

SPRAWOZDANIE

z

PRZEPROWADZONEGO AUDYTU WEWNĘTRZNEGO

w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej

na temat: „Funkcjonowanie wybranej jednostki organizacyjnej –
Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej”

Data sporządzenia sprawozdania: *13 grudzień 2023 r.*

P R Z E M Y Ś L

2023

Rozdział I

Informacje ogólne

1. WSTĘP

Zgodnie z *Programem zadania audytowego* „Funkcjonowanie wybranej jednostki organizacyjnej – Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej” z dnia 25 lipca 2023 r. *Audytor Wewnętrzny* – Lech CZERNECKI, (*uprawnienia nr 636/2004*) dokonał przeglądu istniejących procedur w zakresie funkcjonowania Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej będącego jednostką organizacyjną Starostwa Powiatowego w Lubaczowie w trakcie realizacji zadań związanych z prowadzeniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego Powiatu Lubaczowskiego.

Analizie poddano obowiązujące w jednostce przepisy prawa wewnętrznego oraz istotne dokumenty tworzone w jednostce w oparciu o przepisy prawa powszechnego oraz wewnętrznego tj:

- 1) Regulamin Organizacyjny Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej wprowadzony Uchwałą nr 85/462/2018 Zarządu Powiatu Lubaczowskiego z dnia 12 lipca 2018 r.,
- 2) Zarządzenie nr 1/2020 Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie z dnia 7 maj 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu pracy Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie
- 3) Zarządzenie nr 2/2018 Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości
- 4) Zarządzenie nr 3/2018 Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo – księgowych w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej
- 5) Instrukcja kancelaryjna do stosowania w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 5/2011 z dnia 12 grudnia 2011 r.

Prace nad zadaniem audytowym objęły obszary wskazane w ww. programie, w części „Zakres przedmiotowy zadania audytowego”.

Termin przeprowadzenia zadania audytowego został zaplanowany na okres od 25 lipca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

Podmiotowy zakres audytu objął Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, dla którego właściwym w sprawie finansowania oraz przekazywania środków ze źródeł zewnętrznych jest Starostwo Powiatowe w Lubaczowie.

W zakresie przedmiotowym audytu problematyka zadania audytowego dotyczyła funkcjonowania procedur organizacyjnych:

- 1) stworzonych poprzez akty prawa wewnętrznego systemów zarządzania finansami publicznymi w ramach audytowanej jednostki;
- 2) wyodrębnione w tych systemach punkty kontroli – ich miejsce oraz zaprojektowane kontrole;
- 3) realizacja zaprojektowanych systemów kontroli poprzez przepisy powszechnie obowiązujące.

2. PREZENTACJA CELÓW AUDYTU

Powyższe zadanie miało na celu dokonanie oceny prawidłowości działania Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w zakresie wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na jego działalność oraz zachowania ładu organizacyjnego w funkcjonowaniu jako jednostki organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Lubaczowie. Zadaniem audytowym w szczególności objęto:

- przygotowanie organizacyjne Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej do realizacji zadań ustawowych zgodnie z obowiązującymi procedurami w sferze finansów publicznych,
- spójność w zakresie wewnętrznych przepisów prawa stanowionego w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej z przepisami prawa powszechnego
- realizację procedur wewnętrznej kontroli finansowej.

Analizę struktury PODGiK oceniono poprzez analizę Regulaminu organizacyjnego w zakresie jego zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi.

W celu upewnienia się, że funkcjonujący system zapewnia Staroście Powiatu Lubaczowskiego racjonalną pewność osiągnięcia celów postawionych jednostce, oceny stanu faktycznego dokonano w oparciu o analizę wskazanych powyżej obszarów pod kątem ich zgodności z następującymi aktami prawnymi:

- a) ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2023. Poz. 1270)
- b) ustawą o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2023, poz. 120)
- c) Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. 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 (Dz.U. z 2020 r. poz. 342),
- d) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 144),

Celem przedstawienia wyników przeprowadzonych czynności audytowych przyjęto następujący sposób ich oceny:

- 1) Zgodność realizowanych procedur w poniższych aktach prawa wewnętrznego tj.:
 - 1) Regulaminie Organizacyjnym Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej wprowadzony Uchwałą nr 85/462/2018 Zarządu Powiatu Lubaczowskiego z dnia 12 lipca 2018 r.,
 - 2) Zarządzeniu nr 1/2020 Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie z dnia 7 maj 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu pracy Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie
 - 3) Zarządzeniu nr 2/2018 Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości
 - 4) Zarządzeniu nr 3/2018 Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo – księgowych w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej

- 5) Instrukcji kancelaryjnej do stosowania w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 5/2011 z dnia 12 grudnia 2011 r.
- 2) Zgodność realizowanych zadań z przepisami prawa powszechnego,
- 3) Funkcjonowanie kontroli zarządczej w badanym obszarze.

3. STRESZCZENIE WYNIKÓW AUDYTU

Przeprowadzone czynności audytowe zidentyfikowały pewne problemy w wykonywaniu przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie zadań w zakresie prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego a konkretnie dotyczących zagadnień w zakresie obejmującym tworzenie przepisów wewnętrznych normujących funkcjonowanie jednostki sektora finansów publicznych.

W wyniku przeprowadzonej analizy dokumentów dostarczonych w trakcie prowadzonego zadania audytowego stwierdzono, że realizacja zadań po części odbywa się na podstawie przepisów wewnętrznych, które są nie aktualne lub mają wewnętrzne sprzeczności. Zauważyć przy tym należy, że mają one wpływ na funkcjonowanie jednostki, gdyż wymagania w zakresie niezbędnych elementów jakie powinny posiadać wynikają wprost z przepisów powszechnych.

Kolejnym bardzo istotnym spostrzeżeniem jest fakt, że jednostka ta ma niezbyt rozbudowaną strukturę organizacyjną, która ogranicza wykonywanie funkcji kontrolnych związanych z funkcjonowaniem PODGiK jako jednostki sektora finansów publicznych. Pomimo wykazanych w dalszej części sprawozdania uchybień związanych z dublowaniem stanowisk wykonujących poszczególne kontrole, trzeba wziąć właśnie pod uwagę możliwości organizacyjne PODGiK oraz ewentualną zmianę struktury organizacyjnej lub zmianę umiejscowienia punktów kontroli.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że kontrola zarządcza w audytowanym zakresie nie jest w pełni adekwatna, skuteczna i efektywna. Szczegółowe omówienie stwierdzonych nieprawidłowości znajduje się w Rozdziale trzecim sprawozdania.

Rozdział II

1. OGÓLNY OPIS DZIAŁALNOŚCI ZARZĄDU DRÓG POWIATOWYCH W LUBACZOWIE

Do zakresu działania Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie należy w szczególności:

1) prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym: prowadzenie i udostępnianie dla obszaru powiatu w systemie teleinformatycznym baz danych:

- a) ewidencji gruntów i budynków,
 - b) geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu,
 - c) rejestru cen i wartości nieruchomości,
 - d) szczegółowych osnów geodezyjnych,
 - e) obiektów topograficznych,
- 2) tworzenie i udostępnianie standardowych opracowań kartograficznych,
- 3) prowadzenia archiwum zakładowego,
- 4) realizacji zadań obronnych ustalonych dla samorządu powiatowego.

2. PRZEPROWADZONE CZYNNOŚCI I DOKUMENTACJA

Audyt Wewnętrzny przeprowadzając zadanie audytowi dokonał analizy przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów prawa wewnętrznego ustanowionych przez Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie.

Poprawność oraz funkcjonowanie zaprojektowanych procedur kontroli zarządczej zbadano w trakcie przeprowadzonych testów rzeczywistych przy wykorzystaniu takich dokumentów roboczych jak: testy systemu kontroli oraz badanie wybranych z populacji dokumentów w zakresie ich zgodności z aktami prawa powszechnie obowiązującego.

Weryfikacja uzyskanych danych oraz analiza dokumentów roboczych, stanowiła podstawę do sformułowania wniosków w sprawie poziomu i stopnia realizacji zadań wynikających z zakresu działania Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, dotyczących prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego Starostwa Powiatowego w Lubaczowie.

Czynności audytowe realizowano poprzez analizę dokumentów źródłowych, w oparciu o kwestionariusze oceny, które w sposób jasny i rzeczowy odzwierciedlają zachodzące procesy w systemie w tym i jego niedociągnięcia.

Zaczynając zadanie analizie poddano wybrane, obowiązujące w zakresie gospodarki finansowej przepisy wewnętrzne. Badanie polegało na:

- ocenie ich zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi,
- spójności zaprojektowanych procedur w poszczególnych dokumentach,
- skuteczności poszczególnych punktów kontrolnych.

Powyższe czynności audytowi pozwoliły na sformułowanie poniższych opinii i wniosków.

3. KLASYFIKACJA USTALEŃ ZE WZGLĘDU NA POZIOM ZDEFINIOWANYCH RODZAJÓW RYZYKA

Dokonano klasyfikacji ustaleń według następującej hierarchii przypisanych im rodzajów ryzyka:

1. **Istotne** – ryzyko jest poważnym zagrożeniem dla funkcjonowania procesu, przez co wpływa na działalność Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie w zakresie zadań dotyczących prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego Starostwa. Potrzebne natychmiastowe działanie w celu jego zredukowania lub wyeliminowania. Prawdopodobieństwo wystąpienia jest duże.
2. **Średnio – ważne** – ryzyko wciąż może wywierać poważny wpływ na funkcjonowanie procesu, a tym samym na działalność Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie w zakresie zadań dotyczących prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego Starostwa. Należy je właściwie monitorować i właściwie zarządzać, żeby jego znaczenie nie wzrosło. Niezbędne są działania naprawcze. Prawdopodobieństwo wystąpienia jest średnie.
3. **Drugorzędne** – ryzyko nie jest znaczące, np. pojedyncze błędy i braki w dokumentacji, nie zmieniające obrazu całego procesu, wymaga minimalnego monitorowania i w miarę potrzeby sprawdzania, czy jest prawidłowo kontrolowane. Prawdopodobieństwo wystąpienia jest mniejsze.

Rozdział III

Ustalenia i rekomendacje

Badany obszar – Regulamin Organizacyjny Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

Organizację oraz tryb działania objętego audytem wewnętrznym Gospodarstwa reguluje Regulamin Organizacyjny, wprowadzony w życie uchwałą nr 85/462/2018 Zarządu Powiatu w Lubaczowie z dnia 12 lipca 2018 roku.

Średnio – ważne

Ustalenie nr 1

W paragrafie 8 widnieje jednoosobowe stanowisko do prowadzenie archiwum zakładowego a z dostarczonych zakresów obowiązków nie wynika, aby osoba na takim stanowisku była zatrudniona. Z udzielonych wyjaśnień do ustaleń wstępnych wynika, że przydzielono jednej z osób zatrudnionych w PODGiK zadania w zakresie prowadzenia archiwum zakładowego. Podobna sytuacja, jak wyjaśniono w trakcie prowadzonych czynności audytowych, ma miejsce w przypadku jednoosobowego stanowiska ds. prowadzenia baz danych krajowego systemu informacji o terenie, to również jedno z wielu zadań dla osoby zatrudnionej w PODGiK, aczkolwiek nie z nazwą takiego stanowiska.

Ustalenie nr 2

W paragrafie 8 mowa jest o jednoosobowym stanowisku do spraw księgowości, a z przedstawionego zakresu obowiązków wynika, że mowa tutaj o osobie która pełni bardzo istotną rolę w jednostce sektora finansów publicznych jaką jest Główny Księgowy, której rola i zadania wynikają bezpośrednio z ustawy o finansach publicznych.

Ustalenie nr 3

W paragrafie 10 Regulaminu brakuje zapisów dotyczących bycia przez Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej - Kierownikiem jednostki w myśl przepisów ustawy o finansach publicznych. Mowa jest jedynie o współudziale w opracowaniu planu przychodów i wydatków Ośrodka oraz przygotowywaniu sprawozdań. Zgodnie z paragrafem 4 Rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz

załączonymi wzorami sprawozdań do sporządzania sprawozdań zobowiązany jest kierownik jednostki, czyli Dyrektor Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Główny Księgowy jednostki.

Ustalenie nr 4

W zakresie obowiązków Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej brakuje zapisów dotyczących obowiązków sprawozdawczych wynikających z ustawy o finansach publicznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. Brakuje również zapisów dotyczących racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi co wynika bezpośrednio z ustawy o finansach publicznych – art. 44 i zarezerwowane jest dla każdego kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Ustalenie nr 5

Przedstawione do czynności audytowych zakresy obowiązków osób pracujących w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w każdym jako stanowisko wpisane jest inspektor lub pomoc administracyjna - nie ma żadnego odniesienia do stanowisk wymienionych w Regulaminie Organizacyjnym. Powyższe w ocenie audytora nie jest zbyt wielkim uchybieniem aczkolwiek dla porządku organizacyjnego w ocenie audytora powinno to zostać usystematyzowane w następujący sposób np.: wieloosobowe stanowisko ewidencji gruntów i budynków a powierzony zakres obowiązków stanowisko inspektor w wieloosobowym stanowisku do spraw ewidencji gruntów i budynków, tak aby porównując zapisy obydwóch dokumentów – Regulamin i zakres obowiązków - mieć jasność jakiego stanowiska, w której komórce powyższe uregulowanie (zakres obowiązków) dotyczy.

W trakcie prowadzonych czynności audytowych do powyższego punktu złożono zastrzeżenia wskazując, że „bardziej szczegółowy opis w powiązaniu ze stanowiskiem pracy powodowałby wprowadzanie zmian w regulaminie przy zmianach osobowych” w ocenie audytora nie zasługuje na uznanie za zasadne.

Ustalenie nr 6

Wskazane w paragrafie 13 do zakresu działania stanowiska księgowości przestrzeganie zasad racjonalnego wydatkowania środków jest niezwykle ogólnym zapisem a z mocy

obowiązujących przepisów za obszar ten, czyli za racjonalne wydatkowanie środków odpowiada Dyrektor Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Zgodnie z art. 53 ustawy o finansach publicznych - Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, oraz Kierownik jednostki może 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. Natomiast w regulaminie organizacyjnym brakuje po pierwsze wymienienia wprost stanowiska Głównego Księgowego, ponadto nie określono w jakim zakresie powierzono zadania w zakresie gospodarki finansowej. Powyższe ma miejsce dopiero w instrukcji obiegu dokumentów księgowych.

Przyczyny/skutki

Taki stan faktyczny nie zagraża bezpośrednio samemu funkcjonowaniu PODGiK, gdyż w ocenie audytora wskazane powyżej niedociągnięcia bardziej wynikają z faktu, że audytowany dokument jest dość stary a zachodzące zmiany w organizacji Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej i Starostwa w zakresie funkcjonowania organizacyjnego nie zostały uwidocznione w obowiązujących wewnętrznie przepisach.

Rekomendacje

W ocenie audytora należy dokonać zmiany zapisów Regulaminu, które powinny odzwierciedlać obowiązujący stan faktyczny, zarówno w zakresie realizowanych zadań jak i funkcjonujących w PODGiK stanowisk. W trakcie prowadzonych czynności audytowych uzyskano informację, że obsługę kadrową, kancelaryjną, prawną, informatyczną i w zakresie spraw związanych z BHP prowadzi Starostwo Powiatowe w Lubaczowie. Oczywiście mając na uwadze wielkość etatową PODGiK takie rozwiązanie jest jak najbardziej uzasadnione, jednak w ocenie audytora powyższe powinno znaleźć odzwierciedlenie w przepisach wewnętrznych PODGiK i wyraźnie określać, jakie stanowiska znajdują się w strukturze oraz gdzie poszczególne dokumenty powinny trafiać. W przypadku sytuacji, gdy zmiany wymuszą również zmianę przepisów - zarządzeń i uchwał wydawanych w Starostwie, należy o taką zmianę wystąpić odpowiednio ją argumentując.

Badany obszar – Zarządzenie numer 2/2018 rok Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad polityki rachunkowości

Istotne

Ustalenie nr 1

Powyższy akt prawa wewnętrznego obowiązujący w zakresie bardzo istotnego elementu jakim jest rachunkowość jednostki sektora finansów publicznych jest dokumentem wprowadzonym 5 lat temu. Na przestrzeni tych lat nastąpiło sporo zmian, jeżeli chodzi o rachunkowość i finanse sektora finansów publicznych.

Ustalenie nr 2

W polityce rachunkowości wskazano, że jednostka sporządza sprawozdania wynikające z Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, nie wskazano innych sprawozdań, które są sporządzane, a wynikają z Rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego to jest bilans, rachunek zysków i strat, zestawienie zmian w funduszach oraz informacji dodatkowej. Nie wymieniono również sprawozdań wynikających z Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie operacji finansowych takie jak RBZ i RBN.

Ustalenie nr 3

W audytowanym dokumencie nie określono okresów sprawozdawczych do poszczególnych sprawozdań, nie wskazano również czy PODGiK sporządza inne deklaracje np. rozliczenia ZUS, podatku VAT, dochodowego od osób fizycznych i prawnych.

Ustalenie nr 4

W załączniku numer 3 wskazano konta, do których prowadzone jest ewidencja pomocnicza, brakuje jednak takiej ewidencji dla kont 013, 011, 020, 071 i 072 - powyższy obowiązek wynika wprost z artykułu 17 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Ustalenie nr 5

W omawianym akcie prawa wewnętrznego brakuje opisu przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń zasad prowadzenia kont pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

Ustalenie nr 6

W załączniku numer 4 wskazano wykaz programów komputerowych w których prowadzone są księgi rachunkowe z opisem dla poszczególnych modułów nie wskazano jednak wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

Ustalenie nr 7

W trakcie prowadzonych czynności audytowych nie przekazano oddzielnego dokumentu dotyczącego prowadzenia inwentaryzacji. Nie wskazano również w omawianym dokumencie – polityka rachunkowości w jaki sposób ustala się i sprawdza drogą inwentaryzacji stan aktywów i pasywów dla PODGiK. Ponadto w załączniku numer 2, paragrafie 10 przeniesiono uprawnienia i obowiązki w tym rozliczenia inwentaryzacji na przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej. Powyższe jest niedopuszczalne, wynika to bezpośrednio z ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą za inwentaryzację w jednostce odpowiada kierownik jednostki – Dyrektor PODGiK, chyba że pisemnie upoważni do tego inną osobę np. głównego księgowego.

Przyczyny/skutki

Taki stan faktyczny zagraża samemu funkcjonowaniu PODGiK, gdyż w ocenie audytora niemożliwym jest, aby osoby zajmujące się finansami publicznymi w ramach jednostki nie stosowały bieżących przepisów, ale jest elementem ładu organizacyjnego i powinien być zgodny z obecnie funkcjonującym systemem prawnym. O konieczności posiadania (i aktualizowania) dokumentacji stanowiącej politykę rachunkowości mówi art. 10 ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące:

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

a) zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,

b) wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,

c) 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 metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji,

4) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

Rekomendacje

W ocenie audytora zasadnym wydaje się przeanalizowanie całości wprowadzonej zasad polityki rachunkowości wskazanych powyżej uwag dołączenie właściwych zasad przeprowadzania inwentaryzacji oraz zaktualizowanie dokumentów do obowiązującego obecnie stanu prawnego.

Badany obszar – Zarządzenie nr 3/2018 Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, z dnia 15 stycznia 2018 r. Instrukcja obiegu kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo księgowych w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej

Istotne

Ustalenie nr 1

Paragraf 4 ustęp 1 punkt 3 d audytowanego dokumentu zawiera informację, że dokument księgowy powinien zawierać podpisy osób odpowiedzialnych za dokonanie

operacji gospodarczej - w myśl obowiązujących obecnie przepisów prawnych jest nieaktualne. W chwili obecnej dokument nie musi być w ogóle podpisany ani przez wystawcę, ani przez odbiorcę dokumentu. Ponadto zastosowane opisy warunków niezbędnych dla dokumentu księgowego w ocenie audytora nie są do końca precyzyjne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa powszechnego, art. 21 ustawy o rachunkowości.

Istotne

Ustalenie nr 2

Paragraf 4 ust. 1 punkt 4 stanowi jakie kontrole powinny zostać wykonane na każdym dokumencie księgowym, który stanowi podstawę do ujęcia w księgach rachunkowych Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, wymieniając kontrolę merytoryczną, formalną i rachunkową, brakuje natomiast wskazania, że każdy dokument powinien podlegać kontroli wstępnej głównego księgowego co wynika bezpośrednio z ustawy o finansach publicznych oraz powinien zostać zatwierdzony przez kierownika jednostki, czyli Dyrektora. Taki stan prawny w wewnętrznych dokumentach potwierdza również Paragraf 7, który wymienia jedynie kontrolę merytoryczną, formalną i rachunkową, jako rodzaje kontroli stosowane w jednostce. Dopiero w paragrafie 11 pojawiają się te 2 istotne z punktu widzenia finansów publicznych kontrole, jaką jest kontrola wstępna dokonywana przez głównego księgowego oraz zatwierdzenie „rachunków do wypłaty, należy do kompetencji kierownika jednostki lub pracowników przez niego upoważnionych”. Powyższe należy ujednoczyć i określić w jednym miejscu tej instrukcji, wskazując jakim kontrolom podlegają dokumenty księgowe oraz jakie stanowiska biorą w tym udział.

Średnio-ważne

Ustalenie nr 3

Określając dokumenty zasadnym wydaje się usytuowanie w tym miejscu informacji o możliwości, otrzymania elektronicznych dowodów księgowych, szczególnie że w dniu 1 lipca 2024 r. pojawi się w obrocie system KSeF, należy również zwrócić uwagę, że nawet na chwilę obecną powinna być możliwość wysłania faktury w wersji elektronicznej do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej na wskazany adres internetowy.

Ustalenie nr 4

Paragraf 5 pkt 4 instrukcji wskazuje, że uprawnionymi do dokonania poprawek w dokumentach są osoby zatwierdzające dowód księgowy, a we wskazanym punkcie powyżej brak w ogóle wymienionej takiej czynności.

Ustalenie nr 5

Paragrafy od 8 do 11 właściwie określają na czym polega każdy rodzaj kontroli dokonywany wobec dowodów finansowo księgowych.

Istotne

Ustalenie nr 6

Paragraf 15 instrukcji określa jakie czynności powinny zostać wykonane przy zawieraniu umów zlecenia lub umów o dzieło co do zasady wszystkie zawarte elementy są właściwe zawierają między innymi obowiązek kontroli formalno prawnej radcy prawnego, kontrasygnaty głównego księgowego oraz zawarcia samej umowy przez kierownika jednostki – Dyrektora. Brakuje jednak zapisu, dotyczącego obowiązku, który pojawił się od 01 stycznia 2021 r. i dotyczy obowiązku bezwzględnego zgłoszenia umowy o dzieło do jednostki ZUS w terminie 7 dni od daty zawarcia umowy. W ocenie audytora obowiązek ten jest bardzo istotny i należałoby wspomnieć o nim w instrukcji obiegu dokumentów finansowo księgowych. Zgłoszenia takiego dokonuje się na druku RUD.

Średnio-ważne

Ustalenie nr 7

W paragrafie 26 instrukcji mowa jest, że umowę o pracę sporządza się w 3 egzemplarzach, z których jeden trafia do księgowości a drugi do kadr prowadzących akta osobowe pracowników. Analizując strukturę etatową Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, w tym wersję graficzną, trudno stwierdzić, że takie komórki w ogóle w strukturze istnieją.

W trakcie prowadzonych czynności audytowych wniesiono zastrzeżenie, że „Obsługę kadrową, kancelaryjną, prawną, informatyczną i w zakresie spraw związanych z BHP prowadzi Starostwo Powiatowe w Lubaczowie”.

Oczywiście mając na uwadze wielkość etatową PODGiK takie rozwiązanie jest jak najbardziej uzasadnione, jednak w ocenie audytora powyższe powinno znaleźć odzwierciedlenie w przepisach wewnętrznych PODGiK i wyraźnie określać, gdzie poszczególne dokumenty powinny trafić.

Istotne

Ustalenie nr 8

W paragrafie 35 pkt 1 audytowanego dokumentu mowa jest o fakturach wewnętrznych, które tak naprawdę nie funkcjonują w obrocie prawnym od 1 stycznia 2014 r., czyli od czasu zmiany ustawy o podatku od towarów i usług. Ponadto w punkcie 3 paragrafu 35 instrukcji mowa jest o rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 marca 2011 r., który jest aktem prawnym archiwalnym i nie obowiązuje w obrocie prawnym. Mając na uwadze obecnie obowiązujące przepisy prawne w ocenie audytora należy dokonać odpowiednich zmian w tym paragrafie i dostosować jego zapisy do obowiązujących przepisów prawnych, które w żadnym ze swoich zapisów nie dopuszczają do obrotu takiego dokumentu. W ocenie audytora właściwym byłoby dokumentowanie sprzedaży bądź też za pomocą kasy fiskalnej lub faktury VAT.

Średnio-ważne

Ustalenie nr 9

Po analizie załączników 1-3 będących częścią składową instrukcji należy stwierdzić, że w załączniku nr 1 brak jest wzoru podpisu, który tak de facto jest istotą tego załącznika, w załączniku nr 2 mowa jest o osobie upoważnionej do podpisywania dowodów księgowych pod względem formalno rachunkowym w zakresie budżetu podstawowego pojęcie w ocenie audytora również nie funkcjonuje w obecnym systemie prawnym z kolei załącznik numer 3 określa wykaz osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów księgowych do wypłaty i tutaj figuruje podpis Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie niepotrzebnie natomiast zamieszczono podpis głównego księgowego, który dokonuje tak naprawdę kontroli wstępnej a nie zatwierdza do wypłaty.

Przyczyny/skutki

Powyższe ustalenia wskazują 3 najważniejsze rzeczy to jest brak aktualności przepisów wewnętrznych wobec przepisów powszechnie obowiązujących a w szczególności ustawy o rachunkowości oraz ustawy o finansach publicznych i obowiązujących do nich przepisów wykonawczych. Zaprojektowane procedury kontroli finansowej pojawiają się w kilku punktach tego dokumentu przez co w ocenie audytora mogą być niejasne do stosowania dla pracowników Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Po trzecie równie istotnym w ocenie audytora elementem wymagającym poprawy jest dostosowanie stanowisk i struktury do zadań faktycznie realizowanych w PODGiK oraz tych które wykonywane są w Urzędzie Starostwa a dopiero po takim rozdzieleniu obowiązków właściwe sformułowanie punktów wewnętrznej kontroli finansowej.

Rekomendacje

W ocenie audytora należy niezwłocznie uaktualnić audytowany dokument zgodnie z ustaleniami powyżej. Urealnić jego zapisy do realizowanych zadań oraz struktury.

Badany obszar – Instrukcja kancelaryjna do stosowania w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 5/2011 z dnia 12 grudnia 2011 r.

Analiza powyższego dokumentu pozwala stwierdzić, że zawiera on w ocenie audytora wszystkie niezbędne elementy jakie powinny znaleźć się w takiej instrukcji. Jednak mając na uwadze fakt, że jest to dokument z 2011 roku a w obecnym obrocie prawnym z dniem 31 grudnia pojawi się obowiązek stosowania systemu elektronicznych doręczeń wynikający z ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych zasadnym wydaje się przeanalizowanie powyższego dokumentu i ujęcie w nim nowych rozwiązań dotyczących obrotu dokumentami.

Badany obszar – Zarządzenie nr 1/2020 Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie z dnia 7 maj 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Pracy Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lubaczowie

Ustalenie nr 1

Zgodnie z art. 104. Kodeksu pracy - Regulamin pracy ustala organizację i porządek w procesie pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników. Mając na uwadze powyższy przepis należy stwierdzić, że co do zasady wprowadzony w przez Dyrektora Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej regulamin pracy zawiera wszystkie te elementy.

Średnio-ważne

Ustalenie nr 2

Dalsza analiza dokumentu wskazuje, że dokument ten nie zawiera bardzo istotnych zmian w przepisach prawa pracy, które weszły w życie 7 oraz 26 kwietnia 2023 r., w ocenie audytora należy dokonać zmian w zapisach tego regulaminu i zawrzeć w nim zapisy dotyczące między innymi równego traktowanie w zatrudnieniu, zasad przeprowadzania szkoleń pracowników, przerw w pracy, zwolnienia od pracy na opiekę nad dzieckiem, zatrudniania rodzica w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej oraz urlopach opiekuńczych i związanych z rodzicielstwem. Uregulowaniu powinny ulec również zapisy w zakresie elastycznej organizacji pracy. Do uregulowania pozostaje również kwestia ustalenia zasad kontroli trzeźwości.

Rekomendacje

Należy zatem dokonać jak najszybszych zmian, mając na względzie fakt, że regulamin pracy nie może zawierać postanowień mniej korzystnych dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy czy innych ustaw i aktów wykonawczych, a także układów zbiorowych i porozumień zbiorowych.

ZGODNOŚĆ ZE STANDARDAMI

Zadanie audytowe: „Funkcjonowanie wybranej jednostki organizacyjnej – Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej” zostało przeprowadzone zgodnie z "Międzynarodowymi Standardami Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego", opracowanymi przez The Institute of Internal Auditors ogłoszonymi Komunikatem Nr 2 Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 16 grudnia 2016 r., poz. 28.