



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 20 maja 2011 r.

**Pan
Zdzisław Czucha
Burmistrz Miasta Kościerzyna**

LGD-4101-036-04/2010
P/10/132

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (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 Miasta w Kościerzynie (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 21 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie .

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. Stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego. I tak:

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

1.1. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 274 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: *ustawa o finansach publicznych*) w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2010 r. nie prowadzono audytu wewnętrznego w Urzędzie w sytuacji gdy kwota dochodów i wydatków ujęta w uchwale budżetowej na 2010 r. przekraczała wysokość 40.000 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że obowiązek w tym zakresie nie był realizowany również w latach poprzednich. Wprawdzie prowadzono nabory na stanowisko audytora wewnętrznego, ale nie były one skuteczne.

1.2. Zawarta w dniu 1 czerwca 2010 r. umowa – zlecenie na prowadzenie audytu wewnętrznego nie była zgodna z art. 279 ust 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, ponieważ m.in.:

- nie określono w niej sposobu postępowania z dokumentami, w tym także w formie elektronicznej, wytworzonymi w celu prowadzenia audytu wewnętrznego,
- nie została zawarta na okres co najmniej roku (zawarto ją na okres od 1 czerwca do 31 grudnia 2010 r.).

Późne zawarcie umowy z audytorem wewnętrznym – usługodawcą spowodowało, że w 2010 r. nie zaplanowano i nie zrealizowano żadnego zadania audytowego zapewniającego (przeprowadzono czynności doradcze).

Z kolei umowa zawarta 30 grudnia 2010 r. przez Burmistrza z audytorem wewnętrznym - usługodawcą na 2011 r. była zgodna z *ustawą o finansach publicznych*, jednak przy wyborze audytora naruszono postanowienia obowiązującego w Urzędzie regulaminu udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro (zarządzenie nr 33/2008 Burmistrza z dnia 3 marca 2008 r.). W ocenie NIK nieskuteczna rekrutacja prowadzona przez Urząd nie usprawiedliwia odstępstwa od postanowień ww. regulaminu.

Ponadto stwierdzono, że Burmistrz skorzystał z ustawowej możliwości zatrudnienia audytora wewnętrznego – usługodawcy, chociaż sytuacji takiej nie przewidziano w regulaminie organizacyjnym Urzędu.

1.3. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 283 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie sporządzono rocznego planu audytu na 2010 r. (plan audytu na 2011 r. został sporządzony w grudniu 2010 r. w sposób prawidłowy).

1.4. Audytor wewnętrzny w 2010 r. nie opracował i nie realizował programu zapewnienia i poprawy jakości, obejmującego wszystkie aspekty działalności audytu wewnętrznego,

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240

o którym mówi standard 1300 określony w *Komunikacie Nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*³. NIK zwraca uwagę, że w świetle standardów audytu wewnętrznego przygotowanie ww. programu jest istotne dla dokonywania oceny zewnętrznej audytu wewnętrznego oraz ustalenia w ramach tej oceny czy audyt wewnętrzny jest prowadzony zgodnie z tymi standardami.

2. Niewystarczający był sposób realizacji przez 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. Choć przystąpiono do wykonywania zadań w ww. zakresie, to jednak do końca 2010 r. 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 jednostek sektora finansów publicznych*⁴ (dalej: „standardy kontroli zarządczej”).
- 2.1. 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*. W toku kontroli NIK stwierdziła, że w 2010 r. kontrola zarządcza nie była prawidłowo zorganizowana w żadnej z 10 jednostek organizacyjnych Gminy. Nie obejmowała bowiem wszystkich elementów niezbędnych do realizacji celów kontroli zarządczej określonych w *art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych* oraz tylko częściowo była spójna ze standardami kontroli zarządczej. Z kontroli wynika, że:
 - w żadnej jednostce pracownicy nie brali udziału w szkoleniach z zakresu zarządzania ryzykiem i samooceny kontroli zarządczej,
 - tylko w 2 jednostkach pracownicy zostali zapoznani w udokumentowany sposób z problematyką kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem,
 - w żadnej jednostce nie istniał udokumentowany system obejmujący zarządzanie ryzykiem,
 - tylko w 1 jednostce prowadzono bieżące i udokumentowane monitorowanie systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem,

³ Dz. Urz. M. F. Nr 5, poz. 24

⁴ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

- w żadnej jednostce nie dokonywano samooceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem,
- w żadnej jednostce nie zidentyfikowano ryzyk w odniesieniu do celów i zadań.

2.2. Burmistrz nie wywiązał się w pełni 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. 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 w *art. 47 obowiązującej do 31 grudnia 2009 r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*⁵ oraz w *Komunikacie Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie ogłoszenia Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych*⁶.

2.2.1. Po roku od wejścia w życie nowelizacji *ustawy o finansach publicznych* nie przeprowadzono aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie obejmującym kontrolę zarządczą. W 2010 r. przygotowano tylko projekt zarządzenia Burmistrza w tej sprawie.

2.2.2. Wprawdzie w Urzędzie istniał obowiązek pisemnej identyfikacji ryzyk nie rzadziej niż raz w roku, określony w zarządzeniu Burmistrza nr 30/07 z dnia 17 stycznia 2007 r. w sprawie określenia procedury kontroli gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych w Urzędzie Miasta Kościerzyna, to jednak w praktyce nie był on wykonywany. Tym samym w 2010 r. nie został osiągnięty cel kontroli zarządczej dotyczący zarządzania ryzykiem, o którym mowa w *art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych*.

2.2.3. 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. I tak:

- w 2010 r. nie sporządzono planu zamówień publicznych. Obowiązek corocznego sporządzania tego planu wynikał również z regulaminu organizacyjnego Urzędu,

⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁶ Dz. Urz. MF Nr 7, poz. 58.

- opracowane procedury kontrolne nie były powiązane z wynikami procesu zarządzania ryzykiem, który nie był prowadzony. 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. 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,
- nie planowano oraz nie prowadzono działań w zakresie monitoringu funkcjonowania kontroli zarządczej,
- kadry Urzędu zostały przygotowane do wdrażania kontroli zarządczej przez audytora wewnętrznego, który przeprowadził szkolenie w tym zakresie,
- w Urzędzie od 2005 r. obowiązywał dokument określający wartości etyczne pracownika samorządowego.

2.2.4. Wyniki kontroli procesu udzielania zamówień publicznych świadczą o częściowej nieskuteczności i nieefektywności kontroli zarządczej. I tak:

2.2.4.1. W wyniku badania mechanizmów kontrolnych na przykładzie 10 losowo wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (o łącznej wartości umów 13.513,4 tys. zł), w tym 5 postępowań (o łącznej wartości umów 12.658,8 tys. zł) w zakresie zgodności z *ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁷ („ustawa pzp”) stwierdzono, że:

- zadania w zakresie przygotowania, przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia, nadzoru nad realizacją oraz odbioru przedmiotu zamówienia nie zostały przydzielone pracownikom w regulacjach wewnętrznych i stanowiskowych kartach pracy w sposób pozwalający na jednoznaczne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych pracowników,
- w żadnym z 10 zbadanych przypadków wnioski o zaangażowanie środków budżetowych nie zostały zweryfikowane pod względem merytorycznym.

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

Wprawdzie stosowano formularz wniosku o zaangażowanie środków budżetowych (w zamówieniach przekraczających równowartość 14.000 euro) to jednak nie został on zatwierdzony przez Burmistrza. Formularz ten przewidywał (m.in.) sprawdzenie poprawności zastosowania ustawy *pzp* przez Inspektora ds. zamówień publicznych, podczas gdy w Urzędzie nie istniało takie stanowisko,

- we wszystkich 10 przypadkach na dokumentach dotyczących przygotowania zamówień (specyfikacja istotnych warunków zamówienia, ustalenie wartości zamówienia) również brak było potwierdzenia weryfikacji przez inną osobę,
- procedury zamówień publicznych nie były spójne z aktualną strukturą organizacyjną Urzędu, gdyż przewidywały udział w postępowaniach osoby zatrudnionej w zespole ds. zamówień publicznych, którego nie powołano,
- ustalone mechanizmy kontroli nie były w pełni skuteczne i efektywne w zakresie realizacji i odbiorów udzielanych zamówień publicznych, co skutkowało naruszeniem postanowień zawartych przez Gminę umów, dotyczących:
 - zamówienia „Modernizacja ulicy Marchewicza w Kościerzynie”, w którym termin realizacji umowy wydłużono niezgodnie z § 5 ust. 4.4 pkt c umowy, tj. bez pisemnego wniosku wykonawcy w tej sprawie,
 - zamówienia „Poprawa bezpieczeństwa poprzez budowę ulicy Józefa Hallera w Kościerzynie łączącej drogę krajową nr 20 z drogą powiatową nr 2429 G”, w trakcie realizacji którego dokonano wydłużenia terminu realizacji umowy niezgodnie z § 5 ust. 4 umowy, tj. bez pisemnego wniosku wykonawcy w tej sprawie. Ponadto, niezgodnie z § 4 umowy nie nastąpiło zatwierdzenie przez zamawiającego harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz kolejnych aktualizacji harmonogramu,
 - zamówienia „Modernizacja boisk w SP Nr 1 i Nr 2 w Kościerzynie - nie realizowano obowiązków określonych w § 4 umowy dotyczących sporządzenia i zatwierdzenia harmonogramu realizacji zamówienia. Wykonawca sporządził tylko harmonogram rzeczowy, zamiast rzeczowo-finansowego,
 - zamówienia „Konserwacja nawierzchni asfaltowych w granicach administracyjnych miasta Kościerzyna w okresie do 31 grudnia 2010 r.” -

naruszono § 4 umowy, ponieważ nie sporządzono odbioru końcowego przedmiotu umowy,

2.2.4.2. W wyniku badania bezpośredniego 5 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego ustalono nie stwierdzono naruszeń przepisów *ustawy pzp*.

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

- 1) stosowanie obowiązujących w Urzędzie procedur udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro,
- 2) opracowania programu zapewnienia i poprawy jakości,
- 3) aktualizację regulacji wewnętrznych Urzędu w zakresie możliwości zatrudnienia audytora wewnętrznego – usługodawcy,
- 4) zwiększenie spójności stosowanych w Urzędzie rozwiązań organizacyjnych ze standardami kontroli zarządczej,
- 5) prowadzenie udokumentowanego nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy.

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