

PROTOKÓŁ KONTROLI

przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Grajewo, ul. Strażacka 6A, kod 19-200 Grajewo, nr statystyczny 000523301, zwanym w dalszej treści „Urzędem”.

Burmistrzem Miasta Grajewo od dnia 13 grudnia 2010 roku jest Adam Kielczewski, poprzednio od 27 listopada 2002 roku do 12 grudnia 2010 roku Burmistrzem był Krzysztof Waszkiewicz. [Dowód: akta kontroli, str. 3-6]

Kontrolę przeprowadzili:

- Henryk Dąbrowski, główny specjalista kontroli państwowej z Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Białymstoku, działający na podstawie upoważnienia do kontroli nr 072262 z 18 lutego 2011 roku, w dniu 21, 22 i 24 lutego 2011 roku oraz w dniu 21 marca 2011 roku,
- Marcin Kiersnowski – inspektor kontroli państwowej z Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Białymstoku, działający na podstawie upoważnienia do kontroli nr 072263 z 18 lutego 2011 roku, w okresie od 21 lutego 2011 roku do 22 marca 2011 roku z przerwą w dniach 23 i 28 lutego 2011 roku oraz w dniach 12 i 21 kwietnia 2011 roku. [Dowód: akta kontroli, str. 1-2]

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

USTALENIA KONTROLI

1. Stan organizacji kontroli zarządczej.

W celu zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, tj. obowiązku określonego art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych¹ (zwana dalej uofp) Burmistrz w 2010 roku w Urzędzie wprowadził procedury systemu zarządzania jakością², zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2009, w tym:

- określono politykę jakości działania Urzędu,

¹ Dz. U. z 2009 roku, Nr 157, poz. 1240 ze zm.

² Zarządzenie Burmistrza nr 10/10 z 26 kwietnia 2010 roku w sprawie ustanowienia Polityki Jakości, zatwierdzenia Księgi Jakości, i innej dokumentacji systemu zarządzania jakością Urzędu Miasta Grajewo.

- wprowadzono procedurę auditu wewnętrznego,
- wdrożono procedurę nadzoru nad produktem niezgodnym (identyfikowanym w wyniku: postępowania odwoławczego, postępowania skargowego, postępowania prowadzonego w trybie nadzoru nad działalnością miasta, postępowania kontrolnego, auditów wewnętrznych i zewnętrznych),
- wprowadzono procedurę działań korygujących i zapobiegawczych, mających na celu wyeliminowanie przyczyn ujawnionych niezgodności oraz przyczyn potencjalnych niezgodności w taki sposób, aby umożliwiać optymalne reagowanie i usuwanie przyczyn niezgodności oraz zminimalizowania zagrożenie ich występowania,
- wdrożono procedurę nadzoru nad dokumentami i zapisami [Dowód: akta kontroli, str.7-17].

Funkcjonująca w Urzędzie w 2010 roku kontrola zarządcza nie obejmowała zarządzania ryzykiem³, a także nie określała procedur w tym zakresie. Ponadto zadań w zakresie zarządzania ryzykiem nie przypisano konkretnym pracownikom Urzędu oraz nie wprowadzono nadzoru nad systemem zarządzania ryzykiem [Dowód: akta kontroli, str. 7-17]. Odpowiedzialny w Urzędzie za organizację i funkcjonowanie kontroli wewnętrznej (§ 7 ust. 2 pkt. 5 regulaminu organizacyjnego Urzędu⁴) Sekretarz Miasta Ryszard Wolwark wyjaśnił, że w 2010 roku nie wprowadzono powyższych elementów kontroli zarządczej ponieważ (między innymi):

- ustawodawca nie wskazał form i sposobów zorganizowania kontroli zarządczej,
- dopiero 16 lutego 2011 roku Minister Finansów wydał komunikat w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej,
- w 2010 roku na rynku pojawiła się literatura dotycząca kontroli zarządczej oraz zwiększyła się oferta specjalistycznych szkoleń [Dowód: akta kontroli, str.19-23].

Uregulowaniami wewnętrznymi, przyjętymi przed 1 stycznia 2010 roku określono następujące elementy kontroli zarządczej:

- ustalono zasady kierowania Urzędem, w tym obowiązki i zadania Burmistrza, Zastępcy Burmistrza, Sekretarza, Skarbnika, kierowników wydziałów Urzędu,
- określono organizację kontroli w Urzędzie (system kontroli obejmuje kontrolę wewnętrzną, funkcjonalną i zewnętrzną),

³ art. 68 ust. 2 pkt 7 uofp.

⁴ Wprowadzony zarządzeniem Burmistrza nr 207/08 z 30 czerwca 2008 roku.

- określono organizację i prowadzenie audytu wewnętrznego oraz szczegółowy zakres zadań audytora wewnętrznego (w tym. m.in. status, cele i obowiązki audytu, prawa audytora i obowiązki pracowników podmiotu objętego audytem)⁵ oraz określono szczegółową instrukcję przeprowadzania audytu⁶,
- wprowadzono funkcjonowanie systemu „FlowER”, umożliwiającego automatyzację przepływu informacji oraz kompleksowe zarządzanie dokumentami⁷,
- zatwierdzono i wprowadzono do użytku wewnętrzny zakładowy plan kont⁸ oraz uregulowano zasady opracowywania, przekazywania przez komórki organizacyjne Urzędu dokumentów księgowych (m.in. zasady kontroli merytorycznej faktur i rachunków, zasady dekretacji, księgowania) oraz szczegółowe zasady kontroli dokumentów księgowych⁹,
- określono zasady dostępu, użytkowania oraz bezpieczeństwa systemu informatycznego¹⁰,
- określono wymagania kwalifikacyjne pracowników¹¹, a także zasady naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze¹² [Dowód: akta kontroli, str. 7-17].

W trakcie prowadzonej kontroli NIK Burmistrz Miasta:

- zarządzeniem z 4 marca 2011 roku¹³ określił i wprowadził procedury kontroli zarządczej, określając cele kontroli zarządczej, standardy kontroli zarządczej, wykaz dokumentów związanych z kontrolą zarządczą, kwestionariusz samooceny kontroli zarządczej, politykę zarządzania ryzykiem oraz zasady zarządzania ryzykiem.

⁵ Zarządzenie Burmistrza nr 6/05 z 30 września 2005 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Audytu Wewnętrznego w Urzędzie Miasta Grajewo

⁶ Zarządzeniem Burmistrza nr 7/05 z 30 września 2005 roku w sprawie wprowadzenia Księgi procedur Audytu Wewnętrznego w Urzędzie Miasta Grajewo.

⁷ Zarządzenie Burmistrza nr 31/09 z 30 grudnia 2009 roku w sprawie funkcjonowania elektronicznego obiegu dokumentów Urzędzie Miasta Grajewo

⁸ Zarządzenie Burmistrza nr 29/10 z 30 grudnia 2010 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową, dotyczących zakładowego planu kont dla budżetu Miasta Grajewo, Urzędu Miasta Grajewo, Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Grajewie.

⁹ Zarządzenie Burmistrza nr 7/07 z 2 maja 2007 roku w sprawie wprowadzenia Instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych w Urzędzie Miasta Grajewo, Mosir w Grajewie, Straży Miejskiej w Grajewie,

¹⁰ Zarządzenie Burmistrza nr 19/07 z 14 sierpnia 2007 roku w sprawie Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miasta Grajewo oraz zarządzenie Burmistrza nr 20/07 z 14 sierpnia 2007 roku w sprawie Polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miasta Grajewo.

¹¹ Zarządzenie Burmistrza nr 20/09 z 29 czerwca 2009 roku w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miasta Grajewo.

¹² Zarządzenie Burmistrza nr 80/07 z 5 lipca 2007 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu naboru kandydatów na stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miasta Grajewo.

¹³ Zarządzenie Burmistrza nr 9/11 z 4 marca 2011 roku w sprawie kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Grajewo oraz jednostkach organizacyjnych Miasta Grajewo.

Zarządzeniem tym wskazano także osoby odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem oraz za nadzór nad funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej,

- zarządzeniem z 4 marca 2011 roku¹⁴, wprowadził program zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego określający zasady dokonywania bieżącej oceny działalności audytu, zasady dokonywania okresowych przeglądów, zasady dokonywania ocen zewnętrznych [Dowód: akta kontroli, str.7-17].

W Urzędzie w latach 2009-2010 nie dokonywano pisemnych ocen pracowników Urzędu, które wymagane są postanowieniami art. 27 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych¹⁵. Burmistrz nie określił sposobu dokonywania tych ocen, okresów za które jest sporządzana ocena, kryteriów na podstawie których jest sporządzana ocena oraz skali ocen [Dowód: akta kontroli, str. 7-17]. Pełniący do 12 grudnia 2010 roku funkcję Burmistrza Grajewa Krzysztof Waszkiewicz wyjaśnił, że: „Okresową ocenę pracowników planowałem na grudzień 2010 roku po wyborach samorządowych, których rezultat sprawił jednak, że z dniem 13 grudnia 2010 roku, w związku z przejęciem urzędu przez nowego burmistrza, przestała ona być moim problemem” [Dowód: akta kontroli, str. 24-26]. Natomiast sprawujący urząd Burmistrza od 13 grudnia 2010 roku Adam Kielczewski wyjaśnił, że: „Ze względu na liczne obowiązki, które podjęłam po objęciu urzędu Burmistrza, związane w szczególności z przyjmowaniem ogromnej liczby interesantów w początkowym okresie sprawowania urzędu, brak zastępcy Burmistrza oraz konieczność załatwiania pilnych bieżących spraw organizacyjnych nie miałem żadnych możliwości, by w okresie 17 dni grudnia 2010 roku podjąć działania związane z okresową oceną pracowników Urzędu. W momencie obejmowania przeze mnie stanowiska Burmistrza w Urzędzie nie opracowano jeszcze zasad dokonywania ocen okresowych. (...) Aktualnie poleciłem pracownikowi odpowiedzialnemu za realizację tego zadania opracowanie regulaminu dokonywania ocen okresowych pracowników Urzędu i przygotowanie tej oceny. Realizacja tego obowiązku będzie zakończona w terminie do 31 maja 2011 roku.” [Dowód: akta kontroli, str. 27-28]. W myśl art. 28 obowiązującej od 1 stycznia 2009 roku ustawy o pracownikach samorządowych kierownik jednostki określi, w drodze zarządzenia, sposób dokonywania okresowych ocen, okresy, za które jest sporządzana ocena, kryteria na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skalę ocen, biorąc pod uwagę potrzebę prawidłowego dokonywania tych ocen oraz specyfikę funkcjonowania jednostki.

¹⁴ Zarządzenie Burmistrza nr 10/11 z 4 marca 2011 roku w sprawie wprowadzenia Programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego

¹⁵ Dz. U. z 2008 roku, Nr 223, poz. 1458.

Burmistrz Grajewa w 2010 roku nie podejmował udokumentowanych działań mających na celu wdrożenie kontroli zarządczej przez podległe mu jednostki [Dowód: akta kontroli, str. 7-17]. Burmistrz Grajewa Krzysztof Waszkiewicz wyjaśnił, że: „W roku 2010 Urząd Miasta Grajewa wykonał poważną pracę, związaną z wdrożeniem procedur ISO (certyfikat uzyskaliśmy jesienią 2010 roku), które zawierają w sobie wiele elementów kontroli zarządczej. Zaczęliśmy więc od siebie (równolegle uczestniczyliśmy w szkoleniach, gdyż teoretyków od kontroli zarządczej jest wielu, ale praktyków jak na lekarstwo). W związku z wyborami samorządowymi zabrakło czasu, by zbudować spójny system, obejmujący również jednostki miejskie, których kierownicy i bez formalnego impulsu ze strony Burmistrza powinni wykonać (i wykonali) pracę, do której obligowała ich ustawa” [Dowód: akta kontroli, str. 24-26].

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶ od dziesięciu z 16 miejskich jednostek Miasta Grajewa wynika, iż:

- na powyższe zagadnienia Burmistrz Miasta zwrócił uwagę w trakcie spotkań roboczych zorganizowanych z kierownictwem Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, Zespołu Szkół Miejskich Nr 1, Szkoły Podstawowej Nr 2 i Publicznego Gimnazjum Nr 2 w Grajewie,
- we wszystkich 10 jednostkach udokumentowany system kontroli zarządczej obejmuje: zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczność i efektywność działania, wiarygodność sprawozdań, ochronę zasobów, efektywność i skuteczność przepływu informacji,
- udokumentowany system kontroli zarządczej w zakresie zapewniającym przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania nie obowiązywał w dwóch jednostkach (Zakład Administracji Domów Mieszkalnych, Miejski Dom Kultury),
- system kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem udokumentowano w sześciu jednostkach (Zespół Szkół Miejskich nr 1, Szkoła Podstawowa Nr 2 oraz Nr 4, Publiczne Gimnazjum Nr 2 oraz Nr 3, Przedszkole Miejskie nr 2), co potwierdziły dokumenty dostarczone przez te jednostki [Dowód: akta kontroli, str. 30-51].

¹⁶ Dz. U. z 2007 roku, Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. Stan wdrażania standardów kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych

Analiza wewnętrznych uregulowań Urzędu przeprowadzona w celu zbadania stanu wdrożenia 12 standardów kontroli zarządczej (z 22 określonych komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷⁾) wykazała, że wg stanu na dzień zakończenia kontroli wdrożono standardy poprzez:

- określenie w uregulowaniach wewnętrznych wartości etycznych przyjętych w Urzędzie¹⁸,
- przeszkolenie Burmistrza, Sekretarza, Skarbnika Miasta oraz audytora w zakresie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem¹⁹,
- posiadanie udokumentowanego system kontroli zarządczej (co omówiono w pkt.1 protokołu z kontroli)²⁰,
- określenie zadań kierownictwa Urzędu oraz powierzenia nadzoru w zakresie kontroli zarządczej²¹,
- dokonanie niezależnej oceny systemu kontroli zarządczej w Urzędzie w zakresie wypłaty stypendiów dla uczniów²², tj. zadania realizowanego przez Wydział Organizacyjny Urzędu [Dowód: akta kontroli, str.7-17]

W 2010 roku w Urzędzie nie dokonywano identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka i w związku z tym nie określano reakcji na ryzyko²³, nie dokumentowano monitorowania systemu kontroli zarządczej²⁴, nie dokonywano samooceny tego systemu²⁵ oraz nie sporządzono oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w 2010 roku²⁶ [Dowód: akta kontroli, str. 7-18]. Sekretarz Miasta Ryszard Wolwark wyjaśnił, iż mimo wskazania w komunikacie Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych Ministra Finansów 22 standardów kontroli zarządczej, praktyczne ich

¹⁷ Dz. Urz. MF z 2009 roku, Nr 15, poz. 84.

¹⁸ Standard nr 1 - Przestrzeganie wartości etycznych grupy Środowisko wewnętrzne.

¹⁹ Standard nr 2 - Kompetencje zawodowe grupy Środowisko wewnętrzne.

²⁰ Standard nr 10 - Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej grupy Mechanizmy kontroli.

²¹ Standard nr 4 - Delegowanie uprawnień grupy Środowisko wewnętrzne, Standard nr 11 - Nadzór grupy Mechanizmy kontroli.

²² Standard nr 21 - Audyt wewnętrzny grupy Monitorowanie i ocena.

²³ Standard nr 7 - Identyfikacja ryzyka, nr 8 - Analiza ryzyka, nr 9 - Reakcja na ryzyko grupy Cele i zarządzanie ryzykiem

²⁴ Standard nr 19 - Monitorowanie systemu kontroli zarządczej grupy Monitorowanie i ocena.

²⁵ Standard nr 20 - Samoocena grupy Monitorowanie i ocena.

²⁶ Standard nr 22 - Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej grupy Monitorowanie i ocena.

wdrożenie w 2010 roku na właściwym poziomie była bardzo trudne ze względu na brak doświadczenia i wiedzy w tym zakresie [Dowód: akta kontroli, str. 19-23].

Na podstawie informacji uzyskanych z 10 (dysponujących w 2010 roku największym rocznym budżetem finansowym) podległych jednostek organizacyjnych ustalono, że w 2010 roku:

- we wszystkich 10 jednostkach dokumentowano system kontroli zarządczej w zakresie opisanym w pkt. 1 niniejszego protokołu²⁷,
- zadań w zakresie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem pisemnie nie powierzono w dwóch jednostkach (Zakład Administracji Domów Mieszkalnych, Miejski Dom Kultury)²⁸,
- bieżącego udokumentowanego monitorowania systemu kontroli zarządczej nie prowadzono w trzech jednostkach (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Zakład Administracji Domów Mieszkalnych, Miejski Dom Kultury),²⁹
- samoocenę systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem przeprowadzono w dwóch jednostkach (Szkoła Podstawowa Nr 4, Przedszkole Miejskie Nr 2). Przeprowadzenie samooceny zaplanowano w czterech jednostkach (Zespół Szkół Miejskich nr 1 - do 30 kwietnia 2011 roku, Szkoła Podstawowa Nr 2 - listopad 2011 roku, Publiczne Gimnazjum Nr 2 - koniec 2011 roku, Publiczne Gimnazjum Nr 3 - wrzesień 2011 roku)³⁰,
- pracownicy sześciu jednostek mieli dostęp (otrzymali propozycję) do udziału w szkoleniach w zakresie kontroli zarządczej oraz standardów kontroli zarządczej. Propozycji tych nie otrzymali pracownicy Zakładu Administracji Domów Mieszkalnych, Publicznego Gimnazjum Nr 3, Miejskiego Domu Kultury oraz Przedszkola Miejskiego Nr 2,
- kierownictwo lub wyznaczeni pracownicy dwóch jednostek (Zespół Szkół Miejskich nr 1, Szkoła Podstawowa Nr 4) wzięli udział w szkoleniach z zakresu kontroli zarządczej, a tylko jednej jednostki, tj. Szkoły Podstawowej Nr 4, w specjalistycznym szkoleniu poświęconym zarządzaniu ryzykiem i dokonywaniu oceny (samooceny),

²⁷ Standard nr 10 - Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej grupy Mechanizmy kontroli.

²⁸ Standard nr 4 - Delegowanie uprawnień grupy Środowisko wewnętrzne.

²⁹ Standard nr 19 - Monitorowanie systemu kontroli zarządczej grupy Monitorowanie i ocena.

³⁰ Standard nr 20 - Samoocena grupy Monitorowanie i ocena.

- jedynie pracownicy Miejskiego Domu Kultury nie zostali zapoznani w udokumentowany sposób z problematyką kontroli zarządczej oraz standardami kontroli zarządczej³¹ [Dowód: akta kontroli, str. 29-51].

3. Funkcjonowanie kontroli zarządczej w Urzędzie w zakresie procesu przygotowania, udzielania i realizacji zamówień publicznych

3.1. Procedury kontroli zarządczej dla procesu zamówień publicznych

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie powoływano komisje przetargowe w celu wyłonienia w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych³² (zwana dalej Pzp) wykonawców poszczególnych zamówień publicznych. Zarządzeniami tymi określano skład komisji oraz ich zadania. Nie ustalono:

- wewnętrznych procedur określających procesy udzielania zamówień publicznych o równowartości nie przekraczającej kwoty 14 000 euro i przekraczającej tę kwotę,
- planu zamówień publicznych [Dowód: akta kontroli, str. 7-17, 58-78].

Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta Ryszard Wolwark: „...Mimo nie ustalenia wewnętrznych pisemnych regulacji, Burmistrz miasta podczas narad z naczelnikami wydziałów, zwracał często uwagę na wydatkowanie w Urzędzie środków publicznych w sposób celowy, oszczędny i efektywny. Wylaniając wykonawcę danego zamówienia, czyniono to w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Natomiast w przypadku zamówień publicznych o wartości przekraczającej 14 tys. euro w Urzędzie kierowano się przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzeń wykonawczych do tych ustaw.” (...) „Podstawą podejmowania działań w zakresie zamówień publicznych na dostawy usługi i roboty budowlane są plany rzeczowo - finansowe powstające w wydziałach Urzędu (plan inwestycji, remontów, zakupów, dostaw bądź usług). Zamierzenia odnośnie zamówień publicznych były zawarte w uchwale budżetowej na 2010 rok. Konstruowanie planu zamówień publicznych w Urzędzie Miasta miałoby większe uzasadnienie wówczas, gdyby zamówienia publiczne były realizowane wyłącznie przez wyodrębnioną w strukturze organizacyjnej Urzędu komórkę organizacyjną jak to ma miejsce w dużych jednostkach organizacyjnych...” [Dowód: akta kontroli, str.19-23].

³¹ Standard nr 2 - Kompetencje zawodowe grupy Środowisko wewnętrzne.

³² Dz. U. z 2010 roku Nr 113 poz. 759 ze zm.



W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur badania i porównania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie procesów dokonywania wydatków ze środków publicznych i udzielania zamówień publicznych wymaganych postanowieniami art. 47 ust. 3 (obowiązującej do końca 2009 roku) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych³³.

W Urzędzie wprowadzono z dniem 18 lutego 2011 roku:

- regulamin określający organizację, tryb pracy, skład oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowej przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości szacunkowej przekraczającej równowartość kwoty 14 000 euro³⁴. Dokumentem tym określono również wzór wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i powołanie komisji przetargowej,
- regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14 000 euro³⁵, który określa zasady wnioskowania, dokumentowania i postępowania przy zamówieniach których wartość jest wyższa niż 5 000 zł i nie przekracza równowartości 14 000 euro. [Dowód: akta kontroli, str. 7-17].

3.2. Działania kontrolne w procesie zamówień publicznych

Urząd w 2010 roku udzielił 21 zamówień publicznych o jednostkowej wartości powyżej 14 000 euro, których łączna wartość wyniosła 11 126 614 zł, a zrealizowane do końca 2010 roku wydatki wyniosły 10 034 023 zł. [Dowód: akta kontroli str.52-57].

Analiza, pod kątem funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej, 10 zamówień o wartości 3 338 531 zł wykazała, iż funkcjonująca w Urzędzie kontrola zarządcza umożliwiła pełną realizację przedmiotu zamówień pomimo, że w przypadku udzielenia dwóch zamówień o wartości 200 639 zł (remont chodnika przy ul. Konstytucji 3 Maja, remont jezdni ulic na osiedlu Młodych) naruszono przepisy art. 31 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 30 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku

³³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

³⁴ Zarządzenie Burmistrza nr 6/11 z 18 lutego 2011 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy komisji przetargowej przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości szacunkowej przekraczającej równowartość kwoty 14 000 euro.

³⁵ Zarządzeniem Burmistrza nr 5/11 z 18 lutego 2011 roku w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miasta Grajewo Regulaminu udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14 000 euro.

CK
dus

Prawo budowlane³⁶, co omówiono w pkt. 3.3 niniejszego protokołu z kontroli. W Urzędzie w celu realizacji zadań w zakresie udzielania zamówień publicznych, m.in.:

- wyznaczono osoby o właściwych kwalifikacjach i doświadczeniu do uczestniczenia w postępowaniu na poszczególnych etapach przygotowania, udzielania i realizacji danego zamówienia publicznego. Osobom tym wyznaczono zadania, które odpowiadały określonym w pisemnych zakresach czynności i obowiązków służbowych tych pracowników,
- dokonano rozdzielenia zadań pomiędzy poszczególnych pracowników, w sposób eliminujący nadmiar kompetencji w toku realizacji zamówienia,
- weryfikowano dokumenty określające przedmiot zamówienia. W każdym ze skontrolowanych postępowań specyfikację istotnych warunków zamówienia („SIWZ”) sprawdzał kierownik komórki odpowiedzialnej za zadanie i zatwierdzał Burmistrz. Wzór umowy, zawartej w wyniku zakończonych postępowań, opiniował radca prawny Urzędu,
- Burmistrz we wszystkich analizowanych zamówieniach powoływał komisje przetargowe oraz zatwierdzał ważniejsze etapy postępowania o udzielenia zamówienia publicznego: SIWZ, informacje o wyborze oferty, protokoły z postępowań. W ośmiu skontrolowanych postępowaniach dotyczących inwestycji (prowadzonych przez Wydział Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji Urzędu) Burmistrz powoływał zarządzeniem komisję do odbioru końcowego. W przypadku dwóch pozostałych postępowań dotyczących prac remontowych, tj. remont chodnika przy ul. Konstytucji 3 Maja, remont jezdni ulic na osiedlu Młodych, w odbiorach uczestniczyło odpowiednio dwóch i trzech przedstawicieli Urzędu,
- nadzorowano terminowość realizacji zadania,
- we wszystkich analizowanych zamówieniach, w których nieterminowo wykonano zlecone prace, prawidłowo naliczano i pobrano kary umowne w łącznej kwocie 197 319 zł. Dotyczyło to czterech zamówień o łącznej wartości 2 674 316 zł: budowy boiska wielofunkcyjnego przy Szkole Podstawowej nr 4 w Grajewie (4 dni zwłoki), budowy boiska wielofunkcyjnego przy Zespole Szkół Miejskich Nr 1 w Grajewie (15 dni zwłoki), budowa placu zabaw przy Zespole Szkół Miejskich Nr 1 w Grajewie w ramach programu „Radosna Szkoła” (30 dni opóźnienia) oraz budowy kompleksu

³⁶ Dz. U. z 2006 roku, Nr 156, poz. 1118 ze zm.



boisk przy ul. 11 Listopada w ramach programu „Moje boisko–Orlik2012” (26 dni opóźnienia),

- płatności za zamówienie dokonywano po protokolarnym końcowym odbiorze wykonanych robót oraz przeanalizowaniu otrzymanych dokumentów powykonawczych,
- w ośmiu skontrolowanych postępowaniach dotyczących zadań inwestycyjnych (prowadzonych przez Wydział Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji Urzędu) realizację zadania nadzorowali pracownicy Urzędu oraz zaangażowani w tym celu inspektorzy nadzoru robót, a w dwóch przypadkach (przebudowy chodnika przy ul. Konstytucji 3 Maja i jezdni wewnętrznych dróg na osiedlu Młodych) wyłącznie pracownicy Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu, którzy posiadali stosowne kwalifikacje [Dowód: akta kontroli, str.58-78].

W żadnym skontrolowanym postępowaniu nie stosowano wniosku o udzielenie zamówienia i jego weryfikacji przez Skarbnika Miasta (w zakresie sprawdzenia zapewnienia środków na pokrycie kosztów zamówienia), ponieważ do końca 2010 roku nie ustalono takich wymogów i jak podano w pkt. 3.1. niniejszego protokołu, nie opracowano wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych. [Dowód: akta kontroli, str. 58-78]. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta Ryszard Wolwark „...*Urząd Miasta w Grajewie jest niewielką jednostką organizacyjną, zadania inwestycyjne, remontowe, o charakterze robót budowlanych, zakupy usług bądź dostaw są zawarte w dokumentach uchwały budżetowej i są znane nie tylko naczelnikom wydziałów odpowiedzialnych za realizację zamówień publicznych, ale także Skarbnikowi. Poza tym naczelnik wydziału odpowiedzialnego, rozpoczynając procedurę realizacji zamówienia publicznego, informuje o tym Skarbnika i uzgadnia z nim szczegóły. Uzgodnienia są kontynuowane podczas opracowywania SIWZ i projektu umowy. Skarbnik na sporządzonej umowie zaakceptowanej przez radcę prawnego składa kontrasygnatę, poświadczając, że wydatki są przewidziane w planie wydatków budżetu, realizacja zadania jest zgodna z przepisami finansowymi, środki finansowe w budżecie miasta na zadanie przewidziane w umowie są zabezpieczone*” [Dowód: akta kontroli, str. 19-23].

3.3. Przestrzeganie przepisów prawa i sposób realizacji zamówień publicznych

Analiza pięciu postępowania o łącznej wartości udzielonych zamówień 803 990 zł, z wyżej wymienionych 10, wykazała, że w trzech przypadkach (zamówień o łącznej wartości 603 650 zł) przestrzegano przepisów ustawy Pzp, a w dwóch przypadkach naruszono

art. 31 ust. 1 powyższej ustawy opisując przedmiot zamówienia. W myśl tego przepisu zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Wydział Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji Urzędu ogłaszając przetargi nieograniczone na wykonanie robót budowlanych polegających na wykonaniu:

- 1.318 m² chodnika w ulicy Konstytucji 3 Maja w Grajewie z kostki typu „polbruk”, w miejsce chodnika wykonanego z płytek betonowych (wartość zamówienia 121 528 zł),
- 850 m² nawierzchni jezdni wewnętrznych dróg na Os. Młodych w Grajewie z kostki typu „polbruk”, w miejsce nawierzchni wykonanej z betonu (wartość zamówienia 79 111 zł)

do dokumentacji przetargowej nie dołączył specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (STWiORB)- [Dowód: akta kontroli, str. 79-86]. Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji Urzędu Bogdan Wojsławowicz, który odpowiedzialny był za przygotowanie powyższych dokumentów, wyjaśnił, że: „...ponieważ roboty budowlane wchodzące w zakres przedmiotu zamówienia były proste, o nieskomplikowanej i powszechnie znanej technologii wykonania, a wykonanie ich opisane jest w podanych w przedmiarze katalogach (KNR), odstąpiono od wykonania STWiORB”. (...) „Powodem nie wykonania tego opracowania było racjonalizowanie wydatków. STWiORB jest w przypadku takich robót zupełnie nieprzydatna i żaden z wykonawców tego nie czyta. Koszt wykonania tego opracowania obciąża budżet i jest wydatkiem zbędnym” [Dowód: akta kontroli, str. 119-120]. Burmistrz Miasta Krzysztof Waszkiewicz, który zawarł umowy na realizację omawianych robót budowlanych (odpowiednio 1 lipca i 7 czerwca 2010 roku) podał, że podziela argumenty przedstawione przez Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu, który kierując się zasadą gospodarności i oszczędności poszukiwał, zgodnych z prawem rozwiązań, które byłyby najbardziej efektywne i najmniej zbiurokratyzowane [Dowód: akta kontroli, str. 24-26].

W myśl postanowień § 12 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 roku w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno - użytkowego³⁷ STWiORB stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót oraz oceny prawidłowości ich wykonania.

³⁷ Dz. U. z 2004 roku, Nr 202, poz. 2072 ze zm.

Przeprowadzone w dniu 21 marca 2011 roku oględziny chodnika wybudowanego w ulicy Konstytucji 3 Maja w Grajewie nie wykazały widocznych nierówności nawierzchni tego elementu drogi. W przypadku jezdni na osiedlu Młodych stwierdzono usterki polegające na:

- wypłukaniu spoiny pomiędzy kostkami „polbruku” przez spływającą wodę powierzchniową,
- miejscowym zapadnięciu kostek „polbruk” na powierzchni około 0,3 m² o głębokości nieprzekraczającej 1 cm. [Dowód: akta kontroli, str. 121].

Do Starosty Grajewskiego nie zgłoszono omawianych robót budowlanych [Dowód: akta kontroli, str. 79-86]. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Bogdan Wojsławowicz wyjaśnił, że: „...tego typu roboty są robotami utrzymaniowymi i nie podlegają procedurom określonym przepisami ustawy Prawo budowlane. Dlatego też zamiar ich wykonania nie podlega zgłoszeniu do właściwego organu określonego przepisami Prawa budowlanego” [Dowód: akta kontroli, str. 119-120].

W świetle dokumentacji przetargowej oraz zawartych umów, zakres prac dotyczył:

- rozebrania istniejącego chodnika wykonanego z płytek betonowych, łącznie z obrzeżami chodnikowymi, krawężnikami, podbudową chodników oraz wjazdów do nieruchomości (z mas mineralno-bitumicznych) i wykonania w to miejsce nowych chodników (o takiej samej długości i szerokości), łącznie z nową podbudową, ustawieniem obrzeży i krawężników oraz wbudowaniem pokryw studni kanalizacyjnych (1 szt.) i ulicznych kratek ściekowych (2 szt.),
- rozebrania podbudowy betonowej i krawężników wewnętrznych dróg i w to miejsce wykonania nawierzchni z kostki typu „polbruk” (o takiej samej długości i szerokości), ułożonej na podbudowie cementowo-piaskowej, łącznie z ustawieniem krawężników betonowych [Dowód: akta kontroli, str. 99-118].

Zlecając powyższe roboty budowlane od wykonawców zażądano wyznaczenia kierowników budowy.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 12 ustawy Prawo budowlane zgłoszenia właściwemu organowi wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających przebudowie dróg. W myśl art. 4 pkt 5 oraz pkt 6 ustawy z dnia 21 marca

ek
Dus

1985 roku o drogach publicznych³⁹ jezdnia to część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów, a chodnik to część drogi przeznaczona do ruchu pieszych.

4. Organizacja audytu wewnętrznego

Na stanowisku audytora wewnętrznego od 1 czerwca 2005 roku zatrudniono w pełnym wymiarze czasu pracy Mirosława Zakrzewskiego, który spełniał wymagania określone w art. 286 ustawy uofp do zatrudnienia na powyższym stanowisku, tj. posiadał wymagane kwalifikacje i praktykę zawodową [Dowód: akta kontroli, str. 122-127].

Audytorowi wewnętrznemu zapewniano:

- samodzielność działania i ciągłość prowadzenia audytu w jednostce, zgodnie z wymogami art. 282 ust. 1 uofp,
- prawo wstępu do pomieszczeń jednostki i wglądu do wszelkich dokumentów w sposób określony postanowieniami art. 282 ust. 2 uofp [Dowód: akta kontroli, str. 128-129].

Działalność audytu wewnętrznego w 2010 roku prowadzona była na podstawie rocznego planu audytu, z którego sporządzono sprawozdanie zgodnie z art. 283 ust. 1 uofp. [Dowód: akta kontroli, str. 128-129]

W 2010 roku działalność audytu wewnętrznego prowadzono przestrzegając postanowień § 3 ust. 1, § 15 oraz § 34 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 roku w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego⁴⁰ (zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego”). Audytor:

- posiadał imienne upoważnienia Burmistrza do wykonywania zadań audytowych,
- prawidłowo prowadził akta stałe audytu,
- zgodnie z wymogami rozporządzenia sporządził sprawozdanie z wykonania planu audytu, [Dowód: akta kontroli, str. 128-129].

Audytor wewnętrzny przed przygotowaniem planu audytu na 2010 rok przeprowadził (udokumentowaną) analizę ryzyka. Analizy ryzyka audytor dokonał w ośmiu obszarach działalności jednostki nie obejmujących pełnego zakresu jej funkcjonowania. Analiza dotyczyła ośmiu obszarów, w których zgodnie z priorytetami Burmistrza istniała potrzeba przeprowadzenia audytu, tj. wydatki w Przedszkolu Miejskim Nr 1 w okresie

³⁹Dz. U. z 2007 roku, nr 19, poz. 115 ze zm.

⁴⁰Dz. U. z 2010 roku, Nr 21, poz. 108.



2007 rok – 2009 rok, wydatki w Przedszkolu Miejskim Nr 2 w okresie 2007 rok – 2009 rok, wydatki w Przedszkolu Miejskim Nr 4 w okresie 2007 rok – 2009 rok, wydatki w Przedszkolu Miejskim Nr 6 w okresie 2007 rok – 2009 rok, udzielanie przez Urząd stypendiów dla uczniów w okresie 2008 rok – 2009 rok, obieg i kontrola dokumentów finansowo – księgowych w Urzędzie, Inwentaryzacja w Urzędzie, Prowadzenie Kasy w Urzędzie. [Dowód: akta kontroli, str. 136-145]. Analiza nie dotyczyła więc wszystkich obszarów działania jednostki. Analizie nie poddano na przykład takich obszarów działalności jednostki jak: gospodarka nieruchomościami, zamówienia publiczne, ochrona środowiska, kultura, bezpieczeństwo publiczne, gospodarka mieszkaniowa, gospodarka wodna, sport, gospodarka przestrzenna. Audytor Mirosław Zakrzewski wyjaśnił, że: *„Pierwsza analiza ryzyka na potrzeby planu na 2005 i 2006 rok została sporządzona we wrześniu 2005 roku. Analizą ryzyka objęto 29 obszarów działalności Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta Grajewo. (...) Zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne powodują powstanie nowych zagrożeń. Ryzyka, które zostały wykazane pięć lat temu stają się nieaktualne lub mniej znaczące. Z tego tytułu, wyodrębniono osiem najbardziej istotnych ryzyk”* [Dowód: akta kontroli, str. 182-193]. Zgodnie § 6 ust 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 2008 roku w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego⁴¹ audytor wewnętrzny w celu przygotowania planu audytu dokonuje analizy obszarów ryzyka w zakresie działania jednostki, w której jest prowadzony audyt wewnętrzny.

Plan audytu wewnętrznego na 2010 rok zawierał wyniki przeprowadzonej analizy ryzyka, listę obszarów ryzyka, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające, informacje na temat czasu planowanego (w osobodniach) na realizację poszczególnych zadań zapewniających, czynności doradczych oraz czynności sprawdzających. Plan nie zawierał natomiast informacji na temat cyklu audytu oraz wyników przeprowadzonej analizy zasobów osobowych, tj. danych wymaganych § 8 ust. 1 i § 48 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego [Dowód: akta kontroli, str. 128-135] Audytor Mirosław Zakrzewski, odnośnie braku wyników przeprowadzonej analizy zasobów osobowych wyjaśnił, że: *„...audyt w Urzędzie jest stanowiskiem jednoosobowym i obsada osobowa jest tu niezmienna od początku wprowadzenia audytu”* Natomiast w sprawie informacji o cyklu audytu wyjaśnił, że cykl audytu wg planu na 2010 rok wynosił 1,6 roku. Audytor stwierdził, iż: *„... wyliczenie to wynika wprost*

⁴¹ Dz. U. z 2008 roku, Nr 66 poz. 406.

z informacji zawartych w planie audytu i uważałem, że jest to czynność typowo techniczna nie mająca wpływu na funkcjonowanie audytu.” [Dowód: akta kontroli, str.179-181]. Zgodnie z § 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego cykl audytu oblicza się jako iloraz liczby wszystkich obszarów ryzyka (wszystkie zidentyfikowane obszary działalności jednostki w których dokonano oceny ryzyka) oraz liczby obszarów ryzyka wyznaczonych do przeprowadzenia zadań zapewniających w roku następnym. Jak opisano wyżej audytor wewnętrzny przeprowadzając analizę ryzyka na potrzeby planu audytu na 2010 rok dokonał oceny ryzyka tylko w ośmiu obszarach działalności jednostki nie obejmujących pełnego zakresu jej funkcjonowania.

Organizacja w 2010 roku audytu wewnętrznego była zgodna ze standardami audytu wewnętrznego, określonymi w Komunikacie Nr 8 Ministra Finansów z 20 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych ⁴² w zakresie:

- określenia celów, uprawnień, odpowiedzialności i niezależności audytu wewnętrznego, co między innymi ustalono Regulaminem Audytu Wewnętrznego Urzędu i Księgą Procedur Audytu Wewnętrznego Urzędu⁴³,
- doświadczenia i kwalifikacjach audytora odnośnie realizowanych zadań⁴⁴. Audytor wykazał się także biegłością i należyłą starannością w realizacji zadań oraz podnosił swoje kwalifikacje zawodowe, uczestnicząc w 2010 roku w szkoleniu w zakresie dotyczącym kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem⁴⁵ [Dowód: akta kontroli, str.128-129]

Program zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego (wymagany standardem nr 1300) wprowadzono od dnia 4 marca 2011 roku, tj. w trakcie trwania kontroli NIK. [Dowód: akta kontroli, str. 7-17] Wyjaśniając przyczyny nie wprowadzenia tego programu w 2010 roku audytor wewnętrzny Mirosław Zakrzewski stwierdził, iż program przygotowywał w 2010 roku lecz nie zdążył go wprowadzić w życie w tym okresie [Dowód: akta kontroli, str.179-181].

⁴² Dz. Urz. MF. z 2010 roku, Nr 5 poz. 24.

⁴³ Standard 1000 oraz 1100 audytu.

⁴⁴ Standard 1200 audytu.

⁴⁵ Standard 1230 audytu.

5. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego

Opracowany 30 października 2009 roku plan audytu na 2010 rok zakładał zrealizowanie pięciu audytów, bez przeprowadzenia czynności doradczych oraz sprawdzających. Plan ten został zrealizowany i objął audyt wydatków finansowych za lata 2007 – 2009 w 4 przedszkolach miejskich (tj. Nr 1, Nr 2, Nr 4 i Nr 6) oraz audyt wypłat stypendiów dla uczniów dokonywanych przez Wydział Organizacyjny Urzędu. [Dowód: akta kontroli, str. 130-135]

W 2010 roku audytor wewnętrzny (w okresie od 2 do 15 sierpnia 2010 roku) przeprowadził także nieplanowaną kontrolę finansową w Klubie Sportowym Warmia Grajewo w zakresie realizacji wydatków Klubu, związanych z udzieloną przez Miasto dotacją na podstawie umów z 8 stycznia i 23 lipca 2009 roku [Dowód: akta kontroli, str. 176-178] Audytor Mirosław Zakrzewski wyjaśnił, że kontrolę tę przeprowadził na prośbę Burmistrza Miasta Krzysztofa Waszkiewicza. [Dowód: akta kontroli, str. 179-181]

Analiza zrealizowanych w 2010 roku pięciu zadań audytowych wykazała, że:

- nie zaistniało ryzyko, że audytor wewnętrzny odpowiadał w okresie ostatnich 12 miesięcy za realizację zadań w obszarze poddanym audytowi,
- przygotowanie programów zadań audytowych poprzedzone zostało udokumentowaną analizą ryzyka, które zostały prawidłowo opracowane,
- w każdym przypadku przed rozpoczęciem zadania audytowego audytor przekazał kierownikowi komórki audytowanej wymagane informacje, o których mowa § 20 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego,
- audytor prawidłowo prowadził akta bieżące audytu,
- zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu audytu za 2010 rok zadania zostały zrealizowane w zaplanowanych osobodniach,
- prawidłowo sporządzono sprawozdania z audytów, z wyjątkiem sprawozdania z audytu przeprowadzonego w Urzędzie, w którym nie przedstawiono daty rozpoczęcia realizacji zadania (element wymagany postanowieniami § 24 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego) - [Dowód: akta kontroli, str. 166-175] Audytor wewnętrzny Mirosław Zakrzewski wyjaśnił, iż: „...wynika to ze zwykłego przeoczenia” [Dowód: akta kontroli, str. 179-181].

ck
dlw

Po przeprowadzonych 5 audytach sformułowano 12 rekomendacji, które bez zastrzeżeń przyjęte zostały do realizacji przez kierowników skontrolowanych jednostek. Audytor wewnętrzny nie wyegzekwował od kierowników audytowanych jednostek określenia terminu realizacji zaleceń. [Dowód: akta kontroli, str. 176-178]. Audytor wewnętrzny Mirosław Zakrzewski wyjaśnił, że: „Na naradach zamykających odbywały się dyskusje co do możliwości organizacyjnych i finansowych realizacji poszczególnych rekomendacji. Ustalono ustnie, w jakich terminach rekomendacje można zrealizować. (...) Rekomendacje, które powodują znaczne jednorazowe wydatki (...) muszą być ujęte w budżecie miasta i trudno w tym wypadku wyznaczyć konkretny termin realizacji. Uwarunkowane to jest sytuacją finansową miasta.” Dowód: akta kontroli, str. 179-181] Według postanowień § 27 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego kierownik komórki audytowanej w przypadku uznania, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu są zasadne, wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala sposób i termin ich realizacji, powiadamiając o tym pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika - w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania.

6. Efektywność i wydajność audytu wewnętrznego

W wyniku przeprowadzonych w 2010 roku audytów sformułowano 12 rekomendacji. Jak ustalił na wniosek kontrolerów Sekretarz Miasta Ryszard Wolwark stan realizacji zaleceń jest następujący:

L.p.	Treść rekomendacji	Stan wykonania rekomendacji
Audyt wydatków finansowych za lata 2007 – 2009 w Przedszkolu Miejskim Nr 1		
1.	Dokonywać proporcjonalnego (równomiernego) przydziału godzin ponadwymiarowych.	Od września 2010 roku przydziału godzin ponadwymiarowych dokonuje się równomiernie.
2.	Celem zmniejszenia kosztów funkcjonowania przedszkola należałoby doprowadzić do placówki ogrzewanie oraz zamontować monitoring. Wówczas nie występowałby koszt zatrudnienia palaczy-dozorców. Zadanie to nie jest nagłe, ale w przyszłości powinno zostać uwzględnione przez organy miasta.	Nie podjęto działań po przeprowadzonym audycie. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta: „Podłączenie przedszkola Miejskiego Nr 1 do miejskiej sieci ciepłowniczej było rozpatrywane wielokrotnie, ostatnio w lutym 2009 roku Na zlecenie Urzędu Miasta PEC Sp. z o.o. w Grajewie przygotowało szacunkowy kosztorys ofertowy określając wartość kosztorysową robót na kwotę 126 571 zł. Wysoki koszt inwestycji, niemożność percypowania w kosztach ze strony PEC(...) spowodował odstąpienie od realizacji tej inwestycji. Dodał, jednak, że „w 2009 roku (...) doprowadzono sieć ciepłowniczą na odległość kilkuset metrów od przedszkola. Mimo dość wysokiego kosztu realizacji tej inwestycji aktualnie istnieje zasadność jej wykonania (...)Instalacja systemu monitoringu byłaby uzasadniona wówczas gdyby budynek przyłączono do miejskiej sieci...”

L.p.	Treść rekomendacji	Stan wykonania rekomendacji
3.	Rozważyć możliwość zmniejszenia jednostkowych kosztów żywienia.	Projektując arkusz organizacji Przedszkola na rok szkolny 2011/2012 zaplanowano zmniejszenie zatrudnienia o jedną osobę wśród pracowników obsługi.
4.	Zmniejszyć liczbę osób zatrudnionych w ramach przygotowania zawodowego i stażystów wykonujących pracę w obsłudze przedszkola.	Od listopada 2011 roku nie zatrudnia się osób w ramach przygotowania zawodowego i staży
Audyt wydatków finansowych za lata 2007 – 2009 w Przedszkolu Miejskim Nr 2		
5.	Podjąć działania na rzecz zmniejszenia jednostkowych kosztów wyżywienia dzieci.	Dotychczas nie podjęto działań w tym zakresie. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta: „...przy konstrukcji arkusza organizacji przedszkola Nr 2 na rok szkolny 2011/2012 w terminie do końca maja 2011 roku Sekretarz miasta wystąpi z wnioskiem do Burmistrza o zmniejszenie zatrudnienia wśród pracowników kuchni o 1 etat. Uwzględnienie przez Burmistrza wniosku Sekretarza jest realne i doprowadzi do zmniejszenia wysokości ponoszonych kosztów żywienia...”
Audyt wydatków finansowych za lata 2007 – 2009 w Przedszkolu Miejskim Nr 4		
6.	Wydatki na przedszkole zmniejszyłoby doprowadzenie ciepła miejskiego. Aktualnie budynek jest ogrzewany przy pomocy energii elektrycznej. Należy rozważyć doprowadzenie ciepła miejskiego do przedszkola.	Jak poinformowało 1 marca 2011 roku Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Grajewie nigdy nie było rozmów z Urzędem Miasta na temat podłączenia budynku Przedszkola do sieci miejskiej. W lutym 2011 roku na ustną prośbę Dyrektora Przedszkola Przedsiębiorstwo ustaliło, że szacunkowy kosztorys podłączenia wyniesie 47,5 tys. zł. Roczne koszty ogrzewania (w latach 2009-2010) wyniosły odpowiednio 65,6 tys. zł i 73,9 tys. zł. Sekretarz Miasta Ryszard Wolwark wyjaśnił, że powyższy fakt powoduje zasadność rekomendacji bowiem roczne koszty podłączenia budynku do sieci miejskiej zwróciłyby się po około 2 – 3 latach. Zmiana sposobu ogrzewania budynku (z elektrycznego na wodne) wymagać będzie także ekspertyzy budowlanej, biorącej pod uwagę stan budynku i jego konstrukcji (drewnianej).
7.	Zmniejszyć liczbę osób zatrudnionych w ramach przygotowania zawodowego i stażystów wykonujących pracę w obsłudze przedszkola	Od września 2010 roku w Przedszkolu nie zatrudnia się osób w ramach przygotowania zawodowego i staży.
Audyt wydatków finansowych za lata 2007 – 2009 w Przedszkolu Miejskim Nr 6		
8.	Doprowadzić do zrównoważonego przydziału godzin ponadwymiarowych i doraźnych dla kadry nauczycielskiej.	Wprowadzono od roku szkolnego 2010/2011 zasady określające zrównoważony przydział godzin ponadwymiarowych i zastępczych
Audyt w zakresie wypłat stypendiów dla uczniów w Wydziale Organizacyjnym Urzędu		
9.	Dokonać aktualizacji zakresu czynności i obowiązków pracownika ze względu na przekazanie prowadzenia spraw alimentacyjnych do MOPS.	2 marca 2011 roku zaktualizowano zakres obowiązków pracownika Urzędu
10.	Przestrzegać zasady wystawiania faktur i rachunków na nazwisko ucznia.	W decyzjach wydawanych po przeprowadzonym audycie pogrubioną czcionką wpisuje się informacje o konieczności wystawiania rachunków lub faktur na nazwisko danego ucznia, a nie jego opiekuna (rodzica)

L.p.	Treść rekomendacji	Stan wykonania rekomendacji
11.	Podawać bardziej wyczerpujące uzasadnienie w decyzjach administracyjnych.	Treść decyzji wydanych po audycie uzupełniono o uzasadnienie faktyczne dotyczące sytuacji rodzinnej i materialnej.
12.	Udzielić upoważnienia do wydawania decyzji z wyszczególnieniem konkretnego przepisu prawa materialnego.	Z dniem 5 stycznia 2011 roku uzupełniono upoważnienie wydane Sekretarzowi Miasta do podejmowania decyzji w imieniu Burmistrza w konkretnie określonym zakresie

[Dowód: akta kontroli, str.194-202]

5. Ogólne dane o m. Grajewo i działalności audytu wewnętrznego w 2010 roku

Ogólne dane o liczbie mieszkańców Grajewa, budżecie Miasta i działalności audytora wewnętrznego przedstawiają się następująco:

Liczba mieszkańców Miasta	22 320
Liczba jednostek organizacyjnych utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego podległych urzędowi Miasta	16
Liczba pracowników, w tym:	699
- zatrudnionych w urzędzie	96
- zatrudnionych w jednostkach podległych	603
Wysokość zrealizowanych wydatków i rozchodów budżetowych	
- ogółem (podać kwotę w tys. zł)	64 621
- w urzędzie gminy (podać kwotę w tys. zł)	30 000
Wysokość zrealizowanych dochodów i przychodów budżetowych	
- ogółem (podać kwotę w tys. zł)	68 425
- w urzędzie gminy (podać kwotę w tys. zł)	67 030
Dane na temat działalności audytu wewnętrznego	
Liczba zatrudnionych audytorów wewnętrznych, w tym:	1
- zatrudniony w urzędzie na cały etat	1
Koszt funkcjonowania audytu wewnętrznego, w tym:	106 165,89
- koszty wynagrodzenia rocznego brutto wraz z dodatkami i nagrodami	65 778,71
- koszty szkolenia	251,00
- koszty utrzymania stanowiska pracy, tj. koszty ogólnoadministracyjne (3 853 073,73) / liczba zatrudnionych w urzędzie pracowników x liczba audytorów)	40 136,18
Liczba zadań audytowych:	
- planowanych	5
- zrealizowanych	6
Długość cyklu audytu	-
Rodzaj wykonanych zadań audytowych	
zadania zapewniające, w tym dotyczące:	5
- finansów (audyty finansowe)	5

czynności doradcze	1
czynności sprawdzające	0
Efekty działalności audytu wewnętrznego:	
- liczba skierowanych zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych	0
- liczba skierowanych zawiadomień do organów ścigania	0
- liczba wszczętych postępowań dyscyplinarnych (wyjaśniających)	0
- wartość efektów finansowych	0
Liczba rekomendacji	
- sformułowanych	12
- wykonanych	10
PODSUMOWANIE	
- Liczba audytorów (etatów) na 1 pracownika (etat) zatrudnionego w urzędzie	0,010416667
- Liczba audytorów (etatów) na 1 pracownika (etat) zatrudnionego w gminie	0,001430615
- Liczba audytorów (etatów) w przeliczeniu na wysokość wydatków i rozchodów	0,000015475
- Liczba audytorów (etatów) w przeliczeniu na wysokość dochodów i przychodów	0,000014615
- Relacja (efekty finansowe/koszt funkcjonowania audytu)	0,000000000

[Dowód: akta kontroli, str. 176-178, 194-203]

Niniejszy protokół sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden doręczono, w dniu 21 kwietnia 2011 roku, Burmistrzowi Miasta Grajewo [Dowód: akta kontroli str. 204].

Poprzez zamieszczenie w protokole kontroli niżej wymienionych pouczeń, kontrolerzy informują Burmistrza Pana Adam Kiełczewskiego o przysługującym mu prawie:

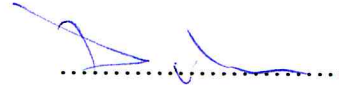
- zgłoszenia przed podpisaniem protokołu kontroli, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego protokołu kontroli, pisemnych, umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli (art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o NIK);
- odmowy podpisania niniejszego protokołu kontroli, z jednoczesnym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

CK dws

- 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).

Fakt przeprowadzenia niniejszej kontroli odnotowano w ewidencji kontroli Urzędu pod pozycją 2/2011.

Główny specjalista kontroli państwowej



Henryk Dąbrowski

Inspektor kontroli państwowej



Marcin Kiersnowski

Burmistrz Miasta Grajewo

BURMISTRZ MIASTA

Adam Kielczewski

Adam Kielczewski

Grajewo, dnia 21.04.2011.

Grajewo, dnia 21 kwietnia 2011



05.05.11

Grajewo, dnia

14.05.11