

AUDYT ŚLEDWCZY

Ocena funkcjonowania jednostek organizacyjnych Miasta Sokółów Podlaski w obszarze gospodarki finansowej (2020–2024).





Daniel Rymarz
PKF Advisory Sp. z o.o.
Senior Manager ds. Projektów
Konsultingowych

Szanowni Państwo!

Mamy przyjemność przedstawić Państwu prezentację zawierającą wyniki oraz wnioski z przeprowadzonej oceny funkcjonowania jednostek organizacyjnych Miasta Sokołów Podlaski w obszarze gospodarki finansowej w okresie 2020 –2024.

W ramach realizacji zadania zastosowano zróżnicowane techniki audytowe, umożliwiające kompleksową ocenę badanych obszarów.

Celem zadania było przedstawienie kierownictwu Miasta Sokołów Podlaski kompleksowej oceny funkcjonowania jednostek organizacyjnych, obejmującej analizę prawidłowości, efektywności oraz racjonalności prowadzonej gospodarki finansowej, skuteczności stosowanych procedur, a także stopnia zgodności działalności jednostek z obowiązującymi przepisami prawa oraz regulacjami wewnętrznymi.

Przedstawione wnioski mają charakter przekrojowy i stanowią podstawę do wzmocnienia systemu zarządzania finansami publicznymi, ograniczenia ryzyk oraz podniesienia efektywności i przejrzystości funkcjonowania jednostek organizacyjnych Miasta.

Z poważaniem,
Daniel Rymarz

Sokołowski Ośrodek Kultury

Miejska Biblioteka Publiczna

Ośrodek Sportu i Rekreacji

Centrum Pomocy Socjalnej

Miejskie Przedszkole nr 3

Publiczna Szkoła Podstawowa nr 1

Publiczna Szkoła Podstawowa nr 2

Publiczna Szkoła Podstawowa nr 3

Cel zadania

Celem zadania jest przedstawienie kompleksowej oceny funkcjonowania ośmiu jednostek organizacyjnych Miasta Sokołów Podlaski w latach 2020–2024, obejmującej:

- analizę prawidłowości,
- efektywności i racjonalności prowadzonej gospodarki finansowej,
- skuteczności stosowanych procedur oraz zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, w tym regulacjami wewnętrznymi.



Zakres przedmiotowy zadania audytowego

✓ **Prawidłowość realizacji operacji finansowych**

(zgodność płatności z dokumentacją źródłową, zasadność wydatków, poprawność ewidencji księgowej)

✓ **Procesy zakupowe i zamówienia publiczne**

(stosowanie właściwych trybów, kompletność dokumentacji, ryzyka podziału zamówień i konfliktów interesów)

✓ **System kontroli zarządczej i mechanizmy kontroli wewnętrznej**

(skuteczność zapobiegania nadużyciom, obieg dokumentów, autoryzacja wydatków)

✓ **Nadzór nad jednostkami organizacyjnymi Miasta**

(przestrzeganie zasad gospodarności, legalności i odpowiedzialności finansowej)

✓ **Racjonalność i efektywność gospodarki finansowej**

(struktura wydatków, celowość nakładów, obciążenia wynikające ze zobowiązań finansowych)

✓ **Identyfikacja ryzyk i obszarów do optymalizacji**

(wskazanie kosztów wymagających korekt oraz rekomendacje działań naprawczych)

Metodyka audytu śledczego

- Wywiady wstępne** z kierownikami jednostek oraz osobami zgłaszającymi podejrzenia nieprawidłowości.
- Analiza krzyżowa:** Porównanie danych z różnych źródeł finansowych.
- Weryfikacja autentyczności:** Badanie dokumentacji pod kątem dat, podpisów i kontrasygnat.
- Testy zgodności:** Sprawdzenie, czy teoretyczne procedury działają w praktyce.

Audyt śledczy przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o rachunkowości.

Zastosowano podejście oparte na analizie ryzyka. Badaniem objęto dokumentację finansowo-księgową, umowy oraz dowody księgowe m.in. OSiR, CPS i placówek oświatowych. Analiza prowadzona była w oparciu o dobór próby losowej i celowej, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów podwyższonego ryzyka (usługi obce, rozliczenia gotówkowe i bankowe, umowy zewnętrzne).

Audyt obejmował ocenę zgodności operacji z przepisami prawa, skuteczności kontroli wewnętrznej oraz ścieżek autoryzacji wydatków. Metodologia łączyła analizę dokumentów, analizę statystyczną i ocenę ryzyka, zapewniając rzetelne i weryfikowalne ustalenia.

Kluczowe ryzyka

SOK i OSiR: Obszary Krytyczne

Ujawniono drastyczne uchybienia o charakterze systemowym: pozaprawne pożyczki, nieprawidłowości w zamówieniach, długoterminowe zobowiązania bez zgody organów nadzorczych i paraliż procedur kontrolnych.

PILNA INTERWENCJA

Oświata i CPS: Stabilność

Centrum Pomocy Socjalnej, Miejska Biblioteka i placówki oświatowe (MP3, PSP 1-3) prowadzą poprawną gospodarkę finansową. Uchybienia mają wyłącznie charakter organizacyjny, porządkowy i brak im sformalizowanych procedur.

DOBRA PRAKTYKA

Sokołowski Ośrodek Kultury - SOK



Kluczowe ryzyka procesowe

- Brak konkurencyjnych procedur przy wyborze operatorów i zawieraniu umów.
- Długoterminowe zobowiązania bez wymaganych zgód i zabezpieczeń finansowych.
- Zobowiązania finansowe powstające bez skutecznej kontrasygnaty GK.
- Niekompletna dokumentacja i słaby nadzór nad zmianami umów.
- Fikcyjna kontrola finansowa – brak rozdziału ról i analiz budżetowych.
- Nieaktualne procedury i brak systemowej archiwizacji dokumentów

Ustalone nieprawidłowości wskazują na podwyższone ryzyko naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nieprawidłowego rozliczenia środków unijnych oraz ograniczenia przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi.

SOK - Nieprawidłowości przy wyborze operatora restauracji oraz kawiarni



Tryb wyboru operatora:

- tryb wewnętrzny zamiast otwartego postępowania
- naruszenie zasad konkurencyjności i jawności
- sprzeczność z dokumentacją projektową

Dokumentacja postępowania:

- ogłoszenie nieopublikowane (tylko na serwerze)
- wpłynęła tylko jedna oferta
- brak oszacowania wartości zamówienia
- brak potwierdzenia wpłaty kaucji
- brak dokumentacji potwierdzającej wykonanie remontu
- nieudokumentowane zmiany rozliczeń ogrzewania

Skutek / ryzyko:

- ograniczenie konkurencji
- ryzyko naruszenia zasad finansów publicznych
- zagrożenie prawidłowości rozliczenia projektu UE

SOK – Błędy w aneksowaniu umów oraz kontrowersyjna umowa kawiarni

Najistotniejsze nieprawidłowości:

- Umowa dzierżawy kawiarni została zawarta na okres 25 lat bez przeprowadzenia procedury przetargowej oraz bez wymaganej zgody organu stanowiącego, mimo że okres dzierżawy przekraczał trzy lata.
- Zawarcie długoterminowej umowy nastąpiło bez zapewnienia konkurencyjności i transparentności, co ograniczyło możliwość wyboru najkorzystniejszego ekonomicznie oferenta.
- Umowa nie przewidywała zabezpieczeń finansowych interesów jednostki (np. kaucji, gwarancji bankowych), zwiększając ryzyko niewypłacalności dzierżawcy.
- Klauzule kontrolne i sankcyjne są ograniczone i niewystarczające, co znacząco osłabia możliwość egzekwowania należytego wykonania umowy.
- Aneksy dotyczące waloryzacji czynszu oraz rozliczeń kosztów ogrzewania były zawierane bez kontrasygnaty lub z opóźnioną kontrasygnatą głównej księgowej.
- Zobowiązania finansowe powstawały bez zachowania pełnej kontroli finansowej, co naruszało zasady ostrożności i dyscypliny finansów publicznych.

SOK – Dysfunkcja kontroli wewnętrznej

- W jednostce nie funkcjonował realnie skuteczny system kontroli finansowej; mechanizmy kontroli mają charakter głównie formalny i nie zapewniają bieżącego ograniczania ryzyk finansowych.
- Autoryzacja wydatków ograniczała się do podpisów na dokumentach księgowych, często bez dat weryfikacji, wskazania źródła finansowania oraz jednoznacznego potwierdzenia celowości wydatku.
- Brakowało jasnego rozdziału ról i odpowiedzialności w procesie kontroli – te same osoby uczestniczyły w kilku etapach obiegu i weryfikacji dokumentów.
- Jednostka nie prowadziła systemowych analiz „plan–wykonanie” budżetu, a korekty finansowe miały charakter reaktywny, bez oparcia w wewnętrznych analizach finansowych.
- Polityka rachunkowości oraz instrukcje wewnętrzne nie były aktualizowane od kilku lat, mimo zmian przepisów prawa i organizacji jednostki.
- Brak spójności pomiędzy dokumentami źródłowymi a zapisami w ewidencji księgowej.
- Nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za monitorowanie zmian prawa i dostosowywanie procedur wewnętrznych.
- Brak sformalizowanych zasad archiwizacji dokumentacji, rejestrów przekazywania akt oraz systemowego zabezpieczenia dokumentów.

Ośrodek Sportu i Rekreacji



OSiR – Pozaprawne pożyczki

- W 2022 r. jednostka zaciągała pożyczki na finansowanie bieżącej działalności, mimo że obowiązujące zasady gospodarki finansowej wymagają realizacji wydatków w ramach zatwierdzonego planu finansowego.
- Pożyczki były zaciągane poza procesem planowania budżetu, co wskazuje na niewystarczającą analizę potrzeb finansowych oraz ryzyk płynnościowych na etapie planowania.
- Brak było pełnej i spójnej dokumentacji uzasadniającej konieczność zaciągnięcia pożyczek, w tym analiz ekonomicznych, prognoz finansowych oraz ocen alternatywnych rozwiązań.
- Operacje te nie zostały ujęte w formalnych analizach ryzyka finansowego, a ich wpływ na stabilność finansową jednostki nie był systemowo oceniany.
- Nie przedstawiono opinii ani stanowiska organu nadzorczego, mimo że charakter działań generował istotne ryzyko dla realizacji budżetu.

OSiR – Nieprawidłowości systemowe

- Nieaktualne regulacje wewnętrzne** – polityka rachunkowości i instrukcje niedostosowane do obowiązujących przepisów.
- Brak monitorowania zmian prawa** – brak wyznaczonej odpowiedzialności i udokumentowanych przeglądów procedur.
- Nieskuteczna kontrola zarządcza i finansowa** – kontrola formalna, bez rozdziału ról i mechanizmów zapobiegawczych.
- Nieprawidłowości w obiegu i archiwizacji dokumentów** – brak instrukcji archiwalnej i jednolitego wykazu akt.

OSiR – Nadzór dyrektorski

- Brak skutecznego nadzoru dyrektorskiego nad obszarem finansów, w tym nad planowaniem, realizacją i kontrolą wydatków.
- Decyzje finansowe podejmowane były bez udokumentowanej analizy ryzyk, prognoz skutków finansowych i wariantów alternatywnych.
- Podpisywanie dokumentów (umów, aneksów, zobowiązań) bez zapewnienia wcześniejszej kontroli merytorycznej i rachunkowej oraz zachowania właściwej kolejności zatwierdzeń.
- Nieterminowe przekazywanie dokumentacji do działu finansowego, często po wejściu zobowiązań w życie, co ograniczało realną kontrolę finansową.
- Brak systemowej reakcji na powtarzające się nieprawidłowości, mimo sygnałów i ustaleń kontroli zewnętrznych.
- Niewystarczające egzekwowanie obowiązków podległych pracowników, w szczególności w zakresie dokumentowania i archiwizacji decyzji finansowych.

Miejska Biblioteka Publiczna



Miejska Biblioteka Publiczna – Podsumowanie

- Gospodarka finansowa prowadzona w sposób uporządkowany i zgodny z przepisami ustawy o rachunkowości i finansach publicznych.
- Prawidłowa ewidencja księgową oraz wieloetapowa kontrola dokumentów (merytoryczna, formalno-rachunkowa, dyrektorska).
- Brak sformalizowanego systemu szkoleń w zakresie finansów i kontroli zarządczej.
- Nieuregulowane zasady archiwizacji dokumentów (brak instrukcji archiwalnej i wykazu akt).
- Monitorowanie zmian prawa prowadzone w sposób niesformalizowany i niedokumentowany.
- Funkcjonująca kontrola wewnętrzna wymagała doprecyzowania, aktualizacji procedur i formalnego podejścia do zarządzania ryzykiem.

Jednostka działa stabilnie, jednak wymaga wzmocnienia organizacyjnego fundamentu kontroli i sformalizowanych procedur.



Centrum Pomocy Socjalnej

Centrum Pomocy Socjalnej w Sokołowie Podlaskim – Podsumowanie

Obszary funkcjonujące prawidłowo

- **Prawidłowo prowadzona gospodarka finansowa** – uporządkowana ewidencja, kompletny obieg dokumentów i wieloetapowa kontrola wydatków.
- **Skuteczna kontrola budżetowa i rachunkowa** – zgodność ewidencji ze sprawozdawczością RB-27S i RB-28S, zachowanie dyscypliny budżetowej.

Ograniczenia i ryzyka

- **Brak sformalizowanego systemu szkoleń w obszarze finansów**, zamówień publicznych i kontroli zarządczej.
- **Niesystematyczne i niedokumentowane monitorowanie zmian prawa**, zwiększające ryzyko stosowania nieaktualnych procedur.
- **Niepełna regulacja wewnętrzna** – polityka rachunkowości bez określonej częstotliwości przeglądu i aktualizacji.

Miejskie Przedszkole Nr 3, Publiczna Szkoła Podstawowa Nr 1, Nr 2 oraz Nr 3

Miejskie Przedszkole Nr 3 - Podsumowanie

Obszary funkcjonujące prawidłowo

- Prawidłowo prowadzona gospodarka finansowa.
- Uporządkowany obieg dokumentów księgowych.
- Skuteczna kontrola merytoryczna, formalno-rachunkowa i zatwierdzająca.
- Zgodność ewidencji księgowej ze sprawozdaniami RB-27S i RB-28S.
- Archiwizacja dokumentów prowadzona w sposób prawidłowy.

Ograniczenia i ryzyka

- Brak formalnego programu szkoleń (finanse publiczne, rachunkowość, kontrola zarządcza).
- Niesformalizowana aktualizacja procedur i brak analizy zmian prawa.
- Brak jednolitego wykazu akt i instrukcji kancelaryjno-archiwalnej.
- Uproszczona samoocena kontroli zarządczej.
- Ograniczone zarządzanie ryzykiem.
- Ryzyko luk kompetencyjnych w dłuższym horyzoncie.

Publiczna Szkoła Podstawowa Nr 1 w Sokołowie Podlaskim - Podsumowanie

- Prawidłowa gospodarka finansowa i właściwy obieg dokumentów księgowych.
- Kompletnie zatwierdzenia faktur i umów; poprawna kontrola merytoryczna i rachunkowa.
- Zgodność danych sprawozdawczych z ewidencją księgową.
- Brak sformalizowanego systemu szkoleń (finanse, PZP, kontrola zarządcza)
- Brak udokumentowanej analizy zmian przepisów prawa.
- Niedostatecznie opisane procedury obiegu dokumentów.
- Kontrola zarządcza wymaga wzmocnienia w zakresie identyfikacji i monitorowania ryzyk.

✓ Jednostka funkcjonuje rzetelnie i zgodnie z przepisami, lecz wymaga dopracowania warstwy proceduralnej i organizacyjnej.

Publiczna Szkoła Podstawowa Nr 2 w Sokołowie Podlaskim - Podsumowanie

- Gospodarka finansowa prowadzona zgodnie z przepisami, przy wspólnej obsłudze UM.
- Przejrzysty i udokumentowany obieg dokumentów; rzetelna ewidencja księgową.
- Skuteczny monitoring planu finansowego oraz zachowanie dyscypliny budżetowej.
- Prawidłowa sprawozdawczość budżetowa i bezpieczny system archiwizacji.
- System kontroli zarządczej funkcjonuje, lecz ma charakter opisowy.
- Niezaktualizowana dokumentacja wewnętrzna po wprowadzeniu wspólnej obsługi.
- Brak formalnego rejestru ryzyk i mierzalnej oceny zagrożeń

✓ Jednostka działa stabilnie i przejrzysto, jednak wymaga doprecyzowania regulacji wewnętrznych i wzmocnienia zarządzania ryzykiem.

Publiczna Szkoła Podstawowa Nr 3 w Sokołowie Podlaskim - Podsumowanie

- Prawidłowo prowadzona gospodarka finansowa w ramach centralnej obsługi UM.
- Rzetelna ewidencja księgową i zgodność sprawozdań RB z zapisami ewidencyjnymi.
- Brak nieterminowych płatności i wydatków bez pokrycia w planie finansowym.
- Uporządkowany obieg dokumentów i prawidłowa archiwizacja akt.
- Kontrola zarządcza funkcjonuje, lecz identyfikacja ryzyk ma charakter opisowy.
- Brak rejestru ryzyk i mierzalnej oceny prawdopodobieństwa oraz skutków.
- Brak formalnej procedury sporządzania i weryfikacji sprawozdań budżetowych

✓ Jednostka zachowuje stabilność finansową i dyscyplinę budżetową, jednak wymaga sformalizowania procedur oraz wzmocnienia zarządzania ryzykiem.

Finansowanie długu

Finansowanie długu

- Sytuacja finansowa Miasta Sokołów Podlaski w badanym okresie charakteryzowała się głęboką niestabilnością.
- Cyklicznie pojawiający się w latach 2020–2024 deficyt budżetowy determinował ciągłą konieczność pozyskiwania finansowania obcego w celu ratowania płynności.
- Na koniec 2024 roku łączny stan zadłużenia finansowego miasta osiągnął poziom 55 727 874 PLN.
- Zobowiązania te stanowią 36,31% łącznych przychodów budżetowych miasta.
- W strukturze długu przeważa finansowanie długoterminowe (powyżej 5 lat), stanowiące aż 77,73% łącznej kwoty zadłużenia.

Koszty obsługi długu

- Koszty finansowe związane z obsługą zadłużenia obcego za rok 2024 roku pochłonęły aż 6 993 499 PLN.
- W opinii audytującego przykładem braku odpowiedniego nadzoru mogącego mieć charakter niegospodarności była emisja obligacji serii A20, B20, C20 i D20 zaciągniętych w 2020 roku na łączną kwotę 9 000 000 PLN.
- Ich oprocentowanie na poziomie nierynkowej marży kredytowej 2,60% ponad WIBOR 6M generuje zawyżone koszty długu.

UWAGI!

- **Pod koniec roku 2024 Miasto zaciągało obligacje z marżą na poziomie 0,8%, taka oferta jest możliwa do uzyskania obecnie.**
- **Jak wskazuje analiza zobowiązań finansowych zaciąganych w 2020 roku przez inne JST, był wówczas dostępny kredyt z marżą na poziomie ok.1 %**

| | |
|---|---------------------------|
| Koszty Obsługi Długu (bez zmian) | 100% |
| Opcja 1: Refinansowanie rynkowe (marża 1,6 p.p.) | Oszczędność: 1,78 mln PLN |
| Opcja 2: Optymalny Wykup obligacji (marża 0,8 p.p.) | Oszczędność: 2,5 mln PLN |

Odszkodowanie za złamanie warunków umowy z KOWR

Złamanie przez Miasto warunków darowizny działki nr ew.3487

Miasto otrzymało nieodpłatnie działkę 3487/12 (3,52 ha) od Agencji Nieruchomości Rolnych z przeznaczeniem wyłącznie na budowę mieszkań socjalnych oraz z zakazem jej zbywania przez 10 lat (umowa z KOWR z 2008 roku).

- **Nastąpiło bezprawne zbycie i aport działki w latach 2015-2017:**

Wbrew zapisom umowy przed upływem 10 lat Miasto wydzieliło i sprzedało działki osobom fizycznym oraz przekazało aportem grunt do STBS.

- **Lokale poza zasobem gminy:**

Wybudowane przez STBS lokale nie weszły do mieszkaniowego zasobu Miasta, co KOWR uznał za rażące niedopełnienie celu i złamanie warunków umownych.

- **Sankcja i uznanie długu:**

Miasto zostało obciążone przez KOWR sankcją wysokości 1 558 986,17 zł.

Ostatnia rata kary została spłacona w czerwcu 2025 r.

2011-2017

Miasto dzieli działkę i bezprawnie sprzedaje grunt osobom fizycznym i STBS przed upływem 10 lat.



2008

Otrzymanie działki 3487/12 od ANR pod budowę mieszkań socjalnych (zasób gminy).



2018

Kontrola KOWR stwierdza rażące złamanie warunków darowizny i brak realizacji celów.

2020-2025

Uznanie kary przez Miasto (1 558 986,17 zł) i spłata w połowie 2025 r.



SŁABOŚCI WSPÓLNE I RYZYKA SYSTEMOWE W BADANYM OKRESIE

Brak aktualizacji polityk rachunkowości

- W większości jednostek nie przeprowadzano regularnych przeglądów polityki rachunkowości.
- Jednostki pracują na dokumentach sprzed 5–8 lat (np. CPS – od 2017 r., OSiR – od 2021 r.).
- Obowiązująca dokumentacja nie uwzględniała kluczowych zmian w ustawie o rachunkowości oraz w przepisach prawa oświatowego.

Błędy księgowe

- Ewidencjonowanie operacji gospodarczych bez właściwych dowodów źródłowych.
- Ryzyko błędnej klasyfikacji wydatków i kosztów w ewidencji księgowej.
- Niejednolita praktyka księgowa pomiędzy jednostkami.

Brak nadzoru nad zmianami prawa

- Brak wyznaczonych osób odpowiedzialnych za monitoring zmian legislacyjnych.
- Funkcjonowanie jednostek w oparciu o nieaktualne przepisy.
- Ryzyko nałożenia sankcji prawnych na Miasto.

Brak nadzoru nad zmianami prawa

- Brak wyznaczonych osób odpowiedzialnych za monitoring zmian legislacyjnych.
- Funkcjonowanie jednostek w oparciu o nieaktualne przepisy.
- Ryzyko nałożenia sankcji prawnych na Miasto.

Zagrożenia w obszarze archiwizacji

- Brak jednolitych instrukcji kancelaryjno-archiwalnych (JRWA).
- Ryzyko utraty lub ograniczonego dostępu do dokumentacji finansowej podczas kontroli zewnętrznych (np. RIO, NIK).

REKOMENDACJE NAPRAWCZE

- Ujednolicenie i aktualizacja dokumentów wewnętrznych (polityka rachunkowości, instrukcje, regulaminy, procedury kontroli i archiwizacji)
- Wdrożenie jednolitych standardów kontroli zarządczej i finansowej obejmujących obieg dokumentów, autoryzację wydatków oraz monitorowanie ryzyk.
- Wzmocnienie nadzoru kierowniczego i właścicielskiego nad jednostkami o podwyższonym ryzyku (w szczególności SOK i OSiR).
- Zwiększenie transparentności procesów umownych i zakupowych poprzez stosowanie konkurencyjnych procedur i pełnej dokumentacji decyzyjnej.
- Systemowe monitorowanie zmian prawa wraz z wyznaczeniem odpowiedzialności i dokumentowaniem przeglądów procedur.
- Zapewnienie cyklicznych szkoleń pracowników i kadry kierowniczej w obszarze finansów publicznych, PZP i kontroli zarządczej.

Przełamanie końcowe

Przeprowadzony audyt śledczy potwierdził potrzebę istotnego wzmocnienia nadzoru właścicielskiego nad jednostkami kultury i sportu, w szczególności w obszarze długoterminowych umów, kontroli finansowej oraz aktualności procedur wewnętrznych.

Zidentyfikowane nieprawidłowości miały w dużej mierze charakter długoterminowy co wskazuje na konieczność zmiany standardów zarządzania i kontroli w jednostkach SOK i OSiR.

Kompleksowe wdrożenie zaleceń audytowych umożliwi ograniczenie nieformalnych praktyk w zakresie umów dzierżawy, zwiększenie przejrzystości finansowej oraz wzmocnienie bezpieczeństwa gospodarowania środkami publicznymi.