



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 7 marca 2011 r.

**Pan  
Ryszard Szybajło  
Burmistrz Miasta Człuchowa**

LGD-4101-036-03/2010

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup> (*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 Człuchowie (dalej „Urząd”). Przedmiotem kontroli było funkcjonowanie kontroli zarządczej ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 lutego 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w 2010 r.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. W 2010 r. nie prowadzono w Urzędzie audytu wewnętrznego, co w sytuacji uchwalenia w budżecie Gminy Człuchów na 2010 r. kwot dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów w wysokości przekraczającej 40.000 tys. zł (kwota 49.564,5 tys. zł), stanowiło naruszenie *art. 274 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*<sup>2</sup> (dalej: *ustawa o finansach publicznych*). Skutkiem powyższej nieprawidłowości był brak wsparcia audytu wewnętrznego w fazie projektowania

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240

rozwiązań dotyczących kontroli zarządczej, w tym również niedokonywanie niezależnej i obiektywnej oceny jej funkcjonowania. W czasie trwania kontroli NIK, tj. w lutym 2011 r. zawarta została umowa - zlecenie na prowadzenie audytu wewnętrznego w 2011 r.

2. Niewystarczający był sposób realizacji przez Pana Burmistrza obowiązków w zakresie zapewnienia celów, o których mowa w *art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych*, na II (tj. w Gminie) jak również na I poziomie (tj. w Urzędzie) kontroli zarządczej. Wprawdzie przystąpiono do wykonywania zadań w ww. zakresie, to jednak do czasu kontroli NIK tworzone systemy tylko częściowo były zgodne z przepisami *ustawy o finansach publicznych* oraz w ograniczonym stopniu spójne ze standardami kontroli zarządczej, ogłoszonymi w *Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*<sup>3</sup> (dalej: *standardy kontroli zarządczej*).

- 2.1. Pan Burmistrz nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Gminie (II poziom kontroli zarządczej), o której mowa w *art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych*. Działania z tym związane ograniczyły się w 2010 r. do przekazania zarządzeń dotyczących kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem. W toku kontroli NIK stwierdziła, że w 2010 r. w żadnej z 8 jednostek organizacyjnych Gminy kontrola zarządcza nie była w pełni prawidłowo zorganizowana. Nie obejmowała bowiem wszystkich elementów, wynikających z *art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych* oraz tylko częściowo była spójna ze standardami kontroli zarządczej. Z kontroli wynika, że:

- tylko w 4 jednostkach udokumentowano przypisanie zadań w ww. zakresie w zarządzeniach dyrektorów tych jednostek,
- szkolenie w ww. zakresie przeprowadzono w 1 podmiocie (spośród 8), a w 2011 r. dodatkowo jeszcze w 5,
- tylko w 2 jednostkach znajdowały się dokumenty dotyczące zapewnienia skuteczności i efektywności działań oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- tylko w 3 jednostkach znajdowały się dokumenty dotyczące zapewnienia wiarygodności sprawozdań oraz ochrony zasobów,
- w 4 jednostkach przeprowadzono samoocenę kontroli zarządczej.

---

<sup>3</sup> Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

2.2. Pan Burmistrz nie wywiązał się z obowiązku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na I poziomie jej funkcjonowania (tj. w Urzędzie), czego wymóg wynikał z *art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych*. Stwierdzono, że funkcjonujące w Urzędzie rozwiązania organizacyjne w ograniczonym zakresie były spójne z założeniami określonymi w standardach kontroli zarządczej.

2.2.1. Po upływie roku od wejścia w życie *ustawy o finansach publicznych* aktualizacja regulacji wewnętrznych w części obejmującej kontrolę zarządczą nadal nie została ukończona. Zauważyć należy, iż kontrola zarządcza, o której mowa w *art. 68 ustawy o finansach publicznych* w kluczowych aspektach jest tożsama z wewnętrzną kontrolą finansową uregulowaną w *art. 47 obowiązującej do 31.12.2009 r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*<sup>4</sup> oraz w *Komunikacie Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych*<sup>5</sup>.

2.2.2. Standardy kontroli zarządczej, zawierające międzynarodowe, powszechnie uznawane dobre praktyki w tej dziedzinie, wykorzystane były w Urzędzie w ograniczonym stopniu, co zmniejsza adekwatność przyjętych rozwiązań organizacyjnych:

- nie wprowadzono pisemnego dokumentu opisującego wartości etyczne (Kodeks Etyki Pracowników przyjęto w styczniu 2011 r.),
- kadry Urzędu zostały przygotowane do wdrażania kontroli zarządczej w wąskim zakresie. Jedynie Skarbnik Gminy został przeszkolony w ww. zakresie,
- opracowane procedury kontrolne nie były powiązane z wynikami procesu zarządzania ryzykiem, który nie był prowadzony w udokumentowanej postaci. W świetle standardów kontroli zarządczej (część C. Mechanizmy kontroli) system kontroli zarządczej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki, a mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko,
- system kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych ustanowiony został w niepełnym zakresie. Nie obejmował etapów planowania, przygotowania oraz realizacji i odbioru zamówienia. Ponadto w Urzędzie nie opracowano pisemnych zasad dotyczących zamówień publicznych o wartości poniżej 14.000 euro.

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

W świetle standardów kontroli zarządczej (standard 10: Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej) procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna. Zważyć należy, iż brak takich procedur stwarza podwyższone ryzyko dowolności udzielania ww. zamówień,

- nie planowano oraz nie prowadzono udokumentowanych działań w zakresie monitoringu funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym nie dokonywano ani samooceny ani niezależnych ocen opartych o działalność kontroli instytucjonalnej, w tym audytu wewnętrznego. W złożonych wyjaśnieniach podał Pan, że przyczyną braku ocen funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym dokonywania własnych zadań kontrolnych, była duża liczba kontroli zewnętrznych w 2010 r. W ocenie NIK nie zwalnia to jednak kierownika jednostki od obowiązku udokumentowanego badania i oceny własnej.

2.2.3. Kontrola procesu zamówień publicznych wykazała słabości, które zmniejszają skuteczność i efektywność kontroli zarządczej.

W wyniku badania mechanizmów kontrolnych na przykładzie 10 losowo wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (o łącznej wartości umów 2.115,6 tys. zł), w tym 5 postępowań (o łącznej wartości umów 1.613,9 tys. zł) w zakresie zgodności z *ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*<sup>6</sup> stwierdzono, że:

- brak było planu działania dla procesu zamówień publicznych, choć nie wpłynęło to na terminowość realizacji zadań. Niemniej jednak w świetle standardów kontroli zarządczej (część 2: Cele i zarządzanie ryzykiem), określenie celów i zadań, stanowi podstawę dla przeprowadzenia analizy ryzyka, której w Urzędzie dotychczas nie przeprowadzano,
- zadania w zakresie przygotowania, przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia, nadzoru nad realizacją oraz odbioru przedmiotu zamówienia nie zostały przydzielone w regulacjach wewnętrznych i zakresach czynności w sposób przejrzysty pozwalający na określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych

---

<sup>5</sup> Dz. Urz. MF Nr 7, poz. 58.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

pracowników. NIK zwraca również uwagę, że zapisy określone w zarządzeniu Burmistrza w sprawie powołania Komisji Przetargowej, ustalające dowolność wyboru członków Komisji w drodze decyzji pisemnej lub ustnej, stwarzają w przypadku ustnego powierzenia zadań ryzyko ograniczenia możliwości skutecznego egzekwowania odpowiedzialności,

- zadania w ww. zakresie nie zostały rozdzielone pomiędzy różne osoby w sposób ograniczający ryzyko nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika (w badanych postępowaniach Kierownik Referatu Infrastruktury Komunalnej brał udział w przygotowaniu zamówień i jednocześnie był odpowiedzialny za nadzór nad ich realizacją i odbiory). W szczególności w żadnym z 10 przypadków wnioski o zaangażowanie środków budżetowych nie były zweryfikowane pod względem merytorycznym przez inną osobę. Ponadto we wszystkich 10 przypadkach na dokumentach dotyczących przygotowania zamówień (specyfikacje istotnych warunków zamówienia, ustalanie wartości zamówienia) również brak było potwierdzenia weryfikacji,
- w 2 przypadkach brak było skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli, co spowodowało wypłatę środków w łącznej wysokości 91,7 tys. zł z naruszeniem postanowień niżej opisanych umów:
  - w przypadku zamówienia „Opracowanie dokumentacji projektowej – przebudowa ulicy Jerzego z Dąbrowy w Człuchowie od ul. Sienkiewicza do Al. Jana Pawła II” Urząd dokonał pełnej zapłaty za wykonanie przedmiotu zamówienia w wysokości 28,1 tys. zł, pomimo, że wykonawca nie złożył wymaganego w umowie pozwolenia na budowę. Działaniem tym naruszono § 3 pkt 4 umowy, zgodnie z którym podstawą do wystawienia faktury miał być protokół zdawczo – odbiorczy oraz pozwolenie na budowę. W świetle wyjaśnień Inspektora ds. inwestycji, na etapie przygotowania zadania Urząd nie był w stanie określić, czy będzie wymagane pozwolenie na budowę czy tylko zgłoszenie robót, dlatego przyjęto formę „bezpieczniejszą” dla Zamawiającego. W trakcie realizacji Urząd powziął wiedzę, że na tę inwestycję wystarczy zgłoszenie robót budowlanych w *trybie art. 29 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2010, Nr 243, poz. 1623

- w przypadku zamówienia, dotyczącego „Opracowania dokumentacji projektowej budowy hali sportowej przy Szkole Podstawowej Nr 1 w Człuchowie” Urząd dokonał pełnej zapłaty za wykonanie przedmiotu zamówienia w wysokości 63,7 tys. zł, pomimo, że wykonawca nie złożył wymaganego w umowie wniosku o pozwolenie na budowę. Działaniem tym naruszono § 3 pkt 4 umowy, zgodnie z którym podstawą do wystawienia faktury miał być protokół zdawczo-odbiorczy oraz potwierdzenie złożenia wniosku o pozwolenie na budowę.
- 5 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych było na ogół zgodnie z *ustawą Prawo zamówień publicznych* niemniej jednak:  
umowa z dnia 7.10.2010 r. na kwotę 25,7 tys. zł, jako umowa dodatkowa do umowy z dnia 30.08.2010 r. na kwotę 673,98 tys. zł (w ramach zamówienia „Przebudowa drogi dojazdowej do cmentarza komunalnego od ul. Sienkiewicza), zawarta została w trybie z wolnej ręki na podstawie *art. 67 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy*, pomimo braku wystąpienia przesłanki ustawowej, tj. sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. W uzasadnieniu wykonania dodatkowych robót, opisanym w protokole konieczności z dnia 6.10.2010 r. podano, iż wyrównanie istniejącej podbudowy miało na celu uzupełnienie warstwy zniszczonej podczas wykonywania kanalizacji sanitarnej, a więc w toku procesu inwestycyjnego, natomiast wykonanie przepustu drogowego miało udrożnić ciek wodny w rowie odwadniającym pas drogowy. Z wyjaśnienia Inspektora ds. inwestycji wynikało, że przyczyną zawarcia kolejnej umowy był zamiar takiego wykonania inwestycji, aby w przyszłości można było dokonać podłączenia cieku wodnego z rowu nawadniającego do kanalizacji deszczowej, która powstanie w ciągu remontowanej ulicy. NIK zwraca uwagę, że ani dla całości procesu zamówień publicznych, ani w przypadku ww. zadania Urząd nie prowadził analizy ryzyka oraz nie określił regulacji kontroli zarządczej na etapie przygotowywania zamówień, co w przypadku ww. zamówienia publicznego mogłoby uzasadnić, dochowanie należytej staranności w zakresie identyfikacji istotnych zagrożeń związanych z prowadzonym zadaniem.

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

- 1) wzmocnienie udokumentowanego nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu kontroli zarządczej w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Gminy,
- 2) ukończenie aktualizacji dokumentów wewnętrznych Urzędu w zakresie przypisania zadań kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego,
- 3) objęcie kontrolą zarządczą całości procesu zamówień publicznych z planowaniem, zarządzaniem ryzykiem, przygotowaniem, prowadzeniem, realizacją i odbiorem poszczególnych zamówień włącznie (w tym również w zakresie zamówień poniżej 14.000 euro),
- 4) przypisanie w zakresach czynności wszystkim pracownikom faktycznie biorącym udział w postępowaniach o zamówienia publiczne zadań z tego zakresu,
- 5) wzmocnienie nadzoru na etapie przygotowania oraz odbioru udzielanych zamówień publicznych poprzez opracowanie adekwatnych mechanizmów kontrolnych opartych na wynikach analizy ryzyka.

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