



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 31 maja 2011 r.

**Pani
Mirosława Lehman
Burmistrz Kartuz**

LGD-4101-036-02/2010
P/10/132

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Kartuzach (dalej „Urząd”). Przedmiotem kontroli było funkcjonowanie w 2010 r. kontroli zarządczej ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 maja 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. W 2010 r. podejmowała Pani działania mające na celu wywiązanie się z obowiązku wdrożenia kontroli zarządczej. Nie mniej jednak funkcjonujące w badanym okresie rozwiązania organizacyjne były jedynie częściowo zgodne z przepisem *art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*² (dalej: *uofp*) w zakresie zapewnienia celów kontroli zarządczej na II (tj. w Gminie) jak również na I poziomie

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

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240

(tj. w Urzędzie) oraz nie w pełni spójne ze standardami kontroli zarządczej, ogłoszonymi w *Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych*³ (dalej: *standardy kontroli zarządczej*). Zważyć należy, iż kontrola zarządcza, o której mowa w art. 68 ustawy o finansach publicznych w kluczowych aspektach jest tożsama z wewnętrzną kontrolą finansową uregulowaną do 31.12.2009 r. w art. 47 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴ oraz w *Komunikacie Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie ogłoszenia „Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”*⁵.

- 1.1. Dopiero w drugiej połowie 2010 roku, w tym między innymi po kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku, zaktualizowane zostały w zakresie kontroli zarządczej regulacje wewnętrzne Urzędu oraz zakresy obowiązków poszczególnych pracowników. NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na braku realizacji celu kontroli zarządczej dotyczącego zarządzania ryzykiem, o którym mowa w art. 68 ust. 1 pkt 7 uofp. Do wykonania tego zadania przystąpiono w 2011 r. tj. po rozpoczęciu kontroli NIK (głównie w obszarze spraw finansowych).
- 1.2. W działalności Urzędu stosowano większość *standardów kontroli zarządczej*, dotyczących m.in. przestrzegania wartości etycznych, kompetencji zawodowych pracowników, delegowania uprawnień, nadzoru, struktury organizacyjnej, jak też w zakresie dokumentowania działalności. I tak:
 - wprowadzono pisemny dokument opisujący wartości etyczne i w Regulaminie Organizacyjnym oraz w zakresach obowiązków zobowiązywano do przestrzegania tych wartości,
 - kierownictwo i pracownicy zostali przeszkoleni do wdrażania kontroli zarządczej,
 - poddany szczegółowej kontroli NIK proces zamówień publicznych był planowany i na ogół właściwie nadzorowany,
 - dokumentacja systemu kontroli zarządczej, w tym związanego z procesem udzielania zamówień publicznych Urzędu była dostępna dla pracowników,

³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵ Dz. Urz. MF Nr 7, poz. 58.

- zadania w zakresie kontroli zarządczej (za wyjątkiem związanych z zarządzaniem ryzykiem) były przypisane zarówno w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, procedurach kontroli zarządczej, jak i w zakresach czynności (Burmistrzowi, zastępcom Burmistrza, Skarbnikowi, naczelnikom wydziałów i koordynatorom zespołów oraz audytorowi wewnętrznemu).

Niemniej jednak w 2010 r. stwierdzono brak dokonywania samooceny w ramach monitorowania funkcjonowania kontroli zarządczej, jak również opisanego w pkt. 1.1. zarządzania ryzykiem. Ww. samoocena przeprowadzona została w styczniu 2011 r.

1.3. Pani Burmistrz, pomimo udzielonego w 2010 r. instruktażu kierownikom jednostek nie wywiązała się należycie z obowiązku, o którym mowa w *art. 69 ust. 1 pkt 2 uofp* dotyczącym koordynacji kontroli zarządczej w Gminie. W żadnej z 10 (wybranych pod względem wielkości posiadanych środków budżetowych) jednostek organizacyjnych Gminy kontrola zarządcza nie była w pełni prawidłowo zorganizowana, a proces jej wdrażania zakończony w 2010 r. W szczególności w 6 jednostkach stwierdzono:

- braków w dokumentacji systemu kontroli zarządczej, w szczególności obejmującej zarządzanie ryzykiem,
- brak zarządzania ryzykiem oraz niedokonywanie samooceny w ramach monitorowania funkcjonowania kontroli zarządczej.

1.4. W zakresie skuteczności i efektywności działania mechanizmów kontrolnych na przykładzie 10 losowo wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (o łącznej wartości umów 2.672 tys. zł), w tym 5 postępowań na kwotę 1.870 tys. zł w zakresie zgodności z *ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁶ (dalej: „pzp”) nie wykazała nieprawidłowości. Niemniej jednak stwierdzono uchybienia, polegające na:

- braku w 10 ww. postępowaniach pisemnego potwierdzenia faktu zaopiniowania przez radców prawnych całej SIWZ. Stwierdzono jedynie udokumentowanie zaopiniowania wzorów umów, stanowiących część SIWZ. Tymczasem z § 4 *ust. 11 zarządzenia Burmistrza Gminy Kartuszy nr 18 z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Kartuszy*, wynikał obowiązek opiniowania przez radcę prawnego całości treści SIWZ.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- niewyegzekwowaniu od Wykonawcy budowy Centrum Informacji Turystycznej zabezpieczenia należytego wykonania umowy na cały okres prowadzenia zadania. Przedłożona przez Wykonawcę gwarancja ubezpieczeniowa w związku z zmianą terminu zakończenia umowy nie objęła ostatnich 13 dni kalendarzowych.

3. Audyt wewnętrzny funkcjonował na ogół zgodnie z przepisami *uofp* i *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego*⁷ (dalej: „*rozporządzenie w sprawie audytu wewnętrznego*”). Stwierdzono, iż powierzanie osobie zatrudnionej na stanowisku audytora wewnętrznego zadań nieaudytowych oraz duża liczba zadań doradczych w stosunku do zadań zapewniających, wpłynęło na ograniczenie efektywności audytu, której wymóg wynikał z *art. 282 ust. 1 uofp*. I tak:

3.1. Audyt wewnętrzny wykonywany był formalnie zgodnie z obowiązującymi przepisami:

- zatrudniony audytor wewnętrzny spełniał wymogi określone w *art. 286 uofp* do zajmowania tego stanowiska,
- zapewniono warunki niezbędne do niezależnego i obiektywnego wykonywania audytu wewnętrznego, zgodnie z *art. 282 ust. 1 uofp*,
- audyt wewnętrzny prowadzony był w oparciu o roczny plan audytu, stosownie do wymogu określonego w *art. 283 ww. ustawy*. Sporządzono go w ustawowym terminie z uwzględnieniem elementów określonych w § 7 *rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego*. Terminowo sporządzono plan audytu na 2011 r. i jego uzupełnienie dotyczące cyklu audytu zgodnie z wymaganiami § 8 *ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia*,
- terminowo i zgodnie z § 34 *ww. rozporządzenia* audytor sporządził sprawozdanie z wykonania planu audytu za 2010 r., o którym mowa w *art. 283 ust. 5 uofp*,
- akta stałe audytu wewnętrznego prowadzono zgodnie z wymogami § 15 *rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego*,

Ponadto z wyników kontroli wynika, że w działalności audytu uwzględniano większość standardów audytu wewnętrznego określone w *Komunikacie nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*⁸ oraz w *Komunikacie nr 8 Ministra*

⁷ Dz. U. Nr 21, poz. 108)

⁸ Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 12 – uchylony z dniem 19 maja 2010r.

*Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*⁹ (dalej: „standardy audytu wewnętrznego”), a w szczególności audytor opracował i realizował programu zapewnienia i poprawy jakości.

3.2. Niektóre rozwiązania organizacyjne, powierzanie audytorowi wewnętrznemu zadań nieaudytorskich (przy jednoczesnym obsadzeniu na tym stanowisku tylko jednej osoby), mała liczba zrealizowanych zadań zapewniających oraz relatywnie wysoka zadań doradczych, ograniczały efektywność audytu wewnętrznego w odniesieniu do dokonywania oceny systemu kontroli zarządczej:

3.2.1. Do zadań audytora wewnętrznego należało m.in. przygotowywanie aktów prawnych walnego zgromadzenia wspólników spółek gminnych oraz wykonywanie czynności koordynatora ds. współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej, a więc zadania nieaudytorskie. NIK zwraca uwagę na ryzyko wynikające z powierzania audytorowi tego typu zadań. *Standardy audytu wewnętrznego* (standard 1130) zalecają bowiem powstrzymywanie się od oceny działalności operacyjnej, za którą byli uprzednio odpowiedzialni, gdyż może to prowadzić do ograniczenia zakresu audytu wewnętrznego (w odniesieniu do wykonywania zadań zapewniających) w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Ponadto audytor, któremu powierza się zadania nieaudytowe nie działa jako audytor wewnętrzny.

3.2.2. Zgodnie z *art. 272 ust. 1 uofp* celem audytu wewnętrznego jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Natomiast w świetle *standardów kontroli zarządczej* działalność audytu wewnętrznego, stanowi komponent kontroli zarządczej w obszarze E „Monitorowanie i ocena”, a jego zadaniem jest prowadzenie oceny stanu kontroli zarządczej. W latach 2008-2009 audytor wewnętrzny przeprowadził ogółem 4 zadania zapewniające, a w 2010 r. tylko 1 takie zadanie. Ustalony na podstawie § 7 *ust. rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego*, cykl audytu wyniósł w 2010 r. 9, a w bieżącym roku (2011) 8 lat. Przyczyną małej liczby zadań audytowych było poza wykonywaniem zadań nieaudytorskich, również znaczne zaangażowanie audytora w prowadzenie zadań doradczych. Przykładowo w 2010 r. wykonał 3 takie zadania doradcze (1 planowe

⁹ Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 24.

i aż 2 poza planem). Audytorowi nie zlecano czynności doradczych związanych z wdrażaniem kontroli, pomimo stwierdzonych w trakcie kontroli NIK braków w tym zakresie, np. braku zarządzania ryzykiem. Czynności doradcze związane były natomiast z działalnością spółek gminnych i dotyczyły analizy działalności spółek, w tym działalności ekonomiczno - finansowej.

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

- 1) zakończenie działań na rzecz wdrożenia w Urzędzie komponentu kontroli zarządczej obejmującego zarządzania ryzykiem w pozostałych obszarach,
- 2) wzmocnienie nadzoru nad realizacją obowiązków na II poziomie kontroli zarządczej,
- 3) stosowanie dla procesu zamówień publicznych, ustanowionych w regulacjach wewnętrznych Urzędu mechanizmów kontrolnych w zakresie weryfikacji i nadzoru nad realizacją zadań,
- 4) poprawę efektywności audytu wewnętrznego poprzez zwiększenie liczby dokonywanych ocen kontroli zarządczej (w formie zadań zapewniających).

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 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 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, 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.