


**Sprawozdanie z audytu wewnętrznego
o charakterze zapewniającym,
zgodnie z art.274 ust. 4
ustawy o finansach publicznych,
w Urzędzie Miasta i Gminy w Drobinie**

Drobin, październik 2024

I. Nazwa jednostki audytowanej	Urząd Miasta i Gminy w Drobinie (dalej Urząd)		
II. Nazwa zadania audytowego	Przeprowadzenie audytu wewnętrznego o charakterze zapewniającym, zgodnie z art. 274 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w Urzędzie Miasta i Gminy w Drobinie.		
III. Audyt przeprowadzony przez:	Imię i nazwisko	Nr upoważnienia	
	CGAP	Upoważnienie nr ORiK.077.2.2024 z dnia 24.06.2024 r. do umowy nr 95/2024 z dnia 24.06.2024 r., zgodnie z Zarządzeniem 79/2024 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin	
IV. Data sporządzenia sprawozdania	wstępnego: 07.10.2024 r.	Termin, w którym przeprowadzono audyt:	01.07.2024 r. - 07.10.2024 r.
V. Cel zadania audytowego	<p>Celem audytu była niezależna weryfikacja realizacji zadań statutowych Urzędu oraz wydanie obiektywnej i niezależnej oceny audytowej funkcjonowania Urzędu Miasta i Gminy w Drobinie, zgodnie z art. 272 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (t.j. Dz.U z 2023, poz. 1270) oraz wydanie rekomendacji i zaleceń dotyczących badanych obszarów.</p> <p>Celem nadrzędnym audytu było dostarczenie Burmistrzowi Miasta i Gminy Drobin obiektywnych analiz i ocen dotyczących badanego obszaru oraz zapewnienie odnośnie istniejącego ryzyka, a w szczególności w zakresie :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) faktycznej realizacji zadań określonych w aktach prawa powszechnego i miejscowego, 2) prawidłowości realizacji zadań przez audytowane komórki organizacyjne, w konfrontacji z zadaniami przypisanymi im w Regulaminie Organizacyjnym, obowiązującym w Urzędzie; 3) gospodarce finansowej w przedmiotowym zakresie, w tym prawidłowości kalkulowania przychodów i dokonywania wydatków; 4) rodzaju i jakości nadzoru prowadzonego w ramach realizacji zadań przez upoważnione komórki organizacyjne Urzędu; 5) zapewnieniu ciągłości realizowanych zadań. 		

<p>VI. Zakres zadania audytowego:</p>	<p>Zakres przedmiotowy audytu:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Analiza podstawowych regulacji zewnętrznych i wewnętrznych związanych z działalnością statutową Urzędu,2. Ocena rzetelności, legalności i celowości środków wydatkowanych w Urzędzie,3. Analizy procesów zarządzania Urzędem, takich jak:<ol style="list-style-type: none">1) planowanie,2) budżetowanie,3) gromadzenie dochodów,4) wydatkowanie środków,5) sprawozdawczość,6) podział kompetencji,7) zarządzanie zasobami ludzkimi,8) ciągłość działalności,9) system zarządzania ryzykiem,10)system zarządzania bezpieczeństwem informacji,11)archiwizowanie dokumentacji,12)rozpatrywanie skarg i wniosków,13)prowadzenie rejestrów,14)wydawanie decyzji administracyjnych,15)system informacji i komunikacjipod kątem należytego zabezpieczenia interesów Gminy i Urzędu Miasta i Gminy w Drobinie, przez zweryfikowanie stosowanych metod, procedur, narzędzi i praktyk w zakresie systemu kontroli zarządczej,4. Weryfikacja przestrzegania wymagań dotyczących realizacji, monitoringu, raportowania działań w związku z realizacją celów i zadań operacyjnych, a także wskazanie zagrożeń z nim związanych, poprzez ocenę funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, pod kątem istnienia poszczególnych elementów kontroli zarządczej, zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, które ukazały się w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów nr 15, pozycja nr 84 z 30 grudnia 2009 r.,
--	---

	Zakresem podmiotowy audytu: Zakresem podmiotowym objęte zostaną wszystkie komórki organizacyjne Urzędu Miasta i Gminy w Drobinie.	
VII. Okres poddawany badaniu	Audyt miał charakter kontroli ex-post i objął zakresem przedmiotowym okres 01.01.2021 – 31.12.2023 r.	
VIII. Ilość stron sprawozdania:	94 93 	Ograniczenia zakresu audytu: Ustalenia do sprawozdania zostały sporządzone w oparciu o dokumentację roboczą audytu, zawartą w aktach bieżących audytu. Nie stwierdzono istotnych ograniczeń zakresu audytu. Zgodnie z zapisami § 3 ust 5 umowy nr 95/2024 z dnia 24 czerwca 2024 r. dokonano uzasadnionego wydłużenia terminu realizacji umowy do dnia 01 października 2024 r.
IX. Osoby odpowiedzialne za badany obszar:	Imię i nazwisko kierownika jednostki audytowanej	Burmistrz Miasta i Gminy Drobin kadencja 2024-2029) W okresie objętym audytem: (2018–2020) i (2020-2021) (2021-2024)
X. Kontekst działań audytowych-streszczenie dla kierownictwa	Zgodnie z art. 272 ust. 1 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena, o której mowa wyżej dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce sektora finansów publicznych. W jednostce organizacyjnej JST, a taką jest Urząd, zapewnienie kontroli zarządczej spoczywa na kierowniku tej jednostki. Ustawa o finansach publicznych wylicza siedem celów kontroli zarządczej (art. 68 ust. 2 pkt 1-7 u. o f.p.), wymieniając wśród nich: 1) zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami	

wewnętrznymi,

- 2) skuteczność i efektywność działania,
- 3) wiarygodność sprawozdań,
- 4) ochronę zasobów,
- 5) przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania,
- 6) efektywność i skuteczność przepływu informacji,
- 7) zarządzanie ryzykiem.

Audyt wewnętrzny to czynności służące niezależnemu przeglądowi i ocenie działań operacyjnych, zmierzających do osiągnięcia ww. celów kontroli zarządczej. W przypadku audytu o charakterze zapewniającym Urzędu Miasta i Gminy w Drobinie, zgodnie z art. 274 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zakres przedmiotowy audytu miał charakter interdyscyplinarny, a uniwersum audytu dotyczyło zarówno zagadnień formalno-organizacyjnych, jak i finansowych.

Istotą każdej organizacji jest świadomość zasad, reguł, misji, celów oraz synergia, dopasowanie, wspomaganie działań wszystkich jej członków. Organizacja jest wyodrębnioną częścią rzeczywistości o pewnej wewnętrznej strukturze, składającej się z części uporządkowanych według ustalonych reguł, które określają ich wzajemne relacje. Organizacja jest systemem, ponieważ występuje w mniej tzw. formalizacja, czyli pisemne sformułowanie zasad, reguł i norm, które dotyczą wszystkich aspektów funkcjonowania organizacji, np. odpowiedzialności organów, polityk i strategii, systemów wynagradzania. Formalizacja przyczynia się do standaryzacji zachodzących w organizacji procesów i zachowań jej członków. Podstawą formalizacji jest władza organizacyjna, która na mocy kontraktu uczestników (umowy o pracę, zakresy czynności) wymaga od uczestników poddania się przepisom wewnętrznym. W wyniku formalizacji organizacja działa w sposób przewidywalny, uporządkowany, powtarzalny. Ważnym elementem formalizacji jest struktura organizacji, określająca formalne zasady podziału władzy,

zadań, odpowiedzialności i informacji. Struktura określa kto z kim się kontaktuje, jak współpracuje, kto i w jakim zakresie decyduje, kto jaką wiedzę posiada i jak ją wykorzystuje, jaki jest podział korzyści i przywilejów w organizacji. Struktura określa hierarchię władzy oraz komórki organizacyjne, związane z realizacją różnych ról przez zespoły ludzkie. Strukturę formalną odwzorowuje schemat organizacyjny. Art. 33.ust 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Kierownikiem urzędu jest wójt, który może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a status prawny pracowników samorządowych określa odrębna ustawa. Na tych założeniach, w konfrontacji z realizacją zadań statutowych gminy, oparto część formalno- organizacyjną audytu.

W przypadku zagadnień finansowych funkcjonowania Urzędu Miasta i Gminy w Drobinie zakres przedmiotowy audytu skupił się wokół wynikający z rozdziału 4 ustawy o finansach publicznych zasadach wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

„Uwzględniając postanowienia art. 3 u.f.p., który definiuje finanse publiczne jako procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, należy stwierdzić, że zarządzanie środkami publicznymi jest częścią tych procesów. Zarządzanie gospodarką finansową JST powinno być postrzegane w perspektywie makroekonomicznej, tzn. zarówno w skali danej JST w sposób kompleksowy, jak i w powiązaniu tej gospodarki z gospodarką finansową całego państwa, ponieważ samorząd terytorialny jest częścią państwa, a nie strukturą ustrojowo-polityczną i społeczną istniejącą obok struktury całego państwa i niezależnie od niej. Zarządzanie gospodarką finansową

JST oznacza: kształtowanie i ustalanie założeń jej polityki finansowej, tworzenie prawa miejscowego regulującego proces realizacji zadań JST i gromadzenia dochodów niezbędnych do ich realizacji oraz kierowanie procesem planowania celów, metod i środków realizacji zadań. Zarządzanie w tym zakresie powinno mieć charakter kompleksowy, a więc obejmować wyznaczanie i realizację założeń polityki finansowej JST (dochodowej i wydatkowej), koordynację realizacji tej polityki, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystywania zasobów finansowych oraz efektów podejmowanych działań. Istotą zarządzania finansami JST są podejmowanie decyzji finansowych oraz sposób, w jaki zarządzający tymi finansami podejmują decyzje finansowe, reagując na zmieniające się warunki działania i pojawiające się potrzeby społeczności danej JST. W procesie zarządzania gospodarką finansową JST uczestniczą różne podmioty, np. urzędnicy samorządowi, radni, eksperci. (...) Podstawowymi instrumentami zarządzania gospodarką finansową JST są jej budżet oraz WPF. W procesie zarządzania istotną rolę przypada także rachunkowości oraz sprawozdawczości. Elementami wspierającymi i jednocześnie ukierunkowującymi procesy zarządzania gospodarką finansową JST są kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny.

Można wyodrębnić następujące sfery w ramach zarządzania gospodarką finansową JST:

- 1) zarządzanie źródłami dochodów JST (w szczególności dochodów własnych przez wykorzystywanie przysługujących atrybutów władztwa podatkowego);
- 2) zarządzanie wydatkami (wybór i hierarchizowanie najważniejszych celów oraz metod i środków niezbędnych do ich osiągnięcia);
- 3) zarządzanie nadwyżką budżetową z lat ubiegłych;
- 4) zarządzanie wolnymi środkami budżetu JST (wybór formy ich lokowania
- 5) w granicach wyznaczonych przepisami prawa, np. lokata na rachunku bankowym, udzielanie pożyczek pieniężnych przez JST, nabywanie papierów wartościowych);
- 6) zarządzanie długiem publicznym JST (wybór optymalnych operacji

finansowych zmierzających do ograniczenia wysokości długu);

- 7) zarządzanie o charakterze instytucjonalnym (tworzenie, łączenie oraz likwidacja różnych jednostek organizacyjnych, np. samorządowych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, spółek komunalnych, powierzanie wykonania zadań komunalnych podmiotom zewnętrznym);
- 8) wykorzystywanie form współdziałania komunalnego do racjonalnego wydatkowania środków publicznych w celu optymalnego wykonania zadań (porozumienia, umowy, związki komunalne);
- 9) zarządzanie mieniem komunalnym.

W każdej z tych sfer mogą być wykorzystywane różne instrumenty ekonomiczno-finansowe wspierające rozwój JST, np. podatkowe (niższe stawki podatkowe i zwolnienia dla przedsiębiorców, ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych), kształtowanie taryf i cen na usługi komunalne, wybór formy dokonywanych wydatków, pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania, w szczególności środków europejskich. (...)

Plan finansowy urzędu JST jest planem odrębnym od budżetu JST. Za prawidłowe wykonanie planu finansowego urzędu JST odpowiada jego kierownik (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek). Zgodnie z art. 249 ust. 3 i 4 u.f.p. w planie finansowym urzędu JST ujmuje się wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych, w tym wydatki związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego i organu wykonawczego JST. W planie tym ujmuje się także:

- 1) dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych;
- 2) dotacje i środki przekazywane na rzecz budżetów innych JST i związków JST;
- 3) pozostałe dotacje;
- 4) wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie części subwencji ogólnej, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o dochodach JST;
- 5) płatności oraz składki wpłacane na rzecz instytucji krajowych

i zagranicznych.

Urząd JST (gminny, miejski, marszałkowski oraz starostwo) w zasadzie prowadzi gospodarkę finansową podobnie jak inne jednostki budżetowe, ale z uwagi na wykonywane zadania administracyjne jego status prawny jest szczególny. Odgrywa bowiem główną rolę w wykonywaniu budżetu JST. Przy udziale tego urzędu organ wykonawczy JST, który jest dysponentem środków budżetowych pierwszego stopnia, realizuje zadania budżetowe.

Celem działania urzędu JST jest zapewnienie warunków do sprawnego i należytego wykonywania spoczywających na JST:

- 1) zadań własnych wynikających z ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz z ustaw szczególnych;
- 2) zadań zleconych z zakresu administracji rządowej;
- 3) zadań powierzonych na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej lub samorządowej;
- 4) zadań powierzonych w drodze porozumienia komunalnego;
- 5) zadań publicznych realizowanych w drodze współdziałania między JST, o ile nie zostały one powierzone do wykonania innym samorządowym jednostkom organizacyjnym, związkom komunalnym lub przekazane do realizacji innym podmiotom na podstawie umów.

Plan finansowy urzędu JST ma również szczególne znaczenie w ramach całej gospodarki finansowej JST, ponieważ w praktyce umożliwia wyeliminowanie sporów kompetencyjnych, które mogłyby powstawać na tle dokonywania niektórych wydatków, w przypadku gdy zostałyby one przyporządkowane poszczególnym jednostkom budżetowym.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 u.f.p. kierownik jednostki (w tym przypadku kierownik urzędu JST) obowiązany jest zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tej jednostce. Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych w celu zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy."

	<p>cytowane za <i>Finanse samorządowe, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2012.</i></p> <p>W toku prowadzonego audytu zidentyfikowano ryzyka oraz stwierdzono nieprawidłowości, wynikające bezpośrednio z braku lub niedoskonałości mechanizmów kontroli zarządczej w badanym obszarze, które miały bez wątpienia bezpośredni wpływ na zaniechania w obszarze zarządzania finansami publicznymi, a ich nakładanie się na przestrzeni czasu i utrwalenie w postaci praktyki urzędniczej złożyły się na niżej opisaną sytuację.</p>
<p>XI. Podjęte działania i zastosowane techniki przeprowadzania zadania:</p>	<p>Podstawowym narzędziem audytowym – obok analizy dostarczonej dokumentacji – były wywiady (rozmowy) z pracownikami Urzędu. Audytor określił spełnienie poszczególnych wymagań uregulowań wewnętrznych na podstawie analizy realizowanych procesów, sposobu realizacji codziennych czynności oraz analizy realizacji powierzonych zadań przez audytowaną jednostkę. Audytor wnosił o udostępnienie (okazanie) dokumentów, zarówno w postaci papierowej jak i elektronicznej. Pod uwagę brane były przetwarzane w Urzędzie informacje, z uwzględnieniem zachowania ich poufności, integralności i dostępności.</p> <p><u><i>Do badania użyto następujących dokumentów:</i></u></p> <p>1. Dokumenty wewnętrzne, m.in.</p> <p>Dokumenty, wg obszarów i zagadnień, wymienione w załączniku do sprawozdania z audytu - Wykaz dokumentów, informacji i materiałów, stanowiących podstawę do wyciągnięcia wniosków audytowych, stanowiący inwentarium dokumentów audytowych.</p> <p>2. Narzędzia i techniki przeprowadzenia audytu</p> <p>W trakcie badania audytowego audytor zastosował podstawowe techniki audytu, m.in.:</p> <p>1) Testy przeglądowe (przeгляд wstępny) – pozwalają na poznanie całego systemu i istniejących kontroli. W celu przeprowadzenia testu</p>

	<p>i zidentyfikowania kontroli wewnętrznych, audytor wykonał następujące czynności:</p> <ol style="list-style-type: none">a) przeprowadził rozmowy w celu ustalenia organizacji systemu kontroli zarządczej w Urzędzie,b) określił rodzaje dokumentacji i czasookres badania,c) zaplanował harmonogram działań. <p>2) Testy zgodności – ich celem jest znalezienie dowodów potwierdzających skuteczność kontroli i prawidłowość realizacji poszczególnych zadań operacyjnych i zaprojektowanych narzędzi kontroli dla poszczególnych procesów. Techniki, jakie zostały wykorzystane podczas przeprowadzania testów zgodności:</p> <ol style="list-style-type: none">a) badanie dokumentów źródłowychb) analiza poszczególnych faz procesu <p>3) Testy rzeczywiste – służą gromadzeniu dowodów kompletności, dokładności oraz ważności informacji. W testach rzeczywistych kontroli podlega poszczególna transakcja (operacja, czynność) a nie system kontroli.</p> <p>W trakcie przeprowadzania badania zostały sporządzone między innymi następujące dokumenty w celu udokumentowania czynności audytowych:</p> <ol style="list-style-type: none">a) Kwestionariusze kontroli wewnętrznej, wchodzące w skład ustaleńb) notatki z przeprowadzonych wywiadów, wchodzące w skład ustaleńc) informacje i wyjaśnienia pracowników audytowanego,d) korespondencja zewnętrzna z audytowanymi,e) arkusz ustaleń i zaleceń (będący elementem niniejszego sprawozdania),f) analiza ryzyka dla audytowanych obszarów (będąca załącznikiem do sprawozdania). <p>3. Testy rzeczywiste opierały się na przeglądzie i analizie dokumentacji oryginałów i skanów źródłowej w Urzędzie. Źródłem dokumentacji roboczej do testów rzeczywistych była całość dokumentacji operacyjnej jednostki. Szczegółowy wykaz zagadnień poruszanych w trakcie audytu, obszarów wyłonionych do weryfikacji i dokumentów wykorzystanych przy realizacji</p>
--	---

	<p>zadania audytowego znajduje się w załączniku nr 1 do niniejszego sprawozdania z audytu.</p> <p>Uwaga: Audytor wewnętrzny uzyskał wiedzę, że przedłożone przez audytowanych dokumenty są dokumentami wiarygodnymi i kompletnymi, a ich zawartość nie podlegała modyfikacjom na potrzeby niniejszego badania i została przedłożona zgodnie z najlepszą wiedzą w tym zakresie.</p>
<p>XII. Kryteria oceny:</p>	<p>Kryteria oceny stanu faktycznego</p> <p>W trakcie sporządzania ustaleń audytor wewnętrzny zastosował następujące najistotniejsze kryteria oceny, uporządkowane wedle ważności: priorytetowe, istotne, pożądane.</p> <p>1. Priorytetowe (zewnętrzne):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609, 721.), 2) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), 3) Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.), 4) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 144 ze zm.), 5) Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.) 6) Pozostałe akty prawa powszechnego istotne z punktu widzenia badanego obszaru, jak również akty wykonawcze niższego rzędu wynikające z ww. ustaw, wymienione w treści ustaleń. 7) Akty prawa miejscowego w przedmiotowym zakresie, wymienione w treści ustaleń. <p><i>Akty prawne podane wg stanu prawnego na dzień sporządzenia</i></p>

	<p><i>sprawozdania z audytu. Analiza aktów prawnych w konfrontacji z badanymi dokumentami źródłowymi wg stanów prawnych na dzień ich sporządzenia.</i></p> <p>2. Istotne: Standardy i normy</p> <ol style="list-style-type: none">1) Standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych wprowadzone Komunikatem Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Nr 15, poz. 84);2) zakresy zadań, odpowiedzialności i uprawnień komórek organizacyjnych Urzędu Miasta i Gminy w Drobinie i ramowe zakresy czynności pracowników Urzędu Miasta i Gminy w Drobinie ;3) mechanizmy kontroli zarządczej w badanym obszarze (m.in. polityka rachunkowości, instrukcja obiegu i kontroli dokumentów); <p>3. Pożądane:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Adekwatność, skuteczność i terminowość kontroli zarządczej w badanym obszarze;2) Dobre praktyki (zwyczajowo przyjęte i stosowane rozwiązania w zakresie funkcjonowania badanego obszaru, wytyczne, interpretacje).
--	---

XIII. Ustalenie stanu faktycznego:

Na podstawie przedłożonych przez audytowanego dokumentów, o które wystąpił audytor oraz ustaleń stwierdzonych podczas badania audytowanego obszaru stwierdzono, co następuje:

A. Środowisko wewnętrzne

1. Przestrzeganie wartości etycznych

Osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Osoby zarządzające

powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami.

W toku prowadzonego badania audytor wewnętrzny wystąpił z zapytaniem czy w Urzędzie obowiązuje któraś ze standardowych procedur z obszaru promowania wartości etycznych w jednostce sektora finansów publicznych, takich jak kodeks etyki pracowników, polityka antykorupcyjna, polityka antymobbingowa, procedura przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i uzyskał informację, że w Urzędzie został wprowadzony jedynie Kodeks etyki (Zarządzenie nr 54/2012 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 30.07.2012 r.). Treść zarządzenia nie posiada powołanej w preambule żadnej podstawy prawnej jego wprowadzenia i nie spełnia podstawowych wymogów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. O ile sama zawartość merytoryczna zarządzenia, która nie budzi wątpliwości jako bardzo syntetyczny i zachowawczy zbiór zasad postępowania pracowników Urzędu, w oparciu o zasady współżycia społecznego, o tyle należy podkreślić ich typowo deklaracyjny charakter. Audytor nie stwierdził w aktach osobowych szkoleń w zakresie etycznego postępowania w okresie objętym audytem. Jednocześnie należy zauważyć, że Urząd nie dysponuje już żadną inną regulacją w przedmiotowym zakresie, a są to regulacje wynikające z dobrych praktyk lub obowiązków wywiedzionych z przepisów prawa, takich, jak np. Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników (opracowane przez CBA), Kodeks Pracy, czy też ustawy z dnia 01.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, a od 25.09.2024 również ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów.

2. Struktura organizacyjna

Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy Drobin został wprowadzony na mocy Zarządzenia Nr 63/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 27.06.2017 r. Nikomu nie powierzono nadzoru nad jego realizacją i wdrożeniem, mimo iż Urząd posiadał w swej strukturze stanowisko sekretarza, który zwyczajowo jest odpowiedzialny za organizację Urzędu i jego

sprawne funkcjonowanie. Regulamin niniejszy uległ zmianie, na mocy Zarządzenia Nr 122/2018 z dnia 14.12.2018 r., Zarządzenia Nr 13/2019 z dnia 22.01.2019 r., Zarządzenia 100/2019 z dnia 16.12.2019 r., Zarządzenia Nr 32/2020 z dnia 14.05.2020r., Zarządzenia nr 13/2021 z dnia 27.01.2021 r., Zarządzenia Nr 42/2021 z dnia 10.05.2021 r., Zarządzenia Nr 59/2021 z dnia 28.06.2021 r., Zarządzenia Nr 71/2021 z dnia 19.07.2021 r., Zarządzenia Nr 130/2023 z dnia 30.08.2023 r. Oznacza to, że treść podstawowa regulaminu uległa, od dnia jego wprowadzenia, już dziewięciokrotnie zmianom, o różnym zakresie, najczęściej w obszarze zadań referatu organizacyjnego i spraw obywatelskich, ale również w zakresie merytorycznego funkcjonowania innych komórek organizacyjnych i schematu organizacyjnego. Zgodnie z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym wójt (odpowiednio burmistrz, prezydent) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Kierownikiem urzędu jest wójt. Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Regulamin organizacyjny uwzględnia powyższe wymogi. Celem regulaminu jest określenie szczegółowej organizacji pracy Urzędu. Regulamin zawiera załącznik w postaci schematu organizacyjnego, który stanowi uzupełnienie opisu struktury organizacyjnej, a sam regulamin opisuje podział zadań oraz podstawowe zasady, normy i wzorce współdziałania w organizacji i jest aktem wewnętrznym, wprowadzanym przez podmiot lub osobę zarządzającą organizacją. Na podstawie szczegółowej analizy regulaminu organizacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem schematu organizacyjnego należy stwierdzić, że obowiązujący schemat organizacyjny w większości przypadków oddaje faktyczną organizację stanowisk pracy w urzędzie, na dzień przeprowadzenia audytu, jako że struktura urzędu jest dość skostniała, a dynamikę wprowadza rotacja pracowników na poszczególnych stanowiskach pracy, a nie zmiany samych stanowisk. Okres objęty audytem nie uwzględnia zmian regulaminu po roku 2023, a więc nie odnosi się do obecnej, innej niż w okresie objętym audytem, struktury organizacyjnej. Zakres merytoryczny opisów zadań poszczególnych komórek organizacyjnych, w ocenie audytora, daje gwarancję realizacji zadań statutowych gminy.

Regulamin pracy został wprowadzony na podstawie Zarządzenia Nr 130/09 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin dnia 23.03.2009 r., a zmieniony Zarządzeniem Nr 11/2014 z dnia 14.02.2014 r. i Zarządzeniem Nr 87/2019 z dnia 30.10.2019 r. Regulamin pracy ustala organizację i porządek w procesie pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników. Regulamin

uwzględnia obowiązkową treść regulaminu pracy określoną art. 104(1) Kodeksu Pracy, jednak **nie uwzględnia zapisów nowelizacji Kodeksu Pracy z 9 marca 2023 r.** wprowadzającej szereg zmian w przepisach, które zwyczajowo są ujmowane w regulaminie pracy. Przepisy weszły w życie od kwietnia 2023 r. i omawiany regulamin po dniu wejścia w życie we wrześniu 2023 r. zawiera m.in.: zapisy o równym traktowaniu w zatrudnieniu, zasady przeprowadzania szkoleń pracowników, zmiany w przerwach w pracy, zwolnienie od pracy na opiekę nad dzieckiem, zatrudnianie rodzica w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej, zmiany w urloпах opiekuńczych i związanych z rodzicielstwem, elastyczna organizacja pracy, obowiązki pracodawcy, uprawnienia pracowników, zapisy o kontroli trzeźwości.

Opisywany regulamin ani jego zmiany nie posiada potwierdzenia dokonania uzgodnień z zakładowymi organizacjami związkowymi. Art. 104 (2.) § 1 Kodeksu pracy wskazuje, że regulamin pracy ustala pracodawca w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową. § 2. W razie niezgodnienia treści regulaminu pracy z zakładową organizacją związkową w ustalonym przez strony terminie, a także w przypadku, gdy u danego pracodawcy nie działa zakładowa organizacja związkowa, regulamin pracy ustala pracodawca.

4. Delegowanie uprawnień i kompetencje zawodowe (2)

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

Należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Proces zatrudnienia powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających.

Z uwagi na brak wyczerpującej informacji w BIP Urzędu audytor wewnętrzny wystąpił i otrzymał, w trakcie prowadzonego audytu, informację o rodzajach rejestrów prowadzonych przez Urząd:

1. Rejestry prowadzone w Referacie Finansowo-Księgowym

- 1) Rejestr decyzji ulg podatkowych (umorzenia, odroczenia, raty)
- 2) Rejestr decyzji ulg inwestycyjnych
- 3) Rejestr decyzji ulg z tytułu zakupu gruntów

- 4) Rejestr decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego
- 5) Rejestr upomnień
- 6) Rejestr tytułów wykonawczych
- 7) Rejestr zaświadczeń w sprawach podatkowych (niezaleganiu, wielkości gospodarstwa)
- 8) Ewidencja środków trwałych
- 9) Ewidencja pozostałych środków trwałych
- 10) Ewidencja wartości niematerialnych i prawnych
- 11) Ewidencja zakupów i sprzedaży VAT.

2. Rejestry prowadzone w Referacie Oświaty i Kultury

- 12) Rejestr wniosków w sprawie przyznawania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów w formie stypendium i zasiłku szkolnego
- 13) Rejestr wniosków o wszczęcie postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego, prowadzony odrębnie w zeszycie A5
- 14) Rejestr zaświadczeń na stopień nauczyciela mianowanego
- 15) Rejestr decyzji w sprawie nadania stopnia awansu zawodowego nauczycieli.

3. Rejestry prowadzone w Referacie Organizacyjnym i Kadr

- 16) Rejestr umów
- 17) Rejestr korespondencji przychodzącej
- 18) Rejestr faktur
- 19) Rejestr skarg i wniosków
- 20) Rejestr instytucji kultury
- 21) Rejestr umów przetwarzania danych osobowych
- 22) Rejestr zarządzeń
- 23) Rejestr Uchwał Rady Miasta Drobina
- 24) Rejestr Uchwał prawa miejscowego
- 25) Rejestr interpelacji i zapytań Radnych
- 26) Rejestr Radnych Rady Miasta Drobina
- 27) Rejestr przedsiębiorców dla których wydano pozwolenie na sprzedaż alkoholu
- 28) Rejestr pieczęci urzędowych
- 29) Rejestr delegacji.

4. Rejestry prowadzone w Urzędzie Stanu Cywilnego, sprawy obywatelskie, ewidencja

ludności, dowody osobiste, obrona cywilna, bezpieczeństwo, sprawy obronne, zarządzanie kryzysowe

Rejestry Państwowe

- 30) Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (PESEL)
- 31) Rejestr Dowodów Osobistych (RDO)
- 32) Baza Usług Stanu Cywilnego (BUSC)
- 33) Rejestr Danych Kontaktowych (RDK)
- 34) Rejestr Zastrzeżeń Numerów Pesel (RZNP)
- 35) Centralny Rejestr Wyborców (CRW)
- 36) Rejestr Mieszkańców (RM)
- 37) Gminne zbiory meldunkowe, księgi meldunkowe, karty KOM
- 38) Rejestr zameldowań i wmeldowań pobyt stały/ czasowy
- 39) Rejestr wydanych zaświadczeń potwierdzających pobyt na terenie gminy
- 40) Rejestry decyzji administracyjnych o zameldowaniu i wymeldowaniu
- 41) Rejestr wniosków o udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL
- 42) Rejestr wniosków o udostępnianie danych z rejestru dowodów osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi
- 43) Rejestr nadawania numeru PESEL
- 44) Rejestr zastrzeżeń numeru PESEL i cofnięcie zastrzeżeń numeru PESEL
- 45) Rejestr powiadomień o nadaniu nr PESEL o statucie UKR
- 46) Rejestr osób pozbawionych prawa głosowania
- 47) Rejestr osób dopisanych do stałego obwodu głosowania na swój wniosek
- 48) Rejestr wniosków o dopisanie/wpisanie do spisu/rejestru wyborców
- 49) Rejestr wydanych decyzji o ujęciu w stałym obwodzie głosowania
- 50) Ewidencja wniosków o wydanie dowodów osobistych

Obrona Cywilna

- 51) Ewidencja Formacji Obrony Cywilnej
- 52) Ewidencja sprzętu Obrony Cywilnej

Urząd Stanu Cywilnego

- 53) Rejestr urodzeń
- 54) Rejestr małżeństw
- 55) Rejestr zgonów
- 56) Rejestr uznań
- 57) Rejestr decyzji wydanych w sprawach (imion i nazwisk)

- 58) Rejestr zaświadczeń wydanych do ślubu wyznaniowego
- 59) Rejestr przyjętych zapewnień do ślubu cywilnego
- 60) Rejestr wydanych odpisów aktów stanu cywilnego
- 61) Rejestr wniosków o nadanie medali za długoletnie pożycie małżeńskie
- 62) Rejestr zezwoleń na zawarcie małżeństwa przed upływem miesiąca
- 63) Rejestr aktów stanu cywilnego sporządzonych za granicą do polskich ksiąg
- 64) Rejestr unieważnień, sprostowań, ustalenie treści, odtworzeni i uzupełnień aktu stanu cywilnego
- 65) Archiwum USC
- 66) Rejestr osób objętych kwalifikacją wojskową
- 67) Rejestr świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obronności

5. Rejestry prowadzone w Referacie Rolnictwa Rozwoju Gospodarczego i Zamówień Publicznych

- 68) Rejestr decyzji o warunkach zabudowy
- 69) Rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

W trakcie badania audytor weryfikował zawartość merytoryczną i sposób wprowadzania części z ww. rejestrów, w zależności od badanego obszaru ryzyka:

a) Rejestr zarządzeń

Organizację wewnętrzną urzędu, zarówno w postaci regulaminu organizacyjnego, jak i pozostałych regulacji, instrukcji, polityk, procedur, determinują wprowadzone zarządzenia burmistrza, które powinny zostać systematycznie ujęte w rejestrze zarządzeń burmistrza. Rejestr w Urzędzie jest prowadzony w formie pisemnej, książkowej, ręcznie (mało czytelnie) przez sekretariat Urzędu. Numeracja zarządzeń (kolejnych numerów) dotyczy roku kalendarzowego. Zawartość merytoryczna rejestru dotyczy numeru zarządzenia, daty podjęcia zarządzenia, tytułu zarządzenia i jego ważniejszej treści, terminu wykonania, wykonawcy zarządzenia oraz ewentualnych uwag. Rejestr zawiera w swej treści puste, niewypełnione pola. Dotyczy to pojedynczych numerów zarządzeń, które ostatecznie nie zostały wprowadzone (lub uzupełnione), co zakłóca chronologię prowadzenia rejestru, jak również dotyczące wrywkowo kolumny „ważniejsza treść zarządzenia” oraz w całości kolumny „wykonawca zarządzenia”, być może z uwagi na fakt, że w większości obowiązujących zarządzeń nie wskazuje się osoby odpowiedzialnej za nadzór nad wykonaniem danego zarządzenia, co z kolei oznacza, że każdorazowo nadzór nad poprawnością realizacji zarządzenia spoczywa na kierowniku

jednostki. Audytor stwierdził, że corocznie rejestr nie jest zamykany. Audytor zweryfikował kompletność przedłożonego rejestru z zawartością strony repozytorium informacji publicznej BIP i stwierdził pojedyncze rozbieżności w zamieszczaniu zarządzeń. Rejestr nie zawiera adnotacji o zarządzeniach zmieniających lub uchylających treść danego zarządzenia, przez co jego wartość informacyjna jest mocno ograniczona. Dotychczasowa nomenklatura w zakresie zarządzeń wskazuje na brak prawidłowego stosowania JRWA w Urzędzie. Numery zarządzeń nie wykorzystują oznaczeń i symboli z jednolitego rzeczowego wykazu akt (patrz: zbiory aktów normatywnych kierownictw urzędów), zgodnie z Rozporządzeniem 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 państwowych, a oznaczenie składa się z kolejnego numeru zarządzenia łamanego numer roku kalendarzowego.

b) Rejestr umów

Rejestr umów w Urzędzie jest prowadzony w formie pisemnej, elektronicznej, odrębnie dla każdego roku kalendarzowego. Zawartość merytoryczna rejestru przewiduje podanie numeru umowy, daty i miejsca zawarcia umowy, informacji o ewentualnym aneksie, okresu obowiązywania umowy, oznaczenia stron umowy, w tym przedstawicieli stron, określenie przedmiotu umowy, wartość przedmiotu umowy (bez podania informacji czy jest to wartość netto czy brutto) oraz trybu zawarcia umowy. Rejestr skupia, co do zasady, wszystkie zawarte w Urzędzie umowy, jego funkcja zbliżona jest zatem do tzw. centralnego rejestru umów, jednakże posiada on braki informacyjne, np. w kolumnie dotyczącej numeru umowy – podaje się tam często znak sprawy lub zewnętrzny numer umowy, nie nadając numeru centralnego. Za rok 2021 przedłożono znacznie bardziej ograniczony merytorycznie rejestr umów, który jednak zawierał informację o komórce merytorycznej przekazującej umowę oraz miejscu jej przechowywania, co miało niewątpliwie dodatkowy walor informacyjny. Wymienione w rejestrze zapisy zostały poddane losowo konfrontacji z dokumentami źródłowymi – umowami, zawieranymi przez Urząd i należy stwierdzić, że nie stwierdzono rozbieżności w zapisach rejestru w porównaniu ze stanem faktycznym.

c) Rejestr zamówień publicznych

Wprawdzie Prawo zamówień publicznych nie zobowiązuje do sporządzania rejestru zamówień w żadnej formie, warto jednak wprowadzić taki zwyczaj w jednostce, bo rejestr porządkuje zamówienia i usprawnia realizację obowiązku przekazania rocznego sprawozdania do Urzędu Zamówień Publicznych. Na wniosek o rejestr zamówień publicznych audytorowi przedłożono

dokumentację o symbolu PZ.271.rok, pod nazwą: „Dokumentacja zamówień publicznych w roku (2021-2023) objętych i nieobjętych ustawą prawo zamówień publicznych”. Przedłożona dokumentacja ma charakter fragmentaryczny, to znaczy nie dotyczy wszystkich prowadzonych w Urzędzie postępowań, a jedynie postępowań na stanowisku ds. zamówień publicznych. Stanowi ona de facto spis spraw, według następującej zawartości merytorycznej: w roku 2021- sprawa (krótka treść), od kogo wpłynęła/ znak pisma, data załatwienia sprawy uwagi (sposób załatwienia sprawy); w roku 2022 – numer sprawy (de facto znak sprawy z JRWA), przedmiot zamówienia, rodzaj zamówienia, tryb, data wszczęcia postępowania i data udzielenia zamówienia (zawarcie umowy) lub data unieważnienia postępowania; w roku 2023 - numer sprawy (de facto znak sprawy z JRWA), przedmiot zamówienia, rodzaj zamówienia, tryb, wartość zamówienia, kwota przeznaczona na realizację zadania, data wszczęcia postępowania, data udzielenia zamówienia (zawarcie umowy) lub data unieważnienia postępowania, nazwa i adres Wykonawcy, z którym zawarto umowę, cenę netto i cenę brutto oferty, wykaz złożonych ofert (nazwy Wykonawców i ceny złożonych ofert), data przekazania ogłoszenia o wykonaniu umowy. A zatem w żadnym z audytowanych lat zawartość analizowanego dokumentu nie była jednakowa. Dokument z roku 2021, choć w ujęciu deklaracyjnym powinien zawierać najwięcej treści i informacji w zakresie udzielonych zamówień, posiadał ich najmniej, a stopień informacji uzupełnionych w dokumencie był znikomy. to samo dotyczy dokumentu sporządzanego za rok 2022. Najwięcej treści, choć nie bez braków, zawierał dokument z roku 2023. Z uwagi na niską jakość informacyjną przedłożonych dokumentów, audytor wewnętrzny przy wyborze postępowań do badania kierował się:

- planami zamówień publicznych
- wydatkami jednostki, w oparciu o księgowe dokumenty źródłowe, w oparciu o tzw. testy kroczące audytu (walk-through).

d) Rejestr skarg i wniosków

Rejestr w Urzędzie jest prowadzony w formie pisemnej, książkowej, ręcznie (mało czytelnie). Numeracja wpisów (kolejnych numerów) dotyczy roku kalendarzowego w kolumnie: liczba porządkowa. Zawartość merytoryczna rejestru dotyczy daty wpływu, danych osobowych podmiotu składającego skargę, wniosek, petycję (audytorowi przekazano dwa tożsame dokumenty, z których jeden miał nazwę rejestr skarg i wniosków a drugi – rejestr petycji, stąd zbiorcze potraktowanie tego rejestru), przedmiot sprawy, datę zlecenia załatwienia, komu zlecono załatwienie sprawy, termin załatwienia sprawy, datę wpływu po załatwieniu, sposób załatwienia, datę wysłania zaświadczenia, podmiot zawiadamiany oraz uwagi. Audytor weryfikował poprawność informacji zawartych w rejestrze z faktycznie zgłoszonymi sprawami, na podstawie dokumentacji

źródłowej i nie stwierdził rozbieżności.

e) Rejestr upoważnień

Rejestr upoważnień w Urzędzie jest prowadzony w formie pisemnej, odrębnie dla każdego roku kalendarzowego, w podziale na Rejestr pełnomocnictw i upoważnień (OR.077) oraz Rejestr upoważnień osób (podmiotów) do działania w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta) jako organu gminy. Rejestry są prowadzone poprawnie merytorycznie, posiadają datę założenia rejestru, numery upoważnień i pełnomocnictw, kolumnę przeznaczoną na treść upoważnienia, dane osoby upoważnionej, datę wydania oraz datę ważności upoważnienia, co łącznie daje rzeczową informację zarządczą, odnośnie systemu delegowania uprawnień w gminie.

Rejestr zawiera również upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, co oznacza że nie jest prowadzona odrębna ewidencja dla tych upoważnień. Wyrwykowo sprawdzone w drodze konfrontacji upoważnienia dla pracowników, wymienione w rejestrze na przestrzeni okresu objętego audytem znajdują potwierdzenie w aktach osobowych pracownika. W okresie objętym audytem nie zarejestrowano upoważnień, wynikających z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje wójtowi możliwość upoważnienia swoich zastępców lub innych pracowników urzędu do wydawania decyzji administracyjnych. Podkreślić należy, że dokonanie upoważnienia w warunkach art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest wyłącznym uprawnieniem burmistrza, wójta, czy prezydenta miasta, zaś dla jego skutecznego zrealizowania konieczne jest zachowanie formy pisemnej, z podaniem daty, od której obowiązuje lub okresu na jaki jest udzielone, skierowanie do konkretnej osoby i wskazanie w sposób precyzyjny zakresu przekazanych uprawnień (wyrok WSA w Warszawie z 31 lipca 2008 r., IV SA/Wa 762/08, CBOSA).

f) Rejestr czynności przetwarzania i rejestr kategorii przetwarzania – opisane w części dotyczącej mechanizmów kontroli dotyczące systemów informatycznych

g) Sprawy kadrowe

Audytor wewnętrzny dokonał przeglądu akt osobowych pracowników Urzędu (ok. 80% populacji). Akta osobowe są prowadzone w sposób, który wymaga częściowej korekty, ponieważ odbiega od zasad prowadzenia akt osobowych pracowników, które w okresie objętym audytem regulowało rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej (Dz.U. 2018 poz. 2369). Zgodnie z wyżej wymienionym rozporządzeniem, dokumenty znajdujące się w poszczególnych częściach powinno się ułożyć w

porządku chronologicznym oraz ponumerować. Dokumenty numeruje się osobno w ramach każdej części akt osobowych. Każda z tych części (od A do E) winna ponadto zawierać pełny wykaz dokumentów (swego rodzaju spis treści).

Audytor wewnętrzny przeprowadził wywiad z pracownikiem ds. kadr, konfrontując dokonane spostrzeżenia w obszarze uchybień w prowadzonych teczках akt osobowych, czy też obowiązkach na stanowisku ds. kadr. Pracownik w sposób rzeczowy i profesjonalny odniósł się do wszystkich obszarów, wymagających korekty, takich jak:

- 1) Brak regulaminu pracy zdalnej.
- 2) Brak aktualizacji regulaminu pracy.
- 3) Brak oświadczeń dot. zapoznania się z regulaminami (wynagradzania, organizacyjnym) – wynagradzania nie we wszystkich przypadkach.
- 4) Brak porozumień dotyczących zmian stanowisk oraz zmian zakresów czynności.
- 5) Ogłoszenie naborów na wolne stanowiska z błędami formalnymi:
 - a. nazwa stanowiska niezgodna z nazewnictwem w regulaminie organizacyjnym,
 - b. brak stanowiska konserwatora – kierowcy w regulaminie organizacyjnym.
- 6) Brak informacji o zmianie kategorii zaszeregowania, przy czym pracownicy we wcześniejszym okresie także nie otrzymywali informacji dot. przynależności do kategorii zaszeregowania.
- 7) Brak przeglądu danych osobowych w ZFŚS za 2023 rok.
- 8) Wypłata środków z ZFŚS, niezgodna z planem dochodów i wydatków ZFŚS na 2024 rok.
- 9) Brak upoważnienia RODO dla jednego z członków komisji socjalnej.
- 10) Brak upoważnień stanowiskowych dla podinspektora ds. kadr i płac – zatrudnionego na czas zastępstwa.
- 11) Brak zgód pracowników na potrącenie składki z tytułu ubezpieczenia grupowego w nowym towarzystwie ubezpieczeniowym.
- 12) Wpięcie do akt osobowych dokumentów w niewłaściwych częściach tychże akt, np.: porozumienie ws. niewypłacenie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w celu przeniesienia go na kolejną umowę i wykorzystania w naturze.
- 13) Wpięcie do akt osobowych dokumentów, dla których prowadzone są odrębne segregatory, np.: wnioski o zgłoszenie do ubezpieczenia zdrowotnego członka rodziny, druki zgłaszające/wyrejestrowujące do i z ZUS.
- 14) Niewłączenie do akt osobowych osób wybranych do zatrudnienia w drodze konkursu, dokumentów aplikacyjnych.
- 15) Niewypłacenie w terminie co najmniej jednej osobie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop

wypoczynkowy – sprawa sprostowana.

- 16) Wątpliwości dot. poprawności zaliczenia stażu pracy w gospodarstwie domowym do pracowniczego stażu pracy – okres studiów stacjonarnych w mieście położonym w znacznej odległości od adresu gospodarstwa.
- 17) Realizacja badań lekarskich w innej przychodni niż ta, z którą mamy podpisaną umowę na świadczenie tychże usług.
- 18) Brak podania w oświadczeniu woli pracodawcy, przyczyny wypowiedzenia dla osoby zatrudnionej na czas nieokreślony.
- 19) Niepoprawne naliczenie składki na FP w miesiącu czerwcu dla co najmniej dwóch osób.
- 20) Niewłaściwe kontynuowanie akt po ustaniu zatrudnienia Pani _____ – brak nowej teczki akt osobowych.
- 21) Brak zaświadczenia o niekaralności przy zatrudnieniu urzędnika na czas zastępstwa.
- 22) Brak zobowiązań do zachowania tajemnicy podatkowej.
- 23) Brak klauzuli RODO przy co najmniej trzech umowach zlecenia – zleceniobiorcy otrzymali swój egzemplarz, ale nie został on zachowany dla urzędu, jako integralna część umowy.
- 24) Błędne wyrejestrowanie osób z ZUS, dla których niepoprawnie przyjęto datę rozwiązania stosunku pracy oraz w związku z tym, nienależne obniżenie wypłaconych zasiłków.
- 25) Brak rozwiązania umów na czas określony przed zawarciem umów na czas nieokreślony.
- 26) Brak procedury dot. informowania o możliwości awansu.
- 27) Podpisywanie wniosków o przyznanie dodatku specjalnego przez osobę nieumocowaną regulaminem wynagradzania pracowników urzędu, zgodnie z którym ww. wnioski podpisuje pracownik w swoim imieniu lub jego bezpośredni przełożony – kierownik.
- 28) W przypadku co najmniej jednego pracownika dwukrotny błąd w nazewnictwie stanowiska zajmowanego przez tego pracownika w piśmie przyznającym mu dodatek specjalny oraz w piśmie zlecającym wypłatę tego dodatku.
- 29) Brak publikacji w BIP części oświadczeń majątkowych.
- 30) Brak odniesienia w upoważnieniach do przetwarzania danych osobowych do rejestrów czynności przetwarzania, a jedynie do zakresu czynności. Z uwagi na częste zmiany zakresów czynności równie często zmianom ulegają upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.
- 31) Brak prowadzenia akt osobowych nie są prowadzone w podziale obecnie wymagane przepisami części akt A-E.

- proponując jednocześnie w przypadku większości z nich, jak również w innych niezaadresowanych obszarach (np. związanych z inwentaryzacją stanowiska pracy po zakończeniu stosunku pracy, czy też ustalenia trybu i przeprowadzenia wyborów reprezentacji pracowników, na potrzeby wdrażania procedur wewnętrznych), propozycje rozwiązań.

Audytor zwrócił szczególną uwagę na następujące zagadnienia:

- **ocena ryzyka zawodowego:** w aktach osobowych pracowników nie znajdują się dokumenty w zakresie opracowania ryzyka zawodowego dla pracownika, na poszczególnym stanowisku pracy. W aktach znajduje się tylko krótka informacja, o jednakowej treści nawiązująca do definicji ryzyka zawodowego i klauzula oświadczenia pracownika, że został poinformowany o ryzyku zawodowym – bez jednoczesnego nie wskazania mu właściwych ryzyk na jego stanowisku pracy. Od 1 stycznia 2019 roku został wprowadzony obowiązek przechowywania w aktach osobowych pracownika potwierdzenia poinformowania go o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami. Niestety przepisy nie podają formy takiego dokumentu potwierdzenia (oświadczenia). Niemniej jednak dokument potwierdzający dokonanie oceny ryzyka zawodowego powinien uwzględniać w szczególności: opis ocenianego stanowiska pracy, w tym wyszczególnienie: stosowanych maszyn, narzędzi i materiałów wykonywanych zadań niebezpiecznych, szkodliwych i uciążliwych czynników środowiska pracy występujących na stanowisku stosowanych środków ochrony zbiorowej i indywidualnej osób pracujących na tym stanowisku wyniki przeprowadzonej oceny ryzyka zawodowego dla każdego z czynników środowiska pracy oraz niezbędne środki profilaktyczne zmniejszające ryzyko datę przeprowadzonej oceny oraz dane osób dokonujących oceny. Brak oceny ryzyka zawodowego w aktach osobowych lub w odrębnej dokumentacji powoduje, że podpisanie ww. oświadczenia ma jedynie charakter pozorny, formalnościowy.
- **obowiązki w zakresie BHP:** w związku z brakiem ww. dokumentów audytor poddał analizie umowę nr 88/2021 z dnia 01.10.2021 r. na świadczenie kompleksowych usług specjalisty BHP. W wyniku wywiadu przeprowadzonego z pracownikiem Urzędu audytor stwierdził, że istotna część zadań zagwarantowanych tą umową, to jest: doradztwo w zakresie BHP, regularna kontrola warunków pracy oraz wnioskowanie zmian zmniejszających zagrożenia, ocena ryzyka zawodowego oraz inicjowanie działań zmierzających do przeprowadzenia oceny, czuwanie nad zgodnością z wymaganiami prawnymi w zakresie BHP, udział w

tworzeniu i aktualizacji procedur i instrukcji w zakresie BHP, aktywna współpraca z zewnętrznymi organami kontroli, inne wyżej niewymienione zadania z zakresu BHP, określone przez Urząd nie posiada żadnego potwierdzenia w prowadzonej dokumentacji, a inicjatywy w zakresie instrukcji i procedur BHP wynikających z sytuacji losowych lub zmian przepisów prawa (okres pandemii, Rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 października 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe, zaktualizowano przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe) są realizowane z inicjatywy i siłami pracownika ds. kadr. Analogiczna sytuacja dotyczy oceny ryzyka zawodowego.

- upoważnienia do przetwarzania danych osobowych: w aktach osobowych pracowników znajdują się upoważnienia do przetwarzania danych osobowych na poszczególnych stanowiskach pracy. Upoważnienia te są rejestrowane w ogólnym rejestrze upoważnień, a ich wydawaniem zajmuje się pracownik ds. kadr, który na podstawie przesłanego projektu upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, przygotowuje stosowne upoważnienia dla wszystkich pracowników urzędu ze wskazaniem, czy upoważnienie obejmuje dane podstawowe / dane szczególnych kategorii / przebywanie w obszarze przetwarzania danych. Zatem IOD nie bierze udziału w tym procesie, a z upoważnieniem i jego zakresem zapoznaje się ewentualnie ex post. Upoważnienie do przetwarzania danych osobowych odnosi się do „czynności przetwarzania danych osobowych podstawowych i szczególnej kategorii na wyznaczonym stanowisku pracy, zgodnie z powierzonymi obowiązkami pracowniczymi i poleceniami administratora” Sformułowanie to jest bardzo ogólne i w przypadku powszechnie funkcjonujących w Urzędzie porozumień z tytułu zwiększonych obowiązków pracowniczych czy też odrębnych upoważnień lub pełnomocnictw nie ma ono racji bytu. Upoważnienie powinno, zgodnie z jego treścią odnosić się do konkretnych czynności przetwarzania, ale nie przez pryzmat wyłącznie zakresu czynności, który jak wykazano jest zmienny lub modyfikowany przez dodatkowe dokumenty.
- **oceny pracownicze:** analizując akta osobowe pracowników audytor zwrócił szczególną uwagę na przeprowadzanie ocen pracowniczych, zgodnie z Regulaminem okresowej oceny pracowników, wprowadzonym zarządzeniem nr 137/2009 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 22 kwietnia 2009 roku ze zmianami, okresowa ocena pracowników dokonywana jest raz na dwa lata. W okresie objętym audytem oceny przeprowadzono na początku roku 2021 oraz roku 2023. Wszystkie wątpliwości dotyczące braku ocen pracowniczych na poszczególnych

stanowiskach pracy, zostały szczegółowo wyjaśnione i obszar ten nie budzi wątpliwości audytora. W okresie objętym audytem w Urzędzie przeprowadzono 10 naborów (informacja na dzień audytu):

L.p.	Stanowisko na które był prowadzony nabór	Imię i nazwisko osoby wybranej do zatrudnienia	Służba przygotowawcza	Data ślubowania
rok 2021				
1.	Podinspektor ds. gosp. mieszkaniowej		TAK	09.03.2022 r.
rok 2022				
2.	Podinspektor ds. podatków i opłat		TAK	02.06.2022 r.
3.	Podinspektor ds. księgowości budżetowej		NIE – pracownik przebywał na zwolnieniu lekarskim, umowa po upływie 6-mcy jej trwania, nie została przedłużona	nie dotyczy
4.	Podinspektor ds. ochrony przyrody.		NIE – decyzja o zwolnieniu	02.06.2022 r.
rok 2023				
5.	Podinspektor ds. księgowości budżetowej	nabór unieważniony		
6.	Referent ds. księgowości budżetowej	nabór unieważniony		
7.	Inspektor ds. księgowości budżetowej	nabór unieważniony		
rok 2024				
8.	Podinspektor ds. księgowości budżetowej		NIE – decyzja o zwolnieniu	28.02.2024 r.
9.	Podinspektor ds. gospodarki odpadami		NIE – decyzja o zwolnieniu	28.02.2024 r.
10.	Inspektor ds. inwestycji i dróg	nabór nierozstrzygnięty		

Audytor weryfikował dokumentację naborów i przygotowanie do złożenia ślubowania, w tym zwolnień z obowiązku odbycia służby przygotowawczej i nie stwierdził nieprawidłowości.

- **ewidencja czasu pracy:** W urzędzie czas pracy pracowników określa Regulamin pracy w dziale VII, paragrafy od 37 do 48. Czas pracy wynosi 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin tygodniowo, w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy. Obowiązuje 4-miesięczny okres rozliczeniowy. Wszelkie nieobecności w pracy nanoszone są do programu kadrowego „Progman Kadry”. Następnie miesięczne karty ewidencji czasu pracy są drukowane (przykład w załączniku) i przechowywane w segregatorze „Dowody obecności w pracy” – symbol 2340. Karty ewidencji czasu pracy dla poszczególnych pracowników są ułożone alfabetycznie pod listą obecności za dany miesiąc. Do kart ewidencji czasu pracy załączane są: – zwolnienia lekarskie, – wnioski o udzielenie urlopu okolicznościowego, – wnioski o udzielenie dnia wolnego za pracę w dniu wolnym od pracy, – wnioski o udzielenie opieki nad dzieckiem z art. 188 KP, – wnioski o udzielenie zwolnienia od pracy z tytułu siły wyższej, – wnioski o udzielenie urlopu opiekuńczego, – zaświadczenia o oddaniu krwi, – inne dokumenty niebędące wnioskami urlopowymi, powodujące nieobecność w pracy. Wnioski o udzielenie urlopu wypoczynkowego przechowywane są w odrębnym segregatorze „Urlopy wypoczynkowe” – symbol 2350. Praca w dni wolne od pracy wynika z charakterystyki pracy na danym stanowisku, np.: Kierownik USC udziela ślubów w soboty i wtedy składa wniosek o odbiór dnia wolnego. Praca w dni wolne od pracy bądź w godzinach nadliczbowych wynikać może także ze szczególnych potrzeb pracodawcy, np.: przeprowadzenie wyborów w jednostkach pomocniczych na terenie Miasta i Gminy Drobin. Odnośnie godzin nadliczbowych realizowanych w danym dniu roboczym – zdarza się, iż pracownicy realizują je bez polecenia przełożonego. Do stanowiska kadrowego nie spływają informacje od bezpośredniego przełożonego o pracy w godzinach nadliczbowych, gdy tymczasem pracownicy chcą odbierać nadgodziny, często bez oficjalnego wniosku, co rodzi niezgodności w ewidencji czasu pracy. Nadgodziny na koniec okresu rozliczeniowego „przepadają” i nie są wypłacane. W urzędzie nie istnieje ustalony i sformalizowany sposób korzystania z wyjść służbowych i z wyjść prywatnych. Pracownicy korzystający z powyższych wpisują się do książki wyjść i wejść (okazano odręcznie prowadzony zeszyt), zaznaczając cel służbowe/prywatne, jednak nie stwierdzono nadzoru w tym zakresie, co może rodzić istotne nadużycia w zakresie wykorzystywania czasu pracy oraz zgodności prowadzonej ewidencji czasu pracy ze stanem faktycznym.
- zakresy czynności pracowników na poszczególnych stanowiskach/ w poszczególnych komórkach organizacyjnych co do zasady zgadzały się z zakresami merytorycznymi komórek organizacyjnych opisanymi w regulaminie organizacyjnym. Pracownicy posiadali aktualne badania lekarskie i okresowe szkolenia BHP. W Urzędzie nie opracowano opisów stanowisk

pracy. W Urzędzie stwierdza się skuteczne powierzania obowiązków i delegowanie uprawnień, co oznacza że zakresy czynności, upoważnienia i porozumienia w sprawie okresowego powierzenia dodatkowych obowiązków posiadają datę delegowania uprawnień oraz podpisy stron.

- W Urzędzie Miasta i Gminy w Drobinie nie opracowano procedury określającej system zastępstw. Pracownicy w zakresach czynności mają wskazane za kogo pełnią zastępstwo oraz w przypadku niektórych stanowisk, jaki zakres to zastępstwo obejmuje. Zastępstwa określone w zakresach czynności mają przede wszystkim charakter doraźny – krótkie nieobecności w pracy. W przypadku dłuższych usprawiedliwionych nieobecności w pracy, kierownicy rozdysponowują obowiązki osoby nieobecnej pomiędzy pozostałych pracowników w formie odrębnego dokumentu (porozumienie stron w sprawie okresowego powierzenia dodatkowych obowiązków). W urzędzie stosuje się także zatrudnianie na podstawie umowy na zastępstwo na czas usprawiedliwionej nieobecności pracownika.

Realizację standardu należy ocenić pozytywnie z nieprawidłowościami.

B. Identyfikacja i ocena ryzyka

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

5. Misja

Należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna odnosić się do działów administracji rządowej kierowanych przez ministra, a misja urzędu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do tej jednostki.

Gmina Drobin posiada opracowaną i przyjętą decyzją Rady Miejskiej Strategię Rozwoju Miasta i Gminy Drobin na lata 2023-2030 (UCHWAŁA NR LXIII/457/2023 RADY MIEJSKIEJ W DROBINIE z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Drobin na lata 2023-2030). Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Drobin na lata 2023-2030 stanowi dokument bazowy, który określa, jakie działania powinny być wdrażane, aby wspierać dalszy rozwój Miasta i Gminy, przede wszystkim w sferze społecznej i gospodarczej, ale także wpływać na ożywienie sfery kulturalnej i turystycznej z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju. Dokument

strategiczny stanowi również podstawę do opracowania i wdrażania projektów współfinansowanych m.in. ze środków zewnętrznych.

Omawiany dokument zawiera sprecyzowaną misję i wizję rozwoju gminy oraz cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych i oczekiwane rezultaty planowanych działań. Cele strategiczne są doposażone poprzez wskazanie szczegółowych celów operacyjnych.

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

Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

7. Identyfikacja ryzyka

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

8. Analiza ryzyka

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

9. Reakcja na ryzyko

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

W zakresie standardów 6-9

Audytor wewnętrzny wnioskował o komplet dokumentów z zakresu dokumentowania kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w myśl art. 68 i 69 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych, w tym:

- Procedury kontroli zarządczej, w tym wewnętrznej kontroli finansowej, wraz z procedurą zarządzania ryzykiem w JST,
- Roczny plan działalności urzędu za lata 2021-2023 i sprawozdania z realizacji tego planu,
- Wyniki samooceny systemu kontroli zarządczej i oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2021-2023,
- Roczny plan działalności urzędu na rok 2024,
- Aktualny rejestr ryzyk dla urzędu,

Po analizie korespondencji i przedłożonych materiałów należy stwierdzić, że audytor nie otrzymał **żadnego** z ww. dokumentów, za okres objęty audytem.

W dokumentach przedłożonych do audytu znajdowało się kilka wrywkowych dokumentów, które mogłyby sugerować, że w Urzędzie powstały zręby systemu kontroli zarządczej, np. przedłożono:

- wrywkowe Kwestionariusze zarządzania ryzykiem, z adnotacją, że stanowią one załącznik do procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta i Gminy w Drobinie oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Drobin. Nie przedłożono procedury, do którego ten dokument byłby załącznikiem. Kwestionariusze dotyczyły komórek organizacyjnych, a zatwierdzał je kierownik jednostki lub sekretarz, a nie kierownik komórki, której kwestionariusz dotyczy
- wrywkowy roczny plan działania referatu planowania i finansów
- wrywkowe oświadczenie o stanie kontroli zarządczej jednostki organizacyjnej

Ww. wymienionych dokumentów nie można traktować w żadnej mierze jako potwierdzających istnienie ustalonych zasad dokumentowania kontroli zarządczej.

Analizując zatem system kontroli zarządczej pod kątem jego adekwatności, skuteczności i efektywności i traktując poszczególne kryteria jako istotne dla stwierdzenia stopnia dojrzałości systemu kontroli zarządczej w organizacji, należy stwierdzić, że system kontroli zarządczej w Urzędzie nie odpowiada nawet kryterium adekwatności, zarówno w kontekście zgodności, jak i wymogów dokumentacyjnych powszechnie obowiązujących przepisów prawa i standardów kontroli zarządczej.

W Urzędzie nie obowiązują żadne regulacje w zakresie kontroli zarządczej, zgodnie z zapisami art. 68 i następnymi ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, standardami

kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonymi Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r., poza jednorazową wzmianką w regulaminie organizacyjnym (par. 35) Urzędu. Nie ustalono również obowiązków jednostek organizacyjnych, dla I i II poziomu kontroli zarządczej. Zasad opisanych w standardach kontroli zarządczej nie stosuje się też bezpośrednio, z pominięciem dedykowanej procedury wewnętrznej, ponieważ kierownictwo urzędu nie przedłożyło do badania żadnego dokumentu potwierdzającego dokumentowanie przestrzegania któregokolwiek ze standardów kontroli zarządczej (organizacja planowanie, zarządzanie ryzykiem, monitorowanie). W okresie objętym audytem, to jest w latach 2021-2023 kierownik jednostki jako osoba odpowiedzialna prawidłowe funkcjonowanie jednostki, jak również odpowiedzialna za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (obowiązek wynikający z art. 69 ustawy o finansach publicznych) nie podjął, od wejścia w życie przepisów w zakresie kontroli zarządczej, żadnej inicjatywy i działań na rzecz uregulowania tego stanu rzeczy. W aktach osobowych pracowników Urzędu audytor wewnętrzny nie dostrzegł żadnych szkoleń z zakresu kontroli zarządczej. Powyższe świadczy o wieloletnich zaniedbaniach w przedmiotowym obszarze osób zarządzających gminą.

Z doświadczeń ostatnich 14 lat obowiązywania kontroli zarządczej w polskim porządku prawnym oraz dobrych praktyk urzędów administracji samorządowej, jak również wyników przekrojowych kontroli NIK w obszarze funkcjonowania kontroli zarządczej w administracji publicznej wynika że w przytłaczającej większości urzędów wskazuje się funkcję koordynatora kontroli zarządczej, czy też osoby odpowiedzialnej za praktyczne funkcjonowanie kontroli zarządczej co nie miało miejsca w tutejszym Urzędzie, analizując zakresy czynności pracowników. Biorąc pod uwagę, że pojęcie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem weszło do polskiego porządku prawnego wraz z zapisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., to jest w dniu 01.01.2010 r. Urząd gminy i cała gmina, jako JST, mają 14-letnie opóźnienie we wdrożeniu rozwiązań formalnych i organizacyjnych narzuconych przez ustawodawcę krajowego. Brak organizacji systemu kontroli zarządczej w jednostce rzutuje nie tylko na materializujące się ryzyko prawne, polegające na niespełnieniu wymogów w obszarze kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem, jako obligatoryjnego elementu tego systemu, ale determinuje również ryzyko utraty wizerunku i społecznego postrzegania władz Miasta i Gminy Drobin, poprzez świadome narażenie się na odpowiedzialność wynikającą z nieprzestrzegania zapisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 104).

Realizację standardu należy ocenić negatywnie

C. Mechanizmy kontroli zarządczej

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

Audytu przeanalizował kilkadziesiąt rozwiązań wewnętrznych Urzędu, o charakterze procedur ogólnych i szczegółowych, we wszystkich obszarach operacyjnych. Odniesienia do procedur i regulaminów, instrukcji i zarządzeń, jako przyjętych mechanizmów kontroli zarządczej znajdują się w treści całego sprawozdania. W niniejszej części zwrócono uwagę na mechanizmy kontroli zarządczej, w tym procedury, o zasięgu ogólnym, mogących rodzić potencjalne ryzyka w efektywnym i skutecznym funkcjonowaniu jednostki.

10. Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej

Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

a) Sprawozdawczość finansowa i budżetowa.

Audyturowi okazano sprawozdania finansowe i budżetowe Urzędu (oraz częściowo JST), sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia roku 2021, 2022 i 2023 wraz z pozostałą wymaganą dokumentacją okołobilansową. Sprawozdania finansowe i budżetowe sporządzone przez Urząd zostały poddane weryfikacji z właściwą syntetyczną ewidencją księgową, tj. zestawieniem obrotów i sald w podziale na poszczególne konta księgowe (w przypadku konfrontacji ze sprawozdaniami finansowymi) i zestawieniem obrotów i sald w podziale na poszczególne podziałki klasyfikacji budżetowej – działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej (w przypadku konfrontacji z rocznymi sprawozdaniami budżetowymi), na dzień 31 grudnia, w okresie objętym audytem.

W związku z wątpliwościami na etapie weryfikacji dokumentów bilansowych audytor zwrócił się z

prośbą do skarbnika o wyjaśnienie rozbieżności i ewentualnie wskazanie sposobu dochodzenia do poszczególnych kwot we wskazanych pozycjach sprawozdań. W piśmie z dnia 24.09.2024 r. inspektor ds. księgowości budżetowej złożył wyjaśnienia, które wpłynęły na ostateczne ustalenia audytowe. Finalnie na podstawie przedstawionych dokumentów Audytor wewnętrzny sprawdził prawidłowość, bezbłędną, terminowość, rzetelność sprawozdań, ewidencji księgowej, poprzez krzyżową konfrontację i sporządził tabelę przedstawiającą ustalenia z przeprowadzonego sprawdzenia dokumentów w Urzędzie:

Lp	Nazwa jednostki organizacyjnej Gminy Drobin	Sprawozdanie – rodzaj i okres za jaki jest sporządzone	Ewidencja księgowa – rodzaj i okres za jaki jest sporządzona	Potwierdzenie sald na rachunkach bankowych – okres za jaki jest sporządzone	Osoby odpowiedzialne za sporządzenie sprawozdania	Uwagi
1.	Urząd Miasta i Gminy w Drobinie	Bilans jednostki, rachunek zysków i strat (wariant porównawczy), zestawienie zmian w funduszu jednostki, informacja dodatkowa wg stanu na dzień 31.12.2021r.	Zestawienie obrotów i sald dla kont księgowych wg stanu na dzień 31.12.2021r.	Potwierdzenie sald na rachunkach bankowych wg stanu na dzień 31.12.2021r.	Skarbnik jako osoba sporządzająca i Burmistrz jako kierownik jednostki	Zgodność sprawozdania z ewidencją księgową i potwierdzenie m sald wg stanu na dzień 31.12.2021r.
2.	Urząd Miasta i Gminy w Drobinie	Bilans jednostki, rachunek zysków i strat (wariant porównawczy), zestawienie zmian w funduszu jednostki, informacja dodatkowa wg stanu na dzień 31.12.2022r.(korekta 1)	Zestawienie obrotów i sald dla kont księgowych wg stanu na dzień 31.12.2022r.	Potwierdzenie sald na rachunkach bankowych wg stanu na dzień 31.12.2022r.	Skarbnik jako osoba sporządzająca i Burmistrz jako kierownik jednostki	Zgodność sprawozdania z ewidencją księgową i potwierdzenie m sald wg stanu na dzień 31.12.2022r.
3.	Urząd Miasta i Gminy w Drobinie	Bilans jednostki, rachunek zysków i strat (wariant porównawczy), zestawienie zmian w funduszu jednostki, informacja dodatkowa wg stanu na dzień 31.12.2023r (po korekcie)	Zestawienie obrotów i sald dla kont księgowych wg stanu na dzień 31.12.2023r.	Potwierdzenie sald na rachunkach bankowych wg stanu na dzień 31.12.2023r.	Skarbnik jako osoba sporządzająca i Burmistrz jako kierownik jednostki	Zgodność sprawozdania z ewidencją księgową i potwierdzenie m sald wg stanu na dzień 31.12.2022r.
4.	Urząd Miasta i Gminy w Drobinie	1.Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31.12.2021r., 2. Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za	Zestawienie obrotów i sald w podziale na klasyfikację budżetową wg stanu na dzień 31.12.2021r.	Potwierdzenie sald na rachunkach bankowych wg stanu na dzień 31.12.2021r.	Skarbnik jako osoba sporządzająca i Burmistrz jako kierownik jednostki	Zgodność sprawozdania z ewidencją księgową i potwierdzenie m sald wg stanu na dzień 31.12.2021r.

		okres od początku roku do dnia 31.12.2021r., 3. Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2021 roku, 4. Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2021 roku.				
5.	Urząd Miasta i Gminy w Drobinie	1.Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31.12.2022r., 2. Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31.12.2022r., 3. Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2022 roku, 4. Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2022 roku.(korekta 1)	Zestawienie obrotów i sald w podziale na klasyfikację budżetową wg stanu na dzień 31.12.2022r.	Potwierdzenie sald na rachunkach bankowych wg stanu na dzień 31.12.2022r.	Skarbnik jako osoba sporządzająca i Burmistrz jako kierownik jednostki	Zgodność sprawozdania z ewidencją księgową i potwierdzenie m sald wg stanu na dzień 31.12.2022r.
6.	Urząd Miasta i Gminy w Drobinie	1.Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31.12.2023r. (korekta nr 1) 2. Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31.12.2023r.,(korekta nr 3) 3. Rb-Z o stanie zobowiązań wg	Zestawienie obrotów i sald w podziale na klasyfikację budżetową wg stanu na dzień 31.12.2023r.	Potwierdzenie sald na rachunkach bankowych wg stanu na dzień 31.12.2023r.	Skarbnik jako osoba sporządzająca i Burmistrz jako kierownik jednostki	Zgodność sprawozdania z ewidencją księgową i potwierdzenie m sald wg stanu na dzień 31.12.2023r.

		tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2023 roku,(korekta nr 2) 4. Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2023 roku.(korekta nr 1)				
--	--	--	--	--	--	--

Z powyższego zestawienia wynika, iż sprawozdawczość finansowa i budżetowa prowadzona w jednostce organizacyjnej Gminy Drobin – Urzędzie Miasta i Gminy Drobin, poddana sprawdzeniu jest prowadzona prawidłowo pod względem zgodności z ewidencją księgową i potwierdzeniem sald na rachunkach bankowych oraz terminowo. Audytor stwierdza, że sprawozdania finansowe i budżetowe zostały sporządzone w zgodzie z przepisami prawa powszechnego, tj. w przypadku sprawozdań budżetowych według rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 09 stycznia 2018r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2018.109, ze zmianami) i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2022 poz. 144, ze zmianami) oraz w przypadku sprawozdań finansowych według ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 120, 2 ze zmianami). Konfrontacji poddano informacje wynikające ze sprawozdania finansowego i załączników oraz ze sprawozdań budżetowych, w zakresie poniesionych wydatków, wypracowanych dochodów, posiadanych zobowiązań i należności, i rozbieżności nie stwierdzono. Sprawozdawczość Urzędu odzwierciedla stan faktyczny jednostki dla której jest prowadzona. Audytor stwierdził, że każde ze sprawozdań sporządzonych dla Urzędu podpisali skarbnik jako osoba sporządzająca i burmistrz jako kierownik jednostki, co jest prawidłowe.

W roku 2023:

Na koniec IV kwartału 2023 roku JST posiadała zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw i usług w kwocie 292 197,76 zł, potwierdzeniem czego jest Rb-Z kwartalne sprawozdanie łączne o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki budżetowej.

W ewidencji księgowej Urzędu konta zespołu 2 – rozrachunki i rozliczenia, w tym przede wszystkim konta: 201 – rozrachunki z odbiorcami i dostawcami wykazują saldo (Ma) 294 211,52 zł, 240 – pozostałe rozrachunki kwotę 351 643,93 zł, a na kontach: 225 – rozrachunki z budżetami, 229 – pozostałe rozrachunki publicznoprawne i 231 – rozrachunki z tytułu wynagrodzeń zostały wykazane bieżące zobowiązania wynikające z dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. W Rb-N kwartalnym sprawozdaniu łącznym o stanie należności

oraz wybranych aktywów finansowych jednostki budżetowej wg stanu na koniec IV kwartału 2023 roku wykazano w pozycji N.4.1 należności wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług w kwocie 753 940,27 zł, a w pozycji N4.2 pozostałe należności wymagalne – kwotę 5 097 447,27 zł.

W roku 2022:

Na koniec IV kwartału 2022 roku JST posiadała zobowiązania wymagalne 0 zł, potwierdzeniem czego jest Rb-Z kwartalne sprawozdanie łączne o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki budżetowej.

W ewidencji księgowej Urzędu konta zespołu 2 – rozrachunki i rozliczenia, w tym przede wszystkim konta: 201 – rozrachunki z odbiorcami i dostawcami wykazują saldo (Ma) 703 868,49 zł, 240 – pozostałe rozrachunki kwotę 367 924,52 zł, a na kontach: 225 – rozrachunki z budżetami, 229 – pozostałe rozrachunki publicznoprawne i 231 – rozrachunki z tytułu wynagrodzeń zostały wykazane bieżące zobowiązania wynikające z dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. W Rb-N kwartalnym sprawozdaniu łącznym o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych jednostki budżetowej wg stanu na koniec IV kwartału 2023 roku wykazano w pozycji N.4.1 należności wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług w kwocie 584 869,41 zł, a w pozycji N4.2 pozostałe należności wymagalne – kwotę 4 759 099,74 zł.

W roku 2021:

Na koniec IV kwartału 2021 roku JST posiadała zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw i usług w kwocie 0 zł potwierdzeniem czego jest Rb-Z kwartalne sprawozdanie łączne o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki budżetowej.

W ewidencji księgowej Urzędu konta zespołu 2– rozrachunki i rozliczenia, w tym przede wszystkim konta: 201 – rozrachunki z odbiorcami i dostawcami wykazują saldo (Ma) 728 399,99 zł, 240 – pozostałe rozrachunki kwotę 432 436,42 zł, a na kontach: 225 – rozrachunki z budżetami, 229 – pozostałe rozrachunki publicznoprawne i 231 – rozrachunki z tytułu wynagrodzeń zostały wykazane bieżące zobowiązania wynikające z dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. W Rb-N kwartalnym sprawozdaniu łącznym o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych jednostki budżetowej wg stanu na koniec IV kwartału 2023 roku wykazano w pozycji N.4.1 należności wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług w kwocie 504 552,56 zł, a w pozycji N4.2 pozostałe należności wymagalne – kwotę 1 697 669,42 zł.

W związku z wykazanymi ww. kwotami należności wymagalnych w kolejnych latach objętych audytem, które wykazują istotny progres kwotowy na przestrzeni czasu, audytor zwrócił się z

prośbą o złożenie wyjaśnień, w zakresie źródeł powstania należności wymagalnych za lata 2021-2023, jak również przełożenia wykazu należności nieściągalnych według stanu na dzień 31 grudnia 2021r., 2022r., 2023r., w odniesieniu do ww. pozycji w sprawozdaniu Rb-N, udokumentowaniu przeprowadzonej aktualizacji i analizy należności wymagalnych, pod względem skuteczności i efektywności ich ściągalności, przedłożeniu wykazu umorzeń należności wraz z podstawą prawną umorzenia oraz wykazu spraw przekazanych do egzekucji skarbowej i wykazu wszczętych i prowadzonych postępowań komorniczych, według stanu na dzień 31 grudnia 2021r., 2022r., 2023r.

Audytor wewnętrzny otrzymał cząstkowe informacje dotyczące wyjaśnienia pozycji należności wymagalnych w opracowywanych sprawozdaniach Rb- N, co oznacza, że kilkoro pracowników wyjaśniało powstawanie należności wymagalnych za lata 2021-2023, natomiast informacja ta nie miała charakteru skoordynowanego, zbiorczego, mimo iż w zakresie czynności skarbnika leży obowiązek przygotowywania okresowych analiz, sprawozdań, ocen i bieżących informacji o sytuacji finansowej gminy. Zdarzały się sytuacje, że pracownicy Urzędu nie byli w stanie złożyć szczegółowych wyjaśnień, np. w zakresie wykazu należności nieściągalnych, udokumentowaniu przeprowadzonej aktualizacji i analizy należności wymagalnych, pod względem skuteczności i efektywności ich ściągalności, przedłożeniu wykazu umorzeń należności wraz z podstawą prawną umorzenia oraz wykazu spraw przekazanych do egzekucji skarbowej, w związku z brakiem kompletnych informacji w systemach informatycznych. Najczęściej pojawiającymi się uwagami był brak dokumentacji z przeprowadzonej aktualizacji i analizy należności wymagalnych, pod względem skuteczności i efektywności ich ściągalności oraz brak przekazania wierzytelności do egzekucji komorniczej, ewentualnie tzw. egzekucja miękka.

Na podstawie przekazanych przez audytowaną jednostkę kopii miesięcznych deklaracji ZUS DRA za okres wybrane miesiące w okresie objętym audytem oraz rocznych deklaracji o zaliczkach na podatek dochodowy PIT-4 wraz z wydrukiem analitycznej ewidencji księgowej kont do rozrachunków publicznoprawnych (225, 229) za ten sam okres audytor dokonał weryfikacji i potwierdza, że w analizowanym okresie deklaracje ZUS oraz zaliczki na podatek dochodowy i składki zdrowotne zostały sporządzone zgodnie z terminami wynikającymi z odnośnych ustaw (z uzasadnionymi korektami), naliczenia zostały dokonane we właściwej wysokości, a środki odprowadzone we właściwych terminach oraz czy kwoty wykazane w deklaracjach i naliczeniach znajdują odzwierciedlenie w ewidencji księgowej kont 225 i 229.

b) Zamówienia publiczne

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono Regulaminu udzielania zamówień publicznych dla zamówień niższych lub równych kwocie 130 tys. zł. Zamówienia publiczne do kwoty 130 tys. złotych w sporządzają pracownicy samodzielnie na każdym stanowisku pracy (w komórce organizacyjnej).

Sposób udzielania zamówień publicznych do kwoty 130 tys. złotych odbywa się pokrótce według następującego schematu:

1. szacowanie wartości zamówień do kwoty 130 tys. zł przeprowadza się na podstawie:
 - a) kosztorysu inwestorskiego opracowanego na etapie przygotowania dokumentacji projektowej.
 - b) planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 07.07.1994 r. - Prawo budowlane.
 - c) planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 07.07.1994 r. - Prawo budowlane (dotyczy zaprojektowania i wykonania robót budowlanych);
 - d) wartości historycznych dotyczące kosztów podobnych zamówień (dotyczy usługi dostaw);
 - e) analizy danych z innych postępowań o udzielenie zamówienia;
 - f) informacji rynkowych zebranych na podstawie:
 - odpowiedzi na zapytania cenowe od potencjalnych wykonawców,
 - analizy ogólnodostępnych źródeł (np. katalogi branżowe, cenniki, sklepy internetowe),
 - innych danych na temat kształtowania się cen na rynku,
 - rozeznania telefonicznego.
2. decyzję o możliwości zaciągnięcia zobowiązania/ dokonania zakupu podejmuje burmistrz i skarbnik. Dokumentowane jest to na podstawie dokumentu „WNIOSEK o udzielenie zamówienia publicznego, którego wartość szacunkowa nie przekracza równowartości kwoty 130 000,00 zł (netto)”. Wnioski te nie są załączane do dokumentacji księgowej.
3. Deklarowany wybór oferenta/kontrahenta dokonywany jest na podstawie złożonych ofert przez potencjalnych Wykonawców. Wyboru kontrahenta dokonuje pracownik sporządzający postępowanie. Po weryfikacji oferty, poprawności pod względem formalnym i rachunkowym, sprawdzeniu wszystkich wymaganych (jeżeli dotyczy) załączników, dokonuje oceny. Ocena przedstawiana jest do weryfikacji do burmistrza i skarbnika. Po zaakceptowaniu wyboru

Wykonawcy i zabezpieczeniu środków w budżecie na ten cel, następuje wybór oferty i podpisanie umowy z Wykonawcą. W trakcie weryfikacji dokumentów audytor analizował losowo wybrane postępowania na udzielenie zamówienia do kwoty 130 tys. zł i należy stwierdzić, że nie były to czynności w pełni udokumentowane, o powtarzalnym charakterze. W trakcie audytu postępowania te nie miały swojej ustalonej ewidencji, przez co wykaz przeprowadzonych postępowań nie był sprawdzalny (na przykładzie referatu rolnictwa, rozwoju gospodarczego i zamówień publicznych).

4. Sposób prowadzonych postępowań nie zapewnia zachowania zasady konkurencyjności, ponieważ pozostawia dowolność w wyborze grupy adresatów zapytania pracownikowi.

Należy mieć na uwadze, że w przypadku braku procedur wewnętrznych z obszaru dokonywania wydatków kierownik jednostki jest w sposób szczególny zobowiązany do przestrzegania zapisów art. 44. ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych, który opisuje zasady ponoszenia wydatków publicznych, to jest:

1. Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- 1) ustawie budżetowej;
- 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

2. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

3. Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,**
- b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;**

2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;

3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

4. Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Urząd opracował i przesłał do Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdania z udzielonych zamówieniach publicznych za lata 2021-2023:

Audytorowi przedłożono sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2021, które posiada numer referencyjny 2021/SPRR00021608/01 i zostało przesłane do UZUP dnia 01.03.2022 r.

Stosownie do art. 82 ust. 2 ustawy PZP, zamawiający ma obowiązek przekazać roczne sprawozdanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie, co miało miejsce w badanej jednostce. W sprawozdaniu czytamy, iż Urząd udzielił w roku sprawozdawczym wyłącznie zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 130.000,00 zł łączną wartość 625 858,87 zł. W trybach wskazanych w PZP Urząd udzielił 4 zamówień na roboty budowlane na łączną kwotę netto 6 469 144,50 zł i 2 zamówień na dostawy na łączną kwotę netto 943 460,00 zł. Sprawozdanie nie nosi znamion autoryzacji przez kierownika jednostki.

Audytorowi przedłożono sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2022, które posiada numer referencyjny 2022/SPRR00029318/01 i zostało przesłane do UZUP dnia 01.03.2023 r. Stosownie do art. 82 ust. 2 ustawy PZP, zamawiający ma obowiązek przekazać roczne sprawozdanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie, co miało miejsce w badanej jednostce. W sprawozdaniu czytamy, iż Urząd udzielił w roku sprawozdawczym wyłącznie zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 130.000,00 zł łączną wartość 1 842 142,22 zł. W trybach wskazanych w PZP Urząd udzielił 5 zamówień na roboty budowlane na łączną kwotę netto 2 851 547,30 zł, 1 zamówienia na dostawy na łączną kwotę netto 255 200,00 zł oraz 1 zamówienia na usługi na łączną kwotę netto 257 784,00 zł. Sprawozdanie nie nosi znamion autoryzacji przez kierownika jednostki.

Audytorowi przedłożono sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2023, które posiada numer referencyjny 2023/SPRR00031879/01/01 i zostało przesłane do UZUP dnia 01.03.2024 r. Stosownie do art. 82 ust. 2 ustawy PZP, zamawiający ma obowiązek przekazać roczne sprawozdanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie, co miało miejsce w badanej jednostce. W sprawozdaniu czytamy, iż Urząd udzielił w roku sprawozdawczym wyłącznie zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 130.000,00 zł łączną wartość netto 3 012 967,44 zł. W trybach wskazanych w PZP Urząd udzielił 4 zamówień na roboty budowlane na łączną kwotę netto 5 162 748,88 zł, 6 zamówień na dostawy na łączną kwotę netto 1 292 914,85 zł oraz 2 zamówień na usługi na łączną kwotę netto 464 310,00 zł. Sprawozdanie nie nosi znamion autoryzacji przez kierownika jednostki.

Z przedłożonych sprawozdań wynika, że kwota przeznaczona na udzielanie zamówień w trybie art. 2 ust1 pkt 1 ustawy PZP rośnie rok do roku 2021-2022- ok 300%, 2022-2023 – około 170%. Może to wynikać z faktycznego wzrostu ilości zamówień w przedziale do 130 tys. zł udzielanych przez Urząd lub zmiany podejścia do przedstawiania danych w sporządzanych sprawozdaniach do UZP. Zgodnie z informacją otrzymaną od audytowanych kalkulacji łącznej kwoty udzielonych zamówień publicznych o wartości niższej lub równej 130 tys. zł dokonuje się za pomocą różnych metod zbierania danych z Urzędu. Przed 2021 r. kwota była zaczerpnięta wprost z ewidencji księgowej wydatków. Obecnie, w poszczególnych latach zmienia się podejście do agregowania kwot niezbędnych do opracowania sprawozdania: w jednym roku odbywało się to poprzez sporządzanie tabeli i przesłaniu do uzupełniania przez pracowników na każdym stanowisku pracy. W tabeli dokonywali wpisu kwot faktur lub zawartych i zrealizowanych umów w danym roku sprawozdawczym. W ostatnim roku sprawozdawczym (2023) sprawozdanie zostało sporządzone poprzez wpisanie kwot z umów zawartych i zrealizowanych za rok sprawozdawczy. Metody dotychczasowe nie są w 100 procentach wiarygodne, tzn. nie zawierają wydatków nie objętych umowami, na które były zlecenia bądź same rachunki czy faktury (jeżeli dotyczy). Pracownik sporządzający sprawozdanie ma świadomość iż podawane kwoty mogą nie być rzetelne i poprawne. Świadczy to przede wszystkim o niskiej świadomości pracowników, co do zapisów ustawy PZP. W świetle definicji zawartej w art. 7 pkt 25 ustawy Prawo zamówień publicznych, pod pojęciem „udzielenie zamówienia” należy rozumieć zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego (bez względu na kwotę udzielonego zamówienia). A zatem, dla powstania obowiązku sprawozdawczego za dany rok decydujące znaczenie ma data zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, tj. w przypadku gdy umowa w sprawie zamówienia publicznego została zawarta w danym roku, będzie ona podlegać uwzględnieniu w rocznym sprawozdaniu udzielonych zamówieniach przekazywanym za ten dany rok, nawet jeśli nie pojawił się jeszcze obowiązek zapłaty związany z tą umową. Inne czynności dokonane w postępowaniu o udzielenie zamówienia jak np. czynność wyboru oferty najkorzystniejszej, nie mają znaczenia dla ustalenia obowiązku sprawozdawczego za dany rok. Należy mieć również na uwadze, że nie każde udzielone w roku sprawozdawczym zamówienie jest związane z zawarciem umowy, a jedynie z dokonaniem wydatku. Tak więc sporządzenie poprawnego merytorycznie sprawozdania to przede wszystkim kwestia zaznajomienia się z istotą dokonywania zamówień do 130 tys. zł i ich rzetelnym ewidencjonowaniem, w czym pracownikom nie pomagają ani brak centralnego rejestru umów, ani zagregowanego rejestru zamówień publicznych, ale rejestru faktur, tudzież ustalenia jednolitego podejścia do sposobu udzielania zamówień, z pominięciem ustawy PZP.

Dodatkowo brak jasno sprecyzowanego i ustalonego podejścia do udzielanych zamówień do 130

tys. zł stwarza ryzyko naruszenia dyscypliny finansów publicznych w przypadkach, kiedy z uwagi na brak spójnych danych i brak nadzoru w tym zakresie (obowiązki rozproszone w poszczególnych komórkach organizacyjnych urzędu) może dojść do przekroczenia łącznej kwoty wydatków z danej kategorii wydatku, w roku budżetowym. Wówczas pojawia się ryzyko takiej odpowiedzialności, spoczywające na kierowniku jednostki, nie tylko z uwagi na zapisy art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ustalenie wartości zamówienia publicznego lub jego części lub konkursu, jeżeli miało wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości), ale również z uwagi na art. 18 c ust 1 pkt 5 (Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych). Audytor analizował wydatki powtarzające się i kumulujące w trakcie roku budżetowego w okresie objętym audytem, w kontekście naruszenia ww. ustawy i nieprawidłowości nie stwierdził.

Do badania przedłożono plany postępowań o udzielenia zamówienia publicznego za lata 2021-2023, które w kolejnych wersjach (w 2021 - wersja 8, w 2022 wersja 7, w 2023 – wersja 8).

Audytor wybrał następujące postępowania, w celu ich weryfikacji:

2021 - usługi: Ubezpieczenie mienia i odpowiedzialności cywilnej Gminy Drobin w okresie od 01.01.2022 do 31.12.2024

2022 - roboty: Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej na terenie gminy Drobin

2023 - dostawy: Dostawa serwera wraz z oprogramowaniem systemowym oraz modyfikacja i rozbudowa sieci LAN w ramach realizacji projektu "Cyfrowa Gmina".

Przeglądowi podlegały wszystkie dokumenty wymagane w postępowaniu, zgromadzone na elektronicznej platformie do udzielania zamówień publicznych, z której korzysta urząd (w tym m.in. ogłoszenie, wymagane oświadczenia, SWZ wraz z ewentualnymi modyfikacjami, oferty, informacja z otwarcia ofert, karty oceny ofert, badanie wstępne i wynik postępowania, informacje o wadium i jego zwrocie, umowa, protokół odbioru robót, protokół postępowania, raport z realizacji umowy). Audytor analizował ww. postępowania pod kątem ewentualnych ryzyk związanych szerokim katalogiem przedmiotowego zakresu odpowiedzialności za naruszenia w zakresie zamówień publicznych, wynikających z art. 17 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i nie dopatrzył się nieprawidłowości.

c) Windykacja należności

W Urzędzie nie wprowadzono procedur wewnętrznych wyznaczających reguły postępowania przy gromadzeniu dochodów budżetowych i prowadzeniu windykacji dochodów budżetowych (za wyjątkiem opłaty za gospodarowanie odpadami). W polityce rachunkowości wprowadzono załącznik - Zasady ewidencji, poboru i egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Urzędzie Miasta i Gminy w Drobinie - Zarządzenie Nr 128/2018 z dnia 28.12.2018r. Jednocześnie w samej polityce rachunkowości znajdują się syntetycznie ujęte zasady dotyczące należności, w tym ich aktualizacji, m.in.:

- Wartość należności aktualizuje się zgodnie z ustawą o rachunkowości. Skarbnik udzielił informacji, że analiza należności dokonywana jest na bieżąco oraz raz na kwartał po wpłacie każdej raty wysyłane są upomnienia i tytuły wykonawcze, **jednak odpowiedź ta dotyczy wyłącznie należności z tytułu podatków i opłat**. Skarbnik nie poinformował w jaki sposób i których należności dotyczyła aktualizacja.
- Odpisów aktualizujących wartość należności dokonuje się w przypadku należności przeterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, co do których zostały podjęte działania przymusowego ściągnięcia należności. Do należności, które nie rokują możliwości ściągnięcia przyjęto 100% odpis aktualizujący — dotyczy to należności, które zalegają z zapłatą powyżej 1 roku. W przypadku uznania, że sytuacja finansowa dłużnika jest dobra i istnieje pewność odzyskania należności, odpisu nie tworzy się. Należności zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym nie podlegają odpisowi aktualizującemu. Dokonanie odpisów aktualizujących należności nie zwalnia od działań zmierzających do wyegzekwowania tych należności. Dokonane odpisy aktualizujące wartość należności mają znaczenie wyłącznie do celów bilansowych.
- Dokonane odpisy aktualizujące wartość należności będą pomniejszane o wartość otrzymanych wpływów z tytułu należności. Należności umorzone, przedawnione lub nieściągalne zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartości.
- Należności umorzone, przedawnione lub nieściągalne, co do których nie dokonano odpisów aktualizujących ich wartość lub dokonano odpisów w niepełnej wysokości, zalicza się odpowiednio do kosztów finansowych — konto 751 lub pozostałych kosztów operacyjnych — konto 761.
- Wycenę należności w zakresie odpisów aktualizujących przeprowadza się raz w roku na

dzień bilansowy.

- Odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.
- Należności długoterminowe to należności, których termin spłaty przypada w okresie dłuższym niż rok od dnia bilansowego. Wyceniane są w kwocie wymagającej zapłaty, a więc łącznie z należnymi odsetkami, pomniejszonej o ewentualne odpisy aktualizujące ich wartość /zasada ostrożności/ zgodnie z art. 35 b ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Audytor wystąpił o:

- wykaz należności nieściągalnych na 31.12. za lata 2021-2023;
- wskazanie kwoty należności wyegzekwowanych w latach 2021-2023 i wykazu wszczętych i prowadzonych postępowań windykacyjnych na przestrzeni okresu objętego audytem wraz kwotą należności podlegających postępowaniu windykacyjnemu;
- zakresów czynności osób odpowiedzialnych za prowadzenie windykacji należności.

Zakresy zadań:

W regulaminie organizacyjnym do zadań referatu finansowo-księgowy, zgodnie z par. 14 pkt 16 należy: prowadzenie ewidencji przychodów z majątku gminy i windykacja tych należności. Ponieważ nie ma tu żadnych innych zapisów w zakresie egzekucji czy też windykacji należności, a jedynie ogólne zapisy, mówiące o tym że referat ma za zadanie sporządzać plany dochodów z podatków i opłat, pozostałych zapisów należy upatrywać w obowiązkach pracowników pozostałych komórek organizacyjnych.

Ustalono, że:

- inspektor ds. regulacji stanu prawnego nieruchomości i ds. rolnictwa ma za zadanie podejmowanie czynności polegających na dochodzeniu/egzekwowaniu należności czynszowych, w tym: prowadzenie windykacji (przedsądowej i sądowej) należności czynszowych, dochodzenie na drodze sądowej zobowiązań przypadających Gminie, koordynowanie "Programu w sprawie umożliwienia odpracowania zadłużenia z tytułu korzystania z lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy Drobin". Na stanowisku inspektor ds. regulacji stanu prawnego nieruchomości i ds. rolnictwa, wykonuje

obsługę systemów: Księgowość zobowiązań KSZOB i zintegrowanego z nim systemem wymiarowym CZYNSZE – rozliczanie księgowo należności z tytułu najmu lokali mieszkalnych (komunalnych i socjalnych) mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy Drobin. Program KSZOB został zainstalowany w Urzędzie Miasta i Gminy Drobin w 2021 roku. Faktyczny czynności to prowadzenie kont księgowych i połączonych z nimi kont wymiarowych, księgowanie na bieżąco oraz wprowadzenie i uzupełnienie do systemu zobowiązań danych dotyczących wszystkich. W latach 2021-2023 nie prowadzono postępowań windykacyjnych. Od 2023 roku prowadzone są postępowania upominawczo – monitorujących w stosunku do najemców lokali zalegających z opłatami wysyłanie wezwań do uregulowania należności. Wystosowano 20 wezwań na łączną kwotę 197.696,31 zł

- podinspektor ds. gospodarki odpadami ma za zadanie prowadzenie spraw związanych z windykacją opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: przygotowywanie i wysyłanie upomnień do uregulowania zaległości w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi, sporządzanie tytułów wykonawczych, ich ewidencja oraz przekazywanie do odpowiedniego Naczelnika Urzędu Skarbowego. Kwota należności wyegzekwowanych na stanowisku w latach 2021-2023 (wynika ze spłaconych tytułów wykonawczych) – 150.432.96 zł. Kwota należności podlegających postępowaniu windykacyjnemu – 441.711.35 zł (w tym zakresie udostępniono wykaz wszczętych i prowadzonych postępowań windykacyjnych w latach 2021-2023)
- inspektor ds. podatków i opłat lokalnych w referacie finansowo księgowym ma za zadanie: dokonywanie analizy stanu zaległości w podatkach i opłatach, opracowywanie planów ich likwidacji
- inspektor ds. podatków i opłat w referacie finansowo księgowym ma za zadanie: sporządzanie sprawozdań w zakresie wymiaru należności w podatkach i opłatach, wystawianie w terminie upomnień i tytułów egzekucyjnych na zaległości powstałe w podatku od środków transportu
- pomoc administracyjna w referacie finansowo księgowym ma za zadanie: pomoc w prowadzeniu przypisów i odpisów poszczególnych podatków, pomoc przy sporządzaniu sprawozdań w zakresie wymiaru należności w podatkach i opłatach
- inspektor ds. księgowości budżetowej w referacie finansowo księgowym ma za zadanie: prowadzenie ewidencji należności i zobowiązań

Referat finansowo księgowy przedłożył:

- wykaz zaległości dla wszystkich rodzajów podatków, na dzień 31.12.2023 r. na łączną kwotę 839 133,58 zł (oraz w podziale na poszczególne lata)

- ewidencję tytułów wykonawczych, z tytułu wszystkich podatków w podziale na poszczególne lata objęte audytem
- ewidencję upomnień z tytułu wszystkich podatków w podziale na poszczególne lata objęte audytem

W wymienionych zakresach ani w regulaminie organizacyjnym nie ma wzmianki kto kompleksowo odpowiada za windykację należności oraz ich właściwe monitorowanie i ewidencjonowanie.

11. Nadzór

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

Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej struktura organizacyjna jednostki, w tym JST powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań tej jednostki. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Wychodząc również z definicji nadzoru, przyjmujemy, iż nadzór jest to sprawowanie kontroli, a także możliwość władczego oddziaływania na dane, podległe nadzorowi i nadzorcy osoby i podmioty. Audytor weryfikował zakresy czynności pracowników na stanowiskach kierowniczych i stwierdził, że ujęte tam zapisy dają możliwość, w ramach sprawowania kontroli funkcjonalnej (nie opracowano w Urzędzie zasad kontroli instytucjonalnej), do wykonywania nadzoru, jak i władczego oddziaływania oraz egzekwowania obowiązków, zgodnie z ustaloną strukturą organizacyjną. Bardzo istotnym elementem, z punktu widzenia kontroli zarządczej jest system wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania ich realizacji w kontekście zarządzania ryzykiem w organizacji. Zgodnie z definicją kontrola zarządcza to ogół działań, które mają służyć realizacji celów i zadań organizacji, w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zatem w samej definicji kontroli zarządczej, będącej dedykowanym jednostkom sektora finansów publicznych system zarządzania, ustawodawca zawarł zapisy mogące stanowić kryteria do skutecznego sprawowania nadzoru w organizacji. Należy zwrócić uwagę, że najbardziej racjonalnym i oczekiwanym przez ustawodawcę sposobem sprawowania takiego nadzoru powinien być system wyznaczania celów i zadań oraz mierników i ich realizacji, jak również zasady monitorowania tego systemu, to jest sprawozdawania o osiągniętych miernikach, identyfikacji i oceny ryzyka oraz prowadzenia systematycznej samooceny kontroli zarządczej, które to elementy, przy odpowiednim zaprojektowaniu i wdrożeniu, mogą stanowić narzędzia do sprawowania nadzoru, szczególnie na I poziomie kontroli zarządczej.

12. Ciągłość działalności

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

Audytor w tej części sprawozdania nie analizował kwestii związanych z zapewnieniem istnienia mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki, w formie odrębnych dedykowanych regulacji (polityka zarządzania kryzysowego, analizy ryzyka dla zachowania ciągłości działalności czy tworzenia planów ciągłości działania, w kontekście systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji), z uwagi na brak dokumentów potwierdzających zarządzanie jednostką w oparciu o proces zarządzania ryzykiem (z pominięciem izolowanego obszaru ochrony danych osobowych, gdzie sporządza się analizy ryzyka).

13. Ochrona zasobów

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

a) Archiwizacja dokumentacji

W Urzędzie nie obowiązuje odrębnie powołana instrukcja kancelaryjna, jednolity rzeczowy wykaz akt oraz instrukcja w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt posiada, wprowadzonych zarządzeniem kierownika jednostki oraz zatwierdzonych przez Archiwum Państwowe, bazuje natomiast wprost na przepisach prawa powszechnego.

Wszystkie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne wytwarzające materiały archiwalne mają obowiązek posiadania i stosowania instrukcji kancelaryjnej. Instrukcja kancelaryjna jest określona rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011r. Nr 14, poz. 67). Włodarz może dokonać uzupełnienie określonych w rozporządzeniu jednolitych rzeczowych wykazów akt w porozumieniu z właściwym dyrektorem Archiwum Państwowego. Do badania nie przedłożono żadnych procedur, zarządzeń, ani informacji, które świadczyłyby o tym, iż burmistrz Miasta i Gminy Drobin skorzystał z tej możliwości.

Zgodnie ze zwyczajową nazwą dokumentu (Instrukcja kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych), w konfrontacji z przytoczonym przepisem prawa powszechnego, wewnętrzna regulacja tego typu

porządkuje i doprecyzowuje nie tylko kwestie związane z obowiązującym w jednostce systemem kancelaryjnym, ale przede wszystkim ze stosowaniem jednolitego rzeczowego wykazu akt, klasyfikującego dokumentację jednostki według symboli w nim zawartych i według potrzeb jednostki, co pozwala na tworzenie wewnętrznego systemu klasyfikacji, według zatwierdzonych reguł. W trakcie weryfikacji dokumentów źródłowych z wielu dziedzin audytor wewnętrzny zwrócił uwagę, że regulacje w obszarze stosowania nomenklatury z JRWA nie są stosowane w sposób systemowy (patrz numeracja zarządzeń, korespondencja z audytorem, prowadzenie rejestrów, itp.).

Zgodnie ze skutecznie przyjętym zakresem czynności sprawy związane z szeroko rozumianymi zadania archiwum zakładowego powierzono podinspektorowi w Urzędzie miasta i gminy w Drobinie, który zgodnie z informacjami zawartymi w aktach pracownika posiadał również kwalifikacje, w postaci ukończenia kursu archiwisty I stopnia. W ramach powierzonych zadań znajduje się m.in.: archiwizowanie wytwarzanej na stanowisku dokumentacji zgodnie z przepisami instrukcji archiwalnej i zgodnie z przepisami prawa (należy zaznaczyć, że Urząd nie dysponuje dedykowaną instrukcją w tym zakresie), przejmowanie dokumentacji spraw zakończonych z poszczególnych komórek organizacyjnych i współpraca z komórkami w przygotowaniu akt do przekazania, przechowywanie, zabezpieczenie i porządkowanie zgromadzonej dokumentacji oraz prowadzenie jej ewidencji, inicjowanie brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz udział w jej komisyjnym brakowaniu przekazywanie wybrakowanej dokumentacji na makulaturę, do zniszczenia bądź do właściwego archiwum państwowego, po uprzednim uzyskaniu właściwego archiwum państwowego, dbanie o bezpieczeństwo archiwum zakładowego. Z przedłożonej dokumentacji wynika, że powierzone obowiązki są systematycznie realizowane.

Do badania przedłożono:

- 1) Pismo z dnia 27.12.2023 r. adresowane do Archiwum Państwowego J w sprawie informacji o posiadanym zasobie archiwalnym
- 2) Sprawozdanie z działalności archiwum zakładowego Urzędu Miasta i Gminy w Drobinie za rok 2022, z dnia 03.03.2023, z adnotacją o osobie sporządzającej, bez podpisu osoby sporządzającej i zatwierdzenia osoby przyjmującej
- 3) Sprawozdanie z działalności archiwum zakładowego Urzędu Miasta i Gminy w Drobinie za rok 2021, z dnia 03.03.2022, z adnotacją o osobie sporządzającej, bez podpisu osoby sporządzającej, ale zatwierdzone przez osobę przyjmującą (burmistrza)

4) Dokumentację potwierdzającą pracę archiwum w okresie objętym audytem, a więc spisy zdawczo- odbiorcze dokumentacji źródłowej i komplety dokumentów potwierdzających brakowanie dokumentacji niearchiwalnej, za zgodą Archiwum Państwowego

a) Archiwizacja dokumentacji archiwalnej została przeprowadzona w roku 2021, 2022 oraz 2023,

- spisy nr: kat A: 332, 337, 338, 348, 354, 355, 356, 362, 365, 366,
- spisy kat. B334, 335, 336, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 349.

b) Brakowanie dokumentacji niearchiwalnej odbyło się w roku 2021, w 2023 oraz w 2024. Wybrakowana dokumentacja niearchiwalna pochodziła z lat: 1981-1987, 1991-2016, 1995-2014, 2000-2016, 2002-2017.

Podsumowując: realizacja zapisów odnośnych rozporządzeń, dotyczących badanego obszaru ma charakter faktyczny, a jej realizacja jest dokumentowana. Daje to podstawy do uznania, że Urząd zapewnia właściwą retencję danych i informacji generowanych w formie dokumentów, z kategorii dokumentacji archiwalnej i niearchiwalnej, co ma istotne znaczenie dla jednostki, z punktu widzenia ochrony zasobów tej jednostki i przestrzegania zapisów standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych.

b) Inwentaryzacja

Inwentaryzacja, księgi środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, księgi inwentarzowe, ewidencja księgową kont zespołu „0”.

Audytor wewnętrzny dokonał sprawdzenia okazanych ksiąg środków trwałych i ksiąg inwentarzowych oraz skonfrontował informacje z nich wynikające z właściwymi kontami zespołu „0”, tj. 011 – środki trwałe, 013 – pozostałe środki trwałe, 020 – wartości niematerialne i prawne. Konfrontacja danych wynikających z ksiąg inwentarzowych z danymi wynikającymi z właściwych ewidencji księgowej, daje wynik pozytywny. Ewidencja księgową kont zespołu „0” jest prowadzona bieżąco i bezbłędnie, informacje z niej wynikające znajdują odzwierciedlenie w sprawozdaniach finansowych, sporządzonych na dzień bilansowy, w okresie objętym audytem. Księgi środków trwałych są prowadzone w wersji elektronicznej, z wykorzystaniem oprogramowania Progman firmy „..”, do prowadzenia inwentarza. Do badania przedłożono wersje PDF wydrukowanych ksiąg. Na przedłożonych wydrukach nie widniała parafa księgowego jednostki, potwierdzająca potwierdzenie zgodności zapisów w księgach z prowadzoną ewidencją księgową na dzień bilansowy. Trudno w związku z tym ocenić, w jaki sposób skarbnik dokonuje

potwierdzenia poprawności zgodności prowadzenia ksiąg. Może to być, np. protokół z przeprowadzonej weryfikacji aktywów.

Proces inwentaryzacji

Audytor poddał sprawdzeniu dokumentację źródłową z procesu inwentaryzacji, przedłożoną przez Urząd za lata objęte audytem, w tym między innymi inwentaryzacji przeprowadzonej metodą spisu z natury oraz pozostałych rodzajów inwentaryzacji, o których mowa w ustawie o rachunkowości.

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

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

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

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

3) środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

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

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

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

Audytor zweryfikował obowiązującą w jednostce instrukcję inwentaryzacyjną, regulującą sposób i tryb przeprowadzania inwentaryzacji i jej rodzajów w Urzędzie, wprowadzoną Zarządzeniem nr 124/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 06 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości (wraz z załącznikiem nr 9 dotyczącym zasad prowadzenia inwentaryzacji, ponieważ stanowi ona mechanizm kontroli obowiązujący w okresie objętym audytem. Wprowadzone do polityki rachunkowości na przestrzeni lat 2017-2023 zmiany nie miały wpływu na zasady prowadzenia inwentaryzacji. Stwierdzić należy, że przywołana instrukcja ta jednak zawsze będzie miała charakter wtórny w stosunku do przytoczonych zapisów ustawy o rachunkowości, dotyczących przedmiotowego obszaru, które stanowiły dla audytora priorytetowe kryterium do oceny stanu faktycznego. Należy zauważyć, że ustawa o rachunkowości nie wymienia instrukcji inwentaryzacyjnej jako elementu polityki (zasad) rachunkowości.

Instrukcja wymienia wszystkie trzy rodzaje inwentaryzacji, o których mówi ustawa o

rachunkowości (par. 7 - metoda spisu z natury, potwierdzenia stanu należności (bez sformułowania potwierdzenia sald) i weryfikacji, przy czym różnie definiuje zakres inwentaryzacji metoda weryfikacji – raz podając go w bardzo zawężonej formie, a raz w ujęciu kompleksowym). Instrukcja potwierdza sposób prowadzenia ewidencji majątku, z wykorzystaniem tradycyjnych arkuszy spisowych, co jest zgodne z przedłożonymi dokumentami. Instrukcja w sposób poprawny merytorycznie i klarowny wskazuje na najważniejsze elementy procesu inwentaryzacji oraz zawiera poprawne merytorycznie wzory dokumentów na potwierdzenie realizacji jedynie inwentaryzacji przeprowadzanej w drodze spisu z natury. Nie podaje również, nawet w opisie, sposobu dokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych. W instrukcji nie ma mowy o stosowaniu elektronicznych wydruków wcześniej przygotowanych arkuszy spisowych (gotowych wydruków zawierających wykaz posiadanych środków trwałych) oraz że druki arkuszy podlegają szczególnej ewidencji i kontroli, przewidzianej dla druków ścisłego zachowania, a zespół spisowy powinien wypełnić arkusze spisowe w sposób umożliwiający podział ujętych w nim składników majątku według miejsc przechowywania i według osób materialnie odpowiedzialnych (w podziale na tzw. pola spisowe). Załącznikiem do instrukcji jest wzór sprawozdania zespołu spisowego z przygotowania i przebiegu spisu z natury, sporządzony na zakończenie inwentaryzacji, protokół rozliczeń różnic inwentaryzacyjnych i dochodzeń w sprawie różnic inwentaryzacyjnych, wraz z opinią skarbnika i decyzją kierownika jednostki odnośnie zatwierdzenia wyniku inwentaryzacji, które to protokół stanowi ostateczny dokument zatwierdzający proces.

Do badania przedłożono:

- Zarządzenie Nr 120/2020 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 07.12.2020 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji oraz powołania komisji inwentaryzacyjnej do jej przeprowadzenia. Zarządzenie poprawnie wskazuje wszystkie rodzaje inwentaryzacji, jako niezbędne do przeprowadzenia na dzień bilansowy. Zarządzenie poprawnie wskazuje na skład komisji inwentaryzacyjnej, delegując jej zadania, wskazując osobę odpowiedzialną za poprawne merytorycznie wykonanie inwentaryzacji oraz za termin i sposób jej udokumentowania; W drodze tego zarządzenia w Urzędzie przeprowadzono inwentaryzację metodą spisu z natury w obszarze środków trwałych i pozostałych środków trwałych;
- Zarządzenie Nr 118/2021 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 27.12.2021 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji oraz powołania komisji inwentaryzacyjnej do jej przeprowadzenia. Zarządzenie poprawnie wskazuje wszystkie rodzaje inwentaryzacji, jako

niezbędne do przeprowadzenia na dzień bilansowy. Zarządzenie poprawnie wskazuje na skład komisji inwentaryzacyjnej, delegując jej zadania, wskazując osobę odpowiedzialną za poprawne merytorycznie wykonanie inwentaryzacji oraz za termin i sposób jej udokumentowania;

- Zarządzenie Nr 157/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 29.12.2022 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji oraz powołania komisji inwentaryzacyjnej do jej przeprowadzenia. Zarządzenie poprawnie wskazuje wszystkie rodzaje inwentaryzacji, jako niezbędne do przeprowadzenia na dzień bilansowy. Zarządzenie poprawnie wskazuje na skład komisji inwentaryzacyjnej, delegując jej zadania, wskazując osobę odpowiedzialną za poprawne merytorycznie wykonanie inwentaryzacji oraz za termin i sposób jej udokumentowania;
- potwierdzenia sald na rachunkach bankowych gminy, wystawione przez bank prowadzący obsługę księgową (Ban Spółdzielczy Mazowsze) na dzień 11.01.2022 r. , 12.01.2023 r. oraz 08.01.2024 r. Urząd i gmina jako JST posiadają wspólny rachunek bieżący. Ten rachunek bankowy w ewidencji księgowej odpowiada rachunkowi budżetu. Natomiast Urząd w opisanej sytuacji jest pozbawiony odrębnego rachunku bieżącego, a wszystkie operacje dochodów i wydatków budżetowych realizowane za pośrednictwem Urzędu przeprowadza się na rachunku podstawowym jednostki samorządu terytorialnego. Logicznym zatem jest brak możliwości zweryfikowania wyzerowania stanu środków na rachunku bankowym na dzień bilansowy, tak jak to się ma w odniesieniu do pozostałych jednostek budżetowych w ramach JST. Przedłożone potwierdzenia sald znajdują potwierdzenie w ewidencji księgowej przedłożonej do badania.

Za rok 2023

- Protokół weryfikacji dla konta 011 Środki trwałe sporządzony na dzień 31.12.2023 r. W protokole widnieje adnotacja, że saldo badanej pozycji zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, co jest zgodne z okazanymi dokumentami.
- Protokół weryfikacji dla konta 011 Grunty sporządzony na dzień 31.12.2023 r. W protokole widnieje adnotacja, że saldo badanej pozycji zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, co jest zgodne z okazanymi dokumentami.
- Protokół weryfikacji dla konta 011 Urządzenia grzewcze w ramach zadania inwestycyjnego:

Redukcja emisji zanieczyszczeń sporządzony na dzień 31.12.2023 r. W protokole widnieje adnotacja, że saldo badanej pozycji zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, co jest zgodne z okazanymi dokumentami.

- Protokół weryfikacji dla konta 011 Środki trwałe: Sieci wodociągowe i kanalizacyjne sporządzony na dzień 31.12.2023 r. W protokole widnieje adnotacja, że saldo badanej pozycji zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, co jest zgodne z okazanymi dokumentami.
- Protokół weryfikacji dla konta 013 Pozostałe środki trwałe sporządzony na dzień 31.12.2023 r. Do protokołu **nie załączono** wykazu zweryfikowanych środków trwałych i wykazu dokumentów potwierdzających ich stan ewidencyjny.
- Protokół weryfikacji dla konta 020 Wartości niematerialne i prawne na dzień 31.12.2023 r. Do protokołu załączono wykaz zweryfikowanych środków trwałych, ale **nie załączono** wykazu dokumentów potwierdzających ich stan ewidencyjny. Protokół ma charakter zestawienia obrotów i sald dla pozycji kontowej.
- Protokół weryfikacji dla konta 030 Akcje długoterminowe i aktywa finansowe, sporządzony na dzień 31.12.2023 r. Do protokołu **nie załączono** wykazu zweryfikowanych aktywów i wykazu dokumentów potwierdzających ich stan ewidencyjny. Protokół ma charakter zestawienia obrotów i sald dla pozycji kontowej.
- Protokół weryfikacji dla konta 071 Umorzenie środków trwałych, sporządzony na dzień 31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 072 Umorzenie pozostałych środków trwałych, sporządzony na dzień 31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 080 Środki trwałe w budowie (inwestycje), sporządzony na dzień 31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 201 Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, sporządzony na dzień 31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta oraz stanem rozrachunków z kontrahentami, wg poszczególnych kontrahentów.
- Protokół weryfikacji dla konta 221 należności z tytułu dochodów budżetowych, sporządzony na dzień 31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 225 Rozrachunki z budżetami, sporządzony na dzień

31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.

- Protokół weryfikacji dla konta 229 Rozrachunki publiczno-prawne, sporządzony na dzień 31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 231 Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, sporządzony na dzień 31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 234 Rozrachunki z pracownikami, sporządzony na dzień 31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 240 Pozostałe rozrachunki, sporządzony na dzień 31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 800 Fundusz jednostki, sporządzony na dzień 31.12.2023 r. wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 851 Fundusz Świadczeń socjalnych, sporządzony na dzień 31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 860 Wynik finansowy, sporządzony na dzień 31.12.2023 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta
- Wykaz zabezpieczeń i wadów zaewidencjonowany na koncie 139. Do wykazu **załączono** wykaz weryfikowanych aktywów i wykazu dokumentów potwierdzających ich stan ewidencyjny.
- Protokół inwentaryzacji kredytów oraz środków na rachunkach bankowych przez potwierdzenie salda sporządzony na dzień 31.12.2023 (protokół z potwierdzenia sald n rachunkach bankowych) – protokół **nie zawiera** zatwierdzenia skarbnika ani kierownika jednostki. Do protokołu załączono jednostkowe potwierdzenia sald.
- Protokół inwentaryzacji druków ścisłego zarachowania sporządzony na dzień 31.12.2023 r. oraz arkusze spisu z natury poszczególnych druków.
- Arkusze spisu z natury węgla, sporządzone na dzień 03.01.2024
- Sprawozdanie Komisji Inwentaryzacyjnej z przygotowania i przeprowadzenia spisu z natury dokonanego w okresie 03.01.2024 – 03.01.2024 r.
- Protokół rozliczeń inwentaryzacyjnych i dochodzeń w sprawie różnic inwentaryzacyjnych, **bez części ostatecznego zatwierdzenia inwentaryzacji, w tym różnic, przez kierownika**

jednostki.

- zestawienia obrotów i sald dla kont 011, 013, 020 za rok obrotowy,
- ewidencja składników majątku na dzień 31.12.2023- wydruki z programu majątek wersja 1.9.7.143 firmy dla środków trwałych, pozostałych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych

Za rok 2022:

- Protokół weryfikacji dla konta 011 Grunty sporządzony na dzień 31.12.2022 r. W protokole widnieje adnotacja, że saldo badanej pozycji zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, co jest zgodne z okazanymi dokumentami.
- Protokół weryfikacji dla konta 011 Środki trwałe sporządzony na dzień 31.12.2022 r. W protokole widnieje adnotacja, że saldo badanej pozycji zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, co jest zgodne z okazanymi dokumentami.
- Protokół weryfikacji dla konta 011 Urządzenia grzewcze w ramach zadania inwestycyjnego: Redukcja emisji zanieczyszczeń sporządzony na dzień 31.12.2022 r. W protokole widnieje adnotacja, że saldo badanej pozycji zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, co jest zgodne z okazanymi dokumentami.
- Protokół weryfikacji dla konta 011 Środki trwałe: Sieci wodociągowe i kanalizacyjne sporządzony na dzień 31.12.2022 r. W protokole widnieje adnotacja, że saldo badanej pozycji zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, co **nie jest zgodne** z okazanymi dokumentami.
- Protokół weryfikacji dla konta 013 Pozostałe środki trwałe sporządzony na dzień 31.12.2022 r. Do protokołu **nie załączono** wykazu weryfikowanych środków trwałych i wykazu dokumentów potwierdzających ich stan ewidencyjny.
- Protokół weryfikacji dla konta 020 Wartości niematerialne i prawne na dzień 31.12.2022 r. Do protokołu załączono wykaz weryfikowanych środków trwałych, ale **nie załączono** wykazu dokumentów potwierdzających ich stan ewidencyjny. Protokół ma charakter zestawienia obrotów i sald dla pozycji kontowej.
- Protokół weryfikacji dla konta 030 Akcje długoterminowe i aktywa finansowe, sporządzony na

dzień 31.12.2021 r. Do protokołu **nie załączono** wykazu weryfikowanych aktywów i wykazu dokumentów potwierdzających ich stan ewidencyjny. Protokół ma charakter zestawienia obrotów i sald dla pozycji kontowej.

- Protokół weryfikacji dla konta 071 Umorzenie środków trwałych, sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 072 Umorzenie pozostałych środków trwałych, sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 080 Środki trwałe w budowie (inwestycje), sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 201 Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta oraz stanem rozrachunków z kontrahentami, wg poszczególnych kontrahentów.
- Protokół weryfikacji dla konta 222 należności z tytułu dochodów budżetowych, sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 225 Rozrachunki z budżetami, sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 229 Rozrachunki publiczno-prawne, sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 231 Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 234 Rozrachunki z pracownikami, sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 240 Pozostałe rozrachunki, sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 800 Fundusz jednostki, sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 851 Fundusz Świadczeń socjalnych, sporządzony na dzień 31.12.2022 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 860 Wynik finansowy, sporządzony na dzień 31.12.2022 r.,

- Protokół weryfikacji dla konta 011 Urządzenia grzewcze w ramach zadania inwestycyjnego: Redukcja emisji zanieczyszczeń sporządzony na dzień 31.12.2021 r. W protokole widnieje adnotacja, że saldo badanej pozycji zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, co jest zgodne z okazanymi dokumentami.
- Protokół weryfikacji dla konta 011 Środki trwałe: Sieci wodociągowe i kanalizacyjne sporządzony na dzień 31.12.2021 r. W protokole widnieje adnotacja, że saldo badanej pozycji zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, co **nie jest zgodne** z okazanymi dokumentami.
- Protokół weryfikacji dla konta 013 Pozostałe środki trwałe sporządzony na dzień 31.12.2021 r. Do protokołu **nie załączono** wykazu weryfikowanych środków trwałych i wykazu dokumentów potwierdzających ich stan ewidencyjny.
- Protokół weryfikacji dla konta 020 Wartości niematerialne i prawne na dzień 31.12.2021 r. Do protokołu załączono wykaz weryfikowanych środków trwałych, ale **nie załączono** wykazu dokumentów potwierdzających ich stan ewidencyjny. Protokół ma charakter zestawienia obrotów i sald dla pozycji kontowej.
- Protokół weryfikacji dla konta 030 Akcje długoterminowe i aktywa finansowe, sporządzony na dzień 31.12.2021 r. Do protokołu **nie załączono** wykazu weryfikowanych aktywów i wykazu dokumentów potwierdzających ich stan ewidencyjny. Protokół ma charakter zestawienia obrotów i sald dla pozycji kontowej.
- Protokół weryfikacji dla konta 071 Umorzenie środków trwałych, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 072 Umorzenie pozostałych środków trwałych, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 080 Środki trwałe w budowie (inwestycje), sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 201 Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta oraz stanem rozrachunków z kontrahentami, wg poszczególnych kontrahentów.
- Protokół weryfikacji dla konta 221 należności z tytułu dochodów budżetowych, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.

- Protokół weryfikacji dla konta 225 Rozrachunki z budżetami, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 229 Rozrachunki publiczno-prawne, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 231 Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 234 Rozrachunki z pracownikami, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 240 Pozostałe rozrachunki, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 800 Fundusz jednostki, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 851 Fundusz Świadczeń socjalnych, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta.
- Protokół weryfikacji dla konta 860 Wynik finansowy, sporządzony na dzień 31.12.2021 r., wraz z zestawieniem obrotów i sald do konta
- Wykaz zabezpieczeń i wadliwych zaewidencjonowany na koncie 139. Do wykazu **załączono** wykaz weryfikowanych aktywów i wykazu dokumentów potwierdzających ich stan ewidencyjny.
- Protokół inwentaryzacji kredytów oraz środków na rachunkach bankowych przez potwierdzenie salda sporządzony na dzień 31.12.2021 (protokół z potwierdzenia sald na rachunkach bankowych) – protokół **nie zawiera** zatwierdzenia kierownika jednostki, jedynie skarbnika. Do protokołu załączono jednostkowe potwierdzenia sald.
- Protokół inwentaryzacji druków ścisłego zarachowania sporządzony na dzień 31.12.2021 r. oraz arkusze spisu z natury poszczególnych druków.
- Arkusze spisu z natury węgla, sporządzone na dzień 03.01.2022.
- Sprawozdanie Komisji Inwentaryzacyjnej z przygotowania i przeprowadzenia spisu z natury dokonanego w okresie 08.01.2021 – 14.01.2021
- Protokół rozliczeń inwentaryzacyjnych i dochodzeń w sprawie różnic inwentaryzacyjnych, z

niewypełnioną częścią dotyczącą ostatecznego zatwierdzenia inwentaryzacji, w tym różnić, przez kierownika jednostki. Audytor przyjmuje, że na protokole pod sformułowaniem „Decyzja kierownika jednostki” znajduje się zestawienie stwierdzonych niedoborów lub nadwyżek w dokumentacji podsumowującej proces inwentaryzacji, zgodnie z obowiązującą instrukcją inwentaryzacyjną, jest to jedyny dokument, na którym widnieje miejsce na podpis kierownika jednostki i który można uznać za podsumowanie rozliczenia inwentaryzacji nawet wtedy, gdy braków lub nadwyżek nie stwierdzono. **Zatem w dokumentacji roku 2021 nie ma dokumentu**, na mocy którego burmistrz zatwierdza zleconą zarządzeniem inwentaryzację metoda spisu z natury.

- zestawienia obrotów i sald dla kont 011, 013, 020 za rok obrotowy,
- ewidencja składników majątku na dzień 31.12.2021- wydruki z programu ¹ majątek wersja 1.9.7.143 firmy dla środków trwałych, pozostałych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych

Przeprowadzenie inwentaryzacji w drodze weryfikacji polega na porównaniu danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Weryfikacja ma na celu sprawdzenie poprawności i realności każdego salda podlegającego temu rodzajowi inwentaryzacji i porównaniu tego salda (kredytowego lub debetowego) z dokumentami, które stanowiły podstawę zapisów na kontach księgowych oraz ze stanem faktycznym. Doprowadza się w ten sposób do urealnienia sald wykazanych w księgach rachunkowych poprzez usunięcie sald nieprawidłowych, czy też tzw. martwych sald i obejmuje:

- *grunty oraz prawa zakwalifikowane do nieruchomości (w tym prawo użytkowania wieczystego gruntu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego i spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego),*
- *należności sporne i wątpliwe, a w bankach również należności zagrożone,*
- *należności i zobowiązania wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych,*
- *należności i zobowiązania z tytułów publicznoprawnych,*
- *inne aktywa i pasywa, których zinwentaryzowanie w drodze spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe, w tym m.in.:*
- *środki trwałe w budowie, z wyjątkiem maszyn i urządzeń,*
- *towary w drodze oraz wartości niematerialne i prawne,*

- inwestycje zaliczone do finansowych aktywów trwałych,
- rozliczenia międzyokresowe przychodów i kosztów,
- kapitały (fundusze) własne,
- rezerwy, odpisy aktualizujące oraz fundusze specjalne,
- aktywa i pasywa ewidencjonowane pozabilansowo).

Inwentaryzację metodą weryfikacji stosuje się w przypadku, gdy nie można zastosować innej metody inwentaryzacji, wymienionej w ustawie o rachunkowości, która może dotyczyć określonej grupy składników majątku jednostki. Dokonuje się wówczas weryfikacji zapisów dotyczących nabycia, zakupu, posiadania danego składnika majątku w porównaniu z odpowiednimi dokumentami. Dokumentacją źródłową mogą być wszelkiego rodzaju dokumenty (faktury, rachunki, umowy, ekspertyzy, ewidencje, akty notarialne, etc.) potwierdzające stan weryfikowanego salda. Inwentaryzacja przeprowadzana za pomocą weryfikacji musi być udokumentowana protokołem cząstkowym weryfikacji oraz informacją o przeprowadzeniu inwentaryzacji na wydrukach odpowiednich kont. W protokole musi się znajdować informacja jakie konta zostały poddane weryfikacji. Wyznaczeni pracownicy mają za zadanie porównać zapisy na kontach księgowych z dowodami księgowymi, a także sprawdzić zgodność sald z zawartością dowodów księgowych, weryfikują kwoty, oceniają realność i prawidłowość wyceny. Wyniki inwentaryzacji muszą być potwierdzone na piśmie za pomocą protokołu podpisanego przez osoby, które dokonywały weryfikacji, a także zaakceptowane przez kierownika jednostki;

Podsumowując:

- na podstawie przedłożonych dokumentów należy stwierdzić, że proces inwentaryzacji w okresie objętym audytem odbywał się terminowo,
- przedłożone stany ksiąg inwentarzowych dla poszczególnych składników majątku są zgodne z prowadzoną ewidencją księgową dla tych składników majątku,
- Urząd nie opracowuje protokołu zbiorczego z cząstkowych protokołów weryfikacji,
- tylko niektóre protokoły cząstkowe z weryfikacji zawierają dokumenty lub ich wykaz, które zgodnie z ideą weryfikacji potwierdzają rzeczywiste skonfrontowanie stanu w księgach rachunkowych ze stanem faktycznym, potwierdzonym w istniejącej dokumentacji, przez co nie można uznać tego rodzaju inwentaryzacji za kompletny,

- w ocenie audytora inwentaryzacja przeprowadzona w roku 2021 i 2022 nie posiada ostatecznego, jednoznacznego zatwierdzenia poprzez złożenie podpisu/ autoryzację/ kierownika jednostki. Za przeprowadzenie inwentaryzacji drogą spisu z natury odpowiedzialny jest kierownik jednostki. Nie może on scedować na inną osobę tej odpowiedzialności. Dotyczy to również przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości zostaną powierzone podmiotom zewnętrznym, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Proces inwentaryzacji. Prawidłowo przeprowadzona inwentaryzacja jest warunkiem rzetelności prowadzonych ksiąg rachunkowych i wiarygodności sprawozdań finansowych. Zgodnie z art. 77 ustawy o rachunkowości prowadzenie ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy lub podawania w tych księgach nierzetelnych danych, sporządzenia sprawozdania finansowego niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcia w tym sprawozdaniu nierzetelnych danych podlega odpowiedzialności karnej.

Zgodnie z art. 27 ustawy o rachunkowości, dotyczącym udokumentowania i rozliczania inwentaryzacji: przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych, a ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.2021.289 t.j.) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- 1. zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości;*
- 2. niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.*

W ocenie Audytora obie przesłanki wymienione w art. 18 ustawy materializują się w przypadku realizacji obowiązków w obszarze inwentaryzacji w Urzędzie, w okresie objętym audytem.

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

- a) rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,*

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

a) Polityka (zasady) rachunkowości

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację opisującą przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości. Przez przyjęte zasady (politykę) rachunkowości - rozumie się wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, w tym także określone w MSR, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych.

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

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

Kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą o rachunkowości, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy, za ich zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej, co w omawianej sytuacji nie ma miejsca. W grupie powierzonych obowiązków, w formie skutecznie przyjętego zakresu czynności skarbnika, z dnia 11.03.2019 r. znajdują się m.in. szereg zadań z obszaru działania głównego księgowego, prowadzenie obsługi

finansowo-księgowej na zasadach określonych w ustawie o rachunkowości i ustawie o finansach publicznych, **nadzorowanie wykonania obowiązków** w zakresie prowadzenia rachunkowości i obsługi księgowej budżetu (w domyśle przez komórkę organizacyjną) , innych czynności o charakterze technicznym i organizacyjnym, z naciskiem na pełnienie funkcji kierownika komórki organizacyjnej, jednak nie ma w nim wzmianki o powierzeniu prowadzenia rachunkowości jednostki. W związku z powyższym zakres ten należy czytać łącznie z zapisami par. 8 pkt 3 obowiązującego regulaminu organizacyjnego, który w ppkt 2 wskazuje na zadanie w postaci :wykonywania określonych przepisami prawa obowiązków w zakresie rachunkowości”.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.), kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Może on jednak powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki (por. art. 53 ust. 2 ww. ustawy). Z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika przy tym, iż obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki sektora finansów publicznych kierownik tej jednostki powierza pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku głównego księgowego. Co istotne, przy podejmowaniu decyzji o powierzeniu obowiązków w zakresie gospodarki finansowej (w tym rachunkowości) poszczególnym pracownikom kierownik jednostki sektora finansów publicznych powinien kierować się wskazówkami zawartymi w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. nr 15, poz. 84). Zgodnie z tym komunikatem, należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.

Jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności zasady dotyczące:

- a) określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych,*
- b) metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego,*
- c) sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:*

- *zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,*
 - *wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,*
 - *opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym, w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.*
- c) *systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.*

Kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację, o której mowa wyżej.

Na dzień audytu w Urzędzie obowiązuje Zarządzenie nr 124/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 06 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości (z zmianami: Zarządzenie Nr 128/2018 z dnia 28.12.2018 r., Zarządzenie Nr 105/2021 z dnia 05.11.2021r., Zarządzenie Nr 11/2022 z dnia 24.01.2022 r., Zarządzenie Nr 140/2022 z dnia 30.11.2022r.), do którego załącznikami są: Polityka (zasady) rachunkowości, plan kont dla budżetu i jednostki, plan kont i zasady rachunkowości dla wydatków realizowanych w ramach funduszu sołectkiego, system informatyczny, wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych, zasady rachunkowości przy realizacji programów z udziałem środków UE, zasady ewidencji księgowej w zakresie podatku VAT w jednostce i organie oraz zasady inwentaryzacji.

Audytor sprawdził przedłożone kopie zasad rachunkowości z zapisami art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości audytowanych jednostek i stwierdził, iż procedury **nie spełniają** wymogów ustawodawcy, określonych w powyższym akcie prawnym.

Lp.	Polityka rachunkowości - wymogi ustawowe	Czy w polityce rachunkowości zostały uwzględnione wymogi ustawowe?
1.	określenie roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych	TAK
2.	metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego	TAK
3	<p>sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:</p> <ul style="list-style-type: none"> • założowy plan kont, ustalający wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, • wykaz ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych, • opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym, w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, 	<p>NIE w pełnym zakresie: Brak opisów algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym, w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania.</p>
4.	opis system służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów	<p>NIE Brak zapisów w tym zakresie</p>

Dodatkowo forma obowiązujących w jednostce zasad rachunkowości narzuca konieczność czytania łącznego około 300 stronicowego zbioru dokumentów, pomimo iż na przestrzeni

ostatnich 7 lat były one czterokrotnie zmieniane, ponieważ **żadne poprzednie zarządzenie nie jest uchylane**, po wprowadzeniu następnego. Powoduje to ogromny chaos organizacyjny. Do tego kolejne zmiany nie dotyczą łącznego zbioru dokumentów składających się na politykę rachunkowości – są to wybiórcze zmiany w poszczególnych załącznikach, co jeszcze bardziej utrudnia interpretację dokumentów, który w ocenie audytora **powinien posiadać tekst jednolity**.

b) Pozostałe regulacje w zakresie organizacji obiegu dokumentów finansowo-księgowych, nie opisane w toku sprawozdania

Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów księgowych

Istotnym elementem scalającym obowiązujące w jednostce zasady rachunkowości z faktyczną organizacją jednostki jest zwyczajowo instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. Audytorowi przedłożono Instrukcję obiegu i kontroli dokumentów w Urzędzie, która stanowi istotny element wypełnienia wymogów standardów, dotyczących mechanizmów kontroli, zgodnie z zapisami Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. nr 15, poz. 84) i została wprowadzona Zarządzeniem Nr 6/2016 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 15.01.2016 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie. W toku badania audytor nie zidentyfikował istotnych odstępstw między faktycznym a deklarowanym obiegiem i kontrolą dokumentów. Powyższe zostało opisane w dalszej części sprawozdania.

Należy zauważyć, że w treści opisywanej instrukcji znajduje się m.in. par.5 dotyczący ochrony danych, który w syntetycznej (niewystarczającej szczególnie w obszarze archiwizacji i ochrony danych w formie elektronicznej) formie opisuje sposób i tryb archiwizowania dokumentacji finansowo-księgowej Urzędu i sposób jej zabezpieczenia. Powyższy zakres, zgodnie z zapisami ustawy o rachunkowości powinien stanowić integralną część obowiązujących w jednostce zasad (polityki) rachunkowości.

Instrukcja kasowa

W polityce rachunkowości nie określono zasad (procedury) prowadzenia gospodarki kasowej oraz

udzielono w tym zakresie pisemnej informacji, przez co przyjmuje się, że jednostka nie posiada obrotu gotówkowego. W urzędzie nie wprowadzono instrukcji kasowej, ponieważ w urzędzie nie funkcjonuje kasa obsługiwana przez urząd. Obsługa kasowa prowadzona jest przez bank zapewniający obsługę bankową i zasady dotyczące tej obsługi zostały zawarte w Zarządzeniu Nr 6/2016 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 15.01.2016 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie.

c) Dokumenty księgowe – obieg dokumentów – nadzór nad dokumentami

Obsługa finansowo-księgowa Urzędu prowadzona jest przy użyciu programu finansowo-księgowego Progman Finanse Premium. Opis programu finansowo-księgowego jest elementem polityki rachunkowości - Zarządzenie Nr 124/2017 z dnia 06.12.2017r. – Załącznik Nr 5, zmiany - Zarządzenie Nr 105/2021 z dnia 05.11.2021r., Zarządzenie Nr 140/2022 z dnia 30.11.2022r.

Audytor wewnętrzny poddał sprawdzeniu, pod względem sprawowania bieżącej kontroli, źródłowe dokumenty księgowe otrzymane z zewnątrz i wygenerowane w Urzędzie w okresie od dnia 01 stycznia 2021r. do dnia 31 grudnia 2023r. (próba losowa metodą niestatystyczną, około 40% populacji dokumentów źródłowych). Wśród sprawdzonych dokumentów znalazły się faktury, rachunki, wyciągi bankowe, listy płac, polecenia przelewu, polecenia księgowania, polecenia wyjazdu służbowego, zmiany w planie finansowym, rachunki do umów cywilnoprawnych (zlecenia i o dzieło), dokument OT, itp.

Dokumenty księgowe w Urzędzie, co do zasady zostały sprawdzone pod względem:

- 1) merytorycznym,
- 2) formalnym i rachunkowym,
- 3) zatwierdzone do zapłaty,
- 4) zadekretowane do ujęcia w urządzeniach księgowych zarówno na kontach księgowych jak i w podziałkach klasyfikacji budżetowej,
- 5) sprawdzone pod względem stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych lub z adnotacją o wyłączeniu,
- 6) zawierają prezentatę z datą wpływu do Urzędu oraz do referatu finansowo-księgowego (wpływ do referatu średnio 4 dni po wpływie do urzędu, co wydają się być zawyżonym czasem przepływu dokumnetu),
- 7) opis merytoryczny z podpisem osoby sporządzającej, wrywkowo przywołuje się numer umowy z której wynika zobowiązanie,

8) nie zawierają adnotacji o ujęciu zakupionych pozostałych środków trwałych we właściwych księgach inwentarzowych. Zdarzają się również sytuacje, że w przypadku badania śladu rewizyjnego przy zakupach towarów, w tym środków trwałych (od zaciągnięcia zobowiązania do ujęcia w księgach inwentarzowych) weryfikacja daje wynik negatywny, jak w przypadku zakupu dostawy serwera z oprogramowaniem systemowym, na podstawie fry FV/8/09/2023 z dnia 28.09.2023 r., gdzie faktura została opłacona (netto 44959,35zł, brutto 55 300,00 zł), poprawnie zaewidencjonowania, po uprzednim opisaniu, potwierdzona protokołem odbioru końcowego, zatwierdzającym przyjęcie pod względem jakościowym wykonanie przedmiotu umowy w dniu 28.09.2023 r., a nie sporządzono dokumentu OT i taki środek trwały, w tej dacie przyjęcia i o tej wartości nie znajduje się w ewidencji środków trwałych.

9) zawierają adnotację o dacie dokonania przelewu,

10) zobowiązania zostały zapłacone w prawidłowych kwotach i terminowo,

11) polecenia wyjazdu służbowego incydentalnie nie posiadają podpisu osoby przedkładającej rachunek. Łączne koszty podróży służbowych w roku to około 130 tys. z.

12) listy płac podobnie jak inne dokumenty księgowe zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym, rachunkowym, zadekretowane do ujęcia w urządzeniach księgowych i zatwierdzone do wypłaty. W procesie opisu i dekretacji list płac ma miejsce podział kluczowych obowiązków w zakresie gospodarki finansowo-księgowej. Weryfikowano imienne wykazy pracowników na dzień 31.12 każdego z lat objętych audytem, w kontekście stawki angażu, stanowiska pracy, stażu pracy z aktami osobowymi pracowników, regulaminem wynagradzania oraz listami płac z wybranych miesięcy w latach objętych audytem i nie stwierdzono rozbieżności. Weryfikacja poszczególnych angażu z akt osobowych z zapisami regulaminu wynagradzania pod kątem kategorii zaszeregowania jest niemożliwa, z uwagi na brak przypisywania w angażach pracowników ich kategorii zaszeregowania, co jest niezgodne z obowiązującym regulaminem wynagradzania.

13) zawierają ręcznie naniesiony numer (identyfikator dokumentu), który stanowi numer z dziennika zdarzeń gospodarczych, stanowiącego podstawowe urządzenie księgowe, dzięki czemu można je powiązać bezpośrednio z pozycją w ewidencji księgowej. Źródłowe dokumenty księgowe, nie są ujmowane w ewidencji księgowej jednostkowo

Art. 20. ustawy o rachunkowości w zakresie zapis księgowego wskazuje, że:

1. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

2. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie

operacji gospodarczej, zwane dalej "dowodami źródłowymi":

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym dowód księgowy powinien zawierać co najmniej:

- 1) określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego;
- 2) określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej;
- 3) opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych;
- 4) datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą – także datę sporządzenia dowodu;
- 5) podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów;
- 6) stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Dowody księgowe - w świetle art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości - powinny być rzetelne (tzn. zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują), kompletne (czyli zawierające co najmniej dane określone w art. 21 ww. ustawy) oraz wolne od błędów rachunkowych.

Art. 23. 1. ww. ustawy reguluje, że zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu. Zapis księgowy powinien zawierać co najmniej:

- 1) datę dokonania operacji gospodarczej;
- 2) określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji;
- 3) zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów;
- 4) kwotę i datę zapisu;
- 5) oznaczenie kont, których dotyczy.

Dodatkowym kryterium zgodności w przypadku audytowanej jednostki były zapisy obowiązującej instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, która co do zasady pozostaje w zgodzie z ww. kryterium ustawowym.

Analizie poddano również wrywkowo umowy na zakup dostaw i usług, które stanowią potwierdzenie zaciągnięcia zobowiązania przez audytowaną jednostkę, w celu zweryfikowania

prawidłowości wykonywania kontroli wstępnej zaciągania zobowiązań finansowych.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych w art. 54 ust. 1 pkt 3 reguluje obowiązek i odpowiedzialność przeprowadzania kontroli na etapie wstępnym dokonywania wydatków. Zgodnie z powołanym przepisem głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie dokonywania wstępnej kontroli: a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Kontrola wstępna sprawowana przez głównego księgowego na podstawie art. 54 ust. 1 pkt 3, zwana również kontrolą uprzednią, kontrolą ex ante lub kontrolą a priori, ma charakter uprzedni, realizowana jest bowiem przed wykonaniem decyzji mającej za przedmiot dysponowanie środkami publicznymi (przed dostarczeniem dowodu potwierdzającego realizację zobowiązania). Kontrola ta obejmuje dokumenty inkorporujące treść przyszłych operacji gospodarczych, z których wynika projekt decyzji albo zamiar zapłaty za wstępnie parafowaną umowę, kontrolę bieżącą oraz kontrolę następczą. Dowodem dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych jest podpis złożony przez głównego księgowego na dokumentach dotyczących danej operacji (kontrasygnata głównego księgowego). Kontrasygnata jest wymagana również wtedy, gdy czynność prawna może doprowadzić do powstania zobowiązania finansowego dopiero w przyszłości. Wymóg kontrasygnaty obejmuje również umowy przedwstępne, jak i umowy, których skutkiem - w razie niewykonania zobowiązania niepieniężnego - może być powstanie zobowiązania pieniężnego (np. zapłata kary umownej). Kierownik jednostki sektora finansów publicznych powinien zatem każdy wydatek lub zaciągnięcie zobowiązania (w tym przede wszystkim zawarcie umowy o skutkach finansowych) przekazywać głównemu księgowemu w celu weryfikacji pod względem zgodności wydatku z planem finansowym i zabezpieczenia środków finansowych na jej pokrycie.

Z przeglądu umów zawieranych przez Urząd w badanym okresie, skutkujących zaciągnięciem zobowiązania finansowego wynika, że **były one poddawane wstępnej kontroli potwierdzonej kontrasygnatą skarbnika**. W przeglądzie kilkudziesięciu umów tylko jedna nie miała znamion kontroli wstępnej i nie rzutuje to na całość ustalenia.

d) Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych

W trakcie realizacji czynności audytowych weryfikacji poddano m.in. dokumentację w zakresie poprawności gospodarowania Zakładowym Funduszem Świadczeń Socjalnych:

Regulamin ZFŚS wprowadzony Zarządzeniem Nr 59/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 12.05.2022 r. w sprawie wprowadzenia tekstu jednolitego Regulaminu ZFŚS w Urzędzie nie zawiera potwierdzenia (adnotacji, zapisów) konsultacji z zakładową organizacją związkową działającą na terenie Urzędu lub przedstawicielem załogi pracowników, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 04 marca 1994r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t.j. Dz.U. z 2024 roku, poz. 288, dalej ustawa o ZFŚS), zgodnie z którym zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, z uwzględnieniem ust. 1–1b ustawy o ZFŚS, oraz zasady przeznaczania środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej określa pracodawca w regulaminie ustalonym zgodnie z art. 27 ust. 1 albo art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych, a w przypadku pracodawcy, u którego nie działa zakładowa organizacja związkowa, uzgadnia regulamin z pracownikiem wybranym przez załogę do reprezentowania jej interesów.

W trakcie badania audytor uzyskał wiedzę, że w Urzędzie nie było sporządzane sprawozdanie z wykonania planu gospodarowania funduszem socjalnym. Regulamin nie przewiduje ustalenia terminu sporządzenia sprawozdania z wykonania planu ZFŚS po upływie roku. Nie wprowadzenia również uregulowań w obszarze ochrony danych osobowych, zgodnie z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych, ani zasad związanych z ochroną danych osobowych, w tym danych szczególnego rodzaju, do których członkowie komisji socjalnej oraz pracownicy obsługujący ZFŚS mają dostęp.

W Urzędzie sporządza się protokoły z przeglądu danych osobowych zgromadzonych w związku z przyznawaniem ulgowych usług, świadczeń i dopłat z ZFŚS (przedłożono protokoły za lata 2021-2022, protokół za rok 2023 nie został sporządzony na dzień audytu) – pracodawca w celu realizacji obowiązku określonego w art. 8 ust. 1a ustawy z dnia 04.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych dokonuje komisyjnego przeglądu dokumentacji zgromadzonej na okoliczność udzielania ww. świadczeń, pod kątem zgromadzonych tam danych osobowych, a w przypadku stwierdzenia, że dane te kwalifikują się do usunięcia komisyjnego ich usunięcia i zwrócenia. Audytor potwierdza konieczność dokonywania corocznego przeglądu danych zgromadzonych w dokumentacji ZFŚS, jednak mając na uwadze ilość przedłożonych protokołów, a tym samym ilość danych, które podlegały usunięciu, należy rozważyć, czy ich gromadzenie, szczególnie, że są to dane osobowe szczególnej kategorii- dane osobowe wrażliwe, w takim zakresie i formie jest niezbędne w celu poprawnego udzielenia świadczenia, mając na uwadze ryzyko gromadzenia danych nadmiarowych i nie przestrzegania zasady minimalizacji danych, zgodnie z którą przetwarzane dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone

do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Przetwarzanie danych osobowych musi być zgodne z zasadami określonymi w Rozporządzeniu o Ochronie Danych Osobowych (RODO).

Audytor weryfikował dokumenty takie jak: naliczenia odpisów na ZFŚS wraz z korektami w okresie objętym audytem oraz wyciągi bankowe potwierdzające dokonanie przelewów na fundusz socjalny, pod kątem kwot i terminów ich realizacji i nie stwierdził nieprawidłowości.

15. Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych

Należy określić mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych.

Ochrona danych osobowych i system zarządzania bezpieczeństwem informacji

Poniżej przedstawiono wykaz zagadnień, o które w formie dokumentów i informacji wystąpił audytor w trakcie czynności audytowych z przedmiotowego zakresu, wraz z komentarzem merytorycznym:

1. Dokument potwierdzający powołanie i zgłoszenie Inspektora Ochrony Danych (IOD) - przedłożono taki dokument urzędowy, który potwierdza, że 26.02.2021 r. dokonano formalnej zmiany na stanowisku IOD, który pełnił funkcję w całym okresie objętym audytem.
2. Umowa z Inspektorem Ochrony Danych - przedłożono umowę nr SB/123/2021 z dnia 01.02.2021 r., na podstawie której firmie _____ powierza się pełnienie funkcji IOD, poprzez wskazanie osoby IOD i jego zastępcy. Następne umowy zabezpieczające ten obszar zostały zawarte z ww. podmiotem 30.12.2021 r. (umowa nr.SB/12/2022), umowa nr SB/12/2023 – **bez daty zawarcia**, dotycząca obsługi w roku 2023, umowa nr SB/12/2024 – **bez daty zawarcia** (data przy podpisie elektronicznym 29.11.2023), dotycząca obsługi w 2024 r. Do wszystkich umów załączono umowy powierzenia przetwarzania danych z podmiotem, pełniącym funkcje IOD.
3. Zarządzenie powołujące funkcję IOD – audytor otrzymał informację, że w urzędzie nie funkcjonuje oficjalne zarządzenie kierownika jednostki, powołujące funkcje inspektora ochrony danych.
4. Umowa z Administratorem Systemu Informatycznego – przedłożono umowę z firmą _____ na szeroko rozumianą obsługę informatyczną, w tym pełnienie funkcji

Administratora Systemów Informatycznych, w całym okresie objętym audytem (trzy kolejne umowy). Do wszystkich umów załączono umowy powierzenia przetwarzania danych z podmiotem, pełniącym funkcje. Wszystkie umowy w imieniu zarządu firmy podpisał jej prezes. **W żadnej z umów nie wskazano imiennie osoby po stronie wykonawcy, która pełnić ma funkcję ASI**, co rodzi ryzyko, że może być to ta sama osoba z ramienia firmy, która pełni funkcję IOD, a ryzyko to mogłoby prowadzić do konfliktu interesów. Tylko w umowie na rok 2023 wskazano imienny adres mailowy do zgłaszania awarii, co w ocenie audytora nie jest równoznaczne ze wskazaniem osoby ASI. Żadna z umów nie zawiera zapisów dotyczących kar umownych, które zabezpieczały by Urząd w przypadku braku terminowego czy też rzetelnego wykonania umowy.

5. Procedury/ regulacje z obszaru Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji wraz z dokumentami wprowadzającymi – audytor pozyskał informację, że w Urzędzie Miasta i Gmin w Drobinie nie ma formalnie zdefiniowanego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, poprzez wprowadzenie zarządzeniem kierownika jednostki procedur wewnętrznych w tym zakresie. Informacje te są potwierdzane każdorazowo we wnioskach o dofinansowanie obszaru IT i cyber ze środków krajowych, w tym np. w ramach projektu Cyberbezpieczny Samorząd, w postaci Ankiety dojrzałości cyberbezpieczeństwa w JST.
6. Polityka bezpieczeństwa danych osobowych wraz z dokumentem wprowadzającym – na podstawie pisemnej informacji zastępcy burmistrza audytor pozyskał wiedzę, że Urząd nie dysponuje oficjalnym dokumentem wprowadzającym politykę danych osobowych. takowy dokument został opracowany i zatwierdzony przez kierownika jednostki (podpisany z datą 02.01.2019), jak również pracownicy potwierdzili zapoznanie się z nim, jednak nie można na tej podstawie stwierdzić, że znajduje się on w formalnym obiegu prawnym urzędu. Zgodnie z Konstytucją RP zarządzenie to akt normatywny o charakterze wewnętrznie obowiązującym (normy prawne w nim zawartego mogą wiązać tylko jednostki podległe organizacyjnie organowi, który go wydał) i musi być wydany na podstawie ustawy, powołanej w preambule zarządzenia. Wzorując się na zasadach techniki prawodawczej (rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”), kierownik powinien przyjąć zarządzenie jako formę wprowadzania procedur, regulaminów i instrukcji. Zarządzenie jest traktowane jako wypowiedź organu wykonawczego instytucji, najczęściej jednoosobowego. Służy np. do wprowadzenia regulaminów oraz procedur. W przypadku ochrony danych osobowych, jak i wyżej przywołanych zasad związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem informacji w polskim porządku prawnym funkcjonują akty prawne w randze

- ustaw, które uzasadniają, a wręcz zobowiązują kierowników jednostek sektora finansów publicznych do wprowadzania wewnętrznych zasad i regulacji obowiązujących w ww. zakresach w ich organizacjach. IOD i jego zespół niepoprawnie potwierdza, w prowadzonych przez siebie sprawdzeniach (patrz rok 2023), że Polityka ochrony danych została wdrożona i podlega corocznym przeglądom. W przypadku konieczności dokonania zmian jest aktualizowana. Zakres dokumentowanych zmian jest zawarty w metryce historii zmian PB. **Audytór stwierdza, że w okresie ostatnich 5 lat niniejsza polityka nie podlegała aktualizacjom**, o czym świadczy nie tylko brak notatek z udokumentowanych przeglądów, ale przede wszystkim jej status formalny – dokumentu nadal nie wprowadzonego do porządku prawnego organizacji. Zespół IOD poświadcza zatem w przedkładanych przez siebie raportach nieprawdę.
7. Rejestry – do badania został przedłożony rejestr czynności przetwarzania oraz rejestr kategorii czynności przetwarzania, zgodnie z art. 30 ust. 2 RODO. Audytór nie zgłasza uwag co do formy prowadzonych rejestrów, analizie nie podlegała natomiast zawartość merytoryczna rejestrów, z uwagi na zakres merytoryczny audytu. Nie przedłożono rejestru/ewidencji upoważnień do przetwarzania danych za okres 01 stycznia 2021r. - 30 czerwca 2024r. **Nie jest on również uwzględniony w wykazie prowadzonych w Urzędzie rejestrów.**
8. Informacja czy w okresie objętym audytem miały miejsce incydenty bezpieczeństwa informacji (skan rejestru incydentów) - audytór pozyskał informację, że Urząd nie dysponuje rejestrem incydentów bezpieczeństwa, a tym samym nie ma również potwierdzonej wiedzy na temat ich wystąpienia. Do badania przedłożono rejestr incydentów w obszarze przetwarzania danych osobowych, potwierdzający występowanie incydentów. **Rejestr ten nie figuruje w zestawieniu rejestrów przekazanych przez urząd.**
9. Wykaz przeprowadzonych przeglądów/sprawdzeń/audytów w obszarze ochrony danych osobowych w okresie objętym audytem – przedłożono pojedyncze notatki (wersje nie zatwierdzone przez ADO) dokumentów ze sprawdzeń i przeglądów, np. raport podatności z 26 lutego 2021, w którym stwierdzono liczne słabości w obszarze bezpieczeństwa IT oraz wydano liczne rekomendacje, dotyczące konieczności podjęcia działań naprawczych lub korygujących, które nie znajdują potwierdzenia w podjętych działaniach. W dokumentacji są dostępne notatki z dokonanych sprawdzeń w obszarze ochrony danych osobowych realizowanych w okresie objętym audytem (rok 2021, 2022, 2023), których nie dokonał IOD, ale osoba z zespołu IOD. Umowa z Urzędem wymienia imiennie osoby, z zespołu IOD, które mogą realizować tego typu

działania u ADO, a więc mają wgląd w szeroki zakres przetwarzania danych, rozmawiają z przedstawicielami urzędu, gromadzą dane itp. Audytor podkreśla, że dopuszczanie dużej grupy osób (poza IOD i jego zastępcą), nawet jeśli są pracownikami firmy z którą zawarto umowę, ale nie sprawują funkcji IOD, jest działaniem ryzykownym i nadmiernym, z punktu widzenia ochrony interesów ADO oraz praw i wolności osób fizycznych, w kontekście ochrony danych osobowych.

10. Analizę ryzyka dla obszaru ochrony danych osobowych za okres objęty audytem- przekazano audytorowi udokumentowaną analizę ryzyka dla okresu objętego audytem. Z przedłożonej analizy wynika radykalna poprawa sytuacji Urzędu w obszarze ochrony danych osobowych, ponieważ w stosunku ro roku 2021 – w roku 2023 zidentyfikowano wyłącznie ryzyka średnie i niskie. W Urzędzie nie sporządza się analizy ryzyka w obszarze całego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji.
11. Aktualny wykaz środków technicznych i organizacyjnych, obowiązujących w urzędzie – w pisemnej informacji zwrotnej do audytora przekazano, że w Polityce Bezpieczeństwa Danych Osobowych znajduje się wykaz środków technicznych i organizacyjnych obowiązujących u ADO/w Urzędzie. Taki wykaz zawarto w par. 40 PBDO, należy mieć jednak na uwadze, że nie może to być wykaz aktualny, ponieważ PODO jest datowana na rok 2019, a zarządzanie w obszarze danych osobowych u ADO powinno opierać się na analizie ryzyka, która, co wskazano powyżej, podlegała modyfikacjom. Z kolei wykaz środków technicznych i organizacyjnych, który powinien stanowić rodzaj odpowiedzi na zidentyfikowane ryzyka – nie podlega zmianom od ponad 5 lat.
12. Audytorowi nie przedłożono sprawozdań z audytów bezpieczeństwa informacji, zgodnie z rozporządzeniem o Krajowych Ramach Interoperacyjności, za okres objęty audytem. Nie przedłożono również żadnych innych sprawozdań z audytu w obszarze SZBI. Należy zauważyć, że **w okresie objętym audytem prowadzenie corocznego audytu w obszarze bezpieczeństwa informacji było obowiązkiem prawnym, wynikającym z § 20. Krajowych Ram Interoperacyjności**, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych.
13. Informacja, czy urząd wyznaczył osobę odpowiedzialną za utrzymywanie kontaktów z podmiotami krajowego systemu cyberbezpieczeństwa oraz czy osoba ta została zgłoszona, zgodnie z obowiązującym wymogiem prawnym – **należy stwierdzić, że Urząd nie wyznaczył**

takiej osoby ani nie dopełnił innych obowiązków w zakresie upowszechniania wiedzy w zakresie cyberbezpieczeństwa. Obowiązki zgłoszenia osób kontaktowych właściwemu CSIRT podlegają wg ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz. U. poz. 1560) operatorzy usług kluczowych (art 9 ust 1) oraz podmioty publiczne (art 22 ust 1 pkt 5).

14. Audytor wnioskował również o wykaz programów komputerowych funkcjonujących w urzędzie w okresie objętym audytem, wraz z umowami z dostawcami oprogramowania oraz wykaz aplikacji webowych, dostępnych za pomocą aplikacji internetowych wykorzystywanych w urzędzie, niezbędnych do jego funkcjonowania lub wynikających z przepisów prawa, w okresie objętym audytem. Przedmiotowych materiałów nie przedłożono, przez co **należy wnioskować, że ASI nie dysponuje bieżącą inwentaryzacją zasobów z obszaru SZBI.**

Realizację standardu należy ocenić pozytywnie z nieprawidłowościami.

D. Informacja i komunikacja

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

16. Bieżąca informacja

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

17. Komunikacja wewnętrzna

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

18. Komunikacja zewnętrzna

Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

a) Biuletyn Informacji Publicznej

Urząd posiada stronę podmiotową Biuletynu Informacji Publicznej (<http://www.umgdrobin.bip.org.pl/>), która na dzień sporządzenia sprawozdania z audytu nie stanowiła aktualnego i wyczerpującego repozytorium informacji publicznej, w zakresie wynikającym z ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie o informacji publicznej, z uwagi na brak uzupełnienia części obszarów opisanych ustawą. Co do zasady kwestię funkcjonowania BIP w jednostce określa ww. ustawa oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19.01.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. Audytor w trakcie realizacji czynności audytowych analizował zawartość strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu i stwierdził że struktura strony zbudowana jest w oparciu o menu podmiotowe zawierające zakładki: Rejestry Rady Miejskiej, Miasto i Gmina Drobin (formatka dane kontaktowe), Elektroniczna Skrzynka Podawcza, Rada Miejska w Drobinie kadencja 2024 – 2029, Rada Miejska w Drobinie kadencja 2018 – 2024, Jednostki Pomocnicze kadencja 2024-2029, Jednostki Organizacyjne Gminy, Referat Finansowo Księgowy, Referat Oświaty i Kultury, Referat Rolnictwa, Rozwoju Gospodarczego, Zamówień Publicznych, Referat Organizacyjny i Kadr, Burmistrz Miasta i Gminy Drobin, Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy Drobin, Skarbnik Miasta i Gminy, Pracownicy i komórki organizacyjne Drobin (formatka dane kontaktowe), Dane Teleadresowe Drobin (formatka dane kontaktowe) oraz menu przedmiotowe, zawierające zakładki: Preferencyjny zakup węgla, Informacja w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Zgromadzenia publiczne, Wybory, Wsparcie dzieci z rodzin pegeerowskich w rozwoju cyfrowym, Cyfrowa Gmina, System Zarządzania Jakością ISO 9001:2009, Rada Seniorów w Drobinie, Organizacje pozarządowe, Gminny Program Rewitalizacji na lata 2018-2022, Ochrona Danych Osobowych, Informacje o strukturze informacyjnej miasta i gminy, Kompetencje, Prawo miejscowe, Budżet, Dotacje, Sprawozdania finansowe, Polityka informacyjna, Program integracji społecznej, Konkursy ofert na realizację zadań publicznych, Ogłoszenia o naborze na wolne stanowiska urzędnicze, Ocena jakości wody, Tablica ogłoszeń, Plan Ogólny, Informacje/ dane dotyczące zagospodarowania przestrzennego, Wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, którym w 2023 roku w zakresie podatków i opłat udzielono ulg w postaci umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, Oświadczenia majątkowe (w tym oświadczenia zamieszczone między 2014 a 2018 r.), Gospodarka majątkiem Miasta i Gminy, Nieodpłatna Pomoc Prawna, Petycje, Zasady Funkcjonowania Organów Miasta i Gminy i ich Jednostek Organizacyjnych, Rządowy Program Odbudowy Zabytków, Raport o stanie gminy za 2023 rok, Fundusz sołecki, MOKiSR Drobin; Zamieszczono również dodatkowe Moduły: Platforma

zakupowa, Przetargi, Wykaz danych o środowisku, Archiwum - wykaz danych o środowisku oraz menu Inne Informacje: Rejestr zmian, Statystyka, Instrukcja i pomoc, Redakcja Biuletynu, Polityka plików "cookies", Deklaracja dostępności, Mapa serwisu BIP.

W menu podmiotowym znajdują się informacje zdawkowe lub powtarzające się (np. kilka zakładek odsyła do tej samej treści – ogólnych danych kontaktowych) lub informacje nieaktualne. W menu przedmiotowym stwierdzono brak informacji (np. deklaracja dostępności), brak aktualnych informacji w części zakładek (np. w podzakładce oraz budżet i majątek w zakładce Gospodarka majątkiem Miasta i gminy) lub też zamieszczenie informacji nadmiarowych (oświadczenia majątkowe po terminie ich umieszczania).

Na stronie BIP w zakładce Redakcja Biuletynu widnieje nazwisko osoby redagującej stronę BIP (nazwisko burmistrza Miasta i Gminy Drobin, co nasuwa wątpliwość co do poprawności informacji), jednakże analizując zakładkę Rejestr zmian można wywnioskować, że więcej osób redaguje i umieszcza treść informacji na stronie BIP Urzędu. Do audytu przedłożono zakresy czynności dwóch pracowników Urzędu, którzy w zakresie czynności mają powierzone obowiązki o treści: Pełnienie funkcji modelatora (poprawnie: moderatora- przyp. aut.) Biuletynu Informacji Publicznej poprzez publikację na BIP informacji przekazywanych przez pracowników poszczególnych referatów. Powyższe stoi w sprzeczności z ustaleniem w zakresie zawartości zakładki Rejestr zmian.

b) Dostępność, informacja publiczna

W związku z brakiem informacji w zakładce Deklaracja dostępności audytor analizował również obszar związany z realizacją obowiązków wynikających z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, w tym w szczególności opublikowaniu raportu o stanie zapewnienia dostępności, który powinien być sporządzany przez podmioty publiczne raz na 4 lata. Pierwszy taki raport podmiot publiczny musiał sporządzić do 31 marca 2021 r. a kolejny będzie wymagany dopiero w 2025 - do 31 marca 2025. Zgodnie z art 11 ust. 2 ustawy raport o stanie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami zawiera informacje w zakresie spełniania przez dany podmiot, w ramach prowadzonej działalności, minimalnych wymagań w zakresie dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej, o których mowa w art. 6 ustawy, oraz o każdym przypadku zapewnienia dostępu alternatywnego wraz z uzasadnieniem konieczności jego zastosowania (art. 7 ustawy).

Na stronie podmiotowej gminy (www.drobin.pl) w zakładce Deklaracja dostępności znajduje się oświadczenie o zobowiązaniu Urzędu Miasta i Gminy Drobin o zapewnieniu dostępności, nie jest

ono jednak tożsame w wypełnieniu obowiązków ustawowych, o których mowa powyżej.

W zakresie uzyskanych informacji audytor otrzymał informację, że urząd nie wyznaczył koordynatora ds. dostępności. Wójt, burmistrz, prezydent miasta jest zobowiązany do wyznaczenia koordynatora w urzędzie gminy lub miasta. Od jego decyzji zależy czy koordynator będzie odpowiedzialny tylko za dostępność w urzędzie obsługującym ten organ czy też w podległych jednostkach organizacyjnych (art. 14 ustawy). W trakcie badania pozyskano informację, że w urzędzie nie przeprowadzano audytów w zakresie dostępności – cyfrowej, architektonicznej, komunikacyjnej.

W Urzędzie nie opracowano procedury/ regulacji w zakresie udostępniania informacji publicznej, ścieżki występowania z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. W zakresie czynności podinspektora zatrudnionego w Urzędzie widnieje zapis odnośnie powierzenia obowiązków prowadzenia spraw związanych z udostępnianiem informacji publicznej, co można zinterpretować jako wskazanie osoby odpowiedzialnej za ten proces lub go koordynującej.

c) Obieg dokumentów

Z uwagi na brak szczególnych regulacji i zapisów należy uznać, że w Urzędzie obowiązuje system kancelaryjny, tradycyjny, oparty w założeniu o jednolity rzeczowy wykaz akt. Wiodącym obiegiem dokumentów w Urzędzie jest obieg papierowy - dokumenty podlegają każdorazowo rejestracji i dekretacji przez kierownika jednostki lub osoby upoważnione. Do komunikacji z Urzędem służy przede wszystkim poczta tradycyjna, poczta elektroniczna oraz skrzynka ePUAP. System delegowania uprawnień i komunikacji z pracownikami opiera się na formie papierowej dokumentu i poczcie mailowej. W Urzędzie funkcjonuje tradycyjna forma przekazywania informacji wymagających upublicznienia (tablica ogłoszeń) oraz zakładka Aktualności na stronie podmiotowej Urzędu, która służy w głównej mierze do wymiany informacji ex post. Zarządzenia Burmistrza i uchwały Rady Gminy są zamieszczone na stronie BIP bezpośrednio i w formie dostępu do bazy aktów własnych. Strona podmiotowa wydaje się być dużo bardziej transparentna i czytelna niż strona podmiotowa BIP.

Podsumowując:

Informacje zawarte w BIP Urzędu wewnętrznej weryfikacji, częściowego uzupełnienia oraz uporządkowania, ponieważ zdarza się, że nie zawierają ważnych informacji wymaganych prawem. Należy pamiętać, że to właśnie BIP stanowi główne repozytorium informacji publicznej

jednostki, a strona podmiotowa urzędu czy gminy może, ale nie musi być jego uzupełnieniem. Zgodnie bowiem z ustawą z dnia 6 września 2001r. o dostępie o informacji publicznej obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. Ustawa określa w art. 26 rozdział 3 informację, jaką podmioty zobligowane do jej przestrzegania powinny zamieścić na podmiotowej stronie BIP w poszczególnych okresach czasowych od dnia jej obowiązywania , czyli od 1 stycznia 2002 roku. Podmioty zobowiązane do prowadzenia BIP publikują w nim informacje publiczne. Informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Informację publiczną stanowią szczególności informacje o:

- formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach,
- organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
- programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań,
- strukturze własnościowej podmiotów, majątku, którym dysponują,
- zasadach funkcjonowania podmiotów,
- sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania,
- prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
- treści i postaci dokumentów urzędowych, w szczególności: treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
- dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
- stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
- treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
- długu publicznym, pomocy publicznej.

Realizację standardu należy ocenić pozytywnie z nieprawidłowościami.

E. Monitorowanie i ocena

System kontroli zarządczej powinien podlegać bieżącemu monitorowaniu i ocenie.

19. Monitorowanie systemu kontroli zarządczej

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

W trakcie audytu Urząd udzielił informacji dotyczącej kontroli realizowanych przez komórki organizacyjne urzędu, w zakresie merytorycznej realizacji dotacji celowych i podmiotowych, wykonywania porozumień lub realizacji warunków wydanych decyzji administracyjnych lub podatkowych:

- 1) Miasto i Gmina Drobin udzieliło w latach 2022 i 2023 spółkom wodnym działającym na terenie gminy Drobin pomocy finansowej w formie dotacji celowych. Spółki wodne mogą otrzymywać dotacje celowe z przeznaczeniem na: realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem wód i urządzeń wodnych, finansowanie lub dofinansowanie inwestycji realizowanych na terenie Miasta i Gminy Drobin. Tworzone są w celu zaspokajania niektórych potrzeb w zakresie gospodarowania wodami i zajmują się m. in. wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń służących do: ochrony wód przed zanieczyszczeniem, w tym odprowadzania i oczyszczania ścieków, ochrony przed powodzią, melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na terenach zmeliorowanych, utrzymywania wód. Spółki wodne prowadzą działalność w oparciu o uchwalone statuty, zgodnie z ustalonymi planami prac w terminach określonych w planach.

Dotacje udzielone Spółkom wodnym zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem realizacja zadań przebiegała zgodnie z warunkami umów, prawidłowo rozliczono poniesione wydatki w ramach realizacji zadań publicznych. Wykorzystanie dotacji nastąpiło poprzez zapłatę za wykonane działania w ramach realizacji realizowanego zadania, na które dotacja była udzielona. Ponadto Spółki wodne wywiązały się w sposób prawidłowy z obowiązków sprawozdawczych określonych w umowach na udzielenie dotacji, w terminie złożyły sprawozdanie z realizacji zadania z wykorzystaniem udzielonej pomocy finansowej.

Pracownik Urzędu Miasta i Gminy w Drobinie w imieniu Burmistrza Miasta i Gminy Drobin brał udział w zebraniach sprawozdawczych Spółek wodnych, jednak w okresie objęty audytem nie przeprowadzono kontroli w zakresie merytorycznej realizacji dotacji celowych udzielonych spółkom wodnym działającym na terenie Miasta i Gminy Drobin.

- 2) Pracownicy Urzędu przeprowadzili i udokumentowali kontrole spełnienia wymagań określonych w art. 9d i 9e ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021r. poz. 888 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra środowiska z dnia 11 stycznia 2013r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. z 2013r. poz. 122), w następujących podmiotach gospodarczych:
- SIM Sp. o. o. w Drobinie; kontrola udokumentowana; kontrolę przeprowadzili: pomoc administracyjna - _____ podinspektor ds. gospodarki odpadami - _____
_____, Prezes zarządu SIM ! _____
 - _____ 09-210 Drobin; kontrola udokumentowana; kontrolę przeprowadzili: pomoc administracyjna _____, podinspektor ds. gospodarki odpadami - _____
_____, Dyrektor Zarządzający
 - _____; kontrola udokumentowana; kontrolę przeprowadzili: pomoc administracyjna _____ podinspektor ds. gospodarki odpadami - _____
_____, Członek Zarządu _____, Członek Zarządu _____
 - Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej " _____ Sp. z o. o. w Sierpcu, ul. _____
_____ 09-200 Sierpc; kontrola udokumentowana; kontrolę przeprowadzili: pomoc administracyjna _____, podinspektor ds. gospodarki odpadami - _____
_____, Dyrektor Zarządu
 - Partner Sp. z o. o. Spółka Komandytowa ul. Płytowa 1 03-046 Warszawa; kontrola udokumentowana; kontrolę przeprowadzili: pomoc administracyjna - _____
podinspektor ds. gospodarki odpadami - _____, Burmistrz Miasta i Gminy Drobin- _____, Prezes Zarządu Komplementariusza _____
 - _____ z o. o. ul. _____ 02-981 Warszawa Oddział w Płocku _____
09-400 Płock; kontrola udokumentowana; kontrolę przeprowadzili: pomoc administracyjna - _____
_____ podinspektor ds. gospodarki odpadami - _____
Dyrektor Oddziału - _____
 - _____ z o. o. ul. _____ 09-400 Płock; kontrola udokumentowana; kontrolę przeprowadzili: pomoc administracyjna - _____
podinspektor ds. gospodarki odpadami - _____ Kierownik ds. Ochrony Środowiska _____

- 3) Kontrola mieszkańców Miasta i Gminy Drobin liczba na dzień 06.09.2024r. to 755 działek; Kontrola dotyczy opróżniania i wywozu nieczystości płynnych z działek przez firmy asenizacyjne z którymi mieszkańcy podpisują umowy. Kontrola udokumentowana; kontrolę przeprowadzili: Podinspektor ds. Ochrony Przyrody - _____ i oraz właściciel działki podpisuje protokół.
- 4) W latach 2021-2023 z zakresu ochrony zabytków nie były udzielane żadne dotacje celowe na prace konserwatorskie i restauratorskie przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków z terenu Miasta i Gminy Drobin, w związku z czym kontrola dotacji celowych nie była wymagana.
- 5) W referacie księgowości w latach 2021-2023 nie przeprowadzano kontroli finansowych. Zgodnie ze złożonym wyjaśnieniem kontrole finansowe nie były przeprowadzane, ponieważ obsługa finansowa jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych funkcjonujących na terenie Miasta i Gminy Drobin (jednostki organizacyjne oraz instytucje kultury) zapewniona była przez Urząd Miasta i Gminy w Drobinie i w związku z tym dokumenty księgowe oraz wydatki ponoszone z budżetów tych jednostek kontrolowane były na bieżąco. Przy przyjmowaniu dokumentów księgowych sprawdzane były pod względem formalno-rachunkowym przez pracownika referatu księgowości. Przed zatwierdzeniem do wypłaty wydatki jednostek weryfikowane są pod względem celowości, gospodarności i oszczędności przez Skarbnika.
- 6) Kontrola podatkowa przeprowadzona była w 2023 roku, co udokumentowano protokołem. Kontrole podatkowe w latach 2021-2023 (za wyjątkiem jednej kontroli przeprowadzonej w 2023 roku) nie były przeprowadzane, gdyż organ podatkowy na bieżąco podejmował działania poprzez pozyskiwanie informacji odnośnie przedmiotów i podmiotów do opodatkowania podatkami lokalnymi, poprzez internetową bazę (geoportal powiatu płockiego) Starostwa Powiatu Płockiego – ewidencja gruntów i budynków oraz wykorzystanie deklaracji podatkowych z lat wcześniejszych złożonych przez podatników. Zasady prowadzenia kontroli podatkowej uregulowano w przepisach działu VI ustawy z dnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. - Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.) z zastosowaniem przepisów rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. - Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.). Celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie wywiązywania się podatników z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego: kontrola powszechności i prawidłowości opodatkowania, kontrola zgodności informacji zawartych w deklaracjach (informacjach) ze stanem faktycznym. Kontrole podatkowe powinny być standardowym elementem nadzoru nad

prowadzeniem gospodarki finansowej, co należy do obowiązków skarbnika, z uwagi na to, iż stanowią bardzo istotne źródło pobierania i gromadzenia dochodów i jako takie podlegają reżimowi dyscypliny finansów publicznych. Skarbnik, jako jedyne stanowisko kierownicze, posiada w swoim zakresie czynności powierzone szczegółowe obowiązki w zakresie tworzenia rocznych planów działalności dla nadzorowanej komórki organizacyjnej oraz planowanie mierników osiągnięcia realizacji celów i zadań oraz zarządzanie ryzykiem. Nawet w przypadku braku aktualnych procedur wewnętrznych zapisy te zobowiązują do rzetelnej realizacji powierzonych obowiązków w oparciu o przepisy prawa i powszechnie obowiązujące standardy, w tym zakresie. Oznacza to, że skarbnik ma zobowiązanie, wynikające z powierzonych obowiązków, tworzenia planów działalności, w których realizacja kontroli podatkowych może być jednym z kluczowych zadań, o jasno określonych miernikach.

- 7) W przypadku dużych rozbieżności pomiędzy treścią zapisów w deklaracji lub informacji podatkowej ze stanem faktycznym, wzywano podatników do złożenia korekty deklaracji podatkowej.
- 8) Pozostałe komórki organizacyjne Urzędu nie udokumentowały przeprowadzenia kontroli, leżących w ramach ich kompetencji, w okresie objętym audytem.

Zgodnie z przedłożonymi przez audytowanych dokumentacjom kontroli zewnętrznych, w szczególności kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej, Urząd zrealizował zalecenia pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym znak WK.510.79.2021.MM, z dnia 28.02.2022 r.

20. Samoocena

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

Audytor odstąpił od analizy ww. obszaru, z uwagi na brak ustalonych procedur kontroli zarządczej w obszarze monitorowania oraz brak przedłożenia przez audytowanego dokumentów w obszarze monitorowania systemu kontroli zarządczej, w tym w szczególności opracowywania w Urzędzie kwestionariuszy samooceny kontroli zarządczej i oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

21. Audyt wewnętrzny

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

Zgodnie z art. 274 ust 3. ustawy z dnia 27.09.2009 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. Z uwagi na kwot dochodów i wydatków, ujętych w uchwałach budżetowych Gminy Drobin w Urzędzie Miasta i Gminy w Drobinie istnieje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego. W latach 2021-2023 audyt wewnętrzny w jednostce prowadził audytor zatrudniony w wymiarze 0,5 etatu w Urzędzie. Audytor, zgodnie z informacjami zawartymi w aktach osobowych, posiada uprawnienia do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 286 ww. ustawy. W skutecznie przyjętym zakresie czynności audytora istnieją dwa zapisy, które mogą być interpretowane jako czynności wykraczające w obszar działalności operacyjnej jednostki, od której audytor powinien się powstrzymywać, z uwagi na konieczność zachowania obiektywizmu i niezależności audytora (są to udział w przygotowywaniu planów i programów strategicznych gminy oraz wykonywanie innych zadań zleconych przez bezpośredniego przełożonego – bez zastrzeżenia, że z wyłączeniem w działalność operacyjną jednostki). Główną i podstawową rolą audytora wewnętrznego, w każdej jednostce sektora finansów publicznych jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze, w szczególności poprzez dokonywanie oceny adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w lub jednostce.

Do badania przedłożono:

- roczne plany audytu wewnętrznego na lata 2022-2023. Plany audytu zostały zatwierdzone w terminie do 31.12. roku, poprzedzającego rok na który plan opracowywano. Plan audytu na rok 2023 nie został opatrzony datą przy podpisie kierownika jednostki. plany audytu zawierają błędy, np. w obszarze sumowania osobodni przeznaczonych na realizację audytu. W zakresie merytorycznym w okresie – w żadnym z przedłożonych planów audytu nie zaplanowano zadań związanych z funkcjonowaniem Urzędu, a więc jednostki realizującej największe spektrum działań merytorycznych i obsługujących organy JST. W planach audytu nie doprecyzowywano również tematyki zadań doradczych, mimo iż w analizie zasobów audytu przeznaczano na nie zasoby audytu (osobodni). Zdarza się, że analizy ryzyka, stanowiące element planu audytu nie

zawierają, w miejscu do tego przeznaczonym, zatwierdzenia kierownika jednostki (pieczęci i podpisu). W planach audytu brakuje również adnotacji jakie były priorytety kierownika jednostki na etapie opracowywania planu audytu. Plany są bardzo zachowawcze i zawierają niewielką ilość zaplanowanych czynności audytowych. W skrajnych przypadkach w roku sprawozdawczym audytor realizował tylko jedno zadanie zapewniające, a wykaz obszarów ryzyka zamieszczany w rocznych planach audytu, które są przecież planami dla całej JST jest istotnie okrojony i nie uwzględnia nawet zapisów ustawy o samorządzie gminnym, który w ramowy sposób ujmuje zakres zadań własnych gminy.

- roczne sprawozdania z prowadzenia audytu wewnętrznego (wymienne nazwa brzmi sprawozdanie a wykonania planu audytu wewnętrznego) za lata 2021-2023 (zgodnie z art. 285 ustawy audytor sporządza sprawozdania z wykonania planu audytu, a nie prowadzenia audytu wewnętrznego). Sprawozdania z realizacji planu audytu nie zawierają żadnej informacji na temat oceny systemu kontroli zarządczej w jednostce, w której jest zatrudniony audytor. Realizowane w kolejnych latach zadania audytowe mają charakter powtarzalny, sztamkowy.

22. Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej

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

Audytor odstąpił od analizy ww. obszaru, z uwagi na brak ustalonych procedur kontroli zarządczej w obszarze monitorowania oraz brak przedłożenia przez audytowanego dokumentów w obszarze monitorowania systemu kontroli zarządczej, w tym w szczególności opracowywania w Urzędzie kwestionariuszy samooceny kontroli zarządczej i oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

Realizację standardu należy ocenić pozytywnie z nieprawidłowościami.

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

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

XV. Opinia audytora

Opinia audytora w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w badanym obszarze:

Po analizie stanu faktycznego i dokumentacji operacyjnej i finansowej w badanym obszarze audytor wewnętrzny ocenił adekwatność, skuteczność i efektywność systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta i Gminy w Drobinie, **pozytywnie z nieprawidłowościami**, wyrażonymi w niniejszym sprawozdaniu.

Skala możliwych ocen: pozytywna, pozytywna z zastrzeżeniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

XVI. Zalecenia (odniesienie do ustalenia stanu faktycznego):

Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia, w konfrontacji z kryteriami dokonanej oceny stanu faktycznego, audytor wewnętrzny przedkłada poniższe zalecenia i rekomendacje dla Burmistrza Miasta i Gminy Drobin:

<p>1. Zaleca się naprawę wszystkich uchybień i nieprawidłowości wynikających z wyżej opisanych ustaleń, w kontekście powołanych aktów prawnych lub regulacji wewnętrznych.</p>
<p>2. Rekomenduje się opracowanie harmonogramu działań naprawczych, w tym zakresie.</p>
<p>3. Na szczególną uwagę zasługuje prowadzenie inwentaryzacji składników majątku, zgodnie z zapisami ustawy o rachunkowości. Zaleca się literalne przestrzeganie zapisów ustawy o rachunkowości w zakresie przepisów dotyczących inwentaryzacji i modyfikację wewnętrznej instrukcji inwentaryzacyjnej pod kątem zatwierdzania wyników inwentaryzacji.</p>
<p>4. Zaleca się opracowanie regulacji wewnętrznych dedykowanych windykacji i egzekucji należności lub wprowadzenie z zachowaniem właściwego stopnia szczegółowości, regulacji w powyższym zakresie, w polityce (zasadach) rachunkowości, w celu wzmocnienia efektywności podejmowanych działań i osiągnięcia założonych rezultatów oraz zapobieganie ewentualnemu przedawnieniu należności.</p>
<p>5. W celu zminimalizowania ryzyka zaistnienia nieprawidłowości poważnych w skutkach, należy rozważyć wskazanie w zakresie czynności pracownika urzędu obowiązków monitorowania procesu windykacji należności, w celu dysponowania aktualną, bieżącą wiedzą w tym zakresie.</p>
<p>6. Zaleca się wdrożenie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta i Gminy w Drobinie i wprowadzenie rozwiązań faktycznych i organizacyjnych opartych na zarządzaniu ryzykiem w obszarze zarządzania operacyjnego, które pozwoli na otrzymywanie przez kierownika jednostki bieżącej informacji zarządczej i podejmowanie decyzji w oparciu o ryzyka akceptowalne. Zaleca się przez to opracowanie rozwiązań proceduralnych dla urzędu gminy i jej jednostek organizacyjnych, oparty o Standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych.</p>
<p>7. Zaleca się przeszkolenie wszystkich pracowników Urzędu Miasta i Gminy w Drobinie w zakresie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem.</p>
<p>8. Rekomenduje się rozważenie możliwości wprowadzenia wewnętrznej procedury dotyczącej udzielania zamówień publicznych do kwoty 130.tys zł, w kontekście prowadzonych bieżąco i sprawdzalnie rejestrów udzielonych zamówień.</p>
<p>9. Zaleca się opracowanie i wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w Urzędzie, z uwzględnieniem aktualnych przepisów prawa, w tym m.in. ustawy o krajowym systemie bezpieczeństwa.</p>

10. Zaleca się przeprowadzanie corocznych audytów bezpieczeństwa informacji, zgodnie z wymogiem prawnym wynikającym z rozporządzenia o Krajowych ramach Interoperacyjności.

11. Rekomenduje się uwzględnianie w planach audytu obszarów ryzyka związanych z realizacją zadań statutowych gminy, realizowanych z udziałem urzędu obsługującego JST. Audyt wewnętrzny ma wspierać kierownika jednostki w osiągnięciu celów, poprzez niezależną i obiektywną ocenę szczególnie newralgicznych obszarów ryzyka, których wyboru do wydania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej należy dokonywać w porozumieniu z kierownikiem jednostki. Dokonywanie niezależnej okresowej oceny zewnętrznej sytuacji formalno-organizacyjnej i finansowej gminy/ urzędu, nie rzadziej niż raz w roku, w celu pozyskania niezależnego i obiektywnego obrazu sytuacji gminy, wydaje się być priorytetem audytu.

XVII. Podsumowanie

Osoby podpisujące sprawozdanie Imię, nazwisko, stanowisko służbowe	Data i podpis
<p style="text-align: center;">CGAP Audytór wewnętrzny</p>	<p style="text-align: center;"><i>Agna Królak</i> Audytór wewnętrzny MF 1889/05, CGAP 1349, QAVaI ISO 9001 LA, ISO 27001 LA, ISO 22301 LA 07.10.2024</p>
<p style="text-align: center;">Burmistrz Miasta i Gminy Drobin</p>	<p style="text-align: center;">BURMISTRZ <i>Grzegorz Szykalski</i> 07.10.2024</p>
<p style="text-align: center;">Sporządzono dnia 07.10.2024 r. w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach</p>	<p style="text-align: center;">Wydanie I</p>

XVIII. Pouczenie:

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz.U. 2018 poz. 506.):

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

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

