

LGD-4111-001-01/11
K/11/001

PROTOKÓŁ KONTROLI

Urzędu Miejskiego w Czersku przy ul. T. Kościuszki 27 (kod 89-650), REGON: 000528899, zwanego dalej „Urzędem”.

Od dnia 16 kwietnia 1996 r. stanowisko Burmistrza Czerska zajmuje Marek Jankowski.

[Dowód: akta kontroli str. 2-3]

Kontrola została przeprowadzona przez Martę Sowę, starszego inspektora kontroli państwowej z Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku, na podstawie upoważnienia do kontroli Nr 074405 z dnia 24 marca 2011 r., w okresie od 25 marca do 14 kwietnia 2011 r., z przerwą od 30 marca do 1 kwietnia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1]

Przedmiotem kontroli była realizacja wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli Nr LGD-41026-01-09 z dnia 16 października 2009 r. po kontroli Nr P/09/132 p. t.: „Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej (zarządczej) oraz audytu wewnętrznego w Gminie Czersk”.

W toku kontroli ustalono, co następuje:

W okresie od 7 lipca do 14 września 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku (dalej: „NIK”) przeprowadziła kontrolę w Urzędzie. Przedmiotem kontroli było funkcjonowanie kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego w latach 2008-2009 (do 30 czerwca).

Wyniki tej kontroli zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 września 2009 r. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 października 2009 r. NIK skierowała do Burmistrza Czerska (dalej: „Burmistrz”) dziewięć wniosków pokontrolnych.

[Dowód: akta kontroli str. 4-11]

Burmistrz pismem Nr WO-0911-1/09 z dnia 4 listopada 2009 r. (z zachowaniem 14-dniowego terminu) poinformował NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych.

[Dowód: akta kontroli str. 12-13]

Pismem Nr LGD-41026-01-09 z dnia 23 marca 2010 r. NIK – uznając, że pięć wniosków pokontrolnych jest w trakcie realizacji – zobowiązała Burmistrza do nadesłania dodatkowej

informacji o sposobie wykonania wniosków w terminie do dnia 15 lipca 2010 r. Pismem z dnia 29 lipca 2010 r. NIK wyznaczyła Burmistrzowi kolejny termin nadesłania przedmiotowej informacji – do 15 września 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 14, 15]

Z zachowaniem wyznaczonego terminu pismem Nr WO-0911-1/10 w dniu 14 września 2010 r. Burmistrz poinformował NIK o stanie realizacji wniosków pokontrolnych.

[Dowód: akta kontroli str. 16]

Wniosek Nr 1. Przedmiotem wniosku było wdrożenie standardu kontroli wewnętrznej objęcia ustanowionymi procedurami całości procesu zamówień publicznych.

Według informacji Burmistrza sposób realizacji wniosku był następujący: *Standard został wdrożony Zarządzeniem Nr 705/09 Burmistrza z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych (dalej: „Zarządzenie Nr 705/09”).*

[Dowód: akta kontroli str. 16]

W Urzędzie podjęto następujące działania na rzecz realizacji wniosku:

Zasady udzielania zamówień publicznych w Urzędzie zostały uregulowane w Zarządzeniu Nr 705/09, którym uchylono obowiązujące wcześniej Zarządzenie Nr 255/04 Burmistrza z dnia 15 lipca 2004 r. W Zarządzeniu Nr 705/09 uwzględniono zmiany określone w nowelizacji ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych – j. t. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.* (dalej: „Pzp”) – m.in. doprecyzowano: zastosowanie tej procedury do zamówień o wartości powyżej 14 tys. euro; zadania i kompetencje wnioskującej komórki organizacyjnej, komisji przetargowej, pełnomocnika ds. zamówień, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych; obieg dokumentów i terminarz prac. Ponadto dołączono wzory dokumentów (Załącznik Nr 1: wniosek o rozpoczęcie postępowania; Załącznik Nr 2: zestawienie planowanych zamówień na rok) oraz dodano wymóg identyfikacji zadań wrażliwych i zarządzania ryzykiem na każdym etapie udzielania zamówienia.

[Dowód: akta kontroli str. 17-24, 25-28]

Nad całością procesu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie czuwać ma wyznaczony pracownik, do którego obowiązków – stosownie do zakresu czynności i obowiązków służbowych – należy m. in.: przygotowanie spraw formalnoprawnych zgodnie z Pzp;

realizowanie zadań pełnomocnika określonych w Zarządzeniu Nr 705/09 (a wcześniej w Zarządzeniu Nr 255/04); przekazywanie informacji z wydziału do udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej.

W Zarządzeniu Nr 705/09 dokonano przydziału zadań i odpowiedzialności osobom uczestniczącym w całości procesu udzielania zamówień publicznych – Burmistrzowi, pełnomocnikowi ds. zamówień publicznych, członkom komisji przetargowej, pracownikom komórek organizacyjnych Urzędu, kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych.

Pracownicy w komórkach organizacyjnych Urzędu:

- opracowują: opis przedmiotu zamówienia z zastosowaniem art. 29-31 Pzp oraz merytoryczne uzasadnienie celowości udzielania zamówienia,
- oszacowują wartość zamówienia przy uwzględnieniu art. 32-35 Pzp,
- analizują rynek potencjalnych wykonawców,
- sporządzają i składają pełnomocnikowi wnioski o rozpoczęcie postępowania (przy uwzględnieniu odpowiedniego wyprzedzenia czasowego umożliwiającego zapewnienie terminu realizacji zamówienia wskazanego we wniosku jako wymagany, w tym także ewentualnej procedury odwoławczej),
- przekazują pełnomocnikowi do 10 stycznia zestawienie planowanych zamówień publicznych na rok bieżący o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro,
- są odpowiedzialni za zgodność realizowanych dostaw, usług i robót budowlanych z postanowieniami umowy, odbiór przedmiotu zamówienia i zebranie dokumentów niezbędnych do jego rozliczenia, a w razie konieczności - występowanie do pełnomocnika z wnioskiem o przygotowanie aneksu do umowy.

Burmistrz:

- na wniosek przekazany przez pełnomocnika podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sprawach nie związanych z własną działalnością gminnych jednostek organizacyjnych,
- zawiera umowę z wykonawcą wybranym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego,
- zatwierdza w drodze zarządzenia plan zamówień publicznych na rok kalendarzowy,
- wnosi do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych o złożenie informacji o przebiegu procedury zamówień publicznych.

Komisja przetargowa:

- przeprowadza postępowania o wartości zamówienia przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro, z wyjątkiem postępowań w trybie z wolnej ręki i w trybie aukcji elektronicznej,
- sporządza pisemny protokół postępowania o udzielenie zamówienia.

Pełnomocnik w zakresie procedury udzielania zamówień publicznych:

- udziela pomocy komórce organizacyjnej przy przygotowaniu wniosku o rozpoczęcie postępowania,
- przyjmuje wnioski o rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- opiniuje wnioski o rozpoczęcie postępowania pod względem formalnym i zgodności z ustawą (weryfikacja określenia wartości zamówienia, w tym zamówień powtarzających się okresowo, weryfikacja zaproponowanego trybu udzielenia zamówienia),
- przekazuje Burmistrzowi do zatwierdzenia wnioski o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia,
- grupuje zamówienia realizowane według grup i kategorii Wspólnego Słownika Zamówień,
- przygotowuje: wstępne ogłoszenia informacyjne, o których mowa w art. 13 Pzp, specyfikację istotnych warunków zamówienia, sprawozdania z realizacji zamówień publicznych, wnioski o wydanie – zgodnie z Pzp – decyzji Prezesa UZP, inne materiały niezbędne do wszczęcia procedury przetargowej, plan zamówień publicznych na rok kalendarzowy,
- stosuje odpowiednią nazwę i kod Wspólnego Słownika Zamówień,
- przygotowuje i przekazuje do publikacji ogłoszenie o zamówieniu,
- przekazuje do uzgodnienia Skarbnikowi Gminy oraz Radcy Prawnemu projekty umów,
- prowadzi: korespondencję z wykonawcami, dokumentację przetargową, rejestry (w tym rejestr zawartych umów), ewidencję postępowań organizowanych przez gminne jednostki organizacyjne oraz ewidencję przedkładanych przez nie sprawozdań
- przekazuje do publikacji ogłoszenia na stronach internetowych Urzędu,

- wnosi o kopie zatwierdzonej przez kierownika gminnej jednostki organizacyjnej dokumentacji z postępowania lub jej części.

Kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych:

- realizują zamówienia publiczne związane z własną działalnością,
- powołują komisję przetargową zgodnie z Pzp, określając jej organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji,
- przygotowują i prowadzą postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego jednostki,
- wszczynając postępowanie o zamówienie publiczne niezwłocznie zamieszczają ogłoszenie o zamówieniu w biuletynie informacji publicznej oraz na stronie internetowej jednostki,
- na wniosek pełnomocnika przekazują mu kopie zatwierdzonej dokumentacji z postępowania lub jej części, a także kopie zawartej umowy lub inne nie zastrzeżone Pzp informacje o postępowaniu o zamówienie publiczne,
- przekazują do pełnomocnika kopie dokumentacji związanej z protestami, odwołaniami i skargami, niezwłocznie po ich otrzymaniu,
- prowadzą rejestr zamówień publicznych, w którym na bieżąco odnotowują: nr kolejny zamówienia, nazwę zamówienia, rodzaj zamówienia, przyjęty tryb, podstawę prawną trybu, wartość szacunkową, datę rozpoczęcia postępowania, datę podpisania umowy, nr decyzji Prezesa UZP (jeżeli jest wymagana), cenę brutto za całość zamówienia, nazwę i adres (siedzibę) wykonawcy,
- przekazują do pełnomocnika roczne sprawozdanie z udzielonych zamówień publicznych w terminie do 31 stycznia za rok ubiegły,
- składają na wniosek Burmistrza informacje o przebiegu procedury zamówień publicznych,
- upoważnieni są do udzielania zamówień w ramach własnych planów rzeczowo-finansowych, do wysokości tych planów oraz są odpowiedzialni za udzielone zamówienia publiczne.

Regulamin pracy komisji przetargowej powoływanej do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego został określony w Załączniku do Zarządzenia Nr 254/04 Burmistrza z dnia 15 lipca 2004 r. (dalej: „Zarządzenie Nr 254/04”) i nie był aktualizowany stosownie do zmian Pzp. Natomiast skład komisji zmieniano zarządzeniami

o numerach: 310/04 z dnia 25 listopada 2004 r., 349/05 z dnia 3 lutego 2005 r., 635/06 z dnia 16 sierpnia 2006 r., 522/09 z dnia 30 marca 2009 r. oraz 14/11 z dnia 7 stycznia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 29-32, 33-37]

Wniosek Nr 2: wdrożenie standardu kontroli wewnętrznej opracowania rocznego planu pracy dla procesu zamówień publicznych.

Według informacji Burmistrza sposób realizacji wniosku był następujący: *Standard został wdrożony Zarządzeniem Nr 731/10 Burmistrza z 4 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia planu zamówień publicznych na rok 2010 (dalej: „Zarządzenie Nr 731/10”).*

[Dowód: akta kontroli str. 16]

W Urzędzie podjęto następujące działania na rzecz realizacji wniosku:

Procedurę przygotowania w Urzędzie planu zamówień publicznych na dany rok określono w § 8 Zarządzenia Nr 705/09: *komórki organizacyjne przekazują pełnomocnikowi do 10 stycznia zestawienie planowanych zamówień publicznych na rok bieżący o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro. (...) Zestawienie, zawierające określone we wzorze dane, należy sporządzić odrębnie dla dostaw, usług i robót budowlanych. (...) Na podstawie złożonych przez komórki organizacyjne zestawień pełnomocnik przygotowuje plan zamówień publicznych na rok kalendarzowy. Plan ten zatwierdza Burmistrz w drodze zarządzenia.*

[Dowód: akta kontroli str. 17-24]

Plan zamówień publicznych Gminy Czersk realizowanych przez Urząd na rok 2010 został zatwierdzony Zarządzeniem Nr 731/10, natomiast na rok 2011 – Zarządzeniem Nr 28/11 Burmistrza z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie zatwierdzenia planu zamówień publicznych na rok 2011.

[Dowód: akta kontroli str. 38-43, 44-47]

Wniosek Nr 3: wdrożenie standardu kontroli wewnętrznej przypisania oraz prowadzenia w udokumentowanej postaci działań podejmowanych w zakresie identyfikacji zadań wrażliwych, a także zarządzania ryzykiem.



Według informacji Burmistrza sposób realizacji wniosku był następujący: *Standard nie został jeszcze całkowicie wdrożony. Trwają przygotowania do jego wdrożenia.*

[Dowód: akta kontroli str. 16]

W Urzędzie podjęto następujące działania na rzecz realizacji wniosku:

Zarządzeniem Nr 34/11 Burmistrza z dnia 8 lutego 2011 r. wprowadzono w Urzędzie instrukcję postępowania w zakresie zapobiegania przestępstwom, o których mowa art. 165a i 299 Kodeksu karnego. Wcześniej kwestie zapobiegania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu uregulowano Zarządzeniem Nr 279/04 Burmistrza z dnia 8 września 2004 r. w sprawie ustanowienia koordynatora ds. współpracy z GIIF oraz wprowadzenia instrukcji postępowania w zakresie zapobiegania przestępstwom – art. 299 Kodeksu karnego.

[Dowód: akta kontroli str. 147-152]

Zarządzeniem Nr 899/10 Burmistrza z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej sprawowanej przez Burmistrza (dalej: „Zarządzenie Nr 899/10”) ustanowiono zasady sprawowania kontroli, w tym kontroli finansowej, w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych gminy, w przedmiocie budżetu gminy, planów finansowych jednostek budżetowych oraz środków z budżetu przekazanych podmiotom spoza sfery finansów publicznych. W Załączniku Nr 1 „Regulamin sprawowania kontroli zarządczej przez Burmistrza” zamieszczono reguły organizacji procesu kontroli zarządczej oraz wzór upoważnienia do kontroli; w Załączniku Nr 2 określono „Wytoczne w zakresie ustalenia systemu zarządzania ryzykiem w Urzędzie i w jednostkach organizacyjnych Gminy” (dalej: „Wytoczne”). Załącznik Nr 3 stanowił wzór oświadczenia o przyjęciu zarządzenia do stosowania. Z wejściem w życie Zarządzenia Nr 899/10 utraciły moc regulacje dotyczące procedur kontroli finansowej (Zarządzenie Nr 630/06 oraz Nr 691/06).

[Dowód: akta kontroli str. 153-171, 172-199]

W § 6 Zarządzenia Nr 899/10 wśród działań kontrolnych realizowanych w sposób ciągły i nie podlegających planowaniu wymieniono identyfikowanie ryzyka, które może wpłynąć na poziom i jakość wykonania zadania. Natomiast w *Wytocznych* określono procedury i terminy identyfikowania, analizy, oceny i rejestracji ryzyka oraz mechanizmy kontrolne i samoocenę systemu.

Zmiany do Zarządzenia Nr 899/10 wprowadzono (z mocą obowiązującą od 1 lutego 2011 r.) Zarządzeniem Nr 44/11 Burmistrza z dnia 7 marca 2011 r. i polegały one na ponownym

sformułowaniu *Wytycznych* oraz wyznaczeniu terminów sporządzania planu działalności (do 31 marca) oraz rejestru ryzyka (do 30 kwietnia).

[Dowód: akta kontroli str. 200-207]

W zmienionych *Wytycznych* zdefiniowano etapy procesu zarządzania ryzykiem jako: określenie celów i zadań komórek/jednostek, wyznaczenie mierników oceny, monitorowanie i ocenę realizacji zadań; identyfikację, analizę i określenie działań zmniejszających ryzyko, dokumentowanie procesu zarządzania ryzykiem poprzez obowiązek sporządzania rocznego planu działalności (wg wzoru zamieszczonego w Załączniku Nr 1) oraz rejestru ryzyka (wg wzoru w Załączniku Nr 2), a także wyznaczono terminy realizacji niektórych etapów zarządzania ryzykiem. Ponadto wyszczególniono mechanizmy kontroli funkcjonujące w Urzędzie i jednostkach gminy oraz przypisano (Sekretarzowi, kierownikom jednostek organizacyjnych gminy, audytorowi, kontrolującym) odpowiedzialność za monitorowanie i ocenę procesu zarządzania ryzykiem. Corocznej oceny funkcjonowania systemu (wg wzoru zamieszczonego w Załączniku Nr 3), na podstawie wyników monitorowania, kontroli, audytów i samooceny, dokonują kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu i jednostek organizacyjnych gminy, a następnie Burmistrz.

W związku z podpisaniem przez Burmistrza Zarządzenia Nr 899/10, kierownicy komórek/jednostek organizacyjnych Urzędu zostali w dniu 4 lutego 2011 r. przeszkoleni z zakresu systemu kontroli zarządczej.

[Dowód: akta kontroli str. 214-218]

Wniosek Nr 4: wdrożenie standardu kontroli wewnętrznej dokonania jasnego i przejrzystego przydziału zadań i odpowiedzialności osobom uczestniczącym w procesie udzielania zamówień publicznych o wartości do 14 tys. euro oraz przypisanie zadań i odpowiedzialności w zakresach czynności członkom stałej komisji przetargowej z tytułu czynności w tej komisji.

Według informacji Burmistrza sposób realizacji wniosku był następujący: *Zmieniono zakresy czynności pracowników, wprowadzając do nich zapisy dotyczące członkostwa w komisji przetargowej oraz obowiązku realizacji zamówień do 14 tys. euro, a także odpowiedzialności wynikającej z realizacji tych zadań.*

[Dowód: akta kontroli str. 16]

W Urzędzie podjęto następujące działania na rzecz realizacji wniosku:

Realizację wydatków o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro uregulowano Zarządzeniem Nr 121/07 Burmistrza z dnia 4 czerwca 2007 r. (dalej: „Zarządzenie Nr 121/07”), zmienionym Zarządzeniami o numerach: 648/09 z dnia 6 października 2009 r., 661/09 z dnia 20 października 2009 r., 714/10 z dnia 12 stycznia 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 219-229]

W Zarządzeniu Nr 121/07 dokonano przydziału zadań i odpowiedzialności osobom uczestniczącym w procesie udzielania zamówień publicznych - pełnomocnikowi ds. zamówień publicznych, naczelnikom wydziałów posiadającym upoważnienie do dysponowania środkami finansowymi odpowiedniego działu i rozdziału klasyfikacji wydatków, pracownikom komórek organizacyjnych Urzędu, kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych.

Zmiany Zarządzenia Nr 121/07 polegały na:

- wprowadzeniu w całej jego treści zapisu „10 tys. zł” w miejsce „5 tys. zł” oraz doprecyzowaniu obowiązków osoby dokonującej wydatku, naczelnika wydziału, pełnomocnika ds. zamówień i Burmistrza, a ponadto określeniu w Załączniku Nr 3 wzoru wniosku o udzielenie zamówienia – Zarządzeniem Nr 648/09,
- wprowadzeniu nowego wzoru wniosku o udzielenie zamówienia – Zarządzeniem Nr 661/09,
- zobowiązaniu kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do wprowadzenia w tych jednostkach procedur realizacji wydatków poniżej 14 tys. euro; projekty zarządzeń w tej sprawie podlegały zatwierdzeniu przez Burmistrza – Zarządzeniem Nr 714/10.

Upoważniony pracownik merytorycznego wydziału/osoba dokonująca wydatkowania środków publicznych: ustala wartość szacunkową wydatku; wcześniej ma obowiązek ustalić, czy tożsame zamówienie nie jest realizowane w drodze umowy o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy; dokumentuje postępowanie na druku „Formularza dokumentującego udzielenie zamówienia o wartości do 14 tys. euro”, który po podpisaniu i zatwierdzeniu, powinien znajdować się w wydziale merytorycznym dokonującym wydatku; na fakturach zamieszcza pisemną informację lub pieczętkę o treści: „Zakup dokonany zgodnie z zarządzeniem nr 121/07 Burmistrza”. Przy dokonywaniu wszelkich wydatków ze środków publicznych, których wartość zamówienia zawiera się w przedziale od 5 tys. zł do wyrażonej

w złotych równowartości 14 tys. euro, dokonuje analizy rynku poprzez zaproszenie do składania ofert, kierowanych do co najmniej 2 wykonawców, w formie pisemnej, ustnej lub elektronicznej, z podaniem terminu składania ofert. Ponadto po zmianie Zarządzenia Nr 121/07: w przypadku konieczności zawarcia pisemnej umowy przygotowaną dokumentację wraz projektem umowy przekazuje pełnomocnikowi.

Pełnomocnik do spraw zamówień publicznych ustala wartość szacunkową wydatków. Przy ustaleniu wartości szacunkowej danego rodzaju wydatków na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo, dokonuje sumowania tych wydatków finansowanych z kilku działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej oraz różnych funduszy celowych i innych źródeł, będących w dyspozycji naczelników kilku wydziałów. Ponadto po zmianie Zarządzenia Nr 121/07: dokonuje oceny otrzymanej dokumentacji dotyczącej umowy oraz weryfikuje projekt umowy; kieruje do Burmistrza wnioski o udzielenie zamówienia wraz z projektem umowy; przekazuje naczelnikowi dokumentację wraz z kopią zawartej umowy; prowadzi rejestr wszystkich umów.

Naczelnik wydziału posiadający upoważnienie do dysponowania środkami finansowymi odpowiedniego działu i rozdziału klasyfikacji wydatków: zatwierdza postępowanie, odpowiada za prowadzenie rejestru wydatków.

W przypadku dokonywania wydatków ze środków publicznych na dostawy lub usługi, których wartość w dniu sporządzenia formularza jest równa lub przekracza kwotę 5 tys. zł, dokonanie wydatku powinno być poprzedzone zawarciem pisemnej umowy. Dla robót budowlanych zawarcie pisemnej umowy jest wymagane bez względu na wartość wydatku. Zarządzenie Nr 121/07 nie precyzuje, kto jest odpowiedzialny za przygotowanie projektu umowy.

Członkowie stałej komisji przetargowej – w tym pełnomocnik Burmistrza - otrzymali w styczniu 2010 r. aneksy do zakresów czynności, w których dodano zapis: *1. Wykonywanie czynności określonych w Zarządzeniach Nr 254/04 i Nr 705/09 oraz czynności zleconych przez przewodniczącego komisji przetargowej, a także wynikające z Pzp dla komisji przetargowych. 2. Realizacja zadań wynikających z Zarządzenia Nr 121/07.* Obecny Sekretarz Gminy Czersk, który przewodniczy komisji przetargowej, przyjął uzupełnienie zakresu czynności w styczniu 2011 r. o treści: *Wykonywanie czynności określonych w Zarządzeniach Nr 254/04 ze zm., Nr 705/09, Nr 121/07 ze zm., a także wynikających z Pzp dla komisji przetargowych.*

Pracownicy (naczelnik wydziału, inspektorzy, podinspektorzy) upoważnieni do dokonywania wydatków z pominięciem trybów określonych w Pzp, otrzymali aneksy do zakresów czynności, dodające zapis: *Realizacja zadań wynikających z Zarządzenia Nr 121/07.*

[Dowód: akta kontroli str. 132-146]

Wniosek Nr 5: wprowadzenie mechanizmu kontrolnego, zapewniającego zachowanie standardów niezależności i obiektywizmu audytora wewnętrznego w sytuacji zlecenia czynności nieaudytorskich.

Według informacji Burmistrza sposób realizacji wniosku był następujący: *Począwszy od stycznia 2010 r. osoba wykonująca obowiązki audytora wewnętrznego nie prowadzi czynności kontrolnych.*

[Dowód: akta kontroli str. 16]

W Urzędzie podjęto następujące działania na rzecz realizacji wniosku:

W zakresie czynności i obowiązków służbowych na stanowisku do spraw audytu wewnętrznego i kontroli w Urzędzie w dniu 1 kwietnia 2008 r. umieszczono: planowanie i przygotowanie zadań audytowych, badanie, analizę, formułowanie ustaleń i rekomendacji; analizowanie baz danych zgromadzonych w Urzędzie; doradztwo w zakresie doskonalenia systemu kontroli wewnętrznej oraz poprawy efektywności; udział w analizach i szacowaniu ryzyka we wszystkich obszarach działalności Urzędu oraz prowadzenie warsztatów z samooceny ryzyka dla kadry kierowniczej; prowadzenie zleconych przez Burmistrza kontroli wewnętrznych i zewnętrznych w jednostkach organizacyjnych gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 245]

Burmistrz wyjaśnił, iż osoba zatrudniona w Urzędzie na stanowisku audytora wewnętrznego była w 2010 roku przez długi czas nieobecna, co uniemożliwiło m.in. dokonanie na piśmie zmian w jej zakresie czynności i obowiązków, a ostatecznie doprowadziło do rozwiązania z nią stosunku pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 246, 247-248]

W Regulaminie organizacyjnym, nadanym Zarządzeniem Nr 107/07 Burmistrza z dnia 26 kwietnia 2007 r., w strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono jednoosobowe stanowisko audytu wewnętrznego, które podlega bezpośrednio Burmistrzowi.

W opracowywanym projekcie zmian Regulaminu organizacyjnego zlikwidowano to stanowisko, a audyt wewnętrzny prowadzić ma usługodawca.

[Dowód: akta kontroli str. 256-259]

W planie audytu na rok 2010 spośród jedenastu obszarów ryzyka, jakie poddano analizie, w stosunku do czterech określono wysoki poziom ryzyka. Z pięciu zaplanowanych zadań audytowych, dwa zostały przeprowadzone przez usługodawcę w terminie od 16 sierpnia do 16 września 2010 r. W umowie o dzieło Nr 4/2010 (dalej: „umowa Nr 4/2010”) z dnia 16 sierpnia 2010 r. wymieniono do wykonania zadania audytowe: „Zasady gospodarki kasowej, funkcjonowanie kasy i dokumentowanie operacji bezgotówkowych” oraz „Organizacja systemu absorpcji środków – planowanie, pozyskiwanie funduszy, ewidencja księgowa, sprawozdawczość”.

[Dowód: akta kontroli str. 231-237, 249-254]

Zgodnie z art. 279 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) umowę z usługodawcą jednostka sektora finansów publicznych zawiera na okres co najmniej roku.

Umowa Nr 4/2010 została zwarta na okres od 16 sierpnia do 16 września 2010 r.

Burmistrz wyjaśnił, że umowę z usługodawcą zawarto na miesiąc w celu wykonania części obowiązków wynikających z planu audytu na rok 2010, gdyż zatrudniony w Urzędzie audytor pierwotnie zamierzał wrócić do pracy i wznowić prowadzenie audytu w ramach stosunku pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 260, 261]

Spośród jedenastu obszarów ryzyka, jakie poddano analizie w planie audytu na rok 2011, w stosunku do trzech określono wysoki poziom ryzyka i zaplanowano pięć zadań audytowych. W umowie Nr 1/2011 z dnia 31 marca 2011 r. (dalej: „umowa Nr 1/2011”) zlecono usługodawcy prowadzenie audytu wewnętrznego w Gminie Czersk w okresie od 31 marca 2011 r. do 1 kwietnia 2012 r. Usługodawca ma obowiązek: w okresie trwania umowy wykonywać czynności doradcze; w 2011 roku: przygotować udokumentowaną analizę ryzyka i zweryfikować plan audytu na 2011 rok – w terminie do 30 kwietnia; przeprowadzić dwa zadania audytowe – do dnia 30 listopada; sporządzić sprawozdanie z wykonania planu audytu za 2011 rok i plan audytu na rok 2012 – do 20 grudnia.

[Dowód: akta kontroli str. 238-244, 249-254]

Usługodawcy w powyższych umowach nie zlecano zadań nieaudytorskich. Zakres wymienionych w umowach prac nie zawierał wszystkich obowiązków audytora wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych.

Zgodnie ze standardami określonymi w *Komunikacie Nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 24) cel, uprawnienia i odpowiedzialność audytu wewnętrznego powinien określać dokument - Karta audytu wewnętrznego.

W Urzędzie nie została sporządzona Karta audytu wewnętrznego.

Burmistrz wyjaśnił, iż osoba zatrudniona w Urzędzie na stanowisku audytora wewnętrznego przebywała na urlopie wypoczynkowym i bezpłatnym od 1 kwietnia do 30 listopada 2010 roku i z tej przyczyny nie wykonywała swoich obowiązków. W celu realizacji części obowiązków wynikających z planu audytu na rok 2010 zawarto umowę z usługodawcą, któremu nie zlecono całości audytu spodziewając się powrotu do pracy urlopowanego pracownika. Obowiązek sporządzenia karty audytu wewnętrznego zostanie zrealizowany przez audytora usługodawcę w terminie do 31 maja 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 246, 247-248, 260, 261]

Wniosek Nr 6: wdrożenie standardu audytu wewnętrznego opracowania programu zapewnienia i poprawy jakości audytu.

Według informacji Burmistrza sposób realizacji wniosku był następujący: *Program zapewniania poprawy jakości audytu wprowadzono Zarządzeniem Nr 659/09 Burmistrza z dnia 20 października 2009 r. w sprawie zmiany Zarządzenia Nr 662/06 w sprawie zatwierdzenia księgi procedur audytu wewnętrznego* (dalej: „Zarządzenie Nr 659/09”).

[Dowód: akta kontroli str. 12-13]

W Urzędzie podjęto następujące działania na rzecz realizacji wniosku:

Zarządzeniem Nr 659/09 dokonano zmiany Księgi Procedur audytu wewnętrznego polegającej na wprowadzeniu do Księgi w punkcie 3.3. programu zapewniania i poprawy jakości audytu wewnętrznego, obejmującego zewnętrzne oceny i okresowe wewnętrzne oceny jakości pracy, a także bieżący monitoring. Oceny zewnętrzne, jak przegląd systemu zapewnienia jakości, powinny być przeprowadzane przynajmniej raz na pięć lat przez wykwalifikowaną osobę lub zespół spoza Urzędu. Ocena wewnętrzna obejmuje: bieżącą

ocenę działalności audytu wewnętrznego (dokonywaną za pomocą kwestionariusza ankiety poaudytowej – załącznik Nr 17 do Księgi Procedur); okresowe (raz do roku) przeglądy przeprowadzane drogą samooceny za pomocą wytycznych do samooceny. Ponadto do Księgi Procedur wprowadzono załącznik Nr 19 - wytyczne do samooceny.

[Dowód: akta kontroli str. 48-104, 105-131]

Program zapewniania i poprawy jakości audytu wewnętrznego w Urzędzie nie był realizowany przez audytora wewnętrznego.

Burmistrz wyjaśnił, że programu nie realizowano ponieważ zatrudniony w Urzędzie audytor wewnętrzny przebywał przez znaczną część roku na urlopie, a ostatecznie rozwiązał stosunek pracy z dniem 30 listopada 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 260, 261]

Wniosek Nr 7: wprowadzenie mechanizmu kontrolnego zapewniającego realizację przyjętego planu rozwoju zawodowego audytora wewnętrznego.

Według informacji Burmistrza sposób realizacji wniosku był następujący: *Zgodnie z Zarządzeniem Nr 664/09 Burmistrza z dnia 29 października 2009 r. w sprawie zmiany Zarządzenia Nr 662/09 w sprawie zatwierdzenia księgi procedur audytu wewnętrznego (dalej: „Zarządzenie Nr 664/09”) audytor wewnętrzny przedstawia kierownikowi jednostki do zatwierdzenia:*

- do końca stycznia każdego roku roczny plan doskonalenia zawodowego, zgodny ze standardami audytu wewnętrznego jednostkach sektora finansów publicznych,*
- do końca grudnia każdego roku informację o wykonaniu rocznego planu doskonalenia zawodowego.*

[Dowód: akta kontroli str. 12-13]

W Urzędzie podjęto następujące działania na rzecz realizacji wniosku:

Zarządzeniem Nr 664/09 w Księdze Procedur dodano punkt 4 - podnoszenie kwalifikacji zawodowych, zgodnie z którym audytor wewnętrzny przedstawia kierownikowi jednostki do zatwierdzenia: roczny plan doskonalenia zawodowego zgodny ze standardami audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (do końca stycznia każdego

roku); informację o wykonaniu rocznego planu doskonalenia zawodowego (do końca grudnia każdego roku).

[Dowód: akta kontroli str. 105-131]

Plan doskonalenia zawodowego audytora wewnętrznego w Urzędzie nie był sporządzany i realizowany.

Burmistrz wyjaśnił, iż przyczyną niewykonania zadań przez zatrudnionego w Urzędzie audytora wewnętrznego była jego długotrwała nieobecność, która miała zakończyć się powrotem do pracy. W tej sytuacji usługodawcy zlecono przeprowadzenie tylko dwóch zadań audytowych z planu audytu na 2010 rok.

[Dowód: akta kontroli str. 260, 261]

Wniosek Nr 8: właściwe dokumentowanie akt stałych i bieżących audytu wewnętrznego.

Według informacji Burmistrza sposób realizacji wniosku był następujący: *Do zadań audytowych, których realizację rozpoczęto w trakcie trwania kontroli, akta bieżące prowadzone są zgodnie z wzorem określonym w Księdze Procedur audytu wewnętrznego. Wykaz dokumentów zawierających opis systemów zarządzania i kontroli, w tym procedur kontroli finansowej w Urzędzie uzupełniany jest obecnie na bieżąco, ze wskazaniem daty włączenia do wykazu.*

[Dowód: akta kontroli str. 12-13]

W Urzędzie podjęto następujące działania na rzecz realizacji wniosku:

Badaniem objęto dokumentację przykładowych zadań audytowych zrealizowanych w latach 2009 i 2010 przez zatrudnionego w Urzędzie audytora wewnętrznego oraz usługodawcę. Wykaz akt bieżących do zadań realizowanych po kontroli NIK w 2009 roku prowadzony był zgodnie z regulacjami zawartymi w Księdze Procedur i obowiązującymi przepisami.

[Dowód: akta kontroli str. 255]

Wniosek Nr 9: prowadzenie przez audytora wewnętrznego udokumentowanych działań w zakresie oceny systemów zarządzania i kontroli.

Według informacji Burmistrza sposób realizacji wniosku był następujący: *Audytora wewnętrznego został pouczony o obowiązku dokumentowania działań w zakresie oceny*

systemów zarządzania i kontroli, również w przypadku gdy system zarządzania kontroli dla danego procesu działa prawidłowo.

[Dowód: akta kontroli str. 12-13]

W Urzędzie podjęto następujące działania na rzecz realizacji wniosku:

Audytór wewnętrzny zatrudniony w Urzędzie ani audytór usługodawca nie prowadził działań w zakresie oceny systemów zarządzania i kontroli.

Burmistrz wyjaśnił: Zatrudniona w Urzędzie osoba na stanowisku audytora wewnętrznego pracowała do dnia 21 marca 2010 r.; następnie przebywała na urlopie - wypoczynkowym i bezpłatnym, a z dniem 30 listopada 2010 r. rozwiązano stosunek pracy na jej wniosek.

W okresie urlopu bezpłatnego zatrudnionego audytora dwa zadania audytowe realizowane były przez audytora – usługodawcę. Audytór ten nie prowadził udokumentowanych działań w zakresie oceny systemów zarządzania i kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 260, 261]

Poprzez zamieszczenie w protokole kontroli niżej wymienionych pouczeń kontroler informuje 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 (art. 55 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli - Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm. - zwanej dalej: ustawą 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).

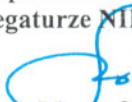
O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do Książki kontroli pod Nr 48.

Niniejszy protokół kontroli sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden wręczono w 14 kwietnia 2011 r. Burmistrzowi Markowi Jankowskiemu.

[Dowód: akta kontroli str. 262]

Czersk, dnia 14 kwietnia 2011 r.

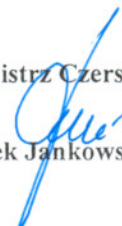
starszy inspektor kontroli państwowej
w Delegaturze NIK w Gdańsku



Marta Sowa

Czersk, dnia 21 kwietnia 2011 r.

Burmistrz Czerska



Marek Jankowski