



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku**

Białystok, dnia 6 czerwca 2011 r.

**Pan Adam Kielczewski
Burmistrz Grajewa**

LBI-4101-01-04/2011

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 Grajewa („Urzędzie”) funkcjonowanie w 2010 kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 5 maja 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie organizacji i przeprowadzania audytu wewnętrznego, a negatywnie dostosowanie systemu kontroli zarządczej do 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 roku o finansach publicznych² (zwanej dalej „uofp”),
- niepełnego funkcjonowania kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych, co skutkowało naruszeniem zasady legalności przy realizacji dwóch z dziesięciu analizowanych przez NIK zamówień.

1. Obowiązujący w 2010 roku w Urzędzie i w czterech jednostkach podległych system kontroli zarządczej nie miał ustalonych wszystkich celów, o których mowa art. 68 ust. 2

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

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

uofp oraz standardów tej kontroli ogłoszonych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³:

- w obowiązującym w Urzędzie w 2010 roku systemie kontroli zarządczej Burmistrz Grajewa nie zapewnił jednego z najważniejszych celów kontroli, jakim jest zarządzania ryzykiem (art. 68 ust. 2 pkt 7 uofp) oraz sześciu z 12 analizowanych przez NIK standardów tej kontroli: identyfikacji, analizy i reakcji na ryzyko oraz monitorowania i samooceny systemu kontroli zarządczej i uzyskania zapewnienia o jej stanie. Zarządzeniem z 4 marca 2011 r.⁴ Pan Burmistrz określił procedury związane z zarządzaniem ryzykiem i wskazał osoby odpowiedzialne za monitorowanie systemu kontroli zarządczej,
- według informacji uzyskanych z 10 jednostek podległych (z 16 funkcjonujących), które w 2010 roku dysponowały największym budżetem rocznym,
 - w czterech system kontroli zarządczej w celach nie uwzględniał zarządzania ryzykiem, w tym w dwóch również promowania i przestrzegania przez pracowników zasad etycznego postępowania,
 - w ośmiu (z 10) jednostkach nie dokonywano samooceny funkcjonowania kontroli zarządczej, w trzech nie monitorowano w udokumentowany sposób jej funkcjonowania, w dwóch jednostkach nie zapewniono delegowania uprawnień w zakresie kontroli zarządczej (zadania nie zostały powierzone poszczególnym pracownikom), a pracownikom czterech jednostek nie stworzono możliwości (nie otrzymali propozycji) udziału w szkoleniach w zakresie kontroli zarządczej.

W świetle uregulowań zwartych w pkt. 2.3. i 2.4. standardów kontroli zarządczej, Pan Burmistrz jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej 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 37% wydatków ogółem Urzędu (11.126,6 tys. zł z 30.000 tys. zł), wykazała średni stopień stosowania mechanizmów kontrolnych w tym obszarze. Na przykładzie 10 zamówień publicznych

³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁴ zarządzenie Burmistrza nr 9/11 z 4 marca 2011 r. w sprawie kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Grajewa oraz jednostkach organizacyjnych Miasta Grajewa.

(o łącznej wartości 3.338,5 tys. zł) stwierdzono, że wyznaczono osoby o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu do uczestnictwa w poszczególnych etapach udzielania i realizacji zamówień publicznych i przydzielono im zadania w zakresach czynności oraz zapewniono: weryfikację dokumentów dotyczących przygotowania zamówienia i zatwierdzanie wyników postępowania, rozdział zadań w zakresie nadzoru na realizacją zamówienia i odbioru przedmiotu zamówienia, nadzór nad sposobem i terminowością realizacji zamówienia oraz weryfikację przedmiotu zamówienia przed dokonaniem płatności. Natomiast w żadnej z tych spraw (10) nie określono procedur i nie dokumentowano etapu wyboru zadania do realizacji w trybie zamówień publicznych, w tym: możliwości sfinansowania (co wiąże się ryzykiem zaciągnięcia zobowiązań przekraczających plan finansowy), weryfikacji merytorycznej i zatwierdzania wyboru (co wiąże się z ryzykiem udzielenia zamówień nieplanowanych lub wystąpienia błędów merytorycznych w formułowaniu zamówienia).

Poza zarządzeniami powołującymi komisje przetargowe dla wyłonienia wykonawców poszczególnych zamówień, w Urzędzie do rozpoczęcia kontroli NIK nie było procedur regulujących udzielanie zamówień publicznych. W trakcie kontroli Pan Burmistrz uregulował zasady udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej przekraczającej równowartość 14 000 euro⁵ i o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14 000 euro⁶.

Skutkiem zaniedbań w ustanowieniu właściwego systemu kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych było:

- udzielenie dwóch (z 10 badanych) zamówień na wykonanie robót budowlanych (o łącznej wartości 200,6 tys. zł.) z naruszeniem przepisów art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Przedmiot tych zamówień opisano bez sporządzenia specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych,
- niezgłoszenie wykonania tych robót do Starosty Grajewskiego, co stanowi naruszenie postanowień art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸ i wskazuje na samowolę budowlaną.

⁵ zarządzenie Burmistrza nr 6/11 z 18 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy komisji przetargowej przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości szacunkowej przekraczającej równowartość kwoty 14 000 euro.

⁶ zarządzeniem Burmistrza nr 5/11 z 18 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miasta Grajewo Regulaminu udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14 000 euro.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

3. Zatrudnionemu w Urzędzie audytorowi wewnętrznemu zapewniono niezależność i obiektywizm działania oraz ciągłość prowadzenia audytu w jednostce, zgodnie z postanowieniami art. 282 ust. 1 i 2 uofp. Audytor wewnętrzny wykonywał swoje obowiązki prawidłowo:
- zrealizował w 2010 roku, zgodnie z planem, pięć audytów wewnętrznych, przeprowadzając je zgodnie z przepisami § 3 ust. 1, § 15 oraz § 34 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzenia i dokumentowania audytu wewnętrznego⁹. Plan audytu nie wskazywał cyklu audytu, o którym stanowi § 8 ust 1 pkt 7 tego rozporządzenia,
 - uwzględnił w procedurach audytu pięć analizowanych przez NIK standardów¹⁰, z tym że dopiero 4 marca 2011 r. standard nr 1300, dotyczący wdrożenia programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego,
 - wykonywał, na polecenie Burmistrza, prace doradcze.
4. W Urzędzie w latach 2009-2010 nie dokonywano ocen pracowników, które w świetle art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹ powinny być przeprowadzane co najmniej raz na dwa lata. Naruszając przepisy art. 28 tej ustawy, nie określono sposobu dokonywania ocen, okresów objętych oceną, kryteriów na podstawie których jest sporządzana ocena oraz skali ocen pracowniczych.

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

- 1) wdrożenie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w Urzędzie,
- 2) podjęcie działań w celu ustanowienia i wdrożenia w pełni adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej przez kierowników wszystkich jednostek organizacyjnych Miasta Grajewa,
- 3) zrealizowanie obowiązków określonych w art. 27 i 28 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, dotyczących ocen pracowników.

* * *

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

⁹ Dz. U. Nr 21, poz. 108.

¹⁰ określonych 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).

¹¹ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

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 7 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 której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

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