

SE.0003.5.2019

Chybie, dnia 8.03.2019 r.

Pani
Maria PISAREK
radna
Rady Gminy Chybie

W odpowiedzi na **interpelację** w sprawie audytu w Urzędzie Gminy w Chybiu w 2018r., przekazaną Wójtowi w dniu 25.02.2019r., informuję, jak niżej.

I. Audyt wewnętrzny a kontrola zewnętrzna

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U z 2017r. poz. 2077 z późn. zm., dalej jako „ufp”) , audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki (w tym jednostki samorządu terytorialnego - art. 276 ufp), w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena powyższa dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce (art. 272 ust. 2 ufp). Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu audyt wewnętrzny jest *niezależną działalnością doradczą i weryfikującą, której celem jest usprawnienie operacyjne organizacji i wniesienie do niej wartości dodanej* (por. Ludmiła Lipiec-Warzecha. Komentarz do art. 272 ustawy o finansach publicznych, Warszawa 2011 r.). Innymi słowy, audyt wewnętrzny pomaga jednostce samorządu terytorialnego w osiągnięciu jej celów poprzez systematyczne i metodologiczne podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i zarządzania organizacją.

Audyt wewnętrzny, jak już sama nazwa wskazuje, stanowi działalnością prowadzoną w całości wewnątrz struktur administracji. Co prawda, w niniejszej sprawie informacja, objęta wnioskiem o udostępnienie, została sporządzona przez audytora zewnętrznego, to niemniej jednak z art. 275 ufp wynika, że audyt wewnętrzny może prowadzić oprócz audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce także usługodawca niezatrudniony w jednostce samorządu terytorialnego, a zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 506), jego przepisy dotyczące audytora wewnętrznego stosuje się odpowiednio do audytora usługodawcy. Wyjaśnić przy tym należy, że działalność audytowa ma charakter "służebny" wobec działań kierownika jednostki i jest wykonywana w całości na jego potrzeby, którym daje on wyraz w szczególności w ramach procedury uzgadniania planu audytu (art. 283 ust. 3 ufp).

Przedstawione powyżej okoliczności niewątpliwie wskazują na całkowicie odmienny charakter audytu wewnętrznego – w odróżnieniu od kontroli zewnętrznych – w jednostce administracji publicznej, w tym jednostce samorządu terytorialnego.

Niewątpliwie również dokumentacja, o której udostępnienie Pani wnosi, stanowi element audytu wewnętrznego przeprowadzonego na podstawie przepisów działu VI ufp. Został on bowiem wykonany na zlecenie Wójta przez audytora usługodawcę niezatrudnionego w jednostce, spełniając tym samym wymogi określone w powołanej powyżej ustawie.

II. Przedmiot audytu (zadanie audytowe) na rok 2018

W dniu 23 lutego 2018r. pomiędzy Gminą Chybie a Panem W.B. prowadzącym Firmę AW Consulting W. B. z/s w Gdyni zawarta została umowa Nr 40/2018 o przeprowadzenie audytu w Urzędzie Gminy w Chybiu i jednostkach organizacyjnych Gminy Chybie. W ramach umowy Zleceniobiorca zobowiązał się m.in. do przeprowadzenia zadania audytowego pn. **„Audyt efektywnościowy w zakresie wykorzystania zasobów ludzkich w Urzędzie Gminy w Chybiu”**.

Zgodnie z art. 33 ust. 1-4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.) wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, jest jego kierownikiem i zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu; ponadto wójt w drodze zarządzenia nadaje regulamin organizacyjny określający organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy.

Innymi słowy to wójt, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy, ma wyłączne prawo decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem ich zadań, określonych m.in. w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy.

III Upublicznianie; audyt a informacja publiczna

Przeprowadzony w Urzędzie Gminy w Chybiu w 2018r. audyt wewnętrzny nie odnosił się do przedmiotu, którego treścią jest informacja publiczna, bowiem wytworzony został dla potrzeb wewnętrznych **i dokonywał analizy sytuacji pracowniczej**, jak też nie jest dokumentem urzędowym, w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (t. j. Dz. U. z 2018r., poz. 1330, dalej jako „udip”), bo zakładał jedynie hipotetyczne jego wykorzystanie przy ewentualnych zmianach organizacyjno-kadrowych w jednostce. Zawarte w nim informacje miały na celu wypracowanie propozycji w zakresie poprawy funkcjonowania urzędu, w tym kontroli zarządczej, oraz miały być wskazówką i informacją dla wójta jako zwierzchnika podległych pracowników.

Jak wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/Po 509/13) **w ramach audytu wewnętrznego wytworzone zostają dokumenty mające charakter dokumentów wewnętrznych (do wewnętrznego użytku), które w żaden sposób nie oddziałują na sytuację prawną podmiotów spoza struktury danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie stanowi więc on dokumentu, który służyłby załatwianiu sprawy i realizacji zadań organu, stanowiąc dokument, którego celem jest usprawnienie operacyjne organizacji i wniesienie do niej wartości dodanej.**

Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 09.04.2015r. (K14/13) stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art.284 ust.2 ustawy o finansach publicznych, dostęp do dokumentów audytowych, po usunięciu z systemu prawa art. 284 ust. 2 ufp powinien następować na zasadach ogólnych uregulowanych w ustawie o udostępnieniu informacji

publicznej. Na takim stanowisku stanął również NSA w swoim pierwszym, po ogłoszeniu orzeczenia TK, wyroku dotyczącym tej kwestii z 29.10.2015 r. (I OSK 1798/15). NSA stwierdził, że ze względu na stan prawny wynikający z orzeczenia Trybunału, konieczne jest każdorazowe badanie żądanych w trybie dostępu do informacji publicznej dokumentów wytworzonych przez audytora i udzielanie odpowiedzi na pytanie czy zawierają one informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy oraz art. 61 Konstytucji, czy też mają charakter wewnętrzny. Jeżeli wniosek będzie dotyczył dokumentów wewnętrznych organ powinien poinformować wnioskodawcę, że nie stanowią one informacji publicznej. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny zaakceptował koncepcję „dokumentu wewnętrznego”, jako dokumentu, *który nie został wykorzystany w procesie decyzyjnym lub którego treść dotyczy jedynie sfery zamierzeń*. Ponieważ dokumenty wewnętrzne nie zawierają informacji publicznej i wobec tego nie podlegają udostępnieniu.

Dodatkowo zwrócić należy uwagę, że powołane wyżej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu zawiera specyfikację dokumentów wytwarzanych w toku audytu. Wprowadza ono zasadę, że audytor wewnętrzny dokumentuje czynności i zdarzenia mające znaczenie dla prowadzenia audytu wewnętrznego (§ 5), w tym prowadzi dokumentację dotyczącą zadania audytowego oraz pozostałą dokumentację audytu wewnętrznego (§ 5 ust. 2). Ta ostatnia to w szczególności: upoważnienie, dokumentacja robocza związana z przygotowaniem planu audytu, plan audytu, sprawozdanie z prowadzenia audytu wewnętrznego, wyniki oceny wewnętrznej i zewnętrznej audytu wewnętrznego. Z kolei dokumentacja dotycząca zadania audytowego obejmuje w szczególności program zadania zapewniającego; sprawozdanie z zadania zapewniającego; wynik czynności doradczych; notatkę informacyjną z czynności sprawdzających; dokumenty robocze związane z : - przygotowaniem i realizacją zadania zapewniającego, - wykonywaniem czynności doradczych, - dotyczące monitorowania realizacji zaleceń i przeprowadzania czynności sprawdzających (§ 5 ust. 3). Z powołanego wyliczenia oraz pozostałych przepisów rozporządzenia wynika zasadniczo roboczy, przygotowawczy i niestanowczy (nieostateczny) charakter dokumentów wytwarzanych w związku z audytem. Nawet sprawozdanie z zadania zapewniającego nie ma charakteru stanowczego (rozstrzygającego, ostatecznego), bo jak wynika z § 17 ust. 3 i § 19 ust. 3 powołanego powyżej rozporządzenia, audytowany może najpierw zgłosić do sprawozdania pisemne zastrzeżenia, a w ostateczności - nawet odmówić realizacji zawartych w nim zaleceń. Ostateczne rozstrzygnięcie w kwestii realizacji zaleceń audytu prawodawca pozostawił w gestii kierownika jednostki (§ 19 ust. 3 i 4).

Może to oznaczać, że *sformułowania i zalecenia audytu mogą okazać się ostatecznie niezasadne. Tym samym, ich upublicznianie może być co najmniej przedwczesne, a niekiedy wręcz szkodliwe dla podmiotu audytowanego* (tak WSA w Poznaniu w cyt. wyroku z 2013r. wydanym na gruncie poprzednio obowiązującego rozporządzenia z 2010r. regulującego analogiczną materię).

W świetle powyższego dokumenty związane z przeprowadzonym w Urzędzie Gminy audytem, jak i sam audyt nie stanowią informacji publicznej, w rozumieniu przepisów udiip, albowiem są jedynie materiałami o charakterze wewnętrznym i prezentują poglądy oraz wnioski autora, a nie oficjalne stanowisko organu. Audyt, o którym mowa wyżej, nie jest informacją o zaistniałych faktach w zakresie zadań władzy publicznej, dlatego nie jest informacją publiczną, lecz dokumentem o charakterze wewnętrznym. Nie odnosi się do przedmiotu, którego treścią jest informacja publiczna, ponieważ wytworzony został dla potrzeb wewnętrznych, jak też nie jest dokumentem urzędowym, w rozumieniu art. 6 ust. 2 udiip. Dokumentem takim jest bowiem oświadczenie woli lub wiedzy odzwierciedlające

stanowisko organu, kończące pewien proces decyzyjny lub potwierdzający istnienie już i ukształtowanego stanu faktycznego.

W kwestii dokumentów wewnętrznych analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2017r. (sygn. akt I OSK 2957/15).

Zdaniem sędziów NSA orzekających w przedmiotowej sprawie od "dokumentów urzędowych" w rozumieniu art. 6 ust. 2 udip odróżnia się "dokumenty wewnętrzne" służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące, co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej.

W związku z powyższym, z uwagi na „wewnętrzny” charakter przeprowadzonego audytu, nie znajduję podstaw do opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej „protokołu z wykonania audytu” w UG w Chybiu w 2018 roku, jak również do jego udostępnienia na Pani żądanie.

W załączeniu przekazuję kopię umowy Nr 40/2018 o przeprowadzenie audytu w Urzędzie Gminy w Chybiu i jednostkach organizacyjnych Gminy Chybie.

Z poważaniem

WOJCI GMINY

Janusz Żydek

SEKRETARZ GMINY

Andrzej Bura

Umowa Nr 40/2018

o przeprowadzenie audytu w Urzędzie Gminy w Chybiu i jednostkach organizacyjnych Gminy Chybie

zawarta w dniu23.....lutego..... 2018r. pomiędzy:
Gminą Chybie reprezentowaną przez Wójta Gminy Chybie – Janusza Żydka
przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy – Aleksandry Białej, zwaną dalej Zleceniodawcą
a
Panem [REDAKTOWANO] prowadzącym Firmę **AW Consulting W [REDAKTOWANO]**
B [REDAKTOWANO] 81-002 Gdynia [REDAKTOWANO], NIP 8762195762, zwanym dalej
Zleceniobiorcą.

na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, § 1 ust. 7 pkt 6 Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro w Urzędzie Gminy w Chybiu, wprowadzonego Zarządzeniem Nr 10/UG/2014 Wójta Gminy Chybie z dnia 14 maja 2014r.

zostaje zawarta umowa o następującej treści:

§1

1. Zleceniodawca zleca, a Zleceniobiorca zobowiązuje się zrealizować przedmiot umowy według zasad i standardów określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych /Dz. U. z 2017r. poz. 2077/ w zakresie:
 - 1/ przeprowadzenia zadania audytowego,
 - 2/ sporządzenie sprawozdania z realizacji audytu,
 - 3/ przygotowanie planu audytu w oparciu o analizę ryzyka i ustaloną metodologię zadania audytowego na rok 2019 do 31.12.2018r.
 - 4/ oprowadzenie akt stałych i bieżących audytów,
 - 5/ czynności doradcze, w tym składanie wniosków mających na celu usprawnienie funkcjonowania Urzędu Gminy w Chybiu i jednostek organizacyjnych Gminy Chybie.
2. Dokumenty, o których mowa w ust. 1 zostaną sporządzone w wersji papierowej i elektronicznej.

§ 2

1. Zleceniobiorca zobowiązuje się zrealizować przedmiot umowy w terminie do końca trwania umowy.
2. Zleceniobiorca przygotowuje tematy audytów w uzgodnieniu ze Zleceniodawcą.
3. Wykonanie poszczególnych zadań, o których mowa w § 1 podlegać będzie odbiorowi przez Zamawiającego w formie protokołu odbioru.

§ 3

Przedmiot umowy będzie prowadzony przez [REDAKTOWANO] na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia audytu podpisanego przez Wójta Gminy Chybie.

§ 4

1. Zleceniobiorca oświadcza, że dysponuje wiedzą, doświadczeniem i kwalifikacjami niezbędnymi do należytego wykonania umowy i nie istnieją żadne przeszkody prawne i faktyczne uniemożliwiające lub utrudniające mu wykonywanie tego zobowiązania.
2. Zleceniobiorca wykona przedmiot umowy własnymi siłami. Powierzenie wykonania części usług objętych umową innym wykonawcom wymaga uprzedniej pisemnej zgody.

Zleceniodawcy pod rygorem nieważności. Zleceniobiorca ponosi pełną odpowiedzialność za działania innych wykonawców, którym powierzył wykonanie zadań objętych umową.

3. Zleceniobiorca zobowiązuje się do udzielania każdorazowo pełnej informacji na temat stanu realizacji usługi, na żądanie Zleceniodawcy.

4. Zleceniodawca zastrzega sobie prawo oceny poprawności oraz kompletności wykonania przedmiotu umowy i zgłoszenia pisemnych uwag w terminie 7 dni roboczych liczonych od dnia doręczenia uwag Zleceniobiorcy.

5. W przypadku wystąpienia wad Zleceniodawca zgłosi Zleceniobiorcy reklamację, która zostanie rozpatrzona w ciągu 5 dni roboczych. O wyniku rozpoznania reklamacji Zleceniobiorca poinformuje Zleceniodawcę w ciągu wskazanego terminu.

6. Termin do usunięcia wady wynosi 7 dni od daty uznania reklamacji.

7. Brak odpowiedzi w terminie 5 dni oznaczać będzie uznanie reklamacji w całości.

§ 5

1. Wykonawca gwarantuje prowadzenie audytu wewnętrznego:

- 1) zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych;
- 2) zgodnie z obowiązującymi standardami audytu wewnętrznego;
- 3) z zachowaniem należytej staranności;

2. Sposób postępowania z dokumentami, w tym także formie elektronicznej, wytworzonymi dla celów prowadzenia audytu wewnętrznego strony umowy określają następująco:

- 1) dokumentacja zapisana w formie elektronicznej, wytworzona dla celów prowadzenia audytu wewnętrznego będzie zabezpieczona hasłem, które będzie udostępnione osobom uprawnionym, wskazanym przez Wójta Gminy;
- 2) dokumentacja zapisana w formie papierowej, wytworzona dla celów prowadzenia audytu będzie udostępniona Wójtowi Gminy Chybie w jednym egzemplarzu.

§ 6

1. Zleceniobiorca ma prawo wstępu do pomieszczeń Zleceniodawcy oraz wglądu do dokumentów, informacji i danych oraz do innych materiałów związanych z funkcjonowaniem jednostki, jak również do sporządzania ich kopii, odpisów, wyciągów, zestawień lub wydruków z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

2. Zleceniodawca jest obowiązany udzielać informacji i wyjaśnień a także sporządzać i potwierdzać kopie, odpisy, wyciągi lub zestawienia, o których mowa w ust. 1.

§ 7

1. Za wykonaną pracę Zleceniobiorca otrzyma wynagrodzenie w wysokości 7.380,-zł. (słownie : siedem tysięcy trzysta osiemdziesiąt złotych brutto), w tym podatek VAT (23%) – 1.380,-zł, zgodnie z ofertą Zleceniobiorcy z dnia 05.01.2018r. stanowiącą załącznik do umowy.

2. Wynagrodzenie płatne będzie w 3 transzach po wykonaniu każdego z zadań wymienionych w § 1 pkt. 1-3 w ciągu 14 dni od doręczenia faktury lub rachunku, w następujący sposób:

1/ za przeprowadzenie i zakończenie zadania audytowego - 80 % kwoty, o której mowa w ust. 1,

2/ za sporządzenie sprawozdania z wykonania planu audytu – 10 % kwoty o której mowa w ust. 1,

3/ za opracowanie planu audytu na rok 2019 - 10 % kwoty, o której mowa w ust. 1.

3. Zapłata wynagrodzenia należnego Zleceniobiorcy dokonana będzie na rachunek bankowy wskazany na fakturze lub rachunku.

4. Za termin zapłaty uważa się dzień obciążenia rachunku Zleceniodawcy.

§ 8

1. Strony ustanawiają odpowiedzialność za niewykonanie umowy w terminie, wykonania jej wadliwie lub w sposób nienależyty w formie kar umownych.
2. Zleceniodawca może żądać od Zleceniobiorcy kar umownych:
 - 1/ za opóźnienie w wykonaniu umowy w wysokości 0,5 % wynagrodzenia określonego w § 7 ust. 1 za każdy dzień opóźnienia,
 - 2/ za odstąpienie od umowy lub rozwiązanie umowy z przyczyn za które odpowiada Zleceniobiorca w wysokości 20 % wysokości wynagrodzenia, określonego w § 7 ust. 1.
3. Zleceniobiorca może żądać od Zleceniodawcy zapłaty kar umownych w przypadku odstąpienia od umowy z przyczyn zawinionych przez Zleceniodawcę w wysokości 20 % wynagrodzenia określonego w § 7 ust. 1.
4. Strony umowy mogą dochodzić odszkodowania uzupełniającego na zasadach ogólnych Kodeksu cywilnego jeżeli poniesiona szkoda przekroczy wysokość zastrzeżonych kar umownych.

§ 9

1. Zleceniobiorca zobowiązuje się do zapewnienia pełnej poufności wszelkich otrzymywanych i przetwarzanych danych. Zobowiązanie do zachowania poufności nie ma ograniczeń czasowych i nie wygasa po rozwiązaniu umowy.
2. Zleceniobiorca zobowiązuje się do zapewnienia przechowywania wszelkiej wytworzonej dokumentacji zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej, w sposób uniemożliwiający ich uszkodzenie lub zniszczenie w czasie realizacji umowy.
3. Po zakończeniu przedmiotu umowy Zleceniobiorca wszelką wytworzoną dokumentację przekaze Zleceniodawcy.

§ 10

Umowa zostaje zawarta na czas oznaczony do dnia 28.02.2019r.

§ 11

W przypadku nieprawidłowej i niezgodnej z planem audytu realizacji usługi przez Zleceniobiorcę, Zleceniodawca może wypowiedzieć umowę z zachowaniem 7 -dniowego okresu wypowiedzenia po uprzednim pisemnym wezwaniu skierowanym do Zleceniobiorcy przez Zleceniodawcę, w którym Zleceniodawca wyznaczy Zleceniobiorcy dodatkowy 14 – dniowy termin do usunięcia uchybień.

§ 12

Wszelkie zmiany umowy wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności.

§ 13

W sprawach nieuregulowanych niniejszą umową mają zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych oraz kodeksu cywilnego.

§ 14

Zleceniobiorca zobowiązuje się do odbierania przesyłek poleconych doręczanych na adres Zleceniobiorcy wskazany w umowie. Powtórne awizowanie będzie równoznaczne ze skutecznym doręczeniem przesyłki poleconej, bez względu na to czy została odebrana przez Zleceniobiorcę.

§ 15

Spory mogące wyniknąć przy wykonywaniu niniejszej umowy, będą rozpatrywane przez sąd właściwy dla siedziby Zleceniodawcy.

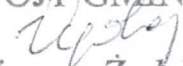
§ 16

Umowę sporządzono w 3 jednobrzmiących egzemplarzach : 2 dla Zleceniodawcy i 1 dla Zleceniobiorcy.

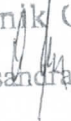
Audytor Wewnętrzny


Wojciech Błażejczyk

WÓJT GMINY


Janusz Żydek

Skarbnik Gminy


Aleksandra Biała

SEKRETARZ GMINY

Andrzej Bura