

Prezentacja wyników audytu „Audyt organizacyjno-finansowy działalności Gminy Łukowica

9 sierpnia 2019 r.

Podstawa prawna

Czynności audytowe zostały przeprowadzone na podstawie umowy z dnia 19 marca 2019 r., zawartej pomiędzy Gminą Łukowica a Aesco Group Sp. z o.o., zmienionej aneksem z dnia 6 maja 2019 r.

W ramach czynności audytowych przeprowadzono wizyty audytowe w dniach 16-18 kwietnia 2019 r. oraz 8-10 maja 2019 r.

Zakres audytu

Audyt kluczowych obszarów pod względem ryzyka w Urzędzie Gminy, w szczególności w zakresie:

- a) zamówień publicznych w oparciu o PZP,
- b) wydatków na kwoty poniżej progu objętego PZP,
- c) zarządzania mieniem komunalnym.

Przegląd systemu kontroli zarządczej w Gminie, w tym:

- a) analizy ryzyka,
- b) systemu kontroli wewnętrznej,
- c) procedur dotyczących ciągłości działania.

Przegląd zawartych umów na obsługę zewnętrzną w Urzędzie Gminy, Gminnym Ośrodku Kultury oraz Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej

Analiza arkuszy organizacyjnych placówek oświatowych Gminy sprawozdań finansowych z wykonania planu wydatków budżetowych i ogólnej sytuacji finansowej

Przegląd struktury organizacyjnej w Urzędzie Gminy

Badaniem objęto działalność Gminy za lata 2014-2018

Zamówienia publiczne

Weryfikacji poddano dokumentację dziesięciu postępowań przetargowych oraz dokumentację piętnastu postępowań, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, za lata 2014-2018.

Dokument	Roboty budowlane (w zł)	Dostawy (w zł)	Usługi (w zł)	w trybie art. 4 pkt 8 Pzp
Nr ref: ZP-SR/42075-2018	6 958 923,00 zł	843 790,00 zł	1 231 036,00 zł	3 718 778,00 zł
Nr ref: ZP-SR7506 -2017	6 956 395,00 zł	672 980,00 zł	1 989 942,00 zł	2 858 282,00 zł
Nr ref: 21591-2016	3 653 085,00 zł	612 880,00 zł	347 985,00	2 906 874,00 zł
Nr ref: ZP-SR/2015/22190	1 056 627,00 zł	696 640,00 zł	348 228,00 zł	3 555 429,00 zł

Zamówienia publiczne

Audytor negatywnie ocenia procedurę wyłaniania wykonawców w ramach zamówień poddanych weryfikacji. Procedura wyboru wykonawców jest w ocenie audytora wielce nietransparentna.

W każdym z poddanych weryfikacji postępowań za lata 2014-2018 jednostka nie dysponuje pełną „ścieżką audytu” stosowania procedury wyłonienia wykonawcy. Negatywnie należy ocenić fakt braku należytego dokumentowania przez Urząd wszelkich czynności w ramach realizowanych postępowań, tj.:

- potwierdzenia wysłania zapytania ofertowego do wykonawców,
- potwierdzenia wpływu ofert wykonawców,
- stosowania jednolitych formularzy ofertowych.

Zamówienia publiczne

Jedynym śladem rewizyjnym dokonanych czynności jest sporządzony przez Urząd protokół zamówienia publicznego. Każdorazowo protokół zamówienia publicznego zatwierdzany był przez Wójta Gminy, przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy. Stwierdzono, iż na poziomie Urzędu Gminy w Łukowicy, w okresie poddanym badaniu, nie funkcjonował system obiegu dokumentów, gwarantujący rejestrację pism przychodzących i wychodzących z Urzędu.

Zamówienia publiczne

Zlecenie realizacji zadań wybranej grupie stale powtarzających się wykonawców, tj.

- Firma A,
- Firma B,
- Firma C,
- Firma D.

Gmina w większości postępowań nie przekazywała zapytań ofertowych innym wykonawcom, aniżeli podmiotom wskazanym powyżej.

Zamówienia publiczne

Oznaczenie kontrahenta	Saldo obrotów - rok 2017 (w zł)	Saldo obrotów – rok 2018 (w zł)
A	847 348,13	984 314,43
B	806 746,18	1 391 838,76
C	510 985,60	1 606 664,94
D	679 797,39	453 486,73

Zamówienia publiczne

W ramach postępowań przetargowych, w ramach których Zamawiający określił wymóg zastosowania art. 29 ust. 3a) ustawy Pzp oraz gdzie wskazano aby osoby wykonujące zamówienie były zatrudnione na umowę o pracę stwierdzono, iż Zamawiający nie zawierał w katalogu kar umownych kar za niestosowanie się przez wykonawcę do wskazanego powyżej obowiązku.

W ramach postępowań na „Przebudowę drogi powiatowej nr 1579K Siekierczyna – Naszacowice w km9+665,75 – 11+074,00 w miejscowości Świdnik wraz z przebudową rowu melioracyjnego na działce ew. nr 41 w Świdniku” oraz postępowania na „Rozbudowę informatycznej infrastruktury sprzętowej, zakup licencji i wdrożenie oprogramowania” stwierdzono uchybienia formalne w zakresie braku zwrócenia wykonawcy wadium odpowiednio w postaci Ubezpieczeniowej Gwarancji Zapłaty Wadium Nr 02GG05/0217/17/0002 oraz Gwarancji Ubezpieczeniowej zapłaty wadium Nr 998A72255.

Zamówienia publiczne

Postępowanie na rozbudowę budynku Szkoły Podstawowej o salę gimnastyczną w miejscowości Roztoka zawarto w dniu 10 stycznia 2018 r. umowę nr Zp.272.2/2018 z wykonawcą Zakład Usługowy Instalacji Sanitarnej CO i Gaz Pietruszka Marcin. W wyniku analizy dokumentacji postępowania stwierdzono, iż wykonawca zadeklarował realizację przedmiotu umowy bez udziału podwykonawców. W dniu 7 marca 2018 r. wykonawca przedłożył do Gminy umowę z podwykonawcą Zakładem Remontowo-Budowlanym Wiesław Czop z wnioskiem o akceptację podwykonawcy.

Sam fakt złożenia przez wykonawcę wniosku o wprowadzenie podwykonawcy nie jest wiążący dla Zamawiającego i nie niesie za sobą skutków prawnych. Zgoda na wprowadzenie podwykonawcy wymaga jednomyślnego oświadczenia woli dwóch stron. Zarówno dokumentacja postępowania, jak również dokumentacja realizacji umowy nie zawiera właściwej „ścieżki audytu” dokumentującej wyrażenie zgody przez Wójta Gminy na wprowadzenie instytucji podwykonawcy w procesie realizacji przedmiotowego zamówienia.

Zalecenia i rekomendacje

Należy dokonać aktualizacji procedur wyboru wykonawców w ramach zamówień do których nie mają zastosowania przepisy Ustawy Prawo zamówień publicznych, poprzez dookreślenie transparentnych zasad wyboru wykonawców, obejmujących w szczególności:

- obowiązek uzyskania opinii inspektora ds. zamówień publicznych w zakresie możliwości zastosowania procedury wyboru wykonawcy oraz akceptacji Wójta Gminy na zastosowanie procedury wyboru wykonawcy,
- obowiązek publikacji ogłoszeń o prowadzonych postępowaniach na stronie BIP Urzędu,
- obowiązek bezwzględnego dokumentowania wszelkich czynności wykonywanych przez Zamawiającego, mających istotny wpływ na wybór wykonawcy,
- obowiązek realizacji postępowania na jednolitych drukach określonych w treści procedur udzielania tego typu zamówień.

Wydane zalecenie ma charakter kluczowy i powinno być wdrożone bez zbędnej zwłoki.

Zalecenia i rekomendacje

Należy dokonać zwrotu oryginałów dokumentacji wadialnych wykonawcom w ramach wskazanych w treści sprawozdania postępowań przetargowych.

Wydane zalecenie ma charakter drugorzędny.

Należy w ramach postępowań przetargowych, w ramach których Zamawiający określił wymóg zastosowania art. 29 ust. 3a) ustawy Pzp, w przypadku umów których okres realizacji przekracza trzy miesiące, bezwzględnie zawierać zapisy dot. kar umownych za niestosowanie się przez wykonawcę do wskazanego powyżej obowiązku.

Wydane zalecenie ma charakter drugorzędny.

Mienie komunalne

Urząd opracował informację nt. stanu mienia komunalnego, wg. stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., w zakresie zgodnym z treścią art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W ramach czynności audytowych weryfikacji poddano dokumentację zawartych umów na wynajem lokali użytkowych, dokumentację dot. sprzedaży bezprzetargowej oraz sprzedaży przetargowej. W wyniku przeprowadzonych czynności audytowych nie stwierdzono nieprawidłowości. Poddana weryfikacji dokumentacja jest kompletna i pozwala na odtworzenie pełnej „ścieżki audytu” realizowanych przez Gminę działań.

Pozytywna opinia nt. stanu mienia komunalnego została wydana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie w dniu 25 kwietnia 2019 r.

Mienie komunalne

W ramach czynności audytowych weryfikacji poddano dokumentację dot. umów dzierżawy gruntów.

W wyniku przeprowadzonych czynności stwierdzono, iż zgodnie z zapisami § pkt 4 Uchwały Nr XXIII/133/09 z dnia 26 marca 2009 r. wskazano, iż „Rada Gminy upoważniła Wójta do oddania w najem, dzierżawę, nieruchomości gruntowych oraz lokali użytkowych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, jednak nie dłuższy niż 10 lat”.

W ocenie audytora przytoczony zapis jest niezgodny z art. 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018 poz. 2204 tj. ze zm.). Zgodnie z zapisami art. 37 ust. 1 tej ustawy „z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu”.

Mienie komunalne

Ustawodawca, wskazał też, że rada gminy może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umowy. W orzecznictwie wskazano, że uprawnienia wynikające z przytoczonego przepisu ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym, zindywidualizowanym przetargu, wskazanym we wniosku wójta. Tak więc każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody w uchwale rady gminy. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, ani na przyszłość, ani wobec nieskonkretyzowanych gruntów (wyrok WSA w Olsztynie z 1 października 2015 r. II SA/OI 859/15).

Uchwała rady gminy zezwalająca na pominięcie trybu przetargowego przy dzierżawie może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń uznał, że prawo zaskarżenia takiej uchwały przysługuje właścicielom działek położonych przy nieruchomości, która ma zostać wydzierżawiona w trybie bezprzetargowym (wyrok NSA z 20 kwietnia 2012 r., I OSK 2229/11).

Mienie komunalne

W zakresie wykazu nieruchomości stwierdzono, iż od roku 1999 nie dokonywano aktualizacji wykazu działek, będących przedmiotem umów dzierżawy, a numery ewidencyjne działek poddanych weryfikacji w ramach zawartych umów nie znajdują się na wykazie nieruchomości rolnych stanowiących własność Gminy przeznaczonych do dzierżawy dla osób fizycznych.

Mienie komunalne

Stwierdzono, iż w ramach umowy dzierżawy gruntów dot. działki nr 1073/2 Nr KW 28434 umowa zawarta została z osobą pełniącą funkcję wójta gminy. Umowa podpisana została ze strony Gminy przez Sekretarza Gminy Łukowica p. Bronisława Kunickiego. Audytor podkreśla, iż wójt składa oświadczenie woli w zakresie zarządu mieniem, będąc organem gminy jako osoby prawnej (postanowienie WSA w Gliwicach z 9 marca 2011 r., II SAB/GI 8/2011).

Należy podkreślić, iż Kodeks cywilny nie dopuszcza sytuacji, w której ta sama osoba działa jako organ osoby prawnej i jednocześnie jest drugą stroną tej samej czynności, działając w imieniu własnym. W ocenie audytora w przedmiotowej sprawie wójt gminy, jako osoba fizyczna/dzierżawca powinien być reprezentowany przez pełnomocnika.

Zalecenia i rekomendacje

Należy dokonać aktualizacji regulacji wewnętrznych Gminy dot. gospodarki nieruchomościami będącymi własnością Gminy, a w szczególności dostosowanie zapisów regulacji do wymogów art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez wskazanie zapisów, iż bezprzetargowe przekazanie w dzierżawę nieruchomości dopuszczalne jest po uzyskaniu indywidualnej zgody Rady Gminy.

Wydane zalecenie ma charakter kluczowy i powinno być wdrożone bez zbędnej zwłoki.

Należy dokonać aktualizacji wykazu nieruchomości rolnych stanowiących własność Gminy przeznaczonych do dzierżawy dla osób fizycznych.

Wydane zalecenie ma charakter drugorzędny.

Kontrola zarządcza

W chwili obecnej trwają prace legislacyjne w zakresie ustawy finansach publicznych, których celem jest dostosowanie ramowych zasad kontroli zarządczej do wymogów międzynarodowych standardów, określonych w metodologii COSO. Termin wdrożenia nowych rozwiązań określono na dzień 1 stycznia 2020 r. (projekt z dnia 7 marca 2019 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych).

Audytor zaleca, aby czynności związane z opracowaniem ramowych zasad kontroli zarządczej na poziomie Urzędu i jednostek organizacyjnych gminy przeprowadzone zostały po zakończeniu prac legislacyjnych oraz ogłoszeniu przez Ministra Finansów nowych standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Zalecenia i rekomendacje

Należy opracować na poziomie Urzędu Gminy oraz na poziomie jednostek organizacyjnych gminy ramowe zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, obejmujące w szczególności:

- zasady definiowania celów i zadań Urzędu i jednostek organizacyjnych gminy oraz mierników stopnia ich realizacji. Zasady definiowania celów powinny być zgodne z przyjętą przez Ministerstwo Finansów metodologią definiowania celów SMART. Audytor podkreśla, iż cele poszczególnych jednostek systemu kontroli zarządczej powinny być ze sobą ściśle powiązane,
- zasady zarządzania ryzykiem na poziomie Urzędu oraz jednostek organizacyjnych gminy. Audytor podkreśla, iż proces zarządzania ryzykiem powinien mieć charakter „iteracyjny”, tj. powinien być realizowany przez wskazanych właścicieli ryzyka w sposób ciągły. Rekomenduje się, aby wprowadzona metodologii definiowania ryzyka obejmowała zasady metodologii „Bow-Tie”, gdzie w ramach procesu identyfikowane są ryzyka oraz powiązane z nim przyczyny i skutki jego wystąpienia.

Zalecenie ma charakter drugorzędny.

Kontrola wewnętrzna



Źródło: „Wykorzystanie COSO w trzech liniach obrony”, COSO, 2016.

Zalecenia i rekomendacje

Należy opracować na poziomie Urzędu Gminy oraz na poziomie jednostek organizacyjnych gminy ramowe zasady funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, obejmujące w szczególności założenia metodologii systemu kontroli wewnętrznej INTOSAI.

Zalecenie ma charakter drugorzędny. Prace związane z wdrożeniem przedmiotowego zalecenia powinny być realizowane równolegle z czynnościami dot. wprowadzania ramowych zasad kontroli zarządczej.

Należy rozważyć powołanie niezależnego stanowiska, podległego merytorycznie bezpośrednio Wójtowi Gminy Łukowica, którego zadaniem będzie realizacja zadań dot. projektowania oraz funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej Urzędu.

Zalecenie ma charakter drugorzędny.

Procedury ciągłości działania

W wyniku przeprowadzonych czynności audytowych stwierdzono, iż na poziomie Urzędu, jak również na poziomie gminy nie opracowano Planów Ciągłości Działania (*Business Continuity Planning*), obejmujących tworzenie, weryfikację i aktualizację planów wznowiania działania w obszarze kluczowych procesów jednostki, w przypadku wystąpienia zdarzeń losowych (zdarzenia o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia, ale o katastrofalnych skutkach, tj. pożar, powódź, katastrofa budowlana, skażenie chemiczne, sabotaż, terroryzm itp.).

Zalecenia i rekomendacje

Należy opracować na poziomie Urzędu Gminy Plany ciągłości działania (*Business Continuity Planning*), obejmujące w szczególności tworzenie, weryfikację i aktualizację planów wznawiania działania w obszarze kluczowych procesów jednostki, w przypadku wystąpienia zdarzeń losowych.

Rekomendacja ma charakter fakultatywny. Prace związane z opracowaniem Planu Ciągłości Działania zrealizowane powinny być po zakończonym etapie identyfikacji, oceny i analizy ryzyka na poziomie Urzędu.

Procedury ciągłości działania

Stwierdzono, iż na poziomie Urzędu nie funkcjonował tradycyjny system kancelaryjny, określony w rozdziale 3 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14 poz. 67).

W okresie poddanym badaniu nie prowadzono dziennika korespondencji przychodzącej, jak również ewidencji pism wychodzących z Urzędu. Audytor negatywnie ocenia sprawowaną w tym okresie funkcję nadzoru Wójta nad systemem obiegu dokumentów w Urzędzie.

Zalecenia i rekomendacje

Należy na poziomie Urzędu dostosować zasady obiegu dokumentów do wymogów określonych w treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14 poz. 67).

Zalecenie ma charakter kluczowy i powinno być wdrożone niezwłocznie.

Audyt wewnętrzny

Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych 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. W ramach przeprowadzonych czynności audytowych stwierdzono, iż w latach 2016-2018 kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekraczała progi zobowiązujące Wójta Gminy do prowadzenia audytu wewnętrznego.

Stwierdzono, iż w Urzędzie Gminy Łukowica w latach 2016-2018, pomimo obowiązku ustawowego nie był prowadzony audyt wewnętrzny.

Audyt wewnętrzny

Zgodnie z art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. 2018 poz. 1458 ze zm.) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą.

Przepis ten zakłada, iż ustawodawca przewiduje sankcje za zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego wskutek niezatrudnienia lub braku zawarcia umowy z wykonawcą.



Zasoby ludzkie

W wyniku przeprowadzonych czynności stwierdzono, iż pracownicy Urzędu realizują zadania z wielu obszarów merytorycznych. Struktura organizacyjna Urzędu nie ma charakteru wydziałowego. Audytor podkreśla, iż sytuacja w której na jednym stanowisku pracy łączone są zadania merytoryczne z różnych obszarów zadań gminy, co przy relatywnie niskiej liczbie pracowników merytorycznych Urzędu niesie za sobą istotne ryzyko braku zapewnienia właściwego systemu zastępstw oraz ryzyko braku zapewnienia ciągłości możliwości realizacji zadań Urzędu, w sytuacji materializacji zdarzeń losowych lub długotrwałych nieobecności pracowników.

Zalecenia i rekomendacje

Należy rozważyć wzmocnienie obsady kadrowej Urzędu w sposób zapewniający realizację zadań gminy, wynikających z treści art. 6 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019, poz. 506 ze zm.), w sposób gwarantujący zapewnienie ciągłości ich realizacji.

W ocenie audytora niezbędne jest zwiększenie obsady kadrowej Urzędu w wymiarze 6-8 etatów, celem wdrożenia systemu zastępstw oraz minimalizacji materializacji ryzyka zagrażającego ciągłości realizacji zadań Urzędu.

Zalecenie ma charakter kluczowy. Audytor nie określa terminu wdrożenia zalecenia.

Zalecenia i rekomendacje

Należy rozważyć wprowadzenie struktury wydziałowej Urzędu oraz przeniesienie odpowiedzialności na niższe poziomy zarządzania. Struktura wydziałowa powinna objąć w szczególności obszary inwestycji, budownictwa, planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami.

Zalecenie ma charakter drugorzędny. Audytor nie określa terminu wdrożenia zalecenia.

Komisja Rewizyjna

W obszarze działalności Komisji Rewizyjnej stwierdzono, iż na poziomie Urzędu brak jest dokumentacji potwierdzającej działalność Komisji Rewizyjnej w latach 2014-2018 oraz w roku 2019.

Z informacji uzyskanych od obecnego Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej wynika, iż całość dokumentacji powinna znajdować się w zasobach Gminy, a „aktywność komisji w latach 2014-2018 sprowadzała się do posiedzeń komisji łączonych”.

Audytor podkreśla, iż w latach 2017-2019 na funkcjonowanie Komisji Rewizyjnej wydatkowano odpowiednio 12 725,00 zł (rok 2017), 10 487,00 zł (rok 2018) i 5 637,00 zł (rok 2019).

Analiza umów GOPS/GOK

Ustalono, iż wszystkie zawarte przez jednostki umowy powiązane są z realizacją zadań merytorycznych. Nie stwierdzono wydatków niecelowych oraz wydatków nie powiązanych bezpośrednio z realizowanymi przez jednostkę zadaniami.

Stwierdzono, iż wydatki poniesione zostały zgodnie z zasadami określonymi w treści art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Audytor nie wydaje zaleceń w badanym obszarze.

Oświata

ZOE, zgodnie z zapisami art. 10a ustawy o samorządzie gminnym zapewnia wspólną obsługę finansową jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych. Na podstawie przeprowadzonych czynności stwierdzono, iż zadania i uprawnienia przypisane Dyrektorowi ZOE oraz zadania i uprawnienia przypisane dyrektorom gminnych placówek oświatowych zgodne są z kompetencjami określonymi w art. 10c ustawy o samorządzie gminnym.

Oświata

Na podstawie analizy dokumentacji dot. stanu realizacji planów finansowych placówek oświatowych stwierdzono, iż na koniec roku 2018 powstały na poziomie poszczególnych placówek oświatowych gminy Łukowica zobowiązania wymagalne.

Łączna kwota **zobowiązań wymagalnych** na koniec roku 2018 wyniosła **613 577,22 zł.**

Oświata

Audytor w badanym obszarze wskazuje na słabość funkcjonujących mechanizmów kontrolnych oraz słabość systemu monitorowania stopnia realizacji planów finansowych gminnych jednostek oświatowych, zarówno na poziomie ZOE, jak również na poziomie Urzędu.

Audytor podkreśla, iż *„o trudnej sytuacji finansowej w 2018 r. informowali poprzedniego wójta Gminy dyrektorzy szkół, główny księgowy oraz Dyrektor ZOE. Informacje były przekazywane ustanie, czasami w obecności Skarbnika Gminy, ale poparte wyliczeniami głównego księgowego”*.

Oświata

Audytor podkreśla, iż na dzień 31 grudnia 2018 r. skumulowany wynik budżetu, po uwzględnieniu nadwyżki budżetu z lat ubiegłych wyniósł 1 233 866,39 zł i mógł być przeznaczony na zwiększenie środków finansowych gminnych placówek oświatowych, co zapobiegłoby powstaniu zobowiązań wymagalnych.

Regionalna Izba Obrachunkowa, pismem z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. S.O. X/423/12/19, wydała pozytywną opinię, w zakresie sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Łukowica za rok 2018, z zastrzeżeniami wskazanymi w uzasadnieniu, pisma gdzie podniosła analogiczną do oceny audytora argumentację.

Oświata

Zaistniała sytuacja wskazuje jednoznacznie na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez dyrektorów poszczególnych placówek oświatowych oraz dyrektora ZOE, w zakresie dopuszczenia do wystąpienia zobowiązań wymagalnych, wynikających z nieterminowego opłacenia podatku dochodowego od osób fizycznych, składek na ubezpieczenia społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne, składek na Fundusz Pracy, składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz odsetek z tytułu niewykonania w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych.



Oświata

Audytor ocenia pozytywnie czynności związane z przydziałem ogólnej liczby godzin nauczycielskich w oddziale/klasie, w stosunku do zajęć edukacyjnych obowiązujących i dodatkowych. W wyniku przeprowadzonych czynności audytowych stwierdzono, iż arkusze organizacyjne placówek oświatowych na rok szkolny 2018/2019 oraz wprowadzane w trakcie roku szkolnego aneksy do arkuszy są zgodne z art. 51 ust. 1. pkt 12 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe.

Zalecenia i rekomendacje

Należy dokonać sformalizowania procedury opracowywania planów finansowych samorządowych jednostek organizacyjnych oraz zmian w planach finansowych. Audytor wskazuje, iż niezbędnym elementem procedury jest określenie przez Skarbnika Gminy wzorów dokumentów dających rękojmię zachowania właściwej ścieżki audytu realizowanych czynności.

Zalecenie ma charakter kluczowy.

Zalecenia i rekomendacje

Należy podjąć niezwłoczne działania zmierzające do ustalenia wysokości realnych kosztów funkcjonowania obszaru oświaty na poziomie gminy. Ponadto należy dokonać zwiększenia planu finansowego na rok 2019 poszczególnych placówek oświatowych, celem zabezpieczenia środków finansowych na pokrycie powstałych w latach ubiegłych zobowiązań, w tym zobowiązań wymagalnych. Potencjalnymi źródłami pokrycia zwiększenia planów finansowych samorządowych placówek oświatowych może być wygenerowana nadwyżka budżetu z lat ubiegłych lub środki rezerwy budżetowej.

Zalecenie ma charakter kluczowy.

Zalecenia i rekomendacje

Należy dokonać urealnienia kosztów funkcjonowania obszaru oświaty na poziomie gminy Łukowica, celem opracowania planów finansowych samorządowych jednostek oświatowych na rok 2020.

Zalecenie ma charakter kluczowy.

Zalecenia i rekomendacje

Należy rozważyć wprowadzenia praktyki organizowania cyklicznych (np. miesięcznych) spotkań kierownictwa Gminy z Dyrektorem ZOE oraz dyrektorami placówek oświatowych. Zakres przedmiotowy spotkań powinien obejmować w szczególności monitorowanie stanu realizacji celów jednostek, wyznaczonych w ramach systemu kontroli zarządczej, jak również monitoring stanu realizacji planów finansowych placówek oświatowych.

Zalecenie ma charakter drugorzędny.

Struktura organizacyjna

Stwierdzono, iż zarządzenia Wójta nie zawierają wszystkich składowych zarządzenia, a w szczególności brak jest w większości zarządzeń zapisu komu powierza się wykonanie zarządzenia. Ponadto stwierdzono, iż w procesie prawodawczym nie stosuje się jednolitego wzoru wydawanych zarządzeń oraz brak jest informacji nt. kto wydał Zarządzenie, np. „Zarządzenie Wójta Gminy Łukowica”, „Zarządzenie Wójta Gminy”. Stwierdzono również nieliczne uchybienia formalne w postaci braku podpisu Wójta (widnieje jedynie pieczęć). Stwierdzone uchybienia wskazują na niezgodność z zapisami § 106 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908).

Struktura organizacyjna

W wyniku przeprowadzonych czynności audytowych stwierdzono, iż nie wszystkie zadania własne gminy, wynikające z art. 6 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zostały przypisane pracownikom Urzędu.

Stwierdzono, iż zdania z obszaru:

- działalności w zakresie telekomunikacji,
 - ochrony zdrowia,
 - pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
 - wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
 - edukacji publicznej,
 - kultury fizycznej i turystyka, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
 - cmentarzy gminnych,
 - polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- **nie zostały przypisane żadnemu z pracowników Urzędu.**

Struktura organizacyjna

W obszarze analizy zakresów czynności pracowników stwierdzono, iż dokumenty definiujące zakresy zadań pracowników Urzędu, w audytowanym okresie nie podlegały aktualizacjom, zgodnie z obowiązującą strukturą organizacyjną i faktycznie wykonywanymi przez pracowników czynnościami pracy. Zakresy czynności niektórych pracowników datowane są na lata 2007-2008 i nie podlegały aktualizacjom w późniejszym czasie.

Zalecenia i rekomendacje

Należy zaktualizować zarządzenia wójta w sposób zachowujący chronologię ich wydawania, zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Zalecenie ma charakter drugorzędny.

Należy dokonać aktualizacji zakresów czynności pracowników, umieszczając ten dokument w aktach osobowych pracownika w „części B” dokumentacji. Obowiązek ten wynika z § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Pracy i Pomocy Społecznej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika.

Zalecenie ma charakter drugorzędny.

Adrian Chodubski

Starszy specjalista ds.
audytu wewnętrznego w JST

