

PROTOKÓŁ KONTROLI

Urzędu Miejskiego w Koronowie, Plac Zwycięstwa 1 (kod 86-010), REGON: 000523436, zwanego dalej „Urzędem”.

Burmistrzem Koronowa od dnia 26 listopada 2006 r. jest Pan Stanisław Gliszczyński.

[Dowód: akta kontroli str. 3-5]

Kontrola została przeprowadzona przez Łukasza Burczyka, głównego specjalistę kontroli państwowej z Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 073856 z dnia 8 kwietnia 2011 r., w okresie od 11 kwietnia do 16 maja 2011 r., z przerwami w dniach 26, 27, 29 kwietnia oraz 2 maja 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1]

Przedmiotem kontroli było funkcjonowanie kontroli zarządczej ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.

W toku kontroli ustalono, co następuje:

1. Ustanowienie kontroli zarządczej.

1.1. Ustanowienie kontroli zarządczej w Urzędzie.

Zgodnie z art. 68 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), zwanej dalej: „ustawą o finansach publicznych” *Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.*

Wg § 23a Regulaminu Organizacyjnego Urzędu przyjętego zarządzeniem Burmistrza Koronowa nr SG/0152/16/08 z dnia 20 sierpnia 2008 r. (tekst jednolity z dnia 25 listopada 2009 r.) do zadań stanowiska pracy ds. Kontroli Zarządczej i Ewidencji Majątku Gminy (podlegającego bezpośrednio Skarbnikowi Gminy) należy m.in. *realizacja zadań z zakresu wykonywania kontroli zarządczej poprzez podejmowanie działań dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.*

W badanym okresie 2010 r. na ww. stanowisku była zatrudniona Jolanta Tyburska, której zakres obowiązków (z dnia 1 maja 2010 r.) obejmował m.in. prowadzenie spraw związanych z:

dtb

- przygotowywaniem harmonogramów kontroli zarządczej w Urzędzie oraz jednostkach podległych;
- kontrolą zarządczą i finansową w Urzędzie i jednostkach podległych;
- przedkładaniem zaleceń pokontrolnych w kontrolowanych jednostkach;
- przedkładaniem wniosków z przeprowadzanych kontroli Burmistrzowi i Skarbnikowi;
- porównywaniem stopnia realizacji podjętych zadań z przyjętymi założeniami;
- przygotowaniem protokołów z przeprowadzanych kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 7 - 23]

W dniu 31 grudnia 2009 r. Burmistrz Koronowa wydał zarządzenie nr SG/0151-102/09 w sprawie *określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Koronowie i jednostkach organizacyjnych Gminy Koronowo oraz zasad ich koordynacji* (dalej: „zarządzenie w sprawie kontroli wewnętrznej”). Szczegółowa organizacja kontroli zarządczej określona była w załączniku do ww. zarządzenia. W § 3 załącznika określono, że każdy kierownik jednostki organizacyjnej Gminy zobowiązany jest do opracowania w formie pisemnej i stałego uaktualniania procedur finansowych i okołofinansowych.

§ 4 ww. załącznika stanowił, że kontrolę zarządczą sprawowaną przez Burmistrza w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy stanowią również:

- kontrola instytucjonalna realizowana przez RIO oraz NIK, w sytuacji kiedy prowadzi działania kontrolne na zlecenie organu wykonawczego samorządu gminy;
- audyt wewnętrzny, w szczególności w zakresie zarządzania ryzykiem oraz w trakcie czynności doradczych;
- kontrola finansowa sprawowana przez Skarbnika Gminy oraz głównych księgowych jednostek organizacyjnych Gminy;
- kontrola funkcjonalna sprawowana przez osoby znajdujące się na stanowiskach kierowniczych oraz urzędników wyznaczonych do realizacji powierzonych zadań;
- kontrola zarządcza sprawowana przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- kontrola wewnętrzna i zewnętrzna sprawowana przez Zastępcę Burmistrza, Sekretarza Gminy, Skarbnika Gminy, kierowników komórek organizacyjnych zgodnie z właściwością, inspektora ds. kontroli oraz podmioty zewnętrzne – na zasadzie zawarcia umowy cywilno – prawnej, upoważnione do tego przez Burmistrza, które zawodowo prowadzą działania kontrolne lub audytowe;
- samokontrola.

14

Wg § 14 załącznika w Urzędzie jest opracowywany roczny plan kontroli, zatwierdzony przez Burmistrza Miasta, obejmujący podstawowy zakres kontroli. Zgodnie z pkt 1 § 16 załącznika przeprowadzone czynności kontrolne należy udokumentować w postaci protokołu pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 25 - 41]

Zarządzeniem Nr OR/S/0151-38/10 z dnia 11 maja 2010 r. Burmistrz Koronowa ustalił plan kontroli zarządczej na 2010 rok. W planie przewidziano przeprowadzenie łącznie 7 kontroli, w tym 1 w Urzędzie i 6 w gminnych jednostkach organizacyjnych: Miejsko-Gminnym Zespole Edukacji, Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej, Miejsko-Gminnym Ośrodku Sportu i Rekreacji, Miejsko-Gminnym Ośrodku Kultury, Miejskiej Bibliotece Publicznej oraz w Zakładzie Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej. Plan określał ponadto szczegółowy zakres tematyczny i terminy przeprowadzenia poszczególnych kontroli.

Stwierdzono, że ww. plan został w całości zrealizowany. Kontrole przeprowadziła i udokumentowała protokołami Jolanta Tyburska – inspektor ds. kontroli zarządczej i ewidencji majątku Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 43 - 55]

W dniu 11 marca 2010 r. Polska Izba Handlu Zagranicznego w Gdyni nadała Urzędowi ważny przez 3 lata certyfikat Nr 876/2010 jako dowód, że Urząd spełnia wymagania normy PN-EN ISO 9001:2009 *w zakresie świadczenia usług administracji samorządowej związanych z realizacją zadań publicznych własnych i zleconych, zaspokajających potrzeby społeczności lokalnej oraz zapewniających wszechstronny rozwój regionu.*

W opracowanej celem uzyskania ww. certyfikatu Księdze Jakości Urzędu (wersja zatwierdzona przez Burmistrza Koronowa w dniu 30 czerwca 2010 r.) zawarto zapisy dotyczące zarządzania ryzykiem. Zgodnie z tymi zapisami:

- Proces zarządzania ryzykiem w Urzędzie składa się z 5 etapów: identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka, punktowej oceny ryzyka, hierarchizacji ryzyka, podejmowania działań w obszarach o podwyższonym ryzyku;
- Identyfikacja ryzyka polega na ustaleniu ryzyka zagrażającego poszczególnym działaniom określonym w kartach procesów i innych dokumentach związanych z procesami;
- W ramach kompleksowej analizy ryzyka dla każdego zidentyfikowanego ryzyka określa się: przyczyny, skutki (w razie jego wystąpienia), prawdopodobieństwo wystąpienia, istniejące mechanizmy kontroli i działania prewencyjne, ocenę znaczenia (dla każdego ze zidentyfikowanych skutków ryzyka);

- Ocena ryzyka polega na określeniu znaczenia i prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka;
- Analizę i ocenę ryzyka przeprowadza się dla wszystkich procesów Urzędu; przeprowadzona analiza podlega dyskusji i omówieniu przez kierownictwo Urzędu na przeglądzie zarządzania i winna przyczyniać się do podejmowania działań w obszarach wymagających doskonalenia; na jej podstawie podejmuje się decyzje m.in. w zakresie monitorowania procesów. Wyznaczania celów oraz dokumentacji objętej systemem;
- Za nadzór nad prawidłowym przeprowadzeniem analizy ryzyka odpowiedzialny jest Pełnomocnik ds. Systemu Zarządzania Jakością;
- Za przeprowadzenie analizy ryzyka w ramach poszczególnych procesów oraz weryfikację i aktualizację analizy ryzyka przed corocznym przeglądem zarządzania odpowiedzialni są kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych;
- Pracownicy Urzędu odpowiadają za zidentyfikowanie ryzyk towarzyszących wykonywanym przez nich konkretnym zadaniom merytorycznym.

[Dowód: akta kontroli str. 57 - 67]

Obowiązujące w 2010 r. w Urzędzie regulacje wewnętrzne umożliwiały zapewnienie: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem.

1.2. Ustanowienie kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy.

Zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej zostało przekazane do stosowania dyrektorom jednostek organizacyjnych Gminy w dacie jego wydania.

[Dowód: akta kontroli str. 69]

2. Wdrożenie standardów i funkcjonowanie kontroli zarządczej.

2.1. Wdrożenie standardów kontroli zarządczej w Urzędzie.

Standardy kontroli zarządczej (dalej: standardy) określone zostały w załączniku do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84) zwanego dalej „Komunikatem”.

W części A Komunikatu („Środowisko wewnętrzne”, pkt 1) dotyczącego standardu przestrzegania wartości etycznych określono: *Osoby zarządzające i pracownicy powinni być*

AG

świadomości wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podjętymi decyzjami.

Zarządzeniem nr KO/0152/11/05 Burmistrza Koronowa z dnia 22 lipca 2005 r. przyjęto *Kodeks Etyczny Pracowników Urzędu Miejskiego w Koronowie*, wyznaczający zasady postępowania pracowników samorządowych w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych. Postanowienia Kodeksu obejmowały następujące sfery: wykonywanie obowiązków, merytoryczne przygotowanie pracownika do pracy, zasada bezstronności i przejrzystości postępowania oraz zasada neutralności politycznej.

[Dowód: akta kontroli str.71 - 79]

Zgodnie ze standardem dotyczącym kompetencji zawodowych (część A Komunikatu „Środowisko wewnętrzne”, pkt 4) *należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełnić powierzone zadania.*

Jolanta Tyburska – inspektor ds. kontroli zarządczej i ewidencji majątku Gminy - posiadała certyfikaty ukończenia jednodniowych szkoleń:

- nt. „Kontrola zarządcza i standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych z uwzględnieniem zmian w Ustawie o Finansach Publicznych”, przeprowadzonego w dniu 23 kwietnia 2010 r. przez Instytut Rachunkowości i Podatków w Bydgoszczy;

- nt. „Budowa systemu kontroli zarządczej w przykładach – czyli jak stworzyć efektywną kontrolę zarządczą zgodną z ustawą o finansach publicznych i Standardami Kontroli Zarządczej MF”, przeprowadzonego w dniu 25 sierpnia 2010 r. przez Centrum Szkolenia Kadr i Samorządów „Suprema Lex” w Krakowie.

Poza Jolantą Tyburską inni pracownicy Urzędu w 2010 r. nie zostali przeszkoleni w zakresie kontroli zarządczej.

Elżbieta Szalska – inspektor ds. zamówień publicznych w Wydziale Inwestycji, Planowania i Rozwoju Urzędu - legitymowała się dyplomem ukończenia w 2010 r. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu na kierunku administracja (studia magisterskie) oraz uczestniczyła, w latach 2008 – 2010, w 5 szkoleniach z zakresu zamówień publicznych.

Maria Klapczyńska – podinspektor ds. zamówień publicznych oraz ds. Rady Miejskiej – uzyskała w 2010 r. na UMK w Toruniu tytuł magistra administracji oraz wzięła udział, w latach 2007 – 2009. w 3 szkoleniach z zakresu zamówień publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 81 - 113]

Poszczególne standardy w zakresie zarządzania ryzykiem (część B Komunikatu „Cele i zarządzanie ryzykiem”, pkt 7, 8, 9) stanowiły, że:

- *identyfikacja ryzyka - nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań.*
- *analiza ryzyka - zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków,*
- *reakcja na ryzyko - w stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się).*

Ww. standardy uwzględnione były w Księdze Jakości Urzędu.

W raporcie z przeglądu zarządzania jakością z dnia 11 lutego 2011 r., w zakresie analizy ryzyka podano, że *„W ramach utrzymania systemu zarządzania jakością kierownicy komórek organizacyjnych przeprowadzili analizę ryzyka wszystkich zdefiniowanych procesów w Urzędzie. Analizę ryzyka przeprowadzono w oparciu o ocenę istotności dla Urzędu w przypadku wystąpienia oraz wpływ na Urząd i realizację podstawowych zadań. Zaplanowane zadania na rok 2010, które miały na celu zmniejszenie występowania ryzyka zostały zrealizowane poprzez: wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów, szkolenia pracowników m.in. z instrukcji kancelaryjnej, KPA oraz modernizację sieci komputerowej i budowę serwerowni. Analizując ryzyka w procesie realizacji zadań obniżyliśmy ocenę z 4 na 2 ryzyka zawodowego pn. niestaranność personelu podczas rejestracji po zastosowaniu działania tj. wprowadzenia elektronicznego obiegu dokumentów. Obniżono ocenę z 8 na 4 ryzyka prawnego pn. zastosowanie błędnych przepisów do wydanej decyzji po zastosowaniu właściwych działań. Obniżono ocenę z 12 na 9 ryzyka pn. możliwość wydostania się informacji na zewnątrz po zastosowaniu wymaganego działania tj. szkolenia dla nowych pracowników z podnoszenia świadomości, modernizacji sieci komputerowej oraz budowy serwerowni. Analizując ryzyka w procesie zarządzania zasobami ludzkimi obniżono ocenę z 9 na 6 ryzyka pn. niewłaściwy sposób przekazywania i upowszechniania informacji wewnątrz Urzędu. (...) Pozostałe ryzyka zidentyfikowane w Urzędzie Miejskim po przeprowadzeniu*

15

— 15

analizy pozostają na dotychczasowym poziomie. Nie zidentyfikowano nowych ryzyk w obszarach obowiązujących procesów”.

[Dowód: akta kontroli str. 115 - 133]

Wg standardu dotyczącego dokumentowania systemu kontroli zarządczej (część C Komunikatu „Mechanizmy kontrolne”, pkt 10) dokumentację systemu kontroli zarządczej stanowią procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności i inne dokumenty wewnętrzne. Zgodnie z ww. standardem dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

Ww. standard uwzględniony był w załączniku do zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej.

[Dowód: akta kontroli str. 25 - 41]

Zgodnie ze standardem dotyczącym delegowania uprawnień (część A Komunikatu „środowisko wewnętrzne”, pkt 4), *należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom, a ich zakres powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia skomplikowania i ryzyka z nim związanego.*

Zadania z zakresu kontroli zarządczej przypisane były poszczególnym pracownikom w załączniku do zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej oraz w zakresach obowiązków.

[Dowód: akta kontroli str. 21 - 41]

Koordinacja kontroli zarządczej w zarządzeniu w sprawie kontroli zarządczej przypisana została Skarbnikowi Gminy, któremu również powierzono bezpośredni nadzór nad stanem kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 25 - 41]

Zgodnie ze standardem dotyczącym monitorowania systemu kontroli zarządczej (część E Komunikatu „Monitorowanie i ocena”, pkt 19”), *należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.*

Zgodnie ze standardem dotyczącym samooceny (część E Komunikatu „Monitorowanie i ocena”, pkt 20”), *zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana.*

AK

W 2010 r. nie prowadzono w Urzędzie udokumentowanych działań w zakresie monitoringu systemu kontroli zarządczej oraz nie przeprowadzono udokumentowanej samooceny systemu kontroli zarządczej. C

Tomasz Angielczyk – Skarbnik Gminy – wyjaśnił, że *podczas narad Skarbnika z Głównymi Księgowymi podległych jednostek na bieżąco wyjaśniane były ewentualne problemy wynikające głównie z przygotowywanego protokołu zakończonej kontroli zarządczej.*

[Dowód: akta kontroli str. 135]

Wg standardu dotyczącego audytu wewnętrznego (część E Komunikatu „Monitorowanie i ocena”, pkt 21), *w przypadkach i na warunkach określonych w ustawie audytor wewnętrzny prowadzi obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej.*

W § 7 zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej określono, że audytor prowadzący audyt wewnętrzny przy udziale koordynatora kontroli zarządczej (tj. Skarbnika Gminy) dokonuje okresowej oceny stanu kontroli zarządczej. Ocena dokonywana jest na koniec każdego roku obrachunkowego w trakcie odrębnego zadania audytowego i przedkładana do akceptacji Burmistrzowi. W 2010 r. ocena taka nie została dokonana.

Według wyjaśnienia Tomasza Angielczyka – Skarbnika Gminy – oceny nie dokonano z uwagi na fakt rozwiązania umowy o pracę przez audytora wewnętrznego. C

[Dowód: akta kontroli str. 135]

2.2. Wdrożenie standardów kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy.

W powyższym zakresie dyrektorzy 6 jednostek organizacyjnych Gminy, tj. Miejsko – Gminnego Zespołu Edukacji, Miejsko – Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji, Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Miejsko – Gminnego Ośrodka Kultury oraz Miejskiej Biblioteki Publicznej udzielili następujących informacji:

- 6 dyrektorów poinformowało, że pracownicy mieli dostęp (otrzymali propozycję) do szkoleń w zakresie kontroli zarządczej oraz standardów kontroli zarządczej,
- 6 dyrektorów poinformowało, że kierownictwo jednostki (lub wyznaczeni pracownicy) brało udział w szkoleniach z zakresu kontroli zarządczej,
- 5 dyrektorów poinformowało, że kierownictwo jednostki (lub wyznaczeni pracownicy) brało udział w specjalistycznych szkoleniach poświęconych zarządzaniu ryzykiem,

g

V

- 1 dyrektor poinformował, że kierownictwo jednostki (lub wyznaczeni pracownicy) brało udział w specjalistycznych szkoleniach poświęconych dokonywaniu oceny (samooceny kontroli zarządczej),
- 6 dyrektorów poinformowało, że pracownicy jednostki zostali zapoznani w udokumentowany sposób z problematyką kontroli zarządczej oraz standardami kontroli zarządczej,
- 6 dyrektorów poinformowało, że zadania w zakresie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem zostały na piśmie przypisane konkretnym pracownikom,
- 6 dyrektorów poinformowało, że w jednostce istnieje udokumentowany system kontroli zarządczej obejmujący m.in.: zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- 5 dyrektorów poinformowało, że w ich jednostce istnieje udokumentowany system kontroli zarządczej obejmujący zarządzanie ryzykiem,
- 6 dyrektorów poinformowało, że w jednostce prowadzi się bieżące, udokumentowane monitorowanie systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem,
- 6 dyrektorów poinformowało, że jednostka nie dokonywała samooceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem.

[Dowód: akta kontroli str. 137 - 147]

3. Funkcjonowanie kontroli zarządczej.

3.1. Opis kontroli zarządczej dla procesu zamówień publicznych.

Kontrolę funkcjonowania mechanizmów kontroli przeprowadzono na przykładzie 10 wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto umowy o łącznej wartości 2.864.790,91 zł netto., w tym 8 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego i 2 postępowania w trybie zapytania o cenę. Wg rocznego sprawozdania ZP-SR1 o udzielonych zamówieniach publicznych ogółem w 2010 r. udzielono 15 zamówień o wartości przekraczającej równowartość kwoty 14.000 euro na łączną kwotę 8.141.993,65 zł netto.

[Dowód: akta kontroli str. 149 - 153]

11/15

W okresie objętym kontrolą obowiązywało zarządzenie Burmistrza Koronowa Nr KO/0151-50/07 z dnia 29 sierpnia 2007 r. w sprawie stosowania regulaminu pracy komisji przetargowej powołanej do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro, zwane dalej „Regulaminem”.

Zgodnie z Regulaminem, komisja przetargowa (dalej: „Komisja”) była powoływana zarządzeniami Burmistrza ad hoc do przeprowadzenia realizowanych postępowań o zamówienia publiczne w celu wyboru najkorzystniejszej oferty na roboty budowlane, dostawy i usługi. W Regulaminie nie określono liczebności Komisji wskazując, że w jej skład wchodzi Przewodniczący, Sekretarz i członkowie.

[Dowód: akta kontroli str. 155 - 165]

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759), zwanej dalej: „ustawą pzp”, postępowanie o udzielenia zamówienia prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej.

W badanych 10 postępowaniach każdorazowo skład Komisji, w tym osoby funkcyjne, został ustalony w wydanym przez Burmistrza zarządzeniu.

[Dowód: akta kontroli str. 167]

W Urzędzie opracowano procedury dotyczące udzielania zamówień publicznych o wartości od 7.000 do 14.000 euro netto, które zostały zatwierdzone do stosowania przez Burmistrza Koronowa w dniu 16 czerwca 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 169 - 173]

3.2. Działania kontrolne w procesie zamówień publicznych.

Spośród pracowników Urzędu, zadania z zakresu udzielania zamówień publicznych przydzielone były w zakresie obowiązków 2 osobom, wymienionym w pkt 2.1 niniejszego protokołu. W zakresach obowiązków Kierownika i Zastępcy Kierownika Wydziału Inwestycji, Planowania i Rozwoju rozdzielono zadania w zakresie przygotowania, realizacji, rozliczania i odbioru zadań inwestycyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 175 - 181]

Spośród osób uczestniczących w pracach Komisji w badanych postępowaniach 3 osoby były przeszkolone w zakresie udzielania zamówień publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 93 – 97; str. 105 – 113; str. 183 - 185]

HS

We wszystkich 10 badanych postępowaniach wnioski o zaangażowanie środków budżetowych mieściły się w planie finansowym i harmonogramie wydatków oraz były zatwierdzone przez osoby do tego upoważnione, tj. Skarbnika Gminy i Burmistrza.

Na dokumentach dotyczących badanych postępowań (specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, ustaleniach wartości zamówienia) znajdowały się potwierdzenia, że zostały one zweryfikowane przez inną, niż przygotowująca je osoba.

W badanych postępowaniach ich wynik został zatwierdzony przez Burmistrza. Zadania ujęte w badanych postępowaniach były nadzorowane i realizowane w terminach określonych w umowach z wykonawcami i dostawcami.

[Dowód: akta kontroli str. 167]

3.3. Przestrzeganie przepisów ustawy pzp i sposób realizacji zamówień publicznych.

Badaniem bezpośrednim w zakresie zgodności z przepisami ustawy pzp objęto 5 wybranych postępowań. W wyniku badania stwierdzono, że:

- zamawiający sporządził roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach zgodnie z art. 98 ustawy pzp,
- we wszystkich badanych postępowaniach powołana była Komisja Przetargowa zgodnie z art. 19-21 ustawy pzp,
- we wszystkich badanych postępowaniach specyfikacja istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”) zawierała elementy określone w art. 36 ustawy pzp,
- wszystkie badane postępowania prowadzono w trybie przetargu nieograniczonego,
- we wszystkich badanych postępowaniach ogłoszenia o zamówieniu spełniały wymogi dla trybu przetargu nieograniczonego,
- we wszystkich badanych postępowaniach złożone oferty spełniały wymogi określone w SIWZ,
- w badanych postępowaniach brak było przesłanek do wykluczenia wykonawców z powodów określonych w art. 24 ust. 1 ustawy pzp,
- we wszystkich badanych postępowaniach zamawiający żądał wniesienia wadium zgodnie z art. 45 ustawy pzp,
- we wszystkich badanych postępowaniach wadia zostały wniesione przed upływem terminu składania ofert,

dk

- we wszystkich badanych postępowaniach wybór najkorzystniejszej oferty dokonany został na podstawie kryteriów oceny określonych w SIWZ (ceny), zgodnie z art. 91 ustawy pzp,
- w badanych postępowaniach brak było przesłanek do odrzucenia oferty, określonych w art. 89 ustawy pzp,
- w badanych postępowaniach nie zaistniały okoliczności powodujące unieważnienie postępowania określone w art. 93 ustawy pzp,
- wszystkie badane postępowania były udokumentowane zgodnie z art. 96 ustawy pzp,
- we wszystkich badanych postępowaniach wykonawcy zostali poinformowani o wyborze najkorzystniejszej oferty zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy pzp,
- w badanych postępowaniach nie zostały złożone odwołania,
- w badanych postępowaniach nie dokonywano zmian w umowy o zamówienie publiczne,
- we wszystkich badanych postępowaniach zamawiający zawarł umowę w sprawie zamówienia w terminie określonym w art. 94 ust. 1 ustawy pzp,
- we wszystkich badanych postępowaniach treść zawartej umowy z wybranym wykonawcą była zgodna ze złożoną przez niego ofertą.

[Dowód: akta kontroli str. 187 - 195]

4. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego.

Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych *audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.*

W uchwale Rady Miejskiej w Koronowie Nr XLIV/48710 z dnia 7 stycznia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Koronowo na rok 2010 kwota dochodów wynosiła 53.015.796 zł, a kwota przychodów 12.747.242 zł. W uchwale tej kwota wydatków wynosiła 61.707.270 zł, a kwota rozchodów 4.055.768 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 197 - 199]

Zarządzeniem nr KO/0152-14/06 Burmistrza Koronowa z dnia 22 grudnia 2006 r. wprowadzony został Regulamin prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy Koronowo. W Regulaminie tym określono m.in. cele i zakres prowadzenia audytu oraz organizację jego funkcjonowania. Zgodnie z Regulaminem, zatrudniony w Urzędzie audytor wewnętrzny podlegał bezpośrednio Burmistrzowi.

[Dowód; akta kontroli str. 201 - 219]

W okresie objętym kontrolą na stanowisku audytora wewnętrznego Urzędu zatrudniony był, w wymiarze 2/5 etatu, _____, który zgodnie z zaświadczeniem Ministra Finansów Nr 1364/2004 złożył w dniu 16 grudnia 2004 r. z wynikiem pozytywnym egzamin na audytora wewnętrznego. W dniu 25.11.2010 r. _____ dokonał wypowiedzenia obowiązującej umowy o pracę na czas nieokreślony, wnosząc jednocześnie do Burmistrza Koronowa o udzielenie urlopu bezpłatnego w terminie od 30 listopada do 31 grudnia 2010 r. oraz o skrócenie okresu wypowiedzenia do 1 miesiąca w ten sposób, aby stosunek pracy ustał z dniem 31 grudnia 2010 r. Wniosek został przez Burmistrza zaakceptowany.

[Dowód: akta kontroli, str. 221 - 233]

W opracowanym przez audytora wewnętrznego w dniu 7 stycznia 2010 r. i zatwierdzonym przez Burmistrza planie audytu na rok 2010 przewidziano do wykonania jedno zadanie audytowe – „Prowadzenie gospodarki finansowej przez Miejsko – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Koronowie” oraz przeprowadzenie czynności sprawdzających w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koronowie w zakresie „Oceny realizacji rekomendacji audytowych dotyczących zadania pn. Prowadzenie gospodarki finansowej przez ZGKiM”. Ustalono, że:

- ujęte w planie zadania nie były realizowane, a w 2010 r. audytor wewnętrzny wykonywał faktycznie zadanie audytowe ujęte w planie audytu na 2009 rok pn. „Realizacja wydatków budżetowych w Urzędzie Miejskim w Koronowie”;
- w sprawozdaniu z wykonania rocznego planu audytu za rok 2009 opracowanym w dniu 28 stycznia 2010 r. jako przyczyny nie zakończenia zaplanowanego na ten rok zadania audytowego audytor podał znacznie większą pracochłonność realizacji zadania, liczne nieprawidłowości, zmiany organizacyjne na stanowisku Skarbnika oraz słabą współpracę komórki audytowanej;
- audytor wewnętrzny nie sporządził i nie przedstawił Burmistrzowi sprawozdania z wykonania rocznego planu audytu za rok 2010.

[Dowód: akta kontroli, str. 235 - 277]

Według wyjaśnienia Stanisława Gliszczyńskiego – Burmistrza Koronowa – po złożeniu przez audytora wniosku o urlop bezpłatny i skrócenie okresu wypowiedzenia, zgodę na powyższe uzależnił od uprzedniego złożenia przez wnioskodawcę raportu z zakresu wykonania i pozostających do wykonania zadań audytowych. Ponieważ audytor unikał osobistych kontaktów z Urzędem, w dniu 7 grudnia 2010 r. skierowano do niego pismo przypominające

m.in. o konieczności formalnego rozliczenia i pozamykania spraw związanych z pełnieniem funkcji audytora. Mimo tego nie wywiązał się z obowiązku sporządzenia sprawozdania za 2010 rok.

[Dowód: akta kontroli, str. 279]

Jak wynikało ze sprawozdania z zadania audytowego pn. „Realizacja wydatków budżetowych w Urzędzie Miejskim w Koronowie”:

- zakres przedmiotowy zadania został ograniczony w stosunku do zaplanowanego poprzez wyłączenie z zadania zagadnień dotyczących planowania budżetowego, co audytor uzasadnił wypowiedzeniem stosunku pracy osobie odpowiedzialnej (jednoosobowo) w 2008 r. za ten obszar działania Urzędu;
- zadanie audytowe przeprowadzono w okresie od 9 kwietnia 2009 r. do 15 kwietnia 2010 r.; (zgodnie z opracowanym w dniu 17 marca 2009 r. programem tego zadania, jego realizacja miała zakończyć się w dniu 15 grudnia 2009 r.);
- badaniu poddano wykonanie budżetu Gminy Koronowo w 2008 r.;

W wyniku badania audytor sformułował łącznie następujących 18 rekomendacji:

- zmienić sposób numerowania dowodów księgowych w sposób zapewniający identyfikację dowodu księgowego na każdym etapie jego przetwarzania i kontroli;
- przeprowadzić szkolenie z zakresu rachunkowości ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień opisujących cechy dowodu księgowego;
- przestrzegać przepisów wynikających z art. 54 ustawy o finansach publicznych w zakresie przeprowadzania kontroli merytorycznej realizowanych operacji gospodarczych;
- przestrzegać zasad wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207), ze szczególnym uwzględnieniem finansowania wydatków inwestycyjnych (wyłącznie z planu wydatków majątkowych - § 605 i § 606 klasyfikacji budżetowej);
- dowody księgowe zbiorcze, o których mowa w art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, wystawiać z uwzględnieniem wymogów wynikających z art. 21 tej ustawy;

AG

- wprowadzić mechanizmy zapewniające każdorazowe zastąpienie tymczasowo przyjętych do ewidencji dowodów księgowych zastępczych właściwymi dowodami źródłowymi, z uwzględnieniem art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości;
- przestrzegać zasady, iż każde zdarzenie gospodarcze, aby mogło zostać wprowadzone do ksiąg rachunkowych, musi być udokumentowane właściwym dowodem księgowym – zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości;
- opracować zasady prowadzenia ewidencji materiałowej oraz wyznaczyć osoby materialnie odpowiedzialne za powierzone im mienie Gminy;
- przestrzegać zasad wynikających z art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych;
- zwiększyć nadzór nad obszarem związanym z realizacją wydatków z tytułu podróży służbowych;
- podczas realizacji wydatków budżetowych przestrzegać zasad opisanych w art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- przestrzegać zasady, iż zadania publiczne realizowane przez organizacje pozarządowe mogą być finansowane ze środków publicznych tylko w formie dotacji, po zawarciu stosownej, pisemnej umowy;
- podjąć działania zmierzające do wypełnienia obowiązków wynikających z ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.);
- opracować nową politykę rachunkowości, biorąc pod uwagę wymogi wynikające z art. 10 ust. 1 pkt 3 i art. 17 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- zmienić zasady prowadzenia zapisów na koncie 080 „Środki trwałe w budowie” oraz na koncie 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” dostosowując je do wymagań wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (zał. Nr 2 pkt. 14 i 17);
- opracować wykazy wzorów podpisów osób odpowiedzialnych za kontrolę merytoryczną i formalno – rachunkową realizowanych wydatków;

- opracować instrukcję obiegu i kontroli dokumentów;
- opracować zasady rozliczania wyników inwentaryzacji, mając na względzie m.in. art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Narada zamykająca zadanie audytowe odbyła się w Urzędzie w dniu 29 czerwca 2010 r. Sprawozdanie z audytu zostało przekazane Burmistrzowi przy piśmie z dnia 27 lipca 2010 r. Pismem z dnia 26 listopada 2010 r. Skarbnik Gminy poinformował audytora o opracowaniu harmonogramu realizacji rekomendacji oraz o wyznaczeniu pracowników odpowiedzialnych za jego wykonanie. W okresie od sierpnia do grudnia 2010 r. wszystkie rekomendacje zostały zrealizowane.

[Dowód: akta kontroli, str. 281 - 377]

W dniu 19 marca 2009 r. Burmistrz Koronowa wystawił [redacted] pisemne upoważnienie do przeprowadzenia opisanego wyżej audytu wewnętrznego w Wydziale Finansowo – Budżetowym Urzędu, z terminem ważności do dnia 15 grudnia 2009 r. Ważność upoważnienia nie została przedłużona, pomimo że audytor kontynuował po tym terminie czynności w audytowanym wydziale Urzędu.

[Dowód: akta kontroli, str. 285]

W dniu 1 lutego 2011 r. Burmistrz Koronowa zawarł z Barbarą Serwus, prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą *Szkolenia Doradztwo Audyt Barbara Serwus* z siedzibą w Bydgoszczy, umowę o świadczenie usług audytorskich do dnia 31 stycznia 2012 r. Zgodnie z ww. umową zleceniobiorca zobowiązał się do świadczenia na rzecz zleceniodawcy usług audytorskich w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. Wynagrodzenie zleceniobiorcy ustalono w wysokości 1.000 zł netto miesięcznie. Barbara Serwus złożyła w dniu 14 czerwca 2004 r. z wynikiem pozytywnym egzamin na audytora wewnętrznego, zgodnie z przedłożonym w Urzędzie zaświadczeniem Nr 326/2004 wydanym przez Ministra Finansów.

[Dowód: akta kontroli str. 379 - 389]

Zbiorcze dane dotyczące Gminy Koronowo, tj. ogólne oraz dotyczące działalności audytu wewnętrznego w 2010 r., zawiera zestawienie:

AS

Gmina Koronowo	Rok 2010
Dane ogólne	
Liczba mieszkańców Gminy	23.698
Liczba jednostek organizacyjnych utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego	16 (w tym 2 gminne instytucje kultury, 9 szkół, 1 przedszkole)
Liczba pracowników ogółem, w tym:	320
- zatrudnionych w Urzędzie	94
- zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych	226
Wysokość zrealizowanych wydatków i rozchodów budżetowych ogółem, w tym:	66.589,2 tys. zł
- w Urzędzie Gminy	27.936,0 tys. zł
Wysokość zrealizowanych dochodów i przychodów budżetowych ogółem, w tym:	71.416,5 tys. zł
- w Urzędzie Gminy	70.446,8 tys. zł
Dane na temat działalności audytu wewnętrznego	
Liczba zatrudnionych audytorów wewnętrznych, w tym:	1
- zatrudnionych w Urzędzie na cały etat	-
- zatrudnionych w Urzędzie na ½ etatu	-
- zatrudnionych w Urzędzie na mniej niż ½ etatu	1
- podmiot zewnętrzny	-
Koszt funkcjonowania audytu wewnętrznego, w tym:	39.990,90 zł
- koszty wynagrodzenia rocznego brutto wraz z dodatkami i nagrodami	39.990,90 zł
- koszty szkolenia	-
- koszty utrzymania stanowiska pracy	-
Liczba zadań audytowych:	
- planowanych	2
- zrealizowanych	1
Długość cyklu audytu	33:2 = 16,5
Rodzaj wykonanych zadań audytowych:	
- zadania zapewniające, w tym dotyczące:	1
- kadr i plac	-
- inwestycji	-
- zamówień publicznych	-
- środków unijnych	-
- spraw informatycznych	-
- funkcjonowania kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem	-
- gromadzenia dochodów	-
- finansów (audyty finansowe)	1
- czynności doradcze	-
- czynności sprawdzające	-
Efekty działalności audytu wewnętrznego:	
Liczba skierowanych zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych	-
Liczba skierowanych zawiadomień do organów ścigania	-
Liczba wszczętych postępowań dyscyplinarnych (wyjaśniających)	-
Wartość efektów finansowych (kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, wymienione w sprawozdaniu z audytu)	875.955,52
Liczba rekomendacji:	
- sformułowanych	18
- wykonanych	18
Inne efekty	-

[Dowód: akta kontroli, str. 391]

K6

Poprzez zamieszczenie w protokole kontroli niżej wymienionych pouczeń kontroler informuje Pana Burmistrza o przysługującym mu prawie:

- zgłoszenia przed podpisaniem protokołu kontroli, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego protokołu kontroli, pisemnych, umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli, zgodnie z art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o NIK;
- odmowy podpisania niniejszego protokołu kontroli, z jednoczesnym obowiązkiem złożenia na tę okoliczność, w terminie 7 dni, wyjaśnień dotyczących przyczyn odmowy podpisania protokołu kontroli (art. 57 ust. 1 ustawy o NIK), w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń termin 7 dni - zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy o NIK - biegnie od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozpatrzenia;
- złożenia z własnej inicjatywy na piśmie dodatkowych wyjaśnień co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole kontroli, w terminie uzgodnionym z kontrolerem (art. 59 ust. 2 ustawy o NIK).

B

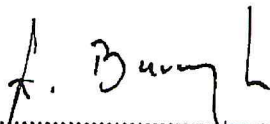
Sj

Niniejszy protokół kontroli sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden wręczono w dniu 16 maja 2011 r. Panu Stanisławowi Gliszczyńskiemu, Burmistrzowi Koronowa.

[Dowód: akta kontroli str. 393]


Koronowo, dnia 16 maja 2011 r.

Łukasz Burczyk
główny specjalista kontroli państwowej
z Delegatury NIK w Bydgoszczy


.....

Koronowo, dnia 17 maja 2011 r.

Stanisław Gliszczyński
Burmistrz Koronowa

BURMISTRZ

mgr Stanisław Gliszczyński
.....