



PROTOKÓŁ KONTROLI

Urzędu Miejskiego w Białogardzie, ul. 1-go Maja 18 (kod 78-200), REGON: 000523821, zwanego w dalszej treści „Urzędem”.

Burmistrzem Miasta Białogard od dnia 5.12.2010 r. jest Pan Krzysztof Bagiński. Poprzednim Burmistrzem był Pan Zbigniew Raczewski, pełniący ww. funkcję od 7.10.2009 r. do 4.12.2010 r.

[Dowód: akta kontroli str.1-4]

Kontrola została przeprowadzona przez Danutę Laskowską, głównego specjalistę kontroli państwowej z Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 074043 z dnia 30.03. 2011 r., w okresie od 4.04. do 12.05.2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 5-6]

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.

1.1.1. Zgodnie z art. 68 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ - 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 zapisu § 38 i § 39 regulaminu organizacyjnego Urzędu, przyjętego zarządzeniem Burmistrza Miasta Białogard nr I/40/09 z 20 października 2009 r., system kontroli obejmuje kontrole wewnętrzne i zewnętrzne. Kontrolę wewnętrzną funkcjonalną, wykonywaną w ramach obowiązku nadzoru sprawują: Burmistrz, Skarbnik i Sekretarz Miasta w stosunku do wszystkich pracowników Urzędu, kierownicy komórek organizacyjnych w stosunku do podległych im pracowników. Kontrole zewnętrzne w jednostkach podległych Urzędowi, prowadzone są przez rewidenta miejskiego oraz przez wyznaczonych pracowników działających w oparciu o wydane przez Burmistrza upoważnienia.

Zgodnie z pkt 3 § 39 ww. regulaminu kontrola zewnętrzna prowadzona jest jako:

¹. Dz. U. z Nr 157, poz. 1240, ze zm.-zwana dalej „ufp”




- kontrola problemowa- obejmująca badanie wybranego odcinka działania,
- kontrola doraźna – stanowiąca elementy bieżącego nadzoru i koordynacji działań,
- kontrola sprawdzająca – obejmująca ocenę wykonania zaleceń pokontrolnych, wydanych po uprzednio przeprowadzonych kontrolach. Zakres kontroli określa Burmistrz.

[Dowód: akta kontroli str.7-16]

W strukturze organizacyjnej Urzędu, stanowisko rewidenta miejskiego zostało ujęte jako jednoosobowe samodzielne stanowisko pracy (symbol RM) podlegające bezpośrednio Burmistrzowi. Do zakresu działania rewidenta miejskiego określonych w § 24 regulaminu organizacyjnego należało;

- opracowanie rocznych planów pracy,
- kontrola gospodarki finansowej w Urzędzie, miejskich jednostkach organizacyjnych oraz innych podmiotach w zakresie wynikającym z planu kontroli oraz zleceń Burmistrza,
- kontrola prawidłowości i celowości wykorzystanych dotacji przekazywanych przez Miasto jednostkom organizacyjnym i innym podmiotom,
- opracowywania i przedstawianie Burmistrzowi wyników kontroli i projektów zaleceń pokontrolnych,
- kontrolowanie wykonania zaleceń pokontrolnych oraz nadzorowanie ich realizacji,
- prowadzenie dokumentacji prowadzonych kontroli i wydanych zaleceń pokontrolnych,
- przygotowywanie dokumentacji związanej z naruszeniem dyscypliny budżetowej.

[Dowód: akta kontroli str.17-18]

Plan kontroli zewnętrznych na 2010 r. (zatwierdzony przez Burmistrza Zbigniewa Raczewskiego) opracowany został przez inspektora – rewidenta miejskiego Irenę Kubiak, posiadającą wykształcenie techniczne rolnicze, zatrudnioną na 3/5 etatu (24 godziny tygodniowo).

[Dowód: akta kontroli str.19-24]

Kontrolami planowano objąć 8 jednostek organizacyjnych podległych Urzędowi Miejskiemu w Białogardzie, w tym: 3 szkoły, 2 gimnazja i 3 przedszkola miejskie w zakresie funduszu świadczeń socjalnych przyznanych tym jednostką w 2009 r. oraz funkcjonowanie straży miejskiej za II półroczu 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str.21-22]

Ze sprawozdania z kontroli zewnętrznych za 2010 r. wynikało, że przeprowadzono 4 kontrole w placówkach oświatowych (z 8 planowanych) oraz kontrolę doraźną nie ujętą

w planie na 2010 r. w przedszkolu miejskim nr 2 w zakresie gospodarki finansowej za lata 2009- 2010. Przyczyną nie zrealizowania planu kontroli, była długotrwała choroba rewidenta

[Dowód: akta kontroli str. 25-26]

W regulaminie organizacyjnym podano, że materiały pokontrolne ze wszystkich kontroli podlegają przekazaniu do Wydziału Organizacji i Nadzoru, który prowadzi zbiór tych dokumentów.

[Dowód: akta kontroli str.7-16]

Z analizy materiałów dotyczących kontroli zewnętrznych zgromadzonych w Wydziale Organizacji i Nadzoru wynikało, że w 4 przypadkach (na 5 protokołów kontroli) do dyrektorów jednostek kontrolowanych skierowane były wystąpienia pokontrolne. Dyrektorzy placówek kontrolowanych poinformowali Urząd o realizacji wniosków ujętych w wystąpieniach. Rejestr kontroli zewnętrznych prowadzony był na druku spis spraw (wykaz akt). Wykaz zawierał adnotację, że w wyniku przeprowadzonych kontroli wydano zalecenia. Nieodnotowywano, czy i jak wydane zalecenie zostało zrealizowane.

[Dowód: akta kontroli str. 27-40]

Z § 40 regulaminu organizacyjnego wynikało, że kontrole wewnętrzne przeprowadzane są zgodnie z rocznym planem sporządzanym przez Wydział Organizacji i Nadzoru zatwierdzanym przez Sekretarza lub poza planem – na polecenie Burmistrza. Bieżący nadzór na działalnością kontrolną oraz jej koordynację sprawuje Sekretarz.

[Dowód: akta kontroli str.7-16]

W 2010 r. na podstawie planów kontroli wewnętrznej opracowanych przez poszczególnych naczelników wydziałów organizacyjnych Urzędu, Wydział Organizacji i Nadzoru dokonał zestawienia tych planów. Plan kontroli wewnętrznej w Urzędzie na 2010 r. został zatwierdzony przez Sekretarza Miasta w dniu 29 marca 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str.41-52]

Z materiałów dotyczących kontroli wewnętrznych zgromadzonych w Wydziale Organizacji i Nadzoru wynikało, że:

- naczelnik wydział edukacji, kultury, promocji i sporty planował i przeprowadził 4 kontrole, obejmując nimi 2 pracowników w zakresie realizacji obowiązku dowozu uczniów niepełnosprawnych, realizacji stypendiów szkolnych o charakterze socjalnym, prowadzenia rejestru instytucji kulturalnych oraz nadzoru nad organizacją imprez miejskich. Nie stwierdził uchybień i nieprawidłowości.



- naczelnik wydziału zarządzania kryzysowego i spraw obywatelskich planował i przeprowadził 3 kontrole, obejmując nimi 2 pracowników w zakresie terminowości wydawania zezwoleń na prowadzenie zbiórki publicznej, zgodności z kpa postępowania w administracji o wymeldowaniu oraz terminowości przekazywania planów świadczeń osobistych i rzeczowych. Nie stwierdził uchybień i nieprawidłowości.
- naczelnik wydziału infrastruktury i mieszkalnictwa planował przeprowadzić 9 kontroli obejmując nimi 10 pracowników. Sporządził 4 protokoły z kontroli obejmując nimi 5 pracowników w zakresie następujących spraw: rejestracji wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego i terminowości wydawania decyzji, poniesionych kosztów utrzymania i konserwacji rowów melioracyjnych, przygotowania i przeprowadzenia postępowania przetargowego na „Przebudowę boiska sportowego wraz z bieżnią, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Nie stwierdził uchybień i nieprawidłowości.
- naczelnik wydziału rozwoju gospodarczego i spraw społecznych planował i przeprowadził 3 kontrole obejmując nimi 3 pracowników w zakresie terminowości załatwienia spraw, prawidłowości naliczania opłat za jednorazowe zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Nie stwierdził uchybień i nieprawidłowości.
- naczelnik wydziału zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska kontrole w zakresie terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych i realizacji przepisów o opłacie skarbowe, obejmując nimi 3 pracowników. Nie stwierdził uchybień i nieprawidłowości.
- naczelnik wydziału gospodarki nieruchomościami sporządziła plan kontroli na lata 2010 – 2011 (II kwartał). W 2010 r. planował i przeprowadził kontrole 4 pracowników w zakresie prawidłowości ogłaszania przetargów (1 osoba), sporządzania i przygotowania protokołów z rokowań (1 osoba) wydawania decyzji podziałowych i wydawania umów dzierżawy, najmu (2 osoby). Nie stwierdził uchybień i nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 53-54]

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowywany był na drukach „spis spraw” (wykaz akt) i zawierał ogólną adnotację, że jest to ogół dokumentów kontrolnych zgromadzonych przez dany wydział. Wykaz nie zawierał adnotacji, jaki był wynik przeprowadzonych kontroli. Brak było pisemnego udokumentowania, że wyniki kontroli wewnętrznych prowadzonych przez poszczególnych naczelników były przedmiotem analiz ze strony Sekretarza Miasta.

[Dowód: akta kontroli str. 55-58]



W złożonym wyjaśnieniu Sekretarz Miasta, Urszula Krupińska podała cyt: *podczas kontroli przeprowadzanych w poszczególnych wydziałach naczelnicy analizują wyniki kontroli z kontrolowanym na bieżąco. Mają obowiązek udokumentowania przeprowadzenia protokołu kontroli i poprzez sporządzenie protokołu i przekazania go do Wydziału Organizacyjnego. Natomiast nie ma obowiązku dokonywania pisemnych analiz wyników z przeprowadzonych kontroli. Naczelnik wydziału omawiał wynik kontroli z Sekretarzem Urzędu.*

[Dowód: akta kontroli str. 59-62]

1.1.2. Zgodnie z art.68.ust 2 ufp. celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności 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, zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków burmistrza (art. 69 ust1 pkt 3 ufp.).

Burmistrz nie wydał stosownych zarządzeń, w których określony został sposób prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Białogardzie i jednostkach organizacyjnych podległych Miastu oraz zasad ich koordynacji. Nie ustalił również systemu zarządzania ryzykiem w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych oraz nie powołał zespołu ds. oceny ryzyka w Urzędzie.

[Dowód: akta kontroli str.63-64]

Burmistrz, Krzysztof Bagiński wyjaśnił cyt: *„Mimo nie wydania na piśmie stosownych zarządzeń w sprawie kontroli zarządczej, pracownicy przeprowadzają kontrole w oparciu o istniejącą dokumentację regulującą system kontroli. Dokumentacja ta obejmuje między innymi: regulamin organizacyjny Urzędu Miasta, zasady polityki rachunkowości obejmujące instrukcje związane z obiegiem dokumentów dotyczących ewidencji, poboru podatków i opłat, ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, procedury kontroli finansowej i dokumentów księgowych, instrukcję w sprawie gospodarki majątkiem trwałym oraz instrukcję przeprowadzania inwentaryzacji i instrukcję w sprawie zamówień publicznych.*

[Dowód: akta kontroli str.65-76]

Do regulaminu organizacyjnego Urzędu, który wszedł w życie z dniem 1 listopada 2009 r. obowiązującego do czasu rozpoczęcia kontroli przez NIK, nie wprowadzono zmian związanych z kontrolą zarządczą, w tym w szczególności obowiązku dotyczącego

zarządzania ryzykiem, zatwierdzania poszczególnych działań, sprawowania nadzoru oraz zmian nawiązujących do przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 7-16]

W złożonym wyjaśnieniu Burmistrz Krzysztof Bagiński podał, że *obowiązujący regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Białogardu jest przedmiotem analizy od początku 2010 roku, gdy urząd sprawowany był przez mojego poprzednika. Także od początku bieżącego roku kalendarzowego jest on tematem prawie każdego Kolegium (forma cotygodniowych spotkań wprowadzona przeze mnie dla sprawnego i skutecznego sprawowania funkcji). Mam pełną świadomość, że nie uwzględnia on kilku zmienionych ustaw min. ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o finansach publicznych, ustawy o ochronie informacji niejawnych. Także w zakresie wprowadzanego prawa lokalnego wiele jest w nim do zrobienia. Planuję także dostosować go do mojej wizji sprawowania urzędu burmistrza miasta – funkcję tę sprawuję od grudnia 2010 roku i pierwsze miesiące przeznaczyłem na ogląd i ocenę dotychczas istniejących zasad funkcjonowania urzędu, a wprowadzonych przez moich poprzedników (w minionej kadencji było ich trzech). Zmian wymaganych w zakresie kontroli zarządczej nie udało się wprowadzić w roku ubiegłym, gdyż osoba wyznaczona do zapewnienia w urzędzie działania w oparciu o zasady kontroli zarządczej – Sekretarz Miasta - przebywała na długotrwałym zwolnieniu lekarskim trwającym ponad pół roku, a w czasie jej nieobecności nikt nie pełnił zastępstwa na tym stanowisku. Deklaruję, że jeszcze w trakcie trwania tej kontroli wprowadzę w urządzie nowy, zgodny z wymogami prawa Regulamin Organizacyjny i stosowny do niego nowy zakres obowiązków dla poszczególnych stanowisk w urzędzie, sformułuję cele i zadania kontroli zarządczej na obu poziomach oraz tryb i formy samooceny.*

[Dowód: akta kontroli str. 65-76]

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.²

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

².Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84 zwanego dalej „Komunikatem”.

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.

W okresie objętym kontrolą nie wprowadzono regulacji wewnętrznych w zakresie ww. standardu.

[Dowód: akta kontroli str. 63-64]

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że *choć nie został wprowadzony system kontroli zarządczej, to jednak zasady dotyczące przestrzegania wartości etycznych istnieją – są zawarte w Regulaminie Pracy i są jednym z głównych kryteriów oceny pracowników.*

[Dowód: akta kontroli str. 65-76]

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.*

Skarbnik Miasta uczestniczyła w dniu 30 marca 2010 r. w szkoleniu „Tworzenie procedur kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych oraz wspólnie z Zastępcą Burmistrza i naczelnikiem Wydziału Edukacji, Kultury i Promocji, uczestniczyła w dniu 8.11.2010 r. w szkoleniu „Kontrola zarządcza w jednostkach oświatowych - warsztaty praktyczne”. W szkoleniu zorganizowanym przez Grupę ERGO – Centrum Szkolenia Administracji Publicznej z Wrocławia „Kontrola zarządcza w jednostkach oświatowych - warsztaty praktyczne” uczestniczyli dyrektorzy i księgowi placówek oświatowych podlegających Urzędowi Miejskiemu.

[Dowód: akta kontroli str. 77-82]

Burmistrz stwierdził, że kierownictwo oraz pracownicy Urzędu nie brali udziału w specjalistycznych szkoleniach w zakresie zarządzania ryzykiem oraz szkoleniach poświęconych dokonywaniu samooceny.

[Dowód: akta kontroli str. 63-64]

Burmistrz wyjaśnił, że *część pracowników w tym kadra kierownicza w osobach: zastępca burmistrza, skarbnik, sekretarz oraz naczelnik Wydziału Edukacji Kultury, Sportu i Promocji zostali przeszkolenie w formach ogólnych z zakresu kontroli zarządczej. Nie było to jednak szkolenie TYLKO z zarządzania ryzykiem, ale ten element kontroli zarządczej na*



wspomnianych szkoleniach wystąpił. Obecnie jesteśmy na etapie formułowania zakresu tematycznego szkolenia, które zostanie dostosowane do naszych potrzeb w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 65-76]

Zgodnie z zapisem § 16 pkt A. pod pkt 2 regulaminu organizacyjnego – nadzór nad prawidłowym stosowaniem ustawy o zamówieniach publicznych przez komórki organizacyjne Urzędu – wpisany został do zadań realizowanych przez Wydział Infrastruktury i Mieszkalnictwa.

[Dowód: akta kontroli str. 7-16]

Osoba zatrudniona w tym Wydziale, zajmująca się zamówieniami publicznymi w Urzędzie, będącą jednocześnie sekretarzem stałej komisji przetargowej, powołanej przez Burmistrza 18.12.2009 r. – legitymowała się dyplomem ukończenia Wydziału Ekonomii i Zarządzania Politechniki Koszalińskiej- uzyskała tytuł magistra, oraz uczestniczyła w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych w 2005 r. (3 krotnie), 2006 r. (2 krotnie) i 2010 (4 krotnie)

[Dowód: akta kontroli str. 83-88]

Drugim stałym członkiem komisji przetargowej, pełniącym jednocześnie funkcję jej przewodniczącego była osoba zatrudniona na stanowisku referenta prawnego w Urzędzie, która ukończyła studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego i uczestniczyła w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych w latach 2008- 2010.

[Dowód: akta kontroli str. 89-94]

W część B Komunikatu „Cele i zarządzanie ryzykiem”, pkt 7, 8, 9 określono, że proces zarządzania ryzykiem powinien być udokumentowany, a cele i realizacja poszczególnych zadań powinna przebiegać następująco.

- *identyfikacja ryzyka - nie rzadziej niż raz w roku,*
- *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).*

W 2010 r. w Urzędzie nie podjęto udokumentowanych działań w zakresie zarządzania ryzykiem.

[Dowód: akta kontroli str. 63-64]

Burmistrz Miasta wyjaśnił: *wprawdzie nie wyznaczono w Urzędzie Miasta celów i zadań zarządzania ryzykiem oraz systemu ich monitorowania jako odrębnego dokumentu, jednak*

ocena taka była przeprowadzona na merytorycznych stanowiskach. Wynika to z zakresu obowiązków formułowanych na poszczególnych stanowiskach merytorycznych w Urzędzie Miasta. Na ich podstawie w 2010 r. pracownicy przeprowadzili m in.:

- *kontrolę prowadzonych inwestycji,*
- *kontrole realizacji umów wynikających z przeprowadzanych projektów unijnych,*

Natomiast monitorowanie procesów zarządzania ryzykiem Burmistrz Miasta zaplanował na 2011 r. Cele i zadania zarządzania ryzykiem zostaną wprowadzone najszybciej, jak tylko będzie to możliwe w związku z uzgadnianym obecnie nowym terminem (poprzedni odwołano) szkolenia naczelników wydziałów w zakresie zarządzania ryzykiem.

[Dowód: akta kontroli str. 65-76]

Zgodnie z zapisami pkt 10 część C Komunikatu „Mechanizmy kontrolne”- 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.

W Urzędzie brak było materiałów potwierdzających, że system kontroli zarządczej został udokumentowany zgodnie z ww. standardami.

[Dowód: akta kontroli str. 63-64]

Burmistrz wyjaśnił, że wydane zostaną stosowne zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej oraz naniesione stosowne zmiany w regulaminie organizacyjnym.

[Dowód: akta kontroli str. 65-76]

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.*

W odpowiedzi na pytanie, któremu z pracowników Urzędu powierzone oraz w jakim zakresie zadania z zakresu kontroli zarządczej oraz komu powierzono koordynację kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach podległych, Burmistrz wyjaśnił, że *delegowanie uprawnień ma ścisły związek ze zmianami w Regulamin Organizacyjnym Urzędu, a powody*




jego nieistnienia jako formalnego dokumentu przedstawiłem w odpowiedzi na poprzednie pytanie.

[Dowód: akta kontroli str. 69-76]

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.*

W 2010 r. nie prowadzono w Urzędzie udokumentowanych działań w zakresie monitoringu systemu kontroli zarządczej.

[Dowód: akta kontroli str. 63-64]

Burmistrz wyjaśnił, że *monitorowanie systemu kontroli odbywa się na bieżąco poprzez narady z kierownikami komórek organizacyjnych, bezpośrednie kontakty z kierownikami komórek i pozostałymi pracownikami Urzędu, organizowania cotygodniowych kolegiów burmistrza.*

[Dowód: akta kontroli str. 69-76]

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.*

W 2010 r. nie przeprowadzono w Urzędzie udokumentowanej samooceny systemu kontroli zarządczej.

[Dowód: akta kontroli str. 63-64]

Burmistrz wyjaśnił, że *samoocena kontroli zarządczej zostanie przeprowadzona w 2011 r.*

[Dowód: akta kontroli str. 69-76]

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.*

Umowa z audytorem firmą audytorską „Wizal” Jarosław Zalewski z Koszalina o prowadzenie audytu wewnętrznego w Urzędzie i jednostkach podległych Miasta Białogard została zawarta 16 sierpnia 2010 r.

Zgodnie z treścią zawartej umowy audytor w szczególności przeprowadzi analizy ryzyka, wyznaczy obszary ryzyka i sporządzi roczny plan audytu na lata 2011- 2012 oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu za rok 2011.

[Dowód: akta kontroli str. 95- 102]

2.2. Wdrożenie standardów kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych.

Z informacji udzielonych przez 8 dyrektorów szkół i przedszkoli (wszystkich placówek oświatowych podległych Urzędowi) oraz 2 placówek, które dysponowały największymi środkami budżetowymi w 2010 r. (Miejski Ośrodek Sportu Pomocy Społecznej³ i Białogardzki Zarząd Nieruchomości⁴) w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵ wynikało, że:

- dyrektor BZN poinformował, że pracownicy oraz kierownictwo jednostki nie mieli dostępu do szkoleń w zakresie kontroli zarządczej oraz jej standardów, nie uczestniczyli w szkoleniach, nie zostali zapoznani w udokumentowany sposób z problematyką kontroli zarządczej, nie wprowadzili systemu kontroli zarządczej w swojej jednostce.
- dyrektor MOPS poinformowała, że w chwili obecnej kierownictwo oraz wyznaczeni pracownicy uczestniczą w Ogólnopolskim Projekcie Wdrażania Kontroli Zarządczej prowadzonym drogą elektroniczną przez Centrum Wspierania Przedsiębiorczości Paweł Widomski z Lublina. Jednostka jest w trakcie opracowywania i wdrażania procedur kontroli zarządczej w swojej jednostce.
- dyrektorzy wszystkich 8 placówek oświatowych poinformowali, że pracownicy uczestniczyli w szkoleniu w zakresie kontroli zarządczej oraz standardów kontroli zarządczej.
- dyrektorzy placówek oświatowych poinformowali, że kierownictwo jednostki (lub wyznaczeni pracownicy) brało udział w szkoleniach z zakresu kontroli zarządczej.
- dyrektorzy placówek oświatowych poinformowali, że kierownictwo jednostki (lub wyznaczeni pracownicy) nie brali udziału w specjalistycznych szkoleniach poświęconych zarządzaniu ryzykiem, ale zostali zapoznani z zagadnieniami zarządzania ryzykiem podczas udziału w szkoleniu w ramach kontroli zarządczej.

³. MOPS

⁴. BZN

⁵. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej: „ustawą o NIK”



- dyrektorzy placówek oświatowych poinformowali, że kierownictwo jednostki (lub wyznaczeni pracownicy) nie brali udziału w specjalistycznych szkoleniach poświęconych dokonywaniu oceny (samooceny kontroli zarządczej), ale zostali zapoznani z zagadnieniami samooceny kontroli zarządczej podczas udziału w szkoleniu w ramach kontroli zarządczej.
- dyrektorzy placówek oświatowych poinformowali, że pracownicy jednostki zostali zapoznani w udokumentowany sposób z problematyką kontroli zarządczej oraz standardami kontroli zarządczej,
- dyrektorzy placówek oświatowych poinformowali, że zadania w zakresie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem zostały na piśmie przypisane konkretnym pracownikom,
- dyrektorzy placówek oświatowych poinformowali, że w prowadzonych jednostkach 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,
- dyrektorzy placówek oświatowych poinformowali, że w ich jednostce istnieje udokumentowany system kontroli zarządczej obejmujący zarządzanie ryzykiem,
- dyrektorzy placówek oświatowych poinformowali, że w jednostce prowadzi się bieżące, udokumentowane monitorowanie systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem,
- 6 dyrektorów poinformowało, że jednostka dokonywała samooceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, a pozostałe 2 placówki, są w trakcie jej realizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 103-130]

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego nie monitorowano procesu wdrażania standardów kontroli wewnętrznej w jednostkach organizacyjnych, Burmistrz wyjaśnił, że proces ten zaplanowano na 2011 r. Jednocześnie wyjaśnił, że *moja zastępczyni, sprawująca tę funkcję także przez ostatni rok minionej kadencji, poleciła odpowiednim pracownikom urzędu zorganizowanie szkolenia dla placówek oświatowych. Po nim polecono ustnie wprowadzenie formalnie udokumentowanych systemów kontroli zarządczej w tych placówkach. W szkoleniu*

tym, traktującym o całokształcie kontroli zarządczej, wzięli udział dyrektorzy i księgowi placówek oświatowych. W placówkach tych wprowadzono systemy kontroli zarządczej.

[Dowód: akta kontroli str. 69-76]

3. Funkcjonowanie kontroli zarządczej.

3.1. Opis kontroli zarządczej dla procesu zamówień publicznych.

Wg rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych w 2010 r. udzielono łącznie 58 zamówień publicznych na ogólną kwotę 18.041.942,28 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 131-134]

Kontrolę funkcjonowania mechanizmów kontroli procesu udzielania zamówień publicznych przeprowadzono na przykładzie 10 wybranych postępowań, w wyniku, których zawarto umowy o łącznej wartości 15.381.139,29 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 135-136]

W okresie objętym kontrolą obowiązywało zarządzenie Burmistrza Miasta nr 1/47/2009 w sprawie powołania stałej komisji przetargowej z dnia 18 grudnia 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 137-138]

Powołana komisja miała charakter stały, a w skład jej wchodził sekretarz i przewodniczący komisji (osoby wyznaczone imiennie) oraz kierownik komórki organizacyjnej Urzędu Miasta właściwej ze względu na przedmiot zamówienia oraz pracownik komórki organizacyjnej, do którego zakresu obowiązków należy załatwienia sprawy będącej przedmiotem zamówienia.

[Dowód: akta kontroli str. 139-144]

W badanych 10 postępowaniach w skład stałej komisji przetargowych wchodziły osoby wskazane w wyżej wymienionym zarządzeniu.

[Dowód: akta kontroli str. 145-164]

Udział w pracach stałej komisji przetargowej, uwzględniony został w zakresach obowiązków tych osób przez zapis „*udział w stałej komisji przetargowej*” (zakres czynności przewodniczącego i sekretarza) oraz poszczególnych członków komisji przez zapis „*współuczestniczenie w opracowywaniu planów budowy, modernizacji i remontów infrastruktury Miasta, zlecenie i nadzorowanie ich wykonania, w tym wykonywanie czynności wynikających z prawa zamówień publicznych*”.

[Dowód: akta kontroli str. 165-170]



Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych ⁶ zamówienia prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Organizacja udzielania zamówień publicznych w Urzędzie określona została w zarządzeniu nr I/62/10 Burmistrza Miasta z dnia 7 października 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 171-172]

Załącznikami do ww. zarządzenia były:

- zasady podziału czynności przy udzielaniu zamówień publicznych w Urzędzie określone dla burmistrza, naczelników wydziałów merytorycznych, wydziału organizacji i nadzoru, komisji przetargowej oraz wydziału budżetu i finansów - załącznik nr 1,
- regulamin pracy komisji przetargowej – załącznik nr 2,
- zasady podpisywania dokumentów związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego – załącznik nr 3,
- regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczających wyrażonych w złotych równowartości kwoty 14.000 euro – załącznik nr 4.

[Dowód: akta kontroli str.173 -192]

3.2. Działania kontrolne w procesie zamówień publicznych

W strukturze Urzędu nie wyodrębniono komórki zajmującej się sprawami zamówień publicznych.

Prowadzenie spraw związanych z realizacją zamówień publicznych, w szczególności: rejestru zamówień publicznych, rocznych sprawozdań ze zrealizowanych zamówień publicznych, sporządzanie planu zamówień publicznych, udział w pracach stałej komisji jako sekretarz komisji, przydzielone zostało do zadań realizowanych przez pracownika zatrudnionego w Wydziale Infrastruktury i Mieszkalnictwa na stanowisku ds. inwestycji i nadzoru.

Do obowiązków tego pracownika należało ponadto: przygotowanie i opracowania planu

i programów inwestycyjnych, prowadzenie inwestycji powierzonych przez Naczelnika Wydziału, w tym: przygotowywania, analizowania projektów umów, aneksów, bieżącej kontroli realizacji robót, uczestniczenie w odbiorach częściowych i końcowych, prowadzenie odbiorów międzygwarancyjnych, rozliczenie zadań, prowadzenie dokumentacji związanej

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759), zwanej dalej: „ustawą pzp”.



z programami pomocowymi Unii Europejskiej, realizacja oraz nadzór nad realizacją zadań z udziałem środków pomocowych ze źródeł zagranicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 85-86]

Zadania z zakresu zamówień publicznych prowadzone były przez Wydział Infrastruktury i Mieszkalnictwa, a do zakresu czynności osób w nim zatrudnionych wpisane zostały także zadania związane z nadzorem i odbiorem danej inwestycji.

[Dowód: akta kontroli str. 165-170]

Spośród 5 osób uczestniczących w pracach komisji w badanych postępowaniach, wszystkie były merytorycznie przygotowane do realizacji zamówień - posiadały odpowiednie wykształcenie oraz były przeszkolone w zakresie udzielania zamówień publicznych. Trzy osoby posiadały uprawnienia budowlane.

[Dowód: akta kontroli str. 193-194]

W okresie objętym kontrolą obowiązywały w Urzędzie procedury kontroli finansowej przyjęte w załącznik nr 4 do zarządzenia nr I/41/09 Burmistrza Miasta z dnia 5 listopada 2009 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących zasady (politykę rachunkowości) w Urzędzie.

[Dowód: akta kontroli str. 195-202]

Zgodnie z zapisem § 5 procedur kontroli finansowej w zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków przyjętych w procedur kontroli finansowych:

- podjęte decyzje o przeprowadzeniu danej operacji gospodarczej angażującej środki publiczne poprzedza się wstępną oceną celowości zaciągania zobowiązania i dokonywania wydatków,
- wstępna ocena realizowana jest przez pracownika występującego z wnioskiem o przeprowadzenie operacji gospodarczej,
- wstępna ocena sprawdzenia zgodności wydatków z planem finansowym realizowana jest przez głównego księgowego jednostki, któremu przedstawiany jest wniosek o przeprowadzenie operacji gospodarczej. W razie zastrzeżeń skarbnik zwraca przedłożone mu dokumenty do wnioskodawcy,



- skarbnik podpisuje dokumenty dotyczące danej operacji, stwierdza poprawność dokumentów pod względem formalno – rachunkowym, zgodność wydatków z planem finansowym oraz posiadania środków finansowych na pokrycie wydatku,
- burmistrz lub osoba przez niego upoważniona dokonuje wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań,
- osoby dokonujące wstępnej oceny, oraz przeprowadzające kontrolę jej wykonania potwierdzają dokonanie tych czynności poprzez złożenie podpisu na wniosku.

W badanych postępowaniach nie złożono wniosków, wymaganych w procedurach kontroli finansowej przyjętych przez Urząd. Brak pisemnego potwierdzenia, że udzielone zamówienia zostały zweryfikowane pod względem merytorycznym i finansowym. We wszystkich badanych postępowaniach, zaangażowanie środków budżetowych mieściło się w planie finansowym i harmonogramie wydatków przyjętych w uchwale budżetowej na 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str.145-146]

Skarbnik Miasta Lucyna Szymecka wyjaśniła, że *pracownicy merytoryczni biorący udział w badanych postępowaniach nie przedstawili wniosku o przeprowadzeniu operacji gospodarczej. O przeprowadzonym postępowaniu dowiadywałam się, gdy przedstawiano mi umowę z wykonawcą. Przed złożeniem na niej kontrasygnaty sprawdzałam zgodność wydatku z planem finansowym oraz czy posiadamy środki finansowe na pokrycie tego wydatku.*

[Dowód: akta kontroli str. 203-206]

Dokumenty badanych postępowań (Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia, ustaleniach wartości zamówienia) były zweryfikowane przez inną niż przygotowująca je osoba.

[Dowód: akta kontroli str.145-146,207-220]

Wyniki badanych postępowań został zatwierdzony przez Burmistrza Miasta.

[Dowód: akta kontroli str. 145-146, 221-232]

Zadania 8 badanych postępowań były nadzorowane i zrealizowane w terminach zgodnych z zawartymi umowami. W 2 postępowaniach terminy realizacji zadań zostały przesunięte po zawarciu aneksu w trybie art. 144 ust. 1 ustawy pzp.

