



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 6 maja 2011 r.

**Pani
Anna Tomicka
Burmistrz Miasta i Gminy
Swarzędz**

LPO-4101-15-04/2010

P/10/132

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 Poznaniu skontrolowała Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu (dalej: Urząd) w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w gminie, ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Burmistrz niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione poniżej oceny i uwagi cząstkowe dotyczące poszczególnych zagadnień stanowiących przedmiot kontroli.

1. W 2010 r. nie prowadzono w Urzędzie audytu wewnętrznego, mimo zatrudnienia od dnia 1 września 2010 r. audytora wewnętrznego na czas określony do 31 marca 2011 r. w wymiarze 0,5 etatu oraz zapewnienia mu, stosownie do wymogów art. 282 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych², warunków organizacyjnych niezbędnych do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego. Skutkiem tej nieprawidłowości był brak wsparcia audytu wewnętrznego w fazie projektowania rozwiązań

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

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

dotyczących kontroli zarządczej, w tym również niedokonywanie niezależnej i obiektywnej oceny jej funkcjonowania. Pani Burmistrz nie korzystała również z możliwości wynikającej z dyspozycji art. 283 ust. 2 ww. ustawy, tj. powierzenia audytorowi wewnętrznemu wykonania zadań zapewniających lub czynności doradczych poza planem audytu wewnętrznego na dany rok. Z naruszeniem warunków umowy o pracę zawartej z audytorem wewnętrznym, Pani Burmistrz powołała go natomiast w dniu 10 listopada 2010 r. do składu dwuosobowej komisji, której zadaniem było przeprowadzenie kontroli wewnętrznej w Straży Miejskiej w Swarzędzu. Faktycznie audytor wewnętrzny nie uczestniczył jednak w pracach tej komisji. Brak planu pracy audytu wewnętrznego na rok 2011 stanowił z kolei naruszenie dyspozycji art. 283 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Przyczyniło się do tego, w ocenie NIK, niezajęcie przez Panią Burmistrz stanowiska, co do zidentyfikowanych w dniu 20 grudnia 2010 r. przez audytora wewnętrznego obszarów ryzyka i nienadanie im wnioskowanych priorytetów. W związku z wypowiedzeniem warunków pracy przez audytora wewnętrznego, umowa o pracę z nim zawarta uległa rozwiązaniu z dniem 29 stycznia 2011 r.

2. Niewystarczający był sposób realizacji przez Panią Burmistrz obowiązków w zakresie zapewnienia celów, o których mowa w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych na poziomie II (tj. w Gminie), jak również na I poziomie (tj. w Urzędzie) kontroli zarządczej. W ocenie NIK, Pani Burmistrz nie zapewniła bowiem funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w gminie, mimo obowiązku nałożonego dyspozycją art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Ocena ta wynika z niżej omówionych ustaleń.

2.1. Pani Burmistrz nie podjęła udokumentowanych działań związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych gminy. W toku kontroli NIK stwierdzono, że w żadnej podległej jednostce organizacyjnej (spośród 10) kontrola zarządcza nie była prawidłowo zorganizowana. Nie obejmowała ona bowiem wszystkich elementów wynikających z dyspozycji art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Kierownictwo tych jednostek nie brało udziału w specjalistycznych szkoleniach poświęconych zarządzaniu ryzykiem oraz dokonywaniu oceny kontroli zarządczej. Tylko w jednej z nich istniał udokumentowany system kontroli zarządczej, nieobejmujący jednak zarządzania ryzykiem. Kierownictwo sześciu jednostek organizacyjnych brało udział w szkoleniach z zakresu kontroli zarządczej, a pracownicy czterech jednostek zapoznani zostali w udokumentowany sposób z problematyką kontroli zarządczej oraz ze standardami kontroli zarządczej. Tylko jedna jednostka organizacyjna dokonała samooceny systemu kontroli zarządczej.

2.2. Pani Burmistrz nie wywiązała się z obowiązku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na I poziomie jej funkcjonowania (tj. w Urzędzie). Wymóg taki wynikał z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

2.2.1. Po roku od wejścia w życie nowelizacji ustawy o finansach publicznych nie zostały podjęte udokumentowane działania mające na celu wdrożenie w Urzędzie kontroli zarządczej,

która uwzględniałaby standardy kontroli zarządczej, ogłoszone w Komunikacie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych³ (dalej: standardy kontroli zarządczej). Nie przystąpiono do aktualizacji regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz zakresów czynności pracowników. Nie ustalono też procedur określających sposób realizacji zadań wykonywanych przez Urząd, w tym, w zakresie udzielania zamówień publicznych. W rezultacie, wewnętrzne uregulowania Urzędu nie stanowiły udokumentowanego, spójnego systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem.

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 do 31 grudnia 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.

2.3. Stwierdzono niżej omówione odstępstwa od standardów kontroli zarządczej, zawierających międzynarodowe, powszechnie uznawane dobre praktyki w tej dziedzinie.

Kontrola NIK wykazała, że nie wprowadzono dokumentu opisującego wartości etyczne, a wykonywanie zadań w sposób zgodny z etyką zawodową pracownika samorządowego nie zostało powierzone pisemnie pracownikom Urzędu. Kadry Urzędu zostały przygotowane do wdrażania kontroli zarządczej jedynie w wąskim zakresie, gdyż tylko zastępca skarbnika została przeszkolona w zakresie tworzenia procedur kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Nie odpowiadało to zaleceniom standardu A.1. „Przestrzeganie wartości etycznych” oraz A.2. „Kompetencje zawodowe”.

W Urzędzie nie wyspecyfikowano i nie określono w sposób kompleksowy celów jednostki i jej zadań, w powiązaniu z zadaniami wynikającymi z regulaminu organizacyjnego, zawierającymi konkretne mechanizmy kontrolne, co z kolei nie odpowiadało zaleceniom standardu B.6. „Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”.

W kontrolowanej jednostce nie wprowadzono także w formie udokumentowanej procesów zarządzania ryzykiem. Nie dokonano identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań określonych w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Nie spełniało to zaleceń standardu B.7. „Identyfikacja ryzyka”, B.8. „Analiza ryzyka” oraz B.9. „Reakcja na ryzyko”.

Nie ustalono też pisemnych procedur realizacji zadań wykonywanych przez Urząd, powiązanych z wynikami procesu zarządzania ryzykiem, co z kolei nie było zgodne z zaleceniami standardu C. „Mechanizmy kontroli”.

System kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych został ustanowiony w niepełnym zakresie. Pani Burmistrz nie ustaliła pisemnych zasad udzielania zamówień

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

publicznych w powiązaniu z wynikami procesu zarządzania ryzykiem. Zadania w zakresie przygotowania, przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia, nadzoru nad realizacją oraz odbioru przedmiotu zamówienia nie zostały z kolei określone w zakresach czynności pracowników w sposób przejrzysty, pozwalający na określenie odpowiedzialności. Nie spełniało to zaleceń standardu C.10. „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej”.

Ponadto, nie prowadzono udokumentowanych działań w zakresie monitoringu funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym nie dokonywano samooceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, o czym stanowi standard E.20. „Samoocena”. Oceny systemu kontroli zarządczej nie dokonywał też audytor wewnętrzny, mimo zalecenia standardu E.21. „Audyty wewnętrzne”.

2.4. Kontrola procesu zamówień publicznych wykazała zaniedbania w zakresie kontroli zarządczej, zmniejszające jej skuteczność i efektywność oraz skutkujące nieprawidłowościami i uchybieniami.

W wyniku badania mechanizmów kontrolnych na przykładzie 10 wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych (o łącznej wartości umów 12.056,8 tys. zł), w tym pięciu postępowań (o łącznej wartości umów 8.747,4 tys. zł) w zakresie zgodności z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ (dalej: Pzp) stwierdzono szereg nieprawidłowości i uchybień.

W szczególności, brak było planu działania dla procesu zamówień publicznych. Choć nie wpłynęło to na terminowość realizacji zadań, to jednak NIK zwraca uwagę na to, że w świetle standardu B. „Cele i zarządzanie ryzykiem”, określenie celów i zadań, stanowi podstawę do przeprowadzenia analizy ryzyka, której w Urzędzie dotychczas, w sposób sformalizowany nie prowadzono.

Kontrola NIK wykazała, że zadania w zakresie przygotowania, przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia, nadzoru nad realizacją oraz odbioru przedmiotu zamówienia nie zostały przydzielone w regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności w sposób przejrzysty, pozwalający na określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych pracowników. W szczególności, obowiązek weryfikacji wniosków o udzielenie zamówienia publicznego, co prawda powierzono zakresami czynności pracownikom Biura Zamówień Publicznych (dalej: Biuro ZP), nie sprecyzowano jednak, jaki jest zakres tej weryfikacji. W żadnym z 10 postępowań pracownicy ww. Biura nie dokonywali weryfikacji wniosków pod względem merytorycznym, natomiast dziewięć (spośród 10) wniosków zaakceptowanych zostało przez jednego lub dwóch pracowników komórek merytorycznych innych, niż wytwarzające je osoby. Jeden wniosek o udzielenie zamówienia nie został zaakceptowany przez osobę nie sporządzającą go.

Obowiązek sporządzania opinii finansowych o wysokości zabezpieczonych w budżecie gminy środków na zadania objęte zamówieniami publicznymi powierzony został

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759

pracownikom komórek merytorycznych, a ich weryfikacja, bez określenia pod jakim względem, pracownikom Biura ZP. Faktycznie, informacje o wysokości zabezpieczonych w budżecie gminy środków finansowych na realizację 10 zadań podpisywane były przez skarbnika lub jego zastępcę (co zresztą jest uzasadnione merytorycznie).

W jednym przypadku (spośród 10), na dokumentach dotyczących przygotowania zamówień (specyfikacjach istotnych warunków zamówienia) brak było potwierdzenia czynności weryfikacji (wniosek Wydziału Teleinformatyki i Zarządzania Kryzysowego). Obowiązek sporządzenia siwz oraz jej weryfikacji pod względem merytorycznym nie został powierzony zakresami czynności żadnemu pracownikowi Urzędu.

W kolejnym przypadku stwierdzono, iż wprowadzone nieformalnie mechanizmy kontrolne w zakresie przygotowania zamówienia publicznego nie zabezpieczyły należycie interesu gminy. W projekcie umowy, stanowiącej załącznik do siwz, na wykonanie przebudowy budynku produkcyjno magazynowego na budynek mieszkalny wielorodzinny (4.557,6 tys. zł) określono zasady naliczania kar umownych za nieterminowe wykonanie zadania oraz za nieterminowe usunięcie wad i usterek, do usunięcia których wykonawca jest zobowiązany z tytułu udzielonej gwarancji lub rękojmi, w sposób uniemożliwiający ustalenie ich wysokości. W umowie zawartej z wykonawcą tych robót wprowadzono tylko zmiany zasad naliczania kar umownych za opóźnienia w wykonaniu robót w sposób umożliwiający ich naliczenie, natomiast nie dokonano zmian zasad naliczania kar umownych za nieterminowe usunięcie wad i usterek z tytułu udzielonej gwarancji lub rękojmi.

W ocenie NIK, brak skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli wpłynął na niedokonanie odbioru końcowego jednego zadania (4.557,6 tys. zł), dla którego termin wykonania określony został na dzień 31 października 2010 r. oraz wykonanie w grudniu 2010 r., na tym zadaniu, robót uzupełniających o wartości 150 tys. zł w sytuacji, gdy umowa na ich wykonanie nie została z wykonawcą robót zawarta w formie pisemnej.

Brak skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli wpłynął też na wprowadzenie do ksiąg rachunkowych Urzędu 14 faktur VAT na łączną kwotę 6.643,9 tys. zł (60,3% wartości zafakturowanych kosztów 2010 r.) w miesiącu następującym po miesiącu, w którym wystąpił zakup robót lub dostaw, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷. Główną przyczyną ww. nieprawidłowości było sprawdzanie faktur pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym w terminie uniemożliwiającym wprowadzenie ich do ksiąg rachunkowych w miesiącu, w którym wystąpiło zdarzenie gospodarcze. Powyższe miało wpływ na wykazywanie nieprawidłowych danych w sprawozdawczości budżetowej. Skutkiem powyższego m.in. w sprawozdaniu rocznym Rb-28S o wydatkach budżetowych za 2010 r. wykazano zobowiązania w kwocie niższej o 1.987.395,58 zł od faktycznie zaciągniętych.

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.

Kontrola NIK wykazała także niżej omówione przypadki naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych.

W aktach jednego postępowania (spośród pięciu) brak było protokołu z postępowania sporządzonego na obowiązujących wzorach ZP, natomiast jeden spośród czterech protokołów sporządzonych na wzorach ZP nie został zatwierdzony przez kierownika zamawiającego. W każdym jednak przypadku, sporządzone zostały przez komisje przetargowe odrębne protokoły z otwarcia ofert oraz z rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które zatwierdzane były przez kierownika zamawiającego.

W czterech przypadkach rozstrzygnięcia postępowania dokonała komisja przetargowa działająca w niepełnym składzie, przy czym, w jednym przypadku, w składzie dwuosobowym, z powodu przebywania trzech pozostałych jej członków na urloпах wypoczynkowych. Stanowiło to naruszenie art. 21 ust. 2 Pzp.

W dwóch przypadkach brak było w aktach z postępowania, wymaganych art. 17 ust. 2 Pzp, oświadczeń zamawiającego podpisującego umowę z wykonawcą, o istnieniu lub braku okoliczności wykluczających go z postępowania.

Brakujące dokumenty w trakcie kontroli NIK zostały odszukane w innych zbiorach.

W aktach pięciu postępowań brak było udokumentowania, iż ogłoszenia o zamówieniu publicznym, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia oraz zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty zostały ogłoszone na stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, mimo wymogu nałożonego art. 40 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 i 2 Pzp. Wymienione nieprawidłowości świadczą o nieprzestrzeganiu obowiązku nałożonego dyspozycją art. 96 Pzp.

NIK zwraca także uwagę na to, że zgodnie z dyspozycją art. 17 ust. 1 pkt 2b ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸, znamiona czynu określonego w tym przepisie nosi udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów dotyczących obowiązku zamieszczania ogłoszenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W trakcie kontroli nieprawidłowość ta wyjaśniona była zagubieniem potwierdzeń zamieszczenia ogłoszeń oraz niewiedzą, co do sposobu dokumentowania wywieszania ogłoszeń w siedzibie Urzędu.

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

1. Wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych gminy.
2. Dokonanie aktualizacji dokumentów wewnętrznych Urzędu w zakresie przypisania zadań, zarządzania ryzykiem oraz ustalenia mechanizmów kontrolnych adekwatnych do zidentyfikowanych ryzyk oraz wdrożenie procesu zarządzania ryzykiem.

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

3. Objęcie kontrolą zarządczą całości procesu zamówień publicznych włączając planowanie, zarządzanie ryzykiem, przygotowanie, prowadzenie, realizację i odbiór poszczególnych zamówień.
4. Przypisanie w zakresach czynności wszystkim pracownikom Urzędu faktycznie biorącym udział w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, zadań z tego zakresu.
5. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych Urzędu.
6. Zapewnienie prowadzenia efektywnego audytu wewnętrznego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Burmistrza, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o 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 Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu 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.