



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.018.01.2019

Pan
Marek Woźniak
Marszałek Województwa Wielkopolskiego
Urząd Marszałkowski Województwa
Wielkopolskiego w Poznaniu
al. Niepodległości 34
61-714 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego (dalej: Marszałek), od 10 października 2005 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zgodność organizacji audytu wewnętrznego i sposobu jego prowadzenia z przepisami prawa.2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego.3. Wykorzystanie wyników audytu wewnętrznego w procesie usprawniania i zapewnienia prawidłowego działania jednostki.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do 11 grudnia) ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marek Gutraj, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/152/2019 z 11 października 2019 r.2. Arkadiusz Kłonowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LPO/153/2019 z 11 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2016 r. w przypadkach, gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonowanie audytu wewnętrznego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Organizacja audytu wewnętrznego oraz sposób jego prowadzenia były zgodne z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych⁵ i regulacjami wewnętrznymi, a także – z dwoma wyjątkami – z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu⁶. Zatrudnieni w Urzędzie audytorzy wewnętrzni spełniali wymogi określone w art. 286 uofp. Zgodnie z art. 283 ust. 1 tej ustawy, audyt prowadzony był na podstawie rocznych planów, które zakładały odpowiednie wykorzystanie ich czasu. Generalnie prawidłowo opracowywano sprawozdania z realizacji audytu wewnętrznego, a stwierdzona nieprawidłowość w sprawozdaniu z audytu za 2016 r. miała charakter wyłącznie formalno-prawny i nie wywołała negatywnych skutków.

Objęte szczegółowym badaniem NIK cztery zadania zapewniające⁷, spośród 32 zrealizowanych w okresie objętym kontrolą, zostały rzetelnie przeprowadzone na podstawie prawidłowo sporządzonych programów tych zadań. W Urzędzie opracowano i wdrożono procedury związane z monitorowaniem realizacji zaleceń poaudytowych. Po upływie terminów realizacji zaleceń, nie przeprowadzano natomiast każdorazowo czynności sprawdzających, na skutek przyjętego systemu weryfikacji zaleceń pod kątem ich istotności. Nie stwierdzono jednak przypadków, aby wskutek tej nieprawidłowości któreś z zaleceń nie było przez audytowanych zrealizowane. Wyniki audytu wewnętrznego zostały wykorzystane w funkcjonowaniu Urzędu i podległych jednostek.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2016-2019 w Urzędzie obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony uchwałami Zarządu Województwa Wielkopolskiego nr 828/2015 z 16 lipca 2015 r. i nr 5314/2018 z 18 maja 2018 r.

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono Biuro Audytu Wewnętrznego (dalej również: Biuro albo BA), którego zadaniem była realizacja audytu

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, dalej: uofp.

⁵ Komunikat nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 15) oraz komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Rozw. i Fin. poz. 28), dalej: Standardy.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 506, dalej: rozporządzenie w sprawie audytu.

⁷ Działania podejmowane w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny kontroli zarządczej (§ 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie audytu).

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

wewnętrznego w Urzędzie i wojewódzkich jednostkach samorządowych, a także w innych podmiotach zobowiązanych poddaniu się audytowi, poprzez m.in.:

- a) przeprowadzanie zadań audytowych zapewniających – planowych i pozaplanowych, w tym zleconych, w celu wspierania Marszałka w realizacji celów i zadań Województwa poprzez systematyczną ocenę adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej;
- b) przeprowadzanie zadań audytowych – czynności doradczych – na wniosek Marszałka lub z własnej inicjatywy, w celu przedstawieni opinii lub wniosków dotyczących usprawnienia funkcjonowania jednostki;
- c) przygotowanie, na podstawie analizy ryzyka, w porozumieniu z Marszałkiem, planu audytu na następny rok;
- d) przeprowadzanie czynności sprawdzających w celu dokonania oceny dostosowania działań audytowych do zgłoszonych zaleceń;
- e) sporządzanie sprawozdań z wykonania planu audytu za rok poprzedni.

(akta kontroli str. 24-30, 39-51)

Zgodnie z przyjętym w Urzędzie schematem organizacyjnym, Biuro Audytu podlegało bezpośrednio Marszałkowi, co było zgodne z wymogiem określonym w art. 280 uofp. Schemat organizacyjny Biura został określony w odrębnym regulaminie organizacyjnym Biura Audytu Wewnętrznego wprowadzonym zarządzeniami Marszałka⁹. W skład Biura wchodził: Dyrektor Biura, Wieloosobowe stanowisko audytorów wewnętrznych oraz główny specjalista¹⁰. Całokształtem pracy Biura kierował - na zasadzie jednoosobowego kierownictwa - Dyrektor Biura, posiadający uprawnienia audytora wewnętrznego. Niezależnie od Biura, w strukturze Urzędu funkcjonował także Departament Kontroli, którego dyrektor również podlegał bezpośrednio Marszałkowi, odrębne były plany kontroli oraz zbiorcze informacje o przeprowadzonych przez Urząd kontrolach. Audytorzy wewnętrzni nie byli odpowiedzialni za procesy kontroli wewnętrznej w jednostce¹¹.

(akta kontroli str. 31-32, 38, 52, 58, 87, 94, 110-146)

W zakresie audytu wewnętrznego w Urzędzie obowiązywały: księga procedur audytu wewnętrznego¹², Karta audytu, program zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego¹³ oraz dokument pod nazwą – wymagania dotyczące archiwizacji dokumentacji zadań oraz zasady archiwizacji i sprawowania pieczy nad dokumentacją zadań doradczych oraz zasady jej udostępniania¹⁴. Opisane w nich mechanizmy postępowania podczas przygotowania i prowadzenia audytu wewnętrznego, były zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie audytu.

(akta kontroli str. 140-246)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zatrudnionych było (na umowie o pracę) – począwszy od 1 grudnia 2017 r. – czterech audytorów wewnętrznych (w tym Dyrektor), a wcześniej trzech (w tym Dyrektor), którzy spełniali wymogi określone w art. 286 uofp. Do 30 listopada 2017 r. w Biurze poza trzema ww. audytorami, zatrudniony był również jeden pracownik na stanowisku głównego specjalisty¹⁵.

(akta kontroli str. 615-653)

⁹ Nr: 34/2013 z 3 października 2013 r.; 4/2016 z 23 stycznia 2016 r. oraz 3/2018 z 16 stycznia 2018 r.

¹⁰ W okresie od 23 stycznia 2016 r. do 15 stycznia 2018 r.

¹¹ Punkt III.5 Karty audytu wewnętrznego dla Urzędu – załącznika do zarządzenia Marszałka nr 35/2013 z 3 października 2013 r., dalej: Karta audytu.

¹² Zarządzenia Marszałka nr 40/2013 z 8 listopada 2013 r., nr 8/2016 z 2 lutego 2016 r. i nr 6/2018 z 19 stycznia 2018 r.

¹³ Z 14 października 2013 r. i 28 stycznia 2016 r.

¹⁴ Zatwierdzony 10 października 2013 r.

¹⁵ Osoba ta z dniem 1 grudnia 2017 r. objęła stanowisko audytora wewnętrznego.

Poniesione przez Urząd, w okresie objętym kontrolą, wydatki ogółem na prowadzenie audytu wewnętrznego wyniosły w: 2016 r. – 403,8 tys. zł (w tym 23 tys. zł wydatkowano na audyt zlecony w zakresie bezpieczeństwa informacji), 2017 r. – 387,3 tys. zł, 2018 – 392,1 tys. zł oraz 2019 r. (do 30.09) – 298,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 579-581)

Urząd posiadał plany audytu wewnętrznego wraz z analizą ryzyka za lata 2016 – 2019 oraz sprawozdania roczne z prowadzonych audytów wewnętrznych za lata 2016 – 2018. Opracowane w okresie objętym kontrolą w Urzędzie plany audytu, zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu, zawierały m.in.: obszary działalności Urzędu oraz wojewódzkich jednostek samorządowych, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające oraz informację na temat budżetu czasu komórki audytu wewnętrznego w danym roku.

Wyniki analizy ryzyka stanowiły listy wszystkich zidentyfikowanych przez Biuro obszarów działalności Urzędu oraz wojewódzkich jednostek samorządowych¹⁶, uwzględniające ich kolejność wynikającą z oceny ryzyka, co było zgodne z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie audytu. Przy wyznaczaniu obszarów działalności, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające w roku następnym, brane były pod uwagę wyniki analizy ryzyka, priorytety określone przez Marszałka oraz dostępne zasoby osobowe.

Dyrektor Biura wyjaśniła, że przy określaniu ryzyk występujących w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, brano pod uwagę opinię kierownictwa departamentów nadzorujących te jednostki, opinie i uwagi decernentów, przepływy finansowe tych jednostek, pozyskane przez nie fundusze unijne oraz wyniki kontroli, które tam przeprowadzono. Analizowano również złożone skargi, doniesienia prasowe oraz zapytania i interpelacje radnych wojewódzkich ich dotyczące.

Plany audytu, stosownie do wymogów § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia zostały podpisane przez Dyrektora BA i Marszałka oraz sporządzone w terminie przewidzianym w art. 283 ust. 3 uofp.

(akta kontroli str. 247-325)

Dyrektor Biura, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu, do końca stycznia roku następującego po roku wskazanym w planie audytu, składała Marszałkowi sprawozdania z prowadzenia audytu wewnętrznego. Sprawozdania te zawierały informacje o jednostkach objętych audytem wewnętrznym, o wykonanych zadaniach audytowych, wydanych zaleceniach oraz przeprowadzonych czynnościach sprawdzających.

W sprawozdaniach zamieszczono również inne istotne informacje związane z funkcjonowaniem audytu wewnętrznego w jednostce w roku poprzednim, w tym te dotyczące przeprowadzenia jego oceny wewnętrznej i zewnętrznej, za wyjątkiem sprawozdania za 2016 r., które nie zawierało informacji dotyczącej przeprowadzenia oceny zewnętrznej. Informacja taka powinna być zawarta w sprawozdaniu stosownie do wymogu określonego w § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie audytu. Dyrektor Biura wyjaśniła, że sprawozdanie z audytu za 2016 r. nie zawierało ww. informacji z powodu niedopatrzenia. Dodała również, że ocenę taką przeprowadzono w 2015 r.

(akta kontroli str. 326-389, 899-907)

W latach 2016-2019 (do 30.09) przeprowadzono ogółem 32 z 30 zaplanowanych zadań zapewniających na lata 2016-2019¹⁷, w tym dziewięć w 2016 r, po osiem

¹⁶ Za wyjątkiem tych wojewódzkich jednostek samorządowych, w których zatrudniono własnego audytora lub zlecano audyt na zewnątrz.

¹⁷ Dwa zadania zaplanowano na IV kwartał 2019 r. Ponadto zrealizowano cztery zadania poza planem.

w latach 2017-2018 i siedem w 2019 r. Wykonano ponadto osiem czynności sprawdzających (wszystkie zaplanowane)¹⁸. Czynności doradcze planowano i realizowano jednokrotnie w każdym roku. Jedno z przeprowadzonych (w 2016 r.) zadań zapewniających - dotyczące bezpieczeństwa informacji - zostało zlecone na zewnątrz. Pozostałe zadania zapewniające, czynności sprawdzające oraz czynności doradcze, zostały zrealizowane przez audytorów wewnętrznych zatrudnionych w Urzędzie.

(akta kontroli str. 614)

Szczegółowe badanie czterech zadań zapewniających¹⁹ przeprowadzonych w latach 2016-2019 (do 30.09), w zakresie zgodności ich realizacji z wymogami rozporządzenia w sprawie audytu wykazało, że:

- audytowani byli informowani o planowanej realizacji zadania;
- przed rozpoczęciem realizacji zadania audytor przeprowadzał przegląd wstępny, w tym m.in. uzgadniał z audytowanymi kryteria oceny mechanizmów kontrolnych w obszarach działalności jednostki objętych zadaniami;
- po przeprowadzeniu przeglądu wstępnego audytor sporządzał programy zadań zapewniających, w których uwzględniał elementy określone w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu;
- po przeprowadzeniu czynności audytowych audytor uzgadniał pisemnie z audytowanymi wstępne wyniki audytu wewnętrznego, w tym w szczególności ustalenia i propozycje zaleceń;
- po uzgodnieniu wstępnych wyników audytu, audytor sporządzał sprawozdania z zadań zapewniających, w których uwzględniał elementy określone w § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu;
- sprawozdania były przekazywane audytowanym i Marszałkowi; sposób prezentowania informacji w sprawozdaniach z zadań zapewniających był zwięzły i czytelny;
- we wszystkich czterech przypadkach audytowani poinformowali pisemnie Biuro o sposobie, terminie i osobach odpowiedzialnych za realizację zaleceń; dwa z czterech zadań zostało objęte czynnościami sprawdzającymi, a jedno zostało zaplanowane do sprawdzenia w 2020 r. Biuro monitorowało realizację zaleceń²⁰.

(akta kontroli str. 654-843)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Sprawozdanie z wykonania planu audytu wewnętrznego za 2016 r. nie zawierało informacji dotyczącej przeprowadzonej oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego, stosownie do wymogu określonego w § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie audytu.

(akta kontroli str. 326-352)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze. Organizacja audytu wewnętrznego w Urzędzie i jego realizacja były zgodne z przepisami uoip i zarządzeniami Marszałka ustalającymi wewnętrzne procedury audytu

¹⁸ W tym: w 2016 r. – 1; 2017 r. – 4; 2018 r. -1 i 2019 r. – 2.

¹⁹ Dot. zadań pn.: „Przygotowanie decyzji Marszałka Województwa dotyczących wydawania zezwoleń na regularny i regularny specjalny przewóz osób w transporcie drogowym oraz finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową” - audyt przeprowadzony w 2016 r. w Departamencie Transportu; „Zarządzenie Instytucją Kultury” - audyt przeprowadzony w 2017 r. w Muzeum Pierwszych Piastów w Lednicy; „Realizacja zadań z zakresu gospodarowania mieniem Województwa” - audyt przeprowadzony w 2018 r. w Departamencie Gospodarki Mieniem; „Realizacja Programu Samorządu Województwa Wielkopolskiego pn. Szatnia na medal” - audyt przeprowadzony w 2019 r. w Departamencie Sportu i Turystki.

²⁰ Szerzej o monitorowaniu zaleceń w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

wewnętrznego a także – poza jednym wyjątkiem – z przepisami rozporządzenia w sprawie audytu. Zatrudnieni w Urzędzie audytorzy wewnętrzni każdorazowo spełniali wymogi określone w art. 286 uofp, a Biuro Audytu Wewnętrznego podlegało bezpośrednio kierownikowi jednostki. Zgodnie z art. 283 ust. 1 ww. ustawy prowadzono audyt na podstawie rocznych planów, które zakładały odpowiednie wykorzystanie czasu pracy wszystkich audytorów. Prawdłowo opracowywano plany audytu wewnętrznego w oparciu o analizę ryzyka, a zalecenia poaudytowe formułowano w sposób przejrzysty. Stwierdzona nieprawidłowość w sporządzonym sprawozdaniu z audytu za 2016 r. miała charakter wyłącznie formalno-prawny i nie wywołała negatywnych skutków.

OBSZAR

2. Zgodność prowadzenia audytu wewnętrznego ze standardami audytu wewnętrznego

Opis stanu faktycznego

Badanie wyżej wskazanych czterech zadań zapewniających wykazało, że zostały one zrealizowane zgodnie ze Standardami. Audytorzy podczas planowania zadań uwzględniali m.in. cele i istotne ryzyka badanej działalności. Przeprowadzając zadania zebrali wystarczające dane oraz prawidłowo je udokumentowali. Wnioski i oceny badanych obszarów oparte były na odpowiednich analizach. Wyniki audytów przekazywano bez zbędnej zwłoki. W sprawozdaniach z ww. zadań zawarto cele, zakres zadań, wnioski oraz zalecenia. W księdze procedur audytu wewnętrznego został ustanowiony system monitorowania wyników audytu, jak i proces monitorowania zaleceń²¹.

(akta kontroli str. 654-843)

Organizacja audytu w Urzędzie w niżej wymienionym zakresie była zgodna z wymogami określonymi w standardach audytu wewnętrznego, tj.:

- w karcie audytu został zapisany obowiązek stosowania definicji audytu wewnętrznego, kodeksu etyki i standardów; określono charakter usług doradczych oraz cel, uprawnienia i odpowiedzialność audytu²²;
- komórka audytu wewnętrznego podlegała bezpośrednio Marszałkowi; audytorzy nie byli zobowiązani oraz nie wykonywali innych czynności, niż związane z audytem²³; Dyrektor Biura wyjaśniła, że nie stwierdziła występowania naruszeń niezależności lub obiektywizmu jej samej jak i pozostałych audytorów, np. ograniczania zakresu badań, dostępu do danych, personelu i majątku oraz zasobów finansowych²⁴;
- badanie czterech zadań zapewniających wykazało, że audytorzy wykazywali się biegłością²⁵; dla każdego zadania przeprowadzono analizę ryzyka i opracowano program²⁶; informacje zebrane w toku realizacji analizowanych zadań były przydatne do osiągnięcia celów zadań²⁷; działalność Biura Audytu Wewnętrznego przyczyniała się do utrzymania w Urzędzie skutecznych mechanizmów kontroli²⁸; sprawozdania z wykonania ww. zadań zawierały

²¹ Szerzej o monitorowaniu zaleceń w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²² Wymogi opisane w standardzie 1000-Cel, uprawnienia i odpowiedzialność.

²³ Wymogi opisane w standardzie 1110-Niezależność organizacyjna.

²⁴ O czym mowa w standardzie 1130-Naruszenie niezależności lub obiektywizmu.

²⁵ Wymóg opisany w standardzie 1200-Biegłość i należytą staranność zawodowa.

²⁶ Wymóg opisany w standardzie 2200-Planowanie zadania, 2240-Program zadania oraz 2201-Aspekty planowania.

²⁷ Wymóg opisany w standardzie 2310-Zbieranie informacji, 2330-Dokumentowanie informacji.

²⁸ Wymóg opisany w standardzie 2130-Kontrola.

- wnioski i opinie na temat badanych zagadnień, znajdowały potwierdzenie w zebranej dokumentacji oraz zostały przekazane audytowanym i Marszałkowi²⁹;
- Dyrektor Biura opracowała program zapewnienia i poprawy jakości³⁰;
 - Dyrektor Biura w oparciu o analizę ryzyka³¹ sporządzała plany audytu na kolejne lata oraz przedkładała Marszałkowi sprawozdania z ich wykonania³².

(akta kontroli str. 654-848)

Audytorzy wewnętrzni, raz w roku, dokonywali samooceny audytu wewnętrznego w Urzędzie. Jej wyniki (w formie kwestionariuszy), razem ze sprawozdaniami z realizacji programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego, były corocznie przekazywane Marszałkowi.

(akta kontroli str. 476-494, 504-522, 532-550, 560-578)

Działalność audytu wewnętrznego w Urzędzie była ostatni raz poddana ocenie zewnętrznej w 2015 r. W raporcie z tej oceny stwierdzono generalną zgodność działania audytu wewnętrznego z Definicją Audytu Wewnętrznego, Standardami oraz Kodeksem Etyki. Walidator określił powyższą zgodność na poziomie bardzo dobrym.

(akta kontroli str. 392-409)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze. Badanie czterech zadań zapewniających przeprowadzonych w latach 2016-2019 (do 30.09) wykazało, że zostały one zrealizowane zgodnie ze Standardami.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Biuro zrealizowało cztery czynności doradcze, po jednej w każdym roku objętym kontrolą. Polegały one na udziale (z głosem doradczym) Dyrektor Biura w posiedzeniach Zespołu Sterującego ds. Bezpieczeństwa Informacji.

Marszałek wyjaśnił, że nie wnioskował do BA o przeprowadzenie czynności doradczych w innym zakresie. Zaznaczył przy tym, że w kontekście czynności doradczych, miał przede wszystkim na uwadze uregulowania wynikające z przepisu § 23 rozporządzenia w sprawie audytu, który stanowi, iż audytor wewnętrzny powstrzymuje się od wykonywania czynności doradczych, które prowadziłyby do przyjęcia przez niego obowiązków, odpowiedzialności lub uprawnień wchodzących w zakres zarządzania jednostką, i informuje o tym kierownika jednostki.

(akta kontroli str. 614, 881-891, 911-912)

W wyniku realizacji w latach 2016-2019 (do 30.09) 32 zadań zapewniających³³, audytorzy wewnętrzni sformułowali łącznie 201 zaleceń, z czego 186 (tj. 92,5%) miało charakter systemowy. Średni czas na realizację jednego zadania wyniósł: 69,6

²⁹ Wymóg opisany w standardzie 2400-Informowanie o wynikach, 2420-Jakość informacji, 2440-Przekazywanie wyników, 2450-Ogólne opinie.

³⁰ Wymóg opisany w standardzie 1300-Program zapewnienia i poprawy jakości.

³¹ Wymóg opisany w standardzie 2010-Planowanie. O analizach ryzyka szerzej mowa w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³² Wymóg opisany w standardzie 2060-Składanie sprawozdań kierownictwu wyższego szczebla i radzie.

³³ Tj. dziewięć w 2016 r., osiem w 2017 r., osiem w 2018 r. i siedem w 2019 r. (do 30.09).

osobodni w 2016 r.; 81,1 w 2017 r.; 74,3 w 2018 r.; 56,1 w 2019 r. Analiza sprawozdań z prowadzenia audytu wewnętrznego oraz dokumentacji z przeprowadzonych czynności monitorujących i sprawdzających wykazała, że wszystkie zalecenia systemowe zostały zrealizowane³⁴ i miały wpływ na funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie.

(akta kontroli str. 326-389, 584-613, 908-912)

W latach 2016-2019 zaplanowany nominalny czas pracy czteroosobowej komórki audytu wewnętrznego wyniósł w:

- 2016 r. – 1008 osobodni³⁵, w tym przewidziano: 787 osobodni na realizację zadań zapewniających, 120 na monitorowanie realizacji zaleceń oraz realizację czynności sprawdzających oraz 101 na czynności doradcze, urlopy, szkolenia, usprawiedliwione nieobecności, prace związane z administrowaniem Biurem, sprawozdawczość oraz rezerwę na audyty pozaplanowe;

- 2017 r. - 1004 osobodni³⁶, w tym przewidziano: 576 osobodni na realizację zadań zapewniających, 277 na monitorowanie realizacji zaleceń oraz realizację czynności sprawdzających oraz 151 na czynności doradcze, urlopy, szkolenia, usprawiedliwione nieobecności, prace związane z administrowaniem Biurem, sprawozdawczość oraz rezerwę na audyty pozaplanowe;

- 2018 r. – 1008 osobodni³⁷, w tym przewidziano: 768 osobodni na realizację zadań zapewniających, 92 na monitorowanie realizacji zaleceń oraz realizację czynności sprawdzających oraz 148 na czynności doradcze, urlopy, szkolenia, usprawiedliwione nieobecności, prace związane z administrowaniem Biurem, sprawozdawczość oraz rezerwę na audyty pozaplanowe;

- 2019 r. – 1004 osobodni³⁸, w tym przewidziano: 704 osobodni na realizację zadań zapewniających, 176 na monitorowanie realizacji zaleceń oraz realizację czynności sprawdzających oraz 124 na czynności doradcze, urlopy, szkolenia, usprawiedliwione nieobecności, prace związane z administrowaniem Biurem, sprawozdawczość oraz rezerwę na audyty pozaplanowe.

(akta kontroli str. 252, 271, 292, 311)

W Biurze Audytu Wewnętrznego prowadzono szczegółową ewidencję czasu poświęconego na realizację zadań zapewniających i czynności sprawdzające. Nie ewidencjonowano natomiast czasu wykorzystanego na planowanie i sprawozdawczość, realizację czynności doradczych, czynności organizacyjne oraz monitorowanie realizacji zaleceń.

Czas przeznaczony na realizację tylko samych zadań zapewniających oraz czynności sprawdzających, w latach 2016-2018, wyniósł:

– 656 osobodni w 2016 r. - (tj. 65% czasu nominalnego);

– 853 osobodni w 2017 r. - (tj. 85% czasu nominalnego);

– 627 osobodni w 2018 r. - (tj. 62,2% czasu nominalnego).

(akta kontroli str. 614, 913-930)

W wyniku przeprowadzonych w badanym okresie czterech zadań zapewniających (objętych szczegółowym badaniem), audytorzy wydali łącznie 57 zaleceń (w tym 53 zalecenia systemowe), w szczególności:

a) 21 zaleceń wydano w sprawozdaniu z zadania pod nazwą „Przygotowanie decyzji Marszałka Województwa dotyczących wydawania zezwoleń na

³⁴ Wg. stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK.

³⁵ Tj. 4 x 252 dni pracy przypadające na każdą osobę.

³⁶ Tj. 4 x 251 dni pracy przypadające na każdą osobę.

³⁷ Tj. 4 x 252 dni pracy przypadające na każdą osobę.

³⁸ Tj. 4 x 251 dni pracy przypadające na każdą osobę.

- regularny i regularny specjalny przewóz osób w transporcie drogowym oraz finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową”, które przeprowadzono w 2016 r. w Departamencie Transportu (dalej również: DT);
- b) trzy zalecenia wydano w sprawozdaniu z zadania pn. „Zarządzenie Instytucją Kultury” - przeprowadzonego w 2017 r. w Muzeum Pierwszych Piastów w Lednicy;
- c) 16 zaleceń wydano w sprawozdaniu z zadania pn. „Realizacja zadań z zakresu gospodarowania mieniem Województwa”, które przeprowadzono w 2018 r. w Departamencie Gospodarki Mieniem;
- d) 17 zaleceń wydano w sprawozdaniu z zadania pn. „Realizacja Programu Samorządu Województwa Wielkopolskiego - Szatnia na medal”, które przeprowadzono w 2019 r. w Departamencie Sportu i Turystki.

Zalecenie, o których mowa powyżej, dotyczyły przede wszystkim:

- uaktualnienia aktów i dokumentów wewnętrznych (regulaminów, instrukcji, kart stanowisk pracy);
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁹, w szczególności przepisów dotyczących postępowania administracyjnego;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴⁰;
- przestrzegania regulacji wewnętrznych (w tym Regulaminu kontroli),
- rzetelnego i starannego prowadzenia dokumentacji;
- terminowego wykonywania zadań, w tym sporządzania wymaganych sprawozdań;
- przyjmowania wyłącznie kompletnych wniosków i załączników, ewentualnie wzywania wnioskodawców do uzupełniania braków;
- staranności przy weryfikowaniu wniosków i sprawozdań składanych do Urzędu;
- staranności przy przechowywaniu zwrotnych potwierdzeń odbioru decyzji;
- staranności przy przygotowywaniu projektów uchwał;
- zapoznawania pracowników z aktami wewnętrznymi;
- bieżącego wysyłania do dłużników wezwań do zapłaty;
- podpisywania przez wszystkich pracowników listy obecności;
- dokumentowania notatkami służbowymi przeprowadzonych rozmów telefonicznych o takim charakterze.

Biuro zostało poinformowane o sposobie, terminach i osobach odpowiedzialnych za realizację zaleceń we wszystkich czterech przypadkach. W jednej sprawie (przygotowanie decyzji Marszałka dotyczących wydawania zezwoleń na regularny i regularny specjalny przewóz osób w transporcie drogowym oraz finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową) audytowany nie przyjął do realizacji sześciu z 21 wydanych zaleceń. Poinformował jednocześnie Biuro oraz Marszałka o tym, że w tych sześciu przypadkach wystąpił o opinię do Biura Prawnego. Marszałek wyjaśnił, że po otrzymaniu sprawozdania z ww. audytu przekazał sprawę wg nadzoru właściwemu Wicemarszałkowi - z prośbą o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji, związanej z nieprzyjęciem części zaleceń przez DT. Marszałek wskazał dalej, że w sprawie tej - z informacji przekazanych później od Wicemarszałka wynikało, iż cztery z sześciu zaleceń zostały przez DT zrealizowane w 2017 r. (co potwierdziły również przeprowadzone w tym roku czynności sprawdzające), a dwa ostatnie zalecenia (związane z przeprowadzaniem

³⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

⁴⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm., dalej: ustawa o transporcie drogowym.

kontroli przedsiębiorców i przewoźników) zostały wykonane w 2018 r. Jak zaznaczył, opóźnienie w realizacji dwóch ostatnich zaleceń wynikało z faktu, że do ich realizacji konieczne było zatrudnienie nowego pracownika w Wydziale Transportu Autobusowego DT, co wiązało się z przeprowadzeniem stosownej procedury naboru.

Pozostałe 51 zaleceń zostało przyjętych do realizacji przez audytowanych bezpośrednio po otrzymaniu sprawozdań z przeprowadzonego zadania zapewnającego.

(akta kontroli str. 584-613, 654-843)

Dwa z czterech zadań audytowych zostały objęte czynnościami sprawdzającymi (przeprowadzono je w 2017 r. w Departamencie Transportu oraz w 2019 r. w Departamencie Gospodarki Mieniem). Ich wyniki zostały udokumentowane w notatkach informacyjnych, które przekazano audytowanym departamentom oraz Marszałkowi. Czynności sprawdzające w odniesieniu do jednego zadania zostały zaplanowane do realizacji w 2020 r. (w Departamencie Sportu i Turystyki). W wyniku czynności sprawdzających przeprowadzonych (w 2017 r.), w Departamencie Transportu⁴¹ stwierdzono, że dwa z 21 wydanych zaleceń nie zostały zrealizowane (zalecenia te dotyczyły przeprowadzania kontroli przedsiębiorców⁴² oraz kontroli przewoźników⁴³).

Dyrektor Biura wyjaśniła, że po przeprowadzeniu czynności sprawdzających nadal monitorowała poczynania kierownictwa DT w zakresie realizowania ww. zaleceń. Dodała, że kierownictwo DT poinformowało ją, iż od 2018 r. prowadzone są już stosowne kontrole przedsiębiorców i przewoźników. Na potwierdzenie powyższego przedłożono notatki służbowe z przeprowadzonych przez Dyrektora BA rozmów z Naczelnikiem Wydziału Transportu Autobusowego DT w 2018 r. oraz z Zastępcą Dyrektora DT w 2019 r. Dyrektor Biura zaznaczyła ponadto, że ze względu na duże ryzyko, prawdopodobnie to samo zadanie zostanie ujęte w planie audytu na 2020 r.

(akta kontroli str. 849-880, 903)

Analiza ilościowa przeprowadzonych czynności sprawdzających wykazała, że spośród 22 zadań zapewnających przeprowadzonych w latach 2016-2018, w których wydano zalecenia – jedynie w siedmiu przypadkach, w latach 2017-2019 (do 30.09), przeprowadzono czynności sprawdzające w celu zweryfikowania stanu ich realizacji. Dyrektor Biura wyjaśniła m.in., że czynności sprawdzające są planowane każdorazowo w sytuacji, kiedy w wyniku przeprowadzonego zadania zapewnającego zostanie wydana duża ilość zaleceń i wystawiona ocena dostateczna albo niższa. Dodała zarazem, że każdorazowo, bez względu na wystawioną ocenę końcową, w Biurze prowadzi się czynności monitorujące w zakresie wszystkich wydanych zaleceń. W przypadku ocen dobrej i bardzo dobrej wydane zalecenia najczęściej mają charakter porządkujący i mają mniejsze znaczenie. Dyrektor BA zauważyła również, że każdorazowe przeprowadzanie czynności sprawdzających prowadziłyby do tego, że dużo mniej czasu pozostawałoby na przeprowadzanie zadań zapewnających.

NIK nie negując racjonalności powyższej argumentacji wskazuje jednak, że wykładania językowa przepisu § 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu („przeprowadza czynności sprawdzające”) nie pozostawia wątpliwości, iż czynności

⁴¹ W zakresie wykonania zaleceń z audytu wewnętrznego przeprowadzonego w 2016 r. pn. „Przygotowanie decyzji Marszałka Województwa dotyczących wydawania zezwoleń na regularny i regularny specjalny przewóz osób w transporcie drogowym oraz finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową”.

⁴² Którym udzielono zezwolenia na przewozy regularne lub regularne specjalne, z zachowaniem terminów (na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym).

⁴³ Wymóg takich kontroli ustalono w § 7 umów określających zasady przekazywania przewoźnikom dopłat z tytułu stosowania przez nich ustawowych ulg w tych przewozach.

te powinny być przeprowadzane każdorazowo, po upływie terminu realizacji zaleceń. Stanowisko to potwierdza brzmienie § 28 ust. 3 uprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego⁴⁴, gdzie odmiennie uregulowano tę kwestię wyraźnie wskazując, że „audytor wewnętrzny może przeprowadzić czynności sprawdzające”.

(akta kontroli str. 913-918)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Biuro nie przeprowadzało każdorazowo czynności sprawdzających po upływie terminu realizacji zaleceń, ograniczając się do ich dokonywania jedynie w wybranych przypadkach, w których audytowany otrzymywał znaczną ilość zaleceń oraz ocenę dostateczną albo niższą z uprzednio przeprowadzonego zadania zapewniającego. Praktyka taka nie znajdowała oparcia w treści regulującego tę kwestię § 21 ust. 1 aktualnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie audytu.

(akta kontroli str. 913-918)

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalenia audytu wewnętrznego przekładały się na system kontroli zarządczej w Urzędzie, w szczególności znalazły odzwierciedlenie w opracowywanym na potrzeby kontroli zarządczej rejestrze ryzyk. Plan audytu zakładał odpowiednie wykorzystanie czasu komórki audytu wewnętrznego. Czas przeznaczony na realizację tylko samych zdań zapewniających oraz czynności sprawdzających oscylował w granicach 62-85% łącznego budżetu czasu pracy komórki audytu wewnętrznego w latach 2016-2018. W Urzędzie opracowano i wdrożono procedury związane z monitorowaniem realizacji zaleceń poaudytowych, a poziom realizacji zaleceń systemowych wyniósł 100%. Po upływie terminów realizacji zaleceń nie przeprowadzano natomiast każdorazowo czynności sprawdzających, na skutek przyjętego systemu weryfikacji zaleceń pod kątem ich istotności. Nie stwierdzono jednak przypadków, aby wskutek tej nieprawidłowości któreś zalecenia nie były przez audytowanych zrealizowane. Audyt przyczynił się do usprawnienia mechanizmów kontrolnych poprzez wskazanie działań, które nie były realizowane w jednostce, a dzięki wydanym zaleceniom wyeliminowano słabości kontroli zarządczej, ograniczono wystąpienie ryzyka w badanych obszarach oraz usprawniono funkcjonowanie jednostki.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o każdorazowe przeprowadzanie czynności sprawdzających po upływie terminów realizacji zaleceń.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁴⁴ Dz. U. Nr 21 poz. 108, obowiązywało do 31 grudnia 2015 r.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, 16 grudnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Marek Gutraj
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz
p.o. Dyrektora

.....
podpis

.....
podpis