



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia 2 czerwca 2011 r.



**Pan  
Paweł Grzybowski  
Burmistrz  
Miasta Rypina**

LBY-4101-33-01/2010  
P/10/132

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy skontrolowała Urząd Miejski w Rypinie, zwany w dalszej treści „Urzędem”, w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miasta Rypina ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 maja 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie.**

1. W 2010 r. w Urzędzie nie zrealizowano celów kontroli zarządczej, o których mowa w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>, zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”. Systemy utworzone na II poziomie (w Gminie Miasta Rypina) jak również na I poziomie (w Urzędzie) kontroli zarządczej tylko częściowo były zgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz w ograniczonym stopniu spójne ze standardami kontroli zarządczej, ogłoszonymi w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych<sup>3</sup> (zwanym dalej „standardami kontroli zarządczej”).

**1.1.** Burmistrz nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Gminie Miasta Rypina (II poziom kontroli zarządczej), o której mowa w art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Z przekazanych kontroli NIK informacji wynikało, że w 2010 r. w żadnej z 10 (wybranych pod względem wielkości posiadanych środków budżetowych) miejskich jednostek organizacyjnych kontrola zarządcza nie była w pełni prawidłowo zorganizowana. Nie obejmowała bowiem wszystkich celów, wynikających z art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i częściowo nie była spójna ze standardami kontroli zarządczej. Odstępstwa od standardów kontroli zarządczej występujące w wybranych jednostkach organizacyjnych Gminy Miasta Rypina polegały głównie na tym, że:

- nie przeszkolono kierownictwa jednostki (lub wyznaczonych pracowników) z zakresu kontroli zarządczej (w 4 jednostkach),
- nie przeszkolono kierownictwa jednostki (lub wyznaczonych pracowników) z dziedzin specjalistycznych, tj. z zakresu zarządzania ryzykiem i z zakresu samooceny kontroli zarządczej (w 8 jednostkach),
- nie przydzielono (pisemnie) zadań w zakresie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem konkretnym pracownikom (w 3 jednostkach),
- nie prowadzono na bieżąco, udokumentowanego monitorowania systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem (w 3 jednostkach, a w jednej częściowo),
- nie dokonywano samooceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem (w 5 jednostkach, a w dwóch częściowo).

Burmistrz nie wdrożył również udokumentowanego nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu kontroli zarządczej w tych jednostkach.

**1.2.** Burmistrz nie wywiązał się z obowiązku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na I poziomie jej funkcjonowania (w Urzędzie), o której mowa w art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzono, że funkcjonujące w Urzędzie rozwiązania organizacyjne w ograniczonym zakresie były spójne z założeniami określonymi w standardach kontroli zarządczej. Stwierdzono, że nie

---

<sup>3</sup> Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

zaktualizowanych w Urzędzie wewnętrznych regulacji w związku z wejściem w życie ww. przepisów.

**1.2.1.** Podejmując działania w zakresie ustanowienia kontroli zarządczej w Urzędzie, ówczesny Burmistrz Miasta Rypina w dniu 18 czerwca 2010 r. wydał zarządzenie w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy Miasta Rypina oraz zasad jej koordynacji, zwane w dalszej treści „zarządzeniem w sprawie kontroli zarządczej”. W badanym okresie nie zostały podjęte udokumentowane działania mające na celu wdrożenie w Urzędzie kontroli zarządczej, która uwzględniałaby standardy kontroli zarządczej. Nie przystąpiono do aktualizacji regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz zakresów czynności pracowników. Nie wprowadzono zarządzania ryzykiem oraz w konsekwencji nie ustalono mechanizmów kontroli adekwatnych do zidentyfikowanych ryzyk. W rezultacie, wewnętrzne uregulowania Urzędu nie stanowiły udokumentowanego, spójnego systemu kontroli zarządczej, obejmującego m.in. zarządzanie ryzykiem.

Zauważyć należy, iż kontrola zarządcza, o której mowa w art. 68 ustawy o finansach publicznych w kluczowych aspektach jest tożsama z wewnętrzną kontrolą finansową uregulowaną w art. 47 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>4</sup> (obowiązującej do dnia 31.12.2009 r.) oraz w Komunikacie Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie ogłoszenia „Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”.

**1.2.2.** Standardy kontroli zarządczej, zawierające międzynarodowe powszechnie uznawane dobre praktyki w tej dziedzinie, wykorzystane były w Urzędzie w bardzo ograniczonym stopniu. Niski stopień wdrożenia standardów wynikał z następujących przyczyn:

- nie zostały określone w sposób pisemny wartości etyczne – wymóg standardu pkt A.1. „Środowisko wewnętrzne”, (dopiero dnia 1 marca 2011 r. wprowadzono Kodeks Etyki pracowników Urzędu),
- kadry Urzędu nie zostały przygotowane do wdrażania kontroli zarządczej - wymóg standardu pkt A.2. „Kompetencje zawodowe”. W 2010 r. nikt z pracowników Urzędu nie został przeszkolony w zakresie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem,
- opracowane procedury kontrolne nie zostały powiązane z wynikami procesu zarządzania ryzykiem, gdyż nie był on wprowadzony w udokumentowanej postaci. W świetle standardów kontroli zarządczej (część C. Mechanizmy kontroli) system kontroli

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

- zarządczej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki, a mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko,
- za wyjątkiem ogólnych zapisów w zarządzeniu w sprawie kontroli zarządczej, zadania w zakresie kontroli zarządczej nie były przypisane pracownikom w zakresach czynności - wymóg standardu pkt A.4. „Środowisko wewnętrzne”,
  - nie planowano oraz nie prowadzono udokumentowanych działań w zakresie monitoringu funkcjonowania kontroli zarządczej – wymóg standardu pkt E.19 „Monitorowanie i ocena”,
  - nie dokonano samooceny i niezależnej oceny systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem - wymóg standardu pkt E.20 i 21 „Monitorowanie i ocena”.

1.2.3. W wyniku badania mechanizmów kontrolnych na przykładzie 10 losowo wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (o łącznej wartości umów 6.428,2 tys. zł), w tym 5 postępowań na kwotę 5.739,1 tys. zł w zakresie zgodności z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup> nie stwierdzono nieprawidłowości. W Urzędzie nie ustalono procedur udzielania zamówień publicznych. Przyjęte mechanizmy postępowania nie zostały udokumentowane.

Brak kompleksowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie, w tym dotyczących zarządzania ryzykiem, podwyższa jednak ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w procesie udzielania i realizacji zamówień publicznych.

2. W Urzędzie, stosownie do art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, istniał obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego od 2009 r. Po dwukrotnie bezskutecznych próbach zatrudnienia audytora wewnętrznego, Urząd spełniając wymagania określone w art. 278 ust. 3 ustawy o finansach publicznych zawarł dnia 12 maja 2010 r. umowę z usługodawcą Deloitte Advisory z Warszawy w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego. Zakres zadań dotyczących prowadzenia audytu przez usługodawcę był ograniczony głównie do: przygotowania rocznego planu audytu, realizacji jednego zadania audytowego (zapewniającego), sporządzenia sprawozdania rocznego z wykonania planu audytu. Realizacja ustalonych zadań miała nastąpić w okresie od 1 maja 2010 r. do 30 kwietnia 2011 r. Ustalenie tych zadań w tak wąskim zakresie tłumaczono ograniczonymi środkami finansowymi Gminy Miasta Rypina.

W badanym okresie, faktyczne działania usługodawcy w zakresie audytu ograniczyły się jedynie do sporządzenia planu audytu wewnętrznego na 2011 r., który zawierał dane

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

wymagane przez § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego<sup>6</sup>.

3. Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, w przedmiotowej kontroli za prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej na I i II poziomie odpowiada burmistrz. Z uwagi na to, że okres kontroli obejmował rok 2010, a wyboru na stanowisko Burmistrza Miasta Rypina dokonano dnia 5 grudnia 2010 r.; odpowiedzialnym za stan kontroli zarządczej i niski stopień wdrożenia standardów jest Pan Marek Błaszkiwicz – ówczesny Burmistrz Miasta Rypina.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zintensyfikowanie prac nad kompleksowym wdrożeniem kontroli zarządczej w Urzędzie, obejmującej m.in. zarządzanie ryzykiem.
2. Dokonanie aktualizacji dokumentów wewnętrznych Urzędu w zakresie kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem, z jednoczesnym przypisaniem zadań w zakresach czynności.
3. Wdrożenie udokumentowanego nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy Miasta Rypina.
4. Ustalenie procedur udzielania zamówień publicznych i powiązanie ich z celami kontroli zarządczej.
5. Zapewnienie funkcjonowania efektywnego audytu wewnętrznego w sposób, umożliwiający realizację celu audytu określonego w ustawie o finansach publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

---

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 21, poz. 108.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Bydgoszczy

*mgr Jarosław Wenderlich*

### WYSTĄPIENIE KONTROLNI

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2002 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2002 r. Nr 242, poz. 2071, z późn. zm.) oraz art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2002 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2002 r. Nr 242, poz. 2071, z późn. zm.)

Wystąpienie audytu w sprawie nr 1011

W związku z wykonaniem zadań wynikających z powierzonej funkcji w ramach Inspekcji Państwowej Izby Kontroli w Bydgoszczy, w dniu 12 września 2009 r. przeprowadziłem audyt w sprawie nr 1011.

Najwyższa Izba Kontroli została ustanowiona ustawą z dnia 12 grudnia 2002 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2002 r. Nr 242, poz. 2071, z późn. zm.).

1. W 2007 r. w Bydgoszczy została utworzona jednostka budżetowa, o której mowa w art. 1011, z siedzibą w ul. 22 sierpnia 2009 r. o imieniu publicznym, zwanym dalej „jednostką budżetową”. Sytuacja finansowa na 31 grudnia 2008 r. (stanowiąc stan na koniec roku) została określona w sprawozdaniu finansowym, który został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej (Dziennik Urzędowy Komisji Europejskiej) w dniu 12 września 2009 r. w sprawie nr 1011. W sprawozdaniu tym, w rozdziale 1, pozycja 1, podano, że jednostka budżetowa posiadała w tym czasie następującą sytuację finansową w ramach budżetu państwa w 2008 r. w kwocie 1011 zł.

W dniu 12 września 2009 r. w sprawie nr 1011

Wystąpienie audytu w sprawie nr 1011