

Sprawozdanie z audytu

**„Audyt wewnętrzny o charakterze zapewniającym oraz doradczym
w Urzędzie Gminy Staroźreby.”**

Staroźreby, marzec 2019

Nazwa jednostki audytowanej	Jednostka samorządu terytorialnego Gmina Staroźreby		
Nazwa zadania audytowego	Audyt wewnętrzny o charakterze zapewniającym oraz doradczym w Urzędzie Gminy Staroźreby.		
Audyt przeprowadzony przez:	Imię i nazwisko	Nr upoważnienia	
	xxxxx, CGAP	Upoważnienie dnia 11.12.2018 r. do umowy nr 51/18, zgodnie z Zarządzeniem nr 71/2018 Wójta Gminy Staroźreby	
Data sporządzenia sprawozdania	wstępnego: 22.03.2019 r.	Termin, w którym przeprowadzono audyt:	11.12.2018 r. - 22.03.2019 r.
Cel zadania audytowego	Głównym celem audytu jest niezależna weryfikacja realizacji zadań statutowych Gminy Staroźreby oraz wskazania zaleceń i rekomendacji usprawniających jej funkcjonowanie. Celem nadrzędnym audytu będzie dostarczenie Wójtowi Gminy Staroźreby obiektywnych analiz i ocen dotyczących badanego obszaru oraz zapewnienie odnośnie istniejącego ryzyka, a w szczególności zebranie informacji o : 1) faktycznej realizacji zadań określonych w aktach prawa powszechnego i miejscowego, 2) prawidłowości realizacji zadań przez audytowane komórki organizacyjne, w konfrontacji z zadaniami przypisanymi im w Regulaminie Organizacyjnym, obowiązującym w Urzędzie Gminy; 3) gospodarce finansowej w przedmiotowym zakresie, w tym prawidłowości kalkulowania przychodów i dokonywania wydatków; 4) rodzaju i jakości nadzoru prowadzonego w ramach realizacji zadań przez upoważnione komórki organizacyjne Urzędu Gminy; 5) zapewnieniu ciągłości realizowanych zadań.		

Zakres zadania audytowego:	Zakres przedmiotowy audytu: 1. Analiza podstawowych regulacji zewnętrznych i wewnętrznych związanych z działalnością statutową Urzędu, 2. Ocena rzetelności, legalności i celowości środków wydatkowanych w Urzędzie Gminy, 3. Analizy procesów zarządzania Urzędem (planowanie, budżetowanie, sprawozdawczość, podział kompetencji, zarządzanie zasobami ludzkimi), pod kątem należytego zabezpieczenia interesów Urzędu Gminy, przez zweryfikowanie stosowanych metod, procedur, narzędzi i praktyk w zakresie zarządzania, w szczególności projektami inwestycyjnymi wynikającymi z polityki infrastrukturalnej Urzędu Gminy Staroźreby, 4. Weryfikacja przestrzegania wymagań dotyczących realizacji, monitoringu, raportowania działań w związku z realizacją celów i zadań operacyjnych, a także wskazać zagrożenia z nim związane, poprzez ocenę funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, pod kątem istnienia poszczególnych elementów kontroli zarządczej, zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, które ukazały się w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów nr 15, pozycja nr 84 z 30 grudnia 2009 r., Zakresem podmiotowym objęte zostaną wszystkie komórki organizacyjne Urzędu Gminy Staroźreby.	
Okres poddawany badaniu	Audyt miał charakter kontroli ex-post i objął zakresem przedmiotowym okres 01.01.2016 – 31.12.2018 r.	
Ilość stron sprawozdania:	46	Ograniczenia zakresu audytu: Ustalenia do sprawozdania zostały sporządzone w oparciu o dokumentację roboczą audytu, zawartą w aktach bieżących audytu. Nie stwierdzono ograniczeń zakresu audytu.

Osoby odpowiedzialne za badany obszar:	Imię i nazwisko przełożonego kierownika komórki/ jednostki audytowanej	Józef Stradomski Wójt Gminy Staroźreby kadencja 2014-2018 Kamil Groszewski Wójt Gminy Staroźreby kadencja 2018-2023
Streszczenie dla kierownictwa	Zgodnie z art. 272 ust. 1 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena, o której mowa wyżej dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce. Audyt wewnętrzny to czynności służące niezależnemu przeglądowi i ocenie działań operacyjnych. Skupia się na takich kwestiach, jak: skuteczność realizacji strategii, efektywność zarządzania, płynność procedur. Czynności audytowe podjęte w grudniu 2018 r. w Urzędzie Gminy Staroźreby oraz niezależnie od audytu czynności kontrolne w pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy Staroźreby były związane z obrazem stanu gminy i jej jednostki obsługującej-urzędu gminy, po zmianie kadencji w wyborach samorządowych i objęciu stanowiska wójta gminy na kadencję 2018-2023 przez pana Kamila Groszewskiego. Najistotniejsze nieprawidłowości, wynikające z dotychczasowego sposobu zarządzania jednostką i gospodarowania środkami publicznymi z budżetu gminy przejawiały się w informacjach finansowych oraz opiniach organu nadzoru finansowego, jakim jest Regionalna Izba Obrachunkowa. RIO na nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi zwracała uwagę już poprzedniemu władarzowi gminy, wnosząc zastrzeżenia w wydawanych od 2013 roku opiniach, mimo to nie były one brane pod uwagę. Rada Gminy poprzednich kadencji jako organ uchwałodawczy nie poczyniła żadnych oszczędności w związku z koniecznością spłaty zobowiązań wymagalnych gminy oraz niedoborem środków związanych z nadbieraną subwencją. Nie podjęła także stosownych decyzji	

	zmierzających do pozyskania dodatkowych dochodów uzyskiwanych z podatków i opłat czy sprzedaży majątku. Konsekwencją tego stanu jest aktualna bardzo trudna sytuacja finansowa gminy Staroźreby w postaci wysokiego zadłużenia i braku możliwości regulowania zobowiązań. Kwota długu gminy według prognozy zawartej w Wieloletniej Prognozie Finansowej na koniec 2018 r. wynosiła 22.680.358,69 zł, co stanowi 57,79 % dochodów gminy i uwzględnia kwotę 2.984.938,69 zł zobowiązań wymagalnych. W 2019 r. zaplanowano, iż kwota długu osiągnie poziom 21.170.395,00 zł i stanowić będzie 66,68 % dochodów. Ze sporządzone za rok 2018 sprawozdania Rb-Z wynika, że zobowiązania wymagalne gminy dotyczą nieopłaconych składek ZUS w kwocie 2.111.916,74 zł, nie dokonanych odpisów na ZFŚS w kwocie 242.938, 21 zł oraz nie opłaconych faktur dotyczących zakupu materiałów i usług w kwocie 644.889,75 zł. W toku prowadzonego audytu zidentyfikowano ryzyka oraz stwierdzono nieprawidłowości, wynikające bezpośrednio z braku lub niedoskonałości mechanizmów kontroli zarządczej w badanym obszarze, które miały bez wątpienia bezpośredni wpływ na zaniechania w obszarze zarządzania finansami publicznymi, a ich wieloletnie nakładanie się i powielanie złożyły się na wyżej opisaną sytuację.
Podjęte działania i zastosowane techniki przeprowadzania zadania:	Podstawowym narzędziem audytowym – obok analizy dostarczonej dokumentacji – były wywiady (rozmowy) z pracownikami Urzędu Gminy w Staroźrebach. Audytor określił spełnienie poszczególnych wymagań uregulowań wewnętrznych na podstawie analizy realizowanych procesów, sposobu realizacji codziennych czynności oraz analizy realizacji powierzonych zadań przez audytowane komórki. Audytor prosił o udostępnienie (okazanie) dokumentów, zarówno w postaci papierowej jak i elektronicznej. Pod uwagę brane były przetwarzane w komórkach organizacyjnych Urzędu informacje, z uwzględnieniem zachowania ich poufności, integralności i dostępności.

Do badania użyto następujących dokumentów:**1. Dokumenty wewnętrzne, m.in.**

- a) Zbiór zarządzeń, ogłoszeń i obwieszczeń Wójta jako organu gminy rok: 2015, 2016, 2017, 2018
- b) Uchwała nr 244/XXXVI/2014 Rady Gminy w Starożrebach z dnia 07 listopada 2014 roku w sprawie: przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Starożreby na lata 2014-2020 oraz Prognozy oddziaływania na środowisko dla „Strategii Rozwoju Gminy Starożreby na lata 2014-2020”
- c) Zarządzenie nr 31/2018 Wójta Gminy Starożreby z dnia 15 czerwca 2018 r. w sprawie: nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Starożrebach
- d) Zarządzenie nr 47/2017 Wójta Gminy Starożreby z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie: ustalenia Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy w Starożrebach
- e) Zarządzenie nr 15/2017 Wójta Gminy Starożreby z dnia 03 kwietnia 2017 r. w sprawie: wprowadzenia w Urzędzie Gminy w Starożrebach Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych
- f) Zarządzenie Nr 1/2016 Wójta Gminy Starożreby z dnia 04 stycznia 2016 roku w sprawie: wprowadzenia regulaminu udzielania przez Gminę Starożreby zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro
- g) Zarządzenie Nr 23/09 Wójta Gminy Starożreby z dnia 05 czerwca 2009 r. w sprawie: instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy w Starożrebach
- h) Zarządzenie Nr 42/2013 Wójta Gminy Starożreby z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie: wykazu programów komputerowych oraz systemie ich ochrony
- i) Zarządzenie Nr 41/2013 Wójta Gminy Starożreby z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie: prowadzenia ksiąg rachunkowych, wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego

- j) Zarządzenie Nr 53/2017 Wójta Gminy Staroźreby z dnia 29.12.2017 r. w sprawie: wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości
- k) Zarządzenie Nr 5/2011 Wójta Gminy Staroźreby z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie: instrukcji kasowej w Urzędzie Gminy w Staroźrebach
- l) Zarządzenie Nr 36/2015 Wójta Gminy w Staroźrebach z dnia 08 września 2015 r. w sprawie: instrukcji inwentaryzacyjnej w Urzędzie Gminy w Staroźrebach
- m) Zarządzenie Nr 48/2016 Wójta Gminy Staroźreby z dnia 21.11.2016 r. w sprawie: powołania Administratora Bezpieczeństwa Informacji
- n) Uchwała Nr 186/XXIX/2014 Rady Gminy w Staroźrebach z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie: określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy Staroźreby
- o) Uchwała Nr 127/XXI/2016 Rady Gminy Staroźreby z dnia 20 grudnia 2016 r. Uchwała Budżetowa na rok 2017
- p) Uchwała Nr 138/XXIV/2017 Rady Gminy Staroźreby z dnia 23 marca 2017 r. zmieniająca Uchwałę Budżetową Nr 127/XXI/2016
- q) Uchwała Nr 144/XXV/2017 Rady Gminy Staroźreby z dnia 28 kwietnia 2017 r. zmieniająca Uchwałę Budżetową Nr 127/XXI/2016
- r) Uchwała Nr 148/XXVI/2017 Rady Gminy Staroźreby z dnia 21 czerwca 2017 r. zmieniająca Uchwałę Budżetową Nr 127/XXI/2016
- s) Uchwała Nr 159/XXVIII/2017 Rady Gminy Staroźreby z dnia 22 września 2017 r. zmieniająca Uchwałę Budżetową Nr 127/XXI/2016
- t) Uchwała Nr 175/XXIX/2017 Rady Gminy Staroźreby z dnia 29 listopada 2017 r. zmieniająca Uchwałę Budżetową Nr 127/XXI/2016
- u) Uchwała Nr 182/XXXI/2017 Rady Gminy Staroźreby z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniająca Uchwałę Budżetową Nr 127/XXI/2016

2. Narzędzia i techniki przeprowadzenia audytu

W trakcie badania audytowego audytor zastosował podstawowe techniki audytu, m.in.:

- 1) Testy przeglądowe (przegląd wstępny) – pozwalają na poznanie całego systemu i istniejących kontroli. W celu przeprowadzenia testu i zidentyfikowania kontroli wewnętrznych, audytor wykonał następujące czynności:

	a) przeprowadził rozmowy w celu ustalenia organizacji systemu kontroli zarządczej w urzędzie gminy, b) określił rodzaje dokumentacji i czasookres badania. 2) Testy zgodności – ich celem jest znalezienie dowodów potwierdzających skuteczność kontroli i prawidłowość realizacji poszczególnych zadań operacyjnych i zaprojektowanych narzędzi kontroli dla poszczególnych procesów. Techniki, jakie zostały wykorzystane podczas przeprowadzania testów zgodności: a) badanie dokumentów źródłowych b) analiza poszczególnych faz procesu 3) Testy rzeczywiste – służą gromadzeniu dowodów kompletności, dokładności oraz ważności informacji. W testach rzeczywistych kontroli podlega poszczególna transakcja (operacja, czynność) a nie system kontroli. W trakcie przeprowadzania badania zostały sporządzone między innymi następujące dokumenty w celu udokumentowania czynności audytowych: a) listy kontrolne b) notatki z przeprowadzonych wywiadów c) korespondencja zewnętrzna i kwestionariusze kontroli d) arkusz ustaleń i zaleceń 3. Testy rzeczywiste opierały się na przeglądzie i analizie dokumentacji źródłowej w Urzędzie Gminy Staroźreby. Źródłem dokumentacji roboczej do testów rzeczywistych była całość dokumentacji operacyjnej i finansowej jednostki. Szczegółowy wykaz dokumentów wykorzystanych przy realizacji zadania audytowego znajduje się w protokole przekazania z realizacji umowy z dnia 22 marca 2019 r. na przeprowadzenie audytu wewnętrznego o charakterze zapewniającym oraz doradczym w Urzędzie Gminy Staroźreby i zawiera 461 pozycji. Uwaga: Audytor wewnętrzny uzyskał wiedzę, że przedłożone przez audytowanych dokumenty są dokumentami wiarygodnymi i kompletnymi,
--	---

	a ich zawartość nie podlegała modyfikacjom na potrzeby niniejszego badania i została przedłożona zgodnie z najlepszą wiedzą w tym zakresie.
Kryteria oceny:	Kryteria oceny stanu faktycznego W trakcie sporządzania ustaleń audytor wewnętrzny zastosował następujące najistotniejsze kryteria oceny, uporządkowane według ważności: priorytetowe, istotne, pożądane. 1. Priorytetowe (zewnątrzne): 1) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), 2) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U., z 2017 r. poz.2077 ze zm.), 3) Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.), 4) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 ze zm.), 5) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.) 6) Pozostałe akty prawa powszechnego istotne z punktu widzenia badanego obszaru, jak również akty wykonawcze niższego rzędu wynikające z ww. ustaw. 7) Akty prawa miejscowego w przedmiotowym zakresie. Akty prawne podane wg stanu prawnego na dzień sporządzenia sprawozdania z audytu. Analiza aktów prawnych w konfrontacji z badanymi dokumentami źródłowymi wg stanów prawnych na dzień ich sporządzenia. 2. Istotne: Standardy i normy 1) Standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów

	publicznych wprowadzone Komunikatem Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Nr 15, poz. 84); 2) zakresy zadań, odpowiedzialności i uprawnień komórek organizacyjnych Urzędu Gminy w Starożrebach i ramowe zakresy czynności pracowników Urzędu Gminy w Starożrebach; 3) mechanizmy kontroli zarządczej w badanym obszarze (polityka rachunkowości, instrukcja obiegu i kontroli dokumentów); 3. Pożądane: 1) Adekwatność, skuteczność i terminowość kontroli zarządczej w badanym obszarze; 2) Dobre praktyki (zwyczajowo przyjęte i stosowane rozwiązania w zakresie funkcjonowania badanego obszaru, wytyczne, interpretacje).
Ustalenie stanu faktycznego:	
Na podstawie przedłożonych przez audytowanego dokumentów, o które wystąpił audytor oraz ustaleń stwierdzonych podczas badania audytowanego obszaru stwierdzono, co następuje:	
A. Środowisko wewnętrzne 1. Przestrzeganie wartości etycznych <i>Osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami.</i> Przeglądając akta osobowe pracowników urzędu audytor wewnętrzny zwrócił uwagę na akta pracownika pani Danuty ..., głównego specjalisty w komórce finansowej. Pani Danuta w dniu 23.10.2017 r. złożyła podanie o rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron (dokument bez daty wpływu). W dniu 25.10.2017 zostało podpisane porozumienie o rozwiązaniu stosunku pracy, co z dniem 26.10.2017 r., de facto miało miejsce. W ostatnim dniu pracy pracownik otrzymał nagrodę jubileuszową w wysokości 400% wynagrodzenia za 45 letni	

staż pracy oraz odprawę pieniężną w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia. Dzień po rozwiązaniu stosunku pracy pani Danuta złożyła podanie do wójta gminy, pana Józefa Stradomskiego, prywatnie męża, o ponowne przyjęcie do pracy, tym samym zgłaszając gotowość do podjęcia tego zobowiązania. Konsekwencją pozytywnego rozpatrzenia podania o pracę było ponowne zatrudnienie pani Danuty, z dniem 30.10.2017 r. do pracy na tym samym stanowisku, w tym samym wymiarze czasu pracy. Powyższe odbyło się z pominięciem procedur naboru na wolne stanowisko pracy. W dniu 18.01.2018 r. pani Danuta otrzymała podwyżkę wynagrodzenia zasadniczego z kwoty 5000,00 do 5220,00. Wszystkie dokumenty związane z powyższą sytuacją kadrową pani Stradomskiej podpisał kierownik urzędu gminy - wójt, pan Stradomski.

Mimo, że pani Danuta pracuje w komórce finansowej gminy i jej bezpośrednim przełożonym jest skarbnik gminy, z opisanych dokumentów jasno i precyzyjnie wynika faktyczna, a nie organizacyjna podległość służbowa, zwłaszcza w tak małej jednostce jaką jest urząd gminy. Sytuacja taka ma charakter istotnej nieprawidłowości, jaką opisano w art. 26 ustawy o pracownikach samorządowych. Ustawa o pracownikach samorządowych na wzór ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.) podtrzymuje zakaz podległości służbowej między krewnymi i powinowatymi zatrudnionymi u pracodawców samorządowych. Zakaz zatrudniania krewnych i powinowatych w jednostkach, o których mowa w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, zalicza się do obowiązków dodatkowych pracowników samorządowych o charakterze szczególnym. Przepis ten służy realizacji zasady bezstronnego działania oraz przeciwdziałania zjawisku nepotyzmu, kumoterstwa i korupcji. Pracownik samorządowy powinien bowiem wykonywać swoje zadania w sposób bezstronny, wolny od powiązań rodzinnych, niezależny od nacisków zewnętrznych. W świetle art. 26 ww. ustawy zakaz zatrudniania u pracodawców samorządowych dotyczy osób pozostających ze sobą w małżeństwie oraz w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki lub kurateli, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej. Zakaz ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wykluczający swobodne uznanie. Zakaz ten musi być brany pod uwagę zarówno w momencie zatrudniania pracownika samorządowego, jak i w trakcie trwania jego stosunku pracy. Zakaz ten dotyczy wszystkich pracowników samorządowych, również zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi, jednak skierowany jest przede wszystkim do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.

W czasie trwania pierwszego stosunku pracy pani Danuta podpisała z Gminą Staroźreby umowę nr 29/2017, zawartą dnia 01.08.2017 r., której przedmiotem było wykonywanie czynności administracyjnych związanych z obsługą podatku akcyzowego, który to przedmiot umowy mógł być wykonywany w ramach obowiązków służbowych każdego z pracowników komórki finansowo-księgowej. Z analizy wynika, że przedmiotowa umowa nie zawiera precyzyjnych dat dziennych na zakończenie umowy, a mając na uwadze że wskazano w niej stawkę godzinową, brak podanej daty końcowej mógł narazić zleceniodawcę na niecelowe wydatki (kontynuowanie realizacji zlecenia poza okres wynikający z potrzeb zamawiającego). Umowa nie wskazuje również jakie zobowiązanie zaciąga gmina podpisując umowę ze zleceniodawcą. Umowę podpisała z upoważnieniem wójta sekretarz gminy, jako że zleceniobiorcą jest pracownik urzędu gminy, prywatnie żona ówczesnego wójta. Umowa nie zawiera kontrasygnaty skarbnika, na znak dokonania kontroli wstępnej i potwierdzenia zabezpieczenia odpowiednich środków w budżecie gminy. Zleceniobiorca nie wskazał ile godzin pracy wymaga czynność opisana w zleceniu, a jej ogólnie sformułowany zakres pozwalał na pełną dowolność w kształtowaniu wynagrodzenia. Nie jest wskazane czy zleceniobiorca będzie wykonywał przedmiot zlecenia po godzinach pracy, przez co nie można stwierdzić, czy nie robił tego w godzinach pracy.

Kolejna umowa zlecenie nr 8/2018 została zawarta między panią Danutą a gminą w dniu 10.01.2018 r. na czas od 01.02.2018 do 31.12.2018 r., obejmując ten sam przedmiot umowy, tym razem wskazuje na wynagrodzenie w kwocie 4100 zł płatne w 2 ratach do 30.04.2018 i do 31.10.2018 r. Brak jest w umowie podanej ilości godzin do przepracowania przez zleceniobiorcę, przez co nie można ustalić jak została skalkulowana stawka godzinowa i czy osiąga ona wartość minimalną w zakresie minimalnego wynagrodzenia. Umowa zawarta jest między panią Danutą- zleceniobiorcą i panem Stradomskim- wójtem gminy, a podpisana z upoważnienia wójta przez skarbnika gminy, posługującego się nieaktualną i nieobowiązującą pieczęcią” z upoważnienia wójta Kierownik Referatu Planowania i Wydatków” Audytor nadmienia, że w strukturze organizacyjnej urzędu gminy nie ma takiej komórki organizacyjnej jak Referat Planowania i Wydatków, od przynajmniej dekady. Pieczęć jako historyczna i nieaktualna nie została zdana do sekretarza urzędu w celu jej likwidacji, a więc można przyjąć, że skarbnik posługuje się nią w sposób dowolny i nieuprawniony. Opisywana umowa nie posiada kontrasygnaty skarbnika, stanowiącego udokumentowanie możliwości zaciągnięcia zobowiązania przez gminę.

Powyższe opisane sytuacje, w **kontekście przestrzegania wartości etycznych w miejscu pracy**, szczególnie przez osoby zarządzające, pokazują do jak moralnie dwuznacznych i nieetycznych sytuacji może dochodzić, w przypadku ich zaniechania. Obowiązek bezstronnego działania wiąże się z uczciwym i obiektywnym wykonywaniem obowiązków, przestrzeganiem zakazu prowadzenia działalności zarobkowej podważającej zaufanie do służby publicznej oraz zakazu podległości służbowej między krewnymi i powinowatymi w tej samej samorządowej jednostce organizacyjnej, a także z godnym zachowaniem się w służbie oraz poza nią.

2. Struktura organizacyjna

Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. 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.

W trakcie czynności audytowych audytorowi przedstawiono spisy zarządzeń Wójta Gminy Staroźreby za okres 2015-2018, stanowiące rejestr zarządzeń wójta. Należy zauważyć, że powyższe rejestry są skonstruowane prawidłowo, zawierają wszystkie niezbędne informacje do powzięcia wstępnej informacji o ilości i rodzaju wydawanych aktów prawa miejscowego, w formie zarządzeń wójta gminy. Uwaga audytora dotyczy faktu, że numeracja zarządzeń jest prowadzona w formie uproszczonej, to jest kolejny numer zarządzenia i rok wydania, gdy tymczasem jednolity rzeczowy wykaz akt dla organów gmin i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy wskazuje na inny sposób oznakowywania tego rodzaju dokumentów (patrz: zbiory aktów normatywnych kierownictw urzędów). Dotychczasowa nomenklatura w zakresie zarządzeń wójta ewidentnie wskazuje na brak prawidłowego stosowania JRWA w urzędzie gminy.

Z wyjaśnień sekretarza gminy wynika, że Urzędzie Gminy w Staroźrebach nie obowiązuje instrukcja kancelaryjna, jednolity rzeczowy wykaz akt oraz instrukcja w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt posiada, wprowadzonych zarządzeniem kierownika jednostki oraz zatwierdzonych przez Archiwum Państwowe, bazuje natomiast wprost na rozporządzeniu. Wszystkie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne wytwarzające materiały archiwalne mają obowiązek posiadania i stosowania instrukcji kancelaryjnej. Instrukcja

kancelaryjna jest określona rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. dla organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy (Dz. U. z 2011r. Nr 14, poz. 67). Dla innych podmiotów – nie objętych rozporządzeniem – instrukcje kancelaryjne, po wcześniejszym uzgodnieniu z właściwym archiwum państwowym, na mocy ustawy archiwalnej podlegają zatwierdzeniu przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych za pośrednictwem dyrektora właściwego archiwum państwowego. Uzgadnianie i zatwierdzanie ich ma na celu czuwanie, by powstające akta narastały w sposób właściwy, zgodnie z obowiązującymi przepisami archiwalnymi. Instrukcję kancelaryjną zatwierdza do użytku kierownik jednostki po uzgodnieniu z właściwym archiwum państwowym.

3. Delegowanie uprawnień

Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.

a) Akta osobowe

Audytor wewnętrzny dokonał przeglądu akt osobowych wszystkich pracowników urzędu gminy. Akta osobowe zawierają uchybienia w zakresie ich prowadzenia, pod kątem kompletności akt i treści zawartych w nich dokumentów. W części akt osobowych pracowników na stanowiskach urzędniczych ostatnia ocena okresowa miała miejsce w roku 2011 r. w pojedynczych przypadkach pracowników na stanowiskach kierowniczych w aktach znajdują się oceny okresowe z roku 2018, które zostały podpisane przez skarbnika gminy, a więc niezgodnie z regulaminem okresowych ocen pracowników urzędu gminy, wprowadzonym zarządzeniem wójta nr 40/2018. Za nadzór nad realizacją tego zarządzenia odpowiada sekretarz gminy. Pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych wykonują zadania publiczne i uczestniczą w wykonywaniu władzy publicznej. W związku z tym na pracowników samorządowych nałożono obowiązek profesjonalizmu, przejawiający się w powinności rzetelnego, terminowego wykonywania zadań, oraz stałego rozwijania wiedzy zawodowej, a także poddawania się stałym lub okresowym ocenom.

W kilku przypadkach pracownicy posiadali zakresy czynności nie podpisane przez pracownika i bez daty ich przyjęcia do stosowania lub tylko bez daty. Za skuteczne przyjęcie obowiązków na stanowisku pracy uważa się podpisany przez pracownika i opatrzony datą przyjęcia zakres obowiązków.

Zasady prowadzenia akt osobowych pracowników w okresie objętym audytem regulowało rozporządzenie MPiPS z 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz.U. z 1996 r. nr 62, poz. 286 ze zm.). Zgodnie z wyżej wymienionym rozporządzeniem, dokumenty znajdujące się w poszczególnych częściach powinno się ułożyć w porządku chronologicznym oraz ponumerować. Dokumenty numeruje się osobno w ramach każdej części akt osobowych. Każda z tych części winna ponadto zawierać pełny wykaz dokumentów (swego rodzaju spis treści).

b) Upoważnienia do przetwarzania danych osobowych

W opisywanych aktach osobowych pracowników urzędu stwierdzono brak jakichkolwiek upoważnień do przetwarzania danych osobowych na zajmowanych stanowiskach, podczas wykonywania czynności służbowych. Nadawanie upoważnień osobom przetwarzającym dane osobowe, to obowiązek przewidziany w art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 roku Dz.U. 1997 Nr 133 poz. 883. Ustawa przewidywała, że do przetwarzania danych (czyli m.in. imion, nazwisk, adresów zamieszkania, dat urodzenia, numerów PESEL, pracowników i klientów gminy) mogą być dopuszczone wyłącznie osoby mające upoważnienie nadane przez administratora danych. Od zasady, że trzeba mieć upoważnienie do przetwarzania danych w jednostce zatrudniającej pracowników, nie ma żadnych wyjątków. Dlatego upoważnienie powinny mieć wszystkie grupy pracowników, o ile tylko w ramach swoich zadań służbowych wykorzystują dane osobowe.

Po 25 maja 2018 r. podobne rozwiązanie wynika z art. 29 Rozporządzenia 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, choć nie zostało jednoznacznie wskazane, aby istniał obowiązek pisemnego nadawania upoważnienia pracownikowi do przetwarzania danych osobowych. Wciąż jednak zalecane jest stosowanie upoważnień papierowych w celu kontroli nad tym, kto posiada dostęp do danych. Dobrym rozwiązaniem

jest także prowadzenie rejestru upoważnień, czyli wykazu pracowników wraz ze wskazaniem zakresu ich dostępu do danych i czynności przetwarzania oraz stałe jego aktualizowanie.

Należy nadmienić, że w okresie objętym audytem, do dnia 25.05.2018 r. osobą odpowiedzialną za wydawanie upoważnień do przetwarzania danych osobowych w imieniu administratora danych - wójta gminy, był administrator bezpieczeństwa informacji, którą to funkcję pełnił, na mocy Zarządzenia Nr 48/2016 Wójta Gminy Staroźreby z dnia 21.11.2016 r. sekretarz gminy pani xx. W ślad za wprowadzonym zarządzeniem gmina formalnie dokonała zgłoszenia administratora bezpieczeństwa informacji do Głównego Inspektora Ochrony Danych osobowych, a sekretarzowi został nadany imienny zakres upoważnienia i obowiązków do realizacji na wskazanym stanowisku. Brak upoważnień do przetwarzania danych osobowych oznaczał, iż pracownicy nieprawnie pracowali na danych osobowych klientów gminy, ponieważ pracodawca- administrator danych nie nadał im w tym celu stosownych uprawnień. Jest to duża nieprawidłowość, wynikająca wprost z nieprzestrzegania przepisów prawa w tym zakresie.

c) Dodatki specjalne

W aktach osobowych pracowników na stanowiskach kierowniczych, to jest sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierownika referatu organizacyjnego i spraw obywatelskich znajdują się dokumenty potwierdzające przyznanie dodatku specjalnego, każdorazowo na trzy okresy roczne to jest na czas: 01.01.2016-31.12.2016. 01.01.2017-31.12.2017, 01.01.2018-31.12.2018.

Zakres dodatku specjalnego dla sekretarza gminy: w związku ze zwiększeniem obowiązków służbowych polegających na reprezentowaniu gminy w kontaktach z gminami partnerskimi, służących zdobywaniu doświadczeń w zarządzaniu gminą oraz nadzorze nad realizacją zadań związanych z pozyskiwaniem środków przez urząd gminy i instytucje zewnętrzne.

Zakres dodatku dla skarbnika gminy: w związku z przejęciem dodatkowych obowiązków wynikających z reorganizacji pracy w kierowanym przez panią referacie.

Zakres dodatku dla kierownika referatu: w związku ze zwiększeniem obowiązków służbowych polegającym na przyjmowaniu do pracy w urzędzie gminy i jednostkach organizacyjnych praktykantów, stażystów, pracowników zatrudnionych w ramach robót publicznych i prac interwencyjnych (...) oraz współpraca, nadzór i koordynacja działalności sołectw.

Audytor zwraca szczególną uwagę iż wskazane powyżej zakresy dodatkowych zajęć czy też zwiększonych obowiązków służbowych, po szczegółowej analizie pokrywają się de facto ze

stałymi zakresami czynności ww. pracowników, szczególnie że osoby te są pracownikami ścisłego kierownictwa gminy, wyższego i średniego szczebla i ich zakres obowiązków jest szeroki.

Zgodnie z zapisami art. 36 ust. 5 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Regionalna Izba Obrachunkowa podkreśla, że dodatek specjalny jest świadczeniem o charakterze okresowym, co wynika z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych. Oznacza to, że jeżeli pracownik stale realizuje zadania, które pracodawca traktuje jako podstawę przyznania dodatku, to powinno to mieć odzwierciedlenie w zakresie czynności pracownika i poziomie wynagrodzenia zasadniczego. Na podstawie protokołu z kontroli RIO w Łodzi dla Miasta Kutna (termin kontroli 7 sierpnia – 31 października 2017 r.) ustawodawca rozróżnił dodatek specjalny ze względu na podmiot, który ma go otrzymywać. Dodatek specjalny przewidziany dla wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów oraz marszałków województwa ma charakter obligatoryjny, jest prawem wymienionego kręgu pracowników samorządowych, stałym elementem wynagrodzenia, art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Natomiast dodatek specjalny przyznany pozostałym pracownikom samorządowym posiada cechę fakultatywności, możliwości, okresowości – art. 36 ust. 5 ww. ustawy stanowi: „Pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny”. Stosownie do art. 94 pkt. 1 ustawy Kodeks pracy, pracodawca ma obowiązek zaznajamiać pracowników podejmujących pracę z zakresem ich obowiązków i sposobem wykonywania pracy na danym stanowisku. W związku z czym a contrario wszelkie dodatkowe zadania oraz zwiększenie obowiązków posiada cechę okresowości, w przeciwnym wypadku winny znaleźć odzwierciedlenie w zakresie obowiązków pracownika samorządowego.

W omawianym przypadku mamy przedłużającą się przez okres 3 lat sytuację powtarzających się pełnorocznych okresów przyznawania dodatku specjalnego za te same powtarzające się czynności, które jak wspomniano wyżej można wywieść wprost z zapisów regulaminu organizacyjnego i indywidualnych zakresów czynności wspomnianych pracowników. Dodatek specjalny przyznany w tej formie ma zatem charakter uznaniowego dodatkowego wynagrodzenia stałego, nie ujętego w wynagrodzeniu zasadniczym, które dodatkowo nadwyręża budżet jednostki, jako że dotyczy osób wysoko uposażonych.

d) Upoważnienia

Ustawa o samorządzie gminnym, w art. 39 ust. 2, przyznaje wójtowi możliwość upoważnienia swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych. Podkreślić należy, że dokonanie upoważnienia w warunkach art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest wyłącznym uprawnieniem burmistrza, wójta, czy prezydenta miasta, zaś dla jego skutecznego zrealizowania konieczne jest zachowanie formy pisemnej, z podaniem daty, od której obowiązuje lub okresu na jaki jest udzielone, skierowanie do konkretnej osoby i **wskazanie w sposób precyzyjny zakresu przekazanych uprawnień** (wyrok WSA w Warszawie z 31 lipca 2008 r., IV SA/Wa 762/08, CBOSA). Samo delegowanie uprawnień do wydawania decyzji może też obejmować różne okresy i mieć charakter ciągły lub czasowy. Możliwym jest również wydanie upoważnienia do wydania decyzji w konkretnej sprawie administracyjnej.

Audytor wewnętrzny, analizując rejestr upoważnień obowiązujących w Urzędzie Gminy w Staroźrebach zwrócił uwagę, że zarówno skarbnik (od 2005 r.) jak i sekretarz gminy (od 2012 r.) posiadają, jak wynika z rejestru, pisemne upoważnienie wójta do „podejmowania decyzji w imieniu wójta”. Zakres upoważnienia jest tak ogólny, że daje de facto obu osobom nieograniczone możliwości w posługiwaniu się przedmiotowym pełnomocnictwem, a co za tym idzie nadużywaniem go lub stosowaniem w sposób nieuprawniony. Audytor zwrócił uwagę na dokumenty, które są podpisywane równocześnie przez sekretarza i przez skarbnika, w obu przypadkach z upoważnienia wójta (np. rozliczenia dotacji celowych), tak jakby podpisywanie z upoważnienia określonych sytuacji posiadało większą moc sprawczą. Sytuacja jest więc w pewnych okolicznościach kuriozalna, bo sekretarz i skarbnik mają swoje, ściśle określone role do wypełnienia i zakres działań, które powinny realizować przede wszystkim w swoim imieniu. Zakres upoważnienia należy w takiej sytuacji istotnie doprecyzować.

B. Identyfikacja i ocena ryzyka

Jasne określenie misji może sprzyjać ustaleniu hierarchii celów i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań. Proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany.

5. Misja

Należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna odnosić się do działów administracji

rządowej kierowanych przez ministra, a misja urzędu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do tej jednostki.

Gmina Staroźreby posiada opracowaną i przyjętą decyzją rady gminy Strategię Rozwoju Gminy Staroźreby na lata 2014-2020, która określa priorytety i cele polityki rozwoju społeczno-gospodarczego prowadzonego na obszarze gminy. Stanowi także odpowiedź na ustawowy wymóg prowadzenia polityki rozwoju w oparciu o strategię, jak również próbę dostosowania działalności gminy do standardów europejskich oraz stanowi podstawę do opracowania i wdrożenia na terenie gminy projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych. Jako że strategia co do zasady opiera się na analizie swot dedykowanej każdej jednostce, w tym przypadku należałoby dokonać autokorekty przyjętej strategii, opierając ją na obecnej, bardzo trudnej i wymagającej dużych ograniczeń finansowych, również w realizacji założeń strategicznych, sytuacji gminy.

6. Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji.

Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane.

Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.

Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

7. Identyfikacja ryzyka

Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.

8. Analiza ryzyka

Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka.

9. Reakcja na ryzyko

W stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

W urzędzie gminy zostały wprowadzone regulacje wewnętrzne w zakresie wdrożenia systemu kontroli zarządczej. Zarządzenie Nr 22/2011 z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie zatwierdzenia organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Staroźreby wprowadziło do porządku prawnego Regulamin organizacji i kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Staroźrebach i w jednostkach organizacyjnych gminy, nakładając obowiązek wykonania zarządzenia sekretarzowi gminy. Z powyższej regulacji wynika, iż wójt zobowiązuje wszystkich kierowników jednostek organizacyjnych gminy do składania corocznego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej na I poziomie kontroli, w terminie do 31 stycznia roku następnego, za rok poprzedni, do wójta gminy, który reprezentuje II poziom kontroli zarządczej.

Zarządzenie Nr 31/2011 wójta Gminy Staroźreby z dnia 29 sierpnia 2011 r. o tym samym tytule dokonuje niejako rozszerzenia zapisów zarządzenia Nr 22/2011, wzbogacając je o nowe załączniki, to jest wzór oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, wzór upoważnienia do kontroli, cele i zadania jednostki oraz mierniki ich wykonywania, jak również szereg instrukcji do stosowania w urzędzie: Instrukcję w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników w UG, Instrukcję w sprawie zasad oceny pracowników przez petentów, Instrukcję w sprawie zasad planowania szkoleń w urzędzie, Instrukcję w sprawie zasad rejestrowania procedur kontroli zarządczej w UG, instrukcję w sprawie zasad kontroli dokumentów księgowych w UG, Instrukcję w sprawie zasad rejestrowania umów w UG, Instrukcje w sprawie zasad organizacji czynności kontrolnych w ramach kontroli zarządczej w UG oraz Instrukcję w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w UG.

Analiza wprowadzonych zasad pod względem ich zgodności z zapisami art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonymi Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. daje wynik negatywny. Regulamin od chwili jego opracowania i wprowadzenia do stosowania nie zawierał wszystkich elementów kluczowych dla kontroli zarządczej, tj. planowania zadań i celów w co najmniej rocznej perspektywie, zasad monitorowania realizacji celów i zadań za pomocą wyznaczonych mierników oraz zasad

sprawozdawania z realizacji przyjętych celów i zadań. Regulacja nie zawiera również jasnych zasad zarządzania ryzykiem, w tym: identyfikowania ryzyk, szacowania ryzyka, reakcji na ryzyko. Istotą ustanowienia i wdrożenia zasad kontroli zarządczej, w oparciu o Standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych jest przede wszystkim zorganizowanie sprawnego, funkcjonalnego systemu generowania informacji zarządczej na potrzeby kierownika jednostki, co w przypadku audytowanej jednostki nie mogło mieć miejsca, ponieważ a priori niedoskonała procedura nie została de facto nigdy w sposób faktyczny wprowadzona w życie. Na podstawie wprowadzonego zarządzenia nie wygenerowano w Urzędzie Gminy żadnych wymaganych dokumentów, których forma i terminy zostały określone w zarządzeniu, ani też nie zgromadzono żadnych dokumentów od kierowników jednostek organizacyjnych gminy. Z wyjaśnień sekretarza gminy wynika, iż przedłożono do badania wszystkie dokumenty w zakresie kontroli zarządczej, co oznacza że dokumentacja ta jest niekompletna, nierzetelna, nie prowadzona na bieżąco i nieaktualna.

Badany obszar należy ocenić negatywnie.

C. Mechanizmy kontroli zarządczej

*Standardy kontroli zarządczej w tym zakresie stanowią zestawienie podstawowych mechanizmów, które mogą funkcjonować w ramach systemu kontroli zarządczej. Nie tworzą one jednak zamkniętego katalogu, ponieważ system kontroli zarządczej **powinien** być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki, działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego. Mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści.*

Procedury wewnętrzne powinny być aktualizowane, do czego zobowiązują standardy kontroli zarządczej w obszarze „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej”. **Audytor przeanalizował kilkadziesiąt rozwiązań wewnętrznych gminy, o charakterze procedur ogólnych i szczegółowych, we wszystkich obszarach operacyjnych. Odniesienia do procedur i regulaminów, instrukcji i zarządzeń, jako przyjętych mechanizmów kontroli zarządczej znajdują się w treści całego sprawozdania. W niniejszej części zwrócono uwagę na mechanizmy kontroli zarządczej, w tym procedury, o zasięgu ogólnym, mogących rodzić skutki finansowe.**

10. Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej

Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią

dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

a) Polityka (zasady) rachunkowości

Przez przyjęte zasady (politykę) rachunkowości - rozumie się wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, w tym także określone w MSR, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych.

Zgodnie z art. 4 ust. 3. rachunkowość jednostki obejmuje:

- 1) przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- 2) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym;
- 3) okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów;
- 4) wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego;
- 5) sporządzanie sprawozdań finansowych;
- 6) gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą;
- 7) poddanie badaniu, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą.

Kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy, za ich zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku omawianej gminy audytor nie stwierdził odrębnego, pisemnego, imiennego powierzenia obowiązków w zakresie rachunkowości, skutecznie przyjętego przez głównego księgowego budżetu gminy.

Audytor sprawdził przedłożony wydruk komputerowy zasad rachunkowości z zapisami art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości i stwierdził, iż procedura nie spełnia wszystkich wymogów ustawodawcy, określonych w powyższym akcie prawnym. Jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności zasady dotyczące:

- a) określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych,
- b) metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego,
- c) sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:
- zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
 - wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
 - opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym, w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji,
- d) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.
- Określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności.
- Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację opisującą przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości.

Poza polityką rachunkowości jednostka posiada inne regulacje w obszarze rachunkowości, które są korespondują z samą polityką, jednak na dzień audytu wymagają aktualizacji. Regulacje te to obowiązujące: Instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy w Staroźrebach (Zarządzenie 23/09), Zarządzenie nr 41/2013 w sprawie prowadzenia ksiąg rachunkowych, wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego w Urzędzie Gminy w Staroźrebach oraz Zarządzenie nr 43/2013 w sprawie wykazu programów komputerowych oraz systemu ich ochrony. Powyższe regulacje towarzyszące polityce rachunkowości znajdują uzasadnienie praktyczne i mogą stanowić istotny mechanizm kontroli zarządczej, jednak na etapie ich wprowadzania w życie zawierały

już wady prawne, polegające na powołaniu się na nieaktualne podstawy prawne dla określonego rodzaju dokumentu.

11. Nadzór

Należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Każde z funkcjonujących w urzędzie stanowisk kierowniczych, w tym należących do najwyższego kierownictwa, takich jak sekretarz i skarbnik, posiada wpisany w sposób automatyczny w zakres realizowanych obowiązków nadzór nad działalnością operacyjną jednostki oraz prawidłowym, terminowym i efektywnym funkcjonowaniem procesów wewnętrznych. Nadzór w administracji publicznej polega na możliwości władczego ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego, wraz z pociąganiem do odpowiedzialności osób, nakazywania naprawienia uchybień, z zagrożeniem karami dyscyplinarnymi w razie niewykonania tychże nakazów. Audytor w sposób szczególny zweryfikował zakres czynności ww. stanowisk ze szczególnym uwzględnieniem pełnienia funkcji nadzorczych i koordynacyjnych tych stanowisk. Z powyższej weryfikacji, ugruntowanej w trakcie analizy poszczególnych zagadnień na tle standardów kontroli zarządczej w niniejszym sprawozdaniu oraz w zderzeniu z literalnym zapisem par. 39 regulaminu organizacyjnego urzędu gminy, wynika że następujące zadania sekretarza, zaczerpnięte z regulaminu organizacyjnego:

- Nadzorowanie przestrzegania zasad zawartych w instrukcji kancelaryjnej i jednolitym rzeczowym wykazie akt
- Nadzorowanie spraw z zakresu naboru na wolne stanowiska urzędnicze i organizowanie służby przygotowawczej
- Nadzór nad przebiegiem okresowych ocen pracowników samorządowych
- Prowadzenie kontroli wewnętrznej
- Nadzorowanie wykonywania zadań wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych
- Nadzorowanie zadań wynikających ustanowienia i wdrożenia systemu kontroli zarządczej

oraz następujące zadania skarbnika, zaczerpnięte z regulaminu organizacyjnego::

- Czuwanie nad prawidłowym obiegiem informacji i dokumentacji finansowej
- Współdziałanie w funkcjonowaniu kontroli zarządczej w urzędzie gminy i jednostkach

organizacyjnych gminy

- Wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi oraz określonych przepisami prawa obowiązków z zakresu rachunkowości
- Nadzorowanie i kontrola realizacji budżetu gminy, w tym między innymi udzielanie instruktażu i pomocy oraz prowadzenie niezbędnych uzgodnień z jednostkami organizacyjnymi przy opracowywaniu planów finansowych tych jednostek
- Kontrola jednostek organizacyjnych gminy w zakresie gospodarki środkami publicznymi i ewidencji księgowej
- Kontrola długu publicznego gminy i równowagi budżetowej oraz zapewnienie środków finansowych dla przedsięwzięć wskazanych w budżecie
- Zapewnienie płynności finansowej gminy i systematyczny monitoring kondycji finansowej gminy,

nie są w całości lub częściowo realizowane.

12. Ciągłość działalności

Należy zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych wykorzystując, między innymi, wyniki analizy ryzyka.

Jednostka nie opracowała i nie wdrożyła odrębnych zasad zarządzania ciągłością działania. Zarządzanie ciągłością działania opiera się o: ryzyko operacyjne, bezpieczeństwo zasobowe oraz ciągłość działania. Zagadnienia te pozostają w nierozdzielalnym związku, bowiem identyfikacja zagrożeń wyrażających ryzyko operacyjne oraz analiza i ocena tego ryzyka są prowadzone w celu ustalenia wytycznych zabezpieczania przed skutkami wystąpienia sytuacji kryzysowych (prewencja) oraz w celu ustalenia wytycznych zapewniania ciągłości działania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych. Z kolei podejmowanie zagadnień bezpieczeństwa oraz ciągłości działania jest sensowne tylko w kontekście ustalonych zagrożeń i przeprowadzonej analizy i oceny ryzyka.

Audytor nie analizował kwestii związanych z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną.

13. Ochrona zasobów

Należy zadbać, aby dostęp do zasobów jednostki miały wyłącznie upoważnione osoby. Osobom zarządzającym i pracownikom należy powierzyć odpowiedzialność za zapewnienie

*ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki.***a) Sprawozdawczość finansowa i budżetowa.**

Audytorowi przedłożono wykaz rachunków bankowych Urzędu Gminy w Starożrebach, Gminy Starożreby oraz potwierdzenia sald na rachunkach bankowych wystawione przez Bank Spółdzielczy w Starożrebach wg stanu na dzień 31.12.2017 r. Konfrontacja przedłożonych dokumentów daje wynik negatywny. W potwierdzeniu sald występują rachunki niewyszczególnione w wykazie, tj. rachunki nr: 22 9008 0005 0000 3593 2000 0130, 20 9008 0005 0000 1645 4000 0080, 34 9008 0005 0000 1645 4000 0410, 76 9008 0005 0000 1645 4000 0430.

Audytorowi okazano:

- bilans jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego sporządzony na dzień 31.12.2017 r. z dnia 25.04.2018 r. dla Gminy Starożreby
- bilans z wykonania budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego sporządzony na dzień 31.12.2017 r. z dnia 25.04.2018 r. **(Korekta nr 1)** dla Gminy Starożreby
- rachunek zysków i strat jednostki (wariant porównawczy) sporządzony na dzień 31.12.2017 r. z dnia 26.04.2018 r. dla Gminy Starożreby
- zestawienie zmian w funduszu jednostki sporządzone na dzień 31.12.2017 r. z dnia 17.05.2018 r. **(Korekta nr 1)** dla Gminy Starożreby
- wydruk z ewidencji księgowej z dnia 17.12.2018 r. - Zestawienie obrotów i sald data od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r. konto od 0 do 99999, jednostka
- wydruk z ewidencji księgowej z dnia 17.12.2018 r. - Zestawienie obrotów i sald data od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r. konto od 0 do 99999, organ
- wydruk z ewidencji księgowej z dnia 20.12.2018 r. - Zestawienie obrotów i sald - roboczy data od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r. konto od 0 do 99999, termomodernizacja
- wydruk z ewidencji księgowej z dnia 20.12.2018 r. - Zestawienie obrotów i sald data od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r. konto od 0 do 99999, zakup sam. OSP N. Góra
- potwierdzenie sald na rachunkach bankowych wg stanu na dzień 31.12.2017 r. wystawione

przez Bank Spółdzielczy w Starożrebach.

Na podstawie analizy powyższych dokumentów źródłowych audytor stwierdza:

- **brak zgodności pomiędzy sprawozdaniem finansowym za rok 2017 a okazaną ewidencją księgową**, np. konfrontując dane z poszczególnych pozycji bilansu jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego sporządzonego na dzień 31.12.2017 r. z przedłożoną ewidencją księgową jedynie w pozycjach: A.II.2 Środki trwałe w budowie (inwestycje), A.IV.1 Akcje i udziały, B.I.1 Materiały, C.II.6 Sumy obce (depozytowe, zabezpieczenie wykonania umów) mamy zgodność; konfrontując dane z poszczególnych pozycji rachunku zysków i strat jednostki (wariant porównawczy) sporządzonego na dzień 31.12.2017 r. z przedłożoną ewidencją księgową tylko w pozycjach: D.III Inne przychody operacyjne, E.II Pozostałe koszty operacyjne, G.II Odsetki, H.I. Odsetki mamy zgodność,
- **w pozycji B.III.2 Środki pieniężne** na rachunkach bankowych bilansu jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego sporządzonego na dzień 31.12.2017 r. **wykazano stan na koniec roku 59 647,58 zł**, natomiast na podstawie okazanych potwierdzeń sald na rachunkach bankowych łączna suma wszystkich rachunków (Gmina, Urząd) to 39 414,86 zł, co znajduje również potwierdzenie w ewidencji księgowej, zgodnie z poniższą tabelą:

Dokument źródłowy	Konto	Saldo Wn
Zestawienie obrotów i sald jednostka	135	922,88 zł
	139	17 283,58 zł
Zestawienie obrotów i sald organ	133	21 206,43 zł
Zestawienie obrotów i sald termomodernizacja	133	0,02 zł
Zestawienie obrotów i sald zakup sam. OSP N. Góra	133	1,95 zł
	Suma	39 414,86 zł

Na podstawie przedłożonego sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego okres sprawozdawczy: od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2017 z dnia 20.02.2018 r. wydatki wykonane w 2017 roku to 31 700 216,20 zł.

Na podstawie konfrontacji sprawozdania Rb-28S z wydrukiem z ewidencji księgowej z dnia 19.12.2018 r. - stany klasyfikacji wydatków data od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r. audytor stwierdza:

- zgodność kwoty ogółem wydatków wykonanych w sprawozdaniu oraz wydruku z ewidencji księgowej - stany klasyfikacji wydatków,
- **rozbieżności w poszczególnych paragrafach zgodnie z poniższą tabelą:**

dział	rozdział	paragraf	wydatki wykonane sprawozdanie Rb-28S	wydatki wykonane ewidencja księgowa	różnica
750	75023	4010	1 361 092,89 zł	1 360 881,69 zł	-211,20 zł
750	75023	4110	233 620,05 zł	234 305,78 zł	685,73 zł
750	75095	4010	137 533,90 zł	136 845,92 zł	-687,98 zł
750	75095	4110	24 116,83 zł	24 330,28 zł	213,45 zł
750	75095	4210	84,52 zł	158,11 zł	73,59 zł
750	75095	4300	0,00 zł	-73,59 zł	-73,59 zł
Suma			1 756 448,19 zł	1 756 448,19 zł	0,00 zł

Na podstawie przedłożonego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego okres sprawozdawczy: od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2017 z dnia 15.03.2018 r. (korekta nr 1) dochody wykonane w 2017 roku to 32 101 960,99 zł.

Na podstawie konfrontacji sprawozdania Rb-27S z wydrukiem z ewidencji księgowej z dnia 19.12.2018 r. - stany klasyfikacji dochodów data od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r. audytor stwierdza:

- zgodność kwoty ogółem dochodów wykonanych w sprawozdaniu oraz wydruku z ewidencji księgowej - stany klasyfikacji dochodów,
- **rozbieżność w poniższych paragrafach zgodnie z tabelą:**

Klasyfikacja budżetowa			Stany klasyfikacji dochodów- wydruk z ewidencji księgowej		Sprawozdanie Rb-27S	
dział	Rozdział	paragraf	Plan	Wpłaty	Plan	Dochody

						wykonane
600	60016	6330	0,00	136 000,00	-	-
600	60016	6630	136 000,00	0,00	136 000,00	136 000,00

Na podstawie sprawozdania kwartalnego Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec IV kwartału 2017 r. z dnia 20.02.2018 r. jednostka posiadała należności wymagalne w kwocie 1 871 666,33 zł.

Na podstawie sprawozdania kwartalnego Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec IV kwartału 2017 r. z dnia 19.02.2018 r. jednostka posiadała zobowiązania według tytułów dłużnych w wysokości 19 168 520,84 zł, w tym zobowiązania wymagalne w wysokości 1 075 898,84 zł.

b) Inwentaryzacja

Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości:

1. Jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację:

1) aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic,

2) aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic,

3) środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich

spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu. Obowiązek ten nie dotyczy jednostek świadczących usługi pocztowe, transportowe, spedycyjne i składowania.

Termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację:

- 1) składników aktywów - z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych, określonych w art. 17 ust. 2 pkt 4 - rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda - przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym;
- 2) zapasów materiałów, towarów, produktów gotowych i półproduktów znajdujących się w strzeżonych składowiskach i objętych ewidencją ilościowo-wartościową - przeprowadzono raz w ciągu 2 lat;
- 3) nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - przeprowadzono raz w ciągu 4 lat;
- 4) zapasów towarów i materiałów (opakowań) objętych ewidencją wartościową w punktach obrotu detalicznego jednostki - przeprowadzono raz w roku;
- 5) zapasów drewna w jednostkach prowadzących gospodarkę leśną - przeprowadzono raz w roku.

Audytorowi przedstawiono dokumentację inwentaryzacji środków trwałych, przeprowadzonej w roku 2015 metodą spisu z natury, wyniki inwentaryzacji kasy oraz druków ścisłego zarachowania na dzień 31.12.2017 r., jak również potwierdzenie sald na rachunkach bankowych gminy na dzień 02.01.2018 r. Przedstawiono również protokoły z kontroli kasy w trakcie roku kalendarzowego 2017 i 2018. Kontrole kasy są wykonywane i potwierdzane przez

skarbnika. Skarbnik bierze również udział jako kontrolujący (a nie zatwierdzający czy zlecający) w rocznej inwentaryzacji kasy. Powyższe stanowi nieprawidłowość w zakresie podziału kompetencji i i zastosowania kontroli według tzw. zasady dwóch par oczu.

Audytorowi nie przedłożono wyników inwentaryzacji należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 us.1 pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2 ustawy, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

c) Zamówienia publiczne. Zaciąganie zobowiązań do 30 tys. euro.

Bezdiskusyjnie wydatki poniżej kwoty 30.000 euro pozostają wyłączone spod regulacji prawa zamówień publicznych, a konkretniej – spod jej procedur i przepisów je normujących. Jednak jest również faktem, że istnieje kontrola prawidłowości udzielania zamówień publicznych, nawet tych o wartości wskazanej w art. 4 pkt 8 p.z.p. Działania zamawiających podlegają weryfikacji, której zakres wskazują zasady zaczerpnięte z samego prawa zamówień publicznych oraz inne przepisy prawa takie jak ustawa o finansach publicznych w art. 44 i kolejnych. W związku z tym wiążące pozostają założenia, że wydatkowanie środków publicznych musi się odbywać w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, jak również z poszanowaniem zasady jawności wydatków, zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania podmiotów mogących wykonać zamówienie. Sama zaś zasada jawności znajduje odzwierciedlenie w ustawie zasadniczej oraz w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Zarządzeniem nr 1/2016 Wójta Gminy Staroźreby w urzędzie gminy został wprowadzony regulamin udzielania przez Gminę Staroźreby zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro. Regulamin w sposób zgodny z prawem i przejrzysty precyzuje zasady udzielania tych zamówień. Do regulaminu dołączono 6 załączników, z których załącznik nr 5 i 6 nie są wymienione w tekście regulaminu i można jedynie domyślać się intencji stosowania szczególnie załącznika nr 6 do regulaminu, który stanowi zlecenie na zakup towaru/usługi poza procedurą opisaną w regulaminie. Regulamin nie precyzuje w jakich okolicznościach stosuje się przedmiotowe zlecenie i czy dotyczy wszystkich

sytuacji udzielania zamówień nie opisanych w regulaminie.

Audytowany nie sporządził planu zamówień do 30 tys. euro planowanych do udzielenia w urzędzie gminy, za poszczególne badane lata. Audytowany prowadzi rejestr zamówień publicznych do 30 tys. euro. Audytowany sporządził w terminie roczne sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych, które w swej treści uwzględniają również zamówienia do 30 tys. euro.

Audytor w analizie wydatków bieżących i inwestycyjnych gminy skupił się przede wszystkim na analizie zobowiązań nie uregulowanych na dzień 31.12.2017 i 31.12.2018 r., badając zarówno dokumentację księgową do tych wydatków, jak i pozostałe dokumenty źródłowe, przyporządkowane do tych wydatków, min. dokumentujące zaciągnięcie samego zobowiązania.

Audytor zwrócił uwagę, iż gros wydatków, które składają się na nieuregulowane zobowiązania, było dokonywane u tych samych kontrahentów, w większości z pominięciem zapisów regulaminu udzielania zamówień publicznych do 30 tys. euro, a więc tak naprawdę w sposób uznaniowy, z wykorzystaniem załącznika zlecenia zakupu towaru/usługi na rzecz gminy. Wszystkie udzielone w ten sposób zlecenia były zatwierdzane przez wójta gminy lub z jego upoważnienia, przez sekretarza gminy. W wyjaśnieniu z dnia 06.03.2019 r. (błąd w dacie rocznej 2018) skarbnik gminy wyjaśnia co prawda, że wyboru kontrahentów dla gminy dokonuje się w sposób celowy i oszczędny, kierując się zasadą należytej staranności i uzyskiwania najlepszych efektów z poniesionych nakładów, ale w tym samym wyjaśnieniu wskazuje, że dobór kontrahentów i zlecanie zakupu towarów i usług, przy zobowiązaniach powyżej kwoty 20.000 tys. zł netto, o której mowa w przyjętym w jednostce regulaminie zamówień podprogowych, nie zawsze zostało poprzedzone przeprowadzeniem procedury udzielania zamówień publicznych, np. dla podmiotów: Alfa Mazowsze, Interlex Kancelaria Prawna, Usługi Remontowo-Budowlane ROB-BUD.

W dokonywaniu wydatków, tzw. podprogowych dostrzega się okresie objętym audytem dużą swobodę i brak narzuconego reżimu wydatków. Same zakupy spożywcze u trzech różnych kontrahentów to roczny wydatek w 2018 r. sięgający kwoty ok. 40 tys. złotych. Rok 2018 obfitował również w wydatki na rzecz promocji gminy, w postaci zakupu kosztownych wydawnictw książkowych (albumy malarstwa) dla radnych gminnych w trakcie trwania ostatniego roku kadencji 2014-2018 oraz wielotysięcznego nakładu jesiennego wydania regionalnego czasopisma z kilkustronicowym artykułem promującym gminę i wójta gminy (dużoformatowe zdjęcie do artykułu), co w roku wyborczym budzi uzasadnione wątpliwości co

do faktycznego przeznaczenia wydatkowanych środków.

Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów obowiązująca w audytowanej jednostce przypisuje obowiązek dokonywania kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej pracownikom komórki finansowej, nie angażując pozostałych komórek merytorycznych urzędu, odpowiedzialnych za dokonywanie wydatków, dokumentowanych przez dowody źródłowe. Opis kontroli merytorycznej, zawartej w par. 19 instrukcji zwraca uwagę na konieczność dokonywania **wyczerpujących opisów operacji gospodarczej** na dowodzie księgowym. Audytor poddał badaniu dokumenty księgowe z lat 2017-2018 i stwierdził, że opisy tych dokumentów rzadko są sporządzane w sposób wyczerpująco opisujący operację gospodarczą, częściej opisy te są lakoniczne, typu „zakupiono na potrzeby urzędu gminy” lub na dokumencie w ogóle brak takich opisów. Dokumenty źródłowe noszą znamiona kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej, sporadycznie wykonywanej przez dwie różne osoby. W większości przypadków pod obydwoma rodzajami kontroli widnieje ta sama parafta pracownika działu finansowo-księgowego.

d) Dokonywanie przelewów z ZFŚŚ

Działalność socjalna, a w szczególności jej cele, jak również rodzaje zwiększeń oraz wydatkowanie środków funduszu zostały uregulowane w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z funduszu oraz zasady przeznaczania środków funduszu na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej określa pracodawca w regulaminie zakładowej działalności socjalnej. Przedmiotem badania audytu był regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych oraz wydatki regulowane z rachunku bankowego tego funduszu. Jednym z elementów działalności socjalnej, na którą mogą być przeznaczone środki ZFŚŚ, jest zwrotna pomoc na cele mieszkaniowe (art. 2 pkt 5 ustawy o ZFŚŚ). Zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z Funduszu oraz zasady przeznaczania środków Funduszu na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej określa pracodawca w regulaminie ustalonym w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi (art. 8 ust. 2 ustawy o ZFŚŚ). Zwrotna pomoc na cele mieszkaniowe udzielana może być wyłącznie na zasadach określonych w regulaminie ZFŚŚ oraz zawieranej w tym celu umowie. **Zasady te muszą jednak uwzględniać ustawowe kryterium przyznawania świadczeń, którym może być wyłącznie sytuacja życiowa, rodzinna i materialna osoby uprawnionej** (art. 2 pkt 5 i art. 8 ust. 2 ustawy o ZFŚŚ). Na podstawie wyciągów bankowych ZFŚŚ oraz umów na udzielanie pomocy w formie pożyczki wrotnej na cele mieszkaniowe ustalona, iż osobą najczęściej korzystającą z

przedmiotowej pomocy socjalnej w latach 2017-2018 był pan Stradomski, który otrzymał w tym czasie cztery pożyczki z funduszu mieszkaniowego na łączną kwotę 40 tys. zł oraz pani Stradomska, która otrzymała w tym czasie dwie pożyczki na cele mieszkaniowe w wysokości 11 tys. zł. Pozostałe osoby korzystające z tej formy funduszu w badanym okresie korzystały jednokrotnie.

Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów, wprowadzona zarządzeniem nr 23/09 Wójta Gminy Staroźreby szczegółowo opisuje w par. 17 sposób i tryb obiegu dokumentów obciążających fundusz socjalny. Audytor stwierdził, że nie wszystkie operacje z ZFŚS są dokumentowane zgodnie z tym zapisem. Po analizie wyciągów bankowych do rachunku funduszu ZFŚS stwierdzono, że w dniu 20.12.2018 r. (wyciąg nr 248) Gmina Staroźreby dokonała przelewu na rachunek bieżący gminy ze środków ZFŚS, w wysokości 40.000,00. Przelew nie był w żaden sposób opisany w sposób wystarczający na ustalenie celu operacji finansowej. W dniu 27.12.2018 r. kwota 40.000,00 została zwrotnie przekazana z rachunku podstawowego UG na rachunek ZFŚS (nr rachunku 42 9008 0005 0000 1645 2000 0030), również bez sprecyzowania celu przelewu (pod nazwą „przelew środków”).

Z pisemnych wyjaśnień skarbnika gminy wynika, że powyższe miało miejsce z uwagi na brak środków na bieżącym rachunku UG z przeznaczeniem na wynagrodzenia dla pracowników. Wprawdzie pracodawca w momencie przekazania środków pieniężnych na wyodrębniony rachunek bankowy funduszu socjalnego staje się administratorem tych środków, jednak nie dopuszcza się wydatkowania środków funduszu na cele niemieszczące się w zakresie przedmiotowej działalności socjalnej. Powyższa sytuacja jest niezgodna z prawem.

e) Windykacja należności

Audytor w trakcie badania wystąpił o następujące informacje:

- jakie procedury wewnętrzne wyznaczają reguły postępowania przy gromadzeniu dochodów budżetowych i prowadzeniu windykacji dochodów budżetowych oraz informacji czy i z jaką częstotliwością dokonywana jest analiza należności.
- wykazu należności nieściągalnych na 31.12.2017 r. i 30.06.2018 r.
- wskazanie kwoty należności wyegzekwowanych w roku 2017 i I poł 2018 i wykazu wszczętych i prowadzonych postępowań windykacyjnych na przestrzeni okresu objętego audytem wraz kwotą należności podlegających postępowaniu.
- według jakich zasad dokonywane są odpisy aktualizacyjne w zależności od rodzaju należności (przepisy powszechne, procedury wewnętrzne).

- Wskazania osób wyznaczonych do monitorowania i prowadzenia egzekucji należności wraz z zakresami czynności tych osób.

Audytor przedłożył do badania jedynie ewidencję tytułów wykonawczych wystawionych i przesłanych do US w latach 2017-2018 oraz wykaz umorzonych należności wg stanu na dzień 30.06.2018 i wykaz umorzonych należności wg stanu na dzień 31.12.2017.

Łącznie przedłożona ewidencja opiewa na ponad 700 pozycji / tytułów na łączną kwotę 172.906,75 zł. Audytor nie przedłożył procedury opisującej proces egzekwowania należności gminy. Na podstawie sprawozdania kwartalnego Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec IV kwartału 2017 r. z dnia 20.02.2018 r. jednostka posiadała należności wymagalne w kwocie 1 871 666,33 zł. Powyższe może świadczyć o małej efektywności służb finansowych w dochodzeniu należności gminy, która znajduje się przecież w trudnej sytuacji finansowej.

14. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych

Powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych:

- a) rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,*
- b) zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione,*
- c) podział kluczowych obowiązków,*
- d) weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.*

a) Raporty kasowe

Na podstawie wrywkowego sprawdzenia raportów kasowych za okres kwiecień – czerwiec 2017, październik - grudzień 2017 oraz styczeń - marzec 2018 audytor stwierdza, że:

- raporty kasowe zostały opatrzone podpisem sporządzającego, na niektórych występuje podpis księgującego, brak podpisu sprawdzającego, tym samym brak bieżącej kontroli funkcjonalnej przez głównego księgowego, do czego zobowiązuje art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- na przykładzie wybranego Raportu kasowego nr 1/2018 za okres od 02 do 05 stycznia 2018 r.:
 - na raporcie nr 1/2018 zostały naniesione ręcznie dwa numery 15/2018 oraz 16/2018, w wydruku ewidencji księgowej konta 101 raport widnieje jako dokument RK 1/15, RK 1/16,
 - brak dekretacji dla poszczególnych pozycji raportu kasowego, na dole raportu kasowego

naniesiono dwa dekrety zbiorcze jeden dla numeru 15/2018, drugi dla numeru 16/2018, dekrety zbiorcze nie obejmują jednej z pozycji raportu kasowego - poz. 3 pobrano czekiem 2 000 zł,
 - dokumenty źródłowe podpisane pod raport kasowy mają nadane numery 15/2018 (kwitariusze- opłata skarbową) lub 16/2018 (delegacje, faktura), nota księgowa przychodowa dotycząca pobrania czekiem nie ma nadanego żadnego numeru,
 - raport kasowy zawiera 16 pozycji, natomiast w ewidencji księgowej konta 101 występują 4 pozycje, zgodnie z poniższą tabelą:

Wn	Ma	Dokument widniejący w wydruku z ewidencji księgowej konta 101 (kasa)	Data zdarzenia gospodarczego widniejąca w wydruku z ewidencji księgowej konta 101 (kasa)	Uwagi
2 000 zł	0 zł	Wb 3/5	03.01.2018 r.	Pozycja dotyczy noty księgowej przychodowej - pobrano czekiem 03.01.2018 r.
221 zł	0 zł	Rk 1/15	05.01.2018 r.	Pozycja dotyczy 10 kwitariuszy – opłata skarbową daty wpłat: 02-05.01.2018 r.
0 zł	342,59 zł	Rk 1/16	05.01.2018 r.	Pozycja dotyczy 4 delegacji – wypłaconych w terminie 04 - 05.01.2018 r. , na delegacjach zdarza się niewypełnienie pozycji: data przedłożenia rachunku, data zapłaty
0 zł	280 zł	Rk 1/16	05.01.2018 r.	Pozycja dotyczy faktury VAT nr FV/1/01/2018 z dnia 02.01.2018 r. , opłaconej gotówką zgodnie z adnotacją na fakturze 04.01.2018 r.

Operacje wpłaty i wypłaty gotówki, jakie zostały odnotowane w raporcie kasowym, powinny być ujmowane na kontach księgi głównej pod datą wystąpienia poszczególnych operacji. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Księgowania w obrocie kasowym w analizowanym okresie nie są zgodne z wymaganiami ustawodawcy określonymi w ustawie o rachunkowości

(np. faktura VAT nr FV/1/01/2018 z dnia 02.01.2018 r., opłacona gotówką zgodnie z adnotacją na fakturze 04.01.2018 r., wpisana w raporcie kasowym pod datą 04.01.2018 r., w ewidencji księgowej konta 101 data zdarzenia gospodarczego to 05.01.2018 r.). **W jednostce audytowanej stwierdzono brak powiązania pomiędzy dokumentem księgowym (np. delegacją), a ewidencją księgową co stanowi naruszenie zapisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.** Zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 1, księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, w szczególności udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych.

b) Listy płac

Audytor analizował listy płac pracowników urzędu za lata 2017 i 2018. Listy płac zostały podpisane osobą sporządzającą, przez wójta gminy lub osobę upoważnioną w miejscu dla niej przeznaczonym, przez skarbnika gminy w miejscu dla niego przeznaczonym. Bez podpisu pozostaje pole opatrzone opisem „sprawdził”. Listy nie noszą znamion kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej oraz dekretacji. Zgodnie z obowiązującą instrukcją sporządzania dokumentów, każdy dokument księgowy powinien zostać poddany bieżącej kontroli formalnej, rachunkowej i merytorycznej, zatwierdzeniu do zapłaty oraz zadekretowaniu do ujęcia w księgach rachunkowych. Listy płac stanowią dokument księgowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości. Zgodnie z art. 20 powyższej ustawy dowód księgowy powinien zawierać co najmniej m.in: stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

c) Dotacje z budżetu gminy

Z zestawienia przedłożonego przez skarbnika gminy wynika, że gmina udzieliła dotacji celowych z budżetu gminy łącznie na kwotę: w 2017 r. - 825.343,00 zł, w 2018 r. - 1.077.074, 22 zł . W 2017 r. dokonano zwrotów z powodu niewykorzystanej dotacji w kwocie 2396,27 zł, a w 2018 r. na kwotę 25.037,14, przy czym na dzień audytu (luty 2019 r.) nie wszystkie dotacje były już rozliczone, mimo że terminy na rozliczenie dotacji wynikające z aktów regulujących ten obszar lub umów zawartych na dokonanie rozliczenia to z reguły 31.01 roku następnego. Należy zwrócić uwagę, że o ile ustawa o finansach publicznych nie wskazuje terminu na rozliczenie

dotacji przez dotującego, o tyle ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1458), w art. 8. mówi m.in., że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji.

Cechą charakterystyczną realizowanych wszystkich dotacji, udzielnych na bazie ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 450), jest fakt, że gmina w ogóle nie realizuje w stosunku do nich zapisów art.17, w szczególności nie dokonuje udokumentowanej kontroli i oceny efektywności, rzetelności i jawności wykonania zadania oraz prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy. Gmina nie robiła i nie robi kontroli na miejscu realizacji dotacji. Z analizowanych dokumentów wynika, że realizacja obowiązków wynika, że kontrola merytoryczna i formalno-rachunkowa na dokumentacji z udzielonej dotacji nie jest robiona wcale lub jest robiona przez jedną osobę- skarbnika gminy, który w odrębnym oświadczeniu (bez daty dziennej i znaku) poinformował audytora, że w obszarze dotacji dokonuje jedynie kontroli formalno-rachunkowej. Z analizy akt osobowych i zapisów regulaminu organizacyjnego wynika również, że kwestie udzielania i rozliczania dotacji nie są jednoznacznie przypisane do żadnej komórki organizacyjnej urzędu.

Zdarza się, że sprawozdania z udzielonych dotacji poza podpisem osoby składającej sprawozdania nie zawierają żadnych innych pieczęci czy naniesień, włącznie z prezentatą, przeprowadzeniem kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej, zatwierdzeniem rozliczenia dotacji, czy adnotacjami urzędowymi w miejscu do tego przeznaczonym. (np. sprawozdanie do umowy nr 1/2017 z dnia 17.03.2017 r.) lub nawet bez daty sporządzenia sprawozdania (np. sprawozdania do umowy nr 2.2017 z dnia 21.03.2017 r.) lub z odręcznie dopisanymi datami wpływu sprawozdania do urzędu (wcześniej korygowanymi), z podpisem skarbnika, która to data wpływu nie znajduje odzwierciedlenia w dzienniku korespondencyjnym urzędu za dany okres. Zdarzają się sprawozdania z odręcznie naniesionymi korektami kwot poszczególnych pozycji sprawozdania, bez parafy osoby korygującej, gdzie trudno jest stwierdzić kto tak naprawdę dokonuje zmian treści sprawozdawanej.

Audytora zaobserwował praktykę stosowaną w tutejszym urzędzie, polegającą na sporządzaniu przez służby księgowe odrębnego dokumentu pod nazwą rozliczenie dotacji, na której widnieją kwoty przyznanej i rozliczonej dotacji, wraz z podpisami skarbnika i sekretarza (czasem wójta). W przypadku podpisów skarbnika i sekretarza, są one składane pod pieczęcią „z upoważnienia wójta”, co nie znajduje żadnego uzasadnienia formalnego.

Rozliczenie dotacji oświatowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych odbywa się na właściwych drukach, przyjętych uchwałą rady gminy, które w sposób dowolny w jednym roku kalendarzowym podlegają zatwierdzeniu w postaci opatrzenia pieczęcią z upoważnienia wójta i głównego księgowego jednostki przyjmującej sprawozdanie, w kolejnym roku nie noszą znamion takiego zatwierdzenia. W żadnym z 2 weryfikowanych lat (2017, 2018) nie noszą też znamion przeprowadzonej kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej, co może stanowić jedynie potwierdzenie braku faktycznie realizowanej kontroli z uwagi na, np. stwierdzone braki formalno-rachunkowe w dokumencie rozliczenia za rok 2017.

Audytor nie wnosi uwag co do samego procesu przeprowadzania konkursów na udzielenie dotacji celowych w obszarze działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

15. Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych

Należy określić mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych.

Nie badano.

D. Informacja i komunikacja

Osoby zarządzające oraz pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków. System komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym. Efektywny system komunikacji powinien zapewnić nie tylko przepływ informacji, ale także ich właściwe zrozumienie przez odbiorców.

16. Bieżąca informacja

Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.

17. Komunikacja wewnętrzna

Należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.

18. Komunikacja zewnętrzna

Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi

mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

a) Biuletyn Informacji Publicznej

Audytors w trakcie realizacji czynności kontrolnych wielokrotnie analizował zawartość strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Staroźreby i stwierdził, że nie spełnia ona wymogów dla stron BIP jednostek sektora finansów publicznych, a tym samym nie stanowi centralnego repozytorium informacji jednostki. Obowiązek publikowania informacji za pomocą podmiotowej strony BIP określony został w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 06 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z wymienionym aktem prawnym obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. Ustawa określa w art. 26 rozdział 3 informację, jaką podmioty zobligowane do jej przestrzegania powinny zamieścić na podmiotowej stronie BIP w poszczególnych okresach czasowych od dnia jej obowiązywania, czyli od 1 stycznia 2002 roku. Podmioty zobowiązane do prowadzenia BIP publikują w nim informacje publiczne. Informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Informację publiczną stanowią szczególnie informacje o:

- formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach,
- organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
- programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań,
- strukturze własnościowej podmiotów, majątku, którym dysponują,
- zasadach funkcjonowania podmiotów,
- sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania,
- prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
- treści i postaci dokumentów urzędowych, w szczególności:
- treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
- dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,

- stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
- treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
- długu publicznym, pomocy publicznej.

Powyższe wymaga niezwłocznego uzupełnienia.

b) Audytor wewnętrzny analizował sposób i tryb umieszczania informacji publicznej wynikającej z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w zakresie organizowanych konkursów na realizację zadań publicznych oraz ustawy prawo zamówień publicznych na organizowanie postępowań, w trybach przewidzianych tą ustawą i stwierdził, że informacje te były przejrzyste i upubliczniane w stopniu umożliwiającym ich właściwą realizację.

E. Monitorowanie i ocena

System kontroli zarządczej powinien podlegać bieżącemu monitorowaniu i ocenie.

19. Monitorowanie systemu kontroli zarządczej

Należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.

20. Samoocena

Zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana.

21. Audyt wewnętrzny

W przypadkach i na warunkach określonych w ustawie audytor wewnętrzny prowadzi obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej.

22. Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej

Źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli. Zaleca się coroczne potwierdzenie uzyskania powyższego zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok.

Analizując literalnie zapisy niniejszego standardu kontroli zarządczej należy stwierdzić, że Gmina Staroźreby nie realizowała w okresie objętym audytem żadnego standardu w obszarze:

monitorowanie i ocena. Pracownicy urzędu, ani kierownicy komórek organizacyjnych urzędu nie dokonywali samooceny systemu kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania swoich komórek organizacyjnych. Jedyną deklaratoryjną formą oceny na poziomie realizacji zadań urzędniczych było zaprojektowanie mechanizmu oceny zewnętrznej w ankietach satysfakcji klientów urzędu, jednak mechanizm ten nie był wykorzystywany. Kierownik jednostki w żaden inny sposób nie dokonywał oceny systemu kontroli zarządczej, ponieważ nie wdrożono w urzędzie praktyki planowania zadań i rozliczania się z realizacji tych zadań, z wykorzystaniem mierników ich realizacji. Kierownik jednostki nie dokonywał analizy ryzyka i zarządzania tym ryzykiem. Kierownik jednostki nie realizował osobiście i nie zlecał realizacji kontroli wewnętrznych, zarówno w komórkach organizacyjnych urzędu, jak i jednostkach organizacyjnych gminy, co na przestrzeni ostatniej dekady doprowadziło do wielu nawarstwiających się nieprawidłowości i ich konsekwencji, w postaci zaległości finansowych. Wreszcie kierownik jednostki nie korzystał z usług zapewniających i doradczych audytu wewnętrznego oraz nie realizował obowiązku sporządzania rocznego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w gminie, który sam na siebie nałożył.

Realizacja niniejszego standardu jest oceniona negatywnie.

Punktowa ocena obszarów audytowanych w kontekście przestrzegania poszczególnych standardów kontroli zarządczej.

L.p.	Obszar podlegający ocenie	Ocena audytora: 1. Pozytywna 2. Pozytywna z zastrzeżeniami 3. Negatywna
1	Środowisko wewnętrzne (struktura organizacyjna i delegowanie uprawnień)	2
2	Identyfikacja i zarządzanie ryzykiem dla procesu kontroli	1
3	Mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie kontroli jednostek podległych (planowanie i realizacja zadań, dokumentowanie systemu kontroli zarządczej, nadzór nad systemem)	2
4	Informacja i komunikacja	1
5	Monitoring i kontrola	1

Słabości kontroli zarządczej, ich przyczyny i skutki

Poniższe zestawienie zostało sporządzone na podstawie art. 14 ust. 1 i art. 16 ust. 1 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz. U. 2015, poz.1480) i jest syntezą analizy ryzyk dla poszczególnych obiektów audytu, zidentyfikowanych w trakcie realizacji przedmiotowego zadania. Użycie sformułowania: słabości(ryzyka) kontroli zarządczej i skutki wskazanych słabości lub ryzyk, w konfrontacji z opinią audytora w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w badanym obszarze, opartą o profesjonalny osąd i wiedzę zgromadzoną w trakcie przedmiotowego badania świadczy o tym, że wskazane potencjalne skutki zostały zmaterializowane w stopniu znaczącym.

Elementy kontroli zarządczej	Potencjalne słabości kontroli zarządczej w badanym obszarze oraz ryzyka z nich wynikające	Potencjalne skutki wskazanych słabości lub ryzyk
Środowisko wewnętrzne - Przestrzeganie wartości etycznych - Kompetencje zawodowe - Struktura organizacyjna - Delegowanie uprawnień	- Brak wystarczającego sposobu dokumentowania realizacji zadań - Nieprawidłowy podział obowiązków wynikający z przyjętej struktury organizacyjnej - Brak lub nieprawidłowości w realizowaniu powierzonych obowiązków	- Wystąpienie zdarzeń niepożądanych - Niespełnienie obowiązków wynikających z odnośnych aktów prawa powszechnego i regulacji wewnętrznych
Cele i zarządzanie ryzykiem - Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji - Identyfikacja ryzyka - Analiza ryzyka - Reakcja na ryzyko	- Brak identyfikacji ryzyk dla badanego obszaru - Brak wyznaczania zadań i mierników ich realizacji oraz systemu sprawozdawczego - Brak stosowania kryteriów oceny ryzyka przy wyznaczaniu celów i realizacji zadań	- wystąpienie zdarzeń niepożądanych - Niespełnienie obowiązków wynikających z odnośnych aktów prawa powszechnego
Mechanizmy kontroli zarządczej - Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej - Nadzór - Ciągłość działalności - Ochrona zasobów - Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące kontroli finansowej i systemów informatycznych	- Brak ścieżki audytu dla procesu - Brak właściwego i rzetelnego dokumentowania systemu kontroli zarządczej w badanym obszarze - Brak monitorowania realizacji zadań w badanym obszarze - Brak właściwego i skutecznego zabezpieczenia zasobów jednostki	- Wystąpienie zdarzeń niepożądanych - Niespełnienie obowiązków wynikających z odnośnych aktów prawa powszechnego - niemożność realizacji zadań nałożonych prawem - niemożność kontynuowania działalności
Informacja i komunikacja Bieżąca informacja	Brak właściwej komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej	Wystąpienie zdarzeń niepożądanych

• Komunikacja wewnętrzna • Komunikacja zewnętrzna	jednostki • Brak właściwie lub wyczerpująco sporządzanej informacji (dokumentacja czynności)	2. Niespełnienie obowiązków wynikających z odnośnych aktów prawa powszechnego
Monitorowanie i ocena • Monitorowanie systemu kontroli zarządczej • Samoocena • Audyt wewnętrzny	• Brak wystarczającej kontroli wewnętrznej w przedmiotowym zakresie	1. Wystąpienie zdarzeń niepożądanych 2. Niespełnienie obowiązków wynikających z odnośnych aktów prawa powszechnego
Opinia audytora	Opinia audytora w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w badanym obszarze: Po analizie stanu faktycznego i dokumentacji operacyjnej i finansowej w badanym obszarze audytor wewnętrzny ocenił adekwatność, skuteczność i efektywność systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Staroźreby negatywnie z zastrzeżeniami wyrażonymi w niniejszym sprawozdaniu.	
Zalecenia (odniesienie do ustalenia stanu faktycznego): Biorąc pod poczynione ustalenia, w konfrontacji z kryteriami dokonanej oceny stanu faktycznego uwagę zapisy audytor wewnętrzny przedkłada poniższe zalecenia i rekomendacje:		
Zalecenia i rekomendacje		
1. Zaleca się dokonanie ponownej weryfikacji systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Staroźreby i wprowadzenie rozwiązań faktycznych i organizacyjnych opartych na zarządzaniu ryzykiem w obszarze zarządzania operacyjnego, które pozwoli na otrzymywanie przez kierownika jednostki bieżącej informacji zarządczej i podejmowanie decyzji w oparciu o ryzyka akceptowalne.		
2. Z uwagi na trudną sytuację finansową gminy zaleca się dalsze, daleko idące oszczędności w obszarze dokonywania wydatków bieżących, wynikających z realizacji zleceń i zobowiązań z pominięciem zasady efektywności kosztowej i uzyskiwania najlepszych efektów z poniesionych nakładów. Należy zwrócić przy tym uwagę na reżim finansów publicznych w zakresie dysponowania środkami publicznymi.		

3. Zaleca się naprawę wszystkich uchybień i nieprawidłowości wynikających z wyżej opisanych ustaleń, w kontekście powołanych aktów prawnych lub regulacji wewnętrznych. Na szczególną uwagę zasługuje weryfikacja powierzonych zakresów czynności, uprawnień i upoważnień oraz skuteczne i konsekwentne ich egzekwowanie.
4. Zaleca się dokonywanie okresowej oceny zewnętrznej sytuacji formalno-organizacyjnej i finansowej gminy, nie rzadziej niż raz w roku, w celu pozyskania niezależnego i obiektywnego obrazu sytuacji gminy, szczególnie w kontekście wprowadzonej do prawa samorządowego nowej instytucji - **raportu o stanie gminy**, regulowanej przez ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych ze stycznia 2018 roku.

Osoby podpisujące sprawozdanie Imię, nazwisko, stanowisko służbowe	Data i podpis
xxx, CGAP Audytor wewnętrzny	
Kamil Groszewski Wójt Gminy Staroźreby	
Sporządzono dnia 22.03.2019 r. w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach	Wydanie I

Pouczenie:

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz. U. 2015, poz.1480 ze zm.):

Audytór wewnętrzny po przeprowadzeniu czynności audytowych uzgadnia pisemnie z audytowanym wstępne wyniki audytu wewnętrznego, w tym w szczególności ustalenia i propozycje zaleceń. W przypadku nieuzgodnienia wstępnych wyników audytu wewnętrznego, audytowany może zgłosić pisemne zastrzeżenia, w terminie określonym przez audytora wewnętrznego, nie krótszym niż 7 dni kalendarzowych od dnia poinformowania audytowanego o wstępnych wynikach.

Audytowany, w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, ustala sposób i termin realizacji zaleceń oraz wyznacza osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń, powiadamiając o tym na piśmie kierownika komórki audytu wewnętrznego i kierownika jednostki. W przypadku odmowy realizacji zaleceń audytowany przedstawia, w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, pisemne stanowisko kierownikowi jednostki i audytorowi wewnętrznemu. W przypadku odmowy realizacji zaleceń kierownik jednostki podejmuje decyzję dotyczącą realizacji zaleceń, informując o tym audytowanego i kierownika komórki audytu wewnętrznego.