

# PLAN AUDYTU

Gmina Nowy Tomyśl

2016 ROK

## 1 WYNIKI PRZEPROWADZONEJ ANALIZY RYZYKA

W wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka zdefiniowano łącznie 90 obszary ryzyka odpowiadające realizowanym zadaniom i podzadaniom, w tym ocenie poddano 90:

- 9 obszarów uzyskało łączną ocenę ryzyka na poziomie 100 %,
- 51 obszary ryzyka uzyskały łączną ocenę ryzyka na poziomie 66,67 %,
- 30 obszary ryzyka uzyskały łączną ocenę ryzyka na poziomie 33,33 %.

Szczegółowe wyniki analizy ryzyka stanowią załącznik Nr 1 do niniejszego planu.

## 2 LISTA OBSZARÓW RYZYKA, W KTÓRYCH ZOSTANĄ PRZEPROWADZONE ZADANIA ZAPEWNIAJĄCE

Zadanie/podzadanie (obszar ryzyka do przeprowadzenia zadania zapewniającego)	Jednostka organizacyjna	Podmiot odpowiedzialny	Ryzyka do zbadania	Łączna ocena ryzyka
Polityka Bezpieczeństwa Gminy	UM	Burmistrz Nowego Tomyśla	Niekompletność przepisów wewnętrznych regulujących obszar.	100,00%
Funkcjonowanie Nowotomyskiego Ośrodka Kultury	Nowotomyski Ośrodek Kultury	Dyrektor NOK	Błędy i chybiecia w funkcjonowaniu NOK.	100,00%
Zamówienia Publiczne	UM	Burmistrz Nowego Tomyśla	Błędy i uchybiecia w procesie udzielania zamówień publicznych	100,00%

Gospodarowanie terenami zielonymi w Gminie Nowy Tomyśl.	UM Park Miejski w Nowym Tomyślu	Burmistrz Nowego Tomyśla, Dyrektor Parku Miejskiego	Błędy i uchybienia w gospodarowaniu terenami zielonymi przez Park Miejski w Nowym Tomyślu	100%
---	---------------------------------	---	---	------

### 3 INFORMACJA NA TEMAT CYKLU AUDYTU

Cykl audytu = liczba wszystkich obszarów ryzyka / liczba obszarów ryzyka wyznaczonych do przeprowadzenia zadań zapewniających

#### Założenia:

- Liczba wszystkich obszarów ryzyka zidentyfikowanych w 2015 rok poddanych analizie wynosi 90
- W 2016 roku planuje się przeprowadzić 4 zadania zapewniające.

Cykl audytu wynosi 22,5 roku  
 $90 \text{ zadań} / 4 \text{ zadania zapewniające} = 22,5 \text{ roku}$

### 4. ZADANIA DORADCZE

W 2016 r nie przewidziano realizacji w Gminie Nowy Tomyśl czynności doradczych

AUDYTOR WEWNĘTRZNY  
CIA nr 120833, CGAP nr 1619

*Tomasz Dąbrowny*

.....  
Podpis audytora

BURMISTRZ  
*Włodzimierz Hibner*

.....  
Podpis kierownika jednostki

Załącznik nr 3

## ANALIZA RYZYKA DO PLANU AUDYTU NA 2016 ROK

Lp.	Zadanie/podzadanie (obszar ryzyka do przeprowadzenia zadania zapewnającego)	Jednostka organizacyjna	Ryzyka do zbadania	Wg Audytora	Ocena ryzyka
				100%	
1	infrastruktura drogowa	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
2	Administrowanie drogami	UM	Błędy w decyzjach w sprawie zajęcia pasa drogowego,	2	66,67%
3	Budowa i przebudowa dróg i chodników	UM	Brak środków finansowych na realizację inwestycji	2	66,67%
4	Ochrona zieleni	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
5	Gospodarowanie terenami zielonymi w Gminie Nowy Tomyśl	Park Miejski	Błędy i uchybienia w gospodarowaniu terenami zielonymi przez Park Miejski w NT	3	100,00%
6	Gospodarka mieszkaniowa	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
7	Przyznawanie dodatków mieszkaniowych	UM	Brak środków, błędy w wydawanych decyzjach	2	66,67%
8	Budowa mieszkań komunalnych	UM	Brak środków finansowych na realizację inwestycji	2	66,67%
9	Obiekty sportowe	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
10	Budowa obiektów sportowych na terenie gminy	UM	Brak środków finansowych na realizację inwestycji	2	66,67%
11	Oświetlenie ulic, placów i dróg	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
12	Budowa linii energetycznej i pojedynczych punktów oświetleniowych	UM	Brak środków finansowych na realizację inwestycji	2	66,67%
13	Turystyka	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
14	Opracowanie programu i budowa ścieżek rowerowych	UM	Brak środków finansowych na realizację inwestycji	2	66,67%
15	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
16	Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby	UM	Brak środków finansowych na realizację inwestycji	1	33,33%
17	Zakładanie przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów oraz tworzenie sieci szkolnej i przedszkolnej.	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
18	Przygotowanie materiałów analitycznych i projektów uchwał: zmiany planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów w publicznych szkołach podstawowych	UM	Brak akceptacji radnych Gminy dla proponowanych zmian	1	33,33%
19	Prowadzenie przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
20	Organizacja roku szkolnego	UM	Nieterminowe przygotowanie informacji	2	66,67%
21	Organizacja nauczania specjalnego i nauczania indywidualnego	UM	Brak środków finansowych	2	66,67%

22	Realizacja Rządowego programu pomocy uczniom - "Wyprawka szkolna"	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
23	Przekazanie elektronicznie i papierowo do KO w Poznaniu w m-cu IV br prognozy ilości uczniów do objęcia pomocą "Wyprawka szkolna"	UM	Nieterminowe przygotowanie informacji	1	33,33%
24	Zarządzenie Burmistrza w sprawie ustalenia terminu składania wniosków o przyznanie pomocy uczniom w ramach Rządowego programu pomocy uczniom - "Wyprawka szkolna"	UM	Uchybienia formalne w projekcie zarządzenia	1	33,33%
25	Prowadzenie polityki kadrowej w zakresie powierzania stanowisk kierowniczych w szkołach	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
26	Obsada stanowisk kierowniczych w szkołach po zakończeniu pięcioletniej kadencji	UM	Brak jasnych kryteriów prowadzonych konkursów	1	33,33%
27	Ocenianie pracy dyrektorów szkół i przedszkoli	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
28	Opracowanie i przyjęcie Zarządzenia Burmistrza w sprawie ustalenia procedury postępowania przy ustalaniu oceny pracy dyrektora szkoły/placówki z terenu Gminy Nowy Tomysł	UM	Nieterminowe przygotowanie projektu zarządzenia	1	33,33%
29	Nadawanie stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
30	Przekazanie ilościowe planowanych komisji egzaminacyjnych do Kuratorium w Poznaniu	UM	Nieterminowe ustalenie składów komisji	1	33,33%
31	Wydanie Zarządzeń Burmistrza w sprawie wszczęcia postępowań egzaminacyjnych	UM	Uchybienia formalne w projekcie zarządzenia	1	33,33%
32	Przygotowanie decyzji - aktów nadania stopnia nauczyciela mianowanego	UM	Błędy w decyzjach	1	33,33%
33	Kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
34	Zbieranie wniosków ze szkół i przedszkoli dotyczących planu doskonalenia na rok 2015.	UM	Niepełne informacje zawarte we wnioskach	1	33,33%
35	Realizacja obowiązku nauki przez absolwentów gimnazjum zameldowanych na terenie gminy	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
36	Sporządzanie wykazu uczniów podlegających obowiązkowi nauki	UM	Niepełne wykazy	2	66,67%
37	Dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
38	Przyjmowanie zgłoszeń pracodawców o zawarciu umowy z młodocianym pracownikiem w celu nauki zawodu lub przyuczenia do pracy	UM	Brak prawidłowego zaewidencjonowania zgłoszenia	2	66,67%
39	Przyjmowanie wniosków pracodawców o dofinansowanie kosztów wykształcenia młodocianego pracownika	UM	Nierozpatrzenie wniosku w ustawowym terminie	2	66,67%
40	Prowadzenie ksiąg rachunkowych Urzędu (jednostki budżetowej)	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
41	Prowadzenie ewidencji syntetycznej dochodów budżetowych	UM	Błędy w ewidencji	2	66,67%
42	Prowadzenie ewidencji analitycznej pozapodatkowych dochodów budżetowych	UM	Błędy w ewidencji	2	66,67%
43	Prowadzenie ewidencji analitycznej i syntetycznej wydatków budżetowych	UM	Błędy w ewidencji	2	66,67%
44	Sporządzanie sprawozdań z wykonania planu finansowego dochodów i wydatków	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
45	Terminowe sporządzanie sprawozdania z dochodów budżetowych	UM	Brak terminowości sporządzanych sprawozdań	2	66,67%
46	Terminowe sporządzenie sprawozdania z wydatków budżetowych	UM	Brak terminowości sporządzanych sprawozdań	2	66,67%

47	Wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi jednostki	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
48	Nadzór nad funkcjonowaniem kasy Urzędu	UM	Brak kontroli kasy	2	66,67%
49	Obsługa rachunków bankowych	UM	Brak kontroli prawidłowości wykonywanych operacji bankowych	2	66,67%
50	Sporządzanie sprawozdania z wydatków strukturalnych	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
51	Prowadzenie ewidencji pozabilansowej wydatków strukturalnych	UM	Błędy w ewidencji	2	66,67%
52	Ewidencjonowanie zawartych umów i zleceń jednostk	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
53	Prowadzenie ewidencji pozabilansowej zaangażowania	UM	Błędy w ewidencji	2	66,67%
54	Dokonywanie rozliczeń finansowych należności i zobowiązań jednostki	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
55	Prowadzenie windykacji niepodatkowych należności budżetowych	UM	Nieskuteczna windykacja	2	66,67%
56	Regulowanie zobowiązań jednostki	UM	Nieterminowe regulowanie zobowiązań	2	66,67%
57	Przeprowadzanie inwentaryzacji	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
58	Inwentaryzacja z natury	UM	Błędy w inwentaryzacji	2	66,67%
59	Inwentarycja sald	UM	Błędy w inwentaryzacji	2	66,67%
60	Zapewnienie poszechności opodatkowania	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
61	Opodatkowanie wszystkich osób posiadających nieruchomości, grunty, transport	UM	Niewłaściwe lub brak opodatkowania wszystkich przedmiotów podlegających opodatkowaniu	3	100,00%
62	Egzekucja podatkowa i pozapodatkowa	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
63	Podniesienie dochodu gminy	UM	Windykacja należności na poziomie niższym od planowanego	3	100,00%
64	Doradztwo prawne	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
65	Udzielanie wyjaśnień	UM	Udzielanie wyjaśnień w oparciu o nieaktualny stan prawny	2	66,67%
66	Informacje o stanie prawnym w danej dziedzinie	UM	Brak wiedzy na temat zmian w danej dziedzinie	2	66,67%
67	Zastępstwo procesowe przed Sądami i innymi organami władzy administracji publicznej oraz zastępstwo prawne w stosunku do osób trzecich lub innych podmiotów	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
68	Zastępstwo przed sądami	UM	Brak stawiennictwa w sądzie	2	66,67%
69	Zastępstwo przed innymi organami	UM	Brak stawiennictwa przed innymi organami	2	66,67%
70	Zastępstwo przed innymi niż organy podmiotami	UM	Brak stawiennictwa	2	66,67%

71	Przygotowanie merytoryczne spraw wymagających specjalistycznej wiedzy prawniczej i doświadczenia	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
72	Udział w pracach Urzędu	UM	Nieterminowa realizacja zadań	2	66,67%
73	Przygotowanie projektów aktów normatywnych	UM	Brak terminowości w przygotowaniu aktów normatywnych	2	66,67%
74	Przygotowywanie wystąpień w sprawach "nietypowych", np. karnych dyscyplinarnych, pracowniczych	UM	Nieterminowe przygotowanie wystąpień	2	66,67%
75	Ewidencja Działalności Gospodarczej	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
76	Prowadzenie działalności	UM	Niekompletne dane ewidencyjne	2	66,67%
77	Czasowe zaprzestanie prowadzenia działalności	UM	Niekompletne dane ewidencyjne	2	66,67%
78	Dotacje w ramach pożytku publicznego	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
79	Udzielanie dotacji w ramach pożytku publicznego	UM	Udzielenie dotacji w sposób niezgodny z przepisami	2	66,67%
80	Rozliczanie dotacji w ramach pożytku publicznego	UM	Rozliczanie dotacji w sposób niezgodny z przepisami	3	100,00%
81	Promocja	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
82	Imprezy organizowane przez Urząd Miejski	UM	Brak środków finansowych na organizację imprez	1	33,33%
83	Imprezy współorganizowane przez Urząd Miejski lub objęte patronatem Burmistrza	UM	Brak prawidłowej współpracy pomiędzy współorganizatorami	1	33,33%
84	Pozostałe imprezy (uczestnictwo/udział)	UM	Brak realizacji wszystkich zaplanowanych imprez	1	33,33%
85	Środki zewnętrzne	UM	Brak zidentyfikowania istotnych źródeł finansowania i podjęcia odpowiednich działań	3	100,00%
86	Rejestracja zdarzeń mających wpływ na stan cywilny osób	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
87	Rejestracja urodzeń	UM	Pomyłki rejestrującego	2	66,67%
88	Rejestracja małżeństw	UM	Pomyłki rejestrującego	2	66,67%
89	Rejestracja zgonów	UM	Pomyłki rejestrującego	2	66,67%
90	Wydawanie decyzji administracyjnych	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
91	Wydanie decyzji administracyjnej w sprawie zmiany imienia i nazwiska	UM	Nieterminowość wydania decyzji	2	66,67%
92	Wydanie decyzji administracyjnej w sprawie prostowania oczywistego błędu pisarskiego lub uzupełnienia aktu stanu cywilnego	UM	Nieterminowość wydania decyzji	2	66,67%
93	Wydanie decyzji administracyjnej w sprawie wpisywania aktów zagranicznych w polskie księgi stanu cywilnego	UM	Nieterminowość wydania decyzji	2	66,67%
94	Wydawanie zaświadczeń	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
95	Wydanie zaświadczenia stwierdzającego brak okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa	UM	Błędy w zaświadczeniu	2	66,67%
96	Wydanie zaświadczenia zdolności prawnej do zawarcia małżeństwa za granicą	UM	Błędy w zaświadczeniu	2	66,67%

120	Zmiana warunków lokalowych Straży Miejskiej.	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
121	Szukanie rozwiązań na terenie Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu.	UM	Brak funduszy	1	33,33%
122	Sprawdzenie możliwości poza budynkiem Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu.	UM	Brak funduszy	1	33,33%
123	Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego.	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
124	Zakup drugiego nieoznakowanego pojazdu	UM	Brak funduszy	1	33,33%
125	Zwiększenie współpracy z Wydziałem Ruchu Drogowego KPP Nowy Tomyśl	UM	Braki kadrowe	1	33,33%
126	Polityka ochrony danych osobowych	UM	Brak aktualizacji przepisów	2	66,67%
127	Polityka bezpieczeństwa Informacji	UM	Niekompletność przepisów wewnętrznych regulujących obszar	3	100,00%
128	Polityka czynszowa	UM	Brak długofalowych zasad ustalania wysokości czynszów	2	66,67%
129	Gospodarka nieruchomościami gminy	UM	Brak polityki gospodarowania nieruchomościami Gminy	3	100,00%
130	Prowadzenie spraw z zakresu użytkowania wieczystego	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
131	Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	UM	Nieprawidłowe naliczenie opłat, nieprawidłowy obieg dokumentów i informacji w Urzędzie	2	66,67%

97	Sprawy wojskowe	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
98	Rejestracja rocznika podstawowego	UM	Błędy ewidencyjne	1	33,33%
99	Kwalifikacja wojskowa	UM	Nieprawidłowości w prowadzonej kwalifikacji	1	33,33%
100	Obsługa Burmistrza	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
101	Prowadzenie rejestru zarządzeń Burmistrza i umieszczanie na stronach BIP	UM	Brak zarządzeń na BIP	2	66,67%
102	Obsługa posiedzeń Narad Kierowniczych	UM	Niekompletność informacji	1	33,33%
103	Sporządzanie sprawozdań międzyseesyjnych z pracy Burmistrza i umieszczanie na stronach BIP	UM	Nieterminowe sporządzanie sprawozdań	1	33,33%
104	Ochotnicze straża pożarne	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
105	Prowadzenie spraw z zakresu szkoleń i akcji ratowniczych strażaków ochotników	UM	Brak środków finansowych na szkolenia	1	33,33%
106	Prowadzenie ewidencji i rozliczanie kart paliwowych pojazdów i sprzętu strażackiego	UM	Nieprawidłowo prowadzona ewidencja	1	33,33%
107	Współorganizacja różnych imprez: gminne zawody sportowo-pożarnicze, jubileusze OSP, Powiatowe Święto Straży, wycieczki itp.	UM	Brak środków finansowych na współorganizację imprez	1	33,33%
108	Prowadzenie spraw związanych z budową, adaptacją, konserwacją i remontami strażnic	UM	Brak środków na konserwację, remonty i budowę strażnic	1	33,33%
109	Koordinowanie zaopatrzenia jednostek w sprzęt p.poż. oraz jego naprawa	UM	Brak nadzoru w zakresie koordynacji	1	33,33%
110	Funkcjonowanie Nowotomyskiego Ośrodka Kultury	UM	Błędy i uchybienia w funkcjonowaniu NOK	3	100,00%
111	Wspomaganie burmistrza w uzyskaniu racjonalnego zapewnienia, że zaprojektowany przez kierownika jednostki system funkcjonuje zgodnie z obowiązującym prawem, standardami, wewnętrznymi przepisami oraz procedurami i służy wytyczonym celom.	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
112	Koordinacja kontroli zarządzającej	UM	Brak identyfikacji wszystkich ryzyk występujących w Gminie	2	66,67%
113	Zamówienia publiczne w Gminie	UM	Błędy i uchybienia w procesie udzielania zamówień publicznych	3	100,00%
114	Zatrudnienie nowych strażników	UM	Brak funduszy	2	66,67%
115	Rozbudowa monitoringu miejskiego	UM	Patrz analiza ryzyka dla podzadań		
116	Modernizacja centrum monitoringu.	UM	Brak funduszy	1	33,33%
117	Zwiększenie ilości kamer.	UM	Brak funduszy	1	33,33%
118	Wypracowanie sposobu reakcji na ujawnione przy pomocy monitoringu wykroczenia i przestępstwa.	UM	Brak funduszy	1	33,33%
119	Zwiększenie stanu osobowego obsługi monitoringu.	UM	Brak funduszy	1	33,33%



zał. nr 4

Nowy Tomyśl, dn. 17.02.2016 r.

BAiKW.1720.1.2016

# **SPRAWOZDANIE**

## **Z ZAPEWNIAJĄCEGO ZADANIA AUDYTOWEGO W OBSZARZE RYZYKA**

### Gospodarowanie terenami zielonymi w Gminie Nowy Tomyśl

Nowy Tomyśl, luty 2016

## Spis treści

1	Wprowadzenie .....	3
1.1	Temat zadania .....	3
1.2	Cele zadania zapewniającego .....	3
1.3	Podmiotowy zakres zadania .....	3
1.4	Przedmiotowy zakres zadania .....	3
1.5	Data rozpoczęcia zadania zapewniającego .....	3
2	Opinia Audytora wewnętrznego .....	4
3	Ustalenia stanu faktycznego wraz ze sklasyfikowanymi wynikami ich oceny według kryteriów .....	5
3.1	Kryteria dokonania oceny ustaleń.....	5
3.2	Stan faktyczny .....	6
3.3	Ustalenia .....	8
3.4	Klasyfikacja ustalenia .....	11
3.6	Ocena systemu kontroli zarządczej.....	12
4	Podsumowanie .....	12
4.1	Wskazanie słabości kontroli zarządczej oraz analiza ich przyczyn .....	12
5	Skutki lub ryzyka wynikające ze wskazanych słabości kontroli zarządczej .....	12
5.1	Skutki wskazanych słabości kontroli zarządczej .....	12
6	Zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień.....	13

## **1 Wprowadzenie**

### **1.1 Temat zadania**

Gospodarowanie terenami zielonymi Gminy Nowy Tomyśl

### **1.2 Cele zadania zapewniającego**

Celem zadania audytowego była odpowiedź na pytanie: czy Gmina Nowy Tomyśl w sposób adekwatny zarządza terenami zielonymi.

### **1.3 Podmiotowy zakres zadania**

Urząd Miejski w Nowym Tomyślu, Park Miejski w Nowym Tomyślu

### **1.4 Przedmiotowy zakres zadania**

Prawidłowość zarządzania terenami zielonymi Gminy Nowy Tomyśl.

### **1.5 Data rozpoczęcia zadania zapewniającego**

16.01.2016 r.

## 2 Opinia Audytora wewnętrznego

Przedmiotem zadania audytowego było sprawdzenie prawidłowości zarządzania terenami zielonymi w Gminie Nowy Tomyśl.

W opinii Audytora wewnętrznego przeprowadzającego zadanie audytowe zebrana podczas realizacji zadania audytowego dokumentacja i przeprowadzona analiza stanu faktycznego wskazują na niski stopień adekwatności, skuteczności i efektywności systemu kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętym audytem.

Audytor wewnętrzny po przeprowadzonym audycie stwierdził, iż w badanym obszarze wystąpił szereg nieprawidłowości i uchybień wskazujących na to, iż procesy zarządzania i gospodarowania zielenią miejską nie przebiegają w sposób prawidłowy.

W Gminie Nowy Tomyśl nie przeprowadzono „inwentaryzacji” terenów zielonych obejmującej co najmniej identyfikację nieruchomości, które można byłoby zakwalifikować do terenów zielonych oraz nie zidentyfikowano rodzajów „zieleni” posadowionych na terenach zielonych.

Park Miejski realizuje na terenie Gminy Nowy Tomyśl zadania związane z utrzymaniem i konserwacją zieleni miejskiej. Jednak już podczas tworzenia tej jednostki nie określono w sposób dostatecznie precyzyjny formy władania terenami, na których jednostka powinna prowadzić prace związane z utrzymaniem i konserwacją zieleni, zadań, obowiązków i zakresu odpowiedzialności. Ponadto podczas zadania audytowego stwierdzono, iż jednostce tej powierzono obowiązki konserwacji i utrzymania zieleni na terenach nie stanowiących własności Gminy Nowy Tomyśl.

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego nie wskazano, która komórka organizacyjna Urzędu sprawuje nadzór nad działalnością Parku Miejskiego oraz nie określono zakresu i sposobu sprawowania tego nadzoru.

Nie został także opracowany plan utrzymania i rozwoju zieleni miejskiej wskazujący główne cele, zadania i kierunki prac jakie powinny być zaprojektowane i wykonane dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania zieleni miejskiej w Nowym Tomyślu.

Ponadto nieprawidłowością jest wykonywanie prac związanych z utrzymaniem i konserwacją zieleni poza terenami miejskimi bez uregulowania tego w stosownych przepisach, umowach, porozumieniach.

W związku z powyższym Audytor zaleca niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do usunięcia istniejących nieprawidłowości i uchybień opisanych w niniejszym sprawozdaniu oraz realizację zaleceń opisanych w rozdziale 6 niniejszego sprawozdania „Zalecenia”.

### **3 Ustalenia stanu faktycznego wraz ze sklasyfikowanymi wynikami ich oceny według kryteriów**

#### **3.1 Kryteria dokonania oceny ustaleń**

Zarządzanie - jest działalnością kierowniczą, polegającą na ustaleniu celów i powodowaniu ich realizacji poprzez wykorzystanie zasobów w istniejącym otoczeniu (społecznym, kulturowym, prawnym, ekonomicznym itp.) w sposób sprawny i skuteczny oraz zgodny z racjonalnością zadań.

Zarządzanie to także dysponowanie zasobami materialnymi i ludzkimi dla realizacji celów i zadań.

Pojęcie „zieleni miejskiej” zostało zdefiniowane w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska. Przez zieleni miejską rozumie się zespoły roślinności spełniające cele wypoczynkowe, zdrowotne, estetyczne – w szczególności parki, zieleńce, zieleni na placach, ulicach, zieleni izolacyjną.

Tereny zielone w miastach powinny być kształtowane planowo, aby zapewnić ogólną estetykę oraz ochronę środowiska.

Tereny zielone na obszarach miejskich powinny spełniać następujące funkcje:

- Funkcję rekreacyjną – zapewnienie mieszkańcom wypoczynku (parki, tereny sportowe, skwery, place zabaw).
- Funkcję zdrowotną – lepsze samopoczucie mieszkańców, „świeże powietrze”.
- Funkcję estetyczną – walory wizualne, miłe dla oka, eliminacja brzydoty terenów miejskich.
- Funkcję osłonową – eliminacja i tłumienie hałasów komunikacyjnych, przemysłowych.
- Funkcję biologiczną – dostarczanie tlenu, wyżywienie organizmów żywych, zapewnienie bytu zwierząt i roślin.
- Funkcję techniczną – ograniczenie ujemnych skutków działalności przemysłowej.
- Funkcję naukową – zieleni jako przedmiot badań naukowych.
- Funkcję społeczno-wychowawczą – integracja społeczna.

Posiadane (przeznaczone na realizację zadań związanych z zielenią) środki finansowe należy wykorzystać jak najbardziej racjonalnie, dlatego też niezbędne jest zaplanowanie wydatków i zaprojektowanie zieleni, dobór właściwych roślin, tak aby kolejne nasadzenia nie były przypadkowe i ekonomicznie nieuzasadnione. Tereny zieleni powinno się projektować i tworzyć na poziomie gmin jako element kształtowania krajobrazu.

Parki i ogrody miejskie, które są tworem sztucznymi zaprojektowanymi przez człowieka powinny spełniać funkcje rekreacyjno – wypoczynkowe dla społeczeństwa.

Jednym z zadań gminy, lub jednostek w jej imieniu zarządzających terenami zielonymi powinno być przekonanie lokalnych przedsiębiorców do zagospodarowania często nie wykorzystanych obiektów budowlanych np. do prowadzenia restauracji, drobnych kramików sprzedaży lodów, słodczy itp, wykorzystania istniejących w parkach placów do organizacji

impres kulturalno – rozrywkowych itp. Kolejnym zadaniem jednostki zarządzającej terenami zielonymi powinno być zaprojektowania skate-parków, placów zabaw, wydzielonych miejsc do uprawiania sportu np. ścieżek rowerowych, torów rolkowych itp., przeprowadzenie ekspertyz i inwentaryzacji dendrologicznych, projektowanie skwerów, ścieżek, kwietników, oświetlenia.

Specjalne parki i ogrody o charakterze ogrodów zoologicznych czy botanicznych powinny być udostępniane zwiedzającym odpłatnie. W ten sposób Gminy mogą uzyskać dodatkowe korzyści finansowe w postaci opłat za dzierżawę terenu, podatku itp.

### 3.2 Stan faktyczny

#### Organizacja

Uchwałą nr XVI/125/2000 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z dnia 25 lutego 2000r. utworzono jednostkę budżetową pod nazwą „Park Miejski” z siedzibą w Nowym Tomyślu.

Przedmiotem działalności Parku – zgodnie z zapisami Uchwały – jest utrzymanie Ogrodu Zoologicznego i Parku (Nowotomyskiego Parku Kultury i Wypoczynku) oraz prowadzenie i konserwacja zieleni miejskiej.

Jednostka budżetowa „Park Miejski” z dniem utworzenia przejęła do użytkowania nieruchomości oraz majątek ruchomy zlikwidowanego zakładu budżetowego „Park Miejski”.

Jednostka budżetowa „Park Miejski” przejęła także należności i zobowiązania zlikwidowanego zakładu budżetowego.

Organizację wewnętrzną i zasady funkcjonowania Parku Miejskiego określił Regulamin Organizacyjny nadany przez Zarząd Gminy i Miasta Nowy Tomyśl.

W Regulaminie Organizacyjnym Parku Miejskiego w Nowym Tomyślu ustalonym Zarządzeniem nr I/42/2003 Burmistrza Nowego Tomyśla z dnia 9 czerwca 2003 r. wskazano, iż: „Podstawowym zadaniem Parku jest utrzymanie Ogrodu Zoologicznego i Nowotomyskiego Parku Kultury i Wypoczynku tak, aby służyły mieszkańcom Gminy do wypoczynku i rekreacji, a także prowadzenie i konserwacja zieleni miejskiej w sposób zapewniający estetyczny wygląd miasta. Park w szczególności:

- a) bieżąco współpracuje z UM w Nowym Tomyślu w zakresie utrzymania w należyłym stanie Ogrodu Zoologicznego, Nowotomyskiego Parku Kultury i Wypoczynku oraz pozostałej zieleni miejskiej,
- b) sprawuje nadzór i opiekę nad zwierzętami w Ogrodzie Zoologicznym, zielenią w Nowotomyskim Parku Kultury i Wypoczynku oraz zielenią miejską,
- c) utrzymuje porządek i czystość w Ogrodzie Zoologicznym, Nowotomyskim Parku Kultury i Wypoczynku oraz na terenach miasta objętych zielenią miejską,
- d) prowadzi wymianę zwierząt z innymi ogrodami zoologicznymi.

Park może prowadzić inną działalność gospodarczą służącą realizacji jego zadań.”

Na mocy Zarządzenia nr 469/2014 Burmistrz Nowego Tomysła powierzył Dyrektorowi Parku Miejskiego utrzymanie i pielęgnację terenów zielonych wskazanych w dwóch załącznikach do niniejszego zarządzenia. Załącznik nr 1 to tabelaryczne zestawienie terenów zielonych miasta Nowy Tomyśl. Załącznik nr 2 to tabelaryczne zestawienie terenów zielonych występujących w obrębie gminy Nowy Tomyśl.

Na mocy Zarządzenia nr 470/2014 Burmistrz Nowego Tomysła w dnia 14 listopada 2014 r. powierzył Dyrektorowi Parku Miejskiego obowiązki administrowania Parkiem Kultury i Wypoczynku w Nowym Tomysłu.

Zgodnie z zapisami przedmiotowego Zarządzenia teren, którym miał administrować Dyrektor Parku Miejskiego obejmował działki oznaczone następującymi nr: 1253, 1258, 1266, 1300, 1306, 1309, 1314, 1315, 1319, 1301/4, 1301/3, 1307/1, 1308/2, 1308/1, 1311/1, 1311/2, 1312/1, 1312/2, 1312/5, 1313/1, 1313/2, 1316/2 (działka wskazana dwukrotnie), 1318/4, 1320/4, 1320/5 oraz część działki 1283.

W ramach powierzonych czynności Dyrektor Parku Miejskiego upoważniony został do wykonywania czynności zwykłego zarządu nad powierzonym terenem wraz ze znajdującymi się na nim budynkami, budowlami, innymi obiektami i urządzeniami.

Zgodnie z Uchwałą nr XLIV/434/2014 RM w Nowym Tomysłu dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Statutu Parkowi Miejskiemu w Nowym Tomysłu terenem działania Parku jest Nowotomyski Park Kultury i Wypoczynku, Ogród Zoologiczny oraz w zakresie utrzymania i konserwacji zieleni – miasto Nowy Tomyśl.

Przedmiotem działalności Parku jest utrzymanie Ogródu Zoologicznego i NPKiW oraz prowadzenie i konserwacja zieleni miejskiej tak aby służyły mieszkańcom Gminy do wypoczynku i rekreacji, a także zapewniały estetyczny wygląd miasta.

Do zadań Parku w szczególności należą:

- 1) współpraca z UM w Nowym Tomysłu w zakresie utrzymania w należyтым stanie Ogródu Zoologicznego, NPKiW oraz pozostałej zieleni gminnej,
- 2) należyte i estetyczne utrzymanie zieleni na terenie NPKiW oraz Gminy.

Zapisy dotyczące obowiązków i zakresu działania Parku Miejskiego – spójne z zapisami przywołanej tu Uchwały zostały powtórzone w Regulaminie Organizacyjnym Parku Miejskiego w Nowym Tomysłu stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 1/42/2003 Burmistrza Nowego Tomysła z 9 czerwca 2013 r. zmienionego Zarządzeniem nr 3/2015 Dyrektora Parku Miejskiego z dnia 31.12.2015 r.

### **Konserwacja i utrzymanie terenów zielonych miasta Nowy Tomyśl<sup>1</sup>.**

Wg informacji przekazanych przez pracowników Parku o utrzymanie odpowiedniego poziomu atrakcyjności terenów zielonych jednostka dba nieustannie. Wczesną wiosną każdego roku prowadzone są intensywne prace ogrodnicze, polegające na grabieniu trawników i parków na terenie miasta, nawożeniu, uzupełnianiu nasadzeń krzewów i drzew oraz przycinaniu kwiatów.

<sup>1</sup> Zgodnie z informacjami przekazanymi przez pracowników Parku Miejskiego.

Co roku na przełomie marca i kwietnia prowadzone są nasadzenia kwiatów wiosennych. Na bieżąco koszone są trawniki na terenie miasta. W czerwcu kwiaty wiosenne są zastępowane letnimi. Każdego roku pracownicy Parku uatrakcyjniają tereny zieleni nowymi nasadzeniami. W roku 2014 liliowcami obsadzone zostały skwery przy ulicy Tysiąclecia i 3-go Stycznia. Bylinami obsadzono zieleniec przy ulicy Reymonta (np. jeżówki, liliowce, irysy, piwonie, rodgersje). W Parku Kultury i Wypoczynku wyremontowane zostały trejaże wzdłuż stawu przy których nasadzone zostały krzewy róż. Wyremontowany został także „garbaty” mostek. Zakupione zostały ławki, które ustawione zostały w parku oraz na Placu Niepodległości. Na terenie parku powstał linowy plac zabaw. W roku 2015 posadzone zostały liliowce na tzw. małym deptaku, a także dosadzono je na skwerze przy ulicy Tysiąclecia. Aby uatrakcyjnić tereny zieleni na terenie miasta i parku przy ulicy Musiała posadzone zostały magnolie, stworzony został skwer przy ulicy Długiej, który obsadzony został drzewami (wiśnia osobliwa oraz krzewami berberysa). Na ulicy Chmielnej uporządkowany został zieleniec, na którym posiana została trawa, a także posadzono drzewa. Na terenie Parku Kultury i Wypoczynku wzdłuż trejaży posadzono krzewy hortensji drzewiastych. Wymieniono nawierzchnię w Wigloo, a także wyremontowano ławki i trejaże w altance za stawami. Skwer na ulicy Poznańskiej obsadzony został krzewami.

W roku 2014 nasadzono na terenie Parku i miasta 625 szt. krzewów (róże i bukszpan) o wartości ok 2,6 tys. zł oraz kwiaty i byliny w ilości ok 40 tys. szt. o wartości ok 50 tys. zł.

W roku 2015 nasadzono na terenie Parku i miasta 356 krzewów i 70 drzew o wartości ok 14 tys. zł (oraz 136 drzew w ramach nasadzeń zastępczych zakupionych przez podmioty zewnętrzne) a także ok 35 tys. kwiatów i bylin o wartości ok 45 tys. zł.

### 3.3 Ustalenia

Po przeprowadzonym w 2014 r zadaniu audytowym, w ramach realizacji zaleceń sformułowanych w przedłożonym przez Audytora sprawozdaniu opracowano i uchwalono Statut Parku Miejskiego w Nowym Tomyślu.

W ramach realizacji audytu dokonano porównania informacji o terenach zielonych znajdujących się na terenie Gminy Nowy Tomyśl i zarządzanych /administrowanych przez Park Miejski.

W roku 2014 podczas realizacji zadania audytowego otrzymano z Gminy Nowy Tomyśl informację, iż pracownicy Parku Miejskiego w ramach konserwacji i utrzymania zieleni wykonywali między innymi prace polegające na utrzymaniu zieleni, pielęgnacji drzew na powierzchni **49.707 m<sup>2</sup>** terenów miejskich + ok **300.000 m<sup>2</sup>** Parku Kultury i Wypoczynku.

Natomiast z informacji zawartych w Zarządzeniu Burmistrza Miasta (nr 469/2014) wynika, iż Parkowi Miejskiemu do utrzymania i pielęgnacji powierzono (poza terenem Parku) tereny zielone o łącznej powierzchni **129.360 m<sup>2</sup>**.

Z informacji otrzymanych od Gminy wynikałoby, iż w roku 2014 na terenie Miasta Nowy Tomyśl przybyło terenów zielonych o powierzchni **79.653 m<sup>2</sup>**.



Podczas realizacji zadania audytowego Audytor poprosił także, m. in o wskazanie czy kiedykolwiek została na terenie Gminy Nowy Tomyśl przeprowadzona inwentaryzacja terenów zielonych ze szczególnym uwzględnieniem wskazania działek terenu (nr, powierzchni działki) oraz zieleni na nich posadowionej. **Zarówno z Urzędu Gminy jak i z Parku Miejskiego otrzymano informację, iż inwentaryzacja taka nie została przeprowadzona.**

Biorąc pod uwagę fakt występowania rozbieżności pomiędzy informacjami dotyczącymi powierzchni terenów zielonych zlokalizowanych na terenie Gminy Nowy Tomyśl można zaryzykować stwierdzenie,  **iż Gmina nie posiada kompleksowych i zgodnych ze stanem faktycznych danych dotyczących terenów zielonych znajdujących się w jej posiadaniu.**

Ponadto w ramach czynności audytowych Audytor wewnętrzny zwrócił się z prośbą o sprawdzenie statusu prawnego działek wskazanych w Zarządzeniu Burmistrza Nowego Tomyśla nr 469/2014 z dnia 14 listopada 2014 r.

Według informacji przedłożonych przez pracowników Urzędu spośród działek wskazanych w załączniku nr 1 do przedmiotowego Zarządzenia (Tabelaryczne zestawienie terenów zielonych miasto nowy Tomyśl) **15 działek** brak jest w Ewidencji gruntów i budynków prowadzonej w Urzędzie Miejskim, **1 działka** jest własnością Powiatu Nowotomyskiego, **1 działka** jest własnością osób prywatnych, **5 działek** jest własnością Skarbu Państwa (w użytkowaniu Starostwa Powiatowego), **2 działki** są własnością Województwa Wielkopolskiego w użytkowaniu WZDW.

Ponadto od pracowników Urzędu otrzymano informację, iż „W KW nr 18652 dla działki nr 163 (Park Musiała) nie znaleziono decyzji komunalizacyjnej na mocy której Gmina Nowy Tomyśl miałyby prawo własności, podobnie nie znaleziono podstawy nabycia praw do nieruchomości dz. nr 556/13).

Spośród działek wskazanych w załączniku nr 2 do Zarządzenia (Zestawienie tabelaryczne terenów zielonych występujących w obrębie gminy Nowy Tomyśl) **7 działek** brak jest w Ewidencji gruntów i budynków prowadzonych w Urzędzie Miejskim, **2 działki** są własnością Powiatu Nowotomyskiego, **jedna** działka jest własnością osób prywatnych.

Realizując zadanie audytowe Audytor zwrócił się z prośbą o wskazanie kosztów związanych z utrzymaniem zieleni w Gminie z podziałem na tereny Parku i tereny zielone posadowione na terenie miasta i gminy. Jedyną informacją jaką Audytor otrzymał była informacja dotycząca ogólnych wydatków na utrzymanie zieleni na terenie miasta i gminy Nowy Tomyśl (informacja sporządzona przez służby księgowo Urzędu).

Tabela nr 1 Zestawienie wydatków na utrzymanie zieleni w mieście i gminie

Lata	2012	2013	2014	2015
<b>Park Miejski</b>				
Wydatki bieżące	673.763,08	688.176,23	719.402,73	737.510,12
W tym wynagrodzenia	491.989,96	499.193,37	518.572,42	540.618,47
Wydatki majątkowe	107.625,00	31.800,00	39.999,36	80.479,40
<b>Wydatki Parku</b>	<b>781.388,08</b>	<b>719.976,23</b>	<b>759.402,09</b>	<b>817.989,52</b>
<b>Urząd Miejski</b>				
Wydatki bieżące	32.600,00	2.000,00	4.599,83	6.083,02
Wydatki majątkowe			199.274,65	
<b>Wydatki Urzędu</b>	<b>32.600,00</b>	<b>2.000,00</b>	<b>203.874,48</b>	<b>6.083,02</b>
<b>Razem wydatki na utrzymanie zieleni</b>	<b>813.988,08</b>	<b>721.976,23</b>	<b>963.276,57</b>	<b>824.072,54</b>

\* wydatki majątkowe

Park Miejski

2012 r. – zakup ciągnika – 107.625,00 zł.

2013 r. – utwardzenie terenu siłowni zewnętrznej – 31.800,00 zł.

2014 r. – zakup przyczepy do ciągnika – 25.000,00 zł.

- zakup ławek – 14.999,36 zł.

2015 r. – zakup karczownika i rębaka – 30.479,40 zł.

- wykonanie projektu na zagospodarowanie PKiW – 50.000,00 zł.

Urząd Miejski

2014 r. – Rewitalizacja i zagospodarowanie Parku przy ul. Musiała – 99.963,22 zł.

- Linowy plac zabaw – 99.311,43 zł.

Ponadto podczas prowadzonego zadania audytowego stwierdzono, iż we wskazanej wyżej Uchwale (nr XVI/125/2000 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z dnia 25 lutego 2000 r.) nie określono w sposób dostatecznie precyzyjny sposobu władania, zarządzania czy administrowania nieruchomościami (tereny zielone), na których Park Miejski miał wykonywać powierzone mu zadania oraz nie wskazano nieruchomości i rzeczy ruchomych stanowiących majątek jednostki. Jednostka formalnie w majątek ruchomy i nieruchomy została wyposażona w terminach późniejszych. W dacie powołania jednostki do życia nie została sporządzona inwentaryzacja przekazywanych nieruchomości, pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, wyposażenia. W dokumentacji brak jest protokołów zdawczo-odbiorczych wskazujących na rodzaj, ilość i wartość przekazywanego majątku.

W Uchwale wskazano, iż jednostka przejmuje z dniem utworzenia do „użytkowania” nieruchomości zlikwidowanego zakładu budżetowego przy czym nie zdefiniowano pojęcia „użytkowania” tych nieruchomości oraz praw i obowiązków związanych z użytkowaniem nieruchomości.

W prawie administracyjnym brak jest konstrukcji prawnej takiej jak „Użytkowanie”.

W prawie cywilnym : „użytkowanie jest regulowane przez *Kodeks cywilny* (art. 252-284). Kodeks wyróżnia trzy odmiany użytkowania - przez *osoby fizyczne*, przez *rolnicze spółdzielnie produkcyjne* i "inne wypadki" (czyli w istocie przez *osoby prawne* pozostałych rodzajów). Pierwsza i trzecia odmiana są ukształtowane identycznie, natomiast użytkowanie przez *rolnicze spółdzielnie produkcyjne* jest obecnie instytucją w praktyce martwą.

Użytkowanie powstaje wyłącznie w drodze *umowy* stron (w przeszłości użytkowanie na rzecz *rolniczych spółdzielni produkcyjnych* i innych *państwowych jednostek organizacyjnych* ustanawiano w drodze *decyzji administracyjnych*). Stronami umowy są właściciel obciążanej nieruchomości oraz osoba, która nabywa prawo. Do ustanowienia użytkowania stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu *własności*. Jednakże, jedynie oświadczenie właściciela obciążanej nieruchomości musi mieć *formę aktu notarialnego*. Użytkowanie nieruchomości może także zostać ustanowione z zastrzeżeniem warunku lub terminu. Prawo to podlega ujawnieniu w księdze wieczystej, jednakże nie jest to konieczne dla ważności umowy. Na użytkowanie składają się dwa uprawnienia: uprawnienie do używania rzeczy i do pobierania jej *pożytków*. W klasycznej postaci użytkowania z tymi uprawnieniami użytkownika jest skorelowany obowiązek zachowania substancji rzeczy. W polskim prawie cywilnym obowiązek ten jest ograniczony do sytuacji, gdy użytkownik jest *osobą fizyczną*.

Natomiast w każdym przypadku użytkownik winien wykonywać swoje prawo w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Użytkowaniem może zostać obciążona *rzecz ruchoma, nieruchomość* (ewentualnie jej oznaczona część bądź udział we *współwłasności*) albo prawo tylko zbywalne. Użytkowanie może być odpłatne albo nieodpłatne, ograniczone *terminem* albo bezterminowe.”<sup>2</sup>

Kodeks cywilny opisując „użytkowanie” określa szereg warunków niezbędnych dla jego zaistnienia. W badanej sytuacji żaden z warunków kodeksowych nie został spełniony więc w przedmiotowym przypadku nie można mówić o „użytkowaniu”, w rozumieniu przepisów KC” przez Park Miejski nieruchomościami Gminy.

Od daty przeprowadzenia ostatniego zadania audytowego (2014) nie podjęto żadnych działań mających na celu uregulowanie sposobu władania nieruchomościami Gminy przez Park Miejski.

### 3.4 Klasyfikacja ustalenia

Brak precyzyjnego określenia majątku powierzonego do „użytkowania” jednostce, brak przeprowadzenia inwentaryzacji mienia w dacie jego przekazania nowo tworzonej jednostce, brak zdefiniowanego pojęcia „użytkowania” terenów zielonych, brak precyzyjnego wskazania powierzchni terenów zielonych „użytkowanych” przez Park Miejski, powierzenie wykonywania prac związanych z utrzymaniem i konserwacją zieleni na terenach nienależących do Gminy, lub na niezidentyfikowanych nieruchomościach, realizowanie doraźnych zadań związanych z utrzymaniem zieleni miejskiej bez opracowanego kompleksowego planu funkcjonowania i rozwoju jednostki daje podstawę do klasyfikacji ustalenia, jako **uchybień**

---

<sup>2</sup> Źródło: Internet

**obarczonego średnim ryzykiem.** Reakcja Kierownictwa uzależniona powinna być od aspektów finansowych i organizacyjnych. Wskazane jest podjęcie działań naprawczych w celu doprowadzenia działalności do zgodności ze standardami kontroli zarządczej.

### 3.6 Ocena systemu kontroli zarządczej

Obiekt	Ocena	(1:5)
Gospodarowanie terenami zielonymi Gminy Nowy Tomyśl	Adekwatność	3
	Skuteczność	3
	Efektywność	3

## 4 Podsumowanie

### 4.1 Wskazanie słabości kontroli zarządczej oraz analiza ich przyczyn

#### Słabości:

Podstawowe słabości istniejące w audytowanym obszarze to brak wiedzy o stanie posiadania Gminy Miejskiej w Nowym Tomyślu, brak nadzoru nad funkcjonowaniem jednostki „Park Miejski”, brak precyzyjnego określenia zakresu działania jednostki, brak wskazania perspektywicznych zadań i celów, brak właściwej komunikacji pomiędzy Urzędem a jednostką.

#### Przyczyny:

1. Brak inwentaryzacji terenów zielonych.
2. Niedookreślenie zadań związanych z nadzorem nad jednostką w Regulaminie organizacyjnym Urzędu.
3. Brak wskazania zasad i sposobów komunikacji pomiędzy jednostkami (m.in. określenia terminów, sposobów i formatów składanych sprawozdań).
4. Uchybienia zaistniałe w dacie tworzenia jednostki „Park Miejski” i w dacie zmiany przepisów regulujących sposób i zasady funkcjonowania jednostki.

## 5 Skutki lub ryzyka wynikające ze wskazanych słabości kontroli zarządczej

### 5.1 Skutki wskazanych słabości kontroli zarządczej

Skutkiem istniejących, wskazanych przez Audytora wewnętrznego, słabości systemu kontroli zarządczej może być nieracjonalne wydatkowanie środków pochodzących z budżetu miasta związane z wykonywaniem prac związanych z konserwacją i utrzymaniem zieleni na terenach nienależących do Gminy oraz z brakiem długofalowego planu utrzymania i rozwoju miejskich terenów zielonych, niewykonanie prac na terenach zielonych miasta spowodowane brakiem wiedzy o konieczności ich przeprowadzenia.

## 6 Zalecenia

Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia Audytor wewnętrzny zaleca rozważenie podjęcia działań polegających na podziale obowiązków związanych z utrzymaniem terenów zielonych Miasta i Gminy Nowy Tomyśl pomiędzy:

- Park Miejski – utrzymanie terenów zielonych w parkach miejskich,
- Urząd Miejski w Nowym Tomyślu – utrzymanie zieleni posadowionej w pasach przydrogowych,
- podmiot zewnętrzny – utrzymanie pozostałych terenów zielonych na terenie miasta i Gminy.

W celu właściwego podziału terenów zielonych należałoby przeprowadzić inwentaryzację terenów zielonych polegającą na identyfikacji wszystkich terenów (działek), na których posadowiona jest zieleń miejska, za szczególnym uwzględnieniem powierzchni tych działek i rodzaju występującej na nich zieleni.

Biorąc pod uwagę fakt, iż Zarządzeniem nr 469/2014 z dnia 14 listopada 2014 powierzono Parkowi Miejskiemu administrowanie i opiekę nad terenami zielonymi stanowiącymi własność osób prywatnych, własność Skarbu Państwa, własność Starostwa Powiatowego lub wskazano działki nie figurujące w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Urząd Miejski w Nowym Tomyślu przeprowadzenie inwentaryzacji przed podjęciem kolejnych kroków wydaje się niezbędne.

Mając na uwadze konieczność prawidłowej konstrukcji postępowania przetargowego należy rozważyć zlecenie opracowania skróconego planu zagospodarowania terenów zielonych Gminy. Plan taki powinien co najmniej wskazywać jakiego typu roślinność na jakich działkach terenu powinna zostać posadowiona.

Ponadto w trakcie bieżącego roku należałoby opracować plan rozwoju terenów zielonych Miasta (m.in. zdefiniować potrzeby mieszkańców miasta, przeprowadzić analizę istniejącego stanu, określić cele, zdefiniować możliwości, określić horyzont czasowy zaplanowanych działań, określić koszty planowanych działań, wskazać źródła finansowania, określić osoby odpowiedzialne za realizację planów).

Po przeprowadzonej inwentaryzacji terenów zielonych i ich podziale pomiędzy podmioty biorące udział w procesie utrzymania zieleni na terenie Gminy należałoby przeprowadzić postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego podmiotowi, którego zadaniem będzie utrzymanie i konserwacja zieleni na terenach nie oddanych w administrowanie Parkowi Miejskiemu (parków) i właściwej komórce organizacyjnej Urzędu Miasta (terenów przydrożnych).

W ramach postępowania przetargowego należałoby określić zakres czynności niezbędnych do wykonania przez usługodawcę. Powinny to być prace w szczególności obejmujące:

- utrzymywanie w czystości terenów zielonych, zbieranie i wywóz śmieci;
- koszenie trawników, wywóz biomasy;
- wiosenne i jesienne grabienie liści wraz z ich wywozem (ręczne i wydmuchiwanie);
- wszelkie prace ogrodnicze związane z utrzymaniem różanek, bylin i roślin cebulowych łącznie z opryskami chemicznymi i okryciem na zimę;
- prace pielęgnacyjne nasadzeń roślin okrywowych (pielenie, usuwanie samosiewów i opadłych z drzew liści);
- wiosenne nawożenie;
- profilaktyczne opryski i podlewanie środkiem grzybobójczym;
- nawożenie, cięcia prześwietlające (krzewy prowadzone w formie naturalnej);
- pielęgnacja kwietników sezonowych;
- pielenie, odchwaszczanie;
- opryski chemiczne w przypadku zaatakowania przez szkodniki i choroby grzybowe,
- przekopanie kwietników, przygotowanie na zimę;
- pielęgnację żywopłotów, krzewów liściastych i iglastych;
- cięcia formujące odmładzające oraz nie dopuszczające do nadmiernego rozrostu krzewów;
- odchwaszczanie i usuwanie samosiewów;
- usuwanie suchych oraz uszkodzonych gałązek krzewów;
- usuwanie śniegu zalegającego na krzewach;
- podlewanie i nawożenie roślin nowo przesadzonych;
- przycinkę drzew i krzewów w celu odsłonięcia znaków drogowych i drogowisk, odsłonięcie lamp, usunięcie gałęzi kolidujących ze strefą przechodniów;
- zmiatanie i odśnieżanie alejek parkowych;
- wykonywanie robót ziemnych związanych z zagospodarowaniem terenów zieleni;
- naprawy elementów małej architektury zlokalizowanych na terenach zieleni;
- naprawy nawierzchni ścieżek i alejek parkowych;
- inne prace związane z prawidłową konserwacją i utrzymaniem terenów zieleni według wpisów do dziennika;
- przygotowanie do zagospodarowania, zagospodarowanie lub tworzenie terenów zieleni – na wskazanie Zamawiającego;
- dokonywanie na polecenie Zamawiającego drobnych zakupów materiałów niezbędnych do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia;
- bieżące utrzymanie cmentarza (wywóz nieczystości, koszenie, sanitarna korekta koron drzew);

Przygotowując postępowanie przetargowe należy w oparciu o wcześniej przeprowadzoną inwentaryzację terenów zielonych przygotować przedmiar prac do wykonania stanowiący podstawę do wyceny zakontraktowanych usług.

Na przedmiar prac do wykonania powinny składać się co najmniej następujące pozycje:

Prace pielęgnacyjne

Lp.	Nazwa	Pow. ogółem [ha]	Trawniki*			
			Pow. [m <sup>2</sup> ]	Stawka jednostkowa	Krotność koszenia /rok*	
					Ilość	Wartość usługi
1	Lipowa					0,00
2	Poznańska					0,00

\* Podobnie w przypadku:

1. skupin krzewów - krotność plewienia, krotność cięcia,
2. wygrabiania liści – krotność wygrabiania,
3. żywopłotów – krotność plewienia, krotność cięcia,
4. oprysków przeciw komarom – ilość zabiegów,
5. zbierania odpadów, sprzątania – ilość zabiegów,
6. kwietników – krotność plewienia,
7. podlewania – krotność podlewania,

Usuwanie drzew

Lp	Obwód drzew	Sztuk	Stawka	Koszt
	Do 40 cm			
	Do 65 cm			
	Do 100 cm			
	Do 150 cm			
	.....			

Sadzenie

Sadzenie roślin	(szt)	Stawka jednostkowa (zł)	Kwota (zł)
Sadzenie kwiatów			
Sadzenie drzew z pojemników			
Sadzenie drzew z ziemi			
Sadzenie krzewów z pojemników			
Sadzenie krzewów z ziemi			

Po podjęciu decyzji o ewentualnym podziale zadań pomiędzy trzy wskazane wyżej podmioty należy przeprowadzić odpowiednie zmiany w uchwale budżetowej tak, aby w sposób adekwatny do zakresu zadań podzielić środki finansowe przeznaczone na konserwację i utrzymanie zieleni na terenie Gminy Nowy Tomyśl pomiędzy uczestniczące w tym procesie podmioty.

Ponadto po przeprowadzonym podziale zadań, obowiązków i odpowiedzialności związanych z utrzymaniem i konserwacją zieleni na terenie Gminy należałoby rozważyć zmianę Regulaminu Organizacyjnego Urzędu i powierzenie jednej z komórek organizacyjnych nadzoru nad działaniem Parku Miejskiego oraz wskazanie metod, sposobu i zakresu sprawowanego nadzoru.

W przypadku powierzenia realizacji części zadań związanych z utrzymaniem i konserwacją zieleni firmie zewnętrznej (wybranej w drodze postępowania przetargowego) należałoby rozważyć zatrudnienie we właściwej merytorycznie komórce Urzędu osoby z odpowiednim wykształceniem, której zadaniem byłby m. in. nadzór i kontrola nad prawidłowością realizacji umowy związanej z utrzymaniem zieleni w mieście i gminie oraz zlecenie prac niezbędnych do wykonania w ramach tej umowy.

Należałoby także dookreślić formy władania oraz gospodarowania miejskimi terenami zielonymi przez Park Miejski, w stosunku do których jednostka ta jest zobowiązana prowadzić zadania związane z utrzymaniem i konserwacją zieleni (Urząd Miasta Nowy Tomyśl).

Ponadto należy rozważyć opracowanie kompleksowego planu rozwoju terenów zielonych Miasta (m.in. zdefiniować potrzeby mieszkańców miasta, przeprowadzić analizę istniejącego stanu, określić cele, zdefiniować możliwości, określić horyzont czasowy zaplanowanych działań, określić koszty planowanych działań, wskazać źródła finansowania, określić osoby odpowiedzialne za realizację planów).

*Pouczenie: Kierownik audytowanej jednostki w terminie 14 dni od dnia otrzymania sprawozdania może zgłosić na piśmie Kierownikowi jednostki, w której przeprowadzane jest zadanie zapewniające swoje stanowisko wobec przedstawionego sprawozdania. Zgodnie z § 27 Rozporządzenia MF z dnia 1.02.2010 r. 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 jednostki - w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania. W przypadku odmowy realizacji zaleceń kierownik komórki audytowanej powiadamia pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika jednostki o przyczynach odmowy w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania. W przypadku gdy kierownik komórki audytowanej nie dokona czynności wymienionych w ust. 1 Rozporządzenia lub odmówi realizacji zaleceń, kierownik jednostki - w przypadku uznania, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu są zasadne - wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala termin ich realizacji, powiadamiając o tym audytora wewnętrznego.*

17.02.2016 r.

.....  
data sporządzenia sprawozdania

Tomasz Dąbrówny

.....  
podpis Audytora Wewnętrznego

Otrzymują:

1. Burmistrz Nowego Tomyśla
2. Naczelnik Wydziału KI,RiOŚ
3. Dyrektor Parku Miejskiego w Nowym Tomyślu
4. BAiKW a/a



Nowy Tomyśl, 12.04.2016 r.

BAiKW.1720.2.2016

**PROGRAM ZADANIA AUDYTOWEGO**  
**W OBSZARZE RYZYKA „Funkcjonowanie Nowotomyskiego Ośrodka Kultury”**

- 1. Temat zadania:** Funkcjonowanie Nowotomyskiego Ośrodka Kultury
- 2. Cele zadania:**  
Udzielenie odpowiedzi na pytanie czy Nowotomyski Ośrodek Kultury działa na podstawie i w granicach przepisów prawa?
- 3. Zakres podmiotowy:**
  - Nowotomyski Ośrodek Kultury
- 4. Zakres przedmiotowy:**
  - Prawidłowość działania Nowotomyskiego Ośrodka Kultury.
- 5. Data rozpoczęcia zadania 23.03.2016 r. Data zakończenia zadania 31.07.2016 r.**
- 6. Istotne ryzyka w obszarze ryzyka objętym zadaniem:**
  - Występowanie błędów i nieprawidłowości w statucie jednostki
  - Występowanie błędów i nieprawidłowości w regulaminie organizacyjnym.
  - Występowanie w Regulaminie Pracy regulacji niezgodnych z przepisami prawa.
  - Występowanie uchybień i błędów w Polityce rachunkowości.
  - Brak Polityki Bezpieczeństwa Informacji.
  - Uchybienia podczas zawierania umów najmu.
  - Uchybienia w zarządzaniu świetlicami wiejskimi.
- 7. Sposób zrealizowania zadania, w szczególności opis doboru próby do badania oraz technik badania**

W celu realizacji zadania Audytor wewnętrzny dokona przeglądu zgodności przepisów wewnętrznych regulujących funkcjonowanie Nowotomyskiego Ośrodka Kultury z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi oraz zgodność stanu faktycznego z regulacjami wewnętrznymi i przepisami ogólnymi.

Realizując zadanie Audytorzy ocenią funkcjonujące mechanizmy kontrolne oraz funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w badanym obszarze.

## 8. Kryteria ustaleń stanu faktycznego oraz sposób klasyfikowania wyników dla poszczególnych kryteriów.

### 8.1 Statut

***Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U z 2012, poz. 406 ze zm.) – dalej: ustawa***

Art. 9. 1. Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

Art. 9. 2. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym.

Art. 10. 1. Podmioty tworzące instytucje kultury, o których mowa w art. 8 i 9 ustawy, zwane są dalej organizatorami.

Art. 11. 1. Organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną w rozumieniu ust. 2. Może być utworzona instytucja kultury prowadząca działalność kulturalną w więcej niż jednej formie organizacyjnej, wymienionej art. 2.

Art. 12. Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona.

Art. 13. 1. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

Art. 13.2. Statut zawiera:

- 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury;
- 2) zakres działalności;
- 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania;
- 4) określenie źródeł finansowania;
- 5) zasady dokonywania zmian statutowych;
- 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

**Art. 27. 3.** Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.

**Art. 27. 4.** Instytucja kultury sporządza plan finansowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 2013, poz. 885, ze zm.).

**Art. 28. 2.** Przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł.

**Art. 28. 3.** Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

- 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów,
- 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji,
- 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

## 8.2 Regulamin organizacyjny

Szczegółowe zasady organizowania działalności kulturalnej m.in. przez gminy określa ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Zgodnie z regulacjami ustawowymi :

- organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, który określa jej nazwę, rodzaj, siedzibę i przedmiot działania (art. 11 u.o.p.d.k.);
- organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12 u.o.p.d.k.);
- instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (art. 13 ust. 1 u.o.p.d.k.);
- organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców (art. 13 ust. 3 u.o.p.d.k.);
- instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k.);
- instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1 u.o.p.d.k.).

## 8.3 Regulamin wynagradzania

**Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tj.Dz.U.2014.1502 ze zm.)**

Art. 772. § 1. Pracodawca zatrudniający co najmniej 20 pracowników, nieobjętych zakładowym układem zbiorowym pracy ani ponadzakładowym układem zbiorowym pracy odpowiadającym wymaganiom określonym w § 3, **ustala warunki wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania.** § 2. W regulaminie wynagradzania, o którym mowa w § 1, pracodawca **może ustalić także inne świadczenia związane z pracą i zasady ich przyznawania.** § 5. Do regulaminu wynagradzania stosuje się odpowiednio przepisy art. 239 § 3, art. 24112 § 2, art. 24113 oraz art. 24126 § 2.

**Art. 921 § 1.** Pracownikowi spełniającemu warunki uprawniające do renty z tytułu niezdolności do pracy lub emerytury, którego stosunek pracy ustał w związku z przejściem na rentę lub emeryturę, przysługuje odprawa pieniężna w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia.

**Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. Dz.U.2012.406 ze zm.)**

**Art. 31. 1.** Wynagrodzenie pracownika instytucji kultury składa się z **wynagrodzenia zasadniczego** przewidzianego dla danego stanowiska pracy oraz **dotatku za wieloletnią pracę.** Pracownik pełniący funkcje kierownicze otrzymuje **dotatek funkcyjny.**

2. Pracownikowi instytucji kultury przysługuje dodatek za wieloletnią pracę w wysokości wynoszącej po pięciu latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

4. Pracownik instytucji kultury może otrzymać **dotatek specjalny za wykonywanie dodatkowych**, powierzonych przez pracodawcę zadań, na okres wykonywania tych zadań **albo za pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.**

5. Pracownik instytucji kultury może otrzymywać nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy.

**Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz.U. z 2015.1798)**

Rozporządzenie określa warunki ustalania prawa do:

- dodatku za wieloletnią pracę i jego wypłacania,
- ekwiwalentu pieniężnego i jego wysokości,
- nagrody jubileuszowej i jej wypłacania,
- jednorazowej odprawy pieniężnej

oraz warunki ustalania wysokości dodatku funkcyjnego i jego wypłacania oraz dodatku specjalnego i jego wypłacania.

W Rozporządzeniu wskazano także, iż przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego uwzględnia się:

- 1) zakres wykonywanych zadań;
- 2) zakres odpowiedzialności na danym stanowisku;
- 3) zakres uprawnień do podejmowania decyzji;
- 4) poziom samodzielności niezbędnej do wykonywania zadań;
- 5) liczbę podległych pracowników.

Dodatek funkcyjny wypłacany jest w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, w kwocie nieprzekraczającej 50% wynagrodzenia zasadniczego pracownika.

**Raport Krajowej Rady RIO 2007**

*„Instytucje kultury, to jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, w których regulacje, poziom i sposób ustalania wynagrodzeń, tak jak w całej sferze budżetowej, wynikają z aktów o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym przypadku rozporządzeń Ministra Kultury i Sztuki. Jednak w trakcie kontroli instytucji kultury, w szczególności tych o charakterze instytucji artystycznych, jak teatry czy filharmonie, stwierdzono szereg nieprawidłowości związanych z wynagradzaniem pracowników. Wiązało się to, z dość powszechna w tych jednostkach, praktyką traktowania regulacji z rozporządzeń jako **gwarantowanego minimum**, określonego przez prawodawcę swoistego „układu zbiorowego”. Wynika to zapewne z **przydawania nadmiernego** znaczenia względnej odrębności i samodzielności tych jednostek, jak również niedoskonałości stanu prawnego w powyższym zakresie oraz funkcjonujących „w obiegu” interpretacjach urzędów centralnych. W konsekwencji, w kontrolowanych jednostkach **stwierdzano wypłaty wynagrodzeń i innych świadczeń, w szczególności nagród jubileuszowych, niezgodnie z przepisami ww. rozporządzeń, w oparciu o samodzielnie tworzone przepisy wewnętrzne.** Doprowadziło to do wyjątkowej w samorządowych finansach publicznych sytuacji, w której jednostki podsektora samorządowego finansowane w **przeważającej większości ze środków publicznych określają wynagrodzenia swoich pracowników, nie w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące, lecz wyłącznie na podstawie własnych regulaminów”.***

**8.4 Polityka rachunkowości**

**Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t. j. Dz. U. 2013.330 ze zm.)**

**Art. 4. 1.** Jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

**Art. 4. 2.** Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

**Art. 4. 3.** Rachunkowość jednostki obejmuje:

- 1) przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- 2) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym;
- 3) okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów;
- 4) wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego;
- 5) sporządzanie sprawozdań finansowych;
- 6) gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą;
- 7) poddanie badaniu, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą.

**Art. 4. 4.** Jednostka może w ramach przyjętych zasad (polityki) rachunkowości stosować uproszczenia, jeżeli nie wywiera to istotnie ujemnego wpływu na realizację obowiązku określonego w ust. 1.

**Art. 4. 5.** Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu.

**Art. 8. 1.** Określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności, o której mowa w art. 7.

**Art. 8. 2.** W celu rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji jednostka może, ze skutkiem od pierwszego dnia roku obrotowego, bez względu na datę podjęcia decyzji, zmienić dotychczas stosowane rozwiązania na inne, przewidziane ustawą. Zmiana dotychczas stosowanych rozwiązań wymaga również określenia w informacji dodatkowej wpływu tych zmian na sprawozdania finansowe wymagane innymi przepisami prawa, jeżeli zostały one sporządzone za okres, w którym powyższe rozwiązania uległy zmianie. W przypadku takim należy w sprawozdaniu finansowym jednostki za rok obrotowy, w którym zmiany te nastąpiły, podać przyczyny tych zmian, określić liczbowo ich wpływ na wynik finansowy oraz zapewnić porównywalność danych sprawozdania finansowego dotyczących roku poprzedzającego rok obrotowy, w którym dokonano zmian.

**Art. 10. 1.** Jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące:

- 1) określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych;
- 2) metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego;
- 3) sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:

a) zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,

b) wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach **danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,**

c) opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji;

**4) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.**

**Art. 10. 2.** Kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację, o której mowa w ust. 1.

### ***Wzorcowy plan kont dla Instytucji Kultury***

(Urszula Pietrzak „Plan kont dla instytucji kultury” Wydanie II, uaktualnione i rozszerzone – stan prawny na 1.01.2012 r. ODDK Gdańsk 2012)

Instytucje kultury są obowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości jako osoby prawne, gdyż zgodnie z art. 14 ust.1 o działalności kulturalnej uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu rejestru prowadzonego przez organizatora.

Odpowiedzialność Kierownika jednostki za rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych i wynikającą z nich sprawozdawczość określają dwie ustawy: o rachunkowości i finansach publicznych.

Kierownik jednostki, w świetle art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, ma obowiązek ustalić zasady prowadzenia rachunkowości w jednostce, określone w art. 10 ust. 1 w formie zakładowego planu kont oraz ma prawo do zastosowania uproszczeń na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy o ile te uproszczenia nie będą miały istotnego wpływu na obraz sytuacji majątkowej i finansowej jednostki.

Na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości instytucja może w ramach przyjętych zasad rachunkowości stosować uproszczenia, pod warunkiem że nie będzie to wywierać istotnego wpływu:

- na rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji finansowej i majątkowej instytucji,
- wynik finansowy.

Na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o rachunkowości Kierownik jednostki ma prawo wyboru metody prowadzenia ksiąg pomocniczych dla rzeczowych składników aktywów obrotowych posiadanych przez instytucję. Kierownik może wybrać zatem następujący sposób ewidencji:

- ilościowo-wartościową dla wybranej grupy składników lub wszystkich składników, ujmując obroty i stany w jednostkach naturalnych i pieniężnych (w kartotekach lub w programie gospodarki magazynowej),
- ilościową obrotów i stanów w jednostkach naturalnych, z zapewnieniem ich wyceny co najmniej na koniec roku,
- wartościową obrotów i stanów towarów i opakowań odrębnie dla punktów obrotu detalicznego lub miejsc składowania,

- zasadę odpisywania w koszty wartości materiałów i towarów na dzień ich zakupu lub produktów gotowych w momencie ich wytworzenia, w połączeniu z ustaleniem stanu tych składników aktywów i jego wyceny oraz korekty kosztów o wartość tego stanu najpóźniej na koniec roku.

Przy wyborze metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego kierownik powinien w szczególności określić w Zakładowym Planie Kont:

- kryteria ustalania odpisów aktualizujących poszczególne składniki aktywów *(w szczególności zapasy i należności)*,
- metody tworzenia rezerw,
- zasady amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wraz z określeniem stawek amortyzacyjnych wynikających z okresu ekonomicznej ich użyteczności, zasad znakowania oraz ewidencjonowania,
- kryteria zaliczania środków trwałych tzw. „niskocennych”, które będą amortyzowane w momencie ich wydania do użytkowania, zasad znakowania i obejmowania ewidencją,
- kryteria zaliczania w koszty zużycia materiałów wyposażenia o niskiej wartości które są używane powyżej roku i zasad ich ewidencjonowania,
- metody wyceny przychodu i rozchodu oraz zapasu materiałów i towarów oraz produktów w przypadku ich objęcia ewidencją ilościowo-wartościową,
- przyjęte metody rozliczania kosztów i przychodów dotyczących przyszłych okresów sprawozdawczych,
- wybrany wariant sporządzania rachunku zysków i strat,
- stosowany model rachunku kosztów.

Do 31 grudnia 2011 r. fundusz instytucji kultury zwiększało lub zmniejszało o kwotę zmian wartości majątku instytucji kultury, będących skutkiem:

1. Aktualizacji wyceny środków trwałych na podstawie odrębnych przepisów,
2. Nieodpłatnego przekazania lub utrzymania środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych.
3. Łączenia i podziału instytucji kultury na podstawie bilansów zamknięcia dzielonych lub łączonych instytucji.

Od 1 stycznia 2012 roku w związku z usunięciem z ustawy o działalności kulturalnej wymienionych zapisów dotyczących zwiększeń i zmniejszeń funduszu instytucji instytucje zostały zobowiązane do stosowania unormowań zawartych w ustawie o rachunkowości.

Oznacza to, że otrzymane dotacje i środki pieniężne na zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, a także środki trwałe w budowie powinny być odnoszone na podstawie art. 41 ust. 1 na rozliczenia międzyokresowe przychodów. Podobnie powinno się księgować otrzymane nieodpłatnie (w formie darowizny) środki trwałe, wartości niematerialne i prawne i środki trwałe w budowie (art. 41. ust. 2). Zaliczone do rozliczeń międzyokresowych kwoty powinny zwiększać stopniowo pozostałe przychody operacyjne, równoległe do odpisów amortyzacyjnych środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych sfinansowanych ze źródeł zewnętrznych lub otrzymanych nieodpłatnie. (Urszula

Pietrzak „Plan kont dla instytucji kultury” Wydanie II, uaktualnione i rozszerzone – stan prawny na 1.01.2012 r. ODDK Gdańsk 2012)

### **Fundusz instytucji kultury - Konto 800**

Po zmianie ustawy o działalności kulturalnej, która usunęła wszystkie tytuły zwiększeń i zmniejszeń funduszu instytucji, od 1 stycznia 2012 roku instytucji kultury będą stosowały unormowania przewidziane w ustawie o rachunkowości. Zatem fundusz będzie się zwiększał jedynie o zysk netto, jeśli tak zdecyduje organ zatwierdzający sprawozdanie.

Instytucje mogą postanowić w statutach (nadanych przez organizatora), że po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego strata netto będzie pokrywana z funduszu instytucji, a zysk netto będzie zwiększał ten fundusz, a także, że fundusz będzie zwiększany lub zmniejszany o błąd prezentowany w sprawozdaniu finansowym w po. A VII Zysk/strata z lat ubiegłych.

W statucie powinien być też zapis, że instytucja tworzy fundusz z aktualizacji wyceny, który są odnoszone skutki wynikające z urzędowego przeszacowania aktywów trwałych zgodnie z art. 31 ust. 4 ustawy o rachunkowości. W przypadku likwidacji, sprzedaży lub nieodpłatnego przekazania majątku trwałego, który uprzednio był objęty urzędową aktualizacją wyceny – skutki tej wyceny ujęte na funduszu z aktualizacji wyceny są rozliczane z funduszem instytucji.

Natomiast dotacje inwestycyjne oraz otrzymany nieodpłatnie majątek trwały po 1 stycznia 2012 roku będzie księgowany na podstawie art. 41 ustawy o rachunkowości na rozliczenia międzyokresowe przychodów. Zaliczone do rozliczeń międzyokresowych przychodów kwoty będą rozliczane sukcesywnie w korespondencji z pozostałymi przychodami operacyjnymi równoległe do dokonywanych odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych od środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych sfinansowanych z tych środków.

### **8.5 Polityka Bezpieczeństwa Informacji**

W każdej instytucji (organizacji) znajdują się różnorodne informacje, które z reguły powinny być chronione; część ze względu na interes instytucji (np. informacje finansowe i inwestycyjne.), część zaś z mocy prawa (np. zbiory danych osobowych, informacje niejawne).

Celem działań w zakresie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa informacji w instytucji jest osiągnięcie takiego poziomu organizacyjnego i technicznego, który:

- zagwarantuje zachowanie poufności informacji chronionych,
- zapewni integralność informacji chronionych i jawnych oraz dostępność do nich,
- zagwarantuje wymagany poziom bezpieczeństwa przetwarzanych informacji,
- maksymalnie ograniczy występowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji,
- zapewni poprawne i bezpieczne funkcjonowanie systemów przetwarzania informacji,
- zapewni gotowość do podejmowania działań w sytuacjach kryzysowych.

Najogólniej ujmując, PBI jest zbiorem dokumentów, określających metody i zasady ochrony oraz zapewnienia bezpieczeństwa informacji w instytucji. Mówiąc szerzej, PBI jest zbiorem spójnych, precyzyjnych i zgodnych z obowiązującym prawem przepisów, reguł i procedur, według których dana instytucja (organizacja) buduje, zarządza i udostępnia zasoby oraz systemy informacyjne i informatyczne. W szczególności w PBI zdefiniowano zasoby, które powinny być chronione i sposoby (metody) tej ochrony.



Przy opracowywaniu PBI jest niezwykle ważne zdefiniowanie pojęcia bezpieczeństwa informacji.

Bezpieczeństwo informacji jest to zachowanie poufności, integralności i dostępności informacji. Przy czym przez poufność informacji należy rozumieć zapewnienie, że dostęp do informacji mają tylko osoby upoważnione, a przez dostępność informacji, że osoby upoważnione mają dostęp do informacji i związanych z nią aktywów wtedy, gdy istnieje taka potrzeba, natomiast przez integralność informacji należy rozumieć zapewnienie dokładności i kompletności informacji oraz metod jej przetwarzania.

Jak już wspomniano, PBI instytucji powinna ujmować ogólne zasady wytwarzania, przetwarzania, przesyłania i przechowywania informacji w aspekcie zapewnienia jej bezpieczeństwa oraz organizację i zasady sprawnego zarządzania tym procesem. Wymóg ten jest niezwykle istotny, ponieważ zawiera podstawowe treści związane z budową PBI instytucji, szczególnie jej strategii w tym zakresie.

PBI powinna uwzględniać też normy oraz zalecenia międzynarodowe i krajowe.

Podstawą prawną opracowania PBI w instytucji są obowiązujące ustawy oraz rozporządzenia dotyczące m.in. ochrony informacji niejawnych, podstawowych wymagań bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych, ochrony danych osobowych i ochrony praw autorskich.

Opracowanie PBI instytucji wymaga uwzględnienia wielu czynników, funkcjonujących w danej organizacji, np. takich jak: charakter, specyfika funkcjonowania, struktura organizacyjna oraz procesy zachodzące w tej instytucji. Polityka bezpieczeństwa informacji instytucji powinna stanowić podstawę działań dotyczących jej wdrożenia oraz obejmować wszystkich pracowników i współpracowników danej instytucji, czy też organizacji. Jest oczywiste, że nie może być dokumentem zamkniętym, powinna być bowiem ciągle uaktualniana, modyfikowana i dostosowywana do potrzeb danej instytucji.

W dokumentach normatywnych związanych z zagadnieniem polityki bezpieczeństwa informacji nie wskazano konkretnego układu, czy też treści PBI organizacji. W obowiązującej normie krajowej (PN-ISO/IEC *Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji*) przedstawiono jedynie **minimum zawartości dokumentu PBI**; podano, że PBI musi zawierać:

- definicję bezpieczeństwa informacji, jego cele i zakres oraz znaczenie bezpieczeństwa informacji jako mechanizmu współużytkowania informacji;
- oświadczenie o intencji kierownictwa instytucji, potwierdzające cele i zasady bezpieczeństwa informacji w instytucji;
- krótkie wyjaśnienia PBI, zasad, standardów i wymagań dotyczących zgodności, mających szczególne znaczenie dla instytucji;
- definicje ogólnych i szczegółowych obowiązków w zakresie zarządzania bezpieczeństwem informacji, w tym zgłaszania przypadków naruszenia bezpieczeństwa;
- odsyłacze do dokumentacji, stanowiące uzupełnienie PBI.

#### Kryteria oceny systemu kontroli zarządczej

Obiekt	Ocena	(1:5)
Funkcjonowanie NOK	Adekwatność	
	Skuteczność	
	Efektywność	

Audytork dokonując oceny systemu kontroli zarządczej, przyjął następujące definicje pojęć i skalę ocen:

**Adekwatność** – adekwatny system kontroli zarządczej oznacza system zaprojektowany w sposób racjonalny, zgodny z przepisami prawa i zapewniający odpowiednie zasoby – finansowe, ludzkie, rzeczowe i informacyjne – w celu realizacji wyznaczonych celów i zadań. Funkcjonujące mechanizmy zostały opracowane w odpowiedzi na istotne ryzyka związane z działalnością jednostki, celem ograniczenia możliwości ich wystąpienia do akceptowalnego poziomu.

Skala ocen:

Ocena 1 – system nieadekwatny

Ocena 2 – system mało adekwatny – z licznymi / z istotnymi niezgodnościami / uchybieniami

Ocena 3 – system średnio adekwatny – ze średnią ilością/z istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 4 – system adekwatny z nielicznymi / mało istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 5 – system adekwatny

**Skuteczność** – skuteczny system kontroli zarządczej oznacza system funkcjonujący w zamierzony sposób, umożliwiającą realizację wyznaczonych celów i zadań oraz pomiar stopnia zaawansowania ich realizacji. Istniejące mechanizmy kontrolne zostały zaprojektowane i są stosowane w sposób pozwalający na zminimalizowanie potencjalnego ryzyka niezrealizowania zakładanego rezultatu – ww. celów i zadań.

Skala ocen:

Ocena 1 – system nieskuteczny

Ocena 2 – system mało skuteczny – z licznymi / z istotnymi niezgodnościami / uchybieniami

Ocena 3 – system średnio skuteczny – ze średnią ilością/z istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 4 – system skuteczny z nielicznymi / mało istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 5 – system skuteczny

**Efektywność** – efektywny system kontroli zarządczej oznacza system wspierający realizację założonych celów i zadań, przy założeniu osiągnięcia najwyższych możliwych rezultatów przy wykorzystaniu jak najmniejszych możliwych nakładów. Koszty wdrożenia i funkcjonowania mechanizmów kontrolnych są odpowiednie w stosunku do uzyskiwanych w wyniku ich stosowania korzyści.

Skala ocen:

Ocena 1 – system nieefektywny

Ocena 2 – system mało efektywny – z licznymi / z istotnymi niezgodnościami / uchybieniami

Ocena 3 – system średnio efektywny – ze średnią ilością/z istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 4 – system efektywny z nielicznymi / mało istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 5 – system efektywny

Mechanizmy kontrolne	Kryterium oceny mechanizmów kontrolnych	Przyporządkowanie poziomu ryzyka dla rodzajów ustaleń dotyczących danego kryterium	Ryzyko wysokie	Ryzyko Średnie	Ryzyko Niskie
Statut	Statut został opracowany i uchwalony zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest aktualny oraz zawiera wszystkie istotne dla funkcjonowania jednostki regulacje	Brak Statutu.	Wymaga natychmiastowej reakcji.	Statut został opracowany i wdrożony. Zawiera uchybienia nie mające istotnego wpływu na funkcjonowanie jednostki	Dopuszczalna akceptacja ryzyka pod warunkiem jego monitorowania, w przeciwnym przypadku powinny zostać podjęte działania naprawcze.
Regulamin organizacyjny	Regulamin organizacyjny został opracowany i wdrożony zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest aktualny oraz zawiera wszystkie istotne dla funkcjonowania jednostki regulacje	Brak Regulaminu Organizacyjnego	Brak Regulaminu Organizacyjnego	RO został opracowany i wdrożony jednak zawiera błędy w sposób istotny wpływające na funkcjonowanie jednostki	RO został opracowany i wdrożony. Zawiera uchybienia nie mające istotnego wpływu na funkcjonowanie jednostki
Regulamin pracy	Regulamin organizacyjny został opracowany i wdrożony zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest aktualny oraz zawiera wszystkie istotne dla funkcjonowania jednostki regulacje	Brak Regulaminu Pracy	Brak Regulaminu Pracy	RP został opracowany i wdrożony jednak zawiera błędy w sposób istotny wpływające na funkcjonowanie jednostki	RP został opracowany i wdrożony. Zawiera uchybienia nie mające istotnego wpływu na funkcjonowanie jednostki
Polityka rachunkowości	Polityka rachunkowości została opracowana i wdrożona zgodnie z obowiązującymi	Brak Polityki Rachunkowości	Brak Polityki Rachunkowości	Polityka rachunkowości została opracowana i	Polityka rachunkowości została opracowana i

	<p>przepisami, jest aktualna oraz zawiera wszystkie istotne dla funkcjonowania jednostki regulacje</p>		<p>wdrożona jednak zawiera błędy w sposób istotny wpływające na funkcjonowanie jednostki</p> <p>PBI została opracowana i wdrożona jednak zawiera błędy w sposób istotny wpływające na funkcjonowanie jednostki</p> <p>W umowach znajdują się błędy w sposób istotny wpływające na możliwość ich realizacji lub umowy nienależycie zabezpiecza interes jednostki.</p> <p>W przepisach występują odpowiednie regulacje jednak są one obarczone błędami w sposób istotny wpływającymi na jakość procesu zarządzania świetlicami wiejskimi.</p>	<p>wdrożona. Zawiera uchybienia nie mające istotnego wpływu na funkcjonowanie jednostki</p> <p>PBI została opracowana i wdrożona. Zawiera uchybienia nie mające istotnego wpływu na funkcjonowanie jednostki</p> <p>W umowach znajdują się drobne uchybienia nie mające wpływu na proces ich realizacji. Interes jednostki został zabezpieczony w sposób prawidłowy.</p> <p>W przepisach występują odpowiednie regulacje. Regulacje te nie są obarczone błędami w sposób istotny wpływającymi na jakość procesu zarządzania świetlicami wiejskimi.</p>
<p>Polityka Bezpieczeństwa Informacji</p>	<p>PBI został opracowany i wdrożony zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest aktualny oraz zawiera wszystkie istotne dla funkcjonowania jednostki regulacje</p>	<p>Brak PBI</p>		
<p>Umowy najmu</p>	<p>Umowy najmu zostały sporządzone i zawarte zgodnie z przepisami Kodeksu Cywilnego i pozostałymi obowiązującymi jednostkę przepisami. Zawierają wszystkie niezbędne zapisy i w sposób dostateczny chronią interes jednostki.</p>	<p>Umowy zostały podpisane z rażącym naruszeniem prawa.</p>		
<p>Przepisy gminne i przepisy wewnętrzne NOK</p>	<p>W obowiązujących na terenie Gminy uchwałach w sposób jasny i bezsporny wskazano sposób zarządzania świetlicami wiejskimi i podmioty do tego zobowiązane. W przepisach wewnętrznych sprecyzowano zadania, obowiązki i odpowiedzialność pracowników którym powierzono zarządzania świetlicami wiejskimi.</p>	<p>Brak jednoznacznego wskazania podmiotów zobowiązanych do zarządzania świetlicami wiejskimi. Brak regulacji opisujących sposób metody i odpowiedzialności związane z zarządzaniem świetlicami</p>		

Nowy Tomyśl, dn. 12.04.2016 r.

BAIKW.1720.2.2016

**ANALIZA RYZYKA**  
do zapewniania zadania audytowego  
„Funkcjonowanie NOK”

**Obiekty audytu:**

Prawidłowość funkcjonowania Nowotomyskiego Ośrodka Kultury

**Czynniki ryzyka – Obiekt 1: Prawidłowość funkcjonowania Nowotomyskiego Ośrodka Kultury**

- Występowanie błędów i nieprawidłowości w statucie jednostki
- Występowanie błędów i nieprawidłowości w regulaminie organizacyjnym.
- Występowanie w Regulaminie Pracy regulacji niezgodnych z przepisami prawa.
- Występowanie uchybień i błędów w Polityce rachunkowości.
- Brak Polityki Bezpieczeństwa Informacji.
- Uchybienia podczas zawierania umów najmu.
- Uchybienia w zarządzaniu świetlicami wiejskimi

<b>MATRYCA RYZYKA „Funkcjonowanie NOK ”.</b>							
<b>Obiekt Audytu Nr 1: Prawidłowość funkcjonowania Nowotomyskiego Ośrodka Kultury</b>							
L.p.	Czynnik ryzyka/ryzyka	Komórka audytowana	KATEGORIE RYZYK			Końcowa ocena ryzyka	
			Materialność	Istotność/znaczenie	Wrażliwość		Mechanizmy kontrolne
			30%	15%	15%	30%	10%

Zadanie nr 2/2016 „Funkcjonowanie NOK”

1	Występowanie błędów i nieprawidłowości w statucie jednostki	NOK	4	4	3	3	3	3	86,25%
2	Występowanie błędów i nieprawidłowości w regulaminie organizacyjnym.	NOK	4	4	3	3	2	2	83,75%
3	Występowanie w Regulaminie Pracy regulacji niezgodnych z przepisami prawa.	NOK	3	4	3	2	2	2	68,75%
4	Występowanie uchybień i błędów w Polityce rachunkowości	NOK	3	3	3	4	4	4	85,00%
5	Brak Polityki Bezpieczeństwa Informacji	NOK	4	4	3	4	3	3	93,75%
6	Uchybienia podczas zawierania umów najmu	NOK	4	2	4	3	3	3	82,50%
7	Uchybienia w zarządzaniu świetlicami wiejskimi.	NOK	4	4	3	4	4	4	96,25%

Nowy Tomyśl, dn. 14 czerwca 2016 r

BAiKW.1720.2.2016

**Sprawozdanie  
z zadania audytowego  
przeprowadzonego w obszarze**

**Funkcjonowanie Nowotomyskiego  
Ośrodka Kultury**

Nowy Tomyśl, czerwiec 2016

## Spis treści

1	Wprowadzenie .....	3
1.1	Temat zadania .....	3
1.2	Cele zadania zapewniającego .....	3
1.3	Podmiotowy zakres zadania .....	3
1.4	Przedmiotowy zakres zadania .....	3
1.5	Data rozpoczęcia zadania zapewniającego .....	3
2	Opinia Audytora wewnętrznego .....	4
3	Ustalenia stanu faktycznego .....	5
3.1	Kryteria dokonania oceny ustaleń.....	5
3.2	Stan faktyczny .....	14
3.3	Klasyfikacja ustalenia .....	30
3.4	Ocena adekwatności mechanizmów kontrolnych .....	30
3.5	Ocena systemu kontroli zarządczej.....	30



## **1 Wprowadzenie**

### **1.1 Temat zadania**

Funkcjonowanie Nowotomyskiego Ośrodka Kultury

### **1.2 Cele zadania zapewniającego**

Celem zadania audytowego była odpowiedź na pytanie: czy Nowotomyski Ośrodek Kultury działa na podstawie i w granicach przepisów prawa

### **1.3 Podmiotowy zakres zadania**

Nowotomyski Ośrodek Kultury w Nowym Tomyślu

### **1.4 Przedmiotowy zakres zadania**

Prawidłowość działania Nowotomyskiego Ośrodka Kultury

### **1.5 Data rozpoczęcia zadania zapewniającego**

23 marca 2016 r.

## 2 Opinia Audytora wewnętrznego

Przedmiotem zadania audytowego było sprawdzenie prawidłowości funkcjonowania Nowotomyskiego Ośrodka Kultury.

W opinii Audytora wewnętrznego przeprowadzającego zadanie audytowe zebrana podczas realizacji zadania audytowego dokumentacja i przeprowadzona analiza stanu faktycznego wskazują na niski stopień adekwatności, skuteczności i efektywności systemu kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętym audytem.

Audytor wewnętrzny po przeprowadzonym audycie stwierdził, iż w badanym obszarze wystąpił szereg nieprawidłowości i uchybień wskazujących na to, iż Nowotomyski Ośrodek Kultury nie funkcjonuje w sposób prawidłowy.

Najważniejszymi stwierdzonymi przez Audytora uchybieniami były m.in:

- brak bezspornego ustalenia formy władania nieruchomościami znajdującymi się w posiadaniu NOK,
- niespójne regulacje organizacyjne w Statucie i Regulaminie NOK,
- nieaktualne podstawy prawne działania NOK wskazane w Statucie Nowotomyskiego Ośrodka Kultury, Regulaminie Organizacyjnym, Polityce Rachunkowości,
- niespójne regulacje dotyczące zarządzania świetlicami wiejskimi,
- pozbawione podstaw prawnych finansowanie świetlic wiejskich,
- brak wymaganej przepisami prawa „polityki bezpieczeństwa informacji”.

Stwierdzone podczas realizacji uchybienia w znacznym stopniu utrudniają prawidłowe funkcjonowanie Nowotomyskiego Ośrodka Kultury.

W związku z powyższym Audytor zaleca niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do usunięcia istniejących nieprawidłowości i uchybień opisanych w niniejszym sprawozdaniu oraz realizację zaleceń opisanych w rozdziale 6 niniejszego sprawozdania „Zalecenia”.

### 3 Ustalenia stanu faktycznego

#### 3.1 Kryteria dokonania oceny ustaleń

##### 3.1.1 Statut

***Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U z 2012, poz. 406 ze zm.) – dalej: ustawa***

Art. 9. 1. Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

Art. 9. 2. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym.

Art. 10. 1. Podmioty tworzące instytucje kultury, o których mowa w art. 8 i 9 ustawy, zwane są dalej organizatorami.

Art. 11. 1. Organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną w rozumieniu ust. 2. Może być utworzona instytucja kultury prowadząca działalność kulturalną w więcej niż jednej formie organizacyjnej, wymienionej art. 2.

Art. 12. Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona.

Art. 13. 1. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

Art. 13.2. Statut zawiera:

- 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury;
- 2) zakres działalności;
- 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania;
- 4) określenie źródeł finansowania;
- 5) zasady dokonywania zmian statutowych;
- 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

**Art. 27. 3.** Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.

**Art. 27. 4.** Instytucja kultury sporządza plan finansowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 2013, poz. 885, ze zm.).

**Art. 28. 2.** Przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł.

**Art. 28. 3.** Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

- 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów,
- 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji,
- 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

### 3.1.2 Regulamin organizacyjny

Szczegółowe zasady organizowania działalności kulturalnej m.in. przez gminy określa ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Zgodnie z regulacjami ustawowymi :

- organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, który określa jej nazwę, rodzaj, siedzibę i przedmiot działania (art. 11 u.o.p.d.k.);
- organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12 u.o.p.d.k.);
- instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (art. 13 ust. 1 u.o.p.d.k.);
- organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców (art. 13 ust. 3 u.o.p.d.k.);
- instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k.);
- instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1 u.o.p.d.k.).

### 3.1.3 Regulamin wynagradzania

**Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tj.Dz.U.2014.1502 ze zm.)**

Art. 77<sup>2</sup>. § 1. Pracodawca zatrudniający co najmniej 20 pracowników, nieobjętych zakładowym układem zbiorowym pracy ani ponadzakładowym układem zbiorowym pracy odpowiadającym wymaganiom określonym w § 3, **ustala warunki wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania.** § 2. W regulaminie wynagradzania, o którym mowa w § 1, pracodawca **może ustalić także inne świadczenia związane z pracą i zasady ich przyznawania.** § 5. Do regulaminu wynagradzania stosuje się odpowiednio przepisy art. 239 § 3, art. 241<sup>12</sup> § 2, art. 241<sup>13</sup> oraz art. 241<sup>26</sup> § 2.

**Art. 92<sup>1</sup> § 1.** Pracownikowi spełniającemu warunki uprawniające do renty z tytułu niezdolności do pracy lub emerytury, którego stosunek pracy ustał w związku z przejściem na rentę lub emeryturę, przysługuje odprawa pieniężna w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia.

**Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. Dz.U.2012.406 ze zm.)**

**Art. 31. 1.** Wynagrodzenie pracownika instytucji kultury składa się z **wynagrodzenia zasadniczego** przewidzianego dla danego stanowiska pracy oraz **dotatku za wieloletnią pracę**. Pracownik pełniący funkcje kierownicze otrzymuje **dotatek funkcyjny**.

2. Pracownikowi instytucji kultury przysługuje dotatek za wieloletnią pracę w wysokości wynoszącej po pięciu latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

4. Pracownik instytucji kultury może otrzymać **dotatek specjalny za wykonywanie dodatkowych**, powierzonych przez pracodawcę zadań, na okres wykonywania tych zadań **albo za pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze**.

5. Pracownik instytucji kultury może otrzymywać nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy.

**Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz.U. z 2015.1798)**

Rozporządzenie określa warunki ustalania prawa do:

- dodatku za wieloletnią pracę i jego wypłacania,
- ekwiwalentu pieniężnego i jego wysokości,
- nagrody jubileuszowej i jej wypłacania,
- jednorazowej odprawy pieniężnej

oraz warunki ustalania wysokości dodatku funkcyjnego i jego wypłacania oraz dodatku specjalnego i jego wypłacania.

W Rozporządzeniu wskazano także, iż przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego uwzględnia się:

- 1) zakres wykonywanych zadań;
- 2) zakres odpowiedzialności na danym stanowisku;
- 3) zakres uprawnień do podejmowania decyzji;
- 4) poziom samodzielności niezbędnej do wykonywania zadań;
- 5) liczbę podległych pracowników.

Dotatek funkcyjny wypłacany jest w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia,

w kwocie nieprzekraczającej 50% wynagrodzenia zasadniczego pracownika.

### **Raport Krajowej Rady RIO 2007**

*„Instytucje kultury, to jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, w których regulacje, poziom i sposób ustalania wynagrodzeń, tak jak w całej sferze budżetowej, wynikają z aktów o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym przypadku rozporządzeń Ministra Kultury i Sztuki. Jednak w trakcie kontroli instytucji kultury, w szczególności tych o charakterze instytucji artystycznych, jak teatry czy filharmonie, stwierdzono szereg nieprawidłowości związanych z wynagradzaniem pracowników. Wiązało się to, z dość powszechna w tych jednostkach, praktyką traktowania regulacji z rozporządzeń jako **gwarantowanego minimum**, określonego przez prawodawcę swoistego „układu zbiorowego”. Wynika to zapewne z **przydawania nadmiernego** znaczenia względnej odrębności i samodzielności tych jednostek, jak również niedoskonałości stanu prawnego w powyższym zakresie oraz funkcjonujących „w obiegu” interpretacjach urzędów centralnych. W konsekwencji, w kontrolowanych jednostkach **stwierdzano wypłaty wynagrodzeń i innych świadczeń, w szczególności nagród jubileuszowych, niezgodnie z przepisami ww. rozporządzeń, w oparciu o samodzielnie tworzone przepisy wewnętrzne**. Doprowadziło to do wyjątkowej w samorządowych finansach publicznych sytuacji, w której jednostki podsektora samorządowego finansowane w **przeważającej większości ze środków publicznych określają wynagrodzenia swoich pracowników, nie w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące, lecz wyłącznie na podstawie własnych regulaminów**”.*

#### **3.1.4 Polityka rachunkowości**

***Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t. j. Dz. U. 2013.330 ze zm.)***

**Art. 4. 1.** Jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

**Art. 4. 2.** Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

**Art. 4. 3.** Rachunkowość jednostki obejmuje:

- 1) przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- 2) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym;
- 3) okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów;
- 4) wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego;
- 5) sporządzanie sprawozdań finansowych;
- 6) gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą;
- 7) poddanie badaniu, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą.

**Art. 4. 4.** Jednostka może w ramach przyjętych zasad (polityki) rachunkowości stosować uproszczenia, jeżeli nie wywiera to istotnie ujemnego wpływu na realizację obowiązku określonego w ust. 1.

**Art. 4. 5.** Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu.

**Art. 8. 1.** Określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności, o której mowa w art. 7.

**Art. 8. 2.** W celu rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji jednostka może, ze skutkiem od pierwszego dnia roku obrotowego, bez względu na datę podjęcia decyzji, zmienić dotychczas stosowane rozwiązania na inne, przewidziane ustawą. Zmiana dotychczas stosowanych rozwiązań wymaga również określenia w informacji dodatkowej wpływu tych zmian na sprawozdania finansowe wymagane innymi przepisami prawa, jeżeli zostały one sporządzone za okres, w którym powyższe rozwiązania uległy zmianie. W przypadku takim należy w sprawozdaniu finansowym jednostki za rok obrotowy, w którym zmiany te nastąpiły, podać przyczyny tych zmian, określić liczbowo ich wpływ na wynik finansowy oraz zapewnić porównywalność danych sprawozdania finansowego dotyczących roku poprzedzającego rok obrotowy, w którym dokonano zmian.

**Art. 10. 1.** Jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące:

- 1) **określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych;**
- 2) **metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego;**
- 3) **sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:**
  - a) **zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,**
  - b) **wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,**
  - c) **opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów,**

procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji;

**4) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.**

**Art. 10. 2.** Kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację, o której mowa w ust. 1.

***Wzorcowy plan kont dla Instytucji Kultury<sup>1</sup>***

Instytucje kultury są obowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości jako osoby prawne, gdyż zgodnie z art. 14 ust.1 o działalności kulturalnej uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu rejestru prowadzonego przez organizatora.

Odpowiedzialność Kierownika jednostki za rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych i wynikającą z nich sprawozdawczość określają dwie ustawy: o rachunkowości i finansach publicznych.

Kierownik jednostki, w świetle art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, ma obowiązek ustalić zasady prowadzenia rachunkowości w jednostce, określone w art. 10 ust. 1 w formie zakładowego planu kont oraz ma prawo do zastosowania uproszczeń na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy o ile te uproszczenia nie będą miały istotnego wpływu na obraz sytuacji majątkowej i finansowej jednostki.

Na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości instytucja może w ramach przyjętych zasad rachunkowości stosować uproszczenia, pod warunkiem że nie będzie to wywierać istotnego wpływu:

- na rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji finansowej i majątkowej instytucji,
- wynik finansowy.

Na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o rachunkowości Kierownik jednostki ma prawo wyboru metody prowadzenia ksiąg pomocniczych dla rzeczowych składników aktywów obrotowych posiadanych przez instytucję. Kierownik może wybrać zatem następujący sposób ewidencji:

- ilościowo-wartościową dla wybranej grupy składników lub wszystkich składników, ujmując obroty i stany w jednostkach naturalnych i pieniężnych (w kartotekach lub w programie gospodarki magazynowej),
- ilościową obrotów i stanów w jednostkach naturalnych, z zapewnieniem ich wyceny co najmniej na koniec roku,

---

<sup>1</sup> Urszula Pietrzak „Plan kont dla instytucji kultury” Wydanie II, uaktualnione i rozszerzone – stan prawny na 1.01.2012 r. ODDK Gdańsk 2012



- wartościową obrotów i stanów towarów i opakowań odrębnie dla punktów obrotu detalicznego lub miejsc składowania,
- zasadę odpisywania w koszty wartości materiałów i towarów na dzień ich zakupu lub produktów gotowych w momencie ich wytworzenia, w połączeniu z ustaleniem stanu tych składników aktywów i jego wyceny oraz korekty kosztów o wartość tego stanu najpóźniej na koniec roku.

Przy wyborze metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego kierownik powinien w szczególności określić w Zakładowym Planie Kont:

- kryteria ustalania odpisów aktualizujących poszczególne składniki aktywów (*w szczególności zapasy i należności*),
- metody tworzenia rezerw,
- zasady amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wraz z określeniem stawek amortyzacyjnych wynikających z okresu ekonomicznej ich użyteczności, zasad znakowania oraz ewidencjonowania,
- kryteria zaliczania środków trwałych tzw. „niskocennych”, które będą amortyzowane w momencie ich wydania do użytkowania, zasad znakowania i obejmowania ewidencją,
- kryteria zaliczania w koszty zużycia materiałów wyposażenia o niskiej wartości które są używane powyżej roku i zasad ich ewidencjonowania,
- metody wyceny przychodu i rozchodu oraz zapasu materiałów i towarów oraz produktów w przypadku ich objęcia ewidencją ilościowo-wartościową,
- przyjęte metody rozliczania kosztów i przychodów dotyczących przyszłych okresów sprawozdawczych,
- wybrany wariant sporządzania rachunku zysków i strat,
- stosowany model rachunku kosztów.

Do 31 grudnia 2011 r. fundusz instytucji kultury zwiększało lub zmniejszało o kwotę zmian wartości majątku instytucji kultury, będących skutkiem:

1. Aktualizacji wyceny środków trwałych na podstawie odrębnych przepisów,
2. Nieodpłatnego przekazania lub utrzymania środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych.
3. Łączenia i podziału instytucji kultury na podstawie bilansów zamknięcia dzielonych lub łączonych instytucji.

Od 1 stycznia 2012 roku w związku z usunięciem z ustawy o działalności kulturalnej wymienionych zapisów dotyczących zwiększeń i zmniejszeń funduszu instytucji instytucje zostały zobowiązane do stosowania unormowań zawartych w ustawie o rachunkowości.

Oznacza to, że otrzymane dotacje i środki pieniężne na zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, a także środki trwałe w budowie powinny być odnoszone na podstawie art. 41 ust. 1 na rozliczenia międzyokresowe przychodów. Podobnie powinno się księgować otrzymane nieodpłatnie (w formie darowizny) środki trwałe, wartości

niematerialne i prawne i środki trwałe w budowie (art. 41. ust. 2). Zaliczone do rozliczeń międzyokresowych kwoty powinny zwiększać stopniowo pozostałe przychody operacyjne, równoległe do odpisów amortyzacyjnych środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych sfinansowanych ze źródeł zewnętrznych lub otrzymanych nieodpłatnie<sup>2</sup>.

#### **Fundusz instytucji kultury - Konto 800**

Po zmianie ustawy o działalności kulturalnej, która usunęła wszystkie tytuły zwiększeń i zmniejszeń funduszu instytucji, od 1 stycznia 2012 roku instytucji kultury będą stosowały unormowania przewidziane w ustawie o rachunkowości. Zatem fundusz będzie się zwiększał jedynie o zysk netto, jeśli tak zdecyduje organ zatwierdzający sprawozdanie.

Instytucje mogą postanowić w statutach (nadanych przez organizatora), że po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego strata netto będzie pokrywana z funduszu instytucji, a zysk netto będzie zwiększał ten fundusz, a także, że fundusz będzie zwiększany lub zmniejszany o błąd prezentowany w sprawozdaniu finansowym w po. A VII Zysk/strata z lat ubiegłych.

W statucie powinien być też zapis, że instytucja tworzy fundusz z aktualizacji wyceny, który są odnoszone skutki wynikające z urzędowego przeszacowania aktywów trwałych zgodnie z art. 31 ust. 4 ustawy o rachunkowości. W przypadku likwidacji, sprzedaży lub nieodpłatnego przekazania majątku trwałego, który uprzednio był objęty urzędową aktualizacją wyceny – skutki tej wyceny ujęte na funduszu z aktualizacji wyceny są rozliczane z funduszem instytucji.

Natomiast dotacje inwestycyjne oraz otrzymany nieodpłatnie majątek trwały po 1 stycznia 2012 roku będzie księgowany na podstawie art. 41 ustawy o rachunkowości na rozliczenia międzyokresowe przychodów. Zaliczone do rozliczeń międzyokresowych przychodów kwoty będą rozliczane sukcesywnie w korespondencji z pozostałymi przychodami operacyjnymi równoległe do dokonywanych odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych od środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych sfinansowanych z tych środków.

#### **3.1.5 Polityka Bezpieczeństwa Informacji**

W każdej instytucji (organizacji) znajdują się różnorodne informacje, które z reguły powinny być chronione; część ze względu na interes instytucji (np. informacje finansowe i inwestycyjne.), część zaś z mocy prawa (np. zbiory danych osobowych, informacje niejawne).

Celem działań w zakresie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa informacji w instytucji jest osiągnięcie takiego poziomu organizacyjnego i technicznego, który:

- zagwarantuje zachowanie poufności informacji chronionych,
- zapewni integralność informacji chronionych i jawnych oraz dostępność do nich,
- zagwarantuje wymagany poziom bezpieczeństwa przetwarzanych informacji,
- maksymalnie ograniczy występowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji,
- zapewni poprawne i bezpieczne funkcjonowanie systemów przetwarzania informacji,
- zapewni gotowość do podejmowania działań w sytuacjach kryzysowych.

<sup>2</sup> Urszula Pietrzak „Plan kont dla instytucji kultury” Wydanie II, uaktualnione i rozszerzone – stan prawny na 1.01.2012 r. ODDK Gdańsk 2012

Najogólniej ujmując, PBI jest zbiorem dokumentów, określających metody i zasady ochrony oraz zapewnienia bezpieczeństwa informacji w instytucji. Mówiąc szerzej, PBI jest zbiorem spójnych, precyzyjnych i zgodnych z obowiązującym prawem przepisów, reguł i procedur, według których dana instytucja (organizacja) buduje, zarządza i udostępnia zasoby oraz systemy informacyjne i informatyczne. W szczególności w PBI zdefiniowano zasoby, które powinny być chronione i sposoby (metody) tej ochrony.

Przy opracowywaniu PBI jest niezwykle ważne zdefiniowanie pojęcia bezpieczeństwa informacji.

Bezpieczeństwo informacji jest to zachowanie poufności, integralności i dostępności informacji. Przy czym przez poufność informacji należy rozumieć zapewnienie, że dostęp do informacji mają tylko osoby upoważnione, a przez dostępność informacji, że osoby upoważnione mają dostęp do informacji i związanych z nią aktywów wtedy, gdy istnieje taka potrzeba, natomiast przez integralność informacji należy rozumieć zapewnienie dokładności i kompletności informacji oraz metod jej przetwarzania.

Jak już wspomniano, PBI instytucji powinna ujmować ogólne zasady wytwarzania, przetwarzania, przesyłania i przechowywania informacji w aspekcie zapewnienia jej bezpieczeństwa oraz organizację i zasady sprawnego zarządzania tym procesem. Wymóg ten jest niezwykle istotny, ponieważ zawiera podstawowe treści związane z budową PBI instytucji, szczególnie jej strategii w tym zakresie.

PBI powinna uwzględniać też normy oraz zalecenia międzynarodowe i krajowe.

Podstawą prawną opracowania PBI w instytucji są obowiązujące ustawy oraz rozporządzenia dotyczące m.in. ochrony informacji niejawnych, podstawowych wymagań bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych, ochrony danych osobowych i ochrony praw autorskich.

Opracowanie PBI instytucji wymaga uwzględnienia wielu czynników, funkcjonujących w danej organizacji, np. takich jak: charakter, specyfika funkcjonowania, struktura organizacyjna oraz procesy zachodzące w tej instytucji. Polityka bezpieczeństwa informacji instytucji powinna stanowić podstawę działań dotyczących jej wdrożenia oraz obejmować wszystkich pracowników i współpracowników danej instytucji, czy też organizacji. Jest oczywiste, że nie może być dokumentem zamkniętym, powinna być bowiem ciągle uaktualniana, modyfikowana i dostosowywana do potrzeb danej instytucji.

W dokumentach normatywnych związanych z zagadnieniem polityki bezpieczeństwa informacji nie wskazano konkretnego układu, czy też treści PBI organizacji. W obowiązującej normie krajowej (PN-ISO/IEC *Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji*) przedstawiono jedynie **minimum zawartości dokumentu PBI**; podano, że PBI musi zawierać:

- definicję bezpieczeństwa informacji, jego cele i zakres oraz znaczenie bezpieczeństwa informacji jako mechanizmu współużytkowania informacji;
- oświadczenie o intencji kierownictwa instytucji, potwierdzające cele i zasady bezpieczeństwa informacji w instytucji;

- krótkie wyjaśnienia PBI, zasad, standardów i wymagań dotyczących zgodności, mających szczególne znaczenie dla instytucji;
- definicje ogólnych i szczegółowych obowiązków w zakresie zarządzania bezpieczeństwem informacji, w tym zgłaszania przypadków naruszenia bezpieczeństwa;
- odsyłacze do dokumentacji, stanowiące uzupełnienie PBI.

## 3.2 Stan faktyczny

### 3.2.1 Statut

Statut Nowotomyskiego Ośrodka Kultury w Nowym Tomyszu został Ośrodkowi nadany na podstawie Uchwały Nr XXXIII/256/2009 Rady Miejskiej w Nowym Tomyszu z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie nadania Statutu NOK w Nowym Tomyszu.

Zgodnie z zapisami Statutu Nowotomyski Ośrodek Kultury jest gminną jednostką organizacyjną wpisaną do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Burmistrza Nowego Tomysza i posiada osobowość prawną.

Organizatorem Ośrodka jest Gmina Nowy Tomyśl.

Bezpośredni nadzór nad Ośrodkiem sprawuje Burmistrz Nowego Tomysza.

Ośrodkiem zarządza dyrektor, który kieruje jego działalnością, reprezentuje Ośrodek na zewnątrz i jest odpowiedzialny za jego mienie, organizację i funkcjonowanie.

Zasady wynagradzania pracowników Ośrodka określa Regulamin wynagradzania i premiowania pracowników opracowany na podstawie właściwych przepisów prawa obowiązujących ośrodki jako instytucje kultury.

Ośrodek prowadzi działalność plastyczną, muzyczną, taneczną, teatralną, politechniczną, estradową.

W skład struktury organizacyjnej Ośrodka wchodzi dwie filie w Borui Kościelnej i w Bukowcu oraz 10 świetlic wiejskich.

Szczegółowe zasady organizacyjne określa Regulamin Organizacyjny Ośrodka.

Ośrodek może prowadzić działalność gospodarczą wg zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej Ośrodka jest przeznaczany na realizację jego celów statutowych.

#### Informacje od Audytowanego:

*„Od ubiegłego roku planujemy aktualizację statutu, czekamy jednak, aż gmina wyjaśni sytuację związaną z budynkami świetlic wiejskich, porządkowany jest stan prawny. Od prawie roku temat jest omawiany i analizowany na komisjach.”*

### **Uchybienia**

1. W § 1 Statutu wskazano nieaktualne podstawy prawne.
2. W Statucie przywołana jest nieobowiązująca od 2010 roku ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005.249.2104 ze zm.).  
W związku z powyższym należy dokonać zmiany w Statucie poprzez przywołanie obowiązującej ustawy o finansach publicznych.
3. W Statucie wskazano, iż w skład struktury organizacyjnej NOK wchodzi 10 świetlic wiejskich. Jest to zapis niezgodny zarówno z innymi przepisami obowiązującymi na terenie Nowego Tomyśla jak i niezgodny ze stanem faktycznym.

### **Zalecenia**

1. Opracować nowy lub znowelizować obecny Statut Nowotomyskiego Ośrodka Kultury.
2. Przywołać w Statucie aktualne podstawy prawne funkcjonowania instytucji kultury.
3. Dokonać przeglądu wszystkich przepisów wewnętrznych pod kątem aktualności i zgodności ze stanem faktycznym.
4. Opracować strukturę organizacyjną Ośrodka zgodną z realizowanymi przez niego działaniami i przepisami funkcjonującymi na terenie Gminy.

### **3.2.2 Regulamin organizacyjny**

Regulamin Organizacyjny NOK został wprowadzony do systemu wewnętrznych aktów prawnych NOK Zarządzeniem Dyrektora nr 3/2001 z dnia 26.10.2001 r.

W Regulaminie określono organizację i zasady funkcjonowania NOK w Nowym Tomyślu.

W myśl zapisów Regulaminu Instytucją kultury kieruje Dyrektor. Dyrektora w czasie jego nieobecności zastępuje Główny Księgowy lub inna osoba upoważniona odrębnym pismem Dyrektora.

W skład NOK wchodzi: Dział księgowości, Dział administracyjno-gospodarczy, Dział upowszechniania kultury i edukacji artystycznej.

W NOK stworzono następujące stanowiska kierownicze: Główny księgowy, Kierownicy wiejskich domów kultury, samodzielny referent ds. administracyjno-kadrowych.

W Regulaminie opisano zadania wspólne dla wszystkich działów NOK oraz zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych a także wskazano, iż szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień pracownika określony jest w doręczonym mu opisie stanowiska pracy.

Zgodnie z zapisami Statutu Regulamin organizacyjny NOK miał określać szczegółowe zasady organizacyjne tej instytucji. W Statucie wskazano, iż w skład struktury organizacyjnej wchodzi m.in. 10 świetlic wiejskich. W Regulaminie w żaden sposób nie uregulowano zasad funkcjonowania przedmiotowych świetlic.

W Regulaminie organizacyjnym zapisy dotyczące struktury organizacyjnej są niespójne z graficznym odwzorowaniem struktury organizacyjnej. Zgodnie z zapisami §4 w skład NOK wchodzi Dział księgowości, Dział administracyjno-gospodarczy, Dział upowszechniania kultury i edukacji artystycznej. Zgodnie z informacją zawartą w załączniku „Struktura Organizacyjna

Nowotomyskiego Ośrodka Kultury” w skład NOK wchodzi: Dział organizacji imprez, Dział terenowy, Dział teatru, Dział plastyczno-politechniczny. Dział muzyczno-taneczny, Dział organizacyjno-administracyjny. Uniemożliwia to stwierdzenie jaka jest faktyczna struktura organizacyjna NOK.

#### **Uchybienia**

1. W postanowieniach ogólnych wskazano w podstawie działania wskazano błędną nazwę ustawy – ustawa z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie terytorialnym (prawdopodobnie chodziło o przywołanie ustawy o samorządzie gminnym).
2. Wskazano nieaktualne podstawy prawne. Należałoby dokonać aktualizacji przepisów zawartych w § 1 regulaminu na następujące zapisy:
  - ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. Dz. U. z 2012 poz. 406 ze. zm.),
  - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).
3. Brak zgodności regulacji wskazanych w Statucie z regulacjami wskazanymi w Regulaminie Organizacyjnym.
4. Brak wewnętrznej spójności zapisów Regulaminu.  
Zapisy Regulaminu dotyczące struktury organizacyjnej są niezgodne z załączonym do Regulaminu graficznym opisem struktury organizacyjnej.

#### **Zalecenia**

1. Dokonać przeglądu Regulaminu organizacyjnego i wprowadzić zmiany dotyczące podstaw prawnych funkcjonowania NOK.
2. Przywołać w Regulaminie aktualne podstawy prawne funkcjonowania NOK.
3. Wprowadzić w Regulaminie Organizacyjnym zapisy zgodne z regulacjami zawartymi w Statucie i pozostałymi przepisami obowiązującymi na terenie Gminy Nowy Tomyśl (Uchwałami Rady, Zarządzeniami Burmistrza, itp.).
4. Wskazać w Regulaminie zgodną ze stanem prawnym i faktycznym strukturę organizacyjną Ośrodka.
5. Wyeliminować niespójne zapisy wewnętrzne w Regulaminie Organizacyjnym.

#### **3.3.3 Regulamin wynagradzania**

Zarządzeniem nr 3 Dyrektora Nowotomyskiego Ośrodka Kultury w Nowym Tomyszu z dnia 15.10.2012 dokonano zmiany Regulaminu wynagradzania pracowników NOK.

Regulamin wynagradzania określa warunki wynagradzania za pracę pracowników oraz zasady przyznawania innych świadczeń związanych z pracą.

Zgodnie z zapisami §5 pracownikom odpowiednio do rodzaju pracy i kwalifikacji wymaganych przy jej wykonaniu, a także ilości i jakości świadczonej pracy przysługują następujące składniki wynagrodzenia: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wysługę lat, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny, premia uznaniowa zgodnie z odrębnym Regulaminem premiowania.

W załączniku nr 1 wskazano pracowników, którym przysługuje dodatek funkcyjny. Wg zapisów Regulaminu dodatek funkcyjny przysługuje Kierownikowi Działu do 50% stawki osobistego zaszerogowania, Kierownikowi Wiejskiego Domu Kultury – 50% stawki osobistego zaszerogowania.

Załącznikiem do Regulaminu Wynagradzania jest także Regulamin przyznawania nagród pracownikom Nowotomyskiego Ośrodka Kultury.

Zgodnie z zapisami tego Regulaminu fundusz nagród przeznaczony na nagrody pieniężne w wysokości do 5% tworzony jest w ramach środków przeznaczonych na osobowy fundusz płac. Ponadto po pełnym wykonaniu zaplanowanych zadań fundusz można powiększyć o oszczędności w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia pracownicze.

Załącznikiem do Regulaminu Wynagradzania pracowników NOK jest również Regulamin przyznawania premii uznaniowej pracownikom NOK.

Fundusz premiowy wg zapisów niniejszego Regulaminu tworzy się w ramach środków na wynagrodzenia do wysokości 10% płac zasadniczych pracowników działalności podstawowej, administracyjnej i obsługi. Premia wypłacana jest w kwartale łącznie z wynagrodzeniem zasadniczym. Premia ma charakter uznaniowy i stanowi wyraz oceny wykonania obowiązków pracowniczych. Jej celem jest stworzenie motywacji do wydajnej i nienagannej pracy. Premię mogą otrzymywać pracownicy, którzy wyróżniają się sumiennym, dokładnym i terminowym wypełnianiem obowiązków, zwłaszcza zadań przekraczających obowiązki wymienione w zakresach czynności, podejmowanych samodzielnie lub dodatkowo wyznaczonych przez przełożonego.

#### **Uchybienia**

1. Oparcie Regulaminu Wynagradzania pracowników NOK na nieaktualnych podstawach prawnych.
2. Nie znajdujące oparcia w obowiązujących przepisach przyznanie pracownikom NOK prawa do uzyskania premii uznaniowej.

#### **Zalecenia**

1. Przywołać w Regulaminie aktualne podstawy prawne wynagradzania pracowników NOK.
2. Dostosować zapisy Regulaminu Wynagradzania do obowiązujących przepisów prawa m.in. poprzez wyeliminowanie zapisów dotyczących premii uznaniowej dla pracowników NOK.

#### **3.2.4 Polityka rachunkowości**

Zarządzeniem nr 6/2011 Dyrektora Nowotomyskiego Ośrodka Kultury z dnia 29.12.2011 r w sprawie zasad rachunkowości wprowadzono politykę rachunkowości obowiązującą na terenie Ośrodka.

W zasadach rachunkowości wskazano, iż rokiem obrotowym jest rok kalendarzowy. Ustalono kwartalne okresy sprawozdawcze. W dokumencie tym wskazano również, iż księgi

rachunkowe jednostki prowadzi się w siedzibie Ośrodka.

W polityce rachunkowości obowiązującej w Nowotomyskim Ośrodku Kultury:

1. Nie wskazano metody ustalania wyniku finansowego
2. Nie określono zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych tj.
  - a) nie wskazano zasad prowadzenia kont pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
  - b) nie podano wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
  - c) nie podano opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji,
  - d) Nie podano systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

Ponadto pomiędzy Zakładowym Planem Kont wskazanym w polityce rachunkowości NOK a faktycznie prowadzonymi kontami występują różnice polegające na niewskazaniu części kont oraz różnice terminologiczne. W stosowanym urządzeniu księgowym nie dokonano zmian zgodnych z ze zmianami ustawy o rachunkowości.

Tabela nr 1 Przykładowe rozbieżności pomiędzy zapisami ZPK a kontami funkcjonującymi w programie księgowym.

Zakładowy plan kont	Nr konta	Program księgowy	Nr konta
Środki trwałe w budowie	080	Inwestycje rozpoczęte	080
Wartość nie umorzona	762	-----	-----
Rachunki pomocnicze	135	-----	-----
Rozrachunki z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych	221	-----	-----
Inne rozrachunki publiczno-prywatne	226	-----	-----
Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń	<b>231</b>	Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń	<b>230</b>
Rozrachunki z tytułu kaucji	240	Wadium	240
Materiały w magazynie	311	-----	-----
Towary	330	-----	-----
Towary – wydawnictwa	332	-----	-----
Rozliczenia międzyokresowe czynne	640	-----	-----
Rozliczenia międzyokresowe bierne	641	-----	-----



Rezerwy na świadczenia emerytalne i nagrody emerytalne	642	-----	-----
Koszty finansowe	751	-----	-----
Przychody operacyjne	761	-----	-----
Rozliczenie wyniku finansowego	821	-----	-----
Amortyzacja nie stanowiąca kosztów uzyskania przychodów	901	-----	-----
Programy operacyjne	902	-----	-----
Wydatki strukturalne	950	-----	-----
Konto techniczne	999	-----	-----

W polityce rachunkowości znajduje się następujący zapis: „Konta ksiąg pomocniczych (analityka) zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym, jako komputerowych zbiorów danych uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej. Konta analityczne tworzy się w miarę potrzeb. **Prowadzona bieżąca aktualizacja kont analitycznych i syntetycznych nie wymaga odrębnego zarządzenia.**”

W opinii Audytora niedopuszczalna jest sytuacja w której konta księgi głównej i konta analityczne są dodawane przez służby księgowo do urzędzeń księgowych bez wiedzy i zgody kierownictwa jednostki wyrażonej w formie np. odpowiedniego zarządzenia.

Zapisy zakładowego planu kont wprowadzone zarządzeniem kierownika jednostki muszą być tożsame ze stanem faktycznym.

Każde wprowadzenia nowego konta księgi głównej do programu księgowego musi posiadać odzwierciedlenie w obowiązujących na terenie jednostki zasadach rachunkowości i musi zostać poprzedzone wprowadzeniem tego konta do zakładowego planu kont stanowiącego część polityki rachunkowości obowiązującej w Nowotomyskim Ośrodku Kultury.

Wprowadzanie nowych kont do urzędzeń księgowych NOK bez ich ujęcia w zakładowym planie kont może prowadzić do nieautoryzowanego zapisu operacji gospodarczych i skutkować brakiem rzetelności sprawozdań finansowych sporządzanych przez jednostkę.

### Uchybienia

1. W polityce rachunkowości nie wskazano metody ustalania wyniku finansowego.
2. W polityce rachunkowości nie określono zgodnie z przepisami ustawy sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych tj.
  - a) nie wskazano zasad prowadzenia kont pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
  - b) nie podano wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
  - c) nie podano opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury

oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji,

- d) nie podano systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.
3. Pomiędzy zakładowym planem kont wskazanym w polityce rachunkowości NOK a faktycznie prowadzonymi kontami występują różnice polegające na niewskazaniu części kont oraz różnice terminologiczne.
  4. W stosowanym urzędzie księgowym nie dokonano zmian zgodnych z ze zmianami ustawy o rachunkowości.
  5. Możliwość dodawania kont księgi głównej i kont ksiąg pomocniczych bez uprzedniego ich wprowadzenia do zakładowego planu kont stanowiącego część polityki rachunkowości.

#### Zalecenia

1. Dokonać przeglądu Polityki rachunkowości i uzupełnić przedmiotową politykę o elementy wymagane przepisami ustawy o rachunkowości.
2. Wyeliminować niezgodności pomiędzy zapisami polityki rachunkowości – zakładowego planu kont a programem finansowo – księgowym funkcjonującym w NOK poprzez wprowadzenie odpowiedniego nazewnictwa kont oraz poprzez dodanie wskazanych w ZPK kont do programu finansowo-księgowego lub usunięcie ich z ZPK (w zależności od potrzeb i przyjętych rozwiązań).
3. Wyeliminować możliwość dodawania kont księgi głównej i kont analitycznych do programu finansowo-księgowego bez ich uprzedniego wskazania w zakładowym planie kont.

#### 3.2.5 Polityka Bezpieczeństwa Informacji

Podczas realizacji zadania audytowego ustalono, że w Ośrodku nie funkcjonuje dokument o nazwie „Polityka bezpieczeństwa Informacji” zawierający wszystkie elementy wymagane przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (DZ.U. 2016.113) (dalej: Rozporządzenie PBI).

Audytor wewnętrzny otrzymał dwa dokumenty: „Politykę ochrony danych osobowych” oraz „Instrukcję zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych w Nowotomyskim Ośrodku Kultury”, zawierające zapisy w części regulujące zagadnienia z obszaru polityki bezpieczeństwa informacji. W/w dokumenty obejmują zapisy dotyczące obszaru ochrony danych osobowych a nie wszystkich informacji które powinny być zabezpieczone.

Informacje od Audytowanego:

*„Pracownik ośrodka uczestniczy w szkoleniach, systematycznie opracowywane są procedury, dokument powstanie do końca roku.”*

**Uchybienia**

Brak polityki bezpieczeństwa informacji wskazanej w Krajowych Ramach Interoperacyjności.

**Zalecenia**

Opracować i wdrożyć Politykę Bezpieczeństwa Informacji zgodnie z zasadami wskazanymi w Rozporządzeniu PBI.

**3.2.6 Umowy najmu**

Zgodnie z zapisami Statutu nadanego Nowotomyskiemu Ośrodkowi Kultury na mocy Uchwały Rady Miejskiej Nowego Tomysłu Ośrodek jest gminną jednostką organizacyjną wpisaną do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Burmistrza Nowego Tomysłu i posiada osobowość prawną.

Siedzibą Nowotomyskiego Ośrodka Kultury jest budynek przy ul. Tysiąclecia 3 w Nowym Tomysłu. Audytor wewnętrzny stwierdził, iż do daty zakończenia audytu nie ustalono tytułu prawnego NOK do zajmowanej przez Ośrodek nieruchomości.

Biorąc pod uwagę obowiązujące obecnie przepisy prawa i dokumenty gminne, które Audytor otrzymał w trakcie zadania, można domniemać, iż nieruchomość będąca siedzibą NOK została przekazana Ośrodkowi w użytkowanie wieczyste. Jednak zgodnie z ustaleniami poczynionymi przez Radcę Prawnego Urzędu i NOK-u, w dacie przekazywania przedmiotowej nieruchomości nie dopełniono formalności, które pozwoliłyby na jednoznaczne rozstrzygnięcie w jakiej formie prawnej przekazano daną nieruchomość Ośrodkowi Kultury.

Dla potrzeb prowadzonego zadania audytowego podstawa oddania nieruchomości Nowotomyskiemu Ośrodkowi Kultury jest niezwykle istotna, bowiem inne obowiązki, związane z wynajmem części nieruchomości (np. lokali użytkowych) przepisy prawa (m.in. ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami) nakładają na podmiot posiadający nieruchomość w użytkowaniu wieczystym, inne na trwałego zarządcę i jeszcze inne na jednostkę, której nieruchomość oddano w użytkowanie, administrowanie czy zarządzanie na podstawie przepisów odrębnych.

W związku z faktem prowadzenia przez Urząd Miejski w Nowym Tomysłu i Nowotomyski Ośrodek Kultury prac mających na celu uporządkowanie stanu prawnego nieruchomości znajdujących się w posiadaniu NOK w niniejszym podrozdziale Audytor wewnętrzny opisał stan faktyczny związany z najmem lokali użytkowych i wskazał uchybienia formalne i merytoryczne występujące w przedmiotowych umowach bez rozstrzygnięcia czy doszło do naruszenia przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami związanych z obowiązkiem prowadzenia przetargów na wynajmowane nieruchomości, z obowiązkiem

uzyskiwania zgody na wynajem powyżej 3 lat czy obowiązkiem zgłaszania faktu najmu w okresach do 3 lat.

W Nowotomyskim Ośrodku Kultury nie opracowano wewnętrznych zasad wynajmu lokali użytkowych podmiotom zewnętrznym.

### **Umowa najmu lokalu użytkowego zawarta w dniu 9 lutego 2015 r. pomiędzy NOK a „Cztery Pory Roku”.**

Na podstawie niniejszej umowy NOK oddał w najem lokal użytkowy zlokalizowany na dwóch kondygnacjach siedziby Ośrodka, o powierzchni 160 m<sup>2</sup> składający się z restauracji z zapleczem kuchennym oraz pomieszczeń piwnicznych z zapleczem socjalno-technicznym, przeznaczony na cele gastronomiczne, a Najemca zobowiązał się płacić czynsz oraz świadczenia dodatkowe z czynszem niezwiązane. Umowa najmu lokalu użytkowego została zawarta na okres 3 lat z możliwością jej przedłużenia za zgodą obu stron (§1).

W umowie wskazano, iż wydanie przedmiotu najmu nastąpi w dniu 9 lutego 2015r. i zostanie potwierdzone protokołem zdawczo-odbiorczym, określającym stan techniczny przedmiotu najmu z chwilą wydania (§2).

W umowie (§3 i § 4) wskazano obowiązki nałożone na najemcę.

W § 5 wskazano wysokość czynszu jaki będzie płacił Najemca za wynajmowany lokal. Wysokość miesięcznego czynszu określono na 2400 zł netto i 2.950 zł brutto. Ponadto w umowie wskazano, iż obowiązkiem najemcy będzie uiszczanie opłat za energię elektryczną na podstawie faktury wystawionej przez Wynajmującego oraz zryczałtowanych opłat za ogrzewanie lokalu. Najemcę zgodnie z umową obciąża także obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości oraz zawarcia umów na dostawy wody i gazu z dostawcami tych mediów.

W umowie wskazano, iż czynsz najmu będzie obowiązywał od daty zakończenia prac remontowych.

W §5 pkt 3 wskazano, iż „Strony dopuszczają możliwość zrefundowania przez Wynajmującego 50% wartości netto wydatków związanych z robotami remontowo-adaptacyjnymi, w comiesięcznym czynszu najmu zgodnie z ustaleniami pomiędzy Wynajmującym a Najemcą sporządzonymi przed rozpoczęciem tych prac, na piśmie pod rygorem nieważności ustaleń dokonanych w innej niż pisemna formie.

Przedmiotowy lokal został wynajęty w drodze bezprzetargowej.

### **Informacje od Audytowanego**

***„Cztery pory roku – przeprowadzone zostały 2 postępowania przetargowe, jednak bez skutku, brak zainteresowania przetargiem, dlatego Dyrektor ośrodka zdecydował o trybie zamówienia z wolnej ręki.”***

### **Umowa najmu lokalu biurowego z dnia 1 lutego 2003**

W dniu 1 lutego 2003 została zawarta umowa najmu pomieszczenia biurowego o powierzchni 18 m<sup>2</sup>.

Najemca został zobowiązany do zapłaty czynszu w wysokości 300 zł netto. W przypadku opóźnienia w zapłacie czynszu Najemca został zobowiązany do zapłaty odsetek ustawowych. Umowa została zawarta na okres 3 lat z możliwością przedłużenia na następne okresy.

W dniu 2 lutego 2010 r. został zawarty Aneks do umowy, na podstawie którego zwiększono czynsz najmu do 500 zł netto za wynajmowany lokal.

Lokal został wynajęty w trybie bezprzetargowym.

### **Umowa najmu lokalu biurowego z dnia 1 stycznia 2012 r.**

W dniu 1 stycznia 2012 została zawarta umowa najmu pomieszczenia biurowego o powierzchni 18 mkw. Pomieszczenie biurowe miało być wykorzystane na Kancelarię Radcy Prawnego.

Najemca został zobowiązany do zapłaty czynszu w wysokości 500 zł netto. W przypadku opóźnienia w zapłacie czynszu Najemca został zobowiązany do zapłaty odsetek ustawowych. Umowa została zawarta na czas nieokreślony.

Lokal został wynajęty w trybie bezprzetargowym.

#### **Informacje od Audytowanego:**

*„Nowotomyski Ośrodek Kultury posiadał wolne pomieszczenia biurowe, dlatego w celu pozyskania środków podjęto decyzję o ich wynajęciu. W prasie za każdym razem ukazywały się ogłoszenia o wolnych lokalach, czasami musiały być ponawiane, gdyż nie było dużego zainteresowania ofertą.”*

### **Umowa najmu pomieszczenia na Szkołę Jazdy (1)**

W dniu 1 listopada 2008 została zawarta umowa najmu lokalu na prowadzenie szkoleń kierowców.

Najemca został zobowiązany do zapłaty czynszu w wysokości 100 zł netto. W przypadku opóźnienia w zapłacie czynszu Najemca został zobowiązany do zapłaty odsetek ustawowych. Umowa została zawarta na czas nieokreślony.

Brak wskazania lokalizacji i powierzchni wynajmowanego pomieszczenia.

Lokal został wynajęty w trybie bezprzetargowym.

### **Umowa najmu pomieszczenia na Szkołę Jazdy (2)**

W dniu 1 listopada 2008 została zawarta umowa najmu lokalu na prowadzenie szkoleń kierowców.

Najemca został zobowiązany do zapłaty czynszu w wysokości 100 zł netto. W przypadku opóźnienia w zapłacie czynszu Najemca został zobowiązany do zapłaty odsetek ustawowych. Umowa została zawarta na czas nieokreślony.

Brak wskazania lokalizacji i powierzchni wynajmowanego pomieszczenia.

Lokal został wynajęty w trybie bezprzetargowym.

Informacje od Audytowanego:

*„Umowy bez wskazania konkretnego pomieszczenie ze względu na specyfikę działalności. Szkoły korzystają z sal ośrodka średnio 3 razy w miesiącu, po wcześniejszym uzgodnieniu telefonicznym konkretnego terminu, sale wykorzystywane są tylko do przeprowadzenia zajęć teoretycznych – wykładów. Do dyspozycji wykładowcy zostaje wyznaczona sala wolna w danym terminie. Taka praktyka nie blokuje na stałe żadnego pomieszczenia.”*

Uwagi do podrozdziału „Umowy najmu”:

*Biorąc pod uwagę nieuregulowany status prawny nieruchomości użytkowanej przez NOK w przypadku najmu lokali użytkowych mogło dojść do naruszenia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (ugn).*

*Z jednej strony istniejący stan faktyczny i prawny mógłby wskazywać na to, iż nieruchomości administrowane przez NOK zostały Ośrodkowi przekazane w użytkowanie wieczyste (nie zostały jednak dopełnione wszystkie czynności formalne pozwalające na jednoznaczne potwierdzenie przekazania nieruchomości w użytkowanie wieczyste) z drugiej strony w obrocie prawnym funkcjonuje umowa użyczenia na mocy której Gmina Nowy Tomysł oddała NOK-owi do bezpłatnego używania budynki NOK i wiejskich ośrodków kultury).*

*Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadkach określonych w ustawie lokale administrowane czy zarządzane przez jednostki gminne będące przedmiotem wynajmu na okres powyżej 3 lat czy na czas nieznaczony, lub wynajmowane na podstawie kolejnych umów, po upływie pierwszego 3 letniego okresu najmu nie mogą być wynajmowane bez zgody Burmistrza (art. 25 ugn).*

*Ponadto zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami „Zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów”.*

*W przypadku oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, użytkownik wieczysty nie jest poddany wyżej wskazanym rygorom ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami.*

Bez ustalenia więc jaki jest faktyczny stan prawny nieruchomości użytkowanej przez NOK nie ma możliwości bezspornego stwierdzenia czy doszło do czy też nie do naruszenia

przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami.

### **Uchybienia**

1. W umowie najmu lokalu użytkowego zawarta w dniu 9 lutego 2015 r. pomiędzy NOK a „Cztery Pory Roku” nie wskazano daty zakończenia prac remontowych i tym samym daty od jakiej najemca będzie opłacał czynsz najmu.
2. W umowach najmu nie przewidziano możliwości wcześniejszego rozwiązania umowy w przypadku braku zapłaty czynszu przez Najemcę.

### **Zalecenia**

Rozważyć możliwość wynajmowania pomieszczeń (lokali) należących do NOK-u po przeprowadzonym przetargu.

### **3.2.7 Świetlice Wiejskie**

Statut NOK (Uchwała nr XXXIII/256/2009 RM w Nowym Tomysłu z dnia 20.02.2009 r.).

Zgodnie z zapisami zawartymi w Statucie NOK w skład struktury organizacyjnej Ośrodka wchodzi 10 świetlic wiejskich w: Borui Nowej, Cichej Górze, Glinnie, Jastrzębsku Starym, Kozich Laskach, Paproci, Przyłęku, Nowej Róży, Sękowie, Wytomyślu.

### Informacja BIP (2004)

Na stronie BIP Nowotomyskiego Ośrodka Kultury wskazano jako bazę lokalową Ośrodka świetlice wiejskie w Cichej Górze, Glinnie, Jastrzębsku Starym, Kozich Laskach, Paproci, Przyłęku, Nowej Róży, Sękowie, Wytomyślu i Starym Tomysłu.

Porównanie informacji zawartej w Statucie i na stronie BIP wskazuje na różnice w posadowieniu świetlic. W Statucie wskazano świetlicę w Borui Nowej której brak jest w BIP i nie wskazano wymienionej w BIP świetlicy w Starym Tomysłu.

Zapisy w BIP nie wskazują na formę zarządzania świetlicami przez NOK.

Regulamin Organizacyjny ( Zarządzenie Dyrektora nr 3/2001 dotyczące wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego NOK z dnia 26.10.2001 r.).

W rozdziale III „Struktura organizacyjna NOK” wskazano, iż w skład NOK wchodzi: Dział Księgowości, Dział Administracyjno-Gospodarczy, Dział Upowszechniania Kultury i Edukacji Artystycznej. Brak w Regulaminie organizacyjnym informacji o tym, że w skład struktury organizacyjnej wchodzi świetlice wiejskie.

Natomiast w Strukturze organizacyjnej Nowotomyskiego Ośrodka Kultury (obraz graficzny) wskazano że w skład Działu terenowego (nie wskazanego w Regulaminie organizacyjnym NOK) wchodzi m.in. 10 świetlic wiejskich – bez wskazania ich lokalizacji).

Uchwała nr XXII/206/2012 RM w Nowym Tomysłu z dnia 22.06.2012 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z obiektów świetlic wiejskich na terenie gminy Nowy Tomysł

Przedmiotowa uchwała wskazuje, iż świetlice są własnością gminy Nowy Tomyśl i że Nowotomyski Ośrodek Kultury zarządza działalnością świetlic w Cichej Górze i Wytomyślu.

Pozostałymi świetlicami zarządzają PU ZGM sp. z o. o i Ochotnicze Straże Pożarne. Zapisy te świadczą, iż świetlice wiejskie nie są częścią NOK i nie powinny być uwzględnione w jego strukturze organizacyjnej

W ramach prowadzonych czynności audytowych Audytor wewnętrzny otrzymał dokument pn. „Struktura organizacyjna NOK”. W dokumencie tym nie wykazano, aby świetlice wiejskie wchodziły w skład struktury organizacyjnej Ośrodka.

Audytor wewnętrzny w ramach prowadzonych czynności audytowych otrzymał informację iż:

*„NOK sprawuje opiekę merytoryczną nad wszystkimi świetlicami, (...) faktycznie koszty utrzymania wszystkich świetlic ponosił ośrodek kultury. Ostatnie przedłużenie umów użyczenia miało miejsce w 2014 roku, aneksami do umów użyczenia z dnia 30 czerwca 2008 roku i dotyczyło następujących świetlic: Boruja Nowa, Sękowo, Przytęk, Nowa Róża, Glinno, Jastrzębsko Stare, Paproć, Kozie Laski, Starym Tomyślu. W ostatnich latach zostało zaadaptowane pomieszczenie na świetlicę wiejską w Szarkach oraz została wybudowana nowa świetlica wiejska w Sękowie (...)”*

Zgodnie z przekazanymi informacjami koszty eksploatacji świetlic wiejskich w 2015r. kształtowały się następująco:

- Koszt zakupu węgla i gazu - 14.200 zł
- Koszt zakupu wody - 1.800 zł
- Koszt zakupu energii elektrycznej - 18.000 zł
- Koszt wywozu śmieci - 3.000 zł

Koszty te zostały poniesione na utrzymanie świetlic w Borui Nowej, Glinnie, Jastrzębsku Starym, Kozich Lasakach, Paproci, Przytęku, Nowej Róży, Sękowie, Starym Tomyślu i Szarkach.

#### **Uchybienia**

1. Brak jednolitych regulacji w sposób bezsporny wskazujących który podmiot (NOK, PU ZGM, OSP) zarządza / administruje którą świetlicą wiejską.
2. Ponoszenie przez NOK kosztów związanych z utrzymaniem świetlic wiejskich zarządzanych formalnie przez inne podmioty.
3. Nieprawidłowe regulacje w statucie NOK dotyczące umieszczenia świetlic wiejskich w strukturze Ośrodka.
4. Nieprawidłowe zapisy na stronie Biuletynu Informacji Publicznej dotyczące bazy lokalowej NOK.



5. Nieprawidłowe zapisy w strukturze organizacyjnej NOK stanowiącej załącznik do Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka.

#### Zalecenia

1. Uporządkować sytuację prawną świetlic wiejskich.
2. Dokonać w przepisach wewnętrznych NOK zmian zgodnych z przepisami obowiązującymi na terenie Gminy Nowy Tomyśl.
3. Zaprzestać nieuprawnionego finansowania utrzymania świetlic znajdujących się w zarządzaniu innych niż NOK jednostek organizacyjnych.

#### 3.2.8 Wynajem sali widowiskowej, sal Wiejskich Domów Kultury, oraz innych pomieszczeń wraz z infrastrukturą

Zarządzeniem nr 5/2011 Dyrektora Nowotomyskiego Ośrodka Kultury w Nowym Tomyślu z dnia 29.11.2011 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za wynajem sali widowiskowej, sal Wiejskich Domów Kultury oraz innych pomieszczeń wraz z infrastrukturą ustalono zasady naliczania i pobierania opłat za wynajęcie i korzystanie z sal i pomieszczeń należących do NOK.

W Zarządzeniu wskazano, iż opłaty oblicza się według minimalnych stawek przyjmując jako podstawę stawkę za 1 „godzinkę” lub jedną dobę.

Ponadto w Zarządzeniu wskazano iż opłaty za wynajem sal i pomieszczeń są opłatami netto oraz dopuszczono możliwość stosowania cen promocyjnych z upustem do 30% za wynajem Sali.

W Zarządzeniu wskazano również, iż istnieje możliwość stosowania stawek wyższych indywidualnie uzgadnianych w poszczególnych umowach.

Stawki wynajmu sal i innych pomieszczeń wskazano w załączniku nr 1 do Zarządzenia.

W Zarządzeniu wskazano możliwość zastosowania cen promocyjnych wynajmu sal bez wskazania kryteriów upoważniających do zastosowania stawki obniżonej. Taki zapis generuje dowolność postępowania osób wynajmujący i jest jednym z mechanizmów korupcyjnych.

W Zarządzeniu wskazano możliwość indywidualnego negocjowania stawek wyższych od stawek wskazanych w Zarządzeniu. Zapis taki wskazuje, iż NOK w prowadzonych negocjacjach proponuje wynajem sal w cenach wyższych od wskazanych w tabelach. W opinii Audytora idea prowadzenia negocjacji w sprawie wynajmu sal jest dokładnie odwrotna. Podmiot zewnętrzny wynajmujący sale i inne pomieszczenia od Ośrodka w indywidualnych negocjacjach będzie dążył do zapłaty niższej a nie wyższej od ogólnie przyjętej ceny najmu. Zamieszczenie przedmiotowego zapisu w Zarządzeniu jest bezzasadne.

W Zarządzeniu wskazano iż, cena wynajmu Sali widowiskowej na spektakle teatralne, muzyczne, koncerty organizowane przez szkoły i przedszkola z terenu gminy wynosi 200 zł za godzinę, natomiast wynajem Sali dla stowarzyszeń i organizacji pożytku publicznego bądź organizacji społecznych posiadających siedzibę na terenie Gminy jest bezpłatne. Pobieranie opłat od szkół i przedszkoli z terenu Gminy i zwolnienie od opłat stowarzyszeń i organizacji pozarządowych jakkolwiek zgodne z przepisami prawa może budzić wątpliwości co do gospodarności oraz wątpliwości związane z brakiem przejrzystości finansów publicznych.

Z jednej strony pobieranie opłat od szkół i przedszkoli z terytorium gminy może być potraktowane jako dodatkowe finansowanie NOK przez Gminę z drugiej strony zwolnienie z opłat wszystkich bez wyjątku organizacji pozarządowych i stowarzyszeń może być potraktowane jako brak gospodarności Ośrodka.

#### **Uchybienia**

1. Nieprecyzyjne regulacje dotyczące promocyjnych stawek wynajmu mogące skutkować dowolnością w kształtowaniu cen wynajmu.
2. Błędne określenie mechanizmów indywidualnego negocjowania cen wynajmu.
3. Nieadekwatne określenie cen wynajmu dla poszczególnych grup podmiotów wynajmujących.

#### **Zalecenia**

1. W sposób nie budzący wątpliwości opisać w Zarządzeniu dotyczącym cen wynajmu pomieszczeń NOK sposoby i zasady naliczania stawek promocyjnych.
2. Rozważyć możliwość ponownego określenia cen wynajmu sal i pomieszczeń dla poszczególnych grup podmiotów wynajmujących w sposób taki aby ich adekwatność nie budziła wątpliwości co gospodarności i przejrzystości finansów NOK.

#### **3.2.9 Wynajem sprzętu należącego do NOK**

Podczas realizacji zadania audytowego Audytor zwrócił się z prośbą o udzielenie informacji czy i na jakich zasadach NOK wypożycza sprzęt należący do Ośrodka podmiotom zewnętrznym.

Audytor otrzymał następującą odpowiedź:

„Nie świadczymy usług w zakresie videofilmowania /nie posiadamy kamery i operatora/, a także fotografowania /stary aparat - jedynie na własne potrzeby/, sporadycznie świadczymy usługi wynajmu sprzętu nagłośnieniowego”.

#### Informacja od Audytowanego:

„Posiadamy cennik wynajmu sprzętu, /skan w załączeniu/, znajduje się on także na stronie Nowotomyskiego Ośrodka Kultury”.

#### **Uchybienia**

Brak regulaminu wynajmu określającego cenę i zasady wynajmu sprzętu należącego do Nowotomyskiego Ośrodka Kultury.

#### **Zalecenia**

Opracować zasady i cenniki wynajmu sprzętu należącego do NOK.

### 3.2.10 Transmitowanie obrad Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu

W dniu 4 marca 2016 Pan P.M. zwrócił się do Burmistrza Nowego Tomyśla z prośbą o umożliwienie zainstalowania kamery IP w Sali obrad Rady Miejskiej w Nowotomyskim Ośrodku Kultury (...) w celu przeprowadzania transmisji w kanale YouTube Niezależnego Forum Nowego Tomyśla. Jednocześnie Pan P. M. zwrócił się o udostępnienie łącza internetowego realizowanego przez kabel komputerowej sieci LAN.

W dniu 17 marca 2016 r. pismo zostało przekazane do Nowotomyskiego Ośrodka Kultury wg właściwości rzeczowej.

W dniu 22 marca 2016 r. NOK wyraził zgodę na instalację kamery w Sali sesyjnej NOK-u i zwrócił się z prośbą o dostarczenie przez Wnioskodawcę akceptacji Rady Miejskiej na transmitowanie obrad.

Dostarczenie zgody Rady Miejskiej było warunkiem udostępnienia łącza internetowego.

W dniu 23 marca 2016 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu powołując się na art. 61 pkt 2 Konstytucji RP i art. 11b pkt 2 Ustawy o samorządzie gminnym wyraził zgodę na realizację transmisji online w przebiegu sesji.

Wątpliwości Audytora nie budzi fakt możliwości transmitowania obrad Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu. Wątpliwości budzi fakt możliwości podłączenia urządzenia należącego do zewnętrznego podmiotu do wewnętrznej sieci internetowej Nowotomyskiego Ośrodka Kultury co może generować ryzyko naruszenia bezpieczeństwa informatycznego Ośrodka w szczególności danych osobowych zgromadzonych na komputerach należących do NOK.

Wątpliwości Audytora budzi także fakt, iż nie określono zasad na jakich użytkowana będzie kamera należąca do zewnętrznego podmiotu. W związku z faktem iż Sala sesyjna Rady Miejskiej Nowego Tomyśla użytkowana jest nie tylko podczas obrad Rady Miejskiej, przy braku określonych zasad korzystania z kamery podmiotu zewnętrznego występuje ryzyko nieuprawnionego transmitowania zdarzeń na transmisje których nie uzyskano zezwolenia podmiotów w nich uczestniczących.

#### Informacja od Audytowanego:

*„Transmitowanie obrad Rady Miejskiej: Po rozmowie z informatykiem otrzymałam informację, że do kamery nie ma dostępu z zewnątrz, to kamera inicjuje połączenie i wysyła obraz do Youtube. Tylko kamera korzysta z łącza NOK i w żaden sposób nie wpływa ona na bezpieczeństwo sieci. W trakcie sesji laptopy użytkowników korzystają z ogólnodostępnej sieci ośrodka, komputery NOKu korzystają z innego łącza. Poza tym jest ona instalowana tylko w czasie sesji, montowana 15 minut przed i zdejmowana od razu po zakończeniu sesji przez Przewodniczącego”.*

#### **Uchybienia**

1. Brak analizy zagrożeń związanych z podłączeniem podmiotu zewnętrznego do wewnętrznej sieci internetowej NOK.
2. Stworzenie zagrożenia dla bezpieczeństwa danych Nowotomyskiego Ośrodka Kultury.

3. Brak wskazania zasad użytkowania kamery zamontowanej w sali obrad Rady Miejskiej Nowego Tomyśla.

#### Zalecenia

1. Przeprowadzenie analizy zagrożeń związanych z podłączeniem podmiotu zewnętrznego do wewnętrznej sieci internetowej Urzędu.
2. Opracowanie zasad użytkowania kamery zamontowanej w sali obrad Rady Miejskiej Nowego Tomyśla.

#### 3.3 Klasyfikacja ustalenia

Brak zgodności pomiędzy zapisami Statutu i Regulaminu Organizacyjnego oraz brak zgodności pomiędzy zapisami Statutu i Regulaminu Organizacyjnego NOK a innymi przepisami obowiązującymi na terenie Gminy, brak zgodności pomiędzy przepisami wewnętrznymi a stanem faktycznym, nieaktualne podstawy prawne, brak określenia statusu prawnego nieruchomości znajdujących się w posiadaniu NOK, nieregulowany status prawny świetlic wiejskich i nieuprawnione finansowanie części z nich, brak polityki bezpieczeństwa informacji, uchybienia w polityce rachunkowości, niejasno określone zasady wynajmu sal i pomieszczeń należących do NOK dają podstawę do klasyfikacji ustalenia, jako **uchybień obciążonego wysokim ryzykiem**. Reakcja Kierownictwa powinna być bezzwłoczna. Wskazane jest podjęcie działań naprawczych w celu doprowadzenia działalności do zgodności ze standardami kontroli zarządczej.

#### 3.4 Ocena adekwatności mechanizmów kontrolnych.

Mechanizmy kontrolne (ustawy, uchwały, zarządzenia wewnętrzne, zakresy czynności, kontrole) zaprojektowane dla audytowanego obszaru są nieadekwatne. Kierownictwo jednostki powinno bezzwłocznie wdrożyć mechanizmy kontrolne pozwalające na skuteczną i efektywną ochronę prawidłowości funkcjonowania NOK.

#### 3.5 Ocena systemu kontroli zarządczej

Obiekt	Ocena	(1:5)
Funkcjonowanie NOK w Nowym Tomyślu	Adekwatność	2
	Skuteczność	2
	Efektywność	2

Pouczenie:

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu:

1. Kierownik komórki audytu wewnętrznego przekazuje sprawozdanie audytowanemu i kierownikowi jednostki
2. Audytowany, w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, ustala sposób i termin realizacji zaleceń oraz wyznacza osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń, powiadamiając o tym na piśmie kierownika komórki audytu wewnętrznego i kierownika jednostki.
3. W przypadku odmowy realizacji zaleceń audytowany przedstawia, w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, pisemne stanowisko kierownikowi jednostki i audytorowi wewnętrznemu.
4. W przypadku, o którym mowa w ust. 3, kierownik jednostki podejmuje decyzję dotyczącą realizacji zaleceń, informując o tym audytowanego i kierownika komórki audytu wewnętrznego.

14 czerwca 2016 r.

.....  
*data sporządzenia sprawozdania*

*Tomasz Dąbrówny*

.....  
*podpis Audytora Wewnętrznego*

Otrzymują:

1. Burmistrz Nowego Tomyśla
2. Dyrektor NOK
3. Audytor wewnętrzny



Nowy Tomyśl, dn. 29.07.2016 r.

BAIKW.1720.3.2016

**PROGRAM ZADANIA AUDYTOWEGO**  
W OBSZARZE RYZYKA „Zamówienia publiczne”

1. **Temat zadania:** Zamówienia publiczne

2. **Cel zadania:**

Udzielenie odpowiedzi na pytanie czy wybrane elementy procesu udzielania zamówień publicznych realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego są zgodne z przepisami ustawy prawo zamówień publicznych i przepisami wykonawczymi do niej.

3. **Zakres podmiotowy:**

- Urząd Miejski w Nowym Tomyślu,

4. **Zakres przedmiotowy:**

- Ocena prawidłowości sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
- Ocena prawidłowości sporządzania ogłoszenia o prowadzonym postępowaniu przetargowym.
- Ocena terminowości realizacji wybranych etapów postępowania.
- Ocena prawidłowości wyboru ofert w analizowanych postępowaniach przetargowych.
- Ocena formalnej poprawności kosztorysów inwestorskich.

5. **Istotne ryzyka w obszarze ryzyka objętym zadaniem:**

- Brak przewidzianego przepisami ustawy prawo zamówień publicznych kompletu informacji w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
- Brak przewidzianego przepisami ustawy prawo zamówień publicznych kompletu informacji w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia publicznego.
- Niezachowanie terminów określonych w ustawie prawo zamówień publicznych związanych ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia i ogłoszeniem o udzieleniu postępowania.
- Uchybienia przy ocenie ofert złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.
- Uchybienia formalne w kosztorysach inwestorskich.

6. **Narzędzia i techniki przeprowadzania zadania**

- **Testy przeglądowe** – pozwalające ustalić czy system w rzeczywistości funkcjonuje tak jak jest to opisane w procedurach, zrozumienie systemu, zidentyfikowanie kontroli – obserwacje, wywiady, badanie dokumentów, stworzenie lub zapoznanie się z diagramem badanego systemu, sprawdzenie na losowo wybranej próbie gruntów czy zostały prawidłowo zaewidencjonowane na każdym etapie procesu.

- **Testy zgodności** – pozwalające ustalić zgodność działań ustaleń przepisami, wytycznymi, znalezienie dowodów potwierdzających skuteczność kontroli w tym: listy kontrolne, wywiady, kwestionariusze, zestawienia.
- **Testy rzeczywiste** – służące zgromadzeniu dowodów kompletności, dokładności oraz ważności informacji zawartych w zapisach księgowych (kontroli podlega transakcja a nie system kontroli).

## 7. Kryteria ustaleń stanu faktycznego oraz sposób klasyfikowania wyników dla poszczególnych kryteriów

**Specyfikacja istotnych warunków zamówienia**, to dokument występujący w większości trybów udzielania zamówień publicznych. Jest podstawowym dokumentem organizującym przebieg postępowania o udzielenie danego zamówienia, określa bowiem istotne elementy tego postępowania, takie jak tryb udzielenia zamówienia, miejsce oraz termin składania i otwarcia ofert, termin związania ofertą, wymagane wadium. Specyfikacja określa również warunki udziału w postępowaniu oraz zawiera opis przedmiotu zamówienia, a także istotne postanowienia umowy, na podstawie której ma być realizowane zamówienie.

Wykonawcy we własnym interesie powinni zatem dokładnie zapoznać się ze specyfikacją. Od treści SIWZ zależy bowiem, czy w ogóle mogą ubiegać się o udzielenie zamówienia i czy są w stanie zaoferować zamawiającemu przedmiot odpowiadający jego wymaganiom. Wykonawcy powinni również reagować we właściwym sposób na postanowienia specyfikacji sprzeczne z ustawą Prawo zamówień publicznych, które pozbawiają ich szansy ubiegania się o udzielenie zamówienia.

Ważnych jest kilka podstawowych zasadach.

Jeżeli postanowienia specyfikacji są niejasne lub nieprecyzyjne, wykonawcy mogą zwrócić się do zamawiającego z wnioskiem o wyjaśnienie treści SIWZ.

Zamawiający jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi, jeżeli wniosek wpłynie w terminie określonym ustawą Prawo zamówień publicznych, czyli nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert. Jeżeli postanowienia specyfikacji sprzeczne z ustawą Prawo zamówień publicznych są jasne i precyzyjne, zamiast zadawać pytania do SIWZ należy wnieść odwołanie wobec treści specyfikacji (oczywiście o ile środek ten przysługuje wykonawcom). Jeżeli bowiem zamawiający nie uwzględni oczekiwań wykonawcy sformułowanych w pytaniu, a w międzyczasie upłynie termin na wniesienie odwołania wobec SIWZ, odwołanie od wyjaśnień Zamawiającego czy jego odmownej odpowiedzi na wniosek o zmianę specyfikacji, będzie uznane za spóźnione.

Przed upływem terminu składania ofert zamawiający może zmienić treść specyfikacji z własnej inicjatywy lub na wniosek wykonawców. Zmiany takie są odrębnymi czynnościami



zamawiającego i jeżeli naruszają przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, można wnieść wobec nich odwołanie.

Specyfikację należy czytać całościowo. Integralną część specyfikacji stanowią wszystkie załączniki, w szczególności projekty techniczne, według których ma być realizowany przedmiot zamówienia, oraz wzór umowy lub jej istotne postanowienia.

Treść specyfikacji kształtują również wyjaśnienia udzielane przez Zamawiającego. W celu zmiany SIWZ Zamawiający nie musi wskazać wyraźnie, które postanowienia specyfikacji zmienia i w jaki sposób. W konsekwencji jeżeli wyjaśnienia udzielone przez zamawiającego w rzeczywistości zmieniają treść pierwotnej specyfikacji, można wnieść wobec nich odwołanie, oczywiście pod warunkiem że są sprzeczne z ustawą Prawo zamówień publicznych.

Po upływie terminów wyznaczonych na zadawanie pytań do specyfikacji lub na wnoszenie odwołań wobec jej treści, postanowienia SIWZ są wiążące dla wykonawców uczestniczących w postępowaniu.

Nieskuteczne będzie kwestionowanie postanowień SIWZ przy okazji wnoszenia odwołań od dalszych czynności zamawiającego, w szczególności od odrzucenia oferty z powodu jej sprzeczności ze specyfikacją lub od wykluczenia wykonawcy z powodu niewykazania spełniania warunków określonych w SIWZ. Na dalszym etapie postępowania argumenty, że wymagania Zamawiającego są wygórowane lub nieuzasadnione, nie będą uwzględniane.

Zamawiający ma prawo do zmiany postanowień specyfikacji wyłącznie do upływu terminu składania ofert. Po tej dacie prawo Zamawiającego do zmiany specyfikacji wygasa.

Postanowienia specyfikacji podlegają tzw. wykładni literalnej, co oznacza, iż liczy się ich dosłowne brzmienie. Wykonawcy nie mają obowiązku domyślać się, jakie były zamiary Zamawiającego.

W toku badania i oceny ofert Zamawiający nie może nadawać postanowieniom specyfikacji odmiennego znaczenia niż wynikające z ich dosłownej treści. Zamawiający nie może również stawiać wymagań, które nie zostały w specyfikacji jednoznacznie określone.

Konsekwencje braku zamieszczenia w specyfikacji odpowiednich lub pożądaných przez Zamawiającego regulacji (zapisów) obciążają zamawiającego. Przykładowo oferta wykonawcy nie może zostać odrzucona z powodu niespełnienia wymagania, które nie zostało w sposób jednoznaczny i precyzyjny określone w SIWZ, nawet jeżeli wymaganie to jest istotne z punktu widzenia potrzeb zamawiającego.

Zamawiający nie może odstępować od wymagań określonych w specyfikacji. W szczególności zamawiający powinien odrzucić ofertę, która nie spełnia jednego z wymagań określonych w SIWZ. Zamawiający nie może wybrać takiej oferty jako najkorzystniejszej, nawet jeżeli zaspokaja ona jego rzeczywiste potrzeby.

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawiera co najmniej:

- 1) nazwę (firmę) oraz adres zamawiającego;
- 2) tryb udzielenia zamówienia;
- 3) opis przedmiotu zamówienia;
- 4) termin wykonania zamówienia;
- 5) warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków;
- 6) wykaz oświadczeń lub dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu;
- 7) informacje o sposobie porozumiewania się zamawiającego z wykonawcami oraz przekazywania oświadczeń lub dokumentów, a także wskazanie osób uprawnionych do porozumiewania się z wykonawcami;
- 8) wymagania dotyczące wadium;
- 9) termin związania ofertą;
- 10) opis sposobu przygotowywania ofert;
- 11) miejsce oraz termin składania i otwarcia ofert;
- 12) opis sposobu obliczenia ceny;
- 13) opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów i sposobu oceny ofert;
- 14) informacje o formalnościach, jakie powinny zostać dopełnione po wyborze oferty w celu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego;
- 15) wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
- 16) istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy albo wzór umowy, jeżeli zamawiający wymaga od wykonawcy, aby zawarł z nim umowę w sprawie zamówienia publicznego na takich warunkach;
- 17) pouczenie o środkach ochrony prawnej przysługujących wykonawcy w toku postępowania o udzielenie zamówienia.

W przypadku gdy przepisy ustawy nie stanowią inaczej, specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawiera również:

- 1) opis części zamówienia, jeżeli zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych;
- 2) maksymalną liczbę wykonawców, z którymi zamawiający zawrze umowę ramową, jeżeli zamawiający przewiduje zawarcie umowy ramowej;
- 3) informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3 i 4, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień;

- 4) opis sposobu przedstawiania ofert wariantowych oraz minimalne warunki, jakim muszą odpowiadać oferty wariantowe, jeżeli zamawiający dopuszcza ich składanie;
- 5) adres poczty elektronicznej lub strony internetowej zamawiającego, jeżeli zamawiający dopuszcza porozumiewanie się drogą elektroniczną;
- 6) informacje dotyczące walut obcych, w jakich mogą być prowadzone rozliczenia między zamawiającym a wykonawcą, jeżeli zamawiający przewiduje rozliczenia w walutach obcych;
- 7) jeżeli zamawiający przewiduje aukcję elektroniczną:
  - a) informację o przewidywanym wyborze najkorzystniejszej oferty z zastosowaniem aukcji elektronicznej,
  - b) wymagania dotyczące rejestracji i identyfikacji wykonawców, w tym wymagania techniczne urządzeń informatycznych,
  - c) informację, które spośród kryteriów oceny ofert będą stosowane w toku aukcji elektronicznej;
- 8) wysokość zwrotu kosztów udziału w postępowaniu, jeżeli zamawiający przewiduje ich zwrot;
- 9) jeżeli zamawiający przewiduje wymagania, o których mowa w art. 29 ust. 4, określenie w szczególności:
  - a) liczby osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1, i okresu wymaganego zatrudnienia tych osób,
  - b) sposobu dokumentowania zatrudnienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1, lub utworzenia albo zwiększenia funduszu szkoleniowego,
  - c) uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 4, oraz sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań.

W postępowaniach, w których wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, specyfikacja istotnych warunków zamówienia może nie zawierać informacji, o których mowa w ust. 1 pkt 6, 8 i 15.

Zamawiający żąda wskazania przez wykonawcę w ofercie części zamówienia, której wykonanie powierzy podwykonawcom.

Wykonawca może powierzyć wykonanie zamówienia podwykonawcom, z wyjątkiem przypadku gdy ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia zamawiający zastrzeże w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, że część lub całość zamówienia nie może być powierzona podwykonawcom.

**Ogłoszenie.** Zamawiający wszczyna postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, zamieszczając ogłoszenie o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz na stronie internetowej. Jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy pzp zamawiający zamieszcza ogłoszenie o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych. Jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający przekazuje ogłoszenie o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Zamawiający może opublikować ogłoszenie o zamówieniu również w inny w szczególności w dzienniku lub czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim.

Zamawiający może, po zamieszczeniu ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazaniu ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, bezpośrednio poinformować o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia znanych sobie wykonawców, którzy w ramach prowadzonej działalności świadczą dostawy, usługi lub roboty budowlane będące przedmiotem zamówienia.

Ogłoszenie o zamówieniu, odpowiednio zamieszczane lub publikowane w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej, o której mowa w ust. 1, w dzienniku lub czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim lub w inny sposób:

- 1) nie może zostać odpowiednio zamieszczone lub opublikowane przed dniem jego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, i/ lub, przed dniem jego przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej;
- 2) nie może zawierać informacji innych niż zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych, i/lub innych niż przekazane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej;
- 3) zawiera informację o dniu jego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, a w przypadku, i/lub o dniu jego przekazania *Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej*.

Ogłoszenie o zamówieniu, o zawiera co najmniej:

- 1) nazwę (firmę) i adres zamawiającego;
- 2) określenie trybu zamówienia;
- 3) adres strony internetowej, na której zamieszczona będzie specyfikacja istotnych warunków zamówienia;
- 4) określenie przedmiotu oraz wielkości lub zakresu zamówienia, z podaniem informacji o możliwości składania ofert częściowych;
- 5) informację o możliwości złożenia oferty wariantowej;
- 6) termin wykonania zamówienia;
- 7) warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków;
- 8) informację na temat wadium;
- 9) kryteria oceny ofert i ich znaczenie;
- 10) miejsce i termin składania ofert;
- 11) termin związania ofertą;
- 12) informację o zamiarze zawarcia umowy ramowej;
- 13) informację o zamiarze ustanowienia dynamicznego systemu zakupów wraz z adresem strony internetowej, na której będą zamieszczone dodatkowe informacje dotyczące dynamicznego systemu zakupów;
- 14) informację o przewidywanym wyborze najkorzystniejszej oferty z zastosowaniem aukcji elektronicznej wraz z adresem strony internetowej, na której będzie prowadzona aukcja elektroniczna;
- 15) informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień.

**Kosztorys inwestorski** - dokument kosztowy, którego celem jest szczegółowe ustalenie kosztów danego rodzaju robót, pojedynczego obiektu lub części obiektu. Kosztorys inwestorski jest punktem odniesienia podczas porównywania ofert potencjalnych wykonawców robót budowlanych w toku postępowania przetargowego lub konkursu ofert.

Podstawą do sporządzenia kosztorysu inwestorskiego są projekty przetargowe, projekty wykonawcze, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, założenia wyjściowe do kosztorysowania oraz ceny jednostkowe robót podstawowych.

Ważną sprawą jest podkreślenie szczególnego znaczenia pojęcia „wartość zamówienia publicznego”, dla ustalenia którego wskazano co prawda jako podstawę całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, ustalone z należytą starannością, ale jednocześnie określono szereg klauzul, jakie trzeba uwzględnić przy ustalaniu tej wartości, w tym przede wszystkim:

- wyłączenie z wartości podatku od towarów i usług VAT (art.32 ust.1),
- przyjmowanie jako wartość zamówienia łącznej wartości poszczególnych części (art.32 ust.4),
- obowiązek uwzględniania w wartości zamówienia wartości przewidywanych zamówień uzupełniających (art.32 ust.3),
- obowiązek uwzględniania przy obliczaniu wartości zamówienia na roboty budowlane wartości dostaw związanych z wykonywaniem robót budowlanych oddanych przez zamawiającego do dyspozycji wykonawcy (art.33 ust.2).

Konieczność stosowania wyżej określonych zasad wskazuje jednoznacznie, że ustalona wartość zamówienia w większości przypadków musi znacząco różnić się od kwoty odpowiadającej cenie oferty, czy też wysokości ostatecznego wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy. W konsekwencji, kosztorys inwestorski stanowiąc podstawę do ustalenia wartości zamówienia na wykonanie robót budowlanych nie powinien i nie może być uznawany i wprost przyjmowany jako opracowanie, które określa szacowane koszty do poniesienia przez zamawiającego (inwestora) w związku z wykonaniem robót budowlanych objętych przedmiotem zamówienia, ofertą i umową.

Kosztorys inwestorski w związku z art. 32 ust. 4 oraz art. 33 ust. 2 obejmuje wartość wszystkich robót określonych dokumentacją projektową, łącznie z wartością wszystkich materiałów i urządzeń niezbędnych do ich wykonania, niezależnie od tego czy:

- całość robót jest zlecana w ramach jednego postępowania np. w systemie tzw. Generalnego Wykonawstwa, czy też w wyniku podziału zamówienia poszczególne branże robót są zlecane w odrębnych postępowaniach,
- roboty są wykonywane z materiałów własnych wykonawcy, czy też z materiałów zakupionych przez zamawiającego w ramach odrębnego zamówienia i przekazanych wykonawcy jako dostawy inwestorskie.

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury określono metody i podstawy sporządzania kosztorysu inwestorskiego odpowiednio do funkcji ustawowych tego opracowania. Wyraźnie wskazano, że:

- wartość kosztorysowa robót oznacza wartość, wynikającą z kosztorysu inwestorskiego, stanowiącą podstawę określenia wartości zamówienia;
- kosztorys inwestorski opracowuje się wg ustalonej, jako obowiązująca, metody kalkulacji uproszczonej, polegającej na obliczeniu wartości kosztorysowej robót objętych przedmiarem robót, jako sumy iloczynów ilości jednostek przedmiarowych robót podstawowych i ich cen jednostkowych, ale bez podatku od towarów i usług;
- wartość kosztorysowa robót obejmuje wartość wszystkich materiałów, urządzeń i konstrukcji potrzebnych do zrealizowania przedmiotu zamówienia;

Wymienione podstawowe zasady obowiązujące przy sporządzaniu kosztorysu inwestorskiego i w rezultacie – obliczeniu wartości kosztorysowej, powodują, że wartość ta obejmuje wyłącznie koszty wykonania robót budowlanych, które zostały ujęte w opisie przedmiotu zamówienia publicznego, wyszczególnionych w przedmiarze robót, w ilościach w nim podanych.

W kosztorysie inwestorskim opracowywanym na podstawie rozporządzenia nie ma zatem możliwości uwzględnienia żadnych innych kosztów, w tym przede wszystkim związanych z koniecznością wykonania robót (zamówień) dodatkowych.

#### 8. Kryteria oceny systemu kontroli zarządczej

Obiekt	Ocena	(1:5)
Zamówienia publiczne	Adekwatność	
	Skuteczność	
	Efektywność	

Audytór dokonując oceny systemu kontroli zarządczej, przyjął następujące definicje pojęć i skalę ocen:

**Adekwatność** – adekwatny system kontroli zarządczej oznacza system zaprojektowany w sposób racjonalny, zgodny z przepisami prawa i zapewniający odpowiednie zasoby – finansowe, ludzkie, rzeczowe i informacyjne – w celu realizacji wyznaczonych celów i zadań. Funkcjonujące mechanizmy zostały opracowane w odpowiedzi na istotne ryzyka związane z działalnością jednostki, celem ograniczenia możliwości ich wystąpienia do akceptowalnego poziomu.

Skala ocen:

Ocena 1 – system nieadekwatny

Ocena 2 – system mało adekwatny – z licznymi / z istotnymi niezgodnościami / uchybieniami

Ocena 3 – system średnio adekwatny – ze średnią ilością/z istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 4 – system adekwatny z nielicznymi / mało istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 5 – system adekwatny

**Skuteczność** – skuteczny system kontroli zarządczej oznacza system funkcjonujący w zamierzony sposób, umożliwiający realizację wyznaczonych celów i zadań oraz pomiar stopnia zaawansowania

ich realizacji. Istniejące mechanizmy kontrolne zostały zaprojektowane i są stosowane w sposób pozwalający na zminimalizowanie potencjalnego ryzyka niezrealizowania zakładanego rezultatu – ww. celów i zadań.

Skala ocen:

Ocena 1 – system nieskuteczny

Ocena 2 – system mało skuteczny – z licznymi / z istotnymi niezgodnościami / uchybieniami

Ocena 3 – system średnio skuteczny – ze średnią ilością/z istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 4 – system skuteczny z nielicznymi / mało istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 5 – system skuteczny

**Efektywność** – efektywny system kontroli zarządczej oznacza system wspierający realizację założonych celów

i zadań, przy założeniu osiągnięcia najwyższych możliwych rezultatów przy wykorzystaniu jak najmniejszych możliwych nakładów. Koszty wdrożenia i funkcjonowania mechanizmów kontrolnych są odpowiednie

w stosunku do uzyskiwanych w wyniku ich stosowania korzyści.

Skala ocen:

Ocena 1 – system nieefektywny

Ocena 2 – system mało efektywny – z licznymi / z istotnymi niezgodnościami / uchybieniami

Ocena 3 – system średnio efektywny – ze średnią ilością/z istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 4 – system efektywny z nielicznymi / mało istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 5 – system efektywny

## Mechanizmy kontrolne:

1. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia
2. Ogłoszenie o zamówieniu
3. Kosztorys inwestorski

LP	Mechanizm kontroly	Kryterium oceny	Przyrządkowanie poziomu ryzyka dla rodzajów ustaleń dotyczących danego kryteriów	
			Ryzyko wysokie	Ryzyko średnie
			Wymaga natychmiastowej reakcji.	Ryzyko niskie Dopuszczalna akceptacja ryzyka pod warunkiem jego monitorowania, w przeciwnym przypadku powinny zostać podjęte działania naprawcze.
1	Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawiera wszystkie elementy wskazane w ustawie Prawo zamówień publicznych	Specyfikacja istotnych warunków zamówienia została sporządzona niezgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych	W specyfikacji istotnych warunków zamówienia występują uchybienia mogące mieć istotny wpływ na poprawność (zgodność z prawem) prowadzonego postępowania	W specyfikacji istotnych warunków zamówienia występują uchybienia nie wpływające w sposób istotny na proces udzielenia zamówienia publicznego
2	Ogłoszenie o zamówieniu zawiera wszystkie elementy wskazane w ustawie Prawo zamówień publicznych	Ogłoszenie o zamówieniu zostało sporządzone niezgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych	W ogłoszeniu o zamówieniu występują uchybienia mogące mieć istotny wpływ na poprawność (zgodność z prawem) prowadzonego postępowania	W ogłoszeniu o zamówieniu występują uchybienia nie wpływające w sposób istotny na proces udzielenia zamówienia publicznego
3	Kosztorys inwestorski zawiera wszystkie przewidziane prawem elementy	Kosztorys inwestorski został sporządzony niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa	W kosztorysie inwestorskim występują uchybienia mogące mieć istotny wpływ na poprawność (zgodność z prawem) prowadzonego postępowania	W kosztorysie inwestorskim występują uchybienia nie wpływające w sposób istotny na proces udzielenia zamówienia publicznego







Nowy Tomyśl, dn. 30.09.2016 r.

BAiKW.1720.3.2016

# **Sprawozdanie z audytowego zadania zapewniającego**

**w obszarze**

## **Zamówienia Publiczne**

Nowy Tomyśl, wrzesień 2016

## Spis treści

1	Wprowadzenie .....	3
1.1	Temat zadania .....	3
1.2	Cele zadania zapewniającego .....	3
1.3	Podmiotowy zakres zadania .....	3
1.4	Przedmiotowy zakres zadania .....	3
1.5	Data rozpoczęcia zadania zapewniającego .....	3
2	Opinia audytora wewnętrznego.....	4
3	Ustalenia stanu faktycznego wraz ze sklasyfikowanymi wynikami ich oceny według kryteriów .....	5
3.1	Kryteria dokonania oceny ustaleń.....	5
3.2	Stan faktyczny .....	11
3.2.1	Linowy Plac Zabaw w Nowym Tomyślu.....	11
3.2.2	Przebudowa pasa drogowego drogi gminnej – ul. Nowotomyskiej w Bukowcu poprzez wymianę nawierzchni kamiennej na asfaltową (14/2014). .....	15
3.2.3	Przebudowa ulicy Chmielnej w Nowym Tomyślu (09/2013). .....	17
3.2.4	Przebudowa ul. Lawendowej w Nowym Tomyślu (18/2014) .....	19
3.2.5	Budowa ul. Olchowej w Nowym Tomyślu.....	23
3.2.6	Zimowe utrzymanie dróg na terenie miasta Nowy Tomyśl .....	26
4.	Ogólna ocena mechanizmów kontrolnych funkcjonujących w audytowanym obszarze....	28
5.	Uchybienia.....	28
6.	Zalecenia.....	29
7.	Odniesienie Audytora do uwag i zastrzeżeń Audytowanego .....	30

## **1 Wprowadzenie**

### **1.1 Temat zadania**

Zamówienia publiczne

### **1.2 Cele zadania zapewniającego**

Udzielenie odpowiedzi na pytanie czy wybrane elementy procesu udzielania zamówień publicznych realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego są zgodne z przepisami ustawy prawo zamówień publicznych i przepisami wykonawczymi do niej.

### **1.3 Podmiotowy zakres zadania**

Urząd Miejski w Nowym Tomyślu

### **1.4 Przedmiotowy zakres zadania**

1. Ocena prawidłowości sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
2. Ocena prawidłowości sporządzania ogłoszenia o prowadzonym postępowaniu przetargowym.
3. Ocena terminowości realizacji wybranych etapów postępowania.
4. Ocena prawidłowości wyboru ofert w analizowanych postępowaniach przetargowych.
5. Ocena formalnej poprawności kosztorysów inwestorskich.

### **1.5 Data rozpoczęcia zadania zapewniającego**

28.07.2016 r.

## 2 Opinia audytora wewnętrznego

W opinii Audytora wewnętrznego przeprowadzającego zadanie audytowe zebrana podczas realizacji zadania dokumentacja i przeprowadzona analiza stanu faktycznego wskazują na średni stopień adekwatności, skuteczności i efektywności systemu kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętym audytem.

Podczas realizacji zadania audytowego stwierdzono m.in. następujące uchybienia:

1. Brak ujęcia w kosztorysie inwestorskim i ofertowym pełnego zakresu robót związanych z realizowanym zadaniem (w kosztorysach brak jest wyceny robót przygotowawczych o których mowa jest w Ogłoszeniu o zamówieniu i Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia).
2. Nieprecyzyjny, niezawierający wszystkich niezbędnych informacji opis przedmiotu zamówienia w sposób znaczący utrudniający porównanie ofert.
3. Niewłaściwe zabezpieczenie interesu Gminy spowodowane brakiem należytego zabezpieczenia wykonania umowy.
4. Brak spójności pomiędzy zapisami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia a zapisami zawartymi w Ogłoszeniu o zamówieniu czy kosztorysie inwestorskim i ofertowym.
5. Brak dokumentacji potwierdzającej dokonanie badania i oceny oferty przez Komisję przetargową.
6. Przyjmowanie do postępowania kosztorysów inwestorskich nie zawierających wszystkich wymaganych przepisami prawa informacji.
7. Ogłoszenie o zamówieniu nie zawierało wszystkich wymaganych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych informacji.
8. Podpisanie umowy o roboty budowlane z naruszeniem postanowień SIWZ i samej umowy.

Wskazane wyżej uchybienia świadczą o tym, iż zaprojektowane dla audytowanego obszaru mechanizmy kontrolne należy uznać za średnio adekwatne i średnio skuteczne.

Z uwagi na wagę uchybień działania zmierzające do dostosowania stanu faktycznego do stanu zgodnego z przepisami prawa należy podjąć w racjonalnie krótkim terminie czasu.

Ponadto niezbędne jest zaprojektowanie dodatkowych mechanizmów kontrolnych, których wdrożenie powinno z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością wyeliminować możliwość powstawania uchybień takich jak opisane w niniejszym Sprawozdaniu.

### **3 Ustalenia stanu faktycznego wraz ze sklasyfikowanymi wynikami ich oceny według kryteriów**

#### **3.1 Kryteria dokonania oceny ustaleń**

**Specyfikacja istotnych warunków zamówienia**, to dokument występujący w większości trybów udzielania zamówień publicznych. Jest podstawowym dokumentem organizującym przebieg postępowania o udzielenie danego zamówienia, określa bowiem istotne elementy tego postępowania, takie jak tryb udzielenia zamówienia, miejsce oraz termin składania i otwarcia ofert, termin związania ofertą, wymagane wadium. Specyfikacja określa również warunki udziału w postępowaniu oraz zawiera opis przedmiotu zamówienia, a także istotne postanowienia umowy, na podstawie której ma być realizowane zamówienie.

Wykonawcy we własnym interesie powinni zatem dokładnie zapoznać się ze specyfikacją. Od treści SIWZ zależy bowiem, czy w ogóle mogą ubiegać się o udzielenie zamówienia i czy są w stanie zaoferować zamawiającemu przedmiot odpowiadający jego wymaganiom. Wykonawcy powinni również reagować we właściwym sposób na postanowienia specyfikacji sprzeczne z ustawą Prawo zamówień publicznych, które pozbawiają ich szansy ubiegania się o udzielenie zamówienia.

Ważnych jest kilka podstawowych zasadach.

Jeżeli postanowienia specyfikacji są niejasne lub nieprecyzyjne, wykonawcy mogą zwrócić się do zamawiającego z wnioskiem o wyjaśnienie treści SIWZ.

Zamawiający jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi, jeżeli wniosek wpłynie w terminie określonym ustawą Prawo zamówień publicznych, czyli nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert. Jeżeli postanowienia specyfikacji sprzeczne z ustawą Prawo zamówień publicznych są jasne i precyzyjne, zamiast zadawać pytania do SIWZ należy wnieść odwołanie wobec treści specyfikacji (oczywiście o ile środek ten przysługuje wykonawcom). Jeżeli bowiem zamawiający nie uwzględni oczekiwań wykonawcy sformułowanych w pytaniu, a w międzyczasie upłyne termin na wniesienie odwołania wobec SIWZ, odwołanie od wyjaśnień Zamawiającego czy jego odmownej odpowiedzi na wniosek o zmianę specyfikacji, będzie uznane za spóźnione.

Przed upływem terminu składania ofert zamawiający może zmienić treść specyfikacji z własnej inicjatywy lub na wniosek wykonawców. Zmiany takie są odrębnymi czynnościami zamawiającego i jeżeli naruszają przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, można wnieść wobec nich odwołanie.

Specyfikację należy czytać całościowo. Integralną część specyfikacji stanowią wszystkie załączniki, w szczególności projekty techniczne, według których ma być realizowany przedmiot zamówienia, oraz wzór umowy lub jej istotne postanowienia.

Treść specyfikacji kształtują również wyjaśnienia udzielane przez Zamawiającego. W celu zmiany SIWZ Zamawiający nie musi wskazać wyraźnie, które postanowienia specyfikacji zmienia i w jaki sposób. W konsekwencji jeżeli wyjaśnienia udzielone przez

zamawiającego w rzeczywistości zmieniają treść pierwotnej specyfikacji, można wnieść wobec nich odwołanie, oczywiście pod warunkiem że są sprzeczne z ustawą Prawo zamówień publicznych.

Po upływie terminów wyznaczonych na zadawanie pytań do specyfikacji lub na wnoszenie odwołań wobec jej treści, postanowienia SIWZ są wiążące dla wykonawców uczestniczących w postępowaniu.

Nieskuteczne będzie kwestionowanie postanowień SIWZ przy okazji wnoszenia odwołań od dalszych czynności zamawiającego, w szczególności od odrzucenia oferty z powodu jej sprzeczności ze specyfikacją lub od wykluczenia wykonawcy z powodu niewykazania spełnienia warunków określonych w SIWZ. Na dalszym etapie postępowania argumenty, że wymagania Zamawiającego są wygórowane lub nieuzasadnione, nie będą uwzględniane.

Zamawiający ma prawo do zmiany postanowień specyfikacji wyłącznie do upływu terminu składania ofert. Po tej dacie prawo Zamawiającego do zmiany specyfikacji wygasa.

Postanowienia specyfikacji podlegają tzw. wykładni literalnej, co oznacza, iż liczy się ich dosłowne brzmienie. Wykonawcy nie mają obowiązku domyślać się, jakie były zamiary Zamawiającego.

W toku badania i oceny ofert Zamawiający nie może nadawać postanowieniom specyfikacji odmiennego znaczenia niż wynikające z ich dosłownej treści. Zamawiający nie może również stawiać wymagań, które nie zostały w specyfikacji jednoznacznie określone.

Konsekwencje braku zamieszczenia w specyfikacji odpowiednich lub pożądaných przez Zamawiającego regulacji (zapisów) obciążają zamawiającego. Przykładowo oferta wykonawcy nie może zostać odrzucona z powodu niespełnienia wymagania, które nie zostało w sposób jednoznaczny i precyzyjny określone w SIWZ, nawet jeżeli wymaganie to jest istotne z punktu widzenia potrzeb zamawiającego.

Zamawiający nie może odstępować od wymagań określonych w specyfikacji. W szczególności zamawiający powinien odrzucić ofertę, która nie spełnia jednego z wymagań określonych w SIWZ. Zamawiający nie może wybrać takiej oferty jako najkorzystniejszej, nawet jeżeli zaspokaja ona jego rzeczywiste potrzeby.

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawiera co najmniej:

1. nazwę (firmę) oraz adres zamawiającego;
2. tryb udzielenia zamówienia;
3. opis przedmiotu zamówienia;
4. termin wykonania zamówienia;
5. warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełnienia tych warunków;
6. wykaz oświadczeń lub dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu;



7. informacje o sposobie porozumiewania się zamawiającego z wykonawcami oraz przekazywania oświadczeń lub dokumentów, a także wskazanie osób uprawnionych do porozumiewania się z wykonawcami;
8. wymagania dotyczące wadium;
9. termin związania ofertą;
10. opis sposobu przygotowywania ofert;
11. miejsce oraz termin składania i otwarcia ofert;
12. opis sposobu obliczenia ceny;
13. opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów i sposobu oceny ofert;
14. informacje o formalnościach, jakie powinny zostać dopełnione po wyborze oferty w celu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego;
15. wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
16. istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy albo wzór umowy, jeżeli zamawiający wymaga od wykonawcy, aby zawarł z nim umowę w sprawie zamówienia publicznego na takich warunkach;
17. pouczenie o środkach ochrony prawnej przysługujących wykonawcy w toku postępowania o udzielenie zamówienia.

W przypadku gdy przepisy ustawy nie stanowią inaczej, specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawiera również:

1. opis części zamówienia, jeżeli zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych;
2. maksymalną liczbę wykonawców, z którymi zamawiający zawrze umowę ramową, jeżeli zamawiający przewiduje zawarcie umowy ramowej;
3. informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3 i 4, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień;
4. opis sposobu przedstawiania ofert wariantowych oraz minimalne warunki, jakim muszą odpowiadać oferty wariantowe, jeżeli zamawiający dopuszcza ich składanie;
5. adres poczty elektronicznej lub strony internetowej zamawiającego, jeżeli zamawiający dopuszcza porozumiewanie się drogą elektroniczną;
6. informacje dotyczące walut obcych, w jakich mogą być prowadzone rozliczenia między zamawiającym a wykonawcą, jeżeli zamawiający przewiduje rozliczenia w walutach obcych;
7. jeżeli zamawiający przewiduje aukcję elektroniczną:
  - informację o przewidywanym wyborze najkorzystniejszej oferty z zastosowaniem aukcji elektronicznej,
  - wymagania dotyczące rejestracji i identyfikacji wykonawców, w tym wymagania techniczne urządzeń informatycznych,
  - informację, które spośród kryteriów oceny ofert będą stosowane w toku aukcji elektronicznej;
8. wysokość zwrotu kosztów udziału w postępowaniu, jeżeli zamawiający przewiduje ich zwrot;
9. jeżeli zamawiający przewiduje wymagania, o których mowa w art. 29 ust. 4, określenie w szczególności:
  - liczby osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1, i okresu wymaganego zatrudnienia tych osób,

- sposobu dokumentowania zatrudnienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1, lub utworzenia albo zwiększenia funduszu szkoleniowego,
- uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 4, oraz sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań.

W postępowaniach, w których wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, specyfikacja istotnych warunków zamówienia może nie zawierać informacji, o których mowa w ust. 1 pkt 6, 8 i 15.

Zamawiający żąda wskazania przez wykonawcę w ofercie części zamówienia, której wykonanie powierzy podwykonawcom.

Wykonawca może powierzyć wykonanie zamówienia podwykonawcom, z wyjątkiem przypadku gdy ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia zamawiający zastrzeże w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, że część lub całość zamówienia nie może być powierzona podwykonawcom.

**Ogłoszenie.** Zamawiający wszczyna postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, zamieszczając ogłoszenie o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz na stronie internetowej. Jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy pzp zamawiający zamieszcza ogłoszenie o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych. Jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający przekazuje ogłoszenie o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Zamawiający może opublikować ogłoszenie o zamówieniu również w inny w szczególności w dzienniku lub czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim.

Zamawiający może, po zamieszczeniu ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazaniu ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, bezpośrednio poinformować o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia znanych sobie wykonawców, którzy w ramach prowadzonej działalności świadczą dostawy, usługi lub roboty budowlane będące przedmiotem zamówienia.

Ogłoszenie o zamówieniu, odpowiednio zamieszczane lub publikowane w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej, o której mowa w ust. 1, w dzienniku lub czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim lub w inny sposób:

- 1) nie może zostać odpowiednio zamieszczone lub opublikowane przed dniem jego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, i/ lub, przed dniem jego przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej;
- 2) nie może zawierać informacji innych niż zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych, i/lub innych niż przekazane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej;
- 3) zawiera informację o dniu jego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, a w przypadku, i/lub o dniu jego przekazania *Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej*.

Ogłoszenie o zamówieniu, o zawiera co najmniej:

- 1) nazwę (firmę) i adres zamawiającego;
- 2) określenie trybu zamówienia;
- 3) adres strony internetowej, na której zamieszczona będzie specyfikacja istotnych warunków zamówienia;
- 4) określenie przedmiotu oraz wielkości lub zakresu zamówienia, z podaniem informacji o możliwości składania ofert częściowych;
- 5) informację o możliwości złożenia oferty wariantowej;
- 6) termin wykonania zamówienia;
- 7) warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków;
- 8) informację na temat wadium;
- 9) kryteria oceny ofert i ich znaczenie;
- 10) miejsce i termin składania ofert;
- 11) termin związania ofertą;
- 12) informację o zamiarze zawarcia umowy ramowej;
- 13) informację o zamiarze ustanowienia dynamicznego systemu zakupów wraz z adresem strony internetowej, na której będą zamieszczone dodatkowe informacje dotyczące dynamicznego systemu zakupów;
- 14) informację o przewidywanym wyborze najkorzystniejszej oferty z zastosowaniem aukcji elektronicznej wraz z adresem strony internetowej, na której będzie prowadzona aukcja elektroniczna;
- 15) informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień.

**Kosztorys inwestorski** - dokument kosztowy, którego celem jest szczegółowe ustalenie kosztów danego rodzaju robót, pojedynczego obiektu lub części obiektu. Kosztorys inwestorski jest punktem odniesienia podczas porównywania ofert potencjalnych wykonawców robót budowlanych w toku postępowania przetargowego lub konkursu ofert.

Podstawą do sporządzenia kosztorysu inwestorskiego są projekty przetargowe, projekty wykonawcze, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, założenia wyjściowe do kosztorysowania oraz ceny jednostkowe robót podstawowych.

Ważną sprawą jest podkreślenie szczególnego znaczenia pojęcia „wartość zamówienia publicznego”, dla ustalenia którego wskazano co prawda jako podstawę całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, ustalone z należytą starannością, ale jednocześnie określono szereg klauzul, jakie trzeba uwzględnić przy ustalaniu tej wartości, w tym przede wszystkim:

- wyłączenie z wartości podatku od towarów i usług VAT (art.32 ust.1),
- przyjmowanie jako wartość zamówienia łącznej wartości poszczególnych części (art.32 ust.4),
- obowiązek uwzględniania w wartości zamówienia wartości przewidywanych zamówień uzupełniających (art.32 ust.3),

- obowiązek uwzględniania przy obliczaniu wartości zamówienia na roboty budowlane wartości dostaw związanych z wykonywaniem robót budowlanych oddanych przez zamawiającego do dyspozycji wykonawcy (art.33 ust.2).

Konieczność stosowania wyżej określonych zasad wskazuje jednoznacznie, że ustalona wartość zamówienia w większości przypadków musi znacząco różnić się od kwoty odpowiadającej cenie oferty, czy też wysokości ostatecznego wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy. W konsekwencji, kosztorys inwestorski stanowiąc podstawę do ustalenia wartości zamówienia na wykonanie robót budowlanych nie powinien i nie może być uznawany i wprost przyjmowany jako opracowanie, które określa szacowane koszty do poniesienia przez zamawiającego (inwestora) w związku z wykonaniem robót budowlanych objętych przedmiotem zamówienia, ofertą i umową.

Kosztorys inwestorski w związku z art. 32 ust. 4 oraz art. 33 ust. 2 obejmuje wartość wszystkich robót określonych dokumentacją projektową, łącznie z wartością wszystkich materiałów i urządzeń niezbędnych do ich wykonania, niezależnie od tego czy:

- całość robót jest zlecana w ramach jednego postępowania np. w systemie tzw. Generalnego Wykonawstwa, czy też w wyniku podziału zamówienia poszczególne branże robót są zlecane w odrębnych postępowaniach,
- roboty są wykonywane z materiałów własnych wykonawcy, czy też z materiałów zakupionych przez zamawiającego w ramach odrębnego zamówienia i przekazanych wykonawcy jako dostawy inwestorskie.

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury określono metody i podstawy sporządzania kosztorysu inwestorskiego odpowiednio do funkcji ustawowych tego opracowania. Wyraźnie wskazano, że:

- wartość kosztorysowa robót oznacza wartość, wynikającą z kosztorysu inwestorskiego, stanowiącą podstawę określenia wartości zamówienia;
- kosztorys inwestorski opracowuje się wg ustalonej, jako obowiązująca, metody kalkulacji uproszczonej, polegającej na obliczeniu wartości kosztorysowej robót objętych przedmiotem robót, jako sumy iloczynów ilości jednostek przedmiarowych robót podstawowych i ich cen jednostkowych, ale bez podatku od towarów i usług;
- wartość kosztorysowa robót obejmuje wartość wszystkich materiałów, urządzeń i konstrukcji potrzebnych do zrealizowania przedmiotu zamówienia;

Wymienione podstawowe zasady obowiązujące przy sporządzaniu kosztorysu inwestorskiego i w rezultacie – obliczeniu wartości kosztorysowej, powodują, że wartość ta obejmuje wyłącznie koszty wykonania robót budowlanych, które zostały ujęte w opisie przedmiotu zamówienia publicznego, wyszczególnionych w przedmiarze robót, w ilościach w nim podanych.

W kosztorysie inwestorskim opracowywanym na podstawie rozporządzenia nie ma zatem możliwości uwzględnienia żadnych innych kosztów, w tym przede wszystkim związanych z koniecznością wykonania robót (zamówień) dodatkowych.

## **3.2 Stan faktyczny**

### **3.2.1 Linowy Plac Zabaw w Nowym Tomysłu**

#### **Wniosek o wszczęcie postępowania**

W dniu 9 czerwca 2014 r Wydział KIRIOŚ zwrócił się wnioskiem o wszczęcie postępowania przetargowego na budowę „Linowego placu zabaw w Nowym Tomysłu” w ramach zadania inwestycyjnego „Rewitalizacja parku przy ul Musiała i Sienkiewicza”.

W budżecie Gminy na ten cel zabezpieczono kwotę 100.000 zł. 50.000 zł pochodziło z budżetu Gminy, 50.000 zł to dofinansowanie z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

We wniosku wskazano, iż dołączono do niego mapę zasadniczą, kosztorys inwestorski oraz przedmiar robót.

W kosztorysie inwestorskim uwzględniono – w ramach prowadzonego zadania:

- zakup i montaż linowego placu zabaw – koszt (netto) 65.504,05 zł
- zakup i montaż koszy ulicznych – koszt (netto) 264,33 zł
- zakup i ustawienia ławek parkowych – koszt (netto) 329,84 zł

łącna kosztorysowa wartość robót 66.098,22. Wartość robót ogółem (z podatkiem VAT) – 81.300,81 zł.

W skład linowego parku zabaw miały wchodzić: piramida, ślizg i rura strażaka. Ponadto w skład inwestycji miały wejść: kosze uliczne - 3 szt., ławki parkowe – 4 szt.

Kosztorys inwestorski został sporządzony zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

W dniu 11 czerwca 2014 Burmistrz Nowego Tomysła zatwierdził wniosek w sprawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jako tryb postępowania wskazano przetarg nieograniczony.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało oznaczone nr 8/2014.

#### **Ogłoszenie o zamówieniu**

W dniu 26 czerwca 2014 r. na Portalu Urzędu Zamówień Publicznych zostało zamieszczone Ogłoszenie o zamówieniu (nr 214824-2014) pn. „Linowy plac zabaw w Nowym Tomysłu”.

Zgodnie z treścią ogłoszenia przedmiotem zamówienia było wykonanie prac zgodnie z załączonym kosztorysem ślepy (ofertowy) w zakresie: roboty przygotowawcze, zakup i montaż linowego placu zabaw, zakup i montaż koszy ulicznych, zakup i montaż ławek parkowych.

W kosztorysie inwestorskim nie wyceniono kosztu robót przygotowawczych a w kosztorysie ofertowym nie przewidziano możliwości wskazania tego kosztu przez potencjalnych oferentów. Zatem kosztorys ofertowy przygotowany do złożenia przez potencjalnych wykonawców stanowiący podstawę oceny kosztów planowanej inwestycji był niezgodny z treścią Ogłoszenia o zamówieniu podanym do publicznej wiadomości w sposób

przewidziany przepisami prawa.

Ogłoszenie o zamówieniu zawierało wszystkie formalnie wymagane przepisami prawa informacje. W ogłoszonym postępowaniu nie przewidziano obowiązku wpłaty wadium – nie stanowiło to naruszenia przepisów prawa.

W dniu 26 czerwca 2014 r. Ogłoszenie o postępowaniu zostało zamieszczone na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu oraz wywieszono na tablicy ogłoszeń Urzędu.

Uwagi:

*W ogłoszonym postępowaniu nie przewidziano obowiązku wpłaty należytego zabezpieczenia umowy. Biorąc pod uwagę charakter zamawianych robót – budowa linowego placu zabaw dla dzieci – ze szczególnym uwzględnieniem faktu, iż efektem wykonanych prac miał być plac zabaw dla dzieci - należy wskazać, iż zabezpieczenie należytego wykonania umowy w sposób znaczący wpłynęłoby na poziom bezpieczeństwa Gminy. Odstąpienie od żądania należytego wykonania umowy w przedmiotowym postępowaniu można uznać za kontrowersyjne.*

*Brak jest zgodności w określeniu zakresu planowanych robót pomiędzy kosztorysem inwestorskim i później kosztorysem ślepym a ogłoszeniem o zamówieniu i specyfikacją istotnych warunków zamówienia.*

**Specyfikacja istotnych warunków zamówienia**

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia została sporządzona przez pracownika Urzędu i w dniu 25.06.2014 zatwierdzona przez Zastępcę Burmistrza.

Specyfikacja zawierała informacje wymagane przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. W Specyfikacji tak jak w Ogłoszeniu o zamówieniu wskazano, iż odstępuje się od obowiązku wpłacenia wadium oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Uwagi:

*W SIWZ w części „Opis przedmiotu zamówienia” podano nieprawdziwe informacje. Zgodnie z zapisami SIWZ „Przedmiot zamówienia obejmuje: 1) zgodnie z załączonym kosztorysem „ślepy” ofertowym w następującym zakresie: - roboty przygotowawcze ...”. Audytor wewnętrzny stwierdził, iż w kosztorysie ofertowym brak jest pozycji „Roboty przygotowawcze” – tym samym potencjalny wykonawca nie ma możliwości dokonania rzetelnej wyceny prac, do realizacji których zgodnie z zapisami SIWZ byłby zobowiązany.*

**Postępowanie o udzielenie zamówienia.**

W dniu 10.07.2014 r. w odpowiedzi na ogłoszone postępowanie wpłynęła jedna oferta. Oferta została złożona przez firmę MagicNets Sp. z o.o. i zawierała wszystkie wymagane przez Zamawiającego dokumenty i oświadczenia.

W dokumentach przedstawionych Audytorowi do wglądu znajdują się oświadczenia kierownika zamawiającego, członków komisji przetargowej oraz innych osób wykonujących czynności w postępowaniu o braku podstaw do ich wykluczenia z przedmiotowego

postępowania. Wszystkie oświadczenia zostały podpisane w dniu 11.07.2014 r.

W dokumentacji znajdują się także „Karty indywidualnej oceny ofert” które powinny być w ramach oceny ofert wypełnione przez członków komisji przetargowej. Żaden z członków komisji nie dopełnił obowiązku oceny złożonej oferty na przedmiotowych kartach.

Zgodnie z zapisami zawartymi w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia „Zamawiający dokona oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu w oparciu o dokumenty wymagane w/w rozdziale metodą spełnia / nie spełnia.”

Audytor w otrzymanej dokumentacji z prowadzonego postępowania nie otrzymał żadnego dokumentu potwierdzającego przeprowadzenie oceny oferty metodą „spełnia-nie spełnia” ani też żadnego innego dokumentu potwierdzającego dokonanie oceny złożonej oferty w jakikolwiek sposób.

W dniu 11.07.2014 r. spisano Protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzonego w dniu 11.07.2014r. w siedzibie Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu przez Komisję przetargową. W Protokole wskazano, iż w przewidzianym terminie została złożona jedna oferta. Ponadto w Protokole stwierdzono, iż Komisja przetargowa dokonała sprawdzenia oferty pod względem formalno-prawnym i zgodnością z rozdziałem 21 SIWZ (fakt ten nie znajduje potwierdzenia w przekazanych Audytorowi dokumentach).

W Protokole wskazano, iż Komisja uznała złożoną ofertę za ofertę korzystną i zarekomendowała Burmistrzowi Miasta jej zatwierdzenie.

W dniu 11.07.2014 r. na tablicy ogłoszeń wywieszono informację o przeprowadzonym postępowaniu przetargowym i jego wynikach. W tym samym dniu informację o wynikach przetargu zamieszczono na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu.

Oferent o wynikach przetargu został poinformowany pisemnie.

W dniu 18.07.2014 Pełnomocnik Gminy ds. zamówień publicznych sporządził zatwierdzony przez Burmistrza Gminy Protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego.

#### Uwagi:

*(Oferta) Dołączony do oferty kosztorys ofertowy został sporządzony w sposób inny niż przewidziany przez Zamawiającego i nie zawiera przewidzianych prawem elementów kosztorysu ofertowego.*

*Ponadto oprócz wskazanych w kosztorysie ślepym pozycji Oferent zawarł w swoim kosztorysie dodatkowy element kosztowy „pole piaskowe”.*

*Wartość netto kosztorysu to kwota 80.741,00 zł wartość brutto 99.311,43 zł.*

*Analiza dokumentacji inwestycji wskazuje na fakt prawidłowego ujęcia w kosztorysie pola piaskowego. Zgodnie bowiem z opisem projektowanego linowego placu zabaw niezbędne było ujęcie w kosztach inwestycji obszaru upadku z urzędnika.*

*(Postępowanie w sprawie zamówienia) Firma MagicNets sp. z o.o. przedstawiła jako jeden z załączników dokument zatytułowany „kosztorys ofertowy”. Jest to dokument sporządzony w sposób niezgodny z wzorem załączonym przez Zamawiającego.*

*W opinii Audytora należałoby zasięgnąć opinii prawnej czy oferta zawierająca kosztorys ofertowy niezgodny ze wzorem przedstawionym przez Zamawiającego mogła zostać dopuszczona do dalszego postępowania.*

*W przedstawionych dokumentach brak jest potwierdzenia dokonania przez Komisję przetargową jakichkolwiek czynności potwierdzających, iż złożona oferta spełnia warunki opisane w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia – czyli czynności potwierdzających, że dołączono wszystkie wymagane dokumenty i zaświadczenia, a także brak jest dokumentacji potwierdzającej, iż dokonano merytorycznej oceny złożonych dokumentów.*

*Zgodnie z Protokołem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Przewodniczącym Komisji i jednocześnie jej Sekretarzem był pan KK. W opinii Audytora Przewodniczący /Sekretarz Komisji nie dopełnił swoich obowiązków związanych z zapewnieniem prawidłowości pracy Komisji w zakresie oceny ofert i dokonania wyboru korzystnego dla Gminy.*

### **Umowa**

W dniu 17.07.2014 r. została pomiędzy Gminą Nowy Tomyśl a firmą MagicNets sp. z o. o. podpisana umowa, której przedmiotem było wykonanie linowego placu zabaw w Nowym Tomyślu.

Przedmiot zamówienia obejmował następujący zakres robót: roboty przygotowawcze, zakup i montaż linowego placu zabaw, zakup i montaż koszy ulicznych, zakup i montaż ławek parkowych.

W umowie opisano obowiązki inwestora i wykonawcy, ustalono wynagrodzenie i zasady jego wypłaty, zasady dokonania odbiorów wykonanych robót i niezbędną do przekazania dokumentację, kary umowne, zasady i warunki odstąpienia od umowy oraz warunki udzielonej przez Wykonawcę gwarancji.

### Uwagi:

*Zgodnie z podpisaną umową Wykonawca miał zrealizować następujące roboty: roboty przygotowawcze, zakup i montaż linowego placu zabaw, zakup i montaż koszy ulicznych, zakup i montaż ławek parkowych.*

*Oferent w przygotowanym przez siebie kosztorysie ofertowym wskazał koszt zakupu i montażu linowego placu zabaw (piramida, dodatek ślizg, dodatek rurka strażacka), koszt wykonania pola piaskowego, koszt zakupu i montażu koszy na śmieci oraz ławek.*

*W kosztorysie ofertowym brak jest informacji o kosztach realizacji jakichkolwiek robót przygotowawczych a w kosztorysie „ślepy”, SIWZ i umowie brak jest wskazania konieczności przygotowania pola piaskowego stanowiącego obszar upadku z urzędu (linowego parku zabaw).*

### Uwagi:

*Audytor wewnętrzny podczas realizacji zadania audytowego odnalazł na stronach internetowych ofertę sprzedaży piramidy Deimos XL (sprzedawca MagicNets sp. z o.o.) z dnia*



4 lipca 2014 r. za cenę 36.409 zł brutto + montaż 4045 zł. Koszt łączny 40.454 zł.

Firma MagicNets sp. zo.o. – zwycięzca przetargu ogłoszonego przez Gminę Nowy Tomyśl – koszt sprzedaży i montażu takiej samej piramidy dla Gminy Nowy Tomyśl wycenił na 44.635 zł a więc o ponad 4000 więcej niż wynosiła „cena rynkowa”.

### **3.2.2 Przebudowa pasa drogowego drogi gminnej – ul. Nowotomyskiej w Bukowcu poprzez wymianę nawierzchni kamiennej na asfaltową (14/2014).**

#### **Wniosek o wszczęcie postępowania**

W dniu 21.08.2014 r. Wydział KIRiOŚ zwrócił się z wnioskiem o wszczęcie postępowania przetargowego na: „Przebudowę pasa drogowego drogi gminnej – ul. Nowotomyskiej w Bukowcu poprzez wymianę nawierzchni kamiennej na asfaltową. Wg informacji zawartych we wniosku na przedmiotowe zadanie została zabezpieczona kwota w wys. 100.000 zł.

Do wniosku dołączono Projekt Budowlano-Wykonawczy, kosztorys inwestorski, kosztorys ofertowy oraz Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych.

Zgodnie z wyceną kosztów inwestycji wskazaną w kosztorysie inwestorskim wartość inwestycji wyceniona na kwotę 116.230,69 zł netto i 142.963,75 zł netto.

Wniosek o wszczęcie przedmiotowego postępowania został zatwierdzony przez Burmistrza Nowego Tomyśla.

#### **Kosztorys inwestorski**

Kosztorys inwestorski został sporządzony w dniu 14.07.2014r. Kosztorys zawiera wszystkie przewidziane przepisami prawa informacje i dane poza kalkulacją uproszczoną i tabelą wartości elementów scalonych, sporządzoną w postaci sumarycznego zestawienia wartości robót określonych przedmiarem robót, łącznie z narzutami kosztów pośrednich i zysku, odniesionych do elementu obiektu lub zbiorczych rodzajów robót.

#### Uwagi:

*W budżecie Gminy zabezpieczono środki na przedmiotową w wysokości 100.000zł. Zgodnie z posiadanym w dacie składania wniosku o wszczęcie postępowania pracownicy Wydziału posiadali wiedzę, iż koszt tej inwestycji – zgodnie z kosztorysem inwestorskim wynosi 142.963,75 netto. W dniu 26.09.2014 Rada Miejska w Nowym Tomyślu podjęła uchwałę o zwiększeniu środków na przebudowę ul. Nowotomyskiej w Bukowcu o kwotę 50 tys. zł.*

#### **Ogłoszenie o zamówieniu**

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone na Portalu Urzędu Zamówień Publicznych pod nr 286-2014 w dniu 28.08.2014 r. W tym samym dniu Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu. Ogłoszenie o zamówieniu zawiera wszystkie formalne informacje wymagane przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

#### **Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia**

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia została zatwierdzona przez Zastępcę Burmistrza w dniu 28.08.2014 r. SIWZ zawiera wszystkie formalne informacje wymagane przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

### **Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego**

W dniu 12 września 2014 r. został sporządzony Protokół nr 14/2014 z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego „Przebudowa pasa drogowego drogi gminnej – ul. Nowotomska w Bukowcu.

Zgodnie z zapisami protokołu do daty składania ofert tj. do dnia 12.09.2014 r. wpłynęły dwie oferty.

Koszt realizacji inwestycji wskazany w obu ofertach przekraczał wysokość środków zabezpieczonych w budżecie Gminy na realizację tego zadania. W związku z tym postanowiono zwrócić się do Kierownika jednostki i Rady Gminy o zwiększenie środków na realizację tej inwestycji i po dokonaniu zmian w Uchwale budżetowej rozstrzygnąć prowadzone postępowanie.

W dniu 26.09.2014 Rada Miejska w Nowym Tomysłu podjęła uchwałę o zwiększeniu środków na przebudowę ul. Nowotomskiej w Bukowcu o kwotę 50 tys. zł.

W dniu 3 października 2014 r. Komisja przetargowa na Kartach indywidualnej oceny ofert dokonała oceny punktowej kosztu realizacji inwestycji wskazanego w dwóch złożonych ofertach. Wszyscy członkowie Komisji wskazali, iż ofertą korzystniejszą dla Gminy jest oferta nr 2.

Zgodnie z Protokołem postępowania w trybie przetargu nieograniczonego prace Komisji przetargowej zostały zakończone w dniu 3 października 2014 r.

W dniu 3.10.2014 r. na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Nowym Tomysłu zamieszczono informację o wynikach przeprowadzonego przetargu. W dniu 9.10.2014 r. informacja o udzieleniu zamówienia została zamieszczona w Biuletynie Zamówień Publicznych.

W dniu 9 października 2014 r. została pomiędzy Gminą Nowy Tomysł a Przedsiębiorstwem Robót Inżynieryjno-Drogowych SA podpisana umowa na realizację zadania, którego przedmiotem była przebudowa ul. Nowotomskiej w Bukowcu.

### Uwagi:

*Zgodnie z zapisami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia Komisja przetargowa powinna dokonać oceny ofert metodą „spełnia – nie spełnia” i dopiero po takiej ocenie podjąć decyzję czy dana oferta spełnia czy nie wszystkie wskazane w SIWZ wymagania.*

*W dokumentacji przekazanej Audytorowi brak jest dokumentów potwierdzających dokonanie oceny ofert metodą „spełnia – nie spełnia” lub dokumentów potwierdzających dokonanie jakiegokolwiek oceny formalnej i merytorycznej złożonych w przedmiotowym postępowaniu ofert.*

*W dokumentach przekazanych Audytorowi znajdują się dwie kartki papieru zadrukowane wykazem dokumentów jakie miały zostać dostarczone wraz z ofertą z odznaczonymi*

dokumentami i odręcznym napisem „oferta nr 1”, Oferta nr 2 okey” – bez daty i bez podpisu.

Dokumenty te świadczyć mogą o fakcie przeglądu obu złożonych ofert przez niezidentyfikowaną osobę.

**Audytor wewnętrzny analizując ofertę nr 2 stwierdził, iż pomiędzy kosztorysem inwestorskim a kosztorysem ofertowym dołączonym do oferty zachodzi duża zgodność poszczególnych pozycji kosztorysowych (w 25 pozycjach kosztorysowych – na 51 zgodność pozycji jest 100%).**

### **3.2.3 Przebudowa ulicy Chmielnej w Nowym Tomysłu (09/2013).**

#### **Wniosek o wszczęcie postępowania**

W dniu 11.04.2013 r. Wydział KIRiOŚ zwrócił się z wnioskiem o wszczęcie postępowania przetargowego na: „Przebudowę ul. Chmielnej w Nowym Tomysłu. Wg informacji zawartych we wniosku na przedmiotowe zadanie została zabezpieczona kwota w wys. 216.000 zł.

Do wniosku dołączono Projekt Budowlano-Wykonawczy, kosztorys inwestorski, kosztorys ofertowy oraz Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych.

Wniosek o wszczęcie przedmiotowego postępowania został zatwierdzony przez Burmistrza Nowego Tomysła.

#### **Kosztorys inwestorski**

W dokumentacji przekazanej Audytorowi brak było kosztorysu inwestorskiego stanowiącego podstawę wyceny projektowanych do wykonania robót budowlanych.

Kosztorys inwestorski na prośbę Audytora wewnętrznego został przesłany przez pracowników Urzędu Miejskiego w Nowym Tomysłu w dniu 6 września 2016 r.

Kosztorys inwestorski dotyczący realizacji zadania pn. „Przebudowa ul. Chmielnej w Nowym Tomysłu” nie zawiera wymaganych przepisami prawa części składowych – w kosztorysie brak jest kalkulacji uproszczonej oraz tabeli wartości elementów scalonych, sporządzoną w postaci sumarycznego zestawienia wartości robót określonych przedmiarem robót, łącznie z narzutami kosztów pośrednich i zysku, odniesionych do elementu obiektu lub zbiorczych rodzajów robót.

#### **Ogłoszenie o zamówieniu**

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone na Portalu Urzędu Zamówień Publicznych pod nr 147840-2013 w dniu 15.04.2013 r. W tym samym dniu ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Nowym Tomysłu oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu. Ogłoszenie o zamówieniu zawiera wszystkie formalne informacje wymagane przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

#### **Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia**

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia została zatwierdzona przez Zastępcę Burmistrza w dniu 15.05.2013 r. SIWZ zawiera wszystkie formalne informacje wymagane

przepisami ustawy prawo zamówień publicznych.

### **Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego**

W dniu 30 kwietnia 2013 r. został sporządzony Protokół nr 09/2013 z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego „Przebudowa ul. Chmielnej w Nowym Tomysłu.

Zgodnie z zapisami Protokołu do daty składania ofert tj. do dnia 15.04.2013 r. wpłynęło pięć ofert. Podczas otwarcia ofert Przewodniczący Komisji Przetargowej wskazał, iż Gmina przeznaczyła na realizację inwestycji kwotę 216.000 zł. Złożone oferty opiewały na następujące kwoty:

- 1 – 181.452,05 zł
- 2 – 198.013,80 zł
- 3 – 191.347,37 zł
- 4 – 183.925,50 zł
- 5 – 220.141,93 zł

*Wg zapisów Protokołu nr 09/2013 z dnia 30.04.2013 r. „... Komisja dokonała sprawdzenia wszystkich złożonych ofert pod względem formalno-prawnym i zgodnością z Rozdziałem 23 SIWZ. W wyniku przeprowadzonej analizy formalno-prawnej Komisja stwierdziła, iż wszystkie oferty posiadają wymagane dokumenty i przechodzą do dalszej analizy. Następnie Inspektor Nadzoru Pan J.H. sprawdził dwie najniższe oferty i stwierdził, że kosztorysy ofertowe są zgodne z przedmiarami załączonymi do SIWZ. Po powyższej informacji Komisja przystąpiła do punktacji złożonych ofert na Kartach indywidualnej oceny oferty i zsumowała wyniki na starym druku ZP-21 (...). Na podstawie przeprowadzonej punktacji i analizy porównawczej wszystkich złożonych ofert Komisja za najkorzystniejszą uznała ofertę nr 1 (...) Komisja przedstawiła propozycję wyboru przedmiotowej oferty Kierownikowi Jednostki do zatwierdzenia”.*

W dniu 15 maja 2013 r. na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Nowym Tomysłu zamieszczono informację o wynikach przeprowadzonego przetargu. W tym samym dniu informacja o wynikach prowadzonego postępowania została przesłana do wszystkich oferentów. Umowana realizację robót będących przedmiotem niniejszego przetargu miała zostać podpisana w dniu 21 maja 2013 r.

W dniu 22.05.2013 roku została pomiędzy Gminą Nowy Tomysł a Przedsiębiorstwem Transportowo-Spedycyjno-Handlowym „PRA-MAS” sp. z o.o. podpisana umowa na realizację zadania, którego przedmiotem była przebudowa ul. Chmielnej w Nowym Tomysłu.

W dniu 22.05.2013 r. informacja o udzieleniu zamówienia została zamieszczona na Portalu Urzędu Zamówień Publicznych.

24 maja 2013 r. Pełnomocnik Gminy ds. Zamówień Publicznych sporządził Protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. Protokół został zatwierdzony przez Burmistrza Miasta.

Uwagi:

Zgodnie z zapisami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia Komisja przetargowa powinna dokonać oceny ofert metodą „spełnia – nie spełnia” i dopiero po takiej ocenie podjąć decyzję czy dana oferta spełnia czy nie wszystkie wskazane w SIWZ wymagania.

W dokumentacji przekazanej Audytorowi brak jest dokumentów potwierdzających dokonanie oceny ofert metodą „spełnia – nie spełnia” lub dokumentów potwierdzających dokonanie jakiegokolwiek oceny formalnej i merytorycznej złożonych w przedmiotowym postępowaniu ofert.

W dokumentach przekazanych Audytorowi znajdują się dwie kartki papieru zadrukowane wykazem dokumentów jakie miały zostać dostarczone wraz z ofertą z odznaczonymi dokumentami i odręcznym napisem „oferta nr 1okey” , Oferta nr 2 okey, oferta nr 3” , Oferta nr 4 okey, Oferta nr 5 okey” – bez daty i bez podpisu.

Dokumenty te świadczyć mogą o fakcie przeglądnienia wszystkich złożonych ofert przez niezidentyfikowaną osobę.

### **3.2.4 Przebudowa ul. Lawendowej w Nowym Tomyślu (18/2014)**

#### **Wniosek o wszczęcie postępowania**

W dniu 6 października 2014 r Pełnomocnik Gminy ds. zamówień publicznych zwrócił się do Burmistrza Gminy o zatwierdzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Przebudowę ul. Lawendowej w Nowym Tomyślu.

Kwota zabezpieczona w budżecie Gminy to 300.016 zł. Tryb postępowania – przetarg nieograniczony. Proponowany termin zakończenia zadania 30.12.2014 r. Wniosek został zatwierdzony przez Burmistrza Nowego Tomyśla.

#### **Kosztorusy inwestorskie**

W dniu 25 sierpnia 2014 r zostały opracowane kosztorysy inwestorskie na budowę ul. Lawendowej w Nowym Tomyślu od km 0+000 do 0+280 km, na budowę kanalizacji deszczowej na ul. Lawendowej, oraz na oczyszczenie rowu wraz z przepustami na rowie melioracji szczegółowej przy ul Goździkowej w Nowym Tomyślu.

Kosztorysy zostały sporządzone (pod względem formalnym) zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Stwierdzono występowanie drobnych uchybień formalnych w opinii Audytora nie mających istotnego wpływu na proces realizacji zamówienia publicznego.

#### **Ogłoszenie o zamówieniu.**

W dniu 6 października 2014 r na w Biuletynie Zamówień Publicznych zostało zamieszczone Ogłoszenie o zamówieniu na wykonanie zadania pn. „Przebudowa ul. Lawendowej w Nowym Tomyślu” (330484-2014). W tym samym dniu ogłoszenie zostało zamieszczone na stronie BIP Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu.

Uwagi:

W ogłoszeniu o zamówieniu nie zamieszczono wymaganych przepisami ustawy:

1. informacji o zamiarze ustanowienia dynamicznego systemu zakupów wraz z adresem strony internetowej, na której będą zamieszczone dodatkowe informacje dotyczące dynamicznego systemu zakupów
2. informacji o przewidywanym wyborze najkorzystniejszej oferty z zastosowaniem aukcji elektronicznej wraz z adresem strony internetowej, na której będzie prowadzona aukcja elektroniczna
3. informacji o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3 i 4, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień

Brak tych informacji jakkolwiek stanowi naruszenie przepisów nie miał (z dużym prawdopodobieństwem) istotnego wpływu na przebieg ogłoszonego postępowania.

Zamówienie na przebudowę ul. Lawendowej przewidywało zakończenie robót na dzień 30.12.2014 r. Termin ten z uwagi na charakter planowanych do realizacji robót jest terminem kontrowersyjnym. Realizację robót budowlanych – robót drogowych należy planować na okresy roku uprawdopodobniające ich wykonanie.

### **Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia**

W dniu 6 października 2014 r. została zatwierdzona przez Burmistrza Nowego Tomyśla Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia. Specyfikacja Istotnych warunków zamówienia spełnia formalne wymogi wskazane w ustawie prawo zamówień publicznych.

#### Uwagi:

*Pomiędzy zapisami ogłoszenia o zamówieniu i zapisami specyfikacji występuje różnica mogąca mieć wpływ na ocenę złożonych ofert i tym samym realizację przedmiotowego zamówienia.*

*Różnica polega na wskazaniu w ogłoszeniu o zamówieniu, iż Oferent jest zobowiązany do przedłożenia opłaconej polisy, a w przypadku jej braku innego dokumentu potwierdzającego, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności w celu potwierdzenia, iż spełnia warunki udziału w postępowaniu, czyli najpóźniej w dacie złożenia oferty. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia natomiast jest mowa, iż polisa taka powinna zostać dostarczona przez wybranego już wykonawcę – najpóźniej w dniu podpisania umowy.*

*Zapisy zawarte w Ogłoszeniu o zamówieniu i SIWZ są zapisami niespójnymi i mogą powodować istotne wątpliwości co dacie w której powinna zostać złożona polisa OC.*

### **Postępowanie przetargowe**

Wg Protokołu nr 18/2014 z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzonego w dniu 21.10.2014 w przedmiotowym postępowaniu wzięły udział dwa podmioty.

Podczas otwarcia ofert Przewodniczący Komisji Przetargowej wskazał, iż Gmina przeznaczyła na realizację inwestycji kwotę 300.016 zł. Złożone oferty opiewały na kwoty: 1 – 378.426,41 zł, 2 – 389.774,70 zł.

Wg zapisów Protokołu „... Komisja dokonała sprawdzenia obu złożonych ofert pod względem formalno-prawnym i zgodnością z Rozdziałem 22 SIWZ. Komisja stwierdziła, iż obie oferty posiadają wymagane dokumenty i przechodzą do dalszej analizy rachunkowej. Analiza rachunkowa stwierdziła, że obie oferty mają kosztorysy ofertowe zgodne z załączonymi przedmiarami do SIWZ na roboty budowlane”.

Oferta nr 1 została złożona w Urzędzie Miejskim w Nowym Tomysłu w dniu 21.10.2014r. Oferta zawiera wszystkie wymagane przez Zamawiającego dokumenty, oświadczenia i informacje.

Oferta nr 2 została złożona w Urzędzie Miejskim w Nowym Tomysłu w dniu 21.10.2014r. Oferta zawiera wszystkie wymagane przez Zamawiającego dokumenty, oświadczenia i informacje.

W związku z faktem, iż wartość robót wskazanych w obydwu ofertach przekraczała wysokość zabezpieczonych w budżecie Gminy środków Komisja postanowiła zwrócić się do Kierownika jednostki o zwiększenie środków na realizację tego zadania.

W dniu 24.10.2014 r. Komisja Przetargowa (zgodnie z zapisami Protokołu 18A/2014) zebrała się ponownie i za korzystniejszą uznała ofertę nr 1. W niniejszym Protokole stwierdzono, iż Komisja Przetargowa przedstawi Burmistrzowi propozycję wyboru pierwszej oferty.

W 24.10.2014 r. na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Nowym Tomysłu wywieszono informację o zakończonym postępowaniu przetargowym. O wynikach przetargu poinformowano obu oferentów.

W dniu 31.10.2014 r. zawarto pomiędzy Gminą Nowy Tomysł a firmą Electro Recykling umowę nr 18/2014 o roboty budowlane. Tego samego dnia w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Nowym Tomysłu oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych zamieszczono ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego na przebudowę ul. Lawendowej w Nowym Tomysłu.

31.10.2014 r. zawarto także umowę o pełnienie funkcji Inspektora Nadzoru Budowlanego z p. Janem Hemmerlingiem (osobą sporządzającą kosztorysy inwestorskie dla Gminy oraz kosztorysy ofertowe dla obydwu podmiotów startujących w przedmiotowym przetargu).

W dniu 4 listopada 2014 r. przez Pełnomocnika Gminy ds. zamówień publicznych został sporządzony Protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. Protokół został zatwierdzony przez Burmistrza Nowego Tomysła.

#### Uwagi:

*W dokumentach przedstawionych Audytorowi wewnętrznemu do wglądu brak jest jakichkolwiek dokumentów potwierdzających fakt dokonania przez Komisję przetargową weryfikacji ofert pod względem formalno-prawnym.*

Do akt przedmiotowego postępowania dołączono Karty Indywidualnej Oceny Ofert na których członkowie Komisji Przetargowej dokonali punktowej wyceny obu ofert – co miało na celu wskazanie oferty korzystniejszej dla Gminy.

W dokumentacji przedłożonej Audytorowi znajdują się jedynie dwie kartki papieru z „wyciągiem” z rozdziału 22 SIWZ z odznaczonymi poszczególnymi pozycjami wskazującymi na warunki jakie powinni spełnić oferenci biorący udział w postępowaniu. Ponadto na obu przedmiotowych kartkach znajduje się odręczny napis „oferta nr 1 okey” , „oferta nr 2 okey” – brak jest wskazania, kto, w jakich okolicznościach, w jaki sposób i na podstawie jakich dokumentów i przepisów dokonał oceny tych ofert.

Na przedmiotowych kartkach znajduje się również zapis, iż „Zamawiający dokona oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu w oparciu o dokumenty wymagane w/w rozdziale metodą spełnia/ nie spełnia”.

Audytor wewnętrzny nie otrzymał dokumentów potwierdzających dokonanie oceny ofert wskazaną powyżej metodą.

Kosztorysy ofertowe dołączone do oferty nr 1 zostały sporządzone przez tą samą osobę, która sporządziła kosztorysy inwestorskie dla zamawiającego.

Kosztorysy ofertowe dołączone do oferty nr 2 zostały sporządzone przez tą samą osobę, która sporządziła kosztorysy inwestorskie dla zamawiającego.

#### Kosztorys inwestorski – kosztorysy ofertowe

Kosztorys	Kosztorys inwestorski – wartość robót	Kosztorys ofertowy nr 1 – wartość robót	Kosztorys ofertowy nr 2 – wartość robót	Osoba sporządzająca kosztorys
Budowa ul Lawendowej	269.850,57 netto 331.916,20 brutto	239.401,50 294.463,85	236.410,00 290.784,30	Jan Hemmerling
Budowa kanalizacji deszczowej	60.503,83 netto 74.419,71 brutto	62.264,24 76.585,02	70.420,00 86.616,60	Jan Hemmerling
Oczyszczenie rowu	3.723,93 netto 4.580,43 brutto	5.998,00 7.377,54	10.060,00 12.373,80	Jan Hemmerling
Razem	334.078,33 netto 410.916,34 brutto	307.663,74 378.426,41	317.430,00 390.138,70	

Zastanawiający jest fakt sporządzenia trzech kompletów kosztorysów przez jednego kosztorysanta w zbliżonej dacie z wartościami poszczególnych kosztorysów różniącymi się pomiędzy sobą o ponad 40.000 (kosztorys na budowę drogi) lub ponad 120% (kosztorys na oczyszczenie rowu).



### 3.2.5 Budowa ul. Olchowej w Nowym Tomyślu

#### Wniosek o wszczęcie postępowania

W dniu 1 lutego 2013 r. Pełnomocnik Gminy ds. zamówień publicznych zwrócił się do Burmistrza Gminy o zatwierdzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Budowę ul. Olchowej w Nowym Tomyślu. Burmistrz Nowego Tomyśla wniosek zatwierdził. Kwota zabezpieczona w budżecie Gminy to 200.000 zł. Tryb postępowania – przetarg nieograniczony. Proponowany termin zakończenia zadania 17.05.2013 r.

#### Kosztorysy

W dokumentacji przekazanej Audytorowi wewnętrznemu brak było kosztorysu inwestorskiego.

#### Uwagi:

*Kosztorys inwestorski jest podstawą do ustalenia wartości szacunkowej przedmiotu zamówienia. Prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane bez kosztorysu inwestorskiego jest naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.*

*W przypadku zadania pn.: Budowa ul. Olchowej w Nowym Tomyślu” doszło do złamania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych ponieważ jak wynika ze zgromadzonego podczas realizacji zadania audytowego materiału dowodowego proces udzielenia zamówienia publicznego został przeprowadzony bez pozyskania kosztorysu inwestorskiego.*

*W dniu 6 września 2016 r. na prośbę Audytora wewnętrznego pracownicy Urzędu Miejskiego przesłali kosztorys inwestorski wyceniający roboty związane z budową ul. Olchowej w Nowym Tomyślu. Kosztorys ten został sporządzony w dniu 21 marca 2013 r. a więc dwa tygodnie po podpisaniu umowy na realizację zadania pn. „Budowa ul. Olchowej w Nowym Tomyślu”*

*Kosztorys inwestorski dotyczący realizacji zadania pn. „Przebudowa ul. Olchowej w Nowym Tomyślu” nie zawiera wymaganych przepisami prawa części składowych – w kosztorysie brak jest adresu zamawiającego, kalkulacji uproszczonej oraz tabeli wartości elementów scalonych, sporządzoną w postaci sumarycznego zestawienia wartości robot określonych przedmiarem robót, łącznie z narzutami kosztów pośrednich i zysku, odniesionych do elementu obiektu lub zbiorczych rodzajów robót.*

#### Ogłoszenie o zamówieniu

W dniu 11.02.2013 r. na stronie internetowej Urzędu Miejskiego (BIP), Portalu Urzędu Zamówień Publicznych oraz tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu zostało opublikowane Ogłoszenie o zamówieniu na realizację zadania „Budowa ul. Olchowej w Nowym Tomyślu”.

Ogłoszenie o zamówieniu zawiera wszystkie formalne informacje wymagane przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

### **Specyfikacja Istotnych warunków zamówienia**

W dniu 11.02.2013 została zatwierdzona przez Burmistrza Nowego Tomyśla Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia spełnia formalne wymogi wskazane w ustawie prawo zamówień publicznych.

#### Uwagi:

*Pomiędzy zapisami ogłoszenia o zamówieniu i zapisami specyfikacji występuje różnica mogąca mieć wpływ na ocenę złożonych ofert i tym samym realizację przedmiotowego zamówienia.*

*Różnica polega na wskazaniu w ogłoszeniu o zamówieniu, iż Oferent jest zobowiązany do przedłożenia opłaconej polisy, a w przypadku jej braku innego dokumentu potwierdzającego, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności w celu potwierdzenia, iż spełnia warunki udziału w postępowaniu, czyli najpóźniej w dacie złożenia oferty. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia natomiast jest mowa, iż polisa taka powinna zostać dostarczona przez wybranego już wykonawcę – najpóźniej w dniu podpisania umowy.*

*Zapisy zawarte w Ogłoszeniu o zamówieniu i SIWZ są zapisami niespójnymi i mogą powodować istotne wątpliwości co daty w której powinna zostać złożona polisa OC.*

### **Postępowanie przetargowe**

Wg Protokołu nr 5/2013 z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzonego w dniu 26.02.2013 w przedmiotowym postępowaniu wzięły udział cztery podmioty.

Podczas otwarcia ofert Przewodniczący Komisji Przetargowej wskazał, iż Gmina przeznaczyła na realizację inwestycji kwotę 200.000 zł. złożone oferty opiewały na następujące kwoty:

- 1 - 253.090,08 zł
- 2 - 225.639,64 zł
- 3 - 191.963,42 zł
- 4 - 200.224,36 zł

Wg zapisów Protokołu „... Komisja dokonała sprawdzenia **wszystkich** złożonych ofert pod względem formalno-prawnym i zgodnością z Rozdziałem 23 SIWZ. W wyniku przeprowadzonej analizy formalno-prawnej Komisja stwierdziła, iż wszystkie oferty posiadają wymagane dokumenty i przechodzą do dalszej analizy. Następnie oferty zostały sprawdzone na zgodność z przedmiarem załączonym do SIWZ na roboty budowlane. Po powyższym Komisja przystąpiła do punktacji złożonych ofert na *Kartach indywidualnej oceny oferty* i zsumowała wyniki na *starym* druku ZP-21 (...). Na podstawie przeprowadzonej punktacji i analizy porównawczej wszystkich złożonych ofert Komisja za najkorzystniejszą uznała ofertę nr 3 (...) Komisja przedstawiła propozycję wyboru przedmiotowej oferty Kierownikowi Jednostki do zatwierdzenia”.

W dniu 1 marca 2013 została przesłana do wszystkich oferentów informacja o wynikach przeprowadzonego postępowania. Informacja o wynikach postępowania została również wywieszona na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu.

W dniu 8 marca 2013 została podpisana Umowa nr 05/2013 o roboty budowlane. Przedmiotem umowy było wykonanie budowy ul. Olchowej w Nowym Tomyślu.

Uwagi:

*W związku z brakiem wniesienia zabezpieczenia należytego umowy do zaplanowanego dnia jej zawarcia przedmiotowa umowa nie powinna zostać podpisana w dniu 8 marca 2013 r. Umowa o roboty budowlane powinna zostać podpisana najwcześniej w dacie wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.*

*14 marca 2013 r został sporządzony i zatwierdzony przez Burmistrza Nowego Tomyśla Protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. W Protokole znajdują się błędne zapisy dotyczące daty zamieszczenia Ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Urzędu Zamówień Publicznych.*

*W dokumentach przedstawionych Audytorowi wewnętrznemu do wglądu brak jest jakichkolwiek dokumentów potwierdzających fakt dokonania przez Komisję przetargową weryfikacji ofert pod względem formalno-prawnym.*

*Do akt przedmiotowego postępowania dołączono Karty Indywidualnej Oceny Ofert na których członkowie Komisji Przetargowej dokonali punktowej wyceny czterech ofert – co miało na celu wskazanie oferty korzystniejszej dla Gminy.*

*W dokumentacji przedłożonej Audytorowi znajdują się jedynie cztery kartki papieru z „wyciągiem” z rozdziału 23 SIWZ z odznaczonymi poszczególnymi pozycjami wskazującymi na warunki jakie powinni spełnić oferenci biorący udział w postępowaniu. Ponadto na wszystkich przedmiotowych kartkach znajduje się odręczny napis „oferta nr 1 okey”, „oferta nr 2 okey”, „oferta nr 3 okey”, „oferta nr 4 okey” – brak jest wskazania, kto, w jakich okolicznościach, w jaki sposób i na podstawie jakich dokumentów i przepisów dokonał oceny tych ofert.*

*Zgodnie z zapisami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, „Zamawiający dokona oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu w oparciu o dokumenty wymagane w/w rozdziale metodą spełnia/nie spełnia” ocena formalno-prawna powinna zostać dokonana w taki właśnie sposób. Audytor wewnętrzny nie otrzymał dokumentów potwierdzających dokonanie oceny ofert wskazaną powyżej metodą.*

*Audytor wewnętrzny podczas analizy złożonych ofert stwierdził, iż jedynie kosztorysy ofertowe dołączone do ofert nr 3 i 4 noszą ślady weryfikacji pod kątem zgodności z kosztorysem inwestorskim. W przypadku kosztorysów dołączonych do ofert 1 i 2 brak jest potwierdzenia, iż kosztorysy te były poddane badaniu, o którym mowa w Protokole nr 5/2013.*

### 3.2.6 Zimowe utrzymanie dróg na terenie miasta Nowy Tomyśl

#### **Wniosek o wszczęcie postępowania**

W dniu 27.06.2013 r. Wydział KIRiOŚ zwrócił się do Pełnomocnika Gminy ds. Zamówień Publicznych o wszczęcie postępowania dla zadania pn. „Utrzymanie zimowe na terenie miasta Nowy Tomyśl – 3 sezony”. Okres zamówienia od 01.11.2013 – 30.03.2016 r.

Przewidywany koszt zamówienia na okres 3 sezonów – 450.000 zł.

W dniu 28.06.2013 r. Pełnomocnik Gminy ds. Zamówień Publicznych złożył wniosek o wszczęcie postępowania na zimowe utrzymanie dróg w trybie przetargu nieograniczonego.

Wniosek został zatwierdzony przez Burmistrza Miasta.

#### **Ogłoszenie o postępowaniu**

Ogłoszenie o postępowaniu w dniu 2 lipca 2013 zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych, na stronie BIP oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu.

W ogłoszeniu o postępowaniu nie zawarto informacji o warunkach udziału w postępowaniu oraz opisu sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków co jest naruszeniem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych i może skutkować nieporównywalnością złożonych ofert oraz unieważnieniem postępowania przetargowego.

#### Uwagi:

*W Ogłoszeniu o zamówieniu w rozdziale 6 zatytułowanym „Wszyscy oferenci muszą spełnić następujące warunki zamówienia” zamiast opisu warunków jakie oferenci powinni spełnić aby zagwarantować prawidłową realizację zamówienia zawarto informacje o dokumentach jakie oferenci powinni złożyć.*

*Informacje zawarte w tym rozdziale nie wskazują więc jakie warunki udziału w postępowaniu powinien spełniać Oferent aby został dopuszczony do przetargu.*

#### **Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia**

Specyfikacja Istotnych warunków zamówienia spełnia formalne wymogi wskazane w ustawie prawo zamówień publicznych. Specyfikacja została zatwierdzona przez Naczelnika KIRiOŚ (w zastępstwie Burmistrza Miasta).

#### Uwaga:

*W punkcie 25 SIWZ „Kary umowne” zamieszczono następujący zapis: „W przypadku stwierdzenia braku jednoczesnego realizowania zadania na drogach asfaltowych i gruntowych Zamawiający zastosuje karę w wysokości 0,3% wynagrodzenia ryczałtowego miesięcznego brutto”*

*Tak sformułowany zapis dotyczący kar umownych – z uwagi na bardzo mały stopień precyzji oraz możliwość różnych jego interpretacji - w praktyce wyklucza możliwość zastosowania kar umownych w przypadku częściowego niewykonania zakontraktowanej usługi. Ponadto wysokość kar umownych została ustalona w sposób absolutnie nie stanowiący*

*dolegliwości dla Wykonawcy. (Audytor nie posiadając wiedzy jakim sprzętem przy realizacji usługi postługiwać miał się wykonawca nie jest w stanie określić np. kosztu paliwa zużytego do odśnieżenia ulic miasta lecz z praktyki i doświadczenia wynika, iż jedynie koszt paliwa mógł już być wyższy niż kara jaką ewentualnie miałby zapłacić Wykonawca za brak realizacji usługi. Kara w wysokości 0,3% wynagrodzenia miesięcznego brutto to równowartość ok 10% wynagrodzenia za 1 dzień pracy.*

*Kolejny zapis „Strony zastrzegają prawo do odszkodowania na zasadach ogólnych, o ile wartość faktycznie poniesionych szkód przekracza wysokość kar umownych oraz w innych przypadkach niewykonania umowy przez Wykonawcę”.*

*Zapis ten pozwala na dochodzenie roszczeń gminy na drodze sądowej co w efekcie może prowadzić do odzyskania całości należnych Gminie kwot związanych z poniesioną szkodą ale obarczone jest wysokim ryzykiem i związane z koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów finansowych i nakładów pracy przez pracowników Gminy.*

*Reasumując taka konstrukcja zapisów dotyczących kar umownych nie zabezpiecza w sposób odpowiedni interesów Gminy.*

### **Postępowanie przetargowe**

Wg Protokołu nr 14/2013 z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzonego w dniu 10.07.2013 w przedmiotowym postępowaniu wzięł udział jeden podmiot

Podczas otwarcia ofert Przewodniczący Komisji Przetargowej wskazał, iż Gmina przeznaczyła na realizację usługi kwotę 7.692.73 zł z możliwością jej powiększenia po rozstrzygnięciu postępowania przetargowego (przewidywany koszt zimowego utrzymania dróg w okresie 3 lat miał wynieść do 450.000 zł)

Złożona oferta opiewała na kwotę 695.000 zł na sezon (2.085.000 na trzy lata).

Wg zapisów Protokołu „Komisja za zgodą Kierownika jednostki i na podstawie art. 93 ust 1 pkt 4 ustawy prawo zamówień publicznych (...) postanawia postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego unieważnić ponieważ cena najkorzystniejszej oferty, lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia”.

W dniu 11.07.2013 r na stronie BIP i tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Nowym Tomysłu zamieszczono informacje o unieważnieniu postępowania przetargowego. Informacja taka została również przesłana do oferenta.

Po zakończonym postępowaniu został sporządzony „Protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego” i w dniu 16.07.2013 podpisany przez Burmistrza Nowego Tomysła.

#### 4. Ogólna ocena mechanizmów kontrolnych funkcjonujących w audytowanym obszarze

W opinii Audytora wewnętrznego mechanizmy kontrolne funkcjonujące w audytowanym obszarze - Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, Ogłoszenie o zamówieniu, kosztorysy inwestorskie, w sposób wyczerpujący scharakteryzowane w obowiązujących przepisach prawa w sposób średnio adekwatny spełniły swoje zadanie w procesie udzielania zamówień publicznych.

W związku z powyższym należy rozważyć zaprojektowanie dodatkowych mechanizmów kontrolnych zapewniających, iż wskazane w niniejszym Sprawozdaniu uchybienia nie będą powielane w przyszłości.

#### 5. Uchybienia

1. Rozbieżności w dokumentacji przetargowej - brak ujęcia w kosztorysie inwestorskim i ofertowym pełnego zakresu robót związanych z realizowanym zadaniem (w kosztorysach brak jest wyceny robót przygotowawczych o których mowa jest w Ogłoszeniu o zamówieniu i Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia) (3.2.1).  
*(Brak w kosztorysie inwestorskim wyceny robót przygotowawczych i wyceny obszaru upadku mógł w sposób znaczący zaniżyć koszt planowanej inwestycji co może świadczyć o braku rzetelności kosztorysanta i/lub pracowników Urzędu zlecających kosztorys i przekazujących niezbędne do jego sporządzenia materiały i informacje).*
2. W dokumentacji związanej z przygotowaniem przetargu brak jest informacji jakie roboty przygotowawcze należałoby zaprojektować i wycenić w celu prawidłowego realizacji inwestycji (3.2.1).
3. W kosztorysie inwestorskim nie przewidziano także konieczności budowy obszaru upadku i zapewnienia nawierzchni tego obszaru zgodnej z polskimi normami (3.2.1)
4. Opis przedmiotu zamówienia jest mało precyzyjny, niedokładny i nie zawierający wszystkich elementów inwestycji - w sposób znaczący utrudniłby lub uniemożliwiłby porównanie ofert w przypadku złożenia dwóch lub więcej konkurencyjnych ofert(3.2.1).
5. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie przewidziano obowiązku wpłaty wadium co nie jest naruszeniem przepisów prawa lecz może prowadzić do braku adekwatnego zabezpieczenia interesów Gminy (3.2.1).
6. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie przewidziano obowiązku należytego zabezpieczania wykonania umowy co nie jest naruszeniem przepisów prawa lecz może prowadzić do braku adekwatnego zabezpieczenia interesów Gminy (3.2.1).
7. Zapisy w Specyfikacji istotnych warunków zamówienia są niezgodne z treścią kosztorysu inwestorskiego i ofertowego – w kosztorysach brak jest pozycji „roboty przygotowawcze” o których mowa w SIWZ (3.2.1).
8. Brak dokumentacji potwierdzającej dokonanie badania i oceny oferty przez Komisję przetargową (3.2.1).
9. Kosztorys ofertowy został sporządzony niezgodnie z załączonym do SIWZ wzorem. Załączony kosztorys nie spełnia wymaganych przepisami prawa warunków (3.2.1).

10. Brak ujęcia w kosztorysie inwestorskim wszystkich niezbędnych dla prawidłowej realizacji inwestycji elementów (3.2.1).
11. W umowie wskazano inny zakres niezbędnych do realizacji inwestycji robót niż zakres wskazany przez Oferenta / Wykonawcę i inny zakres prac faktycznie przez wykonawcę wykonany (3.2.1).
12. Brak jest w kosztorysie inwestorskim wszystkich wymaganych przepisami prawa części składowych kosztorysu (3.2.2, 3.2.3, 3.2.5).
13. Brak jest kosztorysu inwestorskiego w dokumentacji związanej z przeprowadzonym zamówieniem. (Realizacja zamówienia przy braku kosztorysu inwestorskiego jest naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych) (3.2.5).
14. Ogłoszenie o zamówieniu nie zawierało wszystkich wymaganych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych informacji (3.2.4, 3.2.6).
15. Pomiędzy treścią Ogłoszenia o zamówieniu i treścią Specyfikacji istotnych warunków zamówienia występują różnice mogące mieć wpływ na przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (3.2.4, 3.2.5)
16. Zatrudnienie na stanowisku Inspektora nadzoru osoby sporządzającej kosztorysy ofertowe dla Oferentów uczestniczących w postępowaniu (3.2.4).
17. Podpisanie umowy o roboty budowlane (z naruszeniem postanowień SIWZ i umowy) przed datą wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy (3.2.5).
18. W dokumentacji związanej z postępowaniem występują różnice pomiędzy zapisami Protokołu nr 5/2013 a stanem faktycznym (3.2.5).
19. Nieprecyzyjne zapisy dotyczące kar umownych (3.2.6).
20. Wysokość kar umownych nie zabezpieczająca interesów Gminy (3.2.6).

## **6. Zalecenia**

1. W sposób precyzyjny i nie budzący wątpliwości projektować zadania inwestycyjne tak aby przed wszczęciem postępowania przetargowego znany był pełny zakres planowanych do wykonania prac.
2. Dokumenty związane z planowanym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego tworzyć w taki sposób aby zapewnić zgodność pomiędzy zapisami ogłoszenia o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia i umowy.
3. Przedmiot zamówienia opisywać w sposób jasny, przejrzysty i kompletny tak aby zapewnić porównywalność składanych ofert.
4. Zabezpieczać interesy Gminy poprzez nakładanie na oferentów obowiązku wpłaty wadium i należytego zabezpieczenia wykonania umowy.
5. Opracować i wdrożyć mechanizmy formalnej oceny kosztorysów inwestorskich tak aby do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przyjmować jedynie kosztorysy sporządzone zgodnie z przepisami prawa.
6. Opracować i wdrożyć mechanizmy merytorycznej oceny kosztorysów inwestorskich tak aby do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przyjmować jedynie

kosztorysy wyceniające wszystkie niezbędne dla prawidłowej realizacji zadania roboty czy usługi.

7. W ogłoszeniu o zamówieniu zawierać wszystkie przewidziane przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych informacje.
8. Opracować i wdrożyć mechanizmy kontrolne weryfikujące prawidłowość działania Komisji przetargowej.
9. Zobowiązać członków Komisji przetargowej do oceny ofert zgodnie z zasadami obowiązującymi na terenie Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyszu.
10. Opracować i wdrożyć mechanizmy kontrolne zapobiegające powierzaniu obowiązków inspektora nadzoru osobom uczestniczącym w procesie udzielania zamówień publicznych po stronie oferentów.
11. Zawieranie umów o realizację zamówienia publicznego po dopełnieniu wszystkich obowiązków ciążących na wszystkich stronach postępowania.
12. Zapisy dotyczące kar umownych konstruować w sposób jasny, przejrzysty i dostatecznie zabezpieczający interesy Gminy.
13. Dokumentację związaną z prowadzonym postępowaniem o udzieleniu zamówienia publicznego sporządzać w zgodzie z wymaganiami prawa oraz stanem faktycznym.

## 7. Odniesienie Audytora do uwag i zastrzeżeń Audytowanego

Do dnia wskazanego w „Wstępnych ustaleniach” jako ostateczna data wnoszenia uwag i zastrzeżeń Audytor wewnętrzny nie otrzymał od Audytowanego żadnych uwag i zastrzeżeń w związku z powyższym wszystkie ustalenia poczynione podczas realizacji zadania audytowego pozostają bez zmian.

### Pouczenie

Audytowy, w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, ustala sposób i termin realizacji zaleceń oraz wyznacza osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń, powiadamiając o tym na piśmie kierownika komórki audytu wewnętrznego i kierownika jednostki. W przypadku odmowy realizacji zaleceń audytowany przedstawia, w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, pisemne stanowisko kierownikowi jednostki i audytorowi wewnętrznemu. W przypadku, odmowy realizacji zaleceń kierownik jednostki podejmuje decyzję dotyczącą realizacji zaleceń, informując o tym audytowanego i kierownika komórki audytu wewnętrznego.

30.09.2016 r.

.....  
*data sporządzenia sprawozdania*

*Tomasz Dąbrowny*

.....  
*podpis Audytora Wewnętrznego*

Otrzymują:

1. Burmistrz Nowego Tomysza
2. Komórka Audytowana
3. BAIKW a/a



**URZĄD MIEJSKI**  
w NOWYM TOMYŚLU  
64-300 Nowy Tomyśl, ul. Poznańska 33  
tel. 61 44 26 600, fax 61 44 22 754  
województwo wielkopolskie

Nowy Tomyśl, dnia 28.07.2016 r.

.....  
(pieczęć nagłówkowa jednostki)

.....  
(numer upoważnienia)

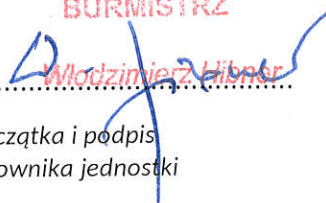
### UPOWAŻNIENIE DO PRZEPROWADZANIA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO

Na podstawie art. 287 ust.1 w związku z art. 283 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r.  
o finansach publicznych (t.j. Dz.U.2013.885 ze zm.) upoważnia się:

Tomasza Dąbrównego - Audytora wewnętrznego do przeprowadzenia zapewniającego  
zadania audytowego w Urzędzie miejskim w Nowym Tomyślu w obszarze „Zamówienia  
Publiczne”

Upoważnienie jest ważne za okazaniem dowodu osobistego.

Termin ważności upoważnienia upływa z dniem 31.10.2016 r.

**BURMISTRZ**  
  
.....  
pieczętka i podpis  
Kierownika jednostki

Ważność upoważnienia przedłuża się do dnia .....

.....  
pieczętka i podpis  
Kierownika jednostki



**GMINA NOWY TOMYŚL**  
z siedzibą w Nowym Tomyślu  
ul. Poznańska 33, 64-300 Nowy Tomyśl  
NIP 7881916753, REGON 631258862  
tel. 61 44 26 600

Nowy Tomyśl, dnia 30.09.2016 r.

.....  
(pieczęć nagłówkowa jednostki)

.....  
(numer upoważnienia)

### UPOWAŻNIENIE DO PRZEPROWADZANIA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO

Na podstawie art. 287 ust.1 w związku z art. 283 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U.2013.885 ze zm.) upoważnia się:

Tomasza Dąbrównego - Audytora wewnętrznego do przeprowadzenia zapewniającego zadania audytowego w Urzędzie Miejskim w Nowym Tomyślu w obszarze „Polityka Bezpieczeństwa Informacji – Kopie zapasowe”

Upoważnienie jest ważne za okazaniem dowodu osobistego.

Termin ważności upoważnienia upływa z dniem 31.12.2016 r.

z up. BURMISTRZA

  
Bogna Żelazna  
ZASTĘPCA BURMISTRZA

.....  
pieczętka i podpis  
Kierownika jednostki

Ważność upoważnienia przedłuża się do dnia .....

.....  
pieczętka i podpis  
Kierownika jednostki



Nowy Tomyśl, dn. 4.10.2016 r.

BAIKW.1720.4.2016

**PROGRAM ZADANIA AUDYTOWEGO**

W OBSZARZE RYZYKA „Polityka bezpieczeństwa informacji – kopie zapasowe”

1. **Temat zadania:** Polityka bezpieczeństwa informacji – kopie zapasowe
2. **Cel zadania:**  
Udzielenie odpowiedzi na pytanie czy wybrane elementy procesu udzielania zamówień publicznych realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego są zgodne z przepisami ustawy prawo zamówień publicznych i przepisami wykonawczymi do niej.
3. **Zakres podmiotowy:**  
Urząd Miejski w Nowym Tomyślu,
4. **Zakres przedmiotowy:**  
Ocena prawidłowości tworzenia, przechowywania i testowania nośników kopii zapasowych
5. **Istotne ryzyka w obszarze ryzyka objętym zadaniem:**
  - Brak spisu kopii zapasowych oraz brak procedur odtwarzania.
  - Zakres i częstotliwość kopii zapasowych nie odzwierciedlają wymagań organizacyjnych jednostki, wymagań związanych z bezpieczeństwem informacji oraz krytyczności informacji dla ciągłości działalności operacji.
  - Przechowywanie kopii zapasowych lokalizacji niepozwalającej uniknąć uszkodzeń spowodowanych katastrofą, która dotknęła jednostkę.
  - Brak odpowiedniego fizycznego zabezpieczenia kopii zapasowych oraz zabezpieczenia ich przed wpływem środowiska, zgodnie z normami przyjętymi w jednostce.
  - Brak testowania nośników kopii zapasowych.
6. **Narzędzia i techniki przeprowadzania zadania**
  - **Testy przeglądowe** – pozwalające ustalić czy system w rzeczywistości funkcjonuje tak jak jest to opisane w procedurach, zrozumienie systemu, zidentyfikowanie kontroli – obserwacje, wywiady, badanie dokumentów, stworzenie lub zapoznanie się z diagramem badanego systemu,
  - **Testy zgodności** – pozwalające ustalić zgodność działań ustaleń przepisami, wytycznymi, znalezienie dowodów potwierdzających skuteczność kontroli w tym: listy kontrolne, wywiady, kwestionariusze, zestawienia.
  - **Testy rzeczywiste** – służące zgromadzeniu dowodów kompletności, dokładności oraz ważności informacji zawartych w przepisach wewnętrznych.

## 7. Kryteria ustaleń stanu faktycznego

### Kopie zapasowe

Celem właściwego gospodarowania kopiami zapasowymi jest ochrona jednostki przed utratą niezbędnych do prawidłowego jej funkcjonowania informacji.

Kopie zapasowe informacji, oprogramowania i obrazy systemów powinny być regularnie wykonywane i testowane zgodnie z obowiązującymi na terenie jednostki przepisami czy procedurami.

Polska norma PN/ISO IEC 27002 -2014 zaleca ustanowienie polityki kopii zapasowych określającej wymagania jednostki w zakresie kopii zapasowych informacji, oprogramowania i systemów.

W celu zapewnienia, że wszystkie niezbędne informacje i oprogramowanie będzie można odzyskać po katastrofie lub awarii nośników zaleca się dostarczenie odpowiednich urządzeń do kopii zapasowych.

Podczas opracowania planu kopii zapasowych Norma zaleca:

- a) utworzenie dokładnego i kompletnego spisu kopii zapasowych oraz procedur odtwarzania,
- b) aby zakres (pełny lub przyrostowy) i częstotliwość kopii zapasowych odzwierciedlały wymagania organizacyjne jednostki, wymagania związane z bezpieczeństwem informacji oraz krytyczność informacji dla ciągłości działalności operacji,
- c) przechowywanie kopii zapasowych w innej lokalizacji, w odległości pozwalającej uniknąć uszkodzeń spowodowanych katastrofą, która dotknęła ośrodek podstawowy,
- d) odpowiednie fizyczne zabezpieczenie kopii zapasowych oraz zabezpieczenia ich przed wpływem środowiska, zgodnie z normami przyjętymi w ośrodku podstawowym,
- e) testowanie nośników kopii zapasowych, aby można było na nich polegać w przypadku awaryjnego odtwarzania; zaleca się łączenie powyższego z testami procedur odtwarzania i sprawdzaniem wymaganego czasu odtworzenia. Badanie zdolności do przywracania kopii zapasowej zaleca się wykonać na dedykowanych testowych nośnikach, a nie przez nadpisanie oryginalnego nośnika, gdyby utworzenie kopii zapasowej lub przywrócenie danych nie powiodło się i spowodowałoby nieodwracalne uszkodzenie lub utratę danych,
- f) w sytuacjach, gdy ważna jest poufność, zaleca się szyfrowanie kopii zapasowych.

Norma zaleca, aby procedury utrzymaniowe monitorowały wykonanie kopii zapasowych i kierowały błędy w tym zakresie do obsługi, w celu zapewnienia kompletności kopii zapasowych zgodnie z polityką kopii zapasowych.

Norma zaleca także regularne testowanie planów kopii zapasowych pojedynczych systemów i usług, aby spełniały wymagania planów ciągłości działania. W przypadku systemów i usług krytycznych zaleca się, aby plany te obejmowały wszystkie informacje systemowe, aplikacje oraz dane niezbędne do odtworzenia całego systemu na wypadek awarii.

Norma zaleca określenie czasu przechowywania niezbędnych informacji istotnych dla jednostki oraz wymagań, na podstawie których kopie archiwalne mają być przechowywane bezterminowo.

## **Backup**

Backup jest to proces kopiowania danych w bezpieczne miejsce w celu zwiększenia jego bezpieczeństwa (np. dostępu do danych po awarii lub zabezpieczenia użytkownika przed negatywnymi skutkami ich utraty). Na środowisko backupowe składają się zarówno elementy hardwarowe, jak i softwarowe, których zadaniem jest efektywne zarządzanie kopiami danych oraz ich krótkie i długotrwałe zabezpieczanie.

### **Strategia wykonywania kopii zapasowych**

Formułując strategię backupów, zgodnie z normą ISO 22301, należy zaplanować czas, jaki będzie nam potrzebny do przywrócenia procesów funkcjonujących w jednostce (RTO- Recovery Time Objective) i częstotliwość ich wykonywania (RPO- Recovery Point Objective), czyli ilości danych, jakie możemy utracić w przypadku awarii. Wymagania związane z bezpieczeństwem informacji kładą duży nacisk na administratorów systemów. Powinni oni zapewnić minimalną utratę danych przy jak najmniejszych kosztach podczas realizacji tego zadania.

### **Rodzaje kopii zapasowych**

Pełna kopia zapasowa (Full Backup) - jak sugeruje sama nazwa, pełny backup kopiuje wszystkie pliki i foldery z dysku twardego lub serwera plików do repozytorium docelowego, takiego jak napęd taśmowy lub zewnętrzny dysk twardy, gdzie kopie zapasowe będą przechowywane. Zaletą prowadzenia pełnego backupu jest minimalizacja czasu potrzebnego do przywrócenia danych w przypadku awarii sprzętu. Jednakże opcja pełnej kopii zapasowej wymaga więcej czasu oraz może zużywać znaczne ilości dostępnej w urządzeniach pamięci. Dla backupów bazujących na serwerach plików wymagane jest specjalne oprogramowanie kopii zapasowych, zaprojektowane dla systemu operacyjnego danego serwera. Jest ono niezbędne do prawidłowego skopiowania wszystkich informacji, które nie są plikami lub folderami.

Przyrostowa kopia zapasowa (Incremental Backup) - polega na kopiowaniu jedynie tych plików, które zostały utworzone albo zmienione od czasu utworzenia ostatniej kopii pełnej lub przyrostowej oraz na oznaczeniu ich, jako zarchiwizowane. Na przykład, jeżeli pełny backup odbywa się w niedzielę o północy, to przyrostowa kopia zapasowa wykonana o północy w poniedziałek uaktualni tylko te zmiany, które wprowadzono do plików w ciągu ostatnich 24 godzin. Podobnie przyrostowa kopia zapasowa uruchomiona o północy we wtorek rejestruje tylko te zmiany w plikach, które powstały po backupie po północy w poniedziałek. Przyrostowe kopie zapasowe są mniej czasochłonne do wykonania i potrzebują mniejszych przestrzeni do przechowywania danych, ponieważ zapisują tylko powstałe zmiany, a nie pełne wersje plików. Niestety z wykorzystaniem takiej formy backupu proces przywracania nie jest wygodny i dość często okazuje się czasochłonny. Jeśli konieczne jest pełne odtworzenie, musi się ono rozpocząć od ostatnio wykonanej pełnej kopii zapasowej (Full Backup) i dopiero wtedy należy przystąpić do odtwarzania wszystkich zmian

zapisanych w przyrostowych kopiach zapasowych. Jeżeli plan wykonywania kopii zapasowych wymaga cotygodniowego pełnego backupu i raz dziennie przyrostowego backupu, to pełne przywrócenie systemu może wymagać odtworzenia do sześciu przyrostowych kopii zapasowych jako uzupełnienie pełnej kopii zapasowej. W zależności od wielkości zapisanych backupów cały proces może potrwać długo i okazać się nienajlepszą strategią w danym środowisku.

Różnicowa kopia zapasowa (Differential Backup) - jest podobna do kopii przyrostowej z tą zmianą, że archiwizacja dotyczy jedynie tych plików, które zostały utworzone lub zmienione od czasu utworzenia ostatniej kopii pełnej. Podczas wykonywania kopii różnicowej kopiowane pliki nie są oznaczane jako zarchiwizowane. Zaletą kopii różnicowej nad pełną jest to, że zajmuje ona mniej miejsca na dysku i wymaga mniej czasu na przywrócenie zbiorów w przypadku ich utraty. Kopie różnicowe wymagają jednak więcej miejsca i czasu na wykonanie niż przyrostowe kopie zapasowe. Jednakże w przypadku utraty danych, pełne ich odzyskanie będzie wymagało odtworzenia jedynie pełnego backupu i ostatniego różnicowego. W porównaniu do pełnej kopii zapasowej z wieloma przyrostowymi kopiami zapasowymi ta minimalizuje czas potrzebny do całkowitego przywrócenia utraconych danych i powrotu do pracy.

Kopia w czasie rzeczywistym (Real Time Backup) – niekiedy (szczególnie w organizacjach finansowych) powstaje wymóg archiwizacji danych w czasie rzeczywistym lub bliskim czasie rzeczywistym. Może być to wykonane poprzez „dublowanie” danych lub równoczesne zachowywanie kopii danych na drugim serwerze albo urządzeniu pamięci masowej. Oprogramowanie w tego typu zastosowaniu wychwytuje zmiany, jakie zostały wprowadzone w plikach na serwerze głównym i natychmiast wprowadza je na serwerze, gdzie znajduje się kopia danych.

Obraz dysku – kopie obrazu dysku są najczęściej używane do odzyskiwania danych po awarii. Backup obrazu dysku używa oprogramowania obrazu dysku do stworzenia kompletnego zrzutu dysku twardego i zapisaniu go na jednym lub wielu zbiorach w zależności od systemu operacyjnego.

W przypadku utraty danych zrzut obejmuje praktycznie wszystko, co potrzebne jest do odtworzenia plików na nowym dysku. Wszystkie informacje o partycji, informacje z zakresu bootowania i systemu operacyjnego oraz aplikacje i dane mogą być szybko odrestaurowane. Główną zaletą tego typu kopii zapasowej jest to, że unika się tzw. „bare metal restore”, w którym wszystkie systemy i oprogramowania muszą być zainstalowane od podstaw. W przypadku awarii (np. uszkodzenia dysku twardego) ponowne odtworzenie systemu z różnicowej lub przyrostowej kopii zapasowej może być trudnym zadaniem. Przynajmniej system operacyjny, jak i oprogramowanie backupu musiałyby być zainstalowane. Bez kopii zapasowej obrazu dysku, bare metal restore może trwać ponad 20 godzin. Tworzenie obrazów dysku nie powinno być uważane za kompletne rozwiązanie



wykonywania kopii zapasowych. Może być ono traktowane raczej jako uzupełnienie ogólnej strategii tworzenia kopii zapasowych, która obejmuje również inne jego metody.

### **Kopia zapasowa w chmurze**

Dynamiczny rozwój technologiczny doprowadził do powstania całego sektora firm oferujących backup online. Wielu usługodawców oferuje przechowywanie danych w tzw. chmurze, centrach danych, które znajdują się w różnych lokalizacjach geograficznych, pracujących 24 godziny na dobę 7 dni w tygodniu, obsługiwanych przez specjalistów z branży IT. Niestety tak przechowywane backupy nie są do końca bezpieczne, ponieważ Kierownictwu jednostki brak pewności, kto ma do nich dostęp, gdzie znajdują się serwery obliczeniowe i w jaki sposób są zabezpieczone. Dane przechowywane w chmurze powinny być zaszyfrowane. Alternatywą rozwiązania „chmurowego” są lokalne kopie zapasowe, na przykład na zewnętrznym nośniku danych. Dzięki takiemu rozwiązaniu mamy pełną kontrolę nad tym, kto ma dostęp do naszych danych, w jaki sposób są zabezpieczone, a co najważniejsze w dowolnej chwili możemy odzyskać wszystkie interesujące nas informacje.

### **Nośniki kopii zapasowych**

Backup można przechowywać na różnych nośnikach. Podobnie jak w przypadku występujących rodzajów kopii zapasowych, każdy z nich ma swoje wady i zalety. Do najpopularniejszych nośników należą:

Taśmy magnetyczne – w związku z atrakcyjnym stosunkiem ceny do ilości oferowanej przestrzeni technologia mająca ponad 50 lat tradycji to nadal dobry wybór. Poza niską ceną nośnika charakteryzuje się on również wysoką niezawodnością zapisu oraz trwałością, gdzie gwarancja zachowanych danych w zależności od producenta osiąga nawet do 30 lat. Niewątpliwie wadą jego wykorzystania jest długi czas dostępu do danych tam zgromadzonych związanym z koniecznością przewijania taśmy.

Płyty CD lub DVD – tanie, bazujące na aluminium nośniki mogą mieć relatywnie krótką żywotność, co może spowodować brak możliwości odczytu backupu w przypadku niespodziewanej utraty lub uszkodzenia danych. Niewątpliwie dużą wadą płyt CD/DVD jest również mała prędkość zapisu/odczytu. Niektórzy producenci, wychodząc jednak naprzeciw wymaganiom rynkowym, do archiwizacji danych oferują specjalne nośniki w wersji premium. Tego rodzaju płyty nie bazują już na tanim aluminium, a na złocie oraz są certyfikowane i przeznaczone do długookresowej archiwizacji.

Pamięci Flash USB – coraz szybsze pendrivy pracujące w standardzie USB 3.1 osiągają prędkość transferu danych nawet do 10 GB/s. Mimo dużej wygody stosowania, związanej z niewielkimi rozmiarami takiego typu nośnika, nie sprawdza się on w przypadku archiwizacji danych w związku z tym, że wciąż oferuje relatywnie małe pojemności. Podobnie jak w przypadku dysków SSD, pamięć Flash USB posiada ograniczoną ilość cykli zapisu danych.

Jest to wada, która sprawia, że dysk po pewnym czasie, w najmniej oczekiwanym momencie, staje się bezużyteczny.

Optyczne dyski pamięci – są często wykorzystywanym nośnikiem do przechowywania wykonanych kopii danych. Charakteryzują się niską ceną w stosunku do oferowanej pamięci. Niewątpliwie ich wadą jest to, że nie są odporne na wstrząsy i uderzenia. Narażenie nośnika na tego typu zagrożenia może spowodować bezpowrotne jego uszkodzenie.

Zewnętrzne dyski SSD – ogromna wydajność, bezgłośna praca, małe wymiary i niska temperatura pracy to tylko część zalet, jakie daje nam rozwiązanie wykorzystujące do archiwizacji danych dysk SSD. Nie oznacza to jednak, że ww. dysk nie posiada wad. Najważniejszą z nich jest ograniczona ilość cykli zapisu danych oraz bardzo wysoka cena za oferowaną pojemność.

### Zabezpieczenie kopii zapasowych

Niezależnie od wybranego nośnika, na którym przechowywane będą backupy, należy pamiętać o prawidłowym ich zabezpieczeniu. Nośniki służące do przechowywania krytycznych czy poufnych informacji, należy koniecznie poddać procesowi szyfrowania. Polega on na zakodowaniu danych według określonego schematu tak, aby osoba postronna nie mogła ich odczytać.

### Przechowywanie kopii zapasowych

Przechowywanie kopii powinno się odbywać w miejscu, do którego mają dostęp jedynie osoby upoważnione (np. w sejfie) oraz na przykład w sytuacji pożaru przynajmniej w innej strefie pożarowej, a najlepiej w innej lokalizacji. Odstępstwem od tej reguły może być wykorzystanie do tego celu sejfu ogniotrwałego, który można umieścić w miejscu głównego centrum danych, z którego archiwizowane są kopie. W sytuacji gdy dysk przewożony jest do innej lokalizacji, należy pamiętać, aby zapewnić mu bezpieczne warunki podróży.

## 8. Kryteria oceny systemu kontroli zarządczej

Obiekt	Ocena	(1:5)
Polityka bezpieczeństwa informacji – Kopie zapasowe	Adekwatność	
	Skuteczność	
	Efektywność	

Audytor dokonując oceny systemu kontroli zarządczej, przyjął następujące definicje pojęć i skalę ocen:

**Adekwatność** – adekwatny system kontroli zarządczej oznacza system zaprojektowany w sposób racjonalny, zgodny z przepisami prawa i zapewniający odpowiednie zasoby – finansowe, ludzkie, rzeczowe i informacyjne – w celu realizacji wyznaczonych celów i zadań. Funkcjonujące mechanizmy zostały opracowane w odpowiedzi na istotne ryzyka związane z działalnością jednostki, celem ograniczenia możliwości ich wystąpienia do akceptowalnego poziomu.

Skala ocen:

Ocena 1 – system nieadekwatny

Ocena 2 – system mało adekwatny – z licznymi / z istotnymi niezgodnościami / uchybieniami

Ocena 3 – system średnio adekwatny – ze średnią ilością/z istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 4 – system adekwatny z nielicznymi / mało istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 5 – system adekwatny

**Skuteczność** – skuteczny system kontroli zarządczej oznacza system funkcjonujący w zamierzony sposób, umożliwiający realizację wyznaczonych celów i zadań oraz pomiar stopnia zaawansowania ich realizacji. Istniejące mechanizmy kontrolne zostały zaprojektowane i są stosowane w sposób pozwalający na zminimalizowanie potencjalnego ryzyka niezrealizowania zakładanego rezultatu – ww. celów i zadań.

Skala ocen:

Ocena 1 – system nieskuteczny

Ocena 2 – system mało skuteczny – z licznymi / z istotnymi niezgodnościami / uchybieniami

Ocena 3 – system średnio skuteczny – ze średnią ilością/z istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 4 – system skuteczny z nielicznymi / mało istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 5 – system skuteczny

**Efektywność** – efektywny system kontroli zarządczej oznacza system wspierający realizację założonych celów i zadań, przy założeniu osiągnięcia najwyższych możliwych rezultatów przy wykorzystaniu jak najmniejszych możliwych nakładów. Koszty wdrożenia i funkcjonowania mechanizmów kontrolnych są odpowiednie w stosunku do uzyskiwanych w wyniku ich stosowania korzyści.

Skala ocen:

Ocena 1 – system nieefektywny

Ocena 2 – system mało efektywny – z licznymi / z istotnymi niezgodnościami / uchybieniami

Ocena 3 – system średnio efektywny – ze średnią ilością/z istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 4 – system efektywny z nielicznymi / mało istotnymi niezgodnościami/uchybieniami

Ocena 5 – system efektywny

**9. Kryteria oceny mechanizmów kontrolnych:**

LP	Mechanizm kontrolny	Kryterium oceny	Przyporządkowanie poziomu ryzyka dla rodzajów ustaleń dotyczących danego kryteriów		
			Ryzyko wysokie	Ryzyko średnie	Ryzyko niskie
1	Polityka bezpieczeństwa informacji – regulacje dotyczące wykonywania przechowywania i kontroli kopii zapasowych.	W Polityce bezpieczeństwa informacji, w sposób precyzyjny określono rodzaje wykonywanych kopii zapasowych, nośniki na których wykonywane są kopie zapasowe, częstotliwość wykonywania kopii zapasowych, osoby odpowiedzialne za ich wykonywanie.	Wymaga natychmiastowej reakcji.	Konieczne podjęcie działań naprawczych.	Dopuszczalna akceptacja ryzyka pod warunkiem jego monitorowania, w przeciwnym przypadku powinny zostać podjęte działania naprawcze.
2	Kontrola tworzenia i przechowywania kopii zapasowych	Pełnomocnik ds. bezpieczeństwa informacji (administrator systemów informatycznych) – w zależności od regulacji wewnętrznych, realizuje kontrole wykonywania i przechowywania kopii zapasowych (nie rzadziej niż	Brak Polityki bezpieczeństwa informacji.	W funkcjonującej polityce bezpieczeństwa informacji brak jest adekwatnych uregulowań dotyczących procesy wykonania, kontroli i przechowywania kopii zapasowych.	W funkcjonującej polityce bezpieczeństwa informacji zawarto rozwiązania regulujące proces zarządzania kopiami zapasowymi. Występują drobne nie wpływające w sposób istotny na jakość procesu.
		Kontrola nie są realizowane.	Kontrola nie są realizowane ale w okresach i w sposób nie dający racjonalnego zapewnienia, iż w przypadku wystąpienia katastrofy, kopie zapasowe będzie można wykorzystać do przywrócenia systemów lub odtworzenia danych.	Kontrola są realizowane ale w okresach i w sposób nie dający racjonalnego zapewnienia, iż w przypadku wystąpienia katastrofy, kopie zapasowe będzie można wykorzystać do przywrócenia systemów lub odtworzenia danych.	W realizowanych kontrolach występują drobne uchybienia, nie mające wpływu na prawidłowość realizacji procesu wykonania i przechowywania kopii zapasowych.

3	<p>Testowanie kopii zapasowych</p> <p>Pełnomocnik ds. bezpieczeństwa informacji (administrator systemów informatycznych) – w zależności od regulacji wewnętrznych, kopie zapasowe, sprawdzając możliwość ich wykorzystania w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych – testy są wykonywane nie rzadziej niż raz w roku.</p>	<p>Kopie zapasowe nie są testowane.</p>	<p>Testy kopii zapasowych są realizowane ale w okresach i w sposób nie dający racjonalnego zapewnienia, iż w przypadku wystąpienia katastrofy, kopie zapasowe będzie można wykorzystać do przywrócenia systemów lub odtworzenia danych. Testowanie odbywa się na zwykłych – użytkowanych w czasie pracy, a nie dedykowanych do tego celu komputerach.</p>	<p>Testy są wykonywane zgodnie z przyjętą polityką bezpieczeństwa informacji.</p>
4	<p>Miejsce przechowywania kopii zapasowych</p> <p>Kopie zapasowe przechowywane są w lokalizacji, pozwalającej na ich zabezpieczenie, w przypadku zaistnienia katastrofy, która doprowadziłaby do zniszczenia podstawowych zasobów informacyjnych.</p>	<p>Kopie zapasowe są przechowywane w siedzibie jednostki bez dodatkowych zabezpieczeń</p>	<p>Kopie zapasowe są przechowywane w siedzibie jednostki, ale zostały zabezpieczone w sposób niezbędny dla istniejących potrzeb (ognioodporny sejf itp.</p>	<p>Kopie zapasowe są przechowywane w lokalizacji i w sposób dający racjonalne zapewnienie, iż będzie można je wykorzystać w przypadku zniszczenia danych podstawowych.</p>



BAIKW.1720.4.2016

Nowy Tomyśl, dn. 04.10.2016 r.

**ANALIZA RYZYKA**  
**do zapewnienia zadania audytowego**  
**„Polityka bezpieczeństwa informacji – kopie zapasowe”**

**Obiekty audytu:**

1. Kopie zapasowe

**Czynniki ryzyka – Obiekt 1: Kopie zapasowe:**

MATRYCA RYZYKA „Kopie zapasowe”.										
L.p.	Czynnik ryzyka/ryzyka	Komórka audytowana	KATEGORIE RYZYK							Końcowa ocena ryzyka
			Materiałność	Istotność/znaczenie	Wrażliwość	Mechanizmy kontrolne	Stabilność/złożoność. Stopień skomplikowana			
							30%	15%	15%	
1	Brak spisu kopii zapasowych oraz brak procedur odtwarzania.	UM	4	4	4	4	3	4	3	97,50%
2	Zakres i częstotliwość kopii zapasowych nie odzwierciedlają wymagań organizacyjnych jednostki, wymagań związanych z bezpieczeństwem informacji oraz krytyczności informacji dla ciągłości działalności operacji.	UM	4	4	4	3	3	3	3	86,25%
3	Przechowywanie kopii zapasowych lokalizacji niepozwalającej uniknąć uszkodzeń spowodowanych katastrofą, która dotknęła jednostkę.	UM	4	4	4	4	4	4	3	97,50%
4	Brak odpowiedniego fizycznego zabezpieczenie kopii zapasowych oraz zabezpieczenia ich przed wpływem środowiska, zgodnie z normami przyjętymi w jednostce.	UM	4	4	4	3	3	3	3	86,25%
5	Brak testowania nośników kopii zapasowych.	UM	4	4	4	3	4	4	3	93,75%





Nowy Tomyśl, dn. 4.11.2016 r.

AW.1720.4.2016

# **SPRAWOZDANIE**

## **Z ZAPEWNIAJĄCEGO ZADANIA AUDYTOWEGO W OBSZARZE RYZYKA**

Polityka bezpieczeństwa informacji

Nowy Tomyśl, listopad 2016

## Spis treści

1	Wprowadzenie .....	3
1.1	Temat zadania .....	3
1.2	Cele zadania zapewniającego .....	3
1.3	Podmiotowy zakres zadania .....	3
1.4	Przedmiotowy zakres zadania .....	3
1.5	Data rozpoczęcia zadania zapewniającego .....	3
2	Opinia Audytora wewnętrznego .....	4
3	Ustalenia stanu faktycznego wraz ze sklasyfikowanymi wynikami ich oceny według kryteriów .....	5
3.1	Kryteria dokonania oceny ustaleń .....	5
3.2	Stan faktyczny .....	7
3.3	Ocena mechanizmów kontrolnych .....	8
3.4	Klasyfikacja ustalenia .....	9
3.5	Ocena systemu kontroli zarządczej .....	9
4	Uchybienia .....	9
5.	Zalecenia .....	10

## **1 Wprowadzenie**

### **1.1 Temat zadania**

Polityka bezpieczeństwa informacji – kopie zapasowe

### **1.2 Cele zadania zapewniającego**

Udzielenie odpowiedzi na pytanie czy wybrane elementy procesu tworzenia kopii zapasowych zapewniają właściwe zabezpieczenie danych, baz danych, programów i systemów funkcjonujących w Urzędzie Miejskim w Nowym Tomysłu.

### **1.3 Podmiotowy zakres zadania**

Urząd Miejski w Nowym Tomysłu.

### **1.4 Przedmiotowy zakres zadania**

Ocena prawidłowości tworzenia, przechowywania i testowania nośników kopii zapasowych.

### **1.5 Data rozpoczęcia zadania zapewniającego**

30.09.2016 r.

## 2 Opinia Audytora wewnętrznego

W opinii Audytora wewnętrznego przeprowadzającego zadanie audytowe zebrana podczas realizacji zadania dokumentacja i przeprowadzona analiza stanu faktycznego wskazują na wysoki stopień adekwatności, skuteczności i efektywności systemu kontroli zarządczej oraz zaprojektowanych i wdrożonych mechanizmów kontrolnych w obszarze ryzyka objętym audytem.

Proces tworzenia i przechowywania, testowania i przechowywania kopii zapasowych realizowany jest w zasadzie zgodnie z regulacjami zawartymi w normach PN-ISO/IEC 27001 Technika informatyczna, techniki bezpieczeństwa, systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji, wymagania i PN-ISO/IEC Technika informatyczna, techniki bezpieczeństwa, praktyczne zasady zabezpieczenia informacji.

Podczas realizacji zadania audytowego ustalono, iż w badanym obszarze występują uchybienia polegające na:

1. braku spisu kopii zapasowych i procedury ich odtwarzania,
2. braku opracowania i wdrożenia planu testowania kopii zapasowych,
3. testowaniu kopii zapasowych na urządzeniach informatycznych nie dedykowanych wyłącznie do testowania kopii zapasowych,
4. powierzeniu kontroli prawidłowości realizacji procesu tworzenia, przechowywania, zabezpieczenia i testowania kopii zapasowych Informatykowi Urzędu który jest odpowiedzialny za realizację tego procesu.

Biorąc pod uwagę specyfikę audytowanej jednostki, organizację służb informatycznych, obowiązujące przepisy wewnętrzne, zaprojektowane i wdrożone mechanizmy kontrolne oraz zastosowane rozwiązania organizacyjne techniczne i prawne należy stwierdzić, iż prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyk mogących w sposób istotny zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu audytowanego obszaru jest niskie.

Mając jednak na względzie wagę audytowanego obszaru działania zmierzające do wyeliminowania wskazanych przez Audytora uchybień powinny zostać podjęte w racjonalnie krótkim terminie.

### 3 Ustalenia stanu faktycznego wraz ze sklasyfikowanymi wynikami ich oceny według kryteriów

#### 3.1 Kryteria dokonania oceny ustaleń

Celem właściwego gospodarowania kopiami zapasowymi jest ochrona jednostki przed utratą niezbędnych do prawidłowego jej funkcjonowania informacji.

Kopie zapasowe informacji, oprogramowania i obrazy systemów powinny być regularnie wykonywane i testowane zgodnie z obowiązującymi na terenie jednostki przepisami czy procedurami.

Polska norma PN/ISO IEC 27002 -2014 zaleca ustanowienie polityki kopii zapasowych określającej wymagania jednostki w zakresie kopii zapasowych informacji, oprogramowania i systemów.

W celu zapewnienia, że wszystkie niezbędne informacje i oprogramowanie będzie można odzyskać po katastrofie lub awarii nośników zaleca się dostarczenie odpowiednich urządzeń do kopii zapasowych.

Podczas opracowania planu kopii zapasowych Norma zaleca:

- a) utworzenie dokładnego i kompletnego spisu kopii zapasowych oraz procedur odtwarzania,
- b) aby zakres (pełny lub przyrostowy) i częstotliwość kopii zapasowych odzwierciedlały wymagania organizacyjne jednostki, wymagania związane z bezpieczeństwem informacji oraz krytyczność informacji dla ciągłości działalności operacji,
- c) przechowywanie kopii zapasowych w innej lokalizacji, w odległości pozwalającej uniknąć uszkodzeń spowodowanych katastrofą, która dotknęła ośrodek podstawowy,
- d) odpowiednie fizyczne zabezpieczenie kopii zapasowych oraz zabezpieczenia ich przed wpływem środowiska, zgodnie z normami przyjętymi w ośrodku podstawowym,
- e) testowanie nośników kopii zapasowych, aby można było na nich polegać w przypadku awaryjnego odtwarzania; zaleca się łączenie powyższego z testami procedur odtwarzania i sprawdzaniem wymaganego czasu odtworzenia. Badanie zdolności do przywracania kopii zapasowej zaleca się wykonać na dedykowanych testowych nośnikach, a nie przez nadpisanie oryginalnego nośnika, gdyżby utworzenie kopii zapasowej lub przywrócenie danych nie powiodło się i spowodowałoby nieodwracalne uszkodzenie lub utratę danych,
- f) w sytuacjach, gdy ważna jest poufność, zaleca się szyfrowanie kopii zapasowych.

Norma zaleca, aby procedury utrzymaniowe monitorowały wykonanie kopii zapasowych i kierowały błędy w tym zakresie do obsługi, w celu zapewnienia kompletności kopii zapasowych zgodnie z polityką kopii zapasowych.

Norma zaleca także regularne testowanie wg planów kopii zapasowych pojedynczych systemów i usług, aby spełniały wymagania planów ciągłości działania. W przypadku systemów i usług krytycznych zaleca się, aby plany te obejmowały wszystkie informacje systemowe, aplikacje oraz dane niezbędne do odtworzenia całego systemu na wypadek awarii.

Norma zaleca określenie czasu przechowywania niezbędnych informacji istotnych dla jednostki oraz wymagań, na podstawie których kopie archiwalne mają być przechowywane bezterminowo.

LP	Mechanizm kontrolny	Kryterium oceny	Przyporządkowanie poziomu ryzyka dla rodzajów ustaleń dotyczących danego kryteriów		
			Ryzyko wysokie	Ryzyko średnie	Ryzyko niskie
			Wymaga natychmiastowej reakcji.	Konieczne podjęcie działań naprawczych.	Dopuszczalna akceptacja ryzyka pod warunkiem jego monitorowania, w przeciwnym przypadku powinny zostać podjęte działania naprawcze.
1	Polityka bezpieczeństwa informacji – regulacje dotyczące wykonywania przechowywania i kontroli kopii zapasowych.	W Polityce bezpieczeństwa informacji, w sposób precyzyjny określono rodzaje wykonywanych kopii zapasowych, nośniki na których wykonywane są kopie zapasowe, częstotliwość wykonywania kopii zapasowych, osoby odpowiedzialne za ich wykonywanie.	Brak Polityki bezpieczeństwa informacji.	W funkcjonującej polityce bezpieczeństwa informacji brak jest adekwatnych uregulowań dotyczących procesy wykonania, kontroli i przechowywania kopii zapasowych.	W funkcjonującej polityce bezpieczeństwa informacji zawarto rozwiązania regulujące proces zarządzania kopiami zapasowymi. Występują drobne nie wpływające w sposób istotny na jakość procesu.
2	Kontrole tworzenia i przechowywania kopii zapasowych	Pełnomocnik ds. bezpieczeństwa informacji (administrator systemów informatycznych) – w zależności od regulacji wewnętrznych, realizuje kontrole wykonywania i przechowywania kopii zapasowych (nie rzadziej niż raz w roku – w zależności od potrzeb częściej).	Kontrole nie są realizowane.	Kontrole są realizowane ale w okresach i w sposób nie dający racjonalnego zapewnienia, iż w przypadku wystąpienia katastrofy, kopie zapasowe będzie można wykorzystać do przywrócenia systemów lub odtworzenia danych.	W realizowanych kontrolach występują drobne uchybienia, nie mające wpływu na prawidłowość realizacji procesu wykonania i przechowywania kopii zapasowych.
3	Testowanie kopii zapasowych	Pełnomocnik ds. bezpieczeństwa informacji (administrator systemów informatycznych) – w zależności od regulacji wewnętrznych, testuje kopie zapasowe, sprawdzając możliwość ich wykorzystania w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych – testy są wykonywane nie rzadziej niż raz w roku.	Kopie zapasowe nie są testowane.	Testy kopii zapasowych są realizowane ale w okresach i w sposób nie dający racjonalnego zapewnienia, iż w przypadku wystąpienia katastrofy, kopie zapasowe będzie można wykorzystać do przywrócenia systemów lub odtworzenia danych.	Testy są wykonywane zgodnie z przyjętą polityką bezpieczeństwa informacji.

				Testowanie odbywa się na zwykłych – użytkowanych w czasie pracy, a nie dedykowanych do tego celu komputerach.	
4	Miejsce przechowywania kopii zapasowych	Kopie zapasowe przechowywane są w lokalizacji, pozwalającej na ich zabezpieczenie, w przypadku zaistnienia katastrofy, która doprowadziłaby do zniszczenia podstawowych zasobów informacyjnych.	Kopie zapasowe są przechowywane w siedzibie jednostki bez dodatkowych zabezpieczeń	Kopie zapasowe są przechowywane w siedzibie jednostki, ale zostały zabezpieczone w sposób niezbędny dla istniejących potrzeb (ognioodporny sejf itp.	Kopie zapasowe są przechowywane w lokalizacji i w sposób dający racjonalne zapewnienie, iż będzie można je wykorzystać w przypadku zniszczenia danych podstawowych.

### 3.2 Stan faktyczny

Zgodnie z informacjami pozyskanymi od pracowników Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu od dnia 1 stycznia 2017 r planowane jest wprowadzenie Polityki Bezpieczeństwa Informacji regulującej funkcjonowanie obszaru bezpieczeństwa informacji w Urzędzie.

Zgodnie z informacjami pozyskanymi od służb informatycznych Urzędu, potwierdzonymi podczas realizacji zadania audytowego:

*Kopie zapasowe są podstawowym zabezpieczeniem dostępności przechowywanych w systemie informatycznym danych. Informacje przechowywane na serwerach i kluczowych stacjach roboczych muszą być zabezpieczane - dotyczy to również oprogramowania, w szczególności gdy ponowna instalacja i konfiguracja jest czasochłonna.*

*Pełnomocnik ds. Bezpieczeństwa Informacji opracowuje dokument zawierający szczegółowy opis wykonywania kopii awaryjnej oraz zapewnia właściwe przeszkolenie osób uczestniczących w przedmiotowym procesie.*

*Kopie awaryjne są przechowywane w zamkniętej szafie metalowej. Kopie awaryjne z danymi do użytku wewnętrznego oraz prawnie chronionymi transportowane poza Siedzibę muszą być zaszyfrowane i zabezpieczone hasłem.*

*Informatyk zatrudniony w Urzędzie, raz na pół roku sprawdza kopie awaryjne i określa ich przydatność do wykorzystania w wypadku awarii systemu. Zdezaktualizowane i uszkodzone kopie awaryjne należy mechanicznie zniszczyć w sposób uniemożliwiający ich ponowne użycie.”*

Kopie zapasowe systemów operacyjnych, programów informatycznych, baz danych, danych i informacji wykonywane są przez Informatyka zatrudnionego w Urzędzie. Informatyk wykonuje także kopie zapasowe wskazanych dokumentów roboczych pracowników Urzędu.

Podczas realizacji zadania audytowego stwierdzono, iż nie utworzono spisu kopii zapasowych ani nie opracowano procedur ich odtwarzania.

Kopie zapasowe są wykonywane i przechowywane na macierzach dyskowych oraz na szyfrowanych dyskach zewnętrznych.

W Urzędzie Miejskim w Nowym Tomyślu kopie zapasowe są wykonywane jako pełne kopie zapasowe i przyrostowe kopie zapasowe.

Kopie zapasowe są wykonywane w cyklu dobowym i dodatkowo w cyklu miesięcznym na szyfrowanym dysku zewnętrznym.

Wszystkie systemy i programy informatyczne, bazy danych, dane i informacje robocze w jednostce są traktowane (na potrzeby wykonywania kopii zapasowych) jako krytyczne dla Urzędu w związku z powyższym zarówno metody jak i częstotliwość wykonywania kopii zapasowych dla wszystkich zasobów informatycznych są takie same.

Kopie zapasowe są przechowywane w innej niż siedziba jednostki lokalizacji, w odległości pozwalającej na racjonalne zapewnienie bezpieczeństwa wykonanych kopii zapasowych.

Kopie zapasowe zostały w odpowiedni, fizyczny sposób zabezpieczone przed wpływem środowiska zewnętrznego.

Kopie zapasowe danych krytycznych dla jednostki są szyfrowane.

Nie opracowano i nie wdrożono planu testowania kopii zapasowych.

Kopie zapasowe są testowane minimum dwa razy w roku poprzez wypakowanie /odtworzenie danych w lokalizacji tymczasowej i sprawdzenie poprawności tych danych poprzez odczyt plików i programów.

Kopie zapasowe nie są testowane na specjalnie przeznaczonym do tego sprzęcie informatycznym.

Pracownikiem odpowiedzialnym za właściwe funkcjonowanie procesu tworzenia, przechowywania, zabezpieczania i testowania kopii zapasowych jest informatyk Urzędu.

Pracownikiem odpowiedzialnym za kontrolę właściwego funkcjonowania procesu tworzenia, przechowywania, zabezpieczania i testowania kopii zapasowych jest informatyk Urzędu

### 3.3 Ocena mechanizmów kontrolnych

W celu zapewnienia prawidłowości realizacji procesu tworzenia, przechowywania, zabezpieczenia i testowania kopii zapasowych w Urzędzie Miejskim w Nowym Tomyślu zaprojektowano i wdrożono trzy mechanizmy kontrolne:

- Kontrole tworzenia i przechowywania kopii zapasowych.
- Testowanie kopii zapasowych.
- Przechowywanie kopii zapasowych.

Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonego zadania audytowego Audytor wewnętrzny stwierdził, iż zaprojektowane dla danego obszaru mechanizmy kontrolne są w zasadzie



wystarczające dla zapewnienia prawidłowości jego funkcjonowania i nie występuje konieczność ich zmiany czy modyfikacji.

Opracowując i wdrażając Politykę bezpieczeństwa informacji należy uwzględnić potrzebę stworzenia procedury regulującej procesy tworzenia, testowania i przechowywania kopii zapasowych. Procedura taka może być traktowana jako kolejny mechanizm kontrolny w tym obszarze.

### 3.4 Klasyfikacja ustalenia

Stosowane na terenie Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu regulacje dotyczące zarządzania kopiami zapasowymi (zawarte w normach PN-ISO/IEC 27001 Technika informatyczna, techniki bezpieczeństwa, systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji, wymagania i PN-ISO/IEC Technika informatyczna, techniki bezpieczeństwa, praktyczne zasady zabezpieczenia informacji) oraz stwierdzone podczas zadania audytowego uchybienia dają podstawę do klasyfikacji ustalenia, jako **obciążonego niskim ryzykiem**. Reakcja Kierownictwa uzależniona powinna być od aspektów finansowych i organizacyjnych. W celu właściwego zabezpieczenia procesu tworzenia, testowania i przechowywania kopii zapasowych należy podjąć działania mające na celu wdrożenie zaleceń wskazanych w niniejszym sprawozdaniu.

### 3.5 Ocena systemu kontroli zarządczej

Obiekt	Ocena	(1:5)
PBI - Kopie zapasowe	Adekwatność	4
	Skuteczność	4
	Efektywność	4

## 4 Uchybienia

1. Brak spisu kopii zapasowych i procedury ich odtwarzania.
2. Brak opracowania i wdrożenia planu testowania kopii zapasowych.
3. Testowanie kopii zapasowych na urządzeniach informatycznych nie dedykowanych wyłącznie do testowania kopii zapasowych.
4. Powierzenie kontroli prawidłowości realizacji procesu tworzenia, przechowywania, zabezpieczenia i testowania kopii zapasowych Informatykowi Urzędu który jest odpowiedzialny za realizację tego procesu.

## 5. Zalecenia

1. Utworzenie spisu kopii zapasowych.
2. Opracowanie procedury odtwarzania kopii zapasowych.
3. Opracować i wdrożyć plan testowania kopii zapasowych.
4. Rozważyć zakup lub wydzielenie urządzenia informatycznego przeznaczonego na potrzeby testowania kopii zapasowych tworzonych w Urzędzie Miejskim w Nowym Tomyszu (z wyłączeniem możliwości wykonywania na tym urządzeniu zadań związanych z bieżącą pracą jednostki).
5. Rozważyć zakup lub wydzielenie urządzenia informatycznego przeznaczonego na potrzeby przechowywania kopii zapasowych tworzonych w Urzędzie Miejskim w Nowym Tomyszu.
6. Rozważyć powierzenie prowadzenia kontroli prawidłowości realizacji procesu tworzenia, przechowywania, zabezpieczenia i testowania kopii zapasowych pracownikowi innemu niż Administrator Systemów Informatycznych.

**Pouczenie:** Po otrzymaniu sprawozdania kierownik komórki audytowanej w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania może przedstawić na piśmie kierownikowi jednostki swoje stanowisko wobec przedstawionego sprawozdania (§26.3 Rozporządzenia MF w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego). Ponadto kierownik komórki audytowanej w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania zobowiązany jest poinformować kierownika jednostki i audytora o sposobie realizacji zaleceń i/lub przyczynach nie wdrożenia przedmiotowych zaleceń (§27. 1 i 2 Rozporządzenia MF w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego).

4.11.2016 r.

.....  
data sporządzenia sprawozdania

*Tomasz Dąbrówny*

.....  
podpis Audytora Wewnętrznego

Otrzymują:

1. Burmistrz Nowego Tomysza
2. Inspektor ds. Informatyki
3. AW a/a

Zat. w 11

AW.1721.1.2017

**Sprawozdanie z realizacji Planu Audytu w roku 2016****Gmina Nowy Tomyśl**

Lp.	Zadanie audytowe zaplanowane do realizacji w roku 2016	Zrealizowane zadania audytowe	Czynność sprawdzające	Uwagi
1	Gospodarowanie terenami zielonymi w Gminie Nowy Tomyśl	Gospodarowanie terenami zielonymi w Gminie Nowy Tomyśl	Zgodnie z Planem Audytu	
2	Funkcjonowanie Nowotomyskiego Ośrodka Kultury	Funkcjonowanie Nowotomyskiego Ośrodka Kultury	Zgodnie z Planem Audytu	
3	Zamówienia Publiczne	Zamówienia Publiczne	Zgodnie z Planem Audytu	
4	Polityka bezpieczeństwa informacji – kopie zapasowe	Polityka bezpieczeństwa informacji – kopie zapasowe	Zgodnie z Planem Audytu	

W roku 2016 nie przewidziano monitorowania realizacji zaleceń zawartych w zadaniach audytowych.

Realizacja niewdrożonych zaleceń z zadań audytowych przeprowadzonych w roku 2016 zostanie poddana czynnościom monitorującym w roku 2017 r.

W roku 2016 nie przeprowadzono oceny wewnętrznej ani zewnętrznej audytu wewnętrznego.

Przeprowadzenie oceny wewnętrznej planowane jest do przeprowadzenia w roku 2017.

.....

Podpis Audytora wewnętrznego

