

PROTOKÓŁ KONTROLI

Urzędu Miejskiego w Człuchowie, ul. Wojska Polskiego 1 (kod 77-300), REGON: 000525406, zwanego dalej „Urzędem”.

Burmistrzem Miasta Człuchów od dnia 30 listopada 2006 r. jest Ryszard Szybałło.

[Dowód: akta kontroli str. 2-3]

Kontrola została przeprowadzona przez Janusza Palmowskiego, głównego specjalistę kontroli państwowej z Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 073304 z dnia 13 stycznia 2011 r., w okresie od 17 stycznia do 15 lutego 2011 r., z przerwą w dniu 1 lutego 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1]

Przedmiotem kontroli było funkcjonowanie kontroli zarządczej ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.

W toku kontroli ustalono, co następuje:

1. Ustanowienie kontroli zarządczej.

1.1. Ustanowienie kontroli zarządczej w Urzędzie.

Zgodnie z art. 68 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), zwanej dalej: „ustawą o finansach publicznych” *Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.*

Wg pkt 1 § 34 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu (dalej: „Regulamin Organizacyjny”) przyjętego zarządzeniem Burmistrza Miasta Człuchowa (dalej: „Burmistrz Miasta”) nr 18/2007 z dnia 2 marca 2007 r. kontrolę wewnętrzną sprawują: Burmistrz, Zastępca Burmistrza, Skarbnik Miasta, Sekretarz Miasta, zespoły pracowników powołane doraźnie w zakresie ustalonym przez Burmistrza, pracownicy Urzędu w zakresie udzielonych pełnomocnictw, kierownicy referatów. Zgodnie z pkt 2 § 34 ww. zarządzenia kontrola wewnętrzna prowadzona jest jako:

- kontrola wstępna, która ma na celu zapobieganie niepożądanym i nielegalnym działaniom,



- kontrola bieżąca, polegająca na badaniu czynności w toku ich wykonywania,
- kontrola następną obejmująca badanie stanu faktycznego i dokumentów odzwierciedlających czynności już wykonane.

Zgodnie z pkt 4 § 34 Regulaminu Organizacyjnego fakt przeprowadzenia kontroli, jej zalecenia dla poszczególnych stanowisk pracy odnotowuje się w rejestrze prowadzonym przez sprawującego kontrolę wewnętrzną.

[Dowód: akta kontroli str. 26]

Rejestr przeprowadzonych w Urzędzie kontroli wewnętrznych nie był prowadzony.

Burmistrz Miasta wyjaśnił: *W Urzędzie Miejskim w Człuchowie prowadzona jest książka kontroli do rejestracji przeprowadzonych rewizji i kontroli, dokonuje się w niej wpisy kontroli zewnętrznych. Natomiast w rejestrze udzielonych pełnomocnictw i upoważnień odnotowane są kontrole przeprowadzane w jednostkach organizacyjnych. Ponadto merytoryczni pracownicy upoważnieni są do czynności kontrolnych w zakresie świadczonych na rzecz urzędu usług to jest w umowach z wykonawcami realizującymi te usługi. Rejestr kontroli wewnętrznych założono w dniu dzisiejszym.*

[Dowód: akta kontroli str. 271]

Zgodnie z pkt 5 § 34 Regulaminu Organizacyjnego szczegółowe zadania i zakres kontroli wewnętrznej w Urzędzie określa Regulamin Kontroli Wewnętrznej. Regulamin taki nie został opracowany.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że nie opracowano regulaminu kontroli wewnętrznej dlatego, że m.in. zasady dotyczące kontroli celowości, efektywności zawarte są w zarządzeniu Burmistrza Miasta nr 16/2008 z dnia 1 marca 2008 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli finansowej.

[Dowód: akta kontroli str. 26, 271]

§ 35 Regulaminu Organizacyjnego stanowił, że kontrola zewnętrzna prowadzona w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Człuchów (dalej: „Gmina”) jako kompleksowa, problemowa, doraźna, sprawdzająca.

Urząd nie posiadał dokumentów potwierdzających przeprowadzanie ww. kontroli w 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 26]

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że w 2010 r. prowadzono kontrole doraźne, lecz nie odnotowywano tego w formie protokołów, a kontrole dotyczyły m.in. wydatkowania środków na wynagrodzenia nauczycieli w szkołach i przedszkolu. Wg wyjaśniającego na bieżąco

kontroluje się (comiesięcznie) wysokość dotacji dla poszczególnych placówek niepublicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 271, 279]

Wg § 36 Regulaminu Organizacyjnego nadzór nad działalnością kontrolną sprawuje Burmistrz Miasta, a działalność kontrolna prowadzona jest na podstawie planu kontroli jednostek organizacyjnych Gminy zatwierdzonych przez Burmistrza Miasta.

Plan kontroli jednostek organizacyjnych Gminy na 2010 r. nie został sporządzony.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że nie sporządzono planu kontroli wewnętrznej na 2010 r., ponieważ otrzymano informację o przeprowadzeniu w okresie od 18 stycznia 2010 r. do 21 maja 2010 r. w Urzędzie oraz wybranych jednostkach organizacyjnych Gminy kompleksowej kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Wyjaśniający podał również, że ponadto w 2010 r. zostało przeprowadzonych 9 kontroli zewnętrznych dotyczących m.in. realizacji zadań dotyczących ewidencji ludności i dowodów osobistych, sporządzania ksiąg stanu cywilnego, prawidłowości wydatkowania dotacji udzielonych z budżetu państwa, oceny poziomu realizacji zadań obrony cywilnej oraz prawidłowości wydatkowania środków otrzymanych w ramach programów unijnych. Wg Burmistrza Miasta udzielając odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne prowadzono kontrolę wewnętrzną polegającą na usunięciu nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 26, 279]

W dniu 10 września 2010 r. Burmistrz Miasta wydał zarządzenie nr 103/2010 w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Człuchowie i jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej oraz zasad ich koordynacji (dalej: „zarządzenie w sprawie kontroli wewnętrznej”). Szczegółowa organizacja kontroli zarządczej określona była w załączniku do ww. zarządzenia. W § 3 załącznika określono, że każdy kierownik jednostki organizacyjnej Gminy zobowiązany jest do opracowania w formie pisemnej i stałego uaktualniania procedur finansowych i okołofinansowych.

§ 4 ww. załącznika stanowił, że kontrolę zarządczą sprawowaną przez Burmistrza w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy stanowią również:

- kontrola instytucjonalna realizowana przez RIO oraz NIK, w sytuacji kiedy prowadzi działania kontrolne na zlecenie organu wykonawczego samorządu gminy,
- audyt wewnętrzny, w szczególności w zakresie zarządzania ryzykiem oraz w trakcie czynności doradczych,

- kontrola finansowa sprawowana przez Skarbnika Miasta oraz głównych księgowych jednostek organizacyjnych Gminy,
- kontrola funkcjonalna sprawowana przez osoby znajdujące się na stanowiskach kierowniczych oraz urzędników wyznaczonych do realizacji powierzonych zadań,
- kontrola zarządcza sprawowana przez kierowników jednostek organizacyjnych Gminy,
- kontrola wewnętrzna i zewnętrzna sprawowana przez Zastępcę Burmistrza, Sekretarza Miasta, Skarbnika Miasta, kierowników komórek organizacyjnych,
- samokontrola .

Wg § 14 załącznika w Urzędzie jest opracowany roczny plan kontroli, zatwierdzony przez Burmistrza Miasta, obejmujący podstawowy zakres kontroli. Zgodnie z pkt 1 § 16 załącznika przeprowadzone czynności kontrolne należy udokumentować w postaci protokołu kontrolnego. W 2010 r. nie sporządzono planu kontroli na ten rok i nie przeprowadzono udokumentowanych kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 60-64]

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że w 2010 r. nie sporządzono planu kontroli i nie przeprowadzano kontroli zarządczej z uwagi na dużą liczbę kontroli zewnętrznych. Wg wyjaśniającego zaangażowanie pracowników w kontrole było tak ogromne i czasochłonne, że nie pozwoliło na przeprowadzanie kontroli zarządczej.

[Dowód: akta kontroli str. 280]

Burmistrz Miasta w dniu 30 grudnia 2010 r. wydał zarządzenie nr 160/2010 w sprawie ustalenia systemu zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Człuchowie i jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej (dalej: „zarządzenie w sprawie ustalenia systemu zarządzania ryzykiem”). Zarządzenie to zawierało wytyczne oraz system zarządzania ryzykiem, który obejmował:

- określenie celów i zadań, monitorowanie i ocenę realizacji,
- identyfikację ryzyka,
- analizę ryzyka
- mechanizmy kontroli,
- monitorowanie i ocenę.

Ww. zarządzenie oraz zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej przyjęli do wiadomości i ścisłego stosowania kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu, którzy podpisali stosowne

oświadczenia, w których zobowiązali się także do zapoznania z zarządzeniem w sprawie kontroli zarządczej podległych pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 73]

W dniu 30 grudnia 2010 r. Burmistrz Miasta wydał zarządzenie nr 159/2010 w sprawie powołania Zespołu ds. oceny ryzyka w Urzędzie Miejskim w Człuchowie (dalej: „zarządzenie w sprawie powołania Zespołu ds. oceny ryzyka”). Załącznikiem do ww. zarządzenia był „Regulamin pracy Zespołu ds. oceny ryzyka w Urzędzie Miejskim w Człuchowie.”

[Dowód: akta kontroli str. 75-77]

Obowiązujące w 2010 r. w Urzędzie regulacje wewnętrzne umożliwiały zapewnienie: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem.

[Dowód: akta kontroli str. 131-132]


1.2. Ustanowienie kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy.

Zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej i w sprawie ustalenia systemu zarządzania ryzykiem zostały przekazane do stosowania dyrektorom jednostek organizacyjnych Gminy.

Dyrektorzy jednostek organizacyjnych Gminy podpisali oświadczenia o przyjęciu do wiadomości i ścisłego przestrzegania Regulaminu sprawowania kontroli zarządczej i wytycznych do ustalania zasad zarządzania ryzykiem i o zobowiązaniu się do postępowania zgodnie z zawartymi w nich ustaleniami. W oświadczeniach tych dyrektorzy jednostek organizacyjnych Gminy zobowiązali się do zapoznania z zarządzeniem w sprawie kontroli zarządczej podległych im pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 74]

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego poza przekazaniem do stosowania zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej i zarządzenia w sprawie ustalenia systemu zarządzania ryzykiem, nie podejmowano innych działań związanych z wdrożeniem kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy, Burmistrz Miasta wyjaśnił: *Narady Burmistrza z kierownikami jednostek organizacyjnych w sprawie monitorowania i realizacji zadań statutowych organizowane są minimum 4 razy w roku. Omawia się na nich wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych przez Inspekcję Sanitarną, Powiatową Komendę Państwowej Straży*



Pozarnej itp. Kontrola finansowa prowadzona jest kwartalnie o czym świadczą składane sprawozdania.

[Dowód: akta kontroli str. 276, 281]

2. Wdrożenie standardów i funkcjonowanie kontroli zarządczej.

2.1. Wdrożenie standardów kontroli zarządczej w Urzędzie.

Standardy kontroli zarządczej (dalej: standardy) określone zostały w załączniku do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84) zwanego dalej „Komunikatem”.

W części A Komunikatu („Środowisko wewnętrzne”, pkt 1) dotyczącego standardu przestrzegania wartości etycznych określono: *Osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podjętymi decyzjami.*

W okresie objętym kontrolą nie wprowadzono regulacji wewnętrznych w zakresie ww. standardu. Zarządzenie nr 1/2011 w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miejskim w Człuchowie Kodeksu Etyki Pracowników zostało wydane przez Burmistrza Miasta w dniu 3 stycznia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 79]

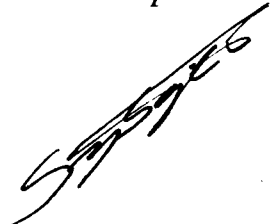
Burmistrz Miasta wyjaśnił, że chociaż Kodeks Etyki Pracowników został wprowadzony w styczniu 2011 r., to jednak zasady te były przestrzegane, a zapisane były po części w Regulaminie Pracy Urzędu Miejskiego, z którym pracownicy zostali zapoznani.

[Dowód: akta kontroli str. 280]

W Regulaminie Pracy Urzędu Miejskiego w Człuchowie, przyjętym zarządzeniem Burmistrza Miasta nr 24/2009 z dnia 31 marca 2009 r. umieszczono m.in. zapisy dotyczące praw i obowiązków pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 283-285]

Zgodnie ze standardem dotyczącym kompetencji zawodowych (część A Komunikatu „Środowisko wewnętrzne”, pkt 4) *należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełnić powierzone zadania.*



Spośród pracowników Urzędu Skarbnik Miasta została przeszkolona w zakresie zarządzania ryzykiem, która legitymowała się certyfikatem ukończenia szkolenia *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych w świetle nowej ustawy o finansach publicznych i <<standardów kontroli zarządczej>> Ministerstwa Finansów. Zmiany w zakresie audytu wewnętrznego i kontroli 5%* w dniu 23 lutego 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 128]

Poza Skarbnikiem Miasta pracownicy Urzędu w 2010 r. nie zostali przeszkoleni w zakresie kontroli zarządczej.

Pracownik zajmujący się zamówieniami publicznymi w Urzędzie legitymował się dyplomem ukończenia w 2006 r. Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy na kierunku inżynierii środowiska oraz dyplomem ukończenia w 2008 r. Uniwersytetu Techniczno-Przyrodniczego w Bydgoszczy na tym samym kierunku. Pracownik ten był także absolwentem studiów podyplomowych na tej uczelni w zakresie zarządzania projektami i ich ewaluacji oraz uczestniczył w następujących szkoleniach z zakresu zamówień publicznych:

- 2008 r. - „Nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych w 2008 r. – zmiany od 15 września 2008 r.”,
- 2010 r. - „Prawo zamówień publicznych”.

[Dowód: akta kontroli str. 126-127, 299-300]

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że na 2011 r. zaplanowano kolejne szkolenia pracowników w zakresie kontroli zarządczej.

[Dowód: akta kontroli str. 281]

Poszczególne standardy w zakresie zarządzania ryzykiem (część B Komunikatu „Cele i zarządzanie ryzykiem”, pkt 7, 8, 9) stanowiły:

- *identyfikacja ryzyka - nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań.*
- *analiza ryzyka - zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków,*
- *reakcja na ryzyko - w stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się).*

Ww. standardy uwzględnione były w zarządzeniu w sprawie ustalenia systemu zarządzania ryzykiem oraz w zarządzeniu w sprawie powołania Zespołu ds. oceny ryzyka. Poza

przyjęciem ww. zarządzeń nie podjęto w Urzędzie innych udokumentowanych działań w zakresie zarządzania ryzykiem.

[Dowód: akta kontroli str. 68-72, 75-77]

Burmistrz Miasta wyjaśnił: *Pomimo nie sformalizowania procedur w zakresie zarządzania ryzykiem ocena taka była prowadzona na merytorycznych stanowiskach. Wynika z zakresów obowiązków, np. kontrola przebiegu inwestycji, realizacji wszystkich umów w tym projektów unijnych, sporządzanie sprawozdawczości.*

[Dowód: akta kontroli str. 280]

Wg standardu dotyczącego dokumentowania systemu kontroli zarządczej (część C Komunikatu „Mechanizmy kontrolne”, pkt 10) dokumentację systemu kontroli zarządczej stanowią procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności i inne dokumenty wewnętrzne. Zgodnie z ww. standardem dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

Ww. standard uwzględniony był w załączniku do zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej, w zarządzeniu w sprawie ustalenia systemu zarządzania ryzykiem i zarządzeniu w sprawie powołania Zespołu ds. oceny ryzyka. Po przyjęciu ww. zarządzeń nie dokonano stosownych zmian w Regulaminie Organizacyjnym.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że nie dokonano zmian w Regulaminie Organizacyjnym, ponieważ zarządzenia związane z kontrolą zarządczą i zarządzaniem ryzykiem zostały przyjęte w II półroczu 2010 r. i że zamierza dokonać zmian i przedstawić jednolity tekst Regulaminu Organizacyjnego, uwzględniający m.in. zmiany wynikające z nowej instrukcji kancelaryjnej.

[Dowód: akta kontroli str. 280]

W 2010 r. nie realizowano zadań określonych w zarządzeniu w sprawie kontroli zarządczej – nie sporządzono planu kontroli i nie przeprowadzono udokumentowanych kontroli.

Wyjaśnienia Burmistrza Miasta umieszczono na str. 3 i 4 niniejszego protokołu.

[Dowód: akta kontroli str. 279, 280]

Zgodnie ze standardem dotyczącym delegowania uprawnień (część A Komunikatu „środowisko wewnętrzne”, pkt 4) *Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom, a ich zakres*

powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia skomplikowania i ryzyka z nim związanego.

Zadania z zakresu kontroli zarządczej przypisane były poszczególnym pracownikom w załączniku do zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej, w zarządzeniu w sprawie ustalenia systemu zarządzania ryzykiem oraz w zarządzeniu w sprawie powołania Zespołu ds. oceny ryzyka.

Zadań tych nie przypisano pracownikom w zakresach obowiązków.

[Dowód: akta kontroli str. 60-72, 75-77, 85-125]

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że w bieżącym roku zostanie opracowany jednolity tekst Regulaminu Organizacyjnego oraz nowe zakresy obowiązków dla poszczególnych pracowników uwzględniające zadania referatów i obowiązki wynikające z organizacji kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 280]

Koordinacja kontroli zarządczej w zarządzeniu w sprawie kontroli zarządczej przypisana została w zakresie spraw finansowych Skarbnikowi Miasta, w pozostałych sprawach Sekretarzowi Miasta, któremu też powierzono bezpośredni nadzór nad stanem kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 62]

Zgodnie ze standardem dotyczącym monitorowania systemu kontroli zarządczej (część E Komunikatu „Monitorowanie i ocena”, pkt 19”) *Należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.*

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

Burmistrz Miasta wyjaśnił: *Cotygodniowe narady z kierownictwem Urzędu (Burmistrza z Kierownikami Referatów) polegają na przekazywaniu informacji przez kierowników referatów postępu działań, a w przypadku wystąpienia problemów wypracowaniu wspólnie z zespołem metod zaradczych. Co prawda brak dokumentów potwierdzających ten fakt, są świadkowie. Od dnia dzisiejszego wprowadzone zostanie dokumentowanie narad w formie pisemnej.*

[Dowód: akta kontroli str. 280]

Zgodnie ze standardem dotyczącym samooceny (część E Komunikatu „Monitorowanie i ocena”, pkt 20”) *Zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana.*

W zarządzeniu w sprawie ustalenia systemu zarządzania ryzykiem określono, że przynajmniej raz w roku należy przeprowadzać samoocenę systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające, tj. kierowników komórek organizacyjnych Urzędu oraz dyrektorów jednostek organizacyjnych Gminy.

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

W wyjaśnieniach Burmistrz Miasta przytoczył treść wyjaśnień podaną na str. 9 niniejszego protokołu.

[Dowód: akta kontroli str. 72, 280]

W dniu 24 stycznia 2011 r. Burmistrz Miasta wydał zarządzenie nr 8/2011 w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Załącznikiem do ww. zarządzenia był wzór oświadczenia za dany rok. Oświadczenie to dotyczyło zarówno Urzędu jak i jednostek organizacyjnych Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 81-84]

Wg standardu dotyczącego audytu wewnętrznego (część E Komunikatu „Monitorowanie i ocena”, pkt 21) *W przypadkach i na warunkach określonych w ustawie audytor wewnętrzny prowadzi obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej.*

W 2010 r. w Urzędzie nie był prowadzony audyt wewnętrzny. Wyjaśnienia umieszczone są na str. 25 i 26 niniejszego protokołu

[Dowód: akta kontroli str. 282]

2.2. Wdrożenie standardów kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy.

Dyrektorzy jednostek organizacyjnych Gminy udzieli następujących informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej: „ustawą o NIK” (informacje złożyli dyrektorzy wszystkich 8 jednostek organizacyjnych):

- 7 dyrektorów poinformowało, że pracownicy mieli dostęp (otrzymali propozycję) do szkoleń w zakresie kontroli zarządczej oraz standardów kontroli zarządczej,

- 7 dyrektorów poinformowało, że kierownictwo jednostki (lub wyznaczeni pracownicy) brało udział w szkoleniach z zakresu kontroli zarządczej,
- 3 dyrektorzy informowali, że kierownictwo jednostki (lub wyznaczeni pracownicy) brało udział w specjalistycznych szkoleniach poświęconych zarządzaniu ryzykiem,
- 3 dyrektorzy informowali, że kierownictwo jednostki (lub wyznaczeni pracownicy) brało udział w specjalistycznych szkoleniach poświęconych dokonywaniu oceny (samooceny kontroli zarządczej),
- wszyscy dyrektorzy informowali, że pracownicy jednostki zostali zapoznani w udokumentowany sposób z problematyką kontroli zarządczej oraz standardami kontroli zarządczej,
- 7 dyrektorów poinformowało, że zadania w zakresie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem zostały na piśmie przypisane konkretnym pracownikom,
- wszyscy dyrektorzy informowali, że w jednostce istnieje udokumentowany system kontroli zarządczej obejmujący m.in.: zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- 7 dyrektorów poinformowało, że w ich jednostce istnieje udokumentowany system kontroli zarządczej obejmujący zarządzanie ryzykiem,
- 7 dyrektorów poinformowało, że w jednostce prowadzi się bieżące, udokumentowane monitorowanie systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem,
- 6 dyrektorów poinformowało, że jednostka dokonywała samooceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem.

[Dowód: akta kontroli str. 239-261]

Wg wyjaśnień Sekretarza Miasta udzielonych na podstawie analizy dokumentacji prowadzonych przez jednostki organizacyjne Gminy:

- tylko w jednej jednostce był dokument potwierdzający udział w szkoleniu z zakresu kontroli zarządczej w 2010 r. (w 5 jednostkach były dokumenty potwierdzające udział w szkoleniu w 2011 r.),
- w żadnej jednostce nie było dokumentu potwierdzającego udział w szkoleniu w zakresie zarządzania ryzykiem w 2010 r.,
- w żadnej jednostce nie było dokumentu potwierdzającego udział w szkoleniu w zakresie dokonywania samooceny kontroli zarządczej w 2010 r.,

- we wszystkich jednostkach były dokumenty potwierdzających zapoznanie w 2010 r. pracowników z problematyką kontroli zarządczej oraz standardami kontroli zarządczej (podpisy pracowników o przyjęciu do wiadomości i stosowania zarządzeń dyrektorów w sprawie zasad kontroli zarządczej),
- w żadnej jednostce nie było dokumentów potwierdzających przypisanie zadań z zakresu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem pracownikom w zakresach czynności,
- w 4 jednostkach były dokumenty potwierdzające przypisanie zadań w zakresie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w zarządzeniach dyrektorów, zadania te były przypisane do kierowników działów i zespołów osób,
- w 7 jednostkach znajdowały się dokumenty systemu kontroli zarządczej dotyczące zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- w 2 jednostkach znajdowały się dokumenty systemu kontroli zarządczej dotyczące zapewnienia skuteczności i efektywności działań,
- w 3 jednostkach znajdowały się dokumenty systemu kontroli zarządczej dotyczące zapewnienia wiarygodności sprawozdań,
- w 3 jednostkach znajdowały się dokumenty systemu kontroli zarządczej dotyczące zapewnienia ochrony zasobów,
- w 2 jednostkach znajdowały się dokumenty systemu kontroli zarządczej dotyczące zapewnienia efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- w 7 jednostkach znajdowały się dokumenty systemu kontroli zarządczej dotyczące zapewnienia zarządzania ryzykiem,
- we wszystkich jednostkach były dokumenty dotyczące przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania (przyjęte były kodeksy etyki pracowników),
- w żadnej z jednostek nie było dokumentów potwierdzających monitorowanie systemu kontroli zarządczej,
- w 4 jednostkach były dokumenty potwierdzające, że w 2010 r. była dokonywana samoocena kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, zastosowano metodę ankietową,
- w 2 jednostkach znajdowały się dokumenty potwierdzające przeprowadzenie analizy ryzyka 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 305-313, 316-317]

Burmistrz Miasta odpowiadając na pytanie, dlaczego nie zobowiązał dyrektorów jednostek organizacyjnych Gminy do wdrażania standardów kontroli zarządczej wyjaśnił: *Przekazując zarządzenie w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Człuchowie i jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej oraz zasad jej koordynacji zobowiązano dyrektorów podległych jednostek do wprowadzenia standardów kontroli wewnętrznej.*

[Dowód: akta kontroli str. 276, 281]

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego nie monitorowano procesu wdrażania standardów kontroli wewnętrznej w gminnych jednostkach organizacyjnych, Burmistrz Miasta wyjaśnił, że proces ten zaplanowano na 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 276, 281]

3. Funkcjonowanie kontroli zarządczej.

3.1. Opis kontroli zarządczej dla procesu zamówień publicznych.

Kontrolę funkcjonowania mechanizmów kontroli przeprowadzono na przykładzie 10 wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto umowy o łącznej wartości 2.115.644,14 zł. Wg rejestru zamówień publicznych z 2010 r. łącznie w 2010 r. udzielono 18 zamówień publicznych na łączną kwotę 5.376.733,28 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 133-152, 166-167]

W okresie objętym kontrolą obowiązywało zarządzenie Burmistrza Miasta nr 145/2009 w sprawie powołania Komisji Przetargowej. Zarządzeniem tym powołano Komisję Przetargową (dalej: „Komisja”) do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o zamówienia publiczne w celu wyboru najkorzystniejszej oferty na roboty budowlane, dostawy i usługi dla Gminy Miejskiej Człuchów na okres od 4 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. w składzie 12 osób. W ww. zarządzeniu wskazano, że dla poszczególnych zadań na bieżąco Burmistrz Miasta wyznaczy Przewodniczącego i dwóch do trzech członków Komisji. Załącznikiem do ww. zarządzenia był Regulamin Pracy Komisji Przetargowej (dalej: „Regulamin”).

[Dowód: akta kontroli str. 53-59]

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759), zwanej dalej: „ustawą pzp”, postępowanie o udzielenia zamówienia prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej.

Wg Regulaminu Przewodniczącego i Członków Komisji spośród osób wykazanych w ww. zarządzeniu, powołuje Burmistrz Miasta na podstawie decyzji pisemnej lub ustnej. W badanych 10 postępowaniach brak było pisemnej decyzji Burmistrza Miasta o składzie osobowym Komisji, podejmowana była decyzja ustna.

Burmistrz Miasta wyjaśnił: *Do progów unijnych komisja traktowana jest jako <<świadkowie postępowania>>, zgodnie z zasadą przejrzystości postępowania. W związku z tym nie zachowano formy pisemnej co zostanie naprawione przy następnie prowadzonych postępowaniach.*

[Dowód: akta kontroli str. 54, 133-152, 281]

W Regulaminie były wyszczególnione zadania Przewodniczącego Komisji, Członka oraz Sekretarza. W badanych postępowaniach nie był wyznaczany Sekretarz Komisji.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że od nowych prowadzonych postępowań zadania Członków Komisji uczestniczących w danym postępowaniu będą przydzielane pisemnie każdemu z osobna.

[Dowód: akta kontroli str. 55-56, 133-152, 281]

W zarządzeniu Burmistrza Miasta w sprawie wprowadzenia procedur kontroli finansowej w Urzędzie Miejskim w Człuchowie z 2008 r. określono, że zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości określonej w art. 4 pkt 8 ustawy pzp (14.000 euro) udziela się po przeprowadzeniu analizy rynku i wyborze najkorzystniejszej z dostępnych ofert.

W Urzędzie nie zostały opracowane procedury dotyczące udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 14.000 euro.

[Dowód: akta kontroli str. 50]

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że w zakresie udzielania zamówień publicznych poniżej 14.000 euro stosuje się przepisy art. 44 ustawy o finansach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 281]

3.2. Działania kontrolne w procesie zamówień publicznych.

Spśród pracowników Urzędu, tylko jednej osobie przydzielone były w zakresie obowiązków, czynności i odpowiedzialności służbowej zadania z zakresu udzielania zamówień publicznych – podinspektorowi (od 3 stycznia 2011 r. inspektorowi) ds. inwestycji. W zakresie obowiązków podpisany w dniu 18 lipca 2008 r. , wśród 16 zadań

ujęto *prowadzenie postępowań przetargowych dla inwestycji miejskich – obsługa merytoryczna, nadzorowanie prac komisji przetargowej powołanej przez Burmistrza Miasta, konsultowanie procedur zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych.* (W zakresie obowiązków podpisanym w dniu 3 stycznia 2011 r. zastosowano tylko ogólny zapis: *prowadzenia spraw związanych z zamówieniami publicznymi.*) Pracownik ten w okresie od 6 maja do 6 października 2010 r. przebywał na urlopie macierzyńskim, spośród badanych postępowań brał udział w 3 postępowaniach o zamówienie publiczne.

[Dowód: akta kontroli str. 86-92, 133-152]

Burmistrz Miasta wyjaśnił: *Zadania z zakresu zamówień publicznych prowadzone są w jednym referacie, pracownicy referatu współpracują ze sobą. Zakresy obowiązków uczestniczących w postępowaniach przetargowych zostaną uszczegółowione po wprowadzeniu nowego Regulaminu Organizacyjnego.*

[Dowód: akta kontroli str. 281]

W Regulaminie Organizacyjnym, procedurach wewnętrznych, zakresach obowiązków nie zostały rozdzielone zadania w zakresie przygotowania, przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, nadzoru nad realizacją oraz odbioru przedmiotu zamówienia w sposób eliminujący kompetencje w jednym ręku.

W wyjaśnieniu Burmistrz Miasta przytoczył treść podaną w poprzednim wyjaśnieniu.

[Dowód: akta kontroli str. 6-39, 86-125, 281]

Spośród osób uczestniczących w pracach Komisji w badanych postępowaniach 3 osoby były przeszkolone w zakresie udzielania zamówień publicznych (w 2007, 2008 i 2010 r.), spośród nich jedna osoba dodatkowo podwyższała kwalifikacje poprzez udział w studiach podyplomowych. Spośród pozostałych pracowników Urzędu jeszcze 3 osoby uczestniczyły w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych w 2009 i 2010 r. W badanych postępowaniach 3 osoby biorące w nich udział były merytorycznie przygotowane do realizacji zamówień (posiadały odpowiednie wykształcenie, dwie osoby posiadały uprawnienia budowlane).

[Dowód: akta kontroli str. 126-127]

W okresie objętym kontrola obowiązywały w Urzędzie procedury kontroli finansowej przyjęte zarządzeniem nr 16/2008 Burmistrza Miasta z dnia 1 marca 2008 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli finansowej w Urzędzie Miejskim w Człuchowie.

Załącznikiem do ww. procedur był wniosek w sprawie zaangażowania środków budżetowych zawierający m.in. akceptację pod względem finansowym. Zawarto w nim zapis, że zobowiązanie wynikające z wnioskowanego wydatku mieści się w planie finansowym i harmonogramie wydatków. We wszystkich badanych postępowaniach wnioski o zaangażowanie środków budżetowych mieściły się w planie finansowym i harmonogramie wydatków.

[Dowód: akta kontroli str. 40-52, 133-152]

Na wzorach wniosku o zaangażowanie środków budżetowych zawarto podpis pracownika merytorycznego składającego wniosek, nie ujęto jego weryfikacji pod względem merytorycznym. W badanych postępowaniach na ww. wnioskach brak było potwierdzenia weryfikacji pod względem merytorycznym.

[Dowód: akta kontroli str. 52, 133-152]

Burmistrz Miasta wyjaśnił: *Wzór wniosku o zaangażowanie zostanie uzupełniony o dopisanie osoby dokonującej weryfikacji <<Zweryfikował>>. Obowiązkiem pracownika przygotowującego przetarg jest skontrolowanie czy zadanie znajduje się w uchwale budżetowej i jaka została zapisana kwota na jego realizację. Ponadto przed ogłoszeniem przetargu pracownik merytoryczny potwierdza w Referacie Finansowym, że budżet miasta posiada niezbędne środki.*

[Dowód: akta kontroli str. 281]

W badanych postępowaniach wnioski o zaangażowanie środków budżetowych były zatwierdzone przez osoby do tego upoważnione.

[Dowód: akta kontroli str. 133-152]

Na dokumentach dotyczące badanych postępowań (Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia, ustaleniach wartości zamówienia) brak było potwierdzenia, że zostały one zweryfikowane przez inną, niż przygotowująca je osoba.

[Dowód: akta kontroli str. 133-152, 173-186, 191-196, 204-207, 212-222]

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że weryfikacja dokumentacji dotyczącej przygotowania postępowań była prowadzona ale bez zasady pisemności i że od następnego postępowania wymóg ten będzie spełniony.

[Dowód: akta kontroli str. 282]

W badanych postępowaniach ich wynik został zatwierdzony przez Burmistrza Miasta lub osobę przez niego upoważnioną.

[Dowód: akta kontroli str. 133-152]

Zadania ujęte w badanych postępowaniach były nadzorowane i terminowo realizowane. 9 zadań zostało zrealizowanych w terminach zgodnych z zawartymi umowami, termin realizacji jednego zadania został przesunięty po zawarciu aneksu w trybie art. 144 ust. 1 ustawy pzp.

[Dowód: akta kontroli str. 133-152, 189, 197, 209,212-222]

Odpowiadając na pytanie, dlaczego nie opracowano procedur udzielania zamówień publicznych obejmujących cały proces od przygotowania postępowania do realizacji zamówienia a także planowanie i realizację planu, Burmistrz Miasta wyjaśnił: *Nie sformalizowano procedur udzielania zamówień publicznych, gdyż kierujemy się przepisami określonymi w ustawie Prawo Zamówień Publicznych. Planem jest budżet Gminy Miejskiej na dany rok.*

[Dowód: akta kontroli str. 276, 281]

3.3. Przestrzeganie przepisów ustawy pzp i sposób realizacji zamówień publicznych.

Badaniem bezpośrednim w zakresie zgodności z przepisami ustawy pzp objęto 5 wybranych postępowań. W wyniku badania stwierdzono, że:

- zamawiający sporządził roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach zgodnie z art. 98 ustawy pzp,
- we wszystkich badanych postępowaniach powołana była Komisja Przetargowa zgodnie z art. 19-21 ustawy pzp, brak było jednak pisemnej decyzji Burmistrza Miasta o powołaniu Przewodniczącego i Członków do każdego z badanych postępowań,
- we wszystkich badanych postępowaniach Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”) zawierała elementy określone w art. 36 ustawy pzp,
- w badanych postępowaniach nie modyfikowano SIWZ,
- wszystkie badane postępowania prowadzono w trybie przetargu nieograniczonego,
- we wszystkich badanych postępowaniach ogłoszenia o zamówieniu spełniały wymogi dla trybu przetargu nieograniczonego,
- we wszystkich badanych postępowaniach złożone oferty spełniały wymogi określone w SIWZ,

- w badanych postępowaniach brak było przesłanek do wykluczenia wykonawców z powodów określonych w art. 24 ust. 1 ustawy pzp,
- we wszystkich badanych postępowaniach zamawiający żądał wniesienia wadium zgodnie z art. 45 ustawy pzp,
- we wszystkich badanych postępowaniach wadia zostały wniesione przed upływem terminu składania ofert,
- we wszystkich badanych postępowaniach wybór najkorzystniejszej oferty dokonany został na podstawie kryteriów oceny określonych w SIWZ (ceny), zgodnie z art. 91 ustawy pzp,
- w badanych postępowaniach brak było przesłanek do odrzucenia oferty, określonych w art. 89 ustawy pzp,
- w badanych postępowaniach nie zaistniały okoliczności powodujące unieważnienie postępowania określone w art. 93 ustawy pzp,
- wszystkie badane postępowania były udokumentowane zgodnie z art. 96 ustawy pzp,
- we wszystkich badanych postępowaniach wykonawcy zostali poinformowani o wyborze najkorzystniejszej oferty zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy pzp,
- w badanych postępowaniach nie zostały złożone odwołania,
- w badanych postępowaniach nie dokonywano zmian w umowy o zamówienie publiczne,
- we wszystkich badanych postępowaniach zamawiający zawarł umowę w sprawie zamówienia w terminie określonym w art. 94 ust. 1 ustawy pzp,
- we wszystkich badanych postępowaniach treść zawartej umowy z wybranym wykonawcą była zgodna ze złożoną przez niego ofertą.

[Dowód: akta kontroli str. 153-162]

W wyniku badania zamówienia: „Przebudowa drogi dojazdowej do cmentarza komunalnego od ul. Sienkiewicza” stwierdzono, że sporządzony został protokół konieczności, w którym ustalono, że do doprowadzenia obiektu do pełnej używalności technicznej należy:

- *wyrównanie istniejącej podbudowy mieszanka mineralno-asfaltową gr. 4 cm z wbudowaniem mechanicznym (01 t/m² - 349,20),*
- *wykonanie przepustu drogowego z rur betonowych Vipro o średnicy 30.*

Koszt ww. robót został wyceniony na kwotę 25.735,99 zł (brutto).

[Dowód: akta kontroli str. 187-188]

Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót zamówień dodatkowych nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczającym łącznie 50% wartości realizowanego zamówienia niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli:

- a) z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernych kosztów lub
- b) wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

Wartość umowy na wykonanie ww. zamówienia (nr 14/10 z dnia 30 sierpnia 2010 r.) wynosiła 673.984,09 zł (brutto). Umowa dodatkowa została zawarta w dniu 17 października 2010 r. na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp, jej wartość wynosiła 25.735,99 zł (brutto). Zgodnie z ww. umową wykonawca był zobowiązany *do wykonania robót budowlanych polegających na wykonaniu m.in. przepustu drogowego z rur betonowych Vipro o średnicy 30 oraz wyrównaniu istniejącej podbudowy mieszanką mineralno-asfaltową gr. 4 cm z wbudowaniem mechanicznym.*

[Dowód: akta kontroli str. 173-186]

Inspektor ds. inwestycji (do 31 grudnia 2010 r. Kierownik Referatu Infrastruktury Komunalnej), odpowiadając na pytanie o przyczyny uznania robót wskazanych umowie dodatkowej za konieczne do wykonania na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia wyjaśnił:

- *Wyrównanie istniejącej podbudowy mieszanką mineralno-asfaltową:*

Po wykonaniu przyłącza wodno-kanalizacyjnego, celem zamawiającego było uzyskanie na powierzchni przekopu konstrukcji warstw bitumicznych gr. 10 cm. Z u wagi na to, że nawierzchnia była nierówna i założono w projekcie średnią gr. warstwy wyrównawczej gr. 3 cm oraz warstwy ścieralnej gr. 3 cm, zwiększono ilość wyrównania tylko na powierzchni przekopu o 4 cm, aby być pewnym, że grubość warstw bitumicznych będzie wynosiła 10 cm, co jest zgodne z Rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej dnia 2 marca 1999 r. (Dz. U. z dnia 14 maja 1999 r.) w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (konstrukcje nawierzchni jezdni KR1 na podbudowie z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie gr. 15 cm, warstwy bitumicznej gr. 10 cm.)

- *Wykonanie przepustu drogowego:*

W pierwotnym założeniu rów odwadniający drogę miał pozostać rozdzielony wjazdem na teren działek 62/25 oraz działek 62/5. Jednakże po przeanalizowaniu spadków jezdni i sposobu odwodnienia drogi (obserwacja sposobu spływu wód opadowych i jej ilości w naturze, w trakcie realizacji inwestycji) stwierdzono, że konieczne jest wykonanie przepustu pod zjazdem indywidualnym, aby w przyszłości można było dokonać podłączenia cieku wodnego z rowu odwadniającego do kanalizacji deszczowej, która powstanie w ciągu drogi kat. Powiatowej t.j. w ul. Sienkiewicza.

[Dowód: akta kontroli str. 264]

W wyniku badania zamówienia: *Opracowanie dokumentacji projektowej – przebudowa ul. Jerzego z Dąbrowy w Człuchowie od ul. Sienkiewicza do Al. Jana Pawła II* stwierdzono, że w umowie zawartej z wykonawcą w dniu 30 kwietnia 2010 r. (nr 09/2010) na kwotę 28.060 zł (brutto) zawarto zapis: *Podstawą do wystawienia faktury częściowej będzie protokół zdawczo-odbiorczy dokumentacji podpisany przez obie strony oraz do faktury końcowej uzyskane pozwolenie na budowę (§ 3 pkt 4 umowy).* Zgodnie z ww. umową dokumentację projektową należało dostarczyć zamawiającemu w terminie do dnia 16 lipca 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 193-196]

Dokumentacja projektowa została dostarczona zamawiającemu w dniu 16 lipca 2010 r.

Sporządzony został protokół zdawczo-odbiorczy, określający przedmiot odbioru:

- projekt budowlano-wykonawczy,
- przedmiary robót i kosztorysy inwestorskie branży drogowej, sanitarnej, elektrycznej i telekomunikacyjnej,
- specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych,
- całość dokumentacji w wersji numerycznej na płycie CD.

[Dowód: akta kontroli str. 197]

W dniu 10 sierpnia 2010 r. Urząd upoważnił projektanta realizującego ww. zadanie projektowe do reprezentowania Inwestora Gminy Miejskiej Człuchów w zakresie niezbędnym do opracowania dokumentacji teletechnicznej dla sieci kolidujących z przebudową ulicy Jerzego z Dąbrowy w Człuchowie. W dniu tym Telekomunikacja Polska określiła wytyczne techniczne - przebudowa urządzeń telekomunikacyjnych kolidujących z przebudową ulicy Sienkiewicza w Człuchowie.

[Dowód: akta kontroli str. 287-291]

Pismem z dnia 21 września 2010 r. Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku wezwał Urząd do uzupełnienia wniosku dotyczącego uzgodnienia projektu budowlanego *Przebudowy ul. Jerzego z Dąbrowy wraz z remontem kanalizacji deszczowej w Człuchowie*.

[Dowód: akta kontroli str. 198]

Uzupełnienie ww. wniosku nastąpiło pismem z dnia 29 września 2010 r. Załącznikiem do pisma było wyliczenie powierzchni zlewni przez projektanta zadania.

[Dowód: akta kontroli str. 292-294]

Inspektor ds. inwestycji odpowiadając na pytanie, dlaczego podpisano protokół zdawczo-odbiorczy dotyczący ww. dokumentacji projektowej, skoro była ona niekompletna, wyjaśnił: *Ponieważ inwestor występował z projektem o dofinansowanie z Narodowego Programu Budowy Dróg Lokalnych i konieczne było posiadanie dokumentacji technicznej, aby wypełnić niezbędne wnioski do w/w programu, przyjęto dokumentację protokołem z dnia 16 lipca 2010 r., otrzymując zapewnienie projektanta, że uzupełni wymagane prawem uzgodnienia. Z tego względu też rozliczenia dokonano dopiero 17.12.2010 r.*

[Dowód: akta kontroli str. 262, 265]

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego w podpisanym protokole zdawczo-odbiorczym nie ujawniono faktu braku kompletu dokumentów (niezbędnych uzgodnień) Inspektor ds. inwestycji wyjaśnił, że sprawę uzupełnień w projekcie ustalono ustnie z wykonawcą, który zobowiązał się do jak najszybszego uzupełnienia pod rygorem nie przyjęcia faktury przez zamawiającego.

[Dowód: akta kontroli str. 303-304]

W dniu 16 września 2010 r. dokonano do Starostwa Powiatowego w Człuchowie zgłoszenia robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę dotyczącego przebudowy ulicy Jerzego z Dąbrowy wraz z remontem kanalizacji deszczowej.

[Dowód: akta kontroli str. 203]

W odpowiedzi na pytania, dlaczego do tej pory nie uzyskano pozwolenia na budowę wymaganego w umowie z wykonawcą oraz dlaczego dokonano zgłoszenia robót w trybie art. 29 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.). Inspektor ds. inwestycji wyjaśnił: *W związku z tym, że projektowany zakres nie wychodził poza pas drogowy, wystarczające było dokonanie wymaganego prawem zgłoszenia robót budowlanych. Na etapie ogłoszenia przetargu niemożliwe było przewidzenie, czy*

projektant zmieści się z zakresem prac w istniejącym pasie drogowym, dlatego założono, że należało będzie uzyskać pozwolenie na budowę.

[Dowód: akta kontroli str. 262, 264]

Odpowiadając na pytanie, dlaczego na etapie przygotowania ww. zamówienia uznano, że na realizację inwestycji przebudowy ulicy Jerzego z Dąbrowy wraz z remontem kanalizacji deszczowej wymagane jest pozwolenie na budowę, skoro faktycznie nie było ono wymagane, wyjaśnił, że zamawiający na etapie przygotowania inwestycji nie mógł przewidzieć czy zadanie to będzie wymagało pozwolenia na budowę czy tylko zgłoszenia robót, ponieważ wynikało to dopiero po sporządzeniu dokumentacji zgodnie z warunkami technicznymi co do dróg, chodników i parkingów i dlatego przyjęto formę „bezpieczniejszą” dla zamawiającego.

[Dowód: akta kontroli str. 303-304]

Wykonawca ww. opracowania wystawił w dniu 1 grudnia 2010 r. fakturę na kwotę 28.060 zł, która została zaakceptowana pod względem merytorycznym przez Kierownika Referatu Infrastruktury Komunalnej. Zapłaty ww. faktury dokonano w dniu 17 grudnia 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 199-200]

Burmistrz Miasta odpowiadając na pytanie, dlaczego dokonano pełnej zapłaty za realizację ww. zamówienia, skoro nie uzyskano wymaganego pozwolenia na budowę, wyjaśnił, że projektant złożył wymagane dokumenty do zgłoszenia robót budowlanych i Wydział Architektury i Budownictwa w Starostwie Powiatowym w Człuchowie uznał, że dla określonego zakresu projektowego wystarczające jest zgłoszenie robót budowlanych.

[Dowód: akta kontroli str. 277, 282]

Na zgłoszeniu robót budowlanych z dnia 16 września 2010 r. zawarta była informacja z dnia 17 września 2010 r., że nie wnosi się sprzeciwu (Nr BIK 7352-2-324/10), podpisana z up. Starosty przez Naczelnika Wydziału Budownictwa i Komunikacji Starostwa Powiatowego w Człuchowie.

[Dowód: akta kontroli str. 203]

W wyniku badania zamówienia: *Opracowanie dokumentacji projektowej budowy hali sportowej przy Szkole Podstawowej Nr 1 w Człuchowie* stwierdzono, że w umowie zawartej z wykonawcą w dniu 10 listopada 2010 r. (nr 22/10) na kwotę 63.684 zł (brutto) zawarto zapis: *Podstawą do wystawienia faktury będzie protokół zdawczo-odbiorczy dokumentacji podpisany przez obie strony oraz potwierdzenie złożenia wniosku o pozwolenie na budowę*

(§ 3 pkt 4 umowy). Wykonana dokumentacja projektowa została przekazana zgodnie z terminem określonym w umowie - 15 grudnia 2010 r. protokołem zdawczo-odbiorczym.

[Dowód: akta kontroli str. 204-207, 209]

W dniu 22 grudnia 2010 r. wykonawca wystawił fakturę za opracowanie ww. dokumentacji na kwotę 63.684 zł (brutto). Do faktury nie dołączono potwierdzenia złożenia wniosku o pozwolenie na budowę. Wykonanie dokumentacji projektowej potwierdził Kierownik Referatu Infrastruktury Komunalnej. Zapłata ww. faktury została dokonana w dniu 31 grudnia 2010 r. Do dnia zakończenia kontroli wniosek o pozwolenie na budowę hali sportowej przy szkole nr 1 w Człuchowie nie został złożony do Starostwa Powiatowego w Człuchowie.

[Dowód: akta kontroli str.210-211]

Inspektor ds. inwestycji wyjaśnił: *Zamawiający nie mógł wymagać od wykonawcy uzyskania decyzji środowiskowej, w świetle poprzednio obowiązujących przepisów (Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko). W związku z tym zamawiający uznał, że nie można wstrzymać zapłaty za wykonaną i dostarczoną dokumentację. Poza tym wykonawca wpłacił w pieniądzu, zgodnie z umową, zabezpieczenie należytego wykonania zadania, którego 30% zostanie zwolnione po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę.*

[Dowód: akta kontroli str. 265]

Zaprojektowana hala sportowa nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, wyszczególnionych w § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397). Wg § 2 ust. 1 pkt 55 a ww. rozporządzenia do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zaliczane są obiekty sportowe o pow. zabudowy nie mniejszej niż 4 ha (na terenach objętych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie objętych formami ochrony przyrody). Zaprojektowana hala sportowa posiada powierzchnię zabudowy 1600m². Teren, na którym zaprojektowana jest hala sportowa jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i nie jest objęty formami ochrony przyrody.

[Dowód: akta kontroli str. 267-267]

Inspektor ds. inwestycji wyjaśnił: *Zamawiający planuje ubiegać się o dofinansowanie ze środków unijnych i dotychczasowe doświadczenie wskazuje na potrzebę przeprowadzenia screeningu (zapytania organów: Sanepid i RDOŚ) dla tego zadania i ewentualne umorzenie*

postępowania, jeżeli nie będzie zasadne, ponieważ zgodnie z Dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniającą Dyrektywę Rady 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko wpisuje się w pkt 10 lit. b Załącznika II <<Przedsięwzięcia podlegające przepisom art. 4 ust. 2>>.

[Dowód: akta kontroli str. 267]

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego na etapie przygotowania ww. zamówienia nie uwzględniono przeprowadzenia screeningu (kwalifikowania przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko), skoro stan prawny w tym zakresie nie uległ zmianie, Inspektor ds. inwestycji wyjaśnił: *Zamawiający zdawał sobie sprawę, że w przypadku zlecenia wykonawcy przeprowadzenia screeningu pociągnie to za sobą dodatkowe koszty, dlatego też zdecydowano, że procedura ta zostanie wszczęta na wniosek zamawiającego.*

[Dowód: akta kontroli str. 303-304]

Burmistrz Miasta, w odpowiedzi na pytanie, dlaczego dokonano pełnej zapłaty za realizację ww. zamówienia, skoro nie uzyskano wymaganego w umowie pozwolenia na budowę, wyjaśnił, że planuje się ubieganie o dofinansowanie zadania ze środków unijnych i dotychczasowe doświadczenie wskazuje na potrzebę przeprowadzenia screeningu (zapytania organów: Sanepid i RDOŚ) dla tego zadania i w związku z tym wstrzymano złożenie wniosku o pozwolenie na budowę oraz przyjęto od wykonawcy dokumentację, która zawiera wszystkie elementy, które przewidziano w umowie.

[Dowód: akta kontroli str. 277, 282]

Inspektor ds. inwestycji wyjaśnił, że uzyskanie pozwolenia na budowę hali sportowej przy Szkole Podstawowej nr 1 w Człuchowie planowane jest niezwłocznie po zakończeniu procedur środowiskowych.

[Dowód: akta kontroli str. 304]

W wyniku badania zamówienia dotyczącego instalacji systemu sygnalizacji włamania i napadu SSWiN oraz telewizji dozorowej CCTV w wieży zamkowej w Człuchowie, stwierdzono, że do umowy zawartej w dniu 4 listopada 2010 r. (nr 21/10) na kwotę 46.328,74 zł (brutto) zawarto w dniu 10 grudnia 2010 r. aneks, którym zmieniono termin wykonania przedmiotu umowy z dnia 17 grudnia 2010 r. na dzień 31 marca 2011r. W aneksie przytoczono zapis § 19 ust. 2 pkt 2 umowy: *Zamawiający przewiduje możliwość dokonania zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty zakresie zmiany terminu*

realizacji przedmiotu umowy w przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od wykonawcy skutkujących niemożliwością dotrzymania terminu realizacji przedmiotu umowy.

[Dowód: akta kontroli str. 212-222]

Inspektor ds. inwestycji wyjaśnił: W trakcie wykonywania badań archeologicznych na terenie dziedzińca bramnego odkryty został średniowieczny bruk, który po konsultacji z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków musiał zostać zachowany. Wymagało to przeprojektowania posadowienia żelbetowej klatki schodowej, wykonania pomiarów i badań geologicznych oraz znalezienia rozwiązania, które nie będzie ingerowało w średniowieczny bruk. Konieczność wykonania projektu i niezbędnych uzgodnień przesunęły termin wykonania prac budowlanych związanych z przebudową dziedzińca bramnego. Również w trakcie realizowania platform w wieży zamkowej zaszła konieczność przeprojektowania konstrukcji schodów i platform z drewnianych na stalowe, co wydłużyło realizację zadania budowlanego wewnątrz wieży. Ponieważ system SSWiN i CCTV był ściśle powiązany z nowymi elementami wykonywanymi zarówno w wieży zamkowej jak i dziedzińcu bramnym, konieczne stało się przedłużenie terminu wykonania zadania.

[Dowód: akta kontroli str. 265]

4. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego.

Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych Audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.

W uchwale Rady Miejskiej w Człuchowie nr LVI/324/2010 z dnia 15 stycznia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miejskiej Człuchów na rok 2010 kwota dochodów wynosiła 41.022.134 zł, a kwota przychodów 8.542.372 zł. W uchwale tej kwota wydatków wynosiła 46.741.160 zł, a kwota rozchodów 2.823.346 zł. W poprzednich latach Urząd nie był zobowiązany do prowadzenia audytu wewnętrznego.

[Dowód: akta kontroli str. 229-232, 295-298]

W 2010 r. audyt wewnętrzny w Urzędzie nie był prowadzony.

Burmistrz Miasta wyjaśnił: W m-cu marcu 2010 r. ogłoszono nabór na stanowisko audytora. Kandydatka nie spełniała wymogów formalnych zawartych w ogłoszeniu. Następnie przystąpiono do rozeznania rynku w sprawie zlecenia przeprowadzenia wykonania audytu dla

firmy lub osoby z zewnątrz. W m-cu lutym 2011 r. zawarto umowę zlecenia na przeprowadzenie audytu wewnętrznego.

[Dowód: akta kontroli str. 282]

W dniu 9 marca 2010 r. Burmistrz Miasta ogłosił nabór kandydatów na stanowisko audytora wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Człuchowie w wymiarze ¼ etatu. W jego wyniku nie zgłosił się żaden kandydat spełniający wymagania określone w ogłoszeniu.

[Dowód: akta kontroli str. 233-235]

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że nabór na stanowisko audytora wewnętrznego ogłoszono niespełna po dwóch miesiącach od uchwalenia budżetu dlatego, że dokonywano rozeznania na miejscowym rynku pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 302]

W dniu 1 lutego 2011 r. została zawarta przez Burmistrza Miasta umowa - zlecenie na prowadzenie audytu wewnętrznego dla Urzędu Miejskiego w Człuchowie. Zgodnie z ww. umową zleceniobiorca zobowiązał się do opracowania na podstawie analizy ryzyka planu audytu wewnętrznego na 2011 r., z którego zostanie wybranych do realizacji 4-5 zadań audytowych zapewniających oraz do 3 zadań doradczych w razie stwierdzenia takiej konieczności przez zleceniodawcę.

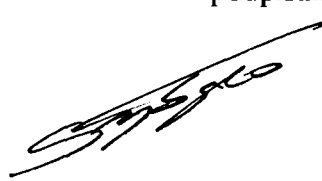
[Dowód: akta kontroli str. 236-238]

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że nie ogłoszono przetargu na usługodawcę zewnętrznego bezpośrednio po nieskutecznym naborze kandydatów w miesiącu marcu 2010 r., gdyż w pierwszej kolejności byli poszukiwani kandydaci na rynkach miejscowych a ponadto przy zawarciu umowy odgrywała cena usług.

[Dowód: akta kontroli str. 302]

Poprzez zamieszczenie w protokole kontroli niżej wymienionych pouczeń kontroler informuje Pana Burmistrza o przysługującym mu prawie:

- zgłoszenia przed podpisaniem protokołu kontroli, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego protokołu kontroli, pisemnych, umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli, zgodnie z 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;

- złożenia z własnej inicjatywy na piśmie dodatkowych wyjaśnień co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole kontroli, w terminie uzgodnionym z kontrolerem (art. 59 ust. 2 ustawy o NIK).

O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do księgi ewidencji kontroli nr 18.

Niniejszy protokół kontroli sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden wręczono w dniu 15 lutego 2011 r. Ryszardowi Szybajło, Burmistrzowi Miasta Człuchowa.

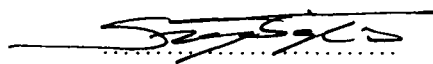
[Dowód: akta kontroli str. 324]

Człuchów, 15 lutego 2011 r.



**główny specjalista kontroli państwowej
z Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku
Janusz Palmowski**

Człuchów, lutego 2011 r.



**Burmistrz Miasta Człuchowa
Ryszard Szybajło**