



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku**

Białystok, dnia 24 maja 2011 r.

**Pan
Kazimierz Kozuchowski
Burmistrz Augustowa**

LBI - 4101-01-02/2011
P/10/132

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku skontrolowała w Urzędzie Miasta w Augustowie („Urzędzie”) funkcjonowanie w 2010 roku kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 21 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie organizacji i przeprowadzania audytów wewnętrznych, a negatywnie dostosowanie systemu kontroli zarządczej do obowiązujących wymogów prawnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieustanowienia na poziomie Urzędu, jak i jednostek podległych, w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej wymaganej postanowieniami art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (zwanej dalej „uofp”),
 - niepełnego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych, co skutkowało naruszeniem zasad rzetelności przy odbiorze jednego z nich.
1. Ustanowiony od 1 stycznia 2010 r. w Urzędzie i dziewięciu jednostkach podległych Miastu system kontroli zarządczej nie miał ustalonych wszystkich celów wymaganych przepisami art. 68 ust. 2 uofp, a w Urzędzie również określonych w Komunikacie Nr 23

¹ Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³:

- w systemie kontroli wewnętrznej w Urzędzie nie uwzględnił Pan Burmistrz jednego z najważniejszych celów, jakim jest zarządzanie ryzykiem (art. 68 ust. 2 uofp pkt 7), a w standardach tej kontroli, identyfikacji, analizy i reakcji na ryzyko. W standardach kontroli zarządczej nie ujął Pan również jej monitorowania i samooceny oraz uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej (w sumie sześciu z 11 standardów analizowanych przez NIK),
- według informacji uzyskanych z 10 jednostek (z 14 funkcjonujących), które w 2010 roku dysponowały największym budżetem rocznym, w trzech ich kierownicy nie ustanowili systemu kontroli zarządczej. W siedmiu jednostkach system kontroli zarządczej nie uwzględniał w celach zarządzania ryzykiem, w pięciu również skuteczności i efektywności działania, w trzech promowania i przestrzegania zasad etycznego postępowania i ochrony zasobów, a w dwóch zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, efektywnego i skutecznego przepływu informacji i wiarygodności sprawozdań. Tylko jedna (z 10) jednostka posiadała udokumentowany system kontroli zarządczej uwzględniający jej wszystkie cele wymienione w art. 68 ust. 2 uofp,
- dziewięć (z 10) jednostek nie monitorowało w udokumentowany sposób funkcjonowania kontroli zarządczej i nie dokonywało samooceny tego systemu, w pięciu jednostkach nie zapewniono delegowania uprawnień w zakresie kontroli zarządczej (zadania nie zostały powierzone poszczególnym pracownikom),

W świetle uregulowań zawartych w pkt 2.3 i 2.4 załącznika do standardów kontroli zarządczej, Pan Burmistrz jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu tej kontroli w Urzędzie (na pierwszym poziomie kontroli zarządczej), jak i w jednostkach samorządu terytorialnego (na drugim poziomie).

2. Analiza funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych, na realizację których przeznaczono w 2010 roku 23,3% wydatków ogółem Urzędu (8.805,2 tys. zł z 37.778,0 tys. zł), wykazała średni stopień stosowania mechanizmów kontrolnych w tym obszarze. Na przykładzie 10 zamówień publicznych (o łącznej wartości 7.668,4 tys. zł) stwierdzono, że do poszczególnych etapów ich udzielania i realizacji zostały wyznaczone osoby o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu,

³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

zapewniono weryfikację dokumentów dotyczących przygotowania zamówień i zatwierdzania ich wyników oraz nadzór nad realizacją zamówień. Natomiast:

- w żadnej z tych spraw (10) nie określono procedur i nie dokumentowano etapu wyboru zadań do realizacji w trybie zamówień publicznych, w tym: możliwości ich sfinansowania (co wiąże się ryzykiem zaciągania zobowiązań przekraczających plan finansowy), weryfikacji merytorycznej i zatwierdzania zadań do realizacji (co wiąże się z ryzykiem udzielenia zamówień nieplanowanych lub wystąpienia błędów merytorycznych w ustalaniu przedmiotu zamówienia),
- w czterech sprawach (z 10 analizowanych) pracownikom zaangażowanym do poszczególnych etapów ustalania przedmiotu, udzielania i realizacji zamówień nie przydzielono tych zadań w zakresach czynności (co wiąże się z ryzykiem braku możliwości ustalenia odpowiedzialności),
- w dwóch sprawach (z 10 analizowanych) nie zapewniono rozdzielenia nadzoru na realizacją zamówienia od odbioru przedmiotu zamówienia (co wiąże się z ryzykiem nadmiaru kompetencji w ręku jednej osoby),
- w jednej sprawie nie zweryfikowano przedmiotu zamówienia, co skutkowało jego opłaceniem przy braku pełnej realizacji. Dotyczyło to zamówienia publicznego o wartości 26,5 tys. zł na prace konserwatorskie drzewostanu parku miejskiego w Augustowie. Prace te odebrano bez zastrzeżeń 15 kwietnia 2010 r., mimo że wykonawca nie opracował wymaganych zamówieniem wniosków i zaleceń konserwatorskich, mających na celu prawidłowe utrzymanie drzewostanu. Wnioski i zalecenia konserwatorskie Pan Burmistrz otrzymał 8 lutego 2011 r., po wykazaniu ich braku przez kontrolę NIK.

Udzielanie w Urzędzie zamówień publicznych regulowała instrukcja kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo - księgowych⁴, która dotyczyła wyłącznie spraw związanych z wyborem najkorzystniejszej oferty przez komisje ds. przetargów.

W jednym z zadań realizowanych w ramach zamówień analizowanych przez NIK, stwierdzono nierzetelne wykonywanie - zleconej przez Urząd kosztem 53,4 tys. zł - funkcji inspektora nadzoru przebudowy m.in. ulicy Komunalnej w Augustowie

⁴ wprowadzona zarządzeniem Burmistrza nr 214/05 z 14 lutego 2005 r. i opracowana w oparciu o ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz.1223 ze zm.), ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 roku, Nr 15, poz. 148 ze zm. - obowiązującą do 31 grudnia 2005 r.) oraz w oparciu o Komunikat Nr 1 Ministra Finansów z 30 stycznia 2003 r. w sprawie ogłoszenia standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. Nr 3, poz. 13 - obowiązujący do 30 czerwca 2006 r.)

(inwestycja na którą wydatkowano 787,2 tys. zł). Inspektor nadzoru tej przebudowy naruszył warunki szczegółowych specyfikacji technicznych poprzez:

- dopuszczenie do układania podbudowy i warstwy ścieralnej jezdni bez wykonania odcinków próbnych i bez odbioru robót polegających na oczyszczeniu i skropieniu warstw konstrukcyjnych jezdni,
- nieodnotowanie w dzienniku budowy warunków pogodowych występujących w czasie układania na jezdni warstw z betonu asfaltowego.

3. Zatrudnionemu w Urzędzie audytorowi wewnętrznemu zapewniono niezależność i obiektywizm działania oraz ciągłość prowadzenia audytu w jednostce, zgodnie z przepisami art. 282 ust. 1 i 2 uofp, a audytor realizował swoje obowiązki prawidłowo:

- zrealizował (w 2010 roku) plan audytu, przeprowadzając trzy audyty zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzenia i dokumentowania audytu wewnętrznego⁵,
- przeprowadzając audyty stosował obowiązujące w jednostkach sektora finansów publicznych standardy⁶, z wyjątkiem:
 - niesporządzenia karty audytu wewnętrznego, w której - według standardu nr 1000 audytu „*Cel, uprawnienia i odpowiedzialność*”, należało określić cel, uprawnienia i odpowiedzialność audytu wewnętrznego,
 - nieopracowania programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego, wymaganego standardem nr 1300 audytu wewnętrznego „*Program zapewnienia i poprawy jakości*”,
- wykonywał, na polecenie Pana Burmistrza, prace doradcze.

Nie angażowano audytora wewnętrznego w proces wdrażania kontroli zarządczej w Urzędzie oraz w podległych jednostkach, co w ocenie NIK mogło mieć wpływ na niezadowalający stan tej kontroli.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) ustanowienie i wdrożenie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w Urzędzie,
- 2) podjęcie działań w celu ustanowienia i wdrożenia adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej przez kierowników wszystkich jednostek organizacyjnych Miasta Augustowa,

⁵ Dz. U. Nr 21, poz. 108

⁶ określone w Komunikacie Nr 8 Ministra Finansów z 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. Nr 5, poz. 24)

- 3) sporządzenie przez audytora wewnętrznego karty audytu wewnętrznego i programu zapewnienia i poprawy jakości audytu,
- 4) rozważenie udziału audytora wewnętrznego w procesie ustanawiania i wdrażania kontroli zarządczej.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
Barbara Chilińska