

LB1-4101-01-01/2011

P/10/132

Handwritten notes and signatures at the top of the page:
Au + Or + Fu
02.05.11
11+111
[Signatures]

Protokół kontroli

przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski, zwanym w dalszej treści „Urzędem”, ul. Kopernika 1, kod 17-100, nr statystyczny: 000523270.

Burmistrzem Bielska Podlaskiego od 18 listopada 2002 r. jest Eugeniusz Berezowiec (akta kontroli str. 1).

Kontrolę przeprowadzili kontrolerzy z Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Białymstoku:

- Adrian Gosk – starszy inspektor kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do kontroli Nr 072244 z dnia 12 stycznia 2011 r., w dniach od 13 stycznia 2011 roku do 20 kwietnia 2011 roku z przerwą w dniach: 17 stycznia – 2 lutego 2011 roku, 4 lutego – 11 lutego 2011 roku, 15 lutego – 31 marca 2011 roku, 4 – 15 kwietnia 2011 roku oraz 19 kwietnia 2011 r.,
- Piotr Jurkin – inspektor kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do kontroli Nr 072245 z dnia 12 stycznia 2011 r., w dniach: od 13 stycznia 2011 r. do 20 kwietnia 2011 roku z przerwą w dniach: 17, 27 stycznia 2011 roku, 7, 11, 14 lutego – 31 marca 2011 roku, 4 kwietnia – 19 kwietnia 2011 roku (akta kontroli str. 2-3).

Kontrolą objęto funkcjonowanie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w 2010 roku.

Ustalenia kontroli

1. Ustanowienie kontroli zarządczej

- 1.1. W 2010 roku nie dokonywano zmian (aktualizacji) aktów wewnętrznych Urzędu związanych z organizacją kontroli zarządczej. Wdrożone przez Burmistrza w Urzędzie przed dniem 1 stycznia 2010 roku rozwiązania organizacyjne realizowały wymogi, wynikające z art. 68 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych¹ (w szczególności dotyczące udzielania zamówień publicznych). Regulacje te miały na celu zapewnienie m.in.: zgodności działalności Urzędu z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji. Ponadto przyjęto

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 roku Nr 157, poz. 1240 ze zm.) – zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”

Handwritten signature at the bottom left.

Handwritten signature at the bottom right.

regulacje wewnętrzne, odnoszące się do analizy i reakcji na zaistniałe nieprawidłowości w procesach (nie przewidziano natomiast rozwiązań w zakresie zapewnienia ciągłości zarządzania ryzykiem odnoszącym się do zdarzeń przyszłych). I tak:

- w ramach okresowej oceny pracowniczej przewidziano kryterium „postawa etyczna”, tj. wykonywanie obowiązków w sposób uczciwy, niebudzący podejrzeń o stronnictwo i interesowność, a także dbałość o nieposzlakowaną opinię i postępowanie „zgodnie z etyką zawodową”². Innych uregulowań w tym zakresie nie wprowadzono – pkt 1 grupy A (Przestrzeganie wartości etycznych)³ – akta kontroli str. 28-29,
- określono zasady naboru kandydatów na wolne stanowiska oraz zasady zgłaszania i przeprowadzania szkoleń w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu⁴ – pkt 2 grupy A (Kompetencje zawodowe) – akta kontroli str. 53,
- wskazano zakres praw i obowiązków pracowników,⁵ rozgraniczono zadania i zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych, określono zakres nadzoru sprawowanego przez Burmistrza, Zastępcę Burmistrza, Skarbnika i Sekretarza Urzędu, a także utworzono stanowiska audytora wewnętrznego, pełnomocnika systemu zarządzania jakością oraz audytora wewnętrznego (wraz z przypisaniem im zadań)⁶ – pkt 3 grupy A (Struktura organizacyjna) i pkt 11 grupy C (Nadzór) – akta kontroli str. 4-27, 30-31,
- w zakresach czynności określono zakres sprawowania nadzoru kierowników nad wykonywaniem obowiązków podległych pracowników oraz przewidziano organizację i metody prowadzenia kontroli funkcjonalnej w poszczególnych komórkach organizacyjnych – pkt 4 grupy A (Delegowanie uprawnień), pkt 11 i 13 grupy C (Nadzór, Ochrona zasobów) – akta kontroli str. 294-295,
- wyznaczono cel funkcjonowania Urzędu (pełne zaspakajanie potrzeb klientów samorządu) oraz kierunki działań zmierzające do jego osiągnięcia (planowanie

² Zarządzenie Burmistrza Nr 325/09 z dnia 29 czerwca 2009 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Okresowej Oceny Pracowników

³ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych – Dz. Urz. MF z dnia 30 grudnia 2009 roku (na podstawie art. 69 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz.1240)

⁴ Zarządzenie Burmistrza Nr 313/09 z dnia 5 czerwca 2009 roku w sprawie Księgi Jakości i innej dokumentacji systemu jakości Urzędu Miasta Bielsk Podlaski zawierające wykaz procedur Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001:2000

⁵ Zarządzenie Burmistrza Nr 81/07 z dnia 30 lipca 2007 roku w sprawie zmiany Regulaminu Pracy Urzędu Miasta Bielsk Podlaski,

⁶ Zarządzenie Burmistrza Nr 183/08 z dnia 13 czerwca 2008 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Bielsk Podlaski ze zm.

i monitorowanie usług, poprawę sprawności, przejrzystości i profesjonalne działania pracowników)⁷ – pkt 5 i 6 grupy B (Misja oraz Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji) – akta kontroli str. 32-33,

- przewidziano prowadzenie przeglądu procesów w oparciu o niezgodności w realizacji wybranych zadań samorządowych stwierdzonych na podstawie auditów, skarg i wniosków klientów, monitorowania procesów, postępowania odwoławczego i kontrolnego – pkt 7 grupy B (Identyfikacja ryzyka) oraz dokonania przez wyznaczonego pracownika – Pełnomocnika ds. jakości – oceny stopnia zagrożenia niezgodnościami⁸ – pkt 8 Grupy B (Analiza ryzyka) – akta kontroli str. 34-38,
- określono zasady postępowania służące wyeliminowaniu przyczyn ujawnionych niezgodności – pkt 9 Grupy B (Reakcja na ryzyko) oraz pkt 12 grupy C (Ciągłość działalności)⁹ – akta kontroli str. 39-44,
- wdrożono „Księgę Jakości” Urzędu w ramach Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001:2000, zawierającą m.in. procedury: nadzoru nad dokumentami i zapisami, auditów wewnętrznych, nadzoru nad produktem niezgodnym oraz działań korygujących i zapobiegawczych. W ramach procesów udzielania zamówień publicznych ustalono dwie procedury, tj. dotyczące zamówień do 14 tys. euro i powyżej tej kwoty¹⁰ (co szczegółowo omówiono w pkt 2.3.1. niniejszego protokołu kontroli) – pkt 10 grupy C (Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej)¹¹ – akta kontroli str. 45-68,
- w obu procedurach dotyczących zamówień publicznych opisano podział obowiązków w trakcie udzielania zamówienia publicznego, zasady dokumentowania zakupów (materiałów, towarów lub usług) oraz sporządzania umów. Ponadto uregulowano zasady rejestracji, autoryzacji i weryfikacji operacji finansowych i gospodarczych¹² – pkt 14 grupy C (Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych) – akta kontroli str. 56-74,

⁷ Zarządzenie Burmistrza Nr 312/09 z dnia 5 czerwca 2009 roku w sprawie zmiany treści Polityki Jakości Urzędu Miasta Bielsk Podlaski.

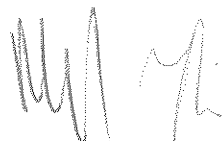
⁸ Załącznik Nr 5 do Zarządzenia Burmistrza Nr 170/08 z dnia 15 maja 2008 roku – Procedura działań korygujących i zapobiegawczych,

⁹ Załącznik Nr 4 do Zarządzenia Burmistrza Nr 170/08 z dnia 15 maja 2008 roku – Procedura nadzoru nad produktem niezgodnym,

¹⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 roku Nr 113, poz. 759 ze zm.) – zwana dalej „PZP”

¹¹ Patrz przypis Nr 4

¹² Zarządzenie Burmistrza Nr 370/09 z dnia 30 września 2009 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski



- wskazano zasady dostępu i sposoby zabezpieczenia danych przechowywanych w systemach informatycznych¹³ – pkt 15 grupy C (Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych) – akta kontroli str. 75-78,
- wprowadzono elektroniczny system obiegu dokumentów – pkt 16, 17 i 18 grupy D (Bieżąca informacja, Komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna) – akta kontroli str. 79,
- powołano pełnomocnika ds. jakości, kontrolera wewnętrznego¹⁴ – pkt 19 grupy E (Monitorowanie systemu kontroli zarządczej) oraz audytora wewnętrznego – pkt 21 grupy E (Audyt wewnętrzny) – co szerzej omówiono w pkt 3.1. niniejszego protokołu kontroli – akta kontroli str. 80-88,286-288,312,319.

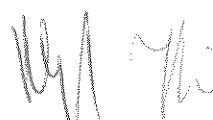
W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu nie przeprowadzali samooceny systemu kontroli zarządczej – pkt 20 grupy E (Samoocena), stanowiącej jeden z niezbędnych elementów do uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki – pkt 22 grupy E (Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej). Według Burmistrza E. Berezowca nie przeprowadzanie samooceny systemu kontroli zarządczej, wynikało z faktu trwania prac nad ostatecznym kształtem systemu kontroli zarządczej w Urzędzie – akta kontroli str. 178-179.

1.2. W trakcie niniejszej kontroli NIK przedłożono projekt zarządzenia Burmistrza dotyczącego wdrożenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie oraz jednostkach podległych zawierający:

- „Politykę kontroli zarządczej Miasta Bielsk Podlaski i jednostek organizacyjnych miasta”, w której przewidziano m.in.: wprowadzenie kontroli zarządczej, określenie jej celu, poziomów oraz kryteriów, na podstawie których będzie funkcjonować, wprowadzenie standardów kontroli zarządczej, rodzajów i zakresu jej obowiązywania,
- „Procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski”, w których przewidziano m.in.: zasady i cele zarządzania ryzykiem (odnoszącego się do zdarzeń przyszłych i rozumianego jako prawdopodobieństwo wystąpienia określonego zdarzenia lub działania, które może niekorzystnie wpłynąć na osiągnięcie założonego celu), proces identyfikacji i oceny oraz metod przeciwdziałania ryzyku wraz z określeniem kategorii (obszarów) i istotności ryzyk. Zobowiązanie kierowników jednostek organizacyjnych

¹³ Zarządzenie Burmistrza Nr 31/07 z dnia 5 marca 2007 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji zarządzania systemem informatycznym Urzędu Miasta Bielsk Podlaski

¹⁴ Zarządzenie Burmistrza Nr 301/05 z dnia 21 listopada 2005 roku w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli wewnętrznej Urzędu Miasta Bielsk Podlaski i jednostek organizacyjnych Miasta Bielsk Podlaski.

miasta do dokonywania identyfikacji i oceny ryzyka oraz ustalenia metod przeciwdziałania ryzyku w podległych im jednostkach. Zaplanowano powołanie koordynatora ds. zarządzania ryzykiem, którego zadaniem będzie sporządzanie zbiorczych raportów z identyfikacji ryzyk przekraczających akceptowalny poziom oraz planowanie metod ograniczenia ich do akceptowalnego poziomu, a następnie przedstawiania Burmistrzowi do zatwierdzenia. Opracowano wzory dokumentów wykorzystywanych w procesie zarządzania ryzykiem,

- „Regulamin Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Bielsk Podlaski i jednostek organizacyjnych miasta”, w którym przewidziano m.in.: zakres, formę i rodzaje kontroli wewnętrznej oraz tryb jej przeprowadzania. Opisano zasady według których, postępowanie kontrolne powinno być przeprowadzane oraz sposób dokumentowania przebiegu kontroli. Określono prawa i obowiązki kontrolowanego oraz kontrolującego. Opracowano wzory dokumentów wykorzystywanych w kontroli wewnętrznej – akta kontroli str. 89-142.

W stosunku do obowiązujących rozwiązań organizacyjnych w ww. zarządzeniu podtrzymano: wykonywanie kontroli funkcjonalnej poprzez osoby zajmujące stanowiska kierownicze (kontrola pionowa) oraz obowiązek samokontroli poszczególnych pracowników współdziałających przy realizacji określonego zadania (kontrola pozioma), a także zachowano cele, zakres oraz formy kontroli wewnętrznej.

Planowane zmiany polegać mają na: utworzeniu stanowiska do kontroli gospodarki finansowej Urzędu i jednostek podległych, zobowiązaniu Burmistrza (przy wsparciu audytora wewnętrznego) do formalnego wdrożenia standardów kontroli zarządczej oraz monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej w Urzędzie oraz podległych jednostkach. Zobowiązaniu kierowników komórek organizacyjnych do wprowadzenia mechanizmów zarządzania ryzykiem w podległych obszarach (identyfikacji i oceny potencjalnych ryzyk wraz z metodami ich przeciwdziałania). Opisano kategorie ryzyk oraz wprowadzono jednolite wzory dokumentów (rejestry, deklaracje i arkusze) służących identyfikacji, ocenie i przeciwdziałaniu ryzyku. Ponadto projekt zakłada: utworzenie stanowiska koordynatora ds. zarządzania ryzykiem, którego zadaniem będzie m.in. sporządzenie zbiorczego raportu identyfikacji ryzyk, planowanie metod ograniczania ich do akceptowalnego poziomu oraz przedstawiania Burmistrzowi do zatwierdzania. W ramach kontroli wewnętrznej uszczegółowiono zasady dokumentowania przebiegu kontroli (m.in. przewidziano wzór protokołu kontroli oraz zawartość akt kontroli), a także opisano prawa i obowiązki kontrolowanych. W

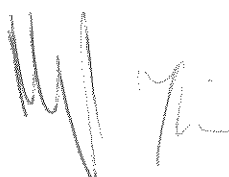
projektowanych regulacjach przewidziano formularz „deklaracji dotyczącej zarządzania ryzykiem”, służącej potwierdzeniu prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w danym roku, co odnosi się do pkt 20 oraz 22 grupy E (Samoocena i Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej). Według Zastępcy Burmistrza W. Szymczuk ww. projekty wejdą w życie: *„Po ich kompletnym opracowaniu i dostosowaniu do obowiązujących przepisów w najszybszym możliwym terminie.”* – akta kontroli str. 89-142, 277.

2. Wdrażanie standardów kontroli zarządczej

2.1. W ramach procesu wdrażania standardów kontroli zarządczej w Urzędzie¹⁵:

- nie wprowadzono jednolitego dokumentu określającego zasady etyki urzędniczej (kodeksu etyki) oraz nie określono metod oceny postawy pracowniczej pod kątem etyki. W piśmie z 24 stycznia 2011 r. podmiot certyfikujący ISO wskazał m.in., że: *„należy rozszerzyć posiadany SZJ, opracowując Kodeks etyki urzędnika”* – akta kontroli str. 148-153, 28-29.
- kierownictwo jednostki do końca 2010 roku nie zostało przeszkolone w zakresie zarządzania ryzykiem – pkt 2 Grupy A (Kompetencje zawodowe), natomiast dwukrotnie w szkoleniach z ww. zakresu uczestniczył kontroler wewnętrzny Urzędu. W lutym 2011 roku w szkoleniach obejmujących m.in. zagadnienia: kontroli i rachunkowości zarządczej oraz budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego uczestniczyli Skarbnik, Zastępca Burmistrza oraz Główna Księgowa Urzędu. Audytor wewnętrzna oświadczyła, że ustnie ustalono z kierownictwem Urzędu przeprowadzenie szkolenia po wejściu w życie zarządzenia (o którym mowa 1.2. niniejszego protokołu kontroli) w zakresie przyjętych w nim zasad zarządzania ryzykiem, w ramach czynności doradczych przewidzianych na 2011 rok – akta kontroli str. 277, 386,
- zapewniono pozostałe elementy środowiska systemu kontroli zarządczej (w zakresie omówionym w pkt 1 niniejszego protokołu kontroli), tj. utworzenie struktury organizacyjnej, delegowanie uprawnień oraz prowadzenia nadzoru – pkt 3 i 4 grupy A (Struktura organizacyjna, Delegowanie uprawnień) – akta kontroli str. 4-27, 293-295,
- realizowano cele i zadania Urzędu (omówionych w pkt 1 niniejszego protokołu kontroli) – pkt 5 i 6 grupa B (Misja, Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji), w oparciu o ustalone procedury i przypisane kompetencje – pkt 10, 11 12 i 13 grupa C (Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej, Nadzór, Ciągłość

¹⁵ Patrz przypis Nr 3



działalności, Ochrona zasobów). Nie zobowiązano pisemnie kierowników jednostek podległych do wdrożenia standardów kontroli zarządczej – pkt 10 grupy C (Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej), lecz według Zastępcy Burmistrza W. Szymczuk: „...na spotkaniach z kierownictwem informowano o obowiązku wynikającym z ustawy o finansach publicznych w tym zakresie.” W § 13 projektu zarządzenia Burmistrza dotyczącego wdrożenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie oraz jednostkach podległych (wskazanego w pkt 1.2. niniejszego protokołu kontroli) zobowiązano kierowników jednostek organizacyjnych do opracowania w formie pisemnej i stałego uaktualniania wewnętrznych procedur kontroli zarządczej – akta kontroli str. 4-27,32-33,46-55,89-142,277,

- przeprowadzono jedno badanie ankietowe satysfakcji klientów Urzędu (kwiecień 2010 roku) oraz audit zewnętrzny systemu ISO (czerwiec 2010 roku), w wyniku których sformułowano zalecenia służące wdrożeniu czynności korygujących. I tak zalecono m.in.: „częstsze przeprowadzanie auditów wewnętrznych w procesach głównych” oraz zaplanowanie warsztatów doskonalących dla auditorów – pkt 7, 8 i 9 grupa B (Identyfikacja, analiza i reakcja na ryzyko) – akta kontroli str. 149-165,
- bieżącą komunikację w Urzędzie prowadzono z użyciem systemu elektronicznego za pośrednictwem którego m.in.: rejestrowano pisma wpływające i wypływające z Urzędu, odbywał się wewnętrzny obieg dokumentów, prowadzony był nadzór funkcjonalny kierownictwa – pkt 16, 17 i 18 Grupy D (Bieżąca informacja, Komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna) – akta kontroli str. 79,
- monitorowanie systemu kontroli zarządczej odbywało się poprzez działalność:
 - kontrolera wewnętrznego, który przeprowadził siedem postępowań kontrolnych: jedną kontrolę doraźną, dwie sprawdzające oraz cztery kontrole planowe w jednostkach podległych (MOSiR, Przedszkole Nr 3, Biblioteka Publiczna, Przedszkole Nr 5). We wszystkich 4 jednostkach, w których kontroler wewnętrzny przeprowadził kontrole planowe, wskazał on na potrzebę opracowania (Biblioteka Publiczna), opracowania i wdrożenia (MOSiR) lub aktualizacji (przedszkola Nr 3 i 5) systemu kontroli zarządczej (zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych). W dwóch przypadkach wyniki kontroli zostały ujęte w formie protokołów (będących podstawą późniejszych wystąpień i zaleceń Burmistrza w ww. zakresie). W odpowiedzi kierownicy obu jednostek potwierdzili opracowanie (Przedszkole nr 3) lub opracowanie i wdrożenie (Przedszkole nr 5) wewnętrznych uregulowań dotyczących systemu kontroli

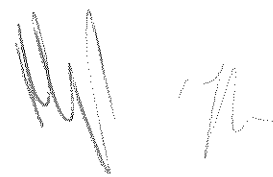
zarządczej. W pozostałych dwóch jednostkach (MOSiR i Biblioteka Publiczna) kontroler wewnętrzny sporządził z tych kontroli sprawozdania, w związku z czym nie formułowano zaleceń w tym zakresie. W trakcie niniejszej kontroli NIK stwierdzono, iż MOSiR do końca 2010 r. nie opracował i nie wdrożył systemu kontroli zarządczej (Biblioteka Publiczna nie podlegała weryfikacji NIK). Kontroler wewnętrzny Urzędu M. Rybińska wyjaśniła, że powodem sporządzenia sprawozdań z kontroli w MOSiR i Bibliotece Publicznej było nie stwierdzenie nieprawidłowości. Ponadto osoba ta wskazała, że zarówno protokoły, jak i sprawozdania są każdorazowo podpisywane przez kontrolowanych oraz przekazywane Burmistrzowi i kierownikowi jednostki kontrolowanej, w związku z czym posiadają oni bieżącą wiedzę na temat stwierdzonych nieprawidłowości. Zgodnie z § 33, 36 i 38 regulaminu kontroli wewnętrznej¹⁶ z kontroli problemowych sporządza się protokół (będący podstawą późniejszego ewentualnego wystąpienia pokontrolnego Burmistrza), zaś sprawozdanie sporządza się w przypadku postępowań uproszczonych (kontroli sprawdzających lub doraźnych) – akta kontroli str. 81-85, 144, 167-176,

- audytora wewnętrznego (co szczegółowo omówiono w pkt 4 niniejszego protokołu) – pkt 19 grup E (Monitorowanie systemu kontroli zarządczej) – akta kontroli str. 320, 330-351.

- nie dokonywano samooceny systemu kontroli zarządczej w Urzędzie – pkt 20 Grupy E (Samoocena). Wytyczne w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych Minister Finansów opublikował w dniu 11 marca 2011 roku.¹⁷ W projekcie zarządzenia Burmistrza dotyczącego wdrożenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie oraz jednostkach podległych (wskazanego w pkt 1.2. niniejszego protokołu kontroli) uwzględniono elementy samooceny systemu kontroli zarządczej wyłącznie w zakresie zarządzania ryzykiem – akta kontroli str. 118, 277,
- nie sporządzano zapewnienia (oświadczenia) o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki – pkt 22 Grupy E (Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej). Jak podano w pkt 1.2. niniejszego protokołu kontroli projekt zarządzenia w sprawie określenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski i jednostkach organizacyjnych miasta oraz zasad jej koordynacji przewiduje sporządzanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w formie deklaracji dotyczącej zarządzania

¹⁶ Patrz przypis Nr 13

¹⁷ Dz. Urz. Min. Finansów z dnia 11 marca 2011 roku Nr 2, poz. 11.



ryzykiem. Przepisy art. 68 – 71 ustawy o finansach publicznych nie zobowiązują kierownika jednostki samorządowej do składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, natomiast pkt 22 Grupy E (Monitorowanie i ocena) zaleca coroczne potwierdzenie uzyskania zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok – akta kontroli str. 118.

Burmistrz Miasta E. Berezowiec, odnosząc się do przyczyn nie przeprowadzania przez podległych pracowników samooceny systemu kontroli zarządczej w Urzędzie wyjaśnił, że powodem było bieżące dostosowywanie system kontroli zarządczej do wymagań obowiązujących standardów w tym zakresie – akta kontroli str. 178-181.

2.2. Urząd na dzień 1 stycznia 2010 roku posiadał 15 podległych jednostek organizacyjnych, w tym: 5 szkół, 4 przedszkola, Miejską Bibliotekę Publiczną, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Środowiskowy Dom Samopomocy, Bielski Dom Kultury, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji oraz Pływalnię Miejską *Wodnik*. Z danych uzyskanych w trakcie niniejszej kontroli NIK z 10 (spośród ww. 15) jednostek dysponujących największym rocznym budżetem, wynika m.in., że w ramach przyjętych rozwiązań organizacyjnych:

- w 2 (z 10) jednostkach istniał udokumentowany system kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem (Zespole Szkół z dodatkową nauką języka białoruskiego od dnia 5 stycznia 2010 roku oraz Gimnazjum Nr 1 od dnia 25 października 2010 roku), natomiast w Szkole Podstawowej Nr 2 wprowadzono system kontroli zarządczej (w dniu 22 grudnia 2010 roku) bez zapewnienia: „skuteczności i efektywności działań” oraz „zarządzania ryzykiem”, pozostałe 7 jednostek (MOPS, Pływalnia *Wodnik*, Przedszkole Nr 9, Przedszkole Nr 7, Przedszkole Nr 3, Szkoła Podstawowa Nr 5 oraz Zespół Szkół im. A. Mickiewicza) nie posiadało udokumentowanego systemu kontroli zarządczej¹⁸. W Przedszkolu Nr 3 nie opracowano i nie wdrożono w 2010 roku systemu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem mimo, iż przeprowadzona w trakcie roku w jednostce kontrola wewnętrzna wskazała taką potrzebę,
- w 3 (z 10) jednostkach zadania w zakresie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem zostały przypisane podległym pracownikom, zaś w pozostałych 7 jednostkach (MOPS, Pływalnia *Wodnik*, Przedszkole Nr 9, Przedszkole Nr 7, Przedszkole Nr 3, Szkoła Podstawowa Nr 5 oraz Zespole Szkół im. A. Mickiewicza) zadań tych nie przypisano,¹⁹

¹⁸ pkt 10 Grupy C (Mechanizmy kontroli) – dokumentowanie systemu kontroli zarządczej,

¹⁹ pkt 4 Grupy A (Środowisko wewnętrzne) – delegowanie uprawnień,

- w 2 (z 10) jednostkach prowadzono bieżące, udokumentowane monitorowanie systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, natomiast w 8 pozostałych (MOPS, Pływalnia *Wodnik*, Przedszkole Nr 9, Przedszkole Nr 7, Przedszkole Nr 3, Szkoła Podstawowa Nr 5, Zespole Szkół im. A. Mickiewicza oraz Szkole Podstawowej Nr 2) nie prowadzono takich działań,²⁰
- w 1 (z 10) jednostce – Gimnazjum Nr 1 – dokonano samooceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem. Natomiast w pozostałych 9 (MOPS, Pływalnia *Wodnik*, Przedszkole Nr 9, Przedszkole Nr 7, Przedszkole Nr 3, Szkoła Podstawowa Nr 2, Szkoła Podstawowa Nr 5, Zespół Szkół im. A. Mickiewicza oraz Zespół Szkół z dodatkową nauką języka białoruskiego) nie przeprowadzono samooceny,²¹
- pracownikom wszystkich 10 jednostek umożliwiono zapoznanie się z zagadnieniami standardów oraz wdrażania kontroli zarządczej, z czego pracownicy 8 (z 10) jednostek odbyli szkolenia w tym zakresie. I tak:
 - w 2 (z 10) jednostkach w udokumentowany sposób zapoznano pracowników z problematyką kontroli zarządczej oraz jej standardami, zaś w pozostałych 8 (MOPS, Pływalnia *Wodnik*, Przedszkole Nr 9, Przedszkole Nr 7, Przedszkole Nr 3, Szkole Podstawowej Nr 5, Zespole Szkół im. A. Mickiewicza oraz Szkole Podstawowej Nr 2) tego nie dokonano,
 - w 8 (z 10) jednostkach kierownictwo wzięło udział w szkoleniach z zakresu kontroli zarządczej. W pozostałych 2 jednostkach (MOPS i Pływalnia Miejska) kierujący nie brali udziału w takich szkoleniach,
 - w 2 jednostkach (Szkoła Podstawowa nr 2 i Gimnazjum Nr 1) pracownicy uczestniczyli w szkoleniu poświęconemu zarządzaniu ryzykiem, w 1 jednostce (Gimnazjum Nr 1) wzięto udział w specjalistycznym szkoleniu poświęconemu dokonywaniu samooceny kontroli zarządczej, a w Szkole Podstawowej Nr 2 częściowo omówiono ten temat w ramach szkolenia z zakresu kontroli zarządczej. W pozostałych 8 jednostkach nie uczestniczono w tego typu szkoleniach²² (akta kontroli str. 182-271).

2.3. Funkcjonowanie kontroli zarządczej w Urzędzie

²⁰ pkt 19 Grupy E (Monitorowanie i ocena) – monitorowanie systemu kontroli zarządczej,

²¹ pkt 20 Grupa E (Monitorowanie i ocena) – samoocena

²² pkt 2 Grupa A (Środowisko wewnętrzne) – kompetencje zawodowe,

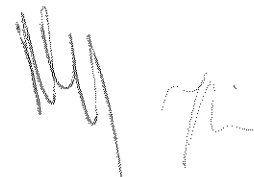
2.3.1. Stosownie do art. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych²³ Urząd od 15 maja 2008 roku wdrożył procedurę zamówień publicznych powyżej 14 tys. euro. Określono w niej zakres odpowiedzialności za działania podejmowane przez pracowników i kierownictwo Urzędu w ramach postępowań o zamówienie publiczne. Realizację zamówień publicznych, przewidziano w Referacie Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu (zwanym dalej „RIiZP”). Rozpoczęcie procedury udzielenia zamówienia poprzedza założenie wniosku, przez właściwy referat merytoryczny, o wszczęcie postępowania do RIiZP. W ww. procedurze zobowiązano m.in. do:

- określenia we wniosku: przedmiotu i wartości zamówienia, źródła finansowania, terminu wykonania zamówienia, wzoru umowy lub ogólnych jej postanowień, wyznaczenia osoby do kontaktu. Wniosek podpisuje kierownik referatu merytorycznego, a zatwierdza Burmistrz,
- opracowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (zwane dalej „SIWZ”) wraz z projektem umowy przez pracownika RIiZP w oparciu przedłożone przez referaty merytoryczne materiały,
- zaopiniowania projektu umowy przez radcę prawnego,
- zatwierdzenie przez Burmistrza lub osoby przez niego wyznaczonej SIWZ wraz z załącznikami,
- zamieszczania stosownych ogłoszeń na stronach internetowych Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń (ewentualnie również na stronie Urzędu Zamówień Publicznych),
- zatwierdzania wyników postępowania przez Burmistrza lub osobę upoważnioną,
- zatwierdzenia merytorycznego (pracownik i kierownik konkretnego referatu), akceptacji radcy prawnego (przy kontrasygnacie skarbnika) i przedłożenia do podpisu Burmistrzowi (osobie upoważnionej) umowy na zakup towarów, usług lub robót budowlanych – akta kontroli str. 56-62.

Urząd od 15 maja 2008 roku posiadał także procedurę zamówień publicznych do 14 tys. euro, w myśl której, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w tym trybie jest prowadzone w komórce, której przypisano dane zadanie. W procedurze tej zobowiązano m.in. do:

- wystąpienia pracownika z wnioskiem o zamówienia do 14 tys. euro do bezpośredniego przełożonego i udokumentowanie tej czynności na wniosku, którego wzór został określony w procedurze,

²³ Patrz przypis Nr 7,



- dokumentowania udzielenia zamówienia publicznego poniżej 14 tys. euro na formularzu, którego wzór został określony w tej procedurze,
- składaniu zapytań cenowych do co najmniej dwóch „potencjalnych wykonawców”, za pośrednictwem jednej z przyjętych form: poczty, faksu, telefonicznie lub w formie ustnej, z wyłączeniem zamówień, które może zrealizować jeden wykonawca oraz dokumentowanie tych czynności na ww. formularzu,
- analizowania otrzymanych ofert i dokumentowanie tych czynności na ww. formularzu,
- zatwierdzenia przez kierownika lub osobę upoważnioną wyboru najkorzystniejszej cenowo oferty i udokumentowania tego na ww. formularzu,
- powiadomienia oferentów o wyborze najkorzystniejszej oferty,
- przygotowania przez pracownika projektu umowy po sprawdzeniu przez przełożonego i zaakceptowaniu przez radcę prawnego (przy kontrasygnacie Skarbnika),
- przedłożenie umowy Burmistrzowi lub osobie przez niego upoważnionej – akta kontroli str. 63-68.

2.3.2. W 2010 roku przeprowadzono łącznie 45 postępowań o udzielenie zamówień publicznych (na łączną kwotę 27.277,9 tys. zł), z czego 24 zamówienia na kwotę 4.777 tys. zł zrealizowano w tym roku, zaś pozostałych 21 zamówień realizowano po 1 stycznia 2011 r. Wśród ww. postępowań 43 przekraczało kwotę 14 tys. euro, zaś 2 zamówienia nie przekraczały tej kwoty. Jednym z dwóch zamówień poniżej 14 tys. euro, był zakup usług audytorskich (co szczegółowo omówiono w pkt 2.3.3. niniejszego protokołu kontroli).

Analiza 10 postępowań o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 2.949,7 tys. zł (w tym 8 powyżej 14 tys. euro i 2 postępowań poniżej tej kwoty) pod kątem funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej wykazała m.in., iż:

- w 9 (z 10) przypadkach dokonano rozdzielenia zadań na poszczególnych pracowników posiadających niezbędne kwalifikacje (pracownikom tym przypisano odpowiedni zakres obowiązków).²⁴ We wszystkich (8) postępowaniach o udzielenia zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro dokumenty dotyczące przygotowania zamówienia (m.in. SIWZ, kosztorys inwestorski, przedmiary robót) zostały zweryfikowane przez osoby pełniące nadzór nad pracownikiem oraz kierownika jednostki lub osobę upoważnioną. W jednym z dwóch przypadków udzielenia zamówienia publicznego poniżej 14 tys. euro czynności prowadzone na poszczególnych etapach procesu uzyskały akceptację i zgodę innych osób wskazanych w procedurze. W przypadku udzielenia zamówienia na: „*Usługowe prowadzenie audytu wewnętrznego Urzędu*

²⁴ pkt 4 Grupy A (Środowisko wewnętrzne) – delegowanie uprawnień,

Miasta Bielsk Podlaski”, postępowanie prowadziła i zatwierdziła inspektor Referatu Organizacyjno – Gospodarczego Urzędu N. Owerczuk, co naruszyło obowiązującą procedurę w zakresie kontroli funkcjonalnej. W oświadczeniu wyjaśniała, iż podpisała dokumenty w zastępstwie kierownika referatu, w związku z jego nieobecnością do czego była upoważniona. Z zakresu obowiązków wynika, iż inspektor N. Owerczuk była zobowiązana od zastępstwa kierownika w trakcie jego nieobecności, jedynie w zakresie spraw osobowych. Burmistrz E. Berezowiec oświadczył, że „(...) z uwagi na jednostkowy charakter zdarzenia oraz ze względu na nietypowe okoliczności przeprowadzania tego postępowania, zdarzenie to można zakwalifikować jako uzasadnione odstępstwo od obowiązujących w Urzędzie procedur” – akta kontroli str. 273-275,280-285,385,

- 5 spraw wszczął RIiZP, zaś kolejne 4 postępowania wszczęto w oparciu o wnioski wpływające do RIiZP z innych referatów (ostatnie postępowanie przeprowadzono w Referacie Organizacyjno – Gospodarczym z uwagi, iż wartość zamówienia nie przekroczyła kwoty 14 tys. euro).²⁵ We wniosku dotyczącym zamówienia na usługowe prowadzenie audytu wewnętrznego, nie wskazywano źródła finansowania zadania. Zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Burmistrza W. Szymczuk wyjaśniła, że: „podczas planowania budżetu na 2010 rok zaplanowano wydatki na zatrudnienie audytora wewnętrznego w rozdz. 75023 § 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników. Po przeprowadzeniu konkursu ... środki finansowe zostały przesunięte w rozdz. 75023 § 4010 na § 4170 – wynagrodzenia bezosobowe.” – akta kontroli str. 279,
- we wszystkich 10 przypadkach projekt umowy zweryfikował radca prawny, a weryfikacji finansowej dokonał Skarbnik,
- w 8 (z 10) postępowaniach wyznaczono osoby do nadzoru inwestorskiego (posiadające uprawnienia zawodowe),²⁶ natomiast w 2 postępowaniach (zakup komputerów oraz „Usługowe prowadzenie audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Bielsk Podlaski”) ze względu na ich charakter nadzór nie był wymagany,
- w 4 (z 10) przypadkach dokonywano płatności częściowych po uprzednim każdorazowym komisijnym odbiorze wykonanych prac, a w 6 pozostałych przypadkach płatności końcowych dokonano po końcowym komisijnym odbiorze wykonanych robót

²⁵ pkt 3 Grupa A (Środowisko wewnętrzne) – struktura organizacyjna,

²⁶ pkt 4 Grupa A (Środowisko wewnętrzne) – delegowanie uprawnień,

oraz przekazaniu dokumentów powykonawczych lub otrzymaniu towaru będącego przedmiotem zamówienia,²⁷

- w 1 (z 8) przypadku dotyczącym wykonania nowej warstwy ścieralnej bitumicznej na odcinku miejskim istniejącej jezdni w ul. Brańskiej, nie zgłoszono rozpoczęcia robót żadnemu organowi. Zastępca Burmistrza W. Szymczuk wyjaśniając brak zgłoszenia podała, że zadanie to: „... miało charakter remontu doraźnego. (...) Prowadzenie remontu nie wymaga ze strony zamawiającego pozwolenia na budowę oraz osoby, która posiadałaby odpowiednie uprawnienia budowlane. Ze względu na charakter robót związanych z bieżącym utrzymaniem dróg, sprawa zgłoszenia rozpoczęcia robót właściwemu organowi została pominięta.” W pozostałych 7 sprawach dokonano stosownych zgłoszeń.²⁸ W dwóch dalszych sprawach ze względu na charakter udzielonego zamówienia (zakup komputerów oraz usługowe prowadzenie audytu) nie wymagały one żadnych zgłoszeń – akta kontroli str. 278-279,
- w 8 przypadkach (z 10) postępowania o udzielenie zamówień publicznych ujęto w stosownym „Wykazie zamówień na 2010 rok” sporządzonym 29 grudnia 2009 roku i zatwierdzonym przez Zastępcę Burmistrza, a 2 postępowania: „Budowa nawierzchni z odwodnieniem od ul. Ogrodowej” oraz usługowe prowadzenie audytu nie umieszczono w wykazie²⁹ – akta kontroli str. 289-290,
- w 9 postępowaniach dostarczenie towaru lub wykonanie zadania nastąpiło w terminach wynikających z podpisanych umów, a w jednej sprawie (usługowe prowadzenie audytu) zawarto umowę zlecenia (do dnia 31 maja 2011 r.). Monitorowanie wpływających terminów (8 postępowań) odbywało się m.in. poprzez: wpisy w dzienniku budowy i pisma skierowane do wykonawców, zaś w 2 pozostałych przypadkach (zakup komputerów i przeprowadzenie doraźnego remontu ul. Brańskiej) nie odnotowano faktu monitorowania³⁰ – akta kontroli 296-305.

2.3.3. W 2010 roku w związku z 24 zrealizowanymi postępowaniami Urząd wydatkował kwotę 4.777 tys. zł. Szczegółowej analizie poddano 5 przeprowadzonych postępowań (rozpoczętych oraz zakończonych w 2010 roku) – dotyczących kwoty 2.475,5 tys. zł (co stanowi 51,8% wartości rozpoczętych i zakończonych zadań w 2010 roku) – stwierdzając m.in., że:

²⁷ pkt 14 Grupa C (Mechanizm kontroli) – szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych,

²⁸ pkt 18 Grupa D (Informacja i komunikacja) – komunikacja zewnętrzna,

²⁹ pkt 6 Grupa B (Cele i zarządzanie ryzykiem) – określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji,

³⁰ pkt 11 Grupa C (Mechanizmy kontroli) – nadzór,

- stosownie do art. 21 ust. 1 i 3 PZP powołano stałą komisję przetargową³¹ do przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych (wszystkie 5 postępowań prowadziła jedna – stała komisja),
- we wszystkich 5 postępowaniach osoby uczestniczące w składzie komisji przetargowej oraz Burmistrz Miasta złożyły stosowne oświadczenia zgodnie z art. 17 ust. 2 PZP,
- wszystkie 5 postępowań prowadzono w trybie przetargów nieograniczonych (art. 39 PZP),
- we wszystkich 5 przypadkach SIWZ zawierały wszystkie elementy zgodnie z art. 36 PZP, z czego w 1 (z 5) postępowaniu dokonano modyfikacji SIWZ. Dotyczyło to udzielenia zamówienia publicznego na przebudowę ul. Wiejskiej (na odcinku od ul. Studziwodzkiej do ul. Dobiażyńskiej na długości 325 m), w zakresie postanowień dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zgodnie z art. 38 ust. 4 PZP,
- wszystkie oferty w ww. przetargach spełniały wymogi zawarte w SIWZ,
- we wszystkich 5 postępowaniach jedynym kryterium wyboru oferty była cena,
- wszystkie 5 postępowań udokumentowano zgodnie z art. 96 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 5 PZP,
- w 4 (z 5) postępowaniach złożono jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy – gwarancję ubezpieczeniową, a w 1 dokonano przelewu na konto Urzędu w wysokości 3% wartości wynagrodzenia brutto, zgodnie z zawartą umową,
- w żadnym z 5 postępowań nie złożono odwołań – akta kontroli str. 306-311, 361.

Przy wyborze usługodawcy prowadzenia audytu wewnętrznego Urzędu zastosowano procedurę zamówień publicznych do 14 tys. euro (o której mowa w pkt 2.3.1 niniejszego protokołu kontroli). W sprawie tej naruszono ww. procedurę, gdyż postępowanie prowadziła i zatwierdziła ta sama osoba (co omówiono w pkt 2.3.2. niniejszego protokołu kontroli). W pozostałym zakresie ww. postępowanie przeprowadzono zgodnie z procedurą zamówień publicznych do 14 tys. euro. I tak m.in.: właściwie upubliczniono ogłoszenie o zamówieniu (na stronie internetowej oraz tablicy ogłoszeń Urzędu), nawiązano kontakt telefoniczny z pięcioma potencjalnymi wykonawcami posiadającymi odpowiednie uprawnienia i zwrócono się do nich z zapytaniem cenowym, spośród ofert wybrano najtańszą, złożoną przez B. Łapińską, poinformowano uczestników postępowania o wyborze najkorzystniejszej oferty. W dniu 31 maja 2010 r. podpisano umowę zlecenia na „*Usługowe prowadzenie audytu*

³¹ Zarządzenie Burmistrza Nr 278/09 z dnia 16 marca 2009 roku w sprawie powołania Komisji Przetargowej do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych.




wewnętrznego Urzędu Miasta Bielsk Podlaski”. Przed przedłożeniem umowy Burmistrzowi do podpisu, jej projekt został zaakceptowany przez radcę prawnego przy kontrasygnacie Skarbnika, zgodnie z pkt 8 ww. procedury – akta kontroli str. 280-284, 273-275.

3. Organizacja audytu wewnętrznego

3.1. Stosownie do art. 49 ust 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku³² oraz art. 274 ust. 3 – 4 ustawy o finansach publicznych,³³ Urząd zatrudniał etatowego audytora wewnętrznego. Od 26 lutego 2008 roku do 4 stycznia 2010 roku zakres czynności audytora wewnętrznego otrzymała zatrudniona na stanowisku inspektora Urzędu M.H. Olszańska. Osoba ta nie posiadała wymaganych uprawnień zawodowych i nie uzupełniła ich do końca pełnienia ww. obowiązków (ze względu na brak kwalifikacji przeniesiona została do innej komórki organizacyjnej Urzędu). W dniu 20 kwietnia 2010 r. wszczęto postępowanie, zgodnie z procedurą o udzielenie zamówienia publicznego do 14 tys. euro, w przedmiocie prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski (co omówiono w pkt 2.3.3. niniejszego protokołu kontroli) – akta kontroli str. 280-285, 312-316.

W dniu 31 maja 2010 r. (w wyniku konkursu ofert, którego opisano w pkt 2.3.3 niniejszego protokołu kontroli) podpisano umowę zlecenia z B. Łapińską na prowadzenie na okres roku audytu wewnętrznego w Urzędzie w wymiarze 40 godzin miesięcznie.³⁴ Zleceniobiorca posiadał kwalifikacje wymagane art. 286 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj.: wykształcenie wyższe, zaświadczenie Ministra Finansów Nr 1672/2005 o złożeniu z wynikiem pozytywnym egzaminu na audytora wewnętrznego oraz Certified Government Auditing Professional No 1750 uzyskany w styczniu 2009 roku. Ponadto, stosownie do wymogów zawartych w standardach audytu wewnętrznego,³⁵ audytor podnosiła swoje kwalifikacje biorąc udział w szkoleniach: „Praktyczne aspekty audytu wewnętrznego”, „Zarządzanie ryzykiem i wzmocnienie efektywności służb audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” (2008 rok), a także uczestnicząc w 2010 roku w szkoleniu internetowym pn. „Zamówienia publiczne” – akta kontroli str. 362.

Burmistrz Miasta E. Berezowiec wyjaśniając przyczyny braku audytora wewnętrznego w Urzędzie w okresie od stycznia do czerwca 2010 r. podał, że: „Urząd w 2007 roku dwukrotnie ogłaszał nabór na stanowisko audytora wewnętrznego. W obu przypadkach nie

³² Ustawa o finansach publicznych, Dz. U. z 2005 roku, Nr 249, poz. 2104 z zm.

³³ Patrz przypis Nr 1

³⁴ art. 275 ust. 2 ustawy o finansach publicznych

³⁵ Standard 1230 Ciągły rozwój zawodowy – Komunikat Nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów z 2010 roku Nr 5 poz. 24),

zgłosił się żaden kandydat, ponieważ na naszym terenie brakowało osób z odpowiednimi kwalifikacjami. Pod koniec 2009 roku zwracaliśmy się do Ministerstwa Finansów (pismo w załączeniu) z zapytaniem dotyczącym ewentualnej kontynuacji po 1 stycznia 2010 r. pełnienia obowiązków audytora przez oddelegowanego inspektora Urzędu, legitymującego się dyplomem ukończenia studiów podyplomowych w zakresie audytu wewnętrznego, nie spełniającego jednocześnie innych wymogów ustawowych. W odpowiedzi wskazano jedynie, że ocena czy kandydat do pracy spełnia kryteria leży w gestii kierownika jednostki. Należy zaznaczyć, iż ww. pracownik podjął próbę uzupełnienia kwalifikacji poprzez udział w szkoleniach organizowanych przez stowarzyszenie audytorów i zadeklarował nam niezwłoczne dostarczenie dokumentów potwierdzających fakt zdania niezbędnych egzaminów. Na skutek nie dostarczenia przez pracownika wymaganego zaświadczenia, zmuszeni zostaliśmy do zastosowania rozwiązań tymczasowych, tj. skorzystania na okres roku z usług zewnętrznych. Zdając sobie sprawę, iż rozwiązanie to nie ma charakteru docelowego zdecydowaliśmy się zatem na niewielki wymiar czasu pracy takiej osoby. Zatrudniony kontroler wewnętrzny Urzędu wstępnie deklarował nam zainteresowanie podniesieniem swoich kwalifikacji i objęciem stanowiska audytora wewnętrznego. W takiej sytuacji nie będzie przeciwwskazań do przeznaczenia pełnego etatu dla audytora." W świetle art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego, w których w uchwale budżetowej kwota dochodów i wydatków (przychodów i rozchodów) przekracza 40.000 tys. zł wymagane jest prowadzenie audytu. W uchwale budżetowej Miasta na 2010 r. kwota dochodów wyniosła 59.237,1 tys. zł, zaś kwota wydatków 80.356,1 tys. zł – akta kontroli str. 276,382-384.

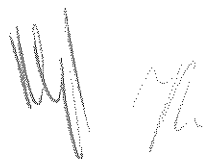
3.2. Audytor wewnętrzny realizowała w Urzędzie powierzone zadania od 1 czerwca 2010 roku w oparciu o następujące uregulowania wewnętrzne:

- Kartę Audytu Wewnętrznego³⁶ (zmienioną od 6 sierpnia 2010 roku³⁷) zawierającą m.in.: prawa i obowiązki audytora, szczegółowe warunki planowania audytu wewnętrznego oraz ogólne zasady przeprowadzania zadań zapewniających,
- Kodeks etyki audytora wewnętrznego³⁸ zawierający m.in. zasady które powinny być przestrzegane przez audytora w trakcie wykonywania audytu wewnętrznego oraz reguły postępowania (normy) zachowania oczekiwane od audytora – akta kontroli str. 321 – 323,

³⁶ Zarządzenie Burmistrza Nr 160/08 z dnia 8 kwietnia 2008 roku w sprawie wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski (obowiązujące do dnia 6 sierpnia 2010 roku)

³⁷ Zarządzenie Burmistrza Nr 507/10 z dnia 6 sierpnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia Karty audytu wewnętrznego i Kodeksu etyki audytora wewnętrznego.

³⁸ Patrz przypis Nr 33,



- Księgę Procedur Audytu Wewnętrznego³⁹ (wprowadzoną zarządzeniem Burmistrza, a następnie opracowaną ponownie przez audytora – 18 sierpnia 2010 roku) zawierającą m.in. cel, zakres, istotę i rodzaje audytu wewnętrznego. Podkreślono niezależność organizacyjną i funkcjonalną audytu wewnętrznego w Urzędzie. Opisano m.in.: metodykę przeprowadzania zadań audytowych, monitorowanie realizacji zaleceń i czynności sprawdzających oraz organizację akt audytu wewnętrznego. Jako część Księgi Procedur, w rozdziale szóstym, opracowano program zapewnienia i poprawy jakości audytu⁴⁰. Zapisy Księgi w tym zakresie określają cel i jego elementy, w szczególności: okresowe przeglądy i oceny procedur audytu wewnętrznego, informacje zwrotne z komórek audytowych (ankiety poaudytowe), przeglądy akt bieżących zadań zapewniających, coroczną samoocenę audytu wewnętrznego oraz okresowe oceny zewnętrzne w formie przeglądów partnerskich. Zgodnie z wyjaśnieniem audytora wewnętrznego B. Łapińskiej: „Z uwagi na fakt, że treść kwestionariusza samooceny zawiera pytania dotyczące realizacji programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego w danym roku w Urzędzie nie sporządza się odrębnego sprawozdania z realizacji tego programu.” - akta kontroli, str. 320, 324-325.

4. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego

4.1. Plan audytu Urzędu na 2010 rok, sporządzony przez H. Olszańską (osobę która otrzymała zakres czynności audytora wewnętrznego) i zatwierdzony przez Burmistrza 30 października 2009 roku, zakładał przeprowadzenie czterech zadań zapewniających: Poprawność, legalność i rzetelność przeprowadzania inwentaryzacji; Prawdliwość wydatkowania i rozliczania dotacji jednostek spoza sektora finansów publicznych; Gospodarowanie środkami funduszu świadczeń socjalnych; Zagadnienia ogólnie-organizacyjne, plany finansowe i ich zmiany, wydatki budżetowe, zamówienia publiczne przy siedmiu zidentyfikowanych obszarach ryzyka. W dniu 2 lipca 2010 roku Burmistrz zatwierdził plan audytu na 2010 rok sporządzony przez audytora B. Łapińską⁴¹, zakładający przeprowadzenie jednego z czterech pierwotnie planowanych zadań zapewniających. Do realizacji pozostawiono zadanie dotyczące gospodarowania środkami funduszu świadczeń socjalnych. Audytor wewnętrzna Urzędu B. Łapińska przeprowadziła analizę ryzyka, z której wynikał wysoki poziom

³⁹ Zarządzenie Burmistrza Nr 212/08 z dnia 8 września 2008 roku w sprawie wprowadzenia Księgi Procedur Audytu Wewnętrznego (nie uchylono zarządzenia mimo opracowania nowej Księgi Procedur Audytu Wewnętrznego).

⁴⁰ Standard 1300 Program zapewnienia i poprawy jakości – Komunikat Nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów z 2010 roku Nr 5 poz. 24)

⁴¹ Sporządzony stosownie do wymogów § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 roku w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego – Dz. U. z 2010r Nr 21 poz. 108)

istotności planowanego zadania oraz opracowała program zadania dla tego tematu. Burmistrz Miasta E. Berezowiec odnosząc się do przyczyn wyboru tego właśnie tematu wyjaśnił, iż obszar ten do tej pory nie był weryfikowany przez jakąkolwiek kontrolę zewnętrzną i w jego ocenie wymagał przeglądu. Po uzyskaniu upoważnienia i zawiadomieniu kierownika właściwej komórki audytor wewnętrzna przeprowadziła naradę otwierającą i przystąpiła do czynności. Analiza akt stałych oraz bieżących audytora wewnętrznego wykazała m.in., że:

- identyfikowano oraz analizowano obszary ryzyka – stosownie do wymogów zawartych w § 5 ust 2 i 3 oraz § 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie przeprowadzenia i dokumentowania audytu wewnętrznego,⁴²
- akta stałe zawierały elementy określone w § 15 ww. rozporządzenia,
- opracowano roczne plany audytu (na lata 2010 - 2011) oraz sprawozdanie z wykonania za 2010 r. – stosownie do wymogów określonych w § 8 ust. 1 i § 34 ww. rozporządzenia,
- zrealizowano zadanie audytowe w oparciu o zatwierdzony plan audytu – stosownie do wymogów § 8 ust. 3 rozporządzenia,
- dokonano analizy ryzyka oraz opracowano program zadania – stosownie do wymogów § 18 ust. 1 i § 19 ww. rozporządzenia,
- uzyskano upoważnienie, dokumentowano odbycie narady otwierającej, w czasie której referowano m.in. cel i założenia programu oraz omówiono podstawowe uprawnienia i obowiązki uczestników audytu – stosownie do wymogów § 3 oraz § 20 ww. rozporządzenia,
- akta bieżące prowadzone były zgodnie z wymogami zawartymi w § 14 ww. rozporządzenia,
- zapewniono audytorowi wewnętrznemu niezbędny dostęp do dokumentacji – stosownie do wymogów zawartych w art. 282 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz karty audytu,
- udokumentowano odbycie narady zamykającej, w czasie której omówiono przebieg audytu oraz główne ustalenia – stosownie do wymogów § 23 ww. rozporządzenia,
- sporządzono sprawozdanie z zadania zapewniającego, zgodnie z § 24 ww. rozporządzenia,

⁴² Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 roku w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego – (Dz. U. z 2010r Nr 21 poz. 108) zwane w dalszej części protokołu rozporządzeniem,

- sporządzono plan strategiczny audytu na lata 2011-2015 – stosownie do wymogów pkt 3.2 Księgi procedur audytu wewnętrznego – akta kontroli, str. 326-344,352-356,374-381.

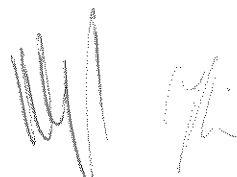
4.2. W trakcie jedyne go zadania zapewniającego realizowanego przez audytora wewnętrznego Urzędu w 2010 roku wskazano na:

- brak wdrożenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie skutkujący m.in.:
 - nie dokonywaniem identyfikacji i analizy ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, a w konsekwencji brakiem określenia akceptowalnego poziomu ryzyka oraz reakcji w stosunku do istotnego ryzyka. Odnosząc się do powyższej oceny, w kontekście ustaleń kontroli NIK opisanych w pkt. 1.1. (identyfikacja i analiza ryzyka) niniejszego protokołu kontroli, audytor wewnętrzny Urzędu wyjaśniła, iż powyższy zapis dotyczy wyłącznie obszaru gospodarowania środkami z ZFŚS, a nie wszystkich procesów występujących w Urzędzie,
 - brakiem precyzyjnych zapisów w Regulaminie ZFŚS oraz zakresach czynności przypisanych delegowanym pracownikom, w tym określenia odpowiedzialności za wykorzystanie przetwarzanych informacji,
 - wadami w komunikacji wewnętrznej i obiegu informacji oraz nadzoru w realizacji ZFŚS,
- brak dostatecznego przygotowania merytorycznego osób wykonujących zadania w ramach gospodarowania środkami ZFŚS.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości audytor wewnętrzna zaleciła (bez wskazania terminu) m.in.:

- wdrożenie procedur kontroli zarządczej w Urzędzie w zakresie zarządzania ryzykiem i monitoringu skuteczności poszczególnych mechanizmów kontroli,
- wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu,
- doprecyzowanie i uszczegółowienie postanowień Regulaminu ZFŚS do wymogów ustawowych oraz potrzeb Urzędu i jego pracowników,
- uświadomienie pracownikom celu i istoty ZFŚS,
- podjęcie działań na rzecz poprawy obiegu informacji w Urzędzie.

Przeprowadzona ocena zasad gospodarowania środkami ZFŚS wykazała, że „pomimo stwierdzenia niezgodności i uchybień, a także wad procedur kontroli zarządczej realizacja zadań w tym zakresie jest poprawna. Stwierdzone przypadki niezgodności uchybień nie przekroczyły założonego progu istotności.” – akta kontroli, str. 338-346.

Audytora wewnętrznego Urzędu monitorując realizację zaleceń pozyskała kserokopię uaktualnionego regulaminu ZFŚS oraz wydruki z ewidencji księgowej. Ponadto dodała, że: „Aktualnie monitoruję prawidłowość udzielania świadczeń socjalnych (m.in. organizacja choinki dla dzieci, kuligi)” – akta kontroli, str. 328.

Plan audytu wewnętrznego na 2010 rok nie zakładał przeprowadzenia czynności sprawdzających i doradczych oraz zadań audytowych dotyczących zarządzania ryzykiem w ramach funkcjonującej w Urzędzie kontroli zarządczej. Zgodnie z § 24 ust. 2 pkt 5 – 8 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie przeprowadzenia i dokumentowania audytu wewnętrznego ocena badanego obszaru powinna odnosić się m.in. do funkcjonowania kontroli zarządczej w badanym obszarze, co zostało uwzględnione w badaniach ZFŚS przez audytora wewnętrznego Urzędu. Ze sprawozdania z wykonania planu audytu za 2010 rok wynika, iż audytor wewnętrzny przeprowadziła m.in. czynności doradcze poza planem, polegające na pomocy przy opracowaniu projektów przepisów kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem. Innych zadań doradczych nie wykazano – akta kontroli 327-334, 338-344.

5. Efektywność audytu wewnętrznego

W wyniku przeprowadzonego audytu znowelizowano uzgodniony z zakładową organizacją związkową regulamin gospodarowania środkami ZFŚS.⁴³ Efektem finansowym była korekta (zwiększenie) odpisu na ZFŚS o 3.862,49 zł – akta kontroli, str. 320, 326, 345-356, 359.

Wynagrodzenie audytora od 1 czerwca 2010 roku do 31 grudnia 2010 roku wyniosło 9,6 tys. zł (umowa zlecenie), zaś wynagrodzenie kontrolera wewnętrznego (1 etat) w okresie od 1 stycznia 2010 roku do 31 grudnia 2010 roku wraz z pochodnymi wyniosło 34.341 zł – akta kontroli, str. 360.

W 2009 roku przeprowadzono cztery zadania zapewniające w: Referacie Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu dotyczący oceny prawidłowości systemu zamówień publicznych; Zespole Szkół im. A. Mickiewicza oraz Zespole Szkół z dodatkową nauką j. białoruskiego dotyczące prawidłowości wydatkowania środków publicznych w realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz ich zgodności z planem finansowym; Przedszkolu Nr 9 dotyczący prawidłowości wydatkowania środków publicznych w realizacji zadań określonych w planie finansowym za 2009 rok. Efektem ww. audytów były m.in. następujące zalecenia:

⁴³ Zarządzenie Burmistrza Nr 18/11 z dnia 13 stycznia 2011 roku w sprawie ustalenia Regulaminu gospodarowania środkami z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski.

- przestrzegania funkcjonujących uregulowań i przyjętych rozwiązań organizacyjnych (Zespół Szkół im. A Mickiewicza),
- przeszkolenia pracowników oraz wskazania osoby odpowiedzialnej za prowadzenie spraw z zakresu zamówień publicznych, uaktualnienia zakresów obowiązków pracowników, uzyskiwania akceptacji radcy prawnego przed zawarciem umów na roboty budowlane (Zespół Szkół z dodatkową nauką j. białoruskiego).

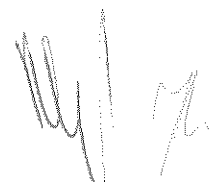
W przypadku przeprowadzonych audytów w Referacie Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu oraz w Przedszkolu Nr 9 nie wydano zaleceń. W 2009 r. efektów finansowych nie stwierdzono – akta kontroli, str. 363-367.

W 2008 roku przeprowadzono jedno zadanie zlecone przez Burmistrza Miasta w referatach: Organizacyjno – Gospodarczym oraz Finansowo – Budżetowym Urzędu Miasta. Jego efektem była jedna rekomendacja, dotycząca rozdzielnie funkcji osoby sporządzającej dokument księgowy i zatwierdzającej ten dokument pod względem formalno – rachunkowym – akta kontroli, str. 368-373.

Przy siedmiu wyszczególnionych obszarach ryzyka ujętych w planie audytu na 2010 rok (zatwierdzonym w 2 lipca 2010 roku) cykl audytu w Urzędzie wynosił 7 lat. Cykl audytu w 2011 roku, przy dziesięciu wyszczególnionych obszarach ryzyka ujętych w planie audytu na 2011 rok, wyniósł natomiast 5 lat – akta kontroli, str. 352-355.

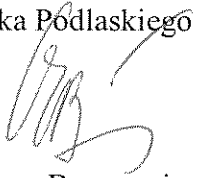
Protokół kontroli sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przekazano za pokwitowaniem w dniu 20 kwietnia 2011 roku Burmistrzowi Bielska Podlaskiego – Eugeniuszowi Berezowcowi (akta kontroli str. 387).

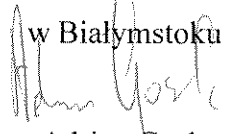
Burmistrz Bielska Podlaskiego poinformowany został o przysługującym mu z mocy art. 55 ust.1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 roku Nr 231, poz.1701 ze zm.) zwanej dalej “ustawą o NIK”, prawie zgłoszenia w terminie 14 dni od daty otrzymania protokołu kontroli, umotywowanych zastrzeżeń na piśmie co do ustaleń zawartych w niniejszym protokole oraz przysługującym mu, z mocy art. 57 ust. 1 ustawy o NIK, prawie odmowy podpisania protokołu kontroli z jednoczesnym obowiązkiem złożenia na tę okoliczność, w terminie 7 dni od daty otrzymania protokołu kontroli, wyjaśnień dotyczących przyczyn takiej odmowy. 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.

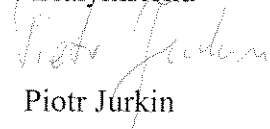


Jednocześnie poinformowano Pana Burmistrza o przysługującym z mocy art. 59 ust. 2 ustawy o NIK, prawie złożenia wyjaśnień co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole.

Fakt kontroli odnotowano w księdze ewidencji kontroli na stronach 64-65 pod pozycją 1.

Burmistrz
Bielska Podlaskiego

Eugeniusz Berezowiec

starszy inspektor k. p.
z Delegatury NIK
w Białymstoku

Adrian Gosk

inspektor k. p.
z Delegatury NIK
w Białymstoku

Piotr Jurkin

Bielsk Podlaski, dnia 21 maja 2011 roku