

**PRZEDSTAWIENIE WYNIKÓW AUDYTU ZEWNĘTRZNEGO PN.:
„AUDYT ZEWNĘTRZNY W URZĘDZIE GMINY NAREWKA,
GMINNYM OŚRODKU KULTURY W NAREWCE ORAZ OŚRODKU
EDUKACJI EKOLOGICZNEJ W SIEMIANÓWCE W LATACH 2017-
2018”***.



Narewka
06 grudnia 2019 roku

* wybrane elementy sprawozdania audytowego



Ogólna koncepcja audytu

Ze względu na wielość zadań prowadzonych przez gminy w Polsce, kluczowym działaniem dla dalszego zrównoważonego rozwoju Gminy Narewka było przeprowadzenie audytu jako nośnika informacji na temat ogólnej działalności Gminy czyli wskazanie faktycznego „bilansu otwarcia” dla nowego Wójta i Rady.



Koncepcja audytu w Gminie Narewka

Badanie audytowe miało na celu zapewnić **Wójta Gminy Narewka** o właściwej realizacji powierzonych zadań komórkom merytorycznym Urzędu oraz wybranym jednostkom budżetowym. Czynności audytowe dotyczyły zarówno kontroli pod względem formalno - prawnym przedłożonych dokumentów (uchwał, regulaminów, procedur) ale również prawidłowości rzeczywistych praktyk realizowanych w audytowanych jednostkach.



Założenia organizacyjne

- Zadanie audytowe rozpoczęto dnia **17 czerwca 2019** roku naradą otwierającą, na której określono oraz przyjęto założenia programowe zadania, kryteria oceny oraz ustalono na jakiej próbie zostanie ono przeprowadzone. Audyt ukończono **31 października 2019** roku.
- Jednostkami audytowanymi były: **Urząd Gminy Narewka** (w szczególności wybrane jednostki organizacyjne), **Gminny Ośrodek Kultury w Narewce** oraz **Ośrodek Edukacji Ekologicznej w Siemianówce**.
- Badanie audytowe powstało w oparciu o losowo wybrane próby badawcze w stosunku do analizowanych obszarów.
- Opinia audytorów ma charakter subiektywny i niezależny.

Przedstawienie wyników audytu





Urząd Gminy w Narewce

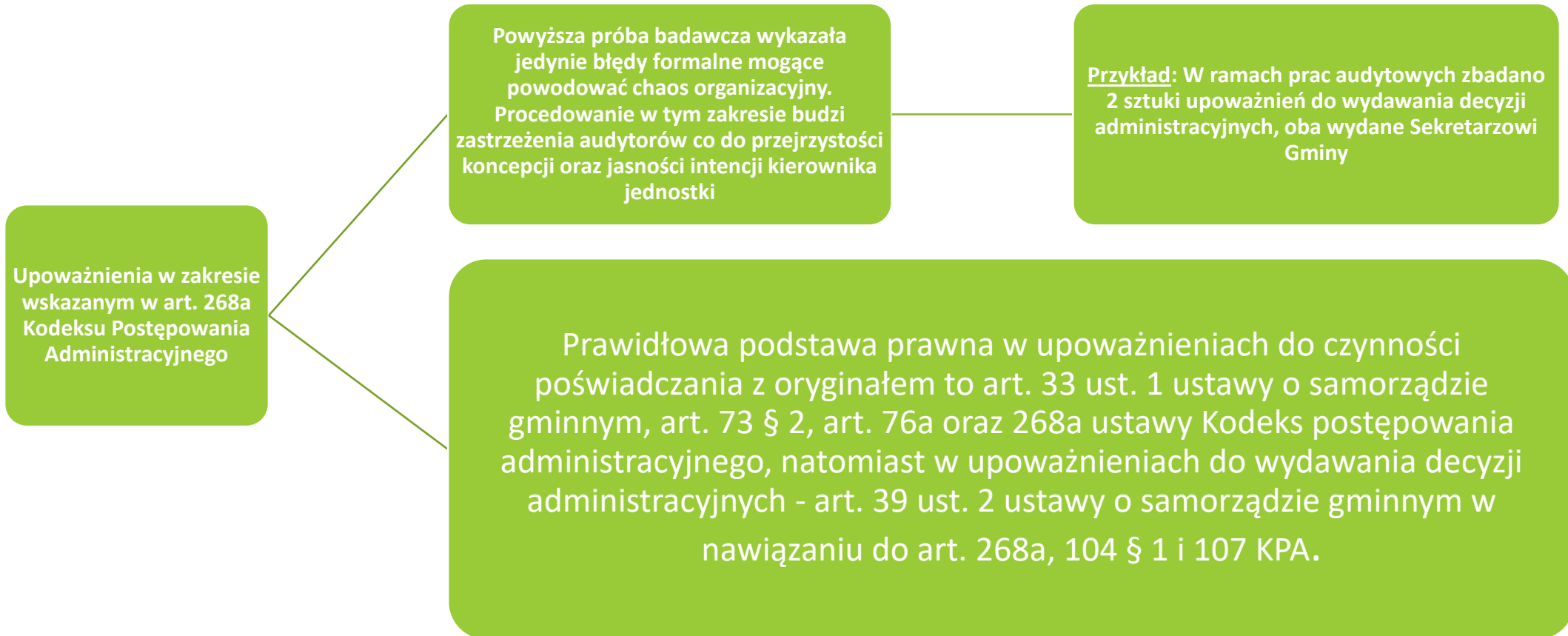


Upoważnienia i pełnomocnictwa – próba badawcza

W latach objętych badaniem w Urzędzie Gminy Narewka funkcjonowała **znikoma ilość upoważnień i/lub pełnomocnictw** – co do zasady w ogóle nie stosowano w praktyce delegacji wynikających np. z ustawy prawo zamówień publicznych czy do dyspozycji mieniem. Audytorzy absolutnie **nie traktują takiego podejścia jako uchybienia**, ponieważ wyłączną kompetencją kierownika jednostki jest podjęcie decyzji dotyczącej kto i na jakiej podstawie może działać w jego imieniu.



Upoważnienia i pełnomocnictwa – opinia audytorów





Upoważnienia i pełnomocnictwa – stanowisko końcowe

W badanej próbie audytorzy nie odnotowali nieprawidłowości mogących negatywnie wpłynąć na prawidłowość zachodzących procesów w Urzędzie Gminy Narewka a stwierdzone uchybienia mają charakter wyłącznie techniczno – organizacyjny.



Rachunkowość Urzędu – próba badawcza

Analizie poddano obowiązujące zasady rachunkowości (**przyjęte Zarządzeniem nr 200/17 Wójta Gminy Narewka z dnia 30 czerwca 2017 roku**), procedury dotyczące inwentaryzacji oraz dokumenty potwierdzające jej przebieg a także dla zobrazowania spełnienia wymogów dookreślonych w art. 44 ustawy o finansach publicznych wybrane dowody księgowo zgromadzone w latach objętych badaniem audytowym.



Polityka Rachunkowości – opinia audytorów

Zastrzeżenia zdiagnozowane dla audytowanego zakresu dotyczą dokonania zmian w Polityce Rachunkowości w trakcie trwania roku obrotowego. Takie stanowisko dowiedziono z uwagi na treść § 6 Zarządzenia nr 200/17 Wójta Gminy Narewka z dnia 30 czerwca 2017 roku, który stanowi, iż dokument wchodzi w życie z dniem podpisania. Ponadto w jego treści nie znaleziono adnotacji o przyjęciu zasad do stosowania z początkiem następnego roku obrotowego.

Oczywiście audytorzy zdają sobie sprawę, iż decyzja o zmianie zasad rachunkowości może zostać podjęta w dowolnym momencie, jednak jej skutki należy odnieść do całego roku obrotowego. Audytorom nie znany jest tekst poprzednio obowiązujących zasad i nie są w stanie określić skutków dla rzetelności i wiarygodności przedstawienia sytuacji finansowej.



Polityka Rachunkowości – opinia audytorów

Dodatkowo z dniem 01 stycznia 2018 roku jednostki zobowiązane zostały do stosowania nowego rozporządzenia wykonawczego* wydanego 13 września 2017 roku. Zmiany wprowadzone rozporządzeniem oraz zmiany zasad funkcjonowania kont określonych w załącznikach do tego rozporządzenia musiały zostać uwzględnione w Polityce Rachunkowości, co do zasady termin aktualizacji przypadał pomiędzy 13 września a 31 grudnia 2017 roku. Audytorzy nie odnotowali istnienia znowelizowanej Polityki Rachunkowości - a ostatni wydany dokument datowany jest na 30 czerwca 2017 roku czyli przed dniem opublikowania w/w rozporządzenia.

* Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej



Polityka Rachunkowości – stanowisko końcowe

Wobec powyższego audytorzy wnoszą zastrzeżenia co do prawidłowości przyjętych zasad (polityki) rachunkowości.



Prawidłowość operacji gospodarczych – próba badawcza

Samodzielne prowadzenie gospodarki finansowej przez gminę na podstawie uchwały budżetowej nie oznacza dowolności w gromadzeniu i wydatkowaniu środków budżetowych. Dlatego też organom samorządowym w ramach gospodarki finansowej wolno gospodarować w taki sposób jak zezwalają ustawy.

Wydatki publiczne muszą być:

- ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej i w planie finansowym jednostki sektora finansów,
- dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, jak również w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z zasady ogólnej sformułowanej w art. 44 ufp wynika, że za całość gospodarki finansowej, a zatem również za legalne wydatkowanie środków publicznych odpowiedzialny jest kierownik jednostki sektora finansów publicznych.

Wobec powyższych konkluzji audytorzy prześledzili wydatki związane z promocją gminy – do próby badawczej wytypowano 20 faktur VAT.



Prawidłowość operacji gospodarczych – opinia audytorów

Promocja gminy jest jednym ze sposobów wspierania jej rozwoju. Odpowiedni marketing to nie tylko mniejsze bezrobocie w regionie, czy większe wpływy z turystyki, ale przede wszystkim szansa na rozwój i wyższą jakość życia jej mieszkańców. **Dlatego też audytorzy zakwestionowali jedynie te wydatki na promocję, które ewidentnie nie służyły rozwojowi Gminy ale były przykładem próby podniesienia uznania Urzędu wśród społeczeństwa ale nie poprzez realne działania tylko za pośrednictwem sztucznych osiągnięć przy udziale środków publicznych.** Świadczą o tym fakcie dodatkowe dokumenty będące załącznikiem do faktur (nr 16/06/2018, 9/05/2017 oraz 258/07/2018), w których możemy przeczytać, iż organizator gwarantuje:

- przyznanie nagrody, o którą ubiega się Uczestnik w postaci statuetki oraz dyplomu,
- wystawienie 30 rekomendacji do wskazanych partnerów,
- zaproszenie dla 2 osób na galę, na której nastąpi uroczyste wręczenie nagród,
- udostępnienie materiałów prasowych (zdjęć z Gali, informacji dla mediów).



Prawidłowość operacji gospodarczych – stanowisko końcowe

Próba badawcza wskazała wątpliwość wydatkowania środków publicznych w oderwaniu od koncepcji wynikającej z brzmienia art. 44 ustawy o finansach publicznych w stosunku do dokumentów źródłowych potwierdzających nabywanie gamy produktów promocyjnych dla Gminy, które jednak w opinii audytujących nie miały bezpośredniego przełożenia na rozwój obszaru. Kwota nieuzasadnionych wydatków wynosiła odpowiednio:

- w roku 2017: 23.607,01 zł,**
- w roku 2018: 37.473,50 zł.**



Poprawność dowodów księgowych - próba badawcza

Aby zweryfikować poprawność dowodów księgowych audytorzy poddali badaniu próbę badawczą, którą stanowiły faktury VAT zarówno za rok 2017 jak i 2018.



Poprawność dowodów księgowych - opinia audytorów

Zgodnie z przedstawionym stanem faktycznym i prowadzonymi wyjaśnieniami w tej kwestii audytorzy uznają, iż **Urząd Gminy Narewka nie posiada przejrzystych uregulowań wewnętrznych dotyczących kontroli dokumentów źródłowych**. Owszem, Zarządzeniem Wójta Gminy Narewka z dnia 29 października 2015 roku w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonaniem czynności kancelaryjnych wprowadzono pilotaż elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją (EZD) jednakże system ten nie zapewnia (poza samym przyjęciem i rejestracją dowodu księgowego) podstawowych kwestii związanych z oceną poprawności dowodów.



Poprawność dowodów księgowych - opinia audytorów

Wcześniej w 2003 roku funkcjonowało Zarządzenie Wójta Gminy Narewka nr 79/03 w sprawie instrukcji kontroli wewnętrznej i zakładowego planu kont dla budżetu gminy i Urzędu Gminy jako jednostki budżetowej gdzie załącznik nr 1 stanowił o zasadach **kontroli wewnętrznej (punkt II) i obiegu dowodów finansowo – księgowych w Urzędzie Gminy Narewka (punkt III) a załącznik nr 2 opisywał zakładowy plan kont.** Następnie kolejnymi Zarządzeniami wprowadzanymi w sposób niekonsekwentny co do treści uchylonych spowodowano chaos organizacyjny, który trwa do dnia dzisiejszego, ponieważ:



Poprawność dowodów księgowych - opinia audytorów

- w 2005 roku wprowadzono do obiegu nowe **Zarządzenie nr 162/05**, które swoim zakresem na nowo definiowało kontrolę wewnętrzną w Urzędzie. Wobec powyższego należałoby uznać iż węższa forma pierwotnego Zarządzenia czyli punkt II załącznika nr 1 została zastąpiona odrębną regulacją wewnętrzną,
- w 2010 roku przyjęto do stosowania **Zarządzenie nr 7/10** w sprawie wprowadzenia zakładowego planu kont oraz szczegółowych zasad rachunkowości z uwagi na nowelizację ustawy o finansach publicznych – tym samym utracił moc obowiązywania **załącznik nr 2 Zarządzenia nr 79/03** (następnie kolejno **Zarządzeniem nr 151/13** oraz **200/17** wprowadzано zmiany z zakresie planu kont oraz zasad rachunkowości).

Poprawność dowodów księgowych - opinia audytorów

W opinii audytorów, w całości zachodzących zmian pominięto część dotyczącą obiegu dowodów finansowo – księgowych, bowiem kwestia ta nie znalazła odzwierciedlenia w żadnym następnym Zarządzeniu. Trudno też uznać, iż pierwotny dokument z 2003 roku, które regulował tą kwestię nadal w tej wąskiej części jest utrzymany w mocy. Stan faktyczny przesądza o braku jednolitych wytycznych w stosunku do obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie a należy pamiętać, że ustalenie prawidłowych zasad jest często buforem bezpieczeństwa chroniącym przed odpowiedzialnością wynikającą z braku przestrzegania dyscypliny finansów publicznych.



Poprawność dowodów księgowych - stanowisko końcowe

W Urzędzie Gminy Narewka osoby odpowiedzialnie za prawidłową kwalifikację dowodów księgowych w sposób niekompletny wywiązują się z nałożonych obowiązków.

Wygenerowana próba badawcza pozwala stwierdzić, iż działania pracowników zmierzające do zatwierdzenia dokumentów nie realizują intencji ustawodawcy zawartych w art. 21 oraz 22 ustawy o rachunkowości oraz art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych co w konsekwencji może stanowić naruszenie art. 18 b ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ naruszeniem jest niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało ono wpływ na:

- 1) dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych;
- 2) zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Na chwilę obecną audytorzy nie odnotowali takich przypadków jednakże nonszalancja w podejściu to tematyki może w przyszłości narazić głównego księgowego na prezentowane zarzuty.



Poprawność dowodów księgowych - stanowisko końcowe

Lp.	Data dokumentu	Numer FV	Opis operacji gospodarczej	Kontrola merytoryczna	Kontrola formalna i rachunkowa	Uwagi
1.	23.02.2017	1517035271	Brak opisu	wykonano	-	Brak przeprowadzenia kontroli pod względem formalnym i rachunkowym oraz brak daty przeprowadzenia kontroli merytorycznej
2.	24.02.2017	1701100172	Brak opisu	wykonano	wykonano	Brak dat przeprowadzenia obydwóch kontroli
3.	28.04.2017	F311/4/2017	Brak opisu	wykonano	wykonano	Brak dat przeprowadzenia kontroli formalno i rachunkowej
4.	16.03.2017	FVS/000435/03/2017/N	Brak opisu	wykonano	wykonano	Brak dat przeprowadzenia obydwóch kontroli
5.	26.05.2017	Fa2017/00024093	Brak opisu	wykonano	wykonano	Brak dat przeprowadzenia obydwóch kontroli
6.	12.09.2017	SZ/2017/3950	Brak opisu	wykonano	wykonano	Brak dat przeprowadzenia obydwóch kontroli
7.	02.10.2017	106/10/2017	Brak opisu	wykonano	wykonano	Brak dat przeprowadzenia obydwóch kontroli
8.	27.02.2017	1517037193	Brak opisu	-	wykonano	Brak przeprowadzenia kontroli pod względem merytorycznym oraz brak daty przeprowadzenia kontroli formalnej i rachunkowej
9.	01.03.2017	28071/BIG/03/2017	Brak opisu	wykonano	wykonano	Brak dat przeprowadzenia obydwóch kontroli
10.	12.10.2017	19/9/2017	Brak opisu	-	wykonano	Brak przeprowadzenia kontroli pod względem merytorycznym oraz brak daty przeprowadzenia kontroli formalnej i rachunkowej



Poprawność dowodów księgowych - stanowisko końcowe

Lp.	Data dokumentu	Numer FV	Opis operacji gospodarczej	Kontrola merytoryczna	Kontrola formalna i rachunkowa	Uwagi
1.	14.09.2018	134/2018	Brak opisu	-	wykonano	Brak przeprowadzenia kontroli pod względem merytorycznym oraz brak daty przeprowadzenia kontroli formalnej i rachunkowej
2.	13.03.2018	FV1/03/18/2	Brak opisu	wykonano	wykonano	Brak daty przeprowadzenia kontroli pod względem formalnym i rachunkowym
3.	03.04.2018	20/2018	Brak opisu	-	wykonano	Brak przeprowadzenia kontroli pod względem merytorycznym oraz brak daty przeprowadzenia kontroli formalnej i rachunkowej
4.	14.09.2018	G/186/18	Brak opisu	-	wykonano	Brak przeprowadzenia kontroli pod względem merytorycznym oraz brak daty przeprowadzenia kontroli formalnej i rachunkowej
5.	25.09.2019	K/171/18	Brak opisu	-	wykonano	Brak przeprowadzenia kontroli pod względem merytorycznym oraz brak daty przeprowadzenia kontroli formalnej i rachunkowej
6.	06.03.2018	63/03/2018	Brak opisu	wykonano	wykonano	Brak dat przeprowadzenia obydwóch kontroli
7.	01.10.2018	01/10/2018	Brak opisu	-	wykonano	Brak przeprowadzenia kontroli pod względem merytorycznym oraz brak daty przeprowadzenia kontroli formalnej i rachunkowej
8.	02.10.2018	268/MB/2018	Brak opisu	-	wykonano	Brak przeprowadzenia kontroli pod względem merytorycznym oraz brak daty przeprowadzenia kontroli formalnej i rachunkowej
9.	10.10.2018	F10005920/18	Brak opisu	-	wykonano	Brak przeprowadzenia kontroli pod względem merytorycznym oraz brak daty przeprowadzenia kontroli formalnej i rachunkowej
10.	30.08.2018	2018/08/003	Brak opisu	-	wykonano	Brak przeprowadzenia kontroli pod względem merytorycznym



Inwentaryzacja – próba badawcza

Próba badawcza obejmowała weryfikację Zarządzenia nr **98/15 Wójta Gminy Narewka** z dnia 17 grudnia 2015 roku w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji oraz powołania zespołów spisowych oraz dokumentów dotyczących przebiegu i rozliczenia inwentaryzacji.



Inwentaryzacja – opinia audytorów

Przedłożone rozliczenie inwentaryzacji nie stwierdzało nadwyżek bądź niedoborów (w zakresie środków trwałych, materiałów i towarów oraz środków pieniężnych i druków ścisłego zarachowania – czeków gotówkowych).

Audytorzy stwierdzili **brak udokumentowania inwentaryzacji materiałów z roku 2017 czyli po kolejnych dwóch latach; corocznych inwentaryzacji kasy jak i inwentaryzacji należności i zobowiązań.**



Inwentaryzacja – stanowisko końcowe

Odstąpienie od realizacji corocznej inwentaryzacji w ustawowo wskazanym zakresie to absolutne niedopatrzenie i narażanie się na konsekwencje, zgodnie bowiem z przepisem art. 18 stosownej ustawy, zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.



Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) – próba badawcza

Audytorzy prześledzili procedowanie w ramach Wieloletniej Prognozy Finansowej w oparciu o Uchwałę budżetową nr **III/13/18** z dnia 21 grudnia 2018 roku, Uchwały w sprawie uchwalania WPF kolejno nr **XVIII/123/16** z dnia 28 grudnia 2016 roku i nr **XXX/228/18** z dnia 17 września 2018 roku.



Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) – opinia audytorów

Z uwagi, iż w 2019 roku nie zaplanowano żadnych przedsięwzięć, upoważnienie Wójta do zaciągania zobowiązań zostało umocowane w Uchwale budżetowej nr **III/13/18 z dnia 21 grudnia 2018 roku**. Wcześniej tj. w roku 2017 i 2018 upoważnienie to znalazło swoje odzwierciedlenie w Uchwałach w sprawie uchwalenia WPF kolejno nr **XVIII/123/16 z dnia 28 grudnia 2016 roku** i nr **XXX/228/18 z dnia 17 września 2018 roku**.

Działania podejmowane w tym względzie przez Urząd są prawidłowe - właściwą praktyką jest procedowanie właśnie w taki sposób, iż uchwała w sprawie WPF zawiera stosowne upoważnienie. Takie podejście jest całkowicie uzasadnione z uwagi, iż sprawne wykonywanie założonych celów Urzędu wymaga podejmowania szybkich i swobodnych decyzji, a to z kolei wymaga posiadania stosownych upoważnień w przypadku, o którym mowa.



Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) – stanowisko końcowe

W toku prowadzonego audytu ustalono, iż procedowanie w ramach wieloletniej prognozy finansowej jest prawidłowe i nie budzi wątpliwości audytujących.



Ochrona danych osobowych – próba badawcza

Audytorzy w ramach zadania zweryfikowali kompletność całej dokumentacji w zakresie ochrony danych osobowych.



Ochrona danych osobowych – opinia audytorów

- z informacji uzyskanych od Sekretarza Gminy Narewka Inspektor Ochrony Danych został oficjalnie zgłoszony do Urzędu Ochrony Danych Osobowych dopiero **30 lipca 2018 roku**, a więc ponad 2 miesiące po rozpoczęciu obowiązywania Rozporządzenia o ochronie danych osobowych,
- audytujący zwracają uwagę na konieczność unormowania monitoringu z Urzędzie Gminy Narewka. Z informacji uzyskanych od Sekretarza Gminy wynika, iż 20 grudnia 2018 r. wprowadzono „Politykę monitoringu Urzędu Gminy Narewka i Gminy Narewka”. Działania takie należy ocenić pozytywnie, nie wyczerpują one jednak ww. tematu z uwagi na konieczność uregulowania zagadnienia monitoringu w Regulaminie Pracy zgodnie z art. 22² § 6 – 9 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy,



Ochrona danych osobowych – opinia audytorów

- audytujący zwracają uwagę na konieczność przeprowadzania przez Inspektora Ochrony Danych audytów wskazanych w art. 39 RODO. W badanych okresie nie został przeprowadzony żaden audyt z zakresu ochrony danych osobowych co z uwagi na zmieniające się w badanym okresie przepisy wydaje się działaniem koniecznym i niezbędnym,
- audytujący przypominają o konieczności regularnych szkoleń z zakresu ochrony danych osobowych wszystkich pracowników Urzędu Gminy w Narewce. Przyjmowani pracownicy powinni przechodzić szkolenie wprowadzające, w czasie których zapoznawaliby się ze sposobami przetwarzania danych osobowych na swoim stanowisku pracy. Pozostali pracownicy powinni przechodzić regularne szkolenia prowadzone przez Inspektora Ochrony Danych, zgodnie z potrzebami wskazanymi przez kierownictwo Urzędu.



Ochrona danych osobowych – stanowisko końcowe

Audytorzy po przeanalizowaniu dokumentacji dotyczącej ochrony danych osobowych oraz rozmowie z Inspektorem Ochrony Danych pozytywnie oceniają zgodności działalności Urzędu Gminy Narewka z przepisami prawa, w szczególności Rozporządzeniem UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych jak i Ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych **z uchybieniami.**



Dotacje – próba badawcza

W toku prowadzenia zadania audytorzy poddali badaniu przekazane dokumenty dotyczące przyznania dotacji Klubowi Sportowemu LZS Narewka w latach 2017 – 2018.



Dotacje – opinia audytorów

- Po przeanalizowaniu pełnej dokumentacji dotyczącej przyznania dotacji dla Ludowego Zespołu Sportowego LZS Narewka audytorzy **negatywnie** oceniają sposób przyznania oraz rozliczenia dotacji celowej zarówno w 2017 jak i 2018 roku.
- Działania Wójta, przyznające dotację niezgodnie z intencją organu uchwałodawczego należy **uznać za niedopuszczalne a brak nadzoru nad regularnie wydatkowanymi nieprawidłowo i niezgodnie z przepisami środkami publicznymi może nosić znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych a także niedopełnienie obowiązków funkcjonariusza publicznego.**



Dotacje - stanowisko końcowe

Z uwagi na brak nadzoru nad procesem przyznawania i rozliczania dotacji, czego skutkiem były regularnie powtarzające się nieprawidłowości w rozliczaniu przyznanych dotacji (wykazanych również między innymi w toku przeprowadzonych kontroli instytucji zewnętrznych) a przede wszystkim kolejne transfery środków publicznych do klubu LZS Narewka audytujący sugerowali rozważanie możliwości skierowania do prokuratury wniosku o podejrzeniu działania na szkodę interesu publicznego.



Kontrola zarządcza – próba badawcza

Próbie badawczą stanowił przyjęty system kontroli zarządczej czyli Regulamin Kontroli Zarządczej Urzędu Gminy Narewka i zadań jednostek organizacyjnych Gminy Narewka wprowadzony do stosowania **Zarządzeniem Nr 86/12 Wójta Gminy Narewka z dnia 21 marca 2012 roku.**



Kontrola zarządcza – opinia audytorów

- Po przeanalizowaniu Zarządzenia oraz podejmowanych na jego podstawie działań audytorzy stwierdzili brak zrozumienia przez władze Gminy Narewka pojęcia i celu stosowania kontroli zarządczej. Kontrola zarządcza została sprowadzona do realizowania kontroli wewnętrznych przez osoby wyznaczone przez Wójta, konkretnie Sekretarza i Skarbnika Gminy.
- Zapisy Zarządzenia są **niepełne lub też nadmiarowe i niedostosowane do specyfiki Urzędu Gminy w Narewce**. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, iż sama treść zarządzenia została napisana przez osoby niepracujące w Urzędzie Gminy Narewka lub też sama treść Zarządzenia została skopiowana ze strony innej jednostki samorządu terytorialnego. Szczególnie jest to widoczne w zapisach dotyczących audytu wewnętrznego, który to nigdy nie był prowadzony w gminie jak również pomylenia pojęć dotyczących kontroli zarządczej i kontroli wewnętrznej.
- Szczególnie **negatywnie** audytorzy oceniają procedurę zarządzania ryzykiem, które została wprowadzona dopiero w trakcie kontroli instytucji zewnętrznej Zarządzeniem Nr 197/13 Wójta Gminy Narewka z dnia 18 listopada 2013 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy Narewka oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych Gminy. Zadania wskazane w ww. Zarządzeniu nigdy nie były realizowane w praktyce, co potwierdził Skarbnik Gminy Narewka. Analogicznie nigdy nie określano celów oraz zadań jednostki zgodnie z § 15 ust. 6 Zarządzenia Nr 86/12, co było obowiązkiem koordynatorów Kontroli Zarządczej w Urzędzie (Skarbnik i Sekretarz Gminy).



Kontrola zarządcza – stanowisko końcowe

Reasumując przepisy wewnętrzne dotyczące kontroli zarządczej powstały w Urzędzie Gminy Narewka z opóźnieniem, są niedostosowane do specyfiki jednostki ale przede wszystkim nigdy nie były realizowane, zarówno przez kierownika jednostki - Wójta Gminy Narewka jako osoby odpowiedzialnej za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej jak i wskazanych pracowników. Ponadto należy zauważyć, iż kontrola zarządcza nie jest zadaniem, jak mylnie wskazano w Zarządzeniu Wójta Gminy Narewka, ale procesem ciągłym, na który składa się wiele elementów wskazanych w przepisach prawa.



Kontrola zarządcza – stanowisko końcowe

Audytorzy negatywnie oceniają procesy tworzenia, realizacji oraz dokumentowania zadań ujętych w przepisach prawa powszechnie obowiązujących oraz dokumentach wewnętrznych dotyczących kontroli zarządczej.

Ponadto skala nieprawidłowości stwierdzonych podczas działań audytowych potwierdza niniejszy stan faktyczny, iż kontrola zarządcza w latach 2017-2018 nie funkcjonowała.



Ośrodek Edukacji Ekologicznej w Siemianówce



OEE – próba badawcza

W ramach badania Ośrodka Edukacji Ekologicznej audytorzy weryfikacji poddali **dokumenty finansowe jednostki**, analizą objęto także sposób kształtowania budżetu, sprawozdawczość finansową, zgromadzone dowody księgowe i inne dokumenty niezbędne do próby uchwycenia optymalnego i zbilansowanego sposobu finansowania i realizowania statutowych zadań. Przedmiotem badania były przede wszystkim koszty ponoszone na zapewnienie wyżywienia i noclegu gościom Ośrodka. **W tym celu audytorzy poprosili o przedłożenie wszystkich faktur VAT oraz innych dokumentów na podstawie, których pracownicy dokonują planowania zakupów żywnościowych np. umów z podmiotami korzystających z usług lub kalendarza rezerwacyjnego.**



OEE – opinia audytorów

W toku badania okazało się, że:

- wszelkie potwierdzenia rezerwacji **zagięły**, w adekwatny sposób zniknęły również zawarte umowy pobytowe za czasookresy objęte badaniem (w dokumentacji widniało zaledwie kilka sztuk) oraz świadomie usunięto cały adres e-mail z bieżącą korespondencją dotyczącą funkcjonowania jednostki,
- w analizowanych dokumentach finansowo – księgowych nie odnaleziono żadnej faktury VAT na dowód wynajmowania sprzętu wodnego będącego w dyspozycji placówki,
- zeszyty z szczegółowo rozpisanyimi jadłospisami nie są już w dyspozycji jednostki – w lutym br. zostały one udostępnione Pani Kierownik i do chwili obecnej nie wróciły do Ośrodka.



OEE – opinia audytorów

W tej sytuacji audytorzy powzięli poważne wątpliwości co do praktyk stosowanych w Ośrodku Edukacji Ekologicznej w Siemianówce. Aby jednak wskazać skalę i rodzaj problemów podjęto próbę samodzielnego stworzenia pliku z zarezerwowani terminami, dane do zestawienia pochodziły z faktur VAT, na których zwyczajowo pisano termin pobytu danej grupy. Odnotowano liczne braki w ewidencjonowaniu usług Ośrodka.



OEE – opinia audytorów

Niekompletność materiałów źródłowych po pierwsze wzbudzała zainteresowanie audytujących w kontekście powodów ich zniszczenia lub zabrania z siedziby podmiotu a po drugie skutecznie utrudniała analizę źródła złej sytuacji finansowej jednostki. Wobec powyższych informacji podjęto decyzję o próbie przeprowadzenia analizy krzyżowej, która gwarantowała wiarygodne sprawdzenie, czy to, co wynika z dokumentacji Ośrodka Edukacji Ekologicznej, ma odbicie w dokumentach, którymi dysponują jego kontrahenci. W ten sposób zespół audytujący chciał potwierdzić lub odrzucić podejrzenia o istnieniu nadużyć w obrocie finansowym jednostki, tym bardziej że część środków pieniężnych przekazywana była w formie wpłat gotówkowych.



OEE – opinia audytorów

Łącznie dokonano wysyłki **65** listów poleconych z potwierdzeniem odbioru, z czego:

- **29** sztuk pism pozostało bez odpowiedzi lub w ogóle nie podjęto przesyłki pomimo dwukrotnego awizowania,
- **10** podmiotów odpowiedziało, że nie dysponuje już żadnymi dokumentami w niniejszej sprawie,
- pozostałe **26** podmiotów przekazało do weryfikacji wszelkie dokumenty będące w ich posiadaniu między innymi: faktury VAT, umowy rezerwacyjne, wiadomości e-mail oraz kalkulację kosztów korzystania z usług OEE. Z przeprowadzonej analizy ustalono następujące okoliczności:



OEE – opinia audytorów

- w stosunku do **15** podmiotów audytorzy nie mieli żadnych zastrzeżeń do sposobu rozliczenia zrealizowanej usługi przez kierownictwo Ośrodka w Siemianówce,
- w stosunku do **11** podmiotów ustalono nieprawidłowości.

Przeprowadzona analiza krzyżowa w stosunku do 11 podmiotów wykazała nieprawidłowości o różnym stopniu wpływu na stan gospodarki finansowej Ośrodka Edukacji Ekologicznej w Siemianówce.



OEE – opinia audytorów

W toku prowadzonego audytu ustalono, iż:

- **dokonywano zamiany, przepisywania FV gotówkowych na kwoty mniejsze niż miały one pierwotną wartość, oryginał zmienionego dokumentu niszczone. Proceder ten trwał nieprzerwanie od 2014 roku do końca stycznia 2019 roku. Skala zjawiska wynosi kilkanaście/kilkadziesiąt FV rocznie na kwotę kilka do kilkunastu tysięcy każda. Roczna kwota incydentu wynosi około 20.000 – 30.000 zł.**

Całkowita kwota 150.000 zł.



OEE – opinia audytorów

- Ponadto w OEE nigdy nie wystawiano FV ani innych dokumentów zapłaty potwierdzających wykonanie usługi obsługi imprez okolicznościowych. Rocznie tych imprez było ok. 10, każda dla kilkudziesięciu osób za kwotę około 65,00 zł za osobę.
- Grupy noclegowe, które deklarowały zapłatę gotówką w ogóle nie otrzymywały FV a płatności nigdy nie zostawały przekazywane do budżetu/konta OEE. Takich przypadków było kilka rocznie.



OEE – opinia audytorów

- **Sprzęt wodny typu kajaki był wynajmowany i pobierana była z tego tytułu opłata. Nigdy za tę usługę nie wystawiono FV ani żadnego innego dokumentu potwierdzającego zapłatę. Środki te wydatkowano na potrzeby własne OEE.**

Okoliczności, o których mowa powyżej potwierdziła po. Kierownika Ośrodka Edukacji Ekologicznej w Siemianówce.



OEE – stanowisko końcowe

Z uwagi na zidentyfikowane okoliczności zachodzi uzasadnione podejrzenie naruszenia przepisów ustawy Kodeks Karny. Wobec powyższego audytorzy wnosili o rozważenie możliwości przekazania powyższych informacji Prokuraturze zgodnie z właściwością podmiotową celem ostatecznego wyjaśnienia sprawy. Ponadto w toku prac audytowych wykazano nieprawidłowości, które noszą znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.



Gminny Ośrodek Kultury w Narewce



GOK – próba badawcza

Audytorzy dla sformułowania oceny w zakresie prawidłowości operacji gospodarczych po stronie kosztów dokonali wyboru próby badawczej mającej znamiona wartości znaczącej w procesie gospodarczym. Dla GOK – u były to często pojawiające się **usługi cateringowe**, będące jedynie uzupełnieniem i dopełnieniem podstawowej działalności jednostki w dziedzinie upowszechniania kultury.



GOK – opinia audytorów

Przychody GOK w 2017 roku wyniosły ogółem: 692.687,30 zł,

- dotacja z Gminy na sfinansowanie działalności podstawowej: 668.000,00 zł,
- dochody ze sprzedaży towarów, materiałów i usług: 24.687,30 zł.

Przychody GOK w 2018 roku wyniosły ogółem: 701.570,80 zł,

- dotacja z Gminy na sfinansowanie działalności podstawowej: 675.000,00 zł,
- dochody ze sprzedaży towarów, materiałów i usług: 26.570,80 zł.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że GOK w Narewce utrzymuje się praktycznie wyłącznie z **dotacji Jednostki Samorządu Terytorialnego**; dochody własne są śladowe bowiem wyniosły w tym okresie odpowiednio 3,6% oraz 3,8% ogółu przychodów.



GOK – opinia audytorów

Poziom wydatków na usługi cateringowe budzi wątpliwości z uwagi na znaczące kwoty jednorazowe: np. plener malarski zima 2017 na kwotę 8.200,00 zł, otwarcie wystawy na kwotę 1.300,00 zł, dodatkowo zakup materiałów dla artystów na kwotę 2.600,00 zł. Kolejna znacząca pozycja to wydatki związane z Nocą Kupały na kwotę 4.100,00 zł oraz Puchar Modeli Wodnosamolotów na kwotę 5.450,00 zł. W okresie dwóch lat będących przedmiotem audytu wydatki na wyżywienie przebadane przez audytujących łącznie wg przedstawionego zestawienia wyniosły **ok. 56 500,00 zł.**



GOK – opinia audytorów

Na podstawie uzyskanych – częściowych danych źródłowych, widoczna jest odbywająca się sukcesywnie sprzedaż wytworów kultury będących w posiadaniu GOK – Galerii im T. Sołoniewicz w Narewce. Te siedem operacji to łączna kwota 3.500,00 złotych. Z uwagi na niezaprzeczalny fakt iż jednostki GOK i działająca w jego obszarze galeria są jednostkami publicznymi obowiązują je zasady i prawa stosowne do ich działalności. Z tego też powodu działaniem wymaganym jest przedłożenie pełnej ewidencji, narastająco rok po roku tych lokalnych dzieł sztuki zgromadzonych przez wszystkie lata działalności plenerowej, wystawienniczej i innej. Nie odnotowano w trakcie audytu, który obejmował lata 2017 – 2018 powiązanych księgowania będących zmianą istniejącego stanu ewidencyjnego – żaden z przywołanych dowodów nie zawiera pozycji zmian w ewidencji obrazów i rzeźb będących przedmiotem licznych przesunięć lokalizacji, wypożyczeni, sprzedaży itp.



GOK – opinia audytorów

W latach 2017 – 2018 w Gminnym Ośrodku Kultury nie było przeprowadzanej inwentaryzacji a ostatnia inwentaryzacja miała miejsce w 2016 roku. Audytorzy jeszcze raz podkreślają jak istotna jest inwentaryzacja wszystkich aktywów i pasywów dla zapewnienia rzetelnych i wiarygodnych sprawozdań finansowych. W adekwatny sposób jak miało to miejsce w przypadku pozostałych audytowanych jednostek nie przeprowadzono inwentaryzacji w odniesieniu do kont występujących w księdze głównej a więc nie przeprowadzono inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości należności i zobowiązań wynikających z kont 221, 225, 229, 231 i 240. Nie zweryfikowano również sald kont 800 i 860. Ponadto nie wykonano metodą uzgodnienia sald na podstawie otrzymanych od banków i uzyskanych od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu aktywów. Powyższe odstępianie od realizacji wymogów dookreślonych w ustawie o rachunkowości stanowi nieprawidłowość, która narusza dyscyplinę finansów publicznych.



Podsumowanie wyników audytu



Podsumowanie wyników audytu

Audytorzy w oparciu o losowo wyodrębnioną próbę badawczą indywidualnie dostosowaną do każdej grupy weryfikowanych zagadnień dowiedli następujących wniosków, mianowicie:

największe zastrzeżenia budzą działania Ośrodka Edukacji Ekologicznej w Siemianówce a dokładniej realizacja praktyk w ramach szeroko pojętej gospodarki finansowo - księgowej. Drugim najistotniejszym uchybieniem jest proces przyznawania i rozliczania transferu środków publicznych dla Klubu LZS Narewka.

Zaznaczenia wymaga, iż zdaniem audytorów przedstawiony stan faktyczny nosi znamiona naruszenia przepisów ustawy Kodeks Karny.



Podsumowanie wyników audytu

Ponadto w trakcie realizacji audytu wielokrotnie i na różnych płaszczyznach doszło, zdaniem audytujących do możliwości naruszenia zapisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Proceder ten miał miejsce w następujących przypadkach:



Podsumowanie wyników audytu

Urząd Gminy w Narewce:

- poprzez nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (w nawiązaniu do art. 8 uodfp) doszło do naruszenia art. 5 cytowanej ustawy,
- poprzez przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji oraz poprzez nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu naruszono art. 8 uodfp,
- poprzez 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 uszczuplenie wpływów należnych tej jednostce Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego (w nawiązaniu do art. 8 uodfp) naruszono art. 18c uodfp,
- poprzez zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości doszło do naruszenia art. 18 cytowanej ustawy.



Podsumowanie wyników audytu

Ośrodek Edukacji Ekologicznej w Siemianówce

- poprzez nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia doszło do naruszenia art. 5 cytowanej ustawy,
- poprzez zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości doszło do naruszenia art. 18 cytowanej ustawy.



Podsumowanie wyników audytu

Gminny Ośrodek Kultury

- poprzez zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości doszło do naruszenia art. 18 cytowanej ustawy,

Klub Sportowy LZS Narewka

- poprzez wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację oraz nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji naruszono art. 9 uondfp.



Podsumowanie wyników audytu

W pozostałych Referatach również odnotowano przypadki nieprawidłowego realizowania powierzonych zadań, które miały znaczący wpływ na prawidłowość procesów zachodzących w Urzędzie oraz w jednostkach organizacyjnych. Jednakże z uwagi na fakt, iż takie działania lub ich brak nie powodowały tak znaczących konsekwencji jak opisane powyżej audytorzy zalecają podjęcie działań naprawczych przez Wójta Gminy Narewka w stosunku do upoważnionych pracowników.



Obowiązek zawiadomienia odpowiednich organów

Art. 231. Nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza

§ 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie **dopełniając obowiązków**, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 4. Przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228.



Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w Białymstoku - zawiadomienia



Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych

Wójt Gminy Narewka dokonał zawiadomienia **Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych** przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku o możliwości popełnienia czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w

art.18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

popełnionych przez **Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury w Narewce** w latach objętych raportem audytu (2017-2018), poprzez zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy 29 września 1994 roku o rachunkowości co w ocenie zawiadamiającego wypełnia znamiona czynu polegającego na naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.



Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych

Wójt Gminy Narewka dokonał zawiadomienia **Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych** przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku o możliwości popełnienia czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w

art.18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

popełnionych przez **Kierownika Ośrodka Edukacji Ekologicznej w Siemianówce** w latach objętych raportem audytu (2017-2018), poprzez nieprzeprowadzenie inwentaryzacji wszystkich aktywów i pasywów podlegających ww. procesowi co w konsekwencji doprowadziło do nieprzeprowadzenia inwentaryzacji w sposób kompletny co w ocenie zawiadamiającego wypełnia znamiona czynu polegającego na naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.



Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych

Wójt Gminy Narewka dokonał zawiadomienia **Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych** przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku o możliwości popełnienia czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w:

**art. 5 ust 1 pkt 2 i pkt 3, art. 8 pkt 1 i pkt 3, art. 18c ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r.
o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
popełnionych przez byłego Wójta w kadencji 2014-2018.**

Wskazane naruszenia polegały m.in. na nieustaleniu należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (w nawiązaniu do art. 8 uondfp). Do naruszenia doszło poprzez przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji oraz poprzez nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Kierownik jednostki nie wykonywał lub nienależycie wykonywał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, co mogło mieć wpływ na uszczuplenie wpływów należnych tej jednostce.(w nawiązaniu do art. 8 uondfp) - naruszenie art. 18c uondfp. **Zawiadamiający chciałby wskazać, że przedstawione sytuacje mogące nosić znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych zostały opisane w zawiadomieniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, które to zostało złożone do odpowiedniej jednostki organizacyjnej prokuratury powszechnej.**



Prokuratura Rejonowa w Hajnówce - **zawiadomienia**



Prokuratura Rejonowa

Wójt Gminy Narewka dokonał zawiadomienia Prokuratury Rejonowej w Hajnówce o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez **Kierownika Ośrodka Edukacji Ekologicznej w Siemianówce - w postaci:**

niedopełnienia obowiązków służbowych jako funkcjonariusza publicznego, popełnienia przestępstwa oszustwa oraz przestępstwa przywłaszczenia powierzonej mu rzeczy ruchomej w postaci środków pieniężnych - tj. z art. 231 § 1 k.k. w związku z art. 284 § 2 k.k., w związku z art. 286 k.k., w związku art. 91 k.k.



Prokuratura Rejonowa

Wójt Gminy Narewka dokonał zawiadomienia Prokuratury Rejonowej w Hajnówce o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez **poprzednie władze gminy, w szczególności byłego Wójta Gminy - w postaci:**

niedopełnienia obowiązków służbowych przez niego jako funkcjonariusza publicznego - w zw. z art. 231 § 1 k.k. w zw. z art. 91 k.k.



Dziękujemy za uwagę