

**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 ze zm.)

A. ADRESAT WNIOSKU

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W ZIELONEJ GÓRZE
UL. CHMIELNA 13, 65-261 ZIELONA GÓRA**

B. DANE WNIOSKODAWCY**B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE**

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

- ☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego ☐ 2. związek międzygminny ☐ 3. Stow. gmin, gmin i powiatów
☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst
(w tym samorządowe osoby prawne) (w zakresie ich wykorzystania)

B.2. NAZWA PEŁNA

GMINA KŁODAWA

B.3. ADRES SIEDZIBY

UL. GORZOWSKA 40, 66-415 KŁODAWA

C. ZAKRES WNIOSKU**C.1. PRZEDMIOT WNIOSKU**

☒ ZAISTNIAŁY STAN FAKTYCZNY ☐ zdarzenie przyszłe

C.2. RODZAJ SPRAWY

PROWADZENIE AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W GMINIE KŁODAWA

**C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W
ZAKRESIE ICH STOSOWANIA**

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

ART. 274 UST. 3 ORAZ ART. 278 UST. 3 USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

**D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH),
ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH) I PYTANIA (PYTAŃ)**

Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) – audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 mln zł. 28 grudnia 2016 r. Rada Gminy Kłodawy podjęła uchwałę nr XXIII/177/16 w sprawie budżetu Gminy Kłodawa na 2017 r. W niniejszym dokumencie określiła, iż dochody wraz z przychodami oraz wydatki wraz z rozchodami wynosić będą ponad 45,6 mln zł. W związku z powyższym, w Gminie Kłodawa, powstał obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego.

2 stycznia 2017 r. podpisano umowę zlecenie na prowadzenie usługowego audytu wewnętrznego w Gminie Kłodawa. Audytorem wewnętrznym jest osoba fizyczna, która spełnia wymogi zapisów art. 286 ust. 1 pkt. 1, 2, 3, 4 oraz 5b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Umowa została zawarta na okres trzech lat, tj.: od 02.01.2017 r. do 31.12.2019 r., czym spełniono warunek art. 279 ust. 3 ustawy dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).

W sierpniu 2019 r. budżet Gminy Kłodawa po stronie dochodów i przychodów wyniósł łącznie 50.520.274,63 zł oraz po stronie wydatków i rozchodów 50.520.274,63 zł.		
Czy w związku z art. 278 ust. 3 – winno się dodawać dochody, przychody, wydatki i rozchody, i wtedy, gdy powyższa suma przekracza 100 mln zł zatrudnić w jednostce audytora na umowę o pracę?		
Czy jednak stosuje się rozgraniczenie zgodnie z art. 274 ust. 3, gdzie do wyliczenia obowiązku prowadzenia audytu wylicza się, iż suma dochodów i przychodów lub suma wydatków i rozchodów musi przekroczyć 40 mln zł?		
I w takim razie jednostka może nadal podpisywać umowę z usługodawcą na prowadzenie audytu?		
E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO		
Zgodnie z art. 278 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł.		
Natomiast zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł.		
O ile ten drugi cytowany wyżej przepis jest czytelny i nie budzi wątpliwości, o tyle pierwszy cytowany w niniejszym punkcie budzi poważne wątpliwości i niesie za sobą poważne konsekwencje.		
Wydaje się, że przepis ten należy odczytywać jako możliwość prowadzenia audytu przez usługodawcę wówczas, gdy żadna z kwot – zarówno kwota dochodów i przychodów, jak również kwota wydatków i rozchodów – nie przekroczyła 100 mln zł. Aczkolwiek nie wynika to wprost z ww. wykładni tego przepisu. Takie rozumowanie jest podyktowane analizą przepisu art. 278 ust. 1 pkt. 1 w którym jednoznacznie zapisano powyższy mój wywód.		
Przyjęcie kwoty 100 mln zł jako sumy dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów wydaje się nieporozumieniem, bowiem obowiązek audytu zaczynałby się powyżej kwoty 40 mln zł z sumy dochodów i przychodów, natomiast przekroczenie przez tę sumę kwoty 50 mln zł praktycznie równałoby się z brakiem możliwości zlecenia audytu usługodawcy.		
Jednak powyższe okoliczności nie są jednoznacznie podane, a zgodnie z art. 18 a naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą.		
Dlatego proszę o jednoznaczną wykładnię wyliczania kwoty do zatrudnienia audytora wewnętrznego w jst.		
F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH		
Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem		
NIE DOTYCZY		
1 października 2019 r.	Agnieszka Chudziak	z up. Wójta Agnieszka Chudziak Skarbnik Gminy



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W ZIELONEJ GÓRZE

65-261 ZIELONA GÓRA, UL. CHMIELNA 13; TEL. (0-68) 329 19 00, FAX (0-68) 329 19 03

Zielona Góra, 01 listopada 2019 r.

RIO.II.K.071.23.2019

Pani
Anna Mołodciak
Wójt Kłodawy
Urząd Gminy w Kłodawie
ul. Gorzowska 40
66-415 Kłodawa

Odpowiadając na wniosek z dnia 1 października 2019r. (data wpływu do RIO- 4 października br.) w sprawie zapytania o treści :., Czy w związku z art. 278 ust. 3 – winno się dodawać dochody, przychody, wydatki i rozchody i wtedy, gdy powyższa suma przekracza 100 mln zł zatrudnić w jednostce audytora na umowę o pracę ? ; Czy jednak stosuje się rozgraniczenie zgodnie z art. 274 ust. 3, gdzie do wyliczenia obowiązku prowadzenia audytu wylicza się, iż suma dochodów i przychodów lub suma wydatków i rozchodów musi przekroczyć 40 mln. zł; I w takim razie jednostka może nadal podpisywać umowę z usługodawcą na prowadzenie audytu”, wyjaśniam co następuje:

zgodnie z art. 272 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena, o której mowa wyżej dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w jednostce. W jednostce samorządu terytorialnego zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego (art. 276 ustawy).

W myśl normy prawnej ujętej w art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 000 zł.

Audyt wewnętrzny prowadzi się również w jednostkach sektora finansów publicznych, których kierownicy podejmą decyzję o prowadzeniu audytu wewnętrznego.

Audyt wewnętrzny prowadzi: audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce albo usługodawca niezatrudniony w jednostce (art. 275 ustawy).

Ustawodawca w art. 278 ust. 3 ustawy o finansach publicznych określa, iż w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 000 zł.

W doktrynie na podstawie ww. przepisu ukształtował się pogląd, iż w jednostkach samorządu terytorialnego, jak też w związkach jednostek samorządu terytorialnego i w związkach metropolitalnych, audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej takiego podmiotu samorządowego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 000 zł. Zastosowane w treści art. 278 ust. 3

ustawy o finansach publicznych spójniki „i” łączące dochody z przychodami, a także wydatki z rozchodami, a następnie spójnik „oraz” łączący wyżej wskazane pary kategorii budżetowych oznaczają, że limit kwotowy 100 000 000 zł powinien być odnoszony do całej uchwały budżetowej. Przekroczenie tego limitu, niezależnie czy w momencie uchwalania budżetu, czy w chwili jego nowelizacji skutkującej podwyższeniem którejkolwiek z kwot (dochodów, przychodów, wydatków, rozchodów), kreuje obowiązek zatrudnienia audytora wewnętrznego w jednostce samorządu terytorialnego (związku tych jednostek lub związku metropolitalnym).

Zgodnie z art. 279 ust. 3 tej ustawy umowę z usługodawcą jednostka sektora finansów publicznych zawiera na okres co najmniej roku. Ponadto określone skutki prawne wynikają z art. 275 ustawy o finansach publicznych, który określa alternatywnie i rozłącznie dwa sposoby prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych, o czym przesądza zastosowanie w jego treści spójnika „albo”. Zatem, dopóki nie nastąpi rozwiązanie umowy z usługodawcą prowadzącym audyt wewnętrzny w jednostce samorządu terytorialnego (związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnym), dopóty nie można w niej zatrudnić audytora wewnętrznego.

Uprawnienie do prowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawcę w jednostkach samorządu terytorialnego, ich związkach oraz związkach metropolitalnych ustawodawca ograniczył jedynie do kryterium wartościowego. (patrz: komentarz do art. 278 ustawy o finansach publicznych – Ofiarski Zbigniew, LEX).

Jednocześnie podkreślam, że ww. wyjaśnienia udzielone przez Izbę nie są wiążące dla wnioskującego o udzielenie wyjaśnień i nie stanowią również wykładni obowiązujących przepisów prawa w zakresie opisywanym we wniosku.

PREZES IZBY
Ryszard Zajączkowski