

OR. III. 17 no. 5. 2019r.



13.11.2019
P korpi to j eh 11510004

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

STAROSTWO POWIATOWE W OSTROWCU ŚWIĘTOKRZYSKIM SEKRETARIAT	
Wpłynęło	14. 11. 2019
L. dz. 23 96X	
Ilość załączników:	3
Podpis:	Shaka

LKI.410.006.02.2019

p. Gelnert

Marzena Dębniak, Starosta Powiatu
Ostrowieckiego
Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim
ul. Ilżecka 37
27-400 Ostrowiec Świętokrzyski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: Urząd lub Starostwo), ul. Ilżecka 37, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzena Dębniak, Starosta Powiatu Ostrowieckiego (dalej: Starosta) od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą Starostą był również Zbigniew Duda – do 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zgodność organizacji i prowadzenia audytu wewnętrznego z przepisami prawa. 2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego. 3. Wykorzystanie wyników audytu w działalności jednostki sektora finansów publicznych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli. Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2016 r. w przypadkach, gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Krzysztof Kopeć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/69/2019 z 5 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie w okresie od 15 grudnia 2018 r. do 7 maja 2019 r. nie prowadzono audytu wewnętrznego, co stanowiło naruszenie art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: uofp). Powyższe skutkowało nieopracowaniem w terminie sprawozdania z wykonania planu audytu za 2018 r. oraz planu audytu na 2019 r. Wśród podstawowych zadań stanowiska ds. audytu wewnętrznego w okresie od 30 stycznia do 24 września 2019 r. uwzględniono koordynację wdrażania przez powiatowe jednostki organizacyjne oraz komórki organizacyjne Starostwa standardów kontroli wewnętrznej, co było niezgodne z istotą i celami audytu wewnętrznego zdefiniowanymi w art. 272 uofp. Przy prowadzeniu czynności audytowych w 2019 r., z uwagi na zatrudnienie audytora jedynie na 1/8 etatu, w sposób nieuzasadniony korzystano z pomocy pracowników Starostwa jako ekspertów, co nie odpowiadało dyspozycji § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie audytu). W postępowaniach dotyczących wyboru audytora wewnętrznego usługodawcy w latach 2016-2018 nie przestrzegano uregulowań zawartych w *Wewnętrznych regulaminach przeprowadzania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim* (dalej: wewnętrzne regulaminy zamówień publicznych)⁵. W trakcie przeprowadzania analizy ryzyka na potrzeby opracowania planów audytu nie udokumentowano wzięcia pod uwagę wyników innych audytów i kontroli, co uniemożliwiało potwierdzenie wywiązania się z wymogu określonego w § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie audytu. Stanowisko audytora wewnętrznego w okresie od 16 listopada 2017 r. do 29 stycznia 2019 r. zostało umiejscowione w strukturze Zespołu ds. Kontroli Wewnętrznej i Audytu. Takie rozwiązanie nie zapewniało bezpośredniej podległości audytora kierownikowi jednostki i organizacyjnej odrębności komórki audytu wewnętrznego, przez co było niezgodne z art. 280 i art. 282 ust. 1 uofp oraz *Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*⁶ (dalej: Standardy) – standard 2130 *Kontrola*. Objęte szczegółowym badaniem cztery spośród 13 zrealizowanych w okresie objętym kontrolą zadań zapewniających zostały co prawda przeprowadzone zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie audytu oraz ze Standardami, jednak organizacja audytu wewnętrznego w Urzędzie do 16 sierpnia 2019 r. została ustanowiona z naruszeniem tych Standardów. Nie opracowano bowiem *Programu zapewnienia i poprawy jakości, Karty audytu wewnętrznego, zasad i procedur działalności audytu wewnętrznego, a także systemu monitorowania wyników audytu*. Stanowiło to naruszenie odpowiednio standardu 1300 *Program zapewnienia i poprawy jakości*, standardu 1000 *Cel, uprawnienia i odpowiedzialność*, standardu 2040 *Zasady i procedury* i standardu 2500 *Monitorowanie postępów*. W okresie objętym kontrolą i okresie wcześniejszym w Urzędzie nie przeprowadzono ocen wewnętrznych i oceny zewnętrznej prowadzonej działalności audytu wewnętrznego, co było niezgodne ze standardem 1312 *Oceny zewnętrzne*. Ponadto w sprawozdaniach z prowadzenia audytu wewnętrznego nie zamieszczono

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

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 506.

⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywały wewnętrzne regulaminy zamówień publicznych wprowadzone zarządzeniami Starosty Ostrowieckiego: nr Or.I.120.1.37.2015 z dnia 25 maja 2015 r., nr Or.I.120.1.10.2016 z dnia 11 marca 2016 r., nr Or.I.120.1.32.2016 z dnia 8 sierpnia 2016 r., nr Or.I.120.1.33.2016 z dnia 11 sierpnia 2016 r.

⁶ 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).

informacji o niedokonaniu oceny wewnętrznej i zewnętrznej audytu wewnętrznego, co było niezgodne z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie audytu.

NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie w trakcie kontroli NIK w Starostwie *Księgi procedur audytu wewnętrznego* oraz *Karty audytu wewnętrznego*⁷.

Audytorzy wewnętrzni zatrudnieni w Urzędzie spełniali wymogi określone w art. 286 uofp do prowadzenia audytu.

Plany audytu opracowane zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie audytu zakładały odpowiednie wykorzystanie czasu audytora wewnętrznego. Audytor wewnętrzny w wyniku przeprowadzanych zadań zapewniających formułował także zalecenia o charakterze systemowym, które zostały zrealizowane. Udział zaleceń o charakterze systemowym w ogólnej liczbie zaleceń wynosił jednak tylko 6,3%, co może świadczyć o tym, że audyt przejmował funkcję kontroli wewnętrznej. Sformułowane w wyniku realizacji zadań zapewniających zalecenia nie przełożyły się w pełni na funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie, w szczególności nie znalazły odzwierciedlenia w procesie identyfikacji i analizie ryzyk w kontroli zarządczej.

W latach 2016-2018 w Urzędzie nie dokumentowano przeprowadzanych przez audytora czynności doradczych. NIK pozytywnie ocenia zmianę postępowania w tym zakresie, polegającą na dokumentowaniu od maja 2019 r. czynności doradczych z wykorzystaniem notatek służbowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie audyt wewnętrzny prowadzony był:

- do 31 października 2018 r. przez audytora P.C. zatrudnionego w Urzędzie na podstawie umowy o pracę w wymiarze ½ etatu;
- od 2 listopada do 14 grudnia 2018 r. przez audytora A.O. zatrudnionego w Urzędzie na podstawie umowy o pracę w wymiarze jednego etatu;
- od 8 maja 2019 r. przez audytora M.K. zatrudnioną w Urzędzie na podstawie umowy o pracę w wymiarze 1/8 etatu.

Od 15 grudnia 2018 r. do 7 maja 2019 r. w Urzędzie nie był prowadzony audyt wewnętrzny. Audytorowi zatrudnionemu w Urzędzie na podstawie umowy o pracę w wymiarze jednego etatu udzielony został urlop bezpłatny od 15 grudnia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r. Od 8 maja zawarto umowę na zastępstwo w wymiarze 1/8 etatu.

W strukturze organizacyjnej Urzędu, według obowiązujących w okresie objętym kontrolą regulaminów organizacyjnych, od 18 lutego 2014 r. do 15 listopada 2017 r. oraz od 30 stycznia 2019 r. do czasu niniejszej kontroli NIK (30 sierpień 2019 r.) funkcjonowało stanowisko ds. audytu wewnętrznego⁹. Do podstawowych zadań wykonywanych na ww. stanowisku należało m.in.:

⁷ Zarządzenie Nr Or.I.120.1.41.2019 Starosty Ostrowieckiego z dnia 16 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia „Księgi procedur audytu wewnętrznego” oraz „Karty audytu wewnętrznego” w Starostwie Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały: uchwała Nr XLVII/360/14 Rady Powiatu w Ostrowcu Świętokrzyskim z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim, uchwała Nr IX/53/2015 Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 27 lutego 2015 r. zmieniająca uchwałę Nr XLVII/360/14 z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim, uchwała nr 153/2016 Zarządu Powiatu

- przygotowywanie planów audytu,
- realizacja zadań audytowych,
- opracowywanie i przedkładanie sprawozdań z przeprowadzonych zadań audytowych.

Odnosnie zatrudnienia od 8 maja 2019 r. audytora w wymiarze 1/8 etatu Starosta wyjaśnił, że w związku z tym, iż na stanowisku audytora wewnętrznego zatrudniona jest obecnie osoba, której były Starosta udzielił pięcioletniego urlopu bezpłatnego, podjęto działania zmierzające do zatrudnienia pracownika o stosownych kwalifikacjach na umowę zastępstwa celem realizacji przepisów uoip w zakresie audytu wewnętrznego. W związku z problemami z zatrudnieniem audytora na zastępstwo na czas urlopu bezpłatnego audytora wewnętrznego podjęto decyzję o zatrudnieniu audytora na 1/8 etatu. Ponieważ audytor ten jest zatrudniony w innej jednostce samorządowej wyraził zgodę tylko na taki wymiar zatrudnienia. Starosta podał, że w roku 2016 wykonano trzy audyty, w roku 2017 – cztery, w roku 2018 – dwa, zaś w roku 2019 (do 29 sierpnia) zostały zrealizowane dwa audyty. Dodał ponadto, że pod koniec roku 2019 jednostka podejmie działania zmierzające do zatrudnienia audytora wewnętrznego w większym wymiarze etatu.

W zrealizowanych w 2019 r. zadaniach zapewniających uczestniczyli pracownicy Wydziału Finansowego i Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych Starostwa. Pracownicy zostali wymienieni w upoważnieniu audytora. Jako podstawę ich uczestnictwa w realizacji zadania audytowego wskazano § 6 rozporządzenia w sprawie audytu. Pracownicy Starostwa realizowali czynności audytowe w ramach godzin pracy.

Od 30 stycznia 2019 r., w wyniku zmiany regulaminu organizacyjnego, do podstawowych zadań osoby zatrudnionej na stanowisku ds. audytu wewnętrznego dodano koordynację wdrażania przez powiatowe jednostki organizacyjne oraz komórki organizacyjne Starostwa standardów kontroli wewnętrznej¹⁰. W trakcie niniejszej kontroli powyższy zapis regulaminu został zmieniony i koordynacja wdrażania standardów kontroli zarządczej została zastąpiona przez czynności doradcze w tym zakresie¹¹.

W okresie od 16 listopada 2017 r. do 29 stycznia 2019 r. w strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonował Zespół ds. Kontroli Wewnętrznej i Audytu, w skład którego wchodziło stanowisko audytu wewnętrznego. Zespół posiadał następującą strukturę organizacyjną: kierownik zespołu, stanowisko ds. kontroli wewnętrznej, audytor wewnętrzny.

Do podstawowych zadań Zespołu w zakresie działań audytora wewnętrznego należało:

1. *Działanie na podstawie i w zakresie określonym ustawą o finansach publicznych oraz przepisami wydanymi na podstawie tej ustawy.*
2. *Wykonywanie audytu wewnętrznego w jednostkach organizacyjnych powiatu ostrowieckiego.*

Ostrowieckiego z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim, uchwała nr 78/2017 Zarządu Powiatu Ostrowieckiego z dnia 10 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim, uchwała nr 240/2017 Zarządu Powiatu Ostrowieckiego z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim, uchwała nr 15/2019 Zarządu Powiatu Ostrowieckiego z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim.

¹⁰ § 38 ust. 7 regulaminu organizacyjnego Starostwa z dnia 30 stycznia 2019 r., przyjętego uchwałą nr 15/2019 Zarządu Powiatu Ostrowieckiego.

¹¹ Uchwała Nr 227/2019 Zarządu Powiatu Ostrowieckiego z dnia 24 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim.

3. *Niezależne i obiektywne wspieranie Starosty w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę adekwatności i skuteczności kontroli zarządczej oraz czynności doradcze.*

Zgodnie z przyjętym w Urzędzie schematem organizacyjnym, za wyjątkiem okresu w którym w Urzędzie funkcjonował Zespół ds. Kontroli Wewnętrznej i Audytu, bezpośrednim przełożonym audytora wewnętrznego był Starosta.

(akta kontroli str. 170-215, 268-269, 366-378, 438-440, 600-670)

W okresie od 15 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. zawarte zostały trzy umowy zlecenia¹², na podstawie których zlecono przeprowadzanie czynności audytowych w jednostkach organizacyjnych podporządkowanych powiatowi ostrowieckiemu.

Na podstawie ww. umów zleceniobiorca otrzymywał wynagrodzenie w wysokości 1000 zł brutto miesięcznie. Zgodnie z wewnętrznymi regulaminami zamówień publicznych, zawarcie umów zlecenia o wartości 12 tys. zł rocznie powinno zostać poprzedzone m.in.:

- wnioskiem kierownika komórki merytorycznie odpowiedzialnej za realizację zamówienia do kierownika komórki zamówień publicznych sporządzonym w oparciu o roczny zbiorczy plan zamówień publicznych, zgodą kierownika komórki zamówień publicznych oraz rozeznaniem rynku potwierdzonym notatką (do 11 marca 2016 r.),
- wnioskiem do Starosty o udzielenie zgody na realizację oraz rozeznaniem cenowym przeprowadzonym przez komórkę organizacyjną zamówień publicznych udokumentowanym notatką (po 11 marca 2016 r.).

W dokumentacji dostępnej w Starostwie brak było ww. dokumentów.

(akta kontroli str. 275-347)

Audytorzy wewnętrzni zatrudnieni w okresie objętym kontrolą w Urzędzie spełniali wymogi oraz posiadali kwalifikacje zawodowe do przeprowadzania audytu określone w art. 286 uofp.

(akta kontroli str. 348-365)

Poniesione przez Urząd w okresie objętym kontrolą wydatki na audyt wyniosły 155 616,49 zł w 2016 r., 190 447,08 zł w 2017 r., 205 052,26 zł w 2018 r. oraz 4 303,8 zł w 2019 r. (do 31 lipca 2019 r.). W ramach tych wydatków sfinansowano m.in. wynagrodzenia audytorów oraz zlecenie przeprowadzenia czynności audytowych w jednostkach organizacyjnych podporządkowanych powiatowi ostrowieckiemu.

(akta kontroli str. 153)

Księga procedur audytu wewnętrznego oraz Karta audytu wewnętrznego zostały wprowadzone w Urzędzie 16 sierpnia 2019 r., w trakcie niniejszej kontroli NIK. W *Księdze procedur audytu wewnętrznego* zawarto m.in. zapisy dotyczące planowania i sprawozdawczości oraz realizacji i dokumentowania czynności audytowych. Załączniki do *Księgi procedur audytu wewnętrznego* stanowiły m.in. wzory/szablony:

- planu audytu,
- sprawozdania z wykonania planu audytu,
- upoważnienia do przeprowadzenia audytu,
- programu zadania audytowego,
- protokołu z narady otwierającej/zamykającej,
- sprawozdania z przeprowadzonego audytu.

(akta kontroli str. 216-260)

¹² Umowa zlecenia Nr OR.I.032.14.2016 zawarta w dniu 15 stycznia 2016 r., umowa zlecenia Nr OR.I.032.23.2017 zawarta w dniu 18 stycznia 2017 r., umowa zlecenia Nr OR.I.032.2.2018 zawarta w dniu 3 stycznia 2018 r.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzono 25 kontroli zewnętrznych. W wyniku przeprowadzenia 17 kontroli sformułowane zostały wnioski lub zalecenia. Zalecenia dotyczyły m.in.:

- korzystania z uprawnienia do przeprowadzania kontroli w zakresie wykorzystania przez szkoły dotacji na cele określone w art. 80 ust. 3d oraz art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹³,
- zapewnienia terminowego przekazywania do Wydziału Finansowego dowodów OT w celu ujmowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego (miesiąca), w którym zdarzenia nastąpiły, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴,
- zintensyfikowania działań w zakresie regulacji stanów prawnych nieruchomości będących we władaniu Skarbu Państwa,
- zapewnienia realizacji zadań związanych z prowadzeniem rejestru przedsiębiorców prowadzących stację kontroli pojazdów zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁵ i ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁶ oraz z należytą starannością, w szczególności w zakresie dokonywania wpisu do rejestru wspólników spółki cywilnej,
- dostosowania zapisów regulaminu pracy w zakresie terminu wykorzystania urlopu wypoczynkowego do obowiązujących przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁷.

(akta kontroli str. 379-399)

Audytor wewnętrzny w okresie objętym kontrolą przygotował:

- plan audytu na 2016 r., który został podpisany 31 grudnia 2015 r.,
- plan audytu na 2017 r., który został podpisany 30 grudnia 2016 r.,
- plan audytu na 2018 r., który został podpisany 15 grudnia 2017 r.,
- plan audytu na 2019 r., który został podpisany 22 maja 2019 r.

Opracowane w okresie objętym kontrolą w Urzędzie plany audytu, zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu, zawierały m.in.: obszary działalności jednostki, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające oraz informację na temat budżetu czasu komórki audytu wewnętrznego w danym roku.

Plany audytu, stosownie do wymogów z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu, zostały podpisane przez audytora wewnętrznego i Starostę.

W planach audytu zawarto informację, że przeprowadzając analizę ryzyka, audytor wziął pod uwagę, w szczególności:

- ustanowione dla powiatu ostrowieckiego cele i zadania,
- ryzyka wpływające na realizację ustanowionych celów i zadań,
- wyniki audytów przeprowadzonych w latach poprzednich,
- wyniki kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich.

W planach zapisano, że audytor wewnętrzny analizował ryzyko wykorzystując mieszaną metodę analizy ryzyka. Ocena obszarów ryzyka dokonana została za pomocą matematycznej metody analizy ryzyka (z udziałem analizy ryzyka dokonanej przez kierowników jednostek organizacyjnych), zastosowano metodę Top-down, a także metodę analityczną polegającą m.in. na analizie: przepisów wewnętrznych (regulaminów, zarządzeń, dyspozycji), wyników kontroli zewnętrznych, wielkości dokonywanych operacji finansowych, zewnętrznych źródeł informacji.

W dokumentacji audytu brak dokumentów potwierdzających uwzględnienie wyników

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1481, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.

przeprowadzonych audytów i kontroli, w tym kontroli zewnętrznych, w wyniku których stwierdzone zostały nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 5-89)

W okresie objętym kontrolą przygotowano:

- sprawozdanie z wykonania planu audytu w powiecie ostrowieckim za 2016 r. (25 stycznia 2017 r.),
- sprawozdanie z wykonania planu audytu w powiecie ostrowieckim za 2017 r. (29 stycznia 2018 r.),
- sprawozdanie z wykonania planu audytu w powiecie ostrowieckim za 2018 r. (maj 2019 r.).

Sprawozdania te stosownie do wymogów § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie audytu zawierały informacje o zadaniach audytowych, w tym zleconych, monitorowaniu realizacji zaleceń oraz czynnościach sprawdzających.

W sprawozdaniach nie zamieszczano informacji na temat przeprowadzenia oceny wewnętrznej i zewnętrznej audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 90-152)

W okresie objętym kontrolą zrealizowano 13 zadań audytowych zapewniających. W 2016 r. zgodnie z planem audytu zrealizowano cztery zadania zapewniające: *Ocena gospodarki finansowej Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Ostrowcu Świętokrzyskim*, *Ocena gospodarki finansowej Zespołu Szkół Nr 2 w Ostrowcu Świętokrzyskim*, *Ocena gospodarki finansowej Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Ostrowcu Świętokrzyskim*, *Ocena gospodarki finansowej Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Ostrowcu Świętokrzyskim*. W 2017 r. zrealizowano cztery zadania zapewniające wynikające z planu: *Ocena działalności Ogniska Pracy Pozaszkolnej w Ostrowcu Świętokrzyskim*, *Ocena działalności Liceum Ogólnokształcącego Nr 3 im. Wł. Broniewskiego w Ostrowcu Świętokrzyskim*, *Ocena działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim*, *Ocena działalności Zespołu Szkół Specjalnych w Ostrowcu Świętokrzyskim* oraz jedno zadanie niewynikające z planu – *Ocena prawidłowości postępowania dotyczącego realizacji w 2017 roku szkoleń pracowników i pracodawcy dofinansowanych ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego wskazanych we wniosku Domu Pomocy Społecznej z dnia 1 marca 2017 r.* W 2018 r. zgodnie z planem audytu na ten rok zrealizowano dwa zadania zapewniające: *Ocena działalności Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ostrowcu Świętokrzyskim* oraz *Ocena działalności Bursy Szkolnej w Ostrowcu Świętokrzyskim*. W 2019 r. zrealizowano dwa zadania zapewniające wynikające z planu: *Prawidłowość przestrzegania przepisów prawa w zakresie realizowania zamówień publicznych oraz terminowości i prawidłowości pobierania opłat za pobyt w Domu Pomocy Społecznej, położonym na os. Słoneczne 49 w Ostrowcu Świętokrzyskim* oraz *Prawidłowość przestrzegania przepisów prawa w zakresie realizowania zamówień publicznych oraz terminowości i prawidłowości pobierania opłat za pobyt w Domu Pomocy Społecznej, położonym przy ul. Grabowieckiej 7 w Ostrowcu Świętokrzyskim*. W 2019 r. przeprowadzona została jedna czynność doradcza.

(akta kontroli str. 154-168, 400)

Badanie czterech zadań zapewniających¹⁸ zrealizowanych w okresie objętym

¹⁸ Zadanie zapewniające *Ocena gospodarki finansowej Zespołu Szkół Nr 2 w Ostrowcu Świętokrzyskim* zrealizowane w 2016 r., zadanie *Ocena działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim* zrealizowane w 2017 r., zadanie *Ocena działalności Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ostrowcu Świętokrzyskim* zrealizowane w 2018 r., zadanie *Prawidłowość przestrzegania przepisów prawa w zakresie realizowania zamówień publicznych oraz terminowości i prawidłowości pobierania opłat za pobyt w Domu Pomocy Społecznej, położonym na os. Słoneczne 49 w Ostrowcu Świętokrzyskim* zrealizowane w 2019 r.

kontrolą wykazało, że zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie audytu m.in.:

- poinformowano audytowanego o planowanej realizacji zadania,
- przygotowano program zadania zawierający w szczególności: temat, cel, zakres podmiotowy i przedmiotowy zadania, istotne ryzyka w obszarze działalności jednostki objętym zadaniem, sposób zrealizowania zadania, w szczególności opis doboru próby do badania oraz technik badania, datę rozpoczęcia i zakończenia zadania,
- przeprowadzono naradę otwierającą,
- po przeprowadzeniu czynności audytowych uzgodniono pisemnie z audytowanym wstępne wyniki audytu wewnętrznego, w tym w szczególności ustalenia i propozycje zaleceń,
- przeprowadzono naradę zamykającą,
- sporządzono sprawozdanie z zadania zapewniającego zawierające min.: temat, cel, zakres podmiotowy i przedmiotowy zadania, datę rozpoczęcia zadania, ustalenia i ocenę według kryteriów przyjętych w programie, zalecenia, ogólną ocenę adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze działalności jednostki objętym zadaniem, datę sporządzenia sprawozdania, imię i nazwisko audytora wewnętrznego realizującego zadanie oraz jego podpis,
- przekazano sprawozdanie audytowanemu i kierownikowi jednostki.

Audytowany, w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, ustalił sposób i termin realizacji zaleceń.

Sposób prezentowania informacji w sprawozdaniach z zadań zapewniających był zwięzły i czytelny. Sformułowane zalecenia miały swoje odzwierciedlenie w opisanych ustaleniach.

(akta kontroli str. 585)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie w okresie od 15 grudnia 2018 r. do 7 maja 2019 r. nie był prowadzony audyt wewnętrzny, pomimo że kwota dochodów i przychodów ujęta w uchwale budżetowej powiatu ostrowieckiego przekraczała wysokość 40 000 tys. zł, tj. istniała przesłanka określona w art. 274 ust. 3 uofp powodująca obowiązek prowadzenia audytu. W konsekwencji niezatrudnienia audytora nie opracowano w terminie sprawozdania z wykonania planu audytu za 2018 r. oraz planu audytu na 2019 r. Przerwa w prowadzeniu audytu wystąpiła po udzieleniu przez byłego Starostę urlopu bezpłatnego pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku audytora wewnętrznego.

(akta kontroli str. 170-171)

Z wyjaśnień byłego Starosty wynika, że audytorowi wewnętrznemu został udzielony urlop bezpłatny, na jego wniosek, zgodnie z przepisami prawa pracy. Dodał również, że jego zdaniem nowy Starosta, który objął stanowisko 22 listopada 2018 r., będąc doświadczonym samorządowcem i świadomym braku audytora, miał do 15 grudnia wystarczająco dużo czasu do obsadzenia stanowiska audytora. Były Starosta nie wskazał żadnych działań podjętych w celu zapewnienia stosownego zastępstwa dla audytora.

(akta kontroli str. 595)

Starosta wyjaśnił, że w dacie objęcia funkcji nie było możliwości formalnego przekazania dokumentacji oraz stanu faktycznego realizowanych spraw przez audytora wewnętrznego z uwagi na nieobecność pracowników, którzy zajmowali się tymi sprawami w okresie poprzedzającym. Dlatego koniecznym

stało się dokonanie stosownej analizy formalno-prawnej oraz analizy posiadanych dokumentów dotyczących audytu wewnętrznego, w tym zrealizowanych i niezrealizowanych działań oraz funkcjonujących dokumentów w tym obszarze.

Starosta wyjaśnił również: *W związku ze zmianą na stanowisku Starosty Powiatu Ostrowieckiego z końcem 2018 roku, od stycznia 2019 roku podjęto działania zmierzające do zmiany struktury organizacyjnej całego Starostwa. Konsekwentnie wprowadzono w dacie 30 stycznia 2019 roku zmianę schematu organizacyjnego Starostwa oraz wypracowano dokumentację dotyczącą audytu wewnętrznego. W ramach działań między innymi analizowano możliwość odwołania z urlopu bezpłatnego audytora oraz możliwość powierzenia realizacji audytu wewnętrznego poprzez wybór usługodawcy – przygotowano stosowne dokumenty dotyczące wyboru usługodawcy. Jednakże przedmiotowe działania z uwagi na aspekt formalno-prawny nie mogły zostać wdrożone. Niemożliwym było także zatrudnienie audytora w ramach awansu wewnętrznego z uwagi na brak w Starostwie pracownika posiadającego uprawnienia.*

Równolegle prowadzono rozmowy w zakresie możliwości zatrudnienia na zastępstwo na czas urlopu bezpłatnego audytora wewnętrznego z kilkoma audytorami. Jednakże sytuacja zatrudnienia na zastępstwo stanowiła bezpośrednią trudność w znalezieniu osoby chętnej, posiadającej jednocześnie odpowiednie doświadczenie do realizacji audytu wewnętrznego Starostwa. Ważnym aspektem były także, w związku z czasowym okresem tego zatrudnienia, wysokie oczekiwania płacowe, które w trudnej sytuacji finansowej Powiatu Ostrowieckiego spowodowanej złą kondycją finansową ZOZ w Ostrowcu Świętokrzyskim, nie były możliwe do spełnienia.

Po przeanalizowaniu zarówno sytuacji kadrowej, jak i finansowej Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim, podjęto decyzję, iż w celu realizowania obowiązku wynikającego z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, na stanowisku audytora wewnętrznego zostanie zatrudniona, na umowę zastępstwa, osoba posiadająca stosowne uprawnienia wynikające z art. 286 ust. 1 pkt 5 lit. d w powiązaniu z ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (...).

W wyniku podjętych działań, w dniu 08.05.2019 r. zawarto umowę na zastępstwo w wymiarze 1/8 etatu. W związku z tym, iż w pozostawionych przez audytora przebywającego na urlopie bezpłatnym dokumentach, stwierdzono brak takich dokumentów, jak Sprawozdanie z wykonania planu audytu za 2018 rok oraz Plan audytu na rok 2019, zatrudniony audytor wewnętrzny (Pani M.K.) sporządziła stosowne dokumenty w miesiącu maju 2019 roku.

(akta kontroli str. 264-266)

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 publicznych¹⁹.

NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego z uwagi na zatrudnienie audytora wewnętrznego od 8 maja 2019 r.

2. Przyjęte w Starostwie rozwiązania w zakresie organizacji i funkcjonowania audytu wewnętrznego, polegające na uwzględnieniu od 30 stycznia do 24 września 2019 r. w podstawowych zadaniach stanowiska ds. audytu

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1440.

wewnętrznego koordynacji wdrażania przez powiatowe jednostki organizacyjne oraz komórki organizacyjne Starostwa standardów kontroli wewnętrznej²⁰ oraz korzystaniu w 2019 r. w trakcie czynności audytowych z pomocy pracowników Urzędu jako ekspertów, oznaczały, że naruszone zostały odpowiednio przepisy art. 272 uofp oraz § 6 rozporządzenia w sprawie audytu.

(akta kontroli str. 203-210, 588)

Z art. 272 uofp, wynika m.in., że audyt wewnętrzny jest działalnością niezależnie oceniającą kontrolę zarządczą. Oznacza to, że rolą audytu wewnętrznego jest przedstawienie kierownictwu niezależnej opinii dotyczącej skuteczności wewnętrznych mechanizmów kontrolnych związanych z zarządzaniem ryzykiem. Obiektywizm tej oceny zapewnia zasada nieangażowania audytu wewnętrznego w działania będące elementem kontroli zarządczej, inne niż oceniające i doradcze. Audytorom wewnętrznym nie wolno przyjmować odpowiedzialności za nieaudytowe funkcje i zadania, które podlegają okresowej ocenie audytu wewnętrznego. Audytorzy wewnętrzni mogą pełnić rolę konsultantów, wyrażoną np. wsparciem przy określaniu procedur zarządzania ryzykiem.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie audytu, w uzasadnionych przypadkach audytor wewnętrzny, realizując zadanie audytowe, może korzystać z pomocy ekspertów. Z przepisu tego wynika, że instytucja eksperta powinna być wykorzystywana w uzasadnionych przypadkach, a nie stanowić reguły postępowania. Należy też zauważyć, że zatrudniony na 1/8 w Urzędzie audytor wewnętrzny posiadał wystarczającą wiedzę i doświadczenie w zakresie rachunkowości i zamówień publicznych.

Odnosnie wykorzystywania w trakcie prowadzenia zadań zapewniających pracowników Urzędu Starosta wyjaśnił: *Ze względu na wymiar etatu (1/8) audytora wewnętrznego, wystąpił on do Starosty Powiatu Ostrowieckiego, mając na względzie efektywne wykorzystanie czasu przeznaczanego w Planie audytu na 2019 rok na realizację poszczególnych zadań zapewniających, o możliwości uczestnictwa w zadaniach pracowników Starostwa. Zakresy czynności osób wskazanych przez Starostę powiązane były z analizowanymi przez audytora obszarami (tj. zamówienia publiczne oraz rachunkowość). Ponadto, dzięki wykorzystaniu dodatkowych osób, audytor wewnętrzny miał możliwość przeanalizowania znacznie większej próby dokumentów z badanych obszarów w okresie przeznaczonym w Planie audytu na dane zadanie zapewniające. Celem audytora wewnętrznego było uzyskanie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w badanych obszarach w oparciu o analizowaną dokumentację. Nadmienić należy, iż wszystkie czynności realizowane przez pracowników Starostwa wykonywane były pod ścisłym i bezpośrednim nadzorem audytora wewnętrznego.*

Odnosnie zakresu czynności audytora Starosta wyjaśnił, że uchwałą nr 227/2019 Zarządu Powiatu Ostrowieckiego z dnia 24 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim dokonano także zmiany paragrafu 38 pkt 7, dotyczącego stanowiska ds. audytu wewnętrznego. Dotychczasowy zapis § 38 pkt 7 w brzmieniu: „Koordynowanie wdrażania przez powiatowe jednostki organizacyjne oraz komórki organizacyjne Starostwa Powiatowego standardów kontroli wewnętrznej” został zastąpiony zapisem: „Czynności doradcze

²⁰ Na podstawie uchwały 15/2019 Zarządu Powiatu Ostrowieckiego z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim.

w zakresie wdrażania przez powiatowe jednostki organizacyjne oraz komórki organizacyjne Starostwa Powiatowego standardów kontroli wewnętrznej”.

(akta kontroli str. 436-440)

3. Postępowania dotyczące wyboru audytora usługodawcy, w wyniku których zawarto trzy umowy zlecenia na wykonywanie czynności audytowych w jednostkach organizacyjnych podporządkowanych powiatowi ostrowieckiemu²¹, przeprowadzone zostały z naruszeniem obowiązujących wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień.

(akta kontroli str. 275-347)

Zgodnie z wewnętrznymi regulaminami udzielenie zamówienia o wartości 12 tys. zł rocznie (1000 zł miesięcznie brutto):

- powinno zostać poprzedzone wnioskiem kierownika komórki merytorycznej merytorycznie odpowiedzialnej za realizację zamówienia oraz rozeznaniem rynku (co najmniej u dwóch oferentów), z którego powinna zostać sporządzona notatka – w okresie do 11 marca 2016 r.;
- powinno zostać poprzedzone wnioskiem do Starosty o udzielenie zgody na realizację według wzoru stanowiącego załącznik do zarządzenia oraz rozeznaniem cenowym przeprowadzonym przez komórkę organizacyjną zamówień publicznych, z którego sporządza się notatkę – w okresie po 11 marca 2016 r.

W Urzędzie brak było dokumentacji potwierdzającej dokonanie wyboru wykonawcy usługi przeprowadzania czynności audytowych zgodnie z powyższymi regulacjami.

Były Starosta wyjaśnił: *Nie pamiętam w jaki sposób przygotowano proceduralnie umowy zlecenia (...). Mogę tylko przypuszczać, że skoro podpisałem umowy, w ramach moich upoważnień wynikających z regulaminu udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy prawo zamówień publicznych, to musiała to być osoba kompetentna, posiadająca specjalistyczną wiedzę niezbędną do prowadzenia czynności audytowych oraz obdarzona zaufaniem przez audytora zatrudnionego w Starostwie.*

(akta kontroli str. 596)

4. Audyt wewnętrzny w okresie od 16 listopada 2017 r. do 29 stycznia 2019 r. funkcjonował w ramach Zespołu ds. Kontroli Wewnętrznej i Audytu. Takie rozwiązanie nie zapewniało bezpośredniej podległości audytora Staroście i organizacyjnej odrębności stanowisku audytu wewnętrznego, przez co było niezgodne z art. 280 i art. 282 ust. 1 uofp oraz standardem 2130 *Kontrola*.

(akta kontroli str. 211-215, 600-670)

Zgodnie z art. 280 uofp, kierownik komórki audytu wewnętrznego podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, natomiast art. 282 ust. 1 uofp stanowi, że kierownik jednostki zapewnia warunki niezbędne do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym zapewnia organizacyjną odrębność komórki audytu wewnętrznego. Zgodnie ze standardem 2130 *Kontrola*, audyt wewnętrzny musi wspierać organizację w utrzymaniu skutecznych mechanizmów kontrolnych poprzez ocenę ich skuteczności i wydajności oraz promowanie ciągłego usprawniania.

Były Starosta wyjaśnił, że połączenie w Urzędzie komórki audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej było podyktowane tylko i wyłącznie

²¹ Umowa zlecenia Nr OR.I.032.14.2016 zawarta w dniu 15 stycznia 2016 r., umowa zlecenia Nr OR.I.032.23.2017 zawarta w dniu 18 stycznia 2017 r. oraz umowa zlecenia Nr OR.I.032.2.2018 zawarta w dniu 3 stycznia 2018 r.

względami organizacyjnymi, a tym samym w żaden sposób nie skutkowało ograniczaniem autonomii i niezależności audytora.

(akta kontroli str. 596-597)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. W regulaminie organizacyjnym Starostwa wskazano strukturę organizacyjną tej komórki składającą się z kierownika zespołu, stanowiska ds. kontroli wewnętrznej oraz audytora wewnętrznego. Niezależnie od tego, że takie rozwiązanie naruszało wymogi art. 280 i art. 282 ust. 1 uofp, należy wskazać, że połączenie w Urzędzie audytu wewnętrznego z komórką kontroli wewnętrznej mogło utrudniać audytorowi wewnętrznemu dokonywanie bezstronnych ocen funkcjonowania kontroli wewnętrznej.

NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego w tym zakresie z uwagi na zmianę w 2019 r. regulaminu organizacyjnego, w wyniku której zlikwidowano Zespół ds. Kontroli i Audytu, a wyodrębniono samodzielne stanowisko ds. audytu.

5. Sporządzone w okresie objętym kontrolą analizy ryzyka na potrzeby opracowania planu audytu, zostały przygotowane 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, w tym kontroli zewnętrznych, w wyniku których stwierdzone zostały nieprawidłowości. Powyższe było niezgodne z kryterium rzetelnego działania.

(akta kontroli str. 5-89, 379-399)

Audytorka M.K. wyjaśniła: *W Planie audytu na 2019 r. znajduje się zapis, iż przedmiotowy Plan sporządzono m.in. w oparciu o wyniki audytu oraz kontroli z lat poprzednich. Przed sporządzeniem Planu przeanalizowano wyniki kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w Starostwie Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim oraz audytów wewnętrznych przeprowadzonych na jednostkach organizacyjnych. Przedmiotowa analiza nie została w sposób pisemny ujęta w samej treści planu audytu. Nadmienić należy, iż w celu poprawy efektywności zarządzania i właściwej reakcji na stwierdzone przez zewnętrzne instytucje kontrolne uchybienia i nieprawidłowości, a także celem usystematyzowania informacji dla potrzeb kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego zostały przyjęte:*

- 1) zarządzenie Or.I.120.1.46.2019 z dnia 26.08.2019 roku w sprawie wprowadzenia procedury postępowania w przypadku kontroli zewnętrznych, prowadzonych w jednostkach organizacyjnych Powiatu Ostrowieckiego
- 2) zarządzenie Or.I.120.1.47.2019 z dnia 26.08.2019 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania w przypadku kontroli zewnętrznych, prowadzonych w poszczególnych komórkach organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim.

Na obecnym etapie gromadzone są już informacje zwrotne z komórek organizacyjnych Starostwa oraz jednostek organizacyjnych Powiatu. Opracowana informacja zbiorcza stanowić będzie bieżący materiał w zakresie informacji zarządczej. Pozyskane w ten sposób informacje z zakresu kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w Starostwie Powiatowym oraz w jego jednostkach organizacyjnych, zostaną zweryfikowane oraz przeanalizowane przed sporządzeniem Planu audytu na rok 2020. W Planie audytu na 2020 rok zostaną umieszczone pisemne informacje na temat wyników

przeprowadzonych w latach poprzednich audytów wewnętrznych oraz kontroli zewnętrznych przeprowadzonych zarówno w Starostwie Powiatowym jak i jego jednostkach organizacyjnych.

(akta kontroli str. 589)

Audyt P.C. wyjaśnił: *Analizą ryzyka do planu audytu każdorazowo objęte były wszystkie wymagania określone w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 roku. Wyniki przeprowadzanych audytów i kontroli, w tym kontroli zewnętrznych, były omawiane każdorazowo z kadrą kierowniczą Starostwa i w razie konieczności ujęcia danego obszaru do audytu to kierownictwo Urzędu wskazywało ten obszar jako priorytetowy (...).*

(akta kontroli str. 446)

Zdaniem NIK, przedstawiony w powyższych wyjaśnieniach sposób przeprowadzania analizy ryzyka na potrzeby tworzenia planu audytu w Urzędzie, nie pozwala stwierdzić, czy wyniki przeprowadzonych audytów i kontroli zostały uwzględnione w ww. analizie.

6. W sprawozdaniach z prowadzenia audytu wewnętrznego za lata 2016-2018 nie zamieszczano informacji o niedokonaniu oceny wewnętrznej i zewnętrznej audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 90-152)

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 z funkcjonowaniem audytu wewnętrznego w jednostce w roku poprzednim, w tym dotyczące przeprowadzenia oceny wewnętrznej i zewnętrznej audytu wewnętrznego.

Audyt A.C. wyjaśnił, iż przyczyną powyższego był nadmiar obowiązków związanych z bieżącą pracą.

(akta kontroli str. 446)

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja i prowadzenie audytu wewnętrznego w okresie objętym kontrolą w Urzędzie odbywały się z naruszeniem przepisów prawa. Stwierdzone w ww. obszarze nieprawidłowości polegały na: nieprzeprowadzeniu audytu wewnętrznego w jednostce w okresie od 15 grudnia 2018 r. do 7 maja 2019 r., co było niezgodne z art. 274 ust. 3 uofp oraz skutkowało nieopracowaniem w terminie sprawozdania z wykonania planu audytu za 2018 r. oraz plan audytu na 2019 r., wyborze w latach 2016-2018 audytora wewnętrznego usługodawcy z naruszeniem wewnętrznych regulaminów zamówień publicznych, nieudokumentowaniu uwzględnienia w trakcie przeprowadzania analizy ryzyka na potrzeby opracowania planów audytu wyników audytów i kontroli, co uniemożliwiało potwierdzenie wywiązania się z wymogu określonego w § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie audytu, niezapewnieniu w okresie od 16 listopada 2017 r. do 29 stycznia 2019 r. bezpośredniej podległości audytora Staroście oraz organizacyjnej odrębności stanowiska audytu wewnętrznego. W sprawozdaniach z prowadzenia audytu wewnętrznego nie zamieszczano informacji o niedokonaniu oceny wewnętrznej i zewnętrznej audytu wewnętrznego. Ponadto, wśród podstawowych zadań stanowiska ds. audytu wewnętrznego w okresie od 30 stycznia do 24 września 2019 r. uwzględniono koordynację wdrażania przez powiatowe jednostki organizacyjne oraz komórki organizacyjne Starostwa standardów kontroli wewnętrznej, co było niezgodne z istotą i celami audytu wewnętrznego zdefiniowanymi w art. 272 uofp. W trakcie czynności audytowych wykonywanych

w 2019 r. korzystano w sposób nieuzasadniony z pomocy pracowników Urzędu jako ekspertów.

Audytorzy wewnętrzni spełniali wymogi określone w art. 286 uofp, w tym dotyczące posiadanych kwalifikacji zawodowych do przeprowadzania audytu, audyt prowadzony był w oparciu o roczne plany audytu wewnętrznego, a podstawą objętych szczegółowym badaniem czterech z 13 zrealizowanych w okresie objętym kontrolą zadań zapewniających był program zadania zapewniającego.

OBSZAR

2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego

Opis stanu faktycznego

Analiza dokumentacji objętych szczegółowym badaniem czterech zadań zapewniających²² wykazała, że zadanie te zostały przeprowadzone zgodnie ze Standardami²³. Podczas planowania tych zadań zapewniających zgodnie ze standardem 2200 *Planowanie zadania* opracowano dla każdego zadania program, obejmujący m.in. cele i zakres zadania, czas potrzebny do jego realizacji oraz niezbędne zasoby. W trakcie realizacji zadań zgodnie ze standardem 2300 *Wykonywanie zadania* zostały zebrane wystarczające, rzetelne, przydatne i dotyczące zadania informacje, które zostały udokumentowane zgodnie ze standardem 2330 *Dokumentowanie informacji*.

Sprawozdania ze zrealizowanych zadań zapewniających zostały przekazane Staroście oraz kierownikom jednostek audytowanych zgodnie ze standardem 2400 *Informowanie o wynikach*.

W objętych analizą sprawozdaniach z przeprowadzonych zadań zapewniających nie zawierano formuły: *Zadanie audytowe zostało przeprowadzone zgodnie ze Standardami audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*.

(akta kontroli str. 401-412)

Procedury w zakresie audytu wewnętrznego, zawierające m.in. procedury w zakresie monitorowania realizacji zaleceń, karta audytu wewnętrznego, program zapewnienia i poprawy jakości, zostały wprowadzone w Urzędzie w dniu 16 sierpnia 2019 r.

W Urzędzie nie przeprowadzano ocen wewnętrznych i zewnętrznych działalności audytu wewnętrznego (zarówno w formie pełnej zewnętrznej oceny, jak i samooceny z niezależną walidacją²⁴).

(akta kontroli str. 216-260, 413-418, 585)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na organizacji audytu wewnętrznego w Starostwie z naruszeniem Standardów. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono do czasu niniejszej kontroli (16 sierpnia 2019 r.) następujących elementów przewidzianych w Standardach:

- karty audytu wewnętrznego (standard 1000 *Cel, uprawnienia i odpowiedzialność*),

²² Zadanie zapewniające *Ocena gospodarki finansowej Zespołu Szkół Nr 2 w Ostrowcu Świętokrzyskim* zrealizowane w 2016 r., zadanie *Ocena działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim* zrealizowane w 2017 r., zadanie *Ocena działalności Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ostrowcu Świętokrzyskim* zrealizowane w 2018 r., zadanie *Prawidłowość przestrzegania przepisów prawa w zakresie realizowania zamówień publicznych oraz terminowości i prawidłowości pobierania opłat za pobyt w Domu Pomocy Społecznej, położonym na os. Słoneczne 49 w Ostrowcu Świętokrzyskim* zrealizowane w 2019 r.

²³ Weryfikację zgodności prowadzenia zadań audytowych ze Standardami audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych przeprowadzono na podstawie Listy kontrolnej realizacji zadania zgodnie ze Standardami, stanowiącej załącznik nr 1 do Wytocznych w sprawie programu zapewnienia i poprawy jakości (Opracowanie Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów na podstawie materiałów Instytutu Audytorów Wewnętrznych).

²⁴ Walidacja – ogół czynności mających na celu zbadanie odpowiedniości, trafności lub dokładności czegoś (<https://sjp.pwn.pl/sjp/walidacja;2579514.html>).

- programu zapewnienia i poprawy jakości (standard 1300 *Program zapewnienia i poprawy jakości*),
- zasad i procedur działalności audytu wewnętrznego (standard 2040 *Zasady i procedury*),
- systemu monitorowania wyników audytu (standard 2500 *Monitorowanie postępów*).

Ponadto, w okresie objętym kontrolą oraz okresie wcześniejszym nie prowadzono ocen wewnętrznych i zewnętrznych, o których mowa w standardach 1311 *Oceny zewnętrzne* oraz 1312 *Oceny zewnętrzne*.

(akta kontroli str. 216-260)

Audyt P.C. wyjaśnił: *Pracę w Starostwie Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim podjąłem w grudniu 2015 roku. Z uwagi na upływ czasu nie pamiętam czy przed datą zatrudnienia mnie w Urzędzie był już opracowany Program zapewnienia i poprawy jakości. W latach mojej pracy w Urzędzie nie dokonywałem samooceny w ramach oceny wewnętrznej. Powodem braku dokonywania samooceny był nadmiar obowiązków związanych z bieżącą pracą - pracę świadczyłem w wymiarze 1/2 etatu realizując w latach 2016-2018 kilkanaście zadań zapewniających, a każde z nich wiązało się z kompleksową oceną działalności poszczególnych jednostek organizacyjnych Powiatu Ostrowieckiego.*

(akta kontroli str. 446)

Były Starosta wyjaśnił, że z tego co pamięta w latach 2014-2018 w Starostwie funkcjonowały procedury dotyczące audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 596)

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. W trakcie kontroli nie przedłożono żadnych dokumentów potwierdzających funkcjonowanie procedur audytu w Starostwie do 16 sierpnia 2019 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja objętych szczegółowym badaniem czterech z 13 zadań zapewniających odbywała się zgodnie ze Standardami.

Organizacja audytu wewnętrznego w Urzędzie do 16 sierpnia 2019 r. była niezgodna ze Standardami. Nie opracowano bowiem *Programu zapewnienia i poprawy jakości*, *Karty audytu wewnętrznego*, zasad i procedur działalności audytu wewnętrznego, a także systemu monitorowania wyników audytu. W okresie objętym kontrolą i okresie wcześniejszym w Urzędzie nie przeprowadzono ocen wewnętrznych i zewnętrznych działalności audytu wewnętrznego.

NIK pozytywnie ocenia przyjęcie w Urzędzie w trakcie niniejszej kontroli *Księgi procedur audytu wewnętrznego* oraz *Karty audytu wewnętrznego*.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Audyt wewnętrzny nie dokumentował przeprowadzanych w latach 2016-2018 czynności doradczych.

W 2019 r. przeprowadzono jedną czynność doradczą, której realizacja została potwierdzona notatką służbową. Czynność ta dotyczyła opracowania obszarów objętych planem kontroli wewnętrznych w powiązaniu z celami wskazanymi przez jednostkę na 2019 r. oraz ryzykami związanymi z ich realizacją.

(akta kontroli str. 93, 142)

W okresie objętym kontrolą zrealizowano 13 zadań audytowych zapewniających, w wyniku których sformułowano łącznie 175 zaleceń, z których 11 miało charakter systemowy. Wnioski systemowe dotyczyły:

- określenia w przepisach wewnętrznych jednostki regulujących gospodarkę posiadanym mieniem, sposobu znakowania środków trwałych i wyposażenia oraz ujednolicenia systemu znakowania mienia dla szkoły i warsztatów szkolnych (zadanie – *Ocena gospodarki finansowej Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Ostrowcu Św.*),
- opracowania i wdrożenia do stosowania kodeksu etycznego oraz zapoznania z postanowieniami kodeksu wszystkich pracowników jednostki, w tym kadry kierowniczej (zadanie – *Ocena gospodarki finansowej Zespołu Szkół Nr 2 w Ostrowcu Św.*),
- określenia, w drodze zarządzenia, sposobu dokonywania okresowych ocen pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, okresu za które jest sporządzana ocena, kryteriów, na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skali ocen, biorąc pod uwagę potrzebę prawidłowego dokonywania tych ocen oraz specyfikę funkcjonowania jednostki (zadanie – *Ocena gospodarki finansowej Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Ostrowcu Św.*),
- określenia w procedurach wewnętrznych sposobu postępowania w przypadku zawierania przez osoby decyzyjne w jednostce prywatnych umów zarobkowych (zadanie – *Ocena prawidłowości postępowania dotyczącego realizacji w 2017 roku szkoleń pracowników i pracodawcy ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego wskazanych we wniosku Domu Pomocy Społecznej w Ostrowcu Św.*),
- opracowania i wdrożenia do stosowania w jednostce procedury antymobbingowej, na podstawie której powołana zostanie w jednostce komisja antymobbingowa oraz zapoznania z treścią wdrożonej procedury wszystkich pracowników jednostki (zadanie – *Ocena prawidłowości postępowania dotyczącego realizacji w 2017 roku szkoleń pracowników i pracodawcy ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego wskazanych we wniosku Domu Pomocy Społecznej w Ostrowcu Św.*),
- opracowania i przedłożenia do uchwalenia propozycji uaktualnienia statutu jednostki (zadanie – *Ocena działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Ostrowcu Św.*),
- opracowania i wdrożenia do stosowania w drodze zarządzenia sposobu dokonywania okresowych ocen pracowników samorządowych, okresów, za które jest sporządzana ocena, oraz skali ocen, biorąc pod uwagę potrzebę prawidłowego dokonywania tych ocen oraz specyfikę funkcjonowania jednostki (zadanie – *Ocena działalności Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ostrowcu Św.*),
- ustanowienia i wdrożenia do stosowania w jednostce Regulaminu Pracy (zadanie – *Ocena działalności Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ostrowcu Św.*),
- opracowania i wdrożenia do stosowania w jednostce zasad gospodarowania środkami trwałymi (zadanie – *Ocena działalności Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ostrowcu Św.*),
- wdrożenia w związku ze zmianą przepisów w zakresie ochrony danych osobowych w polskim systemie prawnym, z dniem 25 maja 2018 r. przepisów 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 uchylecia dyrektywy 95/46/WE (zadanie – *Ocena działalności Bursy Szkolnej w Ostrowcu Św.*),

- przeanalizowania i uszczegółowienia uregulowań w obszarze kontroli wewnętrznych poprzez między innymi opracowanie planu kontroli wewnętrznych, wprowadzenie pisemnego obowiązku sporządzania protokołów z poszczególnych kontroli (zadanie – *Prawidłowość przestrzegania przepisów prawa w zakresie: realizowania zamówień publicznych oraz terminowości i prawidłowości pobierania opłat za pobyt w Domu Pomocy Społecznej położonym przy ul. Grabowieckiej 7 w Ostrowcu Św.*).

Wnioski o charakterze systemowym nie znalazły odzwierciedlenia w rejestrze ryzyk jednostek objętych audytem opracowanym na potrzeby kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 419-420, 449-584)

Audytor P.C. odnośnie stosunkowo niewielkiej liczby wniosków systemowych wyjaśnił: (...) *W mojej opinii wniosków o charakterze systemowym było więcej, np. wydatki ponoszone na określony cel klasyfikować zgodnie z rozporządzeniem (...). W pracy audytora wewnętrznego poza nieprawidłowościami o charakterze „systemowym” nie sposób przejść obojętnie nad nieprawidłowościami o charakterze „niesystemowym” np. stwierdzenie niedoboru środka trwałego będącego na ewidencji inwentarzowej. W mojej opinii, na podstawie kilkuset wydanych zaleceń w latach 2016-2018 (nie pamiętam dokładnej ilości zaleceń) wprowadzono na terenie Powiatu Ostrowieckiego o wiele więcej rozwiązań systemowych eliminujących nieprawidłowości niż 11, które zostały zaklasyfikowane jako wnioski systemowe.*

Wszystkie zalecenia o charakterze systemowym zostały zrealizowane. Wydane w wyniku realizacji zadań zapewniających zalecenia o charakterze systemowym nie wpłynęły na zidentyfikowanie nowych ryzyk w ramach kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 446-447)

W okresie objętym kontrolą wskaźnik efektywności audytu wewnętrznego²⁵ w Urzędzie na etapie planowania działań audytu kształtował się w latach 2016-2018 na poziomie 100%, natomiast w 2019 r. wyniósł 81,2%. 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 90% w 2016 r., 82,7% w 2017 r., 34,5% w 2018 r. oraz 50% na 30 września 2019 r.²⁶

(akta kontroli str. 169)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły znaczące różnice pomiędzy planowanym a wykorzystanym zasobem czasu, za wyjątkiem czasu pracy przewidzianego na monitorowanie i czynności sprawdzające 2018 r.

Audytor P.C. wyjaśnił: *Różnica pomiędzy planowanym a wykorzystanym zasobem czasu pracy przewidzianego na monitorowanie i czynności sprawdzające w 2018 roku wynika z faktu, iż z dniem 30 października 2018 roku rozwiązany został stosunek pracy ze Starostwem Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim. Czynności*

²⁵ 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.

²⁶ 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), 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.

przygotowawcze do realizacji tego zadania były prowadzone, jednak samo przeprowadzenie ich na miejscu w audytowanych wcześniej jednostkach nie odbyło się z przyczyn jak wyżej.

(akta kontroli str. 67, 445)

Średnia liczba zadań audytowych zapewniających przeprowadzonych przez zatrudnionego audytora wewnętrznego w okresie objętym kontrolą wynosiła trzy zadania audytowe rocznie²⁷. Średni czas na realizację jednego zadania zapewniającego wyniósł 24,75 osobodni w 2016 r., 18,2 osobodni w 2017 r., 19 osobodni w 2018 r. oraz siedem osobodni w 2019 r. (stan na 30 września)²⁸. Średni czas na realizację jednego zadania zapewniającego w 2019 r. nie uwzględnia czasu pracy pracowników Wydziału Finansowego i Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych Starostwa. Czas przeznaczony przez nich na realizację zadań audytowych wyniósł 50 godzin.

Na realizację jednej potwierdzonej notatką służbową czynności doradczej przeznaczono jeden osobodzień.

(akta kontroli str. 154, 169, 421-433)

Regulacje odnośnie monitorowania zaleceń zawarte w *Księdze procedur audytu wewnętrznego* przyjętej 16 sierpnia 2019 r. przewidywały, że audytowany w przypadku uznania, że zalecenia są zasadne wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala sposób i termin ich realizacji, powiadamiając o tym audytora wewnętrznego, w terminie 14 dni kalendarzowych od daty otrzymania sprawozdania. Wzór informacji o realizacji i stopniu wdrożenia zaleceń wskazanych w sprawozdaniu z zadania audytowego stanowił załącznik nr 9 do *Księgi procedur*. W *Księdze procedur audytu wewnętrznego* zapisano również audytor wewnętrzny monitoruje realizację zaleceń, a po upływie terminów ich realizacji przeprowadza czynności sprawdzające służące dokonaniu oceny sposobu wdrożenia i skuteczności zaleceń zrealizowanych przez audytowanego.

Monitorowanie zaleceń do przyjęcia *Księgi procedur* polegało na uzyskiwaniu pisemnej informacji od kierowników audytowanych jednostek o sposobie i terminie wykonania zaleceń. W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny nie wykonywał czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 154-168, 216-260)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2016-2018 w Urzędzie w żaden sposób nie dokumentowano przeprowadzanych przez audytora czynności doradczych.

Obowiązek dokumentowania czynności doradczych wynika z § 24 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu, zgodnie z którym sposób wykonania i dokumentowania przebiegu oraz wyniku czynności doradczych powinien być odpowiedni do rodzaju i charakteru działań audytora wewnętrznego.

Audytor P.C. wyjaśnił: *Czynności doradczych nie dokumentowano z uwagi na fakt, iż w sporządzanych Planach audytu czynności takie nie były planowane. Czynności doradcze realizowane były w trakcie bieżącej pracy audytora z własnej inicjatywy lub na prośbę kierowników audytowanych jednostek. Prośby o zrealizowanie czynności doradczych kierowane były od kierowników audytowanych jednostek osobiście lub telefonicznie w trakcie zadań*

²⁷ Przy wyliczaniu wskaźnika dla 2019 r. uwzględniono dwa zadania audytowe zrealizowane do końca sierpnia 2019 r.

²⁸ W planie audytu na 2019 r. przewidziano średnio 6,3 osobodnia na realizację jednego zadania zapewniającego.

audytowych lub po ich zakończeniu, nigdy nie wpływały na piśmie w związku z powyższym nie były też dokumentowane.

(akta kontroli str. 445)

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Przepis § 24 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu przewiduje znaczną dowolność odnośnie wyboru sposobu dokumentowania czynności doradczych, jednak nie pozwala na odstępianie od obowiązku dokumentowania tych czynności. Brak dokumentowania tych czynności w jakiejkolwiek formie w latach 2016-2018, uniemożliwiał weryfikację czy, a jeśli tak to jakie czynności doradcze zostały przeprowadzone i jakie były ich efekty. Ponieważ od maja 2019 r. nastąpiła zmiana sposobu postępowania tym zakresie polegająca na dokumentowaniu czynności doradczych z wykorzystaniem notatek służbowych, NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

2. Ustalenia z przeprowadzanych zadań zapewniających nie były uwzględniane w procesie identyfikacji i analizy ryzyka w ramach kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 449-584)

Były Starosta wyjaśnił: W procesie identyfikacji i analizy ryzyka w kontroli zarządczej uwzględniano wyniki przeprowadzanych audytów. Wielokrotnie podczas rozmów z pracownikami Urzędu oraz kierownictwem Urzędu omawiane były wyniki audytów. Analizowano podczas nich stwierdzane w trakcie audytów nieprawidłowości oraz wydawane zalecenia. Wyniki tych rozmów i poczynione ustalenia były brane pod uwagę w procesie identyfikacji i analizy ryzyka w kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 598)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. W procesie analizy ryzyka prowadzonej na potrzeby kontroli zarządczej nie znalazły odzwierciedlenia ustalenia zadań audytowych przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą.

OCENA CZĄSTKOWA

Opracowane w okresie objętym kontrolą plany audytu zakładały odpowiednie wykorzystanie czasu audytora wewnętrznego. Wskaźnik efektywności audytu wewnętrznego w Urzędzie na etapie planowania działań audytu kształtował się w latach 2016-2018 na poziomie 100%, natomiast w 2019 r. wyniósł 81,2%. Czas przeznaczony na realizację czynności bezpośrednio związanych z prowadzeniem audytu wewnętrznego oscylował wokół rekomendowanych przez Ministerstwo Finansów 70% łącznego budżetu czasu pracy komórki audytu wewnętrznego.

Wydane w wyniku przeprowadzenia zadań zapewniających zalecenia o charakterze systemowym zostały zrealizowane.

Ustalenia z przeprowadzanych zadań zapewniających nie były uwzględniane w procesie identyfikacji i analizy ryzyka w ramach kontroli zarządczej.

W latach 2016-2018 w Urzędzie w żaden sposób nie dokumentowano przeprowadzanych przez audytora czynności doradczych. NIK pozytywnie ocenia zmianę postępowania, polegającą na dokumentowaniu od maja 2019 r. czynności doradczych z wykorzystaniem notatek służbowych.

W Urzędzie w trakcie kontroli opracowano i wdrożono procedury związane z monitorowaniem realizacji zaleceń poaudytowych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie organizacji i wykonywania audytu wewnętrznego w Starostwie w sposób pozwalający na realizację zadań audytowych bez konieczności korzystania z pomocy pracowników Starostwa jako ekspertów.
2. Dokumentowanie uwzględnienia w trakcie przeprowadzania analizy ryzyka na potrzeby tworzenia planu audytu wewnętrznego wyników audytów i kontroli.
3. Dokonywanie wyboru audytora usługodawcy zgodnie z wewnętrznymi regulaminami udzielania zamówień.
4. Uwzględnianie w sprawozdaniach z prowadzenia audytu wewnętrznego informacji o przeprowadzeniu oceny wewnętrznej i oceny zewnętrznej audytu lub o ich nieprzeprowadzeniu.
5. Przeprowadzenie oceny działalności audytu wewnętrznego zgodnie ze standardami nr 1311 *Oceny wewnętrzne* oraz 1312 *Oceny zewnętrzne*.
6. Wykorzystywanie ustaleń przeprowadzonych audytów wewnętrznych w procesie identyfikacji i analizy ryzyka w ramach kontroli zarządczej.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

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 wniosków

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

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

Kielce, 12 listopada 2019 r.

Kontroler

Krzysztof Kopec

Główny specjalista kontroli
państwowej

Kopec Krzysztof
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Kielcach

Dyrektor

Grzegorz Walendzik

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

Grzegorz Walendzik
podpis
Grzegorz Walendzik