



Urząd Miejski w Policach	
wpi. dnia	12. MAJ 2011
Przydzielono znak	OK komic S

[Signature]

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

PROTOKÓŁ KONTROLI

Urzędu Miejskiego
w Policach

Police 2011r.

PROTOKÓŁ KONTROLI

Urzędu Miejskiego w Policach, ul. Stefana Batorego 3 (kod 72 – 010),
zwanego dalej Urzędem. REGON 000525866.

Burmistrzem Polic od 1998 r. jest Władysław Diakun, zwany a dalszej części Burmistrzem.

[akta kontroli, str. 3]

Kontrolę przeprowadził kontroler z Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Szczecinie Tomasz Wołos – specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 074035 z 16.03.2011 r., w okresie 16.03. ÷ 12.05.2011 r. z przerwą w dniach 28.03. ÷ 15.04.2011 r.

[akta kontroli, str. 1, 3]

Kontrolą objęto funkcjonowanie kontroli zarządczej ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego w 2010 r.

1. Prawidłowość ustanowiona kontroli zarządczej.

1.1. Według art. 68 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ – zwanej dalej ufp – *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.*

W myśl postanowień *Regulaminu organizacyjnego Urzędu*², zwanego regulaminem (rou):

- ♦ zadania własne gminy oraz zadania zlecone i powierzone z zakresu administracji rządowej realizują:
 - > Urząd., którego strukturę organizacyjną stanowią: burmistrz, dwóch zastępców burmistrza, sekretarz gminy, skarbnik gminy i 19 komórek organizacyjnych, w tym audytor wewnętrzny (§ 2 ust. 2 pkt 17) podporządkowany bezpośrednio burmistrzowi (§ 3 pkt 18 lit. g) i trzech rewidentów Urzędu podporządkowanych skarbnikowi gminy (§ 2 ust 3),
 - > 28 gminnych jednostek organizacyjnych³ – zwanych gjo. Gminne jednostki oświaty, kultury i sportu nadzoruje i kontroluje Wydział Oświaty i Kultury Urzędu.

W ww. regulaminie i rejestrze gjo nie wskazano komu z Urzędu podporządkowano Straż Miejską (SM), Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (ZGK), Zakład Wodociągów i Kanalizacji (ZWIK), Zakład Odzysku i Składowania Odpadów Komunalnych (ZOiS), Ośrodek Pomocy Społecznej (OPS). O fakcie tym kontrolujący 24.03.2011 r. poinformował Burmistrza

¹ - Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240

² - ustalonego zarządzeniem nr 26/09 Burmistrza Polic z 28.01.2009 r. na podstawie art.33 ust.2 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

³ - o których mowa w rejestrze gjo stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 159/10 Burmistrza Polic z 6 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia rejestru gjo – poprzednio do zarządzenia nr 305/07 Burmistrza Gminy Police z 31 grudnia 2007 r. - zwanego dalej rejestrem gjo.

w trybie art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴ – zwanej dalej ustawą o NIK. Burmistrz zarządzeniem 77/11 z 12.04.2011 r. podporządkował: sobie – SM; sekretarzowi Gminy – OPS; I zastępcy – ZGK i ZWiK; II zastępcy – ZOiS;

♦ kontrolę funkcjonalną sprawują burmistrz (§ 3 ust. 1 pkt 10) i jego dwóch zastępców I i II (§ 3 ust. 2 pkt 1 lit. c i pkt 2 lit. b), sekretarz gminy (§ 3 ust. 3 pkt 2 lit. b, c), skarbnik gminy (§ 3 ust. 4 pkt 1 lit. g, i) i kierownicy komórek organizacyjnych (§ 4 pkt 14).

Obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli: ▪ znalazł odzwierciedlenie w zakresach czynności zastępcy naczelnika Wydziału Finansowo – Budżetowego i naczelników 7 wydziałów⁵, w tym w zakresach czynności naczelników ~~3~~2 wydziałów (Gospodarki Gruntami, Oświaty i Kultury) bez nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową wydziału; ▪ nie został przypisany naczelnikom 3 wydziałów (Urbanistyki i Architektury, Ochrony Środowiska, Promocji i Informacji) i kierownikowi USC. Zakresów czynności nie określono zastępcom burmistrza, sekretarzowi gminy i skarbnikowi gminy.

[akta kontroli str. 3, 25, 27, 29]

Burmistrz w związku z powyższym wyjaśnił: *naczelnicy wydziałów i kierownik USC – zwyczajowo – byli zobowiązani do sprawowania nadzoru i kontroli w rozumieniu realizacji zadań kontroli funkcjonalnej obejmującej kontrolę działalności bieżącej (merytorycznej) wydziału i kontrolę finansową, w tym kontrolę merytoryczną na dowodach księgowych dotyczących operacji gospodarczych danego wydziału o której mowa w zarządzeniu nr 254/10 Burmistrza z 29.10.2010 r. w sprawie polityki rachunkowości.*

W dotychczasowej działalności Urzędu nie określano zakresów czynności dla zastępców, sekretarza i skarbnika gminy, zakładając za wystarczający zakres odpowiedzialności określony w Regulaminie organizacyjnym Urzędu.

Niemniej w związku z kontynuowaniem prac mających na celu wdrażanie w Urzędzie systemu kontroli zarządczej zweryfikowane zostaną wszystkie zakresy czynności naczelników i pracowników, ze szczególnym uwzględnieniem zadań kontrolnych jak również rozważymy zasadność określenia zakresów czynności dla zastępców, sekretarza i skarbnika. [akta kontroli str. 75, 77]

Według uregulowań określonych w *Procedurach kontroli przeprowadzanych przez rewidentów w Urzędzie oraz w jednostkach podległych i nadzorowanych*, zwanych dalej Procedurami – ustalonych zarządzeniem nr 162/10 Burmistrza Polic z 19.07.2010 r., a poprzednio zarządzeniem nr 147/07 Burmistrza Gminy Police z 12.07.2007 r.:

♦ kontrolę instytucjonalną (§ 1 ust. 1 pkt 1) realizują rewidenty Urzędu na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzanego przez burmistrza (§ 5 ust. 1) i stosownego upoważnienia wydanego przez burmistrza (§ 6 ust. 1),

⁴ - Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

⁵ - W 2010 r., w strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonowało 12 komórek organizacyjnych w randze wydziału.

- ♦ zmiany w rocznym planie kontroli zatwierdza burmistrz na wniosek skarbnika gminy (§ 5 ust 4),
- ♦ roczne sprawozdanie z kontroli wykonanych przez rewidentów Urzędu akceptuje skarbnik gminy, a zatwierdza burmistrz (§ 18 ust. 3).

W Procedurach z 2010 r., w porównaniu do Procedur z 2007 r. dokonano zmiany treści § 4 pkt 1 stanowiąc, że kontrola obejmuje badanie prawidłowości wykonywania zadań należących do zakresu działania podmiotu kontrolowanego, m.in. dotyczących kontroli zarządczej, a w szczególności: ▪ zgodności działania z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, ▪ ewidencjonowania operacji gospodarczych zgodnie z przepisami prawa, ▪ celowego i oszczędnego zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków, ▪ rzetelności sporządzanych na koniec roku obrotowego sprawozdań finansowych i budżetowych, ▪ zarządzania ryzykiem.

W planie kontroli na 2010 r. z 31.12.2009 r. ze zmianą z 10.05.2010 r. – zatwierdzonym przez burmistrza na wniosek skarbnika gminy zgodnie z ww. Procedurami – ujęto 28 gminnych jednostek organizacyjnych z tego:

> w 27. przewidziano problemową kontrolę finansową za 2009 r. w zakresie przestrzegania procedur wewnętrznych, prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych, celowości i oszczędności dokonywania wydatków, gospodarowania środkami trwałymi i wyposażeniem, oraz poprawności sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych wg stanu na 31.12.2009 r.

> w 1. – doraźną kontrolę realizacji porozumień z Gminą Police dotyczących wykonania i obsługi przyłączy kanalizacyjnych do nowej kanalizacji sanitarnej wybudowanej na terenie gminy w latach 2005 – 2008 oraz kontroli użytkowania służbowych telefonów komórkowych w okresie II półrocza 2009 r.

Według sprawozdania z kontroli przeprowadzonych przez rewidentów Urzędu w 2010 r., z 1.02.2011 r. – sporządzonego przez rewidentów, zaakceptowanego przez skarbnika gminy 2.02.2011 r. i zatwierdzonego przez burmistrza zgodnie z postanowieniami ww. Procedur: ▪ wszystkie kontrole ujęte w planie kontroli na 2010 r. zostały zrealizowane, ▪ zalecenia pokontrolne wystosowano do 26 jednostek, z tego – wg stanu na dzień sporządzania sprawozdania – 23 jednostki je zrealizowały, a w 3. jednostkach były w realizacji, ▪ w 2. przypadkach nie było podstaw do formułowania zaleceń pokontrolnych, ▪ w 9. jednostkach odnotowano przesłanki wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W planie kontroli na 2010 r. nie ujęto badania prawidłowości wykonywania zadań przez podmioty kontrolowane z zakresu zarządzania ryzykiem. [akta kontroli str. 3, 5, 53 ÷ 69]

Skarbnik Gminy w związku z powyższym faktem wyjaśnił, że „...przyjęty w planie zakres kontroli problemowych dotyczył roku 2009 lub 2008, natomiast przepisy dotyczące kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem zaczęły obowiązywać od roku 2010.”

[akta kontroli str. 71, 73]

Burmistrz zarządzeniem: nr 130/07 z 25.06.2007 r.⁶ ustalił zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, których wartość przekracza 14 tys. euro; nr 126/07⁷ z 18.06.2007 r. ze zmianą z 11.02.2009 r.⁸ określił zasady i tryb pracy komisji przetargowej; nr 229/10⁹ z 22.10.2010 r. określił sposób realizacji zamówień, o wartości poniżej 14 tys. euro z wyróżnieniem ramowych procedur dla zamówień o wartości: 1 ÷ 6 tys. euro; > 6 ÷ 14 tys. euro ze wskazaniem, że do zamówień o wartości < 1 tys. euro nie stosuje się postanowień zarządzenia. [akta kontroli str. 7]

1.2. W Urzędzie nie było udokumentowanych działań na rzecz organizacji i wdrożenia obowiązków i zadań w zakresie kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem w odniesieniu:

- do komórek organizacyjnych i stanowisk kierowniczych w Urzędzie;
- do gminnych jednostek organizacyjnych. [akta kontroli str. 5, 19]

Burmistrz w związku z powyższym wyjaśnił, że *Pomimo braku udokumentowanych działań w zakresie wprowadzanego systemu kontroli zarządczej, w Urzędzie nie pominięto spraw z tym związanych. W roku 2010 przeszkolonych zostało 23 pracowników Urzędu w zakresie kontroli zarządczej. Poza tym problematyka ta poruszana była wielokrotnie na organizowanych spotkaniach roboczych, zarówno kadry kierowniczej Urzędu, jak i kierowników jednostek organizacyjnych, którzy w ramach indywidualnych działań i planów podjęli próby wdrażania zasad kontroli zarządczej w kierowanych jednostkach.*

Przepisy ustawy o finansach publicznych nie nakładają na Urząd zobowiązań formalizacji zadań w zakresie kontroli zarządczej, jednakże w trosce o jak najlepsze funkcjonowanie Urzędu informuję, że Urząd przystąpił do prac nad organizacją i wdrożeniem systemu kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem, których nie udało się wcześniej podjąć z przyczyn od nas niezależnych. [akta kontroli str. 75, 77]

Stan kontroli zarządczej w gminnych jednostkach organizacyjnych (gio) – wg informacji 10 gio¹⁰, spośród 28, o największych rocznych wydatkach wynoszących łącznie 69.258 tys. zł tj. 54,4 %

⁶ - w sprawie zasad i trybu udzielania zamówień publicznych przez Gminę Police (art.30 ust. 1 ww. uosg)

⁷ - w sprawie regulaminu pracy komisji przetargowych, ich składu oraz zakresu obowiązków jej członków

⁸ - zarządzenie nr 35/09 zmieniające załącznik nr 2 do zarządzenia nr 126/07

⁹ - w sprawie zasad i trybu udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych kwoty 14 tys. euro. Poprzedzone zarządzeniami: nr 131/07 BG z 25.06.2007 r. w sprawie zasad i trybu udzielania zamówień, których wartość jest wyższa od wyrażonej w złotych równowartości 6 tys. euro, ale nie przekracza 14 tys. euro; nr 143/03 BG z 13.11.2003 r. w sprawie udzielania zamówień na roboty i usługi budowlane o wartości nieprzekraczającej kwoty 14 tys. euro.

¹⁰ - tj. **G2** – Zespół Szkół nr 1, Gimnazjum nr 2 w Policach [wydatki 2010 r. = 1.428,9 tys. zł]; **OSiR** – Ośrodek Sportu i Rekreacji w Policach [W = 3.529,7 tys. zł]; **SP8** – Szkoła Podstawowa nr 8 im. Jana Pawła II w Policach [W = 3.498,8 tys. zł]; **G1** – Gimnazjum nr 1 im. Polskich Noblistów w Policach [W = 1.644,1 tys. zł]; **ZGK** – Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach [W = 17.376,2 tys. zł]; **ZS – T** – Zespół Szkół w Trzebieży [W = 1.515,2 tys. zł]; **MOK** – Miejski Ośrodek Kultury w Policach [3.397,5 tys. zł]; **OPS** – Ośrodek Pomocy Społecznej w Policach [W = 19.051,7 tys. zł]; **ZOiS** – Zakład Odzysku i Składowania Odpadów Komunalnych w Leśnie Górnym [W = 6.379,2 tys. zł]; **ZWiK** – Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Policach [W = 11.436,7 tys. zł].

kwoty zrealizowanych przez Gminę wydatków i rozchodów w 2010 r., zawierających po 15 odpowiedzi każda – był następujący:

- pracownicy wszystkich gjo mieli dostęp (otrzymali propozycję) do szkoleń w zakresie kontroli zarządczej oraz standardów kontroli zarządczej,
- kierownictwo wszystkich gjo (lub wyznaczeni pracownicy) brało udział w szkoleniach z kresu kontroli zarządczej,
- kierownictwo (lub wyznaczeni pracownicy) 2 gjo – ZWiK, ZGK – brało udział w specjalistycznych szkoleniach poświęconych zarządzaniu ryzykiem,
- kierownictwo (lub wyznaczeni pracownicy) 2 gjo – ZWiK, ZGK – brało udział w specjalistycznych szkoleniach poświęconych dokonywaniu oceny (samooceny kontroli zarządczej),
- pracownicy wszystkich gjo zostali zapoznani w udokumentowany sposób z problematyką kontroli zarządczej oraz standardami kontroli zarządczej,
- zadania w zakresie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem zostały na piśmie przypisane konkretnym pracownikom: w 6 gjo; w ZWiK były w trakcie opracowania; w ZGK unormowania zawarto w *Regulaminie kontroli wewnętrznej* w korespondencji z *Regulaminem organizacyjnym zakładu* oraz *Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów księgowych*; brak w OSiR i w MOK,
- istnienie udokumentowanego systemu kontroli zarządczej, obejmującego m.in.:
 - > zapewnienie: - zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
 - skuteczności i efektywności działań, - wiarygodności sprawozdań, - ochrony zasobów, - przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, - efektywności i skuteczności przepływu informacji potwierdziły wszystkie gjo,
 - > zarządzanie ryzykiem potwierdziło 6 gjo (G2, ZWiK, OSiR, G1, MOK, ZOiS), w trakcie opracowania były MOK i OPS, brak w ZS-T i SP8,
- w 7 gjo prowadzi się bieżące, udokumentowane monitorowanie systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, w trakcie opracowania - OPS, brak w MOK i ZOiS,
- dokonanie samooceny systemu: kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem potwierdziły OSiR i G1; kontroli zarządczej bez zarządzania ryzykiem – G2, ZS-T i G8; nie potwierdziły ZWiK, MOK, ZGK, ZOiS, OPS.

Na łączną liczbę 150 pytań¹¹ 10 gjo udzieliło odpowiedzi: pozytywnych – 118 (tj. 78,7%); negatywnych – 27 (tj. 18%); inne – 5 (tj. 3,3 %)¹². [akta kontroli str. 3, 11 ÷ 17]

¹¹ - 15 pytań skierowanych do 10 wybranych gjo

¹² - tj. w 4 przypadkach dane zadanie było w trakcie realizacji, a w jednym – zadania zapisano w dokumentach organizacyjnych bez rozpisania na stanowiska pracy.

Burmistrz o sprawie wykorzystania dla potrzeb Urzędu doświadczeń kierowników gjo we wdrażaniu kontroli zarządczej wyjaśnił, że do czasu kontroli NIK Urząd nie posiadał udokumentowanej wiedzy o stopniu wdrożenia systemu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w gjo. Bardzo dobry stopień wdrożenia przedmiotowego systemu w gjo, daje upoważnienie do pełnego wykorzystania ich wiedzy przy kontynuowaniu prac nad wdrożeniem przedmiotowego systemu w Urzędzie. [akta kontroli str. 75, 77]

2. W Urzędzie do czasu kontroli tj. do 25.04.2011 r.:

> wprowadzono w życie *Kodeks etyczny pracowników Urzędu Gminy w Policach*¹³ – zarządzeniem nr 87/05 Burmistrza z 1 lipca 2005 r. Preambule kodeksu nadano treść: *Celem Kodeksu jest sprecyzowanie wartości i standardów zachowania pracowników samorządowych, związanych z pełnieniem przez nich obowiązków, zebranie ich w postaci katalogu oraz poinformowania obywateli o standardach zachowania, jakich mają prawo oczekiwać od pracowników samorządowych*¹⁴.

> w szkoleniu pn. *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*¹⁵ uczestniczyło 23 pracowników, z tego burmistrz i jego 2. zastępców, skarbnik, naczelnicy 9 wydziałów, zastępcy naczelników 4 wydziałów, komendant Straży Miejskiej, 2 inspektorów, 2 głównych specjalistów i audytor,

> nie wdrożono standardów kontroli zarządczej, w tym: ▪ kierownictwo jednostki (lub wyznaczeni pracownicy) nie zostali przeszkoleni w zakresie zarządzania ryzykiem, ▪ nie wprowadzono udokumentowanych procesów zarządzania ryzykiem, ▪ nie przypisano konkretnym pracownikom zadań w zakresie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, nie wprowadzono formalnego nadzoru kierownictwa nad funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, ▪ nie prowadzono monitorowania systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, ▪ nie dokonywano samooceny i nie przeprowadzono niezależnej oceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem. [akta kontroli str. 3, 19]

Burmistrz w związku z powyższym wyjaśnił, że: niewdrożenie przedmiotowego systemu w Urzędzie nastąpiło z przyczyn obiektywnych; przy kontynuowaniu prac nad wdrożeniem systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem zostaną wykorzystane doświadczenia w tym przedmiocie gjo. [akta kontroli str. 75, 77]

¹³ - w tym Urząd Stanu Cywilnego i Straż Miejska.

¹⁴ - W myśl art. 2 Kodeksu – pracownicy samorządowi pełniący służbę publiczną zobowiązani są dbać o środki publiczne z uwzględnieniem interesu państwa, wspólnoty samorządowej oraz indywidualnego interesu obywateli zgodnie z zasadami: praworządności, bezstronności i bezinteresowności, obiektywizmu, uczciwości i rzetelności, odpowiedzialności, jawności, dbałości o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych, godnego zachowania, uprzejmości i życzliwości w kontaktach międzyludzkich, tolerancji.

¹⁵ - 16 listopada 2010 r.

3. Wykonywanie kontroli.

W 2010 r.: • dochody ogółem wynosiły 126.711,8 tys. zł tj. 99,7% planu po zmianach, • wydatki zrealizowano na kwotę 126.017,9 tys. zł co stanowiło 85,7 % planu po zmianach, • nadwyżka budżetu wyniosła 693,9 tys. zł, a nadwyżka operacyjna 17.831,5 tys. zł, • przychody budżetu wykonano w kwocie 14.786, 2 tys. zł tj. 69,4 % planu wynoszącego 21.299,6 tys. zł, • rozchody wyniosły 1.300,0 tys. zł, • wg stanu na 31 grudnia kwota wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu gminy wynosiła 14.180,1 tys. zł, • w wyniku 64 postępowań przetargowych o udzielenie zamówień – przeprowadzonych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶, zwanej dalej pzp – wartość zawartych umów wyniosła 29.945,4 tys. zł¹⁷, w tym 28.196,8 tys. zł (tj. 94,2 %) jako efekt 42 przetargów nieograniczonych.

Według dokumentacji obejmującej 10 przetargów nieograniczonych¹⁸ – o największej wartości, przeprowadzonych w 6 komórkach organizacyjnych Urzędu, w tym 5 w WTI, o łącznej wartości zawartych w ich wyniku umów wynoszącej 17.865,7 tys. zł¹⁹:

- ♦ spośród 21 pracowników Urzędu biorących udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu zamówienia publicznego: • 10. – nie miało w zakresach czynności przypisanych zadań z tym związanych, • 2. zastępców burmistrza – nie miało określonych zakresów czynności, • 5.²⁰ nie posiadało udokumentowanego przeszkolenia z zakresu pzp,
- ♦ nie stwierdzono przypadków zgromadzenia nadmiaru kompetencji w ręku jednej osoby,
- ♦ przetargi przeprowadzano z zachowaniem zasad i trybu udzielania zamówień publicznych o wartości powyżej 14 tys. euro oraz pracy komisji przetargowej ustalonych przez Burmistrza zarządzeniami – odpowiednio nr 130/07 z 25.06.2007 r. oraz nr 126/07²¹ z 18.06.2007 r. ze zmianą z 11.02.2009 r., w tym m.in.: wniosek o udzielenie zamówienia został zweryfikowany pod względem merytorycznym, a następnie zatwierdzony przez osobę do tego upoważnioną;

¹⁶ - Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759

¹⁷ - w cenach netto

¹⁸ - I – Dostawa artykułów biurowych, papieru ksero, i tonerów do kserokopiarek (Wydział Organizacyjno Prawny: OR), II – Udzielenie i obsługa bankowego kredytu złotowego na pokrycie planowanego deficytu budżetu Gminy Police (Wydział Finansowo Budżetowo: FN), III – Dowożenie uczniów do Zespołu Szkół w Trzebieży (wydział Oświaty i Kultury: OiK), IV – Budowa ścieżki rowerowej Pilichowie (Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej: GKM), V – Utrzymanie zieleni w Policach w okresie 16.08.2010 r. ÷ 31.12.2012 r. (Wydział Ochrony Środowiska), VI – Budowa budynków mieszkalno usługowych przy ul. Bankowej w Policach, VII – Budowa ogólnodostępnych boisk sportowych w ramach programu *Moje boisko – Orlik 2012 w Niekończycy, Gm. Police*, VIII – Budowa kanalizacji sanitarnej i deszczowej z ulic Kochanowskiego, Galla Anonima, M. Reja, Wincentego Kadłubka i Wkrzańskiej w Policach, IX – Odprowadzenie ścieków i wód opadowych z rejonu ul. Tanowskiej w Policach i w miejscowości Trzeszczyn, X – Przebudowa ul. Piaskowej w Policach (VI ÷ X – Wydział Techniczno Inwestycyjny: TI).

¹⁹ - tj. 59,7 % ogólnej kwoty zawartych umów w 2010 r.

²⁰ - w tym zastępcą burmistrza przewodniczącego dwóch komisji przetargowych

²¹ - w sprawie regulaminu pracy komisji przetargowych, ich składu oraz zakresu obowiązków jej członków

wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego był zatwierdzony został przez Burmistrza lub jego zastępcę,

♦ Urząd monitorował realizację umów będących efektem przeprowadzonych przetargów. Według stanu na 30.04.2011 r.:

- 3 zadania (IV i V - inwestycyjne i VIII - bankowe) zrealizowano z zachowaniem warunków umowy,
- zadanie II *Moje boisko – Orlik 2012...* zrealizowano z opóźnieniem²²,
- w trakcie realizacji:

> zgodnie z umową było 5 zadań z tego 3 (I III i VI) – obciążające wydatki bieżące i 2 (IX i X) zadania inwestycyjne,

> po upływie umownego terminu (tutaj 30.10.2010 r.) było zadanie VII pn. *Budowa ścieżki rowerowej Pilichowo – Tanowo...*²³,

♦ dokonanie płatności poprzedzono przeprowadzeniem weryfikacji dostarczonego przedmiotu zamówienia z warunkami określonymi w umowie oraz postanowieniami wynikającymi ze SIWZ,

♦ w odbiorach przedmiotu zamówienia (umowy) uczestniczyło 9 pracowników Urzędu z tego: 3²⁴, stosownie do zadań określonych w zakresach czynności, 5²⁵ – w zakresach czynności których nie było zadań o dokonywaniu przedmiotu zamówienia bądź, o udziale w pracach komisji odbiorowych, zastępca burmistrza nie posiadał zakresu czynności.

Według regulaminu:

> przeprowadzanie przetargów na wykonawstwo inwestycji i remontów przypisano do zadań Wydziału Techniczno Inwestycyjnego (§ 13 pkt 5),

> pozostałe komórki organizacyjne Urzędu (wydziały) nie miały przypisanych zadań związanych z przeprowadzaniem procedur zamówień publicznych.

Kontrolujący o fakcie tym 24.03.2011 r. poinformował – w trybie art. 51 ust 4 ustawy o NIK – Burmistrza, który wprowadził²⁶ do ww. regulaminu zmianę polegającą na rozszerzeniu zakresu działania komórek organizacyjnych Urzędu o prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w tym uczestnictwo w pracach komisji przetargowych²⁷. [akta kontroli str. 7, 9, 21 ÷ 27]

²² - z przyczyn niezależnych od Urzędu co skutkowało karą umowną w kwocie 45,3 tys. zł poprzez zmniejszenie wynagrodzenia wykonawcy zgodnie z warunkami umowy;

²³ - umowny termin zakończenia zadania upłynął 30.10.2010 r.; za 2010 r. naliczono i wyegzekwowano – poprzez zmniejszenie wartości faktur wykonawcy – karę umowną = 60,8 tys. zł; deklarowany przez wykonawcę termin zakończenia prac – 20.05.2011 r.; pozostała kwota wynagrodzenia 393,2 tys. zł ulegnie zmniejszeniu o karę z tytułu nieterminowej realizacji zadania w kwocie 138,2 tys. zł; zryczałtowane wynagrodzenia wynosiło 1.518,9 tys. zł brutto.

²⁴ - K. Kuśnierz, R. Gładysz i E. Janik (wydział TI)

²⁵ - W. Jaszczyk; W. Stefański, S. Staszkiwicz, T. Kartanowicz i K. Capar .

²⁶ - zarządzeniem nr 77/11 z 12.04.2011 r.

²⁷ - § 4 pkt 12 zmienionego regulaminu - jednolity tekst do użytku wewnętrznego.

Burmistrz – w sprawie powoływania, w skład komisji przetargowych osób nieposiadających: w zakresach czynności zadań dotyczących postępowań o zamówienie publiczne; udokumentowanego przeszkolenia z zakresu pzp – wyjaśnił, że *przy wyznaczaniu komisji przetargowych brano pod uwagę wiedzę merytoryczną poszczególnych osób w zakresie prowadzonej działalności wydziału. Natomiast nie przywiązywano uwagi do zadań określonych w zakresie obowiązków z uwagi na fakt, że zakres odpowiedzialności członków komisji przetargowej został precyzyjnie określony w zasadach i trybie pracy komisji przetargowej i, że każdy pracownik zobowiązany jest do wykonywania służbowych poleceń przełożonych. Niemniej uwzględniając ustalenia kontroli NIK poleciłem sekretarzowi Urzędu dokonanie przeglądu zakresów czynności pracowników poszczególnych wydziałów celem ich uzupełnienia o zadania związane z przygotowaniem, przeprowadzaniem postępowania o zamówienia publiczne jak również nadzoru nad realizacją umów zawartych w wyniku tych postępowań, a także z odbiorem przedmiotu zamówienia.*

[akta kontroli str. 75, 77]

4. Poprawność udzielania zamówień publicznych.

Badanie poprawności udzielenia zamówień publicznych w ramach 5 przetargów nieograniczonych²⁸ z 2010 r., o najwyższej wartości – w efekcie których zawarto umowy na łączną kwotę 15.203,0 tys. zł (tj. 50,8 % ogólnej kwoty zawartych umów w 2010 r. w wyniku przetargów powyżej 14 tys. euro) wykazało, że:

- przeprowadzono je zgodnie z przepisami określonymi w art.19 ÷ 21, art. 24 ust 1, art. 36, art. 38 ust. 4, 4a, 4b i 6 w odniesieniu do: 1 przypadku; pozostałych nie zachodziła potrzeba podejmowania działań w tym trybie), art. 45, art. 91, art. 91a, art. 92 ust. 1 i 2, art. 94 ust. 1, art. 96, art. 147 ÷ 150 pzp,
- nie zachodziła potrzeba podejmowania działań w trybie art. 89, art. 93 i art. 144 ust. 1 pzp,
- wadium wnoszono w żądanej wysokości przed upływem terminu składania ofert,
- oferenci nie składali odwołań,
- Urząd w ustawowym terminie sporządził roczne sprawozdania (art. 98 pzp), które po korekcie z 18.04.2011 r. było zgodne z rejestrem przetargów prowadzonym przez zobowiązane komórki organizacyjne Urzędu.

[akta kontroli str. 5, 7, 29, 31, 33]

5. Kontrola zarządcza w realizacji zadań z zakresu zamówień publicznych.

²⁸ - A. Budynki przy ul. Bankowej w Policach (wartość netto wg umowy = 7.224,9 tys. zł), B. Budowa kanalizacji sanitarnej i deszczowej.. (wnwu = 898.4 tys. zł); C. Odprowadzenie ścieków i wód opadowych z rejonu ul. Tanowskiej w Policach i miejscowości Trzeszczyn (wnwu = 2.703,2 tys. zł), D. Przebudowa ul. Piaskowej w Policach (wnwu = 2.095,2 tys. zł), E. Udzielenie i obsługa bankowego kredytu.... (wnwu = 2.281,3 tys. zł) – wybranych spośród 10 o których mowa w punkcie 3 niniejszego protokołu kontroli.

N

Gmmp

W Urzędzie w 2010 r. i w 2011 r. do czasu kontroli NIK nie wdrożono systemu kontroli zarządczej. [akta kontroli str. 5, 19]

6 ÷ 10. Poprawność działania audytu wewnętrznego.

W Urzędzie od 2003 r. funkcjonuje audytor wewnętrzny (AW) stosownie do uregulowań, o których mowa w art. 146 ufp zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym Urzędu* jako jednoosobowa komórka organizacyjna:

- > według dokumentacji kadrowej osoba wykonująca zadania AW spełniała warunki o których mowa w art. 286 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5b ufp. AW zatrudniony jest na tym stanowisku od 2003 r., a poprzednio w okresie 7 lat w RIO na stanowisku inspektora, w Wydziale kontroli gospodarki finansowej. Posiada wykształcenie wyższe ekonomiczne. AW w 2010 r. uczestniczył w następujących szkoleniach: Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych (2 dni), Zamówienia publiczne (1 dzień), pomoc publiczna (1 dzień), Kontrola zarządcza i analiza ryzyka (1 dzień),
- > uprawnienia audytora były zgodne z art. 282 ust. 2 ufp;
- > plan audytu na 2010 r. został podpisany przez Burmistrza Polic 30.10.2009 r. zgodnie z art. 282 ust. 3 ufp,
- > sprawozdanie z wykonania planu audytu zostało sporządzone w terminie wynikającym z art. 282 ust. 5,
- > AW posiadał *Upoważnienie do przeprowadzania audytu wewnętrznego w Urzędzie zgodnie z planem audytu wewnętrznego na 2010 r.* wydane przez Burmistrza na podstawie art. 287 ust. 1 ufp. Upoważnienie zawierało elementy o których mowa § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1.02.2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego²⁹ – zwanego dalej RMF.
- > przygotowanie planu audytu wewnętrznego na dany rok poprzedzane było przeprowadzeniem analizy ryzyka zgodnie z wymogami § 5 ust. 1 RMF;
- > plan audytu wewnętrznego na 2011 r.: został przygotowany stosownie do wymogów o których mowa w §§ 5 ÷ 7 RMF; zawierał elementy o których mowa w § 8 ust. 1 i 3 RMF; został podpisany przez burmistrza w terminie ustawowym;
- > w wyniku analizy dokumentacji wytworzonej i zgromadzonej przez AW w okresie objętym kontrolą – dokonanej przez kontrolującego przy współudziale AW – ustalono, że akta stałe odpowiadały wymogom o których mowa § 5 RMF.

Burmistrz zarządzeniem nr 57/11 z 18.03.2011 r. ustalił *Kartę audytu wewnętrznego Urzędu* na podstawie art. 274 ust. 3 ufp i komunikatu nr 8 MF z dnia 20.04.2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych³⁰ – zwaną dalej Kartą. W Karcie określono m.in.: cel audytu; miejsce AW w strukturze organizacyjnej Urzędu zgodnie z jego regulaminem organizacyjnym; zasady zachowania niezależności i obiektywizmu AW; zakres

²⁹ - Dz. U. z 2010 r. Nr 21, poz. 108

³⁰ - Dz. Urz. Ministerstwa Finansów nr 5, poz. 24.

przedmiotowy i podmiotowy audytu; prawa i obowiązki AW; zasady zachowania kontrybucyjności. W 2010 r. obowiązującym był *Regulamin audytu wewnętrznego w Urzędzie* z 10.04.2008 r.³¹ zmieniony zarządzeniem nr 186/10 Burmistrza z 26.08.2010 r.³²

Analiza dokumentacji obejmującej 5 (tj. 100%) zadań z planu audytu na 2010 r. – tj.: ▪ Nadzór nad jednostkami pomocniczymi; ▪ Oświetlenie ulic (wydatki z tym związane); ▪ Ocena procesu prowadzenia i rozliczania inwestycji; ▪ Wykorzystanie środków na zatwierdzone projekty (dofinansowane ze środków UE); ▪ Inwentaryzacja mienia – wykazała, że:

> akta bieżące zawierały dokumenty o którym mowa w § 14 RMF za wyjątkiem braku, w 4 sprawach imiennego upoważnienia o którym mowa w § 14 pkt 1 tego rozporządzenia.

[akta kontroli str. 5, 37 ÷ 45]

AW wyjaśnił, że *upoważnienie to w oryginale dołączono tylko do dokumentacji jednego spośród 5 audytów ponieważ miało ono charakter upoważnienia stałego „...do przeprowadzenia audytu wewnętrznego zgodnie z planem audytu wewnętrznego na rok 2010.”* Pomimo braku upoważnienia w aktach tych audytów – w każdym przypadku – w sprawozdaniu z audytu przywoływano numer przedmiotowego upoważnienia stanowiącego jeden z elementów podstawy podjęcia audytu w danej komórce organizacyjnej Urzędu. Celem spełnienia wymogu określonego w ww. w § 14 pkt 1 RMF do zbioru akt bieżących danego audytu będą dołączane kserokopie upoważnienia.

[akta kontroli str. 41, 47]

> w każdym przypadku – jak wykazała analiza akt bieżących ww. audytów: ▪ przygotowanie programu zadań audytowych poprzedzone zostało analizą ryzyka; ▪ programy zadań audytowych zawierały elementy określone w § 19 RMF; ▪ przed rozpoczęciem zadania audytowego AW przekazał kierownikowi komórki audytowanej wymagane informacje; ▪ sprawozdania z audytu wewnętrznego zawierały elementy określone w § 24 ust 2 RMF;

> cztery spośród pięciu zadań audytowych zrealizowano w terminie, a jedno – dotyczące inwentaryzacji – z opóźnieniem³³. W związku z tym: AW wyjaśnił, że *opóźnienie to było skutkiem zdarzeń od niego niezależnych.*

[akta kontroli str. 9, 37, 41, 43, 47]

³¹ - wprowadzony w życie zarządzeniem nr 71/08 Burmistrza

³² - w myśl którego Karta audytu wewnętrznego Urzędu – stanowiąca załącznik do tego zarządzenia – m zawiera: ogólne cele i zasady audytu; prawa i obowiązki AW; zakres audytu; sprawozdawczość, koordynację relacje z zewnętrznymi kontrolami instytucjonalnymi; niezależność poprzez bezpośrednie podporządkowanie AW Burmistrzowi; postępowanie zgodnie z przepisami prawa, *Standardami audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (jsfp)*, *Kodeksem etycznym pracowników Urzędu*, oraz uznaną praktyką audytu wewnętrznego. Podstawa prawna: art. 276 ufp, ww. komunikat nr 8 MF z dnia 20.04.2010 r., komunikat nr 16/06 MF z dnia 18.07.2006 r. w sprawie ogłoszenia *Kodeksu etyki AW w jsfp*. stosownie do niezależność w

³³ - planowany termin zakończenia do 31.12.2010 r., rzeczywisty – 22.02.2011 r. wg sprawozdania z audytu, o którym mowa w § 24 RMF.

> do czasu kontroli tj. 19.04.2011 r. w planie audytu wewnętrznego na rok 2011 r. – z 31.12.2010 r. – nie uwzględniono faktu przesunięcia na 2011 r. realizacji zadania audytowego z planu 2010 r. O fakcie tym kontrolujący – działając w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK – poinformował Burmistrza Polic w dniu 20.04.2011 r. W efekcie 21.04.2011 r. dokonano stosownej zmiany planu audytu wewnętrznego na 2011 r. polegającej na wprowadzeniu do tego planu zakończenia zadania audytowego, którego realizację podjęto w ramach planu z roku poprzedniego.

> w wyniku realizacji zadań audytowych: ▪ sformułowano 8 rekomendacji zaleceń³⁴ – do czasu kontroli tj. do 21.04.2011 r. – 6 zrealizowano³⁵, a 2 tj. *Uregulowanie w przepisach wewnętrznych zasad i podziału zadań w zakresie realizacji projektów z wykorzystaniem środków pomocowych UE i Wzmocnienia działań na rzecz realizowania kontroli zarządczej* były realizowane; ▪ nie uzyskano wymiernych efektów finansowych; ▪ nie było podstaw do: wszczynania postępowań dyscyplinarnych, skierowania zawiadomień do organów ścigania i o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

AW monitorował realizację zaleceń.

[akta kontroli str. 43, 51]

W Urzędzie, w 2010 r. nie opracowano programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego ponieważ jak wyjaśnił AW *nie było przesłanek uzasadniających konieczność opracowania tego programu.*

[akta kontroli str. 37, 39, 47]

W 2010 r.: ▪ koszt funkcjonowania audytu wewnętrznego, ogółem³⁶ wynosił 95, 7 tys. zł, (tj. 0,9% kwoty kosztów ogółem Urzędu wynoszącej 10.535,9 tys. zł), z tego 90,9 tys. zł koszty rocznego wynagrodzenia AW brutto wraz z dodatkami i nagrodami, 1,2 tys. zł koszty szkoleń i 3,6 tys. zł koszty utrzymania stanowiska pracy; ▪ liczba pracowników zatrudnionych: w Urzędzie wynosiła 147, a w 28 gminnych jednostkach organizacyjnych – 1.081 tj. przy liczbie mieszkańców

³⁴ - tj.: I Uregulowanie w przepisach wewnętrznych zasad i podziału zadań w zakresie realizacji projektów z wykorzystaniem środków pomocowych UE, II Dokonanie przeglądu dotychczas zrealizowanych projektów pod kątem właściwego udokumentowania przekazywanego mienia, III Rozważenie możliwości szybkiego przygotowania projektu statutu dla osiedli funkcjonujących w gminie i konsultacji z ich mieszkańcami, oraz uregulowanie sprawy dokumentacji technicznej obiektów gminnych, IV Przestrzeganie ustalonych reguł postępowania w zakresie dbania o interes gminy, V Bezwzględne przestrzeganie ustalonych i obowiązujących zasad i reguł postępowania określonych w instrukcji inwentaryzacyjnej w zakresie obejmującym szkolenie zespołów spisowych i właściwy podział obowiązków, VI Przestrzeganie uregulowań ustawowych z prawa zamówień publicznych odnoszących się do archiwizowania dokumentacji przetargowej, VII Rozważenie możliwości modyfikacją treści zarządzeń Burmistrza w sprawie inwentaryzacji poprzez doprecyzowanie terminów przeprowadzenia spisów z natury, VIII Wzmocnienia działań na rzecz realizowania kontroli zarządczej.

³⁵ - pismo: nr OR.913-1/10 z 29.09.201 r. i dokonana zmiana w Regulaminie organizacyjnym Urzędu - zarządzenie nr 68/11 Burmistrza z 31.03.2011 r., nr FN.0913.9.11.MO z 21.02.2011 r. i nr FN.0913.9.11.MO 28.02.2011 r. oraz tryz pisma WGKiM z 9.12.2010 r.

³⁶ – koszty funkcjonowania audytu wewnętrznego skalkulowane w oparciu o wydatki urzędu miejskiego na stanowisko pracy (z uwzględnieniem kosztów: wynagrodzeń, pochodnych, dodatków, nagród, odpisu na ZFŚS, szkoleń i delegacji, prasy i książek, telefonów, internet, art. biurowych, papieru ksero, tonerów do drukarek, konserwacji kserokopiarek i centrali, energii elektrycznej i ciepłej, wody i ścieków, wywozu nieczystości stałych, środków czystości).

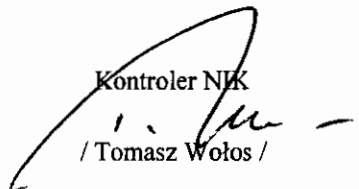
gminy wynoszącej 39.972; ▪ kwota zrealizowanych gminnych dochodów i przychodów ogółem wynosiła 141.498,0 tys. zł, wydatków i rozchodów – 127.317,9 tys. zł ogółem; ▪ długość cyklu audytu wynosiła 5,75. [akta kontroli str. 49, 51]

Poprzez zamieszczenie w protokole kontroli niżej wymienionych pouczeń kontroler poinformował Władysława Diakuna burmistrza o przysługującym mu prawie:

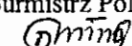
- > zgłoszenia przed podpisaniem protokołu kontroli, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego protokołu kontroli, pisemnych, umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli (art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o NIK);
- > odmowy podpisania niniejszego protokołu kontroli, z jednoczesnym obowiązkiem złożenie 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 w książce ewidencji kontroli pod poz. 4/2011.

Police 12.05.2011 r.

Kontroler NIK

/ Tomasz Wołos /

Police 2011.05. 18

Burmistrz Polic

/ Władysław Diakun /

W dniu 12 maja 2011 r. dwa egzemplarze³⁷ protokołu doręczono Burmistrzowi Polic.

[akta kontroli, str. 79]

³⁷ - w tym jeden do zwrotu po podpisaniu.