardów kontroli zarządczej.

Zmiany usprawniły pracę Urzędu i jego pracowników, zwiększyły jej wydajność oraz pozwoliły na wyeliminowanie ewentualnych błędów.

(akta kontroli str. 441-442; 454-455)

Po zadaniu zapewniającym „Prowadzenie działań w ramach Programu Profilaktyki oraz Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkotykowych w Gminie Dukla” zostały sformułowane trzy zalecenia:

1. *Rezygnacja z zapisów umożliwiających w ramach gminnego programu profilaktyki antyalkoholowej finansowania działalności organizacji abstynenckich (typu A-A, Al.-Anon) oraz udzielania indywidualnej pomocy materialnej.*
2. *Zaprzestanie finansowania ze środków Programu pomocy materialnej o indywidualnym charakterze.*
3. *Wprowadzenie obowiązku okresowego raportowania członków GKRPA o stopniu wykorzystania środków z Gminnego Programu Profilaktyki Alkoholowej przez jednostki organizacyjne Gminy wykorzystujące środki Programu.*

Realizując powyższe zalecenia:

1. W Gminnym Programie Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkotykowych na 2019 r., zrezygnowano z zapisów umożliwiających finansowanie działalności grup A-A i Al.-Anon.
2. Zaprzestano finansowania pomocy materialnej o indywidualnym charakterze przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, jako realizującego zadania w ramach Programu.
3. Wprowadzony został przez Burmistrza Dukli obowiązek półrocznego przedkładania przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych raportu z wykorzystania środków Programu.

Audyt wewnętrzny pokazał konieczność zmian w GPRPAiN na 2019 r. poprzez jednoczesne wskazanie realizatora i kwoty przeznaczonej na realizację poszczególnych zadań.

Sytuacja taka przyczyniła się do poprawy przejrzystości realizacji zadań, urealnienia kwot na to przeznaczonych oraz jednoznaczne wskazanie jednostek realizujących poszczególne zadania.

Stan taki pozwala na ocenę skuteczności i zasadności przyjętych rozwiązań oraz wprowadzanie odpowiednich modyfikacji w sposobie realizacji zadań w przyszłości. Półroczny okres raportowania stopnia wykorzystania środków Programu pozwolił na orientację w potrzebie zaangażowania środków finansowych w czasie.

Zasadność posiadania takiej wiedzy ma znaczenie w sytuacji wpływu środków na finansowanie realizacji zadań Programu w trzech ratach.

(akta kontroli str. 441-442; 456-457)

Po zrealizowaniu zadania zapewniającego p.n. „Dotacje celowe otrzymywane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych Gminie Dukla” sformulowano dwa zalecenia:

1. *Wydawanie decyzji w przedmiocie edukacyjnej pomocy stypendialnej uczniom przy bezwzględnym przestrzeganiu progów ustawowych.*
2. *Wprowadzenie obowiązku potwierdzania na wnioskach osób ubiegających się o przyznanie stypendium faktu przeprowadzenia przez pracownika ZOPO oceny spełniania przez złożony wniosek wymagań formalnych.*

Zalecenia poaudytowe zostały przez dyrektora Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych (ZOPO) w Dukli wdrożone.

Wprowadzone zalecenia pozwoliły na ujednolicenie sposobu weryfikacji dokumentów, usprawnienie pracy Urzędu oraz zmniejszenie liczby błędów w trakcie weryfikacji wniosków i wydawania decyzji.

(akta kontroli str. 441-442; 458-461)

Średni czas na realizację jednego zadania zapewniającego w latach 2016-2018 wynosił odpowiednio 23,5; 19,5 i 20 osobodni.

W latach 2016-2018 w Urzędzie zostało zrealizowanych 6 zadań zapewniających, średnio po 2 zadania w roku.

(akta kontroli str. 80-85; 441-442)

3.3 Wykorzystanie czasu audytora wewnętrznego na realizację zadań użytecznych dla kierownika jednostki

Opis stanu
faktycznego

Planowane zasoby osobowe niezbędne do zrealizowania rocznych planów audytu na lata 2016-2019 wynosiły odpowiednio 43; 60; 60 i 50 osobodni.

Wykonanie planów rocznych wyniosło odpowiednio 47; 52; 63 i 19¹⁵ osobodni.

W rocznych planach audytu na lata 2016-2019, na wykonanie czynności zapewniających przewidziano odpowiednio: 40; 40; 45 i 45 osobodni. W sprawozdaniach rocznych z wykonania planów audytu zrealizowanie zadań zapewniających w latach 2016-2018 wykazano odpowiednio w wymiarach: 35; 40; 47 osobodni. Do dnia 30.09.2019 r. wykorzystanych zostało 13 osobodni.

Czynności polegające na planowaniu i sprawozdawczości w planie audytu na 2016 r. nie były przewidziane.

W sprawozdaniu rocznym wykazano, iż na ten rodzaj czynności zostało wykorzystanych 4 osobodni.

W latach 2017 i 2018 zaplanowano i wykonano odpowiednio po 6 i 3 osobodni.

Na 2019 r. zaplanowano na ten rodzaj czynności 3 osobodni a do dnia 30.09 wykorzystano 1 osobodzień.

W 2016 r. czynności organizacyjnych nie zaplanowano, natomiast wykonano w wymiarze 5 osobodni, przeznaczonych na aktualizację w Urzędzie procedur audytu wewnętrznego.

Na lata 2017 i 2018 na ten rodzaj czynności zaplanowanych zostało odpowiednio 2 i 1 osobodni, zaś wykorzystano po 1 dniu.

Na 2019 r. zaplanowano na czynności organizacyjne 1 osobodzień.

Do dnia 30.09.2019 r. wykorzystano 3 osobodni.

W latach 2016 i 2019 nie zaplanowano kontynuacji i nie zrealizowano zadań audytowych z lat poprzednich.

W latach 2017 i 2018 na realizację zadań audytowych z lat poprzednich zaplanowanych zostało po 10 osobodni.

W 2017 r. zrealizowano 5 osobodni, zaś w 2018 r. wykorzystanych zostało na przedmiotowe zadanie 12 osobodni.

(akta kontroli str. 60-79; 80-85; 462)

3.4 Monitorowanie zaleceń

Opis stanu
faktycznego

W Księżce Procedur zapisano, iż audytor wewnętrzny monitoruje realizację zaleceń, sformułowanych w wyniku przeprowadzonych zadań zapewniających w ramach podejmowanych czynności sprawdzających.

Wynik czynności sprawdzających audytor wewnętrzny przedstawia w notatce informacyjnej Burmistrzowi i audytowanemu.

(akta kontroli str. 40-54)

W okresie objętym kontrolą, czynności sprawdzające stan realizacji zaleceń i rekomendacji poaudytowych, zakończone sporządzeniem notatki, były prowadzone

¹⁵ Do dnia 30.09.2019 r.

w ramach zrealizowanego w 2018 r. zadania audytowego pn. „Prowadzenie działań w ramach Programu Profilaktyki oraz Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i narkotykowych w Gminie Dukla”.

Przedłożona Burmistrzowi Dukli przez audytora wewnętrznego notatka z czynności sprawdzających z dnia 29.08.2019 r. zawierała informacje o aktualnym stanie wdrożenia zaleceń i rekomendacji.

Na dzień 30.09.2019 r. wszystkie cztery zalecenia wydane przez audytora zostały wdrożone przez Gminę.

(akta kontroli str. 118-122; 456-457; 493-494)

W przypadku zadania audytowego pn. „Dotacje celowe otrzymywane z budżetu na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych Gminie Dukla” w dniu 19.08.2019 r. w ramach czynności sprawdzających sporządzone zostało pismo do Dyrektora ZOPO w Dukli w zakresie uzyskania informacji o realizacji zaleceń.

W odpowiedzi Dyrektor ZOPO w Dukli poinformowała w dniu 29.08.2019 r. o stanie wykonania zaleceń poaudytowych.

W dniu 25.09.2019 r. audytor wewnętrzny przedstawił Burmistrzowi Dukli notatkę z czynności sprawdzających wykonanie zaleceń poaudytowych z przedmiotowego zadania zapewniającego.

Audytor wewnętrzny potwierdził wdrożenie wszystkich trzech zaleceń.

(akta kontroli str. 123-124; 463-477)

W pozostałych czterech zadaniach zapewniających, przeprowadzonych w Urzędzie w latach 2016-2019, w ramach audytu wewnętrznego, czynności sprawdzające, mające na celu monitorowanie realizacji zaleceń sformułowanych po tych zadaniach, nie były podejmowane i prowadzone.

W powyższej sprawie Burmistrz Dukli udzielił wyjaśnień, iż:

- w przypadku zadania audytowego pn. „Organizacja pracy, podział zadań pomiędzy pracownikami Urzędu Miejskiego w Dukli” sformułowane zostało jedno zalecenie, tj. przeprowadzenie przeglądu i aktualizacji zakresów obowiązków służbowych wszystkich pracowników Urzędu. W związku z przekazywanymi przez Panią Sekretarz Urzędu informacjami o planowanej zmianie Regulaminu organizacyjnego Urzędu (w tym zmianie zakresów zadań komórek organizacyjnych) odstąpiono od przeprowadzania czynności sprawdzających do czasu wejścia w życie zapowiadanych zmian.

Zmiana Regulaminu organizacyjnego Urzędu nastąpiła w dniu 1.08.2019 r.;

- w odniesieniu do zaleceń z audytu wewnętrznego „Procedura przyznawania i rozliczania dotacji przez gimnazja prowadzone przez organy inne niż Gmina Dukla” odstąpiono od czynności sprawdzających ze względu na otrzymane od stowarzyszeń, prowadzących ówczesne gimnazja, odpowiedzi na sprawozdanie z audytu wewnętrznego, w których potwierdzono wdrożenie większości zaleceń. Czynności sprawdzających nie prowadzono również ze względu na likwidację gimnazjów w ramach reformy systemu oświaty;

- w przypadku zadania audytowego pn. „Zarządzanie kryzysowe w Urzędzie Miejskim w Dukli”, zidentyfikowane zostały słabości, które w ocenie audytora wewnętrznego nie wymagały podejmowania natychmiastowych działań korygujących (nie stwierdzono ryzyka wysokiego).

Sformułowano oczekiwanie, by w perspektywie średniookresowej podjąć działania mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych słabości.

Powyższa perspektywa upoważniała do przeprowadzenia czynności sprawdzających wykonanie zaleceń w dłuższej perspektywie czasu;

- w przypadku zadania audytowego pn. „Alokacja środków finansowych otrzymywanych przez jednostki straży pożarnej z budżetu Gminy Dukla” nie zidentyfikowano słabości, których istotność wymagałaby podejmowania natychmiastowych działań korygujących (nie stwierdzono ryzyka wysokiego).

Po przeprowadzeniu zadania, audytor wewnętrzny został poinformowany o podjęciu przez Gminę działań w zakresie doposażenia jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej w oparciu o przeprowadzoną analizę potrzeb, prowadzoną pod nadzorem Komendanta OSP i Prezesa Zarządu Miejsko-Gminnego OSP w Dukli.

Zgodnie z rekomendacją podniesiona została wysokość ekwiwalentu za udział w akcjach ratowniczych.

Mając na uwadze klasyfikację ryzyk stwierdzonych w ramach audytu wewnętrznego oraz podjęte przez Gminę działania czynności sprawdzające zostaną przeprowadzone do końca 2019 r.

(akta kontroli str. 478-481)

W roku 2016 audytor wewnętrzny przeprowadził czynności sprawdzające realizację zaleceń poaudytowych po zadaniach zapewniających przeprowadzonych w 2015 r.

(akta kontroli str. 482-492)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Przeprowadzenie w Urzędzie Miejskim w Dukli oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego, o której mowa w „Międzynarodowych standardach praktyki zawodowej audytu wewnętrznego” dla jednostek sektora finansów publicznych, standard 1312 „Oceny zewnętrzne”.
2. Egzekwowanie od kierowników komórek audytowanych obowiązku, o którym mowa w § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego, tj. ustalenia na piśmie sposobu i terminu realizacji zaleceń z przeprowadzonego audytu, wyznaczenia osób odpowiedzialnych za realizację tych zaleceń oraz powiadomienie o tym na piśmie Burmistrza Dukli.

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 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Rzeszów, 4 grudnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

Kontroler
Paweł Adamski
Doradca prawny

*p.o. Wicedyrektora Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie*

z up.

/-/

/-/

Robert Łukasz