



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.006.03.2019

*Wzrost. OR  
P. M. Kozłowski  
P. A. Kiepiński  
W*

Włodzimierz Badurak,  
Burmistrz Miasta i Gminy Pińczów  
Urząd Miejski w Pińczowie  
ul. 3 Maja 10  
28-400 Pińczów

## WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Audyt wewnętrzny zatrudniona w Urzędzie spełniała wymogi określone w art. 286 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> (dalej: uofp) do prowadzenia audytu. W okresie od 9 marca do 31 maja 2016 r., na skutek powierzenia audytorowi wewnętrznemu pełnienia obowiązków dyrektora Samorządowego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Pińczowie (dalej SZOZ), w Urzędzie nie prowadzono audytu wewnętrznego. Stanowiło to naruszenie art. 274 ust. 3 i art. 282 ust.1 uofp oraz standardu 1100 *Niezależność i obiektywizm*.

Audyt wewnętrzny w Urzędzie prowadzony był na podstawie rocznych planów audytu wewnętrznego, tj. zgodnie z art. 283 ust. 1 uofp. W trakcie przeprowadzania analizy ryzyka na potrzeby opracowania ww. planów nie udokumentowano jednak wzięcia pod uwagę wyników audytów i kontroli, co uniemożliwiało potwierdzenie wywiązywania się z wymogu określonego w § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu<sup>4</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie audytu).

Objęte szczegółowym badaniem cztery z ośmiu zrealizowanych w okresie objętym kontrolą zadań zapewniających zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie audytu oraz z *Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*<sup>5</sup> (dalej: Standardy). Jednak organizacja audytu wewnętrznego w Urzędzie została ustanowiona z naruszeniem tych Standardów. Nie opracowano bowiem *Programu zapewnienia i poprawy jakości i Karty audytu wewnętrznego* (do 4 września 2019 r.). Stanowiło to naruszenie odpowiednio standardu 1300 *Program zapewnienia i poprawy jakości* oraz standardu 1000 *Cel, uprawnienia i odpowiedzialność*.

W okresie objętym kontrolą oraz okresie wcześniejszym w Urzędzie nie dokonano oceny zewnętrznej prowadzonej działalności audytu wewnętrznego, co było niezgodne ze standardem 1312 *Oceny zewnętrzne*.

Audytorka, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu, w terminie do końca stycznia następnego roku składała Burmistrzowi sprawozdanie z prowadzenia audytu. W sprawozdaniach tych nie zamieszczono jednak informacji o dokonaniu oceny wewnętrznej audytu wewnętrznego oraz o nieprzeprowadzeniu oceny zewnętrznej. Było to niezgodne z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie audytu.

Audytorka monitorowała realizację zaleceń poaudytowych, a wszystkie zalecenia sformułowane w wyniku realizacji zadań audytowych zostały uznane za zasadne przez audytowanych i zrealizowane.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono czynności doradczych.

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 506.

<sup>5</sup> Załącznik do komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Rozw. i Fin. poz. 28).

(w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej) oraz czynności doradcze.

(akta kontroli str. 48-56)

Od 4 września 2019 r., tj. po rozpoczęciu kontroli przez NIK, Burmistrz wprowadził do stosowania w Urzędzie *Kartę audytu wewnętrznego*<sup>10</sup>.

(akta kontroli str. 57-63)

W latach objętych kontrolą ujęta w uchwałach budżetowych kwoty dochodów i przychodów, jak również wydatków i rozchodów przekraczały wysokość 40 000 tys. zł, jednocześnie były one niższe od 100 000 tys. zł. W związku z powyższym kontrolowana jednostka zobowiązana była do prowadzenia audytu wewnętrznego. Zgodnie bowiem z art. 274 ust. 3 uofp, audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł.

(akta kontroli str. 64-68)

W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny zatrudniona była w Urzędzie na podstawie umowy o pracę w wymiarze czasu pracy ½ etatu. W 2004 r. audytor ukończyła szkolenie *Metodyka Audytu Wewnętrznego* – zorganizowane przez Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej S.A. w Warszawie oraz Szkołę Zarządzania i Marketingu w Kielcach. Po zdaniu egzaminu uzyskała tytuł audytora wewnętrznego PIKW I Stopnia oraz wpis na Krajową Listę PIKW Profesjonalnych Audytorów Wewnętrznych. W dniu 1 czerwca 2006 r. złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin na audytora wewnętrznego przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 69-71)

Wydatki poniesione przez Urząd na prowadzenie audytu wewnętrznego dotyczyły w całości wynagrodzenia audytora.

(akta kontroli str. 72)

W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny zrealizowała osiem zadań zapewniających, z tego siedem wynikających z planu oraz jedno pozaplanowe.

W planie audytu na 2016 r. przewidziano do realizacji dwa zadania: *Inwentaryzacja jako szczególna forma kontroli składników majątku* (zadanie przewidziane do realizacji w Urzędzie) oraz *Inwentaryzacja jako szczególna forma kontroli składników majątku* (zadanie przewidziane do realizacji w Samorządowym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Pińczowie). Na skutek powierzenia audytorowi wewnętrznemu w okresie od 9 marca 2016 r. do 31 maja 2016 r. w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązków dyrektora Samorządowego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Pińczowie dokonano korekty planu. Zrezygnowano z realizacji ww. dwóch zadań na rzecz realizacji jednego zadania: *Terminowość i poprawność wykonywania zobowiązań przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Pińczowie wynikających z umowy dotyczącej zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym w 2015 r. i 2016 r.* Powyższe zadanie zostało zrealizowane.

W okresie pełnienia obowiązków dyrektora ZOZ audytor wewnętrzny nie prowadziła działalności w zakresie audytu wewnętrznego.

W 2017 r. zaplanowano realizację dwóch zadań:

1) *Wydatki budżetowe w Gimnazjum Nr 2 w Pińczowie,*

<sup>10</sup> Załącznik do zarządzenia nr 88/2019 Burmistrza Miasta i Gminy Pińczów z 4 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Pińczowie. Informacje w tym zakresie przedstawiono w obszarze drugim wystąpienia pokontrolnego.

- bieżącej kontroli w zakresie operacji finansowych;
- kontroli wydatkowania udzielonych dotacji;
- wprowadzenia i aktualizacji przepisów wewnętrznych;
- podnoszenia kwalifikacji pracowników.

Wszystkie wydane w toku prowadzonych działań audytowych zalecenia pokontrolne zostały przyjęte przez jednostki kontrolowane. Fakt ten został potwierdzony w sporządzonych po zakończeniu czynności audytowych protokołach z narad zamykających zadania audytowe jak również w przekazywanych przez kontrolowane jednostki informacjach o wdrożeniu zaleceń.

(akta kontroli str. 181-186)

Proces szacowania ryzyka przeprowadzany był w szczególności w oparciu o matematyczną metodę analizy ryzyka wyznaczającą priorytety realizacji poszczególnych zadań. Analiza ryzyka dotyczyła Urzędu jak i jednostek podległych. Wyniki przeprowadzonej analizy ryzyka wraz z opisem zastosowanej metody zostały zamieszczone w planach audytu na poszczególne lata. W celu wyznaczenia priorytetów audytu zastosowano czterostopniową skalę oceny: 4-najwyższy, 3-wysoki, 2-średni, 1-niski.

W przyjętym modelu matrycy ryzyka analiza oparta została o czynniki ryzyka takie jak: kryteria ryzyka, priorytety kierownika jednostki w zakresie potrzeb audytowych oraz czas jaki upłynął od ostatniego audytu.

W punkcie dotyczącym charakterystyki obszaru objętego audytem wewnętrznym zapisano, że podstawą identyfikacji obszarów ryzyka był statut Gminy, regulamin organizacyjny Urzędu, obszary działania poszczególnych jednostek organizacyjnych. Brano pod uwagę również cele i zadania Gminy, działania Gminy, które mogą wpłynąć na opinię publiczną, przepisy prawne, dotyczące działania Urzędu i jednostek organizacyjnych Gminy, wyniki wcześniej przeprowadzonego audytu lub kontroli, wyniki wcześniej dokonywanych innych ocen adekwatności, efektywności i skuteczności procedur i mechanizmów w Gminie, liczbę i kwalifikację pracowników, wyniki rozmów przeprowadzonych z kierownictwem, kierownikami komórek i pracownikami jednostki.

W przyjętej metodzie analizy ryzyka brak było informacji o uwzględnieniu wyników prowadzonych audytów i kontroli.

(akta kontroli str. 81-85, 94-99, 107-125, 130-148, 187-206)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzono 14 kontroli zewnętrznych. W wyniku przeprowadzenia sześciu kontroli sformułowane zostały wnioski lub zalecenia, które dotyczyły m.in.:

- wskazywania w zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych (okresowych i jednorazowych) uzasadnienia faktycznego i prawnego lub informacji o odstąpieniu od uzasadnienia decyzji, zgodnie z wymogami określonymi w art. 107 § 1 i 4 k.p.a.;
- uregulowania zasad funkcjonowania jednostek Szkoły Podstawowej i Przedszkola w Bogucicach;
- prawidłowego klasyfikowania dochodów i wydatków zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków przychodów, rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>12</sup>;
- zapewnienia przestrzegania zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 2 i nr 3 do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu

<sup>12</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

podpisane przez audytora wewnętrznego i Burmistrza. W planach audytu w budżecie czasu komórki audytu wewnętrznego w danym roku, ujmowano liczbę osobodni na poziomie 126 dni, za wyjątkiem 2016 r., w którym dokonano korekty planu do 95 dni w związku z powierzeniem audytorowi wewnętrznemu obowiązków dyrektora ZOZ na czas określony.

Audytor wewnętrzny wyjaśniła: *W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zarówno w planach audytu wewnętrznego, jak i sprawozdaniach z wykonania planu audytu wewnętrznego stosowano stałą liczbę 126 dni, bez względu na faktyczną liczbę dni roboczych w danym roku. Liczba ta uwzględniała zasoby osobowe, tzn. audytor wewnętrzny zatrudniona jest na ½ etatu.*

(akta kontroli str. 76-148, 222-224, 512)

Audytor wewnętrzny, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu, do końca stycznia roku następującego po roku wskazanym w planie audytu składała Burmistrzowi sprawozdanie z prowadzenia audytu wewnętrznego. Sprawozdania te zawierały informacje o jednostkach objętych audytem wewnętrznym, o wykonanych zadaniach audytowych, wydanych zaleceniach oraz przeprowadzonych czynnościach sprawdzających<sup>16</sup>. W sprawozdaniach nie zamieszczono informacji dotyczących przeprowadzenia oceny wewnętrznej i zewnętrznej audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 149-180)

Audytor corocznie dokonywała samooceny audytora jako pracownika jak również audytu wewnętrznego prowadzonego w Urzędzie.

(akta kontroli str. 452-481)

Badanie prawidłowości przeprowadzenia zadań audytowych zapewniających przeprowadzono na próbie czterech zadań, spośród ośmiu zrealizowanych w okresie objętym kontrolą<sup>17</sup>:

- *Terminowość i poprawność wykonywania zobowiązań przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Pińczowie wynikających z umowy dotyczącej zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym w 2015 i 2016 roku*<sup>18</sup>,
- *Prawidłowość prowadzenia dokumentacji inwentaryzacyjnej w Zespole Szkół Nr 1 – Szkoła Muzyczna I stopnia w Pińczowie*<sup>19</sup>,
- *Wydatkowanie środków publicznych przez Miejską i Gminną Bibliotekę Publiczną w Pińczowie*<sup>20</sup>,
- *Poprawność naliczania i wypłaty wynagrodzeń osobowych w Muzeum Regionalnym w Pińczowie*<sup>21</sup>.

We wszystkich przypadkach audytor wewnętrzny poinformowała kierowników jednostek audytowanych o planowanym rozpoczęciu zadania audytowego. W każdej z audytowanych jednostek odbyły się narady otwierające, na których audytor wewnętrzny przedstawiła kierownikowi jednostki audytowanej tematykę, cele oraz sposób prowadzenia audytu.

Po przeprowadzeniu czynności audytowych audytor wewnętrzny organizowała naradę zamykającą, podczas której przedstawiała wyniki audytu wewnętrznego. Protokoły z narad otwierających oraz narad zamykających były podpisywane przez audytora wewnętrznego oraz kierownika jednostki, w której był przeprowadzony audyt wewnętrzny.

<sup>16</sup> Za wyjątkiem 2016 r. w którym czynności sprawdzające nie były realizowane.

<sup>17</sup> Badaniem objęto po jednym zadaniu z roku 2016 i 2018 oraz dwóch zadań z roku 2019.

<sup>18</sup> Nr zadania audytowego II/UMIPGKIM/2016.

<sup>19</sup> Nr zadania audytowego II/ZSNr1/2018.

<sup>20</sup> Nr zadania audytowego II/MiGBP/2019.

<sup>21</sup> Nr zadania audytowego II/MR/2019.



dyrektora SZOZ, gdyż pomimo wielu starań nie udało się znaleźć kompetentnej i „chętnej” osoby do wykonywania obowiązków dyrektora na tak krótki czas (do czasu wyboru osoby na stanowisko dyrektora SZOZ). Była to sytuacja wyjątkowa. Audyt wewnętrzny w Urzędzie był prowadzony w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 8 marca 2016 r. oraz od dnia 1 czerwca 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., co potwierdza plan audytu na 2016 r. i sprawozdanie z wykonania planu audytu za rok 2016. Dlatego nie naruszono przepisów art. 274 ust. 3 oraz art. 277 ust. 1 uofp.

(akta kontroli str. 581)

Powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. W konsekwencji powierzenia audytorowi obowiązków dyrektora SZOZ w Pińczowie nastąpiła przerwa w jego zatrudnieniu. W związku z tym spowodowało to również ograniczenie działalności komórki audytu. Zamiast przewidzianych w planie audytu na 2016 r. dwóch zadań zapewniających, zrealizowano tylko jedno (inne) zadanie.

Zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych przewidziane w art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>24</sup>.

2. Sporządzone w okresie objętym kontrolą analizy ryzyka na potrzeby opracowania planu audytu zostały opracowane w sposób niepozwalający na stwierdzenie wywiązywania się z wymogu określonego w § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie audytu. W trakcie prowadzenia tych analiz nie udokumentowano uwzględnienia wyników przeprowadzonych audytów i kontroli zewnętrznych, w wyniku których stwierdzone zostały nieprawidłowości. Powyższe było niezgodne z kryterium rzetelnego działania.

(akta kontroli str. 81-85, 94-98, 107-125, 130-148, 187-206)

Audytor wewnętrzny wyjaśniła: *W okresie objętym kontrolą, sporządzana analiza ryzyka na potrzeby planu audytu uwzględniała również obszary ryzyka, w których kontrola zewnętrzna stwierdziła nieprawidłowości. Na podstawie zaleceń kontroli zewnętrznych zaplanowano zadania w obszarach ryzyka: gospodarka finansowa (wydatkowanie środków publicznych, klasyfikacja wydatków budżetowych – księgi rachunkowe, wynagrodzenia), zarządzanie majątkiem (inventaryzacja).*

(akta kontroli str. 222,224)

Nie kwestionując przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach sposobu przeprowadzania analizy ryzyka na potrzeby tworzenia planu audytu, należy zauważyć, że analizy te nie zawierają odniesienia do wyników przeprowadzonych audytów i kontroli.

3. W sprawozdaniach z prowadzenia audytu wewnętrznego za lata 2016-2018 nie zamieszczano informacji o dokonaniu oceny wewnętrznej oraz o nieprzeprowadzeniu oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 149-180)

Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie audytu, sporządzone przez kierownika komórki audytu wewnętrznego sprawozdania z prowadzenia audytu, powinny zawierać w szczególności inne istotne informacje związane

<sup>24</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1440.

Stosownie do standardu nr 1311 *Oceny wewnętrzne*, w Urzędzie realizowano działania dotyczące ocen wewnętrznych. Przeglądy okresowe działalności audytu prowadzone były w Urzędzie drogą samooceny w cyklu rocznym (do końca grudnia za dany rok) za pomocą formularzy *arkusza samooceny pracownika – audytora wewnętrznego* oraz *kryteria samooceny audytu wewnętrznego w Urzędzie*<sup>27</sup>. Samooceny audytu wewnętrznego w Urzędzie audytor wewnętrzny dokonywała m.in. w zakresie: umiejscowienia stanowiska audytora wewnętrznego w strukturze organizacyjnej jednostki, zapewnienia audytorowi wewnętrznemu niezależności, rzetelności i profesjonalizmu, przebiegu procedury przeprowadzonego zadania audytowego, monitorowania i przeprowadzenia czynności sprawdzających.

W Urzędzie nie przeprowadzono oceny zewnętrznej prowadzonej działalności audytu wewnętrznego (zarówno w formie pełnej zewnętrznej oceny, jak i samooceny z niezależną walidacją<sup>28</sup>).

W okresie od 9 marca do 31 maja 2016 r. audytor wewnętrzny pełniła obowiązki dyrektora SZOZ w Pińczowie, pomimo że zgodnie z planem audytu na 2016 r. powinna objąć badaniami audytorskimi działalność tej jednostki.

(akta kontroli str. 57-63, 222, 452-481, 483, 504-507, 581)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą organizacji i realizacji audytu wewnętrznego w Urzędzie z naruszeniem Standardów. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono *Programu zapewnienia i poprawy jakości* (standard 1300 *Program zapewnienia i poprawy jakości*) oraz nie przeprowadzono w okresie objętym kontrolą i okresie poprzedzającym oceny zewnętrznej audytu. Do czasu kontroli NIK (4 września 2019 r.) nie wprowadzono *Karty audytu wewnętrznego* (standard 1000 *Cel, uprawnienia i odpowiedzialność*). Ponadto, powierzenie audytorowi wewnętrznemu w 2016 r. pełnienia obowiązków dyrektora SZOZ stanowiło naruszenie standardu 1100 *Niezależność i obiektywizm*.

(akta kontroli str. 57-63, 504-507)

Burmistrz i audytor wewnętrzny wyjaśnili:

- Odnosnie nieopracowania *Karty audytu wewnętrznego* do 4 września 2019 r.: *Działalność audytu wewnętrznego przed dniem 4 września 2019 r. była prowadzona w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie audytu oraz zgodnie ze standardami audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych. Burmistrz wprowadził Kartę audytu wewnętrznego 4 września 2019 r. zarządzeniem nr 88/2019 r. formalizując w ten sposób dotychczasową działalność audytu wewnętrznego.*
- Odnosnie nieopracowania i niewdrożenia programu zapewnienia i poprawy jakości oraz nieprzeprowadzenia oceny zewnętrznej: *Burmistrz uczestniczył w procesie planowania zadań audytowych, dokonuje systematycznie oceny prowadzonych zadań oraz monitoruje proces realizacji wykonania przedmiotowego planu poprzez weryfikację sprawozdań z wykonania planu. Ponadto Burmistrz dokonuje okresowej oceny pracy audytora. Działalność audytu wewnętrznego wykonywana jest zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, więc nie było do tej pory potrzeby zlecać sporządzenia oceny zewnętrznej.*
- Odnosnie naruszenia zasad obiektywizmu przez audytora wewnętrznego: *Nie zachodził konflikt interesów i nie została naruszona zasada obiektywizmu, gdyż*

<sup>27</sup> Formularze samooceny zostały opracowane przez audytora wewnętrznego.

<sup>28</sup> Walidacja – ogół czynności mających na celu zbadanie odpowiedności, trafności lub dokładności czegoś (<https://sjp.pwn.pl/sjp/walidacja;2579514.html>).

doradczych określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego. W związku z powyższym należy uznać, że czynności doradcze nie były przez audytora wewnętrznego wykonywane.

W wyniku realizacji zadań zapewniających w latach 2016-2018 sformułowanych zostało 16 zaleceń o charakterze systemowym, dotyczących m.in.:

- zawierania umowy na świadczenie profilaktycznej opieki zdrowotnej na okres roku budżetowego, zgodnie z limitami określonymi w planie finansowym jednostki na dany rok budżetowy<sup>29</sup>;
- prowadzenia rejestru wystawionych poleceń wyjazdów służbowych<sup>30</sup>;
- dokonania weryfikacji zapisów zasad rachunkowości (polityki)<sup>31</sup>;
- wprowadzenia *Regulaminu wynagradzania*, uregulowania zasad przyznawania premii regulaminowej, nagród, dodatku specjalnego oraz premii uznaniowej<sup>32</sup>;
- wprowadzenia *Regulaminu wynagradzania*, uregulowania rozpiętości wynagradzania na poszczególnych stanowiskach pracy i określenia wymagań kwalifikacyjnych pracowników oraz uregulowania kwestii dotyczącej premii uznaniowej<sup>33</sup>;
- szczegółowego określenia w umowie o zarządzanie nieruchomościami obowiązków zarządcy oraz wykreślenia z umowy o zarządzanie nieruchomościami zapisów nieodnoszących się do zarządzania nieruchomościami<sup>34</sup>;
- zawarcia polisy o obowiązkowe ubezpieczenie o odpowiedzialności cywilnej zarządcy nieruchomości za szkody wyrządzone w związku z zarządzaniem nieruchomościami<sup>35</sup>;
- usprawnienia programu księgowego, aby księgowany przychód z tytułu czynszu wpłacanego przez najemców był w sposób łatwy i przejrzysty do skontrolowania przez pracowników Gminy<sup>36</sup>;
- wydawania decyzji dotyczących przyznania bądź odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego stosując art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, który wskazuje zamknięty katalog świadczeń niewliczanych do ustalenia wysokości dochodu uprawniającego do uzyskania dodatku mieszkaniowego<sup>37</sup>;

W dniu 26 maja 2018 r. Rada Miasta w Pińczowie podjęła uchwałę nr XLV/392/2018 w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie jednego z audytowanych podmiotów, tj. *Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Pińczowie*. W uzasadnieniu uchwały podano m.in., że zobowiązania Spółki przekroczyły wartość jej majątku. Spółka została zlikwidowana, a jej zadania

<sup>29</sup>Zalecenie wydane w wyniku realizacji zadania zapewniającego *Poprawność wydatkowania środków finansowych w 2016 r. w Gimnazjum Nr 2 w Pińczowie*.

<sup>30</sup> Zalecenie wydane w ramach zadania zapewniającego *Poprawność i wydatkowania środków finansowych w 2016 r. w Gimnazjum nr 2 w Pińczowie*.

<sup>31</sup> Zalecenie wydane w wyniku realizacji zadania *Prawidłowość prowadzenia dokumentacji inwentaryzacyjnej w Zespole Szkół Nr 1 w Pińczowie – Szkoła Muzyczna I stopnia w Pińczowie*.

<sup>32</sup> Zalecenie wydane w ramach zadania zapewniającego *Wydatkowanie środków publicznych przez Miejską i Gminną Bibliotekę Publiczną w Pińczowie*.

<sup>33</sup> Zalecenie wydane w ramach zadania zapewniającego *Poprawność naliczania i wypłaty wynagrodzeń osobowych w Muzeum Regionalnym w Pińczowie*.

<sup>34</sup> Zalecenie wydane w ramach zadania zapewniającego *Terminowość i poprawność wykonywania zobowiązań przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Pińczowie wynikających z umowy dotyczącej zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym w 2015 i 2016 r.*

<sup>35</sup> Zalecenie wydane w ramach zadania zapewniającego *Terminowość i poprawność wykonywania zobowiązań przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Pińczowie wynikających z umowy dotyczącej zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym w 2015 i 2016 r.*

<sup>36</sup> Zalecenie wydane w ramach zadania zapewniającego *Terminowość i poprawność wykonywania zobowiązań przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Pińczowie wynikających z umowy dotyczącej zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym w 2015 i 2016 r.*

<sup>37</sup> Zalecenie wydane w wyniku realizacji zadania *Poprawność naliczania dodatków mieszkaniowych w 2017 r. w Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej*.



*prac audytorskich. Natomiast miarą skuteczności tych audytów jest liczba zaleceń wdrożonych przez audytowane podmioty. Natomiast audytor wewnętrzny nie może ponosić odpowiedzialności za wdrażanie i funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej.*

(akta kontroli str. 567-570)

W okresie objętym kontrolą wskaźnik efektywności audytu wewnętrznego<sup>38</sup> w Urzędzie na etapie planowania działań audytu kształtował się w 2016 r. na poziomie 87,3%, w 2017 r. na poziomie 74,4%, w 2018 r. na poziomie 74,6% oraz w 2019 r. wyniósł 75,4%. Poziom wskaźnika efektywności audytu wewnętrznego na etapie realizacji planu, tj. czas faktycznie przeznaczony na czynności bezpośrednio związane z audytem wewnętrznym w łącznym budżecie czasu wyniósł 77,9% w 2016 r., 76,0 w 2017 r., 74,6% w 2018 r. oraz 77,6% za III kwartały 2019 r.<sup>39</sup>

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły znaczne różnice pomiędzy planowanym a zrealizowanym zasobem czasu za wyjątkiem 2016 r.<sup>40</sup>, gdzie z zaplanowanych 126 dni wykorzystano 95 dni. Największa różnica dotyczyła realizacji zadań zapewniających – 29 dni oraz monitorowania i czynności sprawdzających – siedem dni. W pozostałych latach nie wystąpiły w tym zakresie znaczące różnice. Różnica pomiędzy planowanym a zrealizowanym zasobem czasu w 2017 r. na realizację zadań zapewniających wyniosła osiem dni, a na realizację czynności sprawdzających – pięć dni. Natomiast w 2018 r. w powyższym zakresie nie wystąpiły różnice.

(akta kontroli str. 512-514)

W latach 2016-2018 liczba zadań audytowych zapewniających przeprowadzonych przez zatrudnionego audytora wewnętrznego wyniosła dwa zadania audytowe rocznie. Średni czas na realizację zakończonego zadania audytowego zapewniającego w latach 2016 – 2018 wyniósł 41 osobodni. W ujęciu rocznym wskaźnik wyniósł odpowiednio w 2016 r. – 71 osobodni, w 2017 r. – 33,67 osobodni, natomiast w 2018 r. – 37 osobodni.

(akta kontroli str. 512-515)

Audytor wewnętrzny monitorowała realizację zaleceń (rekomendacji) poaudytowych. W sprawozdaniach z zadania audytowego zawierano zapis, że zalecenia poaudytowe należy wprowadzić w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania sprawozdania. Następnie audytor wewnętrzny przekazywała kierownikowi podmiotu audytowanego pisemną informację, że zgodnie z § 19 rozporządzenia w sprawie audytu, 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 siedmiu dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, pisemne stanowisko kierownikowi jednostki i audytorowi wewnętrznemu. Kierownik jednostki podejmuje

<sup>38</sup> Efektywny czas audytu obliczany jest jako iloraz sumy czasu przeznaczonego na przeprowadzenie zadań zapewniających, czynności doradczych, czynności związanych z monitorowaniem realizacji zaleceń, czynności sprawdzających, kontynuacji zadań audytowych z roku poprzedniego oraz czynności związanych z procesem planowania i sprawozdawczości rocznej w stosunku do łącznego, planowanego budżetu czasu komórki audytowej.

<sup>39</sup> Zgodnie z rekomendacją Ministerstwa Finansów wyrażoną w dokumencie *Ocena funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych w roku 2017* (dokument opublikowany na stronie Ministerstwa Finansów ([https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=16d6f4ea-00d3-4dd7-bd3f-c38123aacdd6&groupId=764034](https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=16d6f4ea-00d3-4dd7-bd3f-c38123aacdd6&groupId=764034)), czas przeznaczony na realizację czynności bezpośrednio związanych z prowadzeniem audytu wewnętrznego nie powinien być niższy niż 70% łącznego budżetu czasu pracy komórki audytu wewnętrznego. Wskaźnik efektywny czas audytu określany jest zarówno na etapie planowania jak i realizacji działań audytowych.

<sup>40</sup> Powodem różnicy czasu pracy pomiędzy planem a jego wykorzystaniem był urlop bezpłatny audytora.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, 26 listopada 2019 r.

Kontroler  
Andrzej Kamiński  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
Dyrektor  
Grzegorz Walendzik

DYREKTOR  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach  
.....  
podpis  
Grzegorz Walendzik