RAPORT

z audytu
przeprowadzonego
w
Urzędzie Miasta Działdowo

SPIS TREŚCI

I. INFORMACJE PODSTAWOWE 3

II. ISTOTNE USTALENIA W ZAKRESIE STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ I ZASOBÓW LUDZKICH 3

1. Analizy struktury organizacyjnej Urzędu. Audyt zasobów ludzkich w zakresie obciążenia pracą na wybranych stanowiskach pracy 3
2. Pozostałe zagadnienia z zakresu spraw pracowniczych 14
3. Umowy zlecenia zawarte w latach 2013 – 2014 z pracownikami własnymi 24
4. Umowy o dzieło w latach 2012-2014 25
5. Systemu ocen pracowniczych 25

III. ROZLICZANIE KRAJOWYCH I ZAGRANICZNYCH PODRÓŻY SŁUŻBOWYCH W LATACH 2013-2014 28

IV. ISTOTNE USTALENIA W ZAKRESIE ZAMÓWIEŃ PULICZNYCH REALIZOWANYCH W 2014 ROKU, WYŁĄCZONYCH Z OBOWIĄZKU STOSOWANIA USTAWY PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH 35

1. Zamawianie usług 35
2. Zakupy administracyjne 43
3. Roboty budowlane 48
4. Usługi porządkowe i utrzymania zieleni w 2014 r. 52
5. Spostrzeżenia dotyczące pozostałych zakupów materiałów 56

V. OCENA PROCESU INWENTARYZACJI SKŁADNIKÓW MAJĄTKU ZA ROK 2014 57

VI. POZOSTAŁE ZAGADNIENIA, NA KTÓRE ZWRÓCONO UWAGĘ PODCZAS AUDYTU 62

VII. PODSUMOWANIE 64

Załącznik nr 1 do Raportu audytu 66

Załącznik nr 2 do Raportu audytu 67

Załącznik nr 3 do Raportu audytu 69

I. INFORMACJE PODSTAWOWE

1. Audyt zrealizowano na podstawie Umowy z dnia 27.04.2015 r. o przeprowadzenie audytu oraz upoważnienia nr OR.077.51.2015 z dnia 27.04.2014 r.
2. Obszary audytu:
   a. analizy obszaru struktury organizacyjnej Urzędu w celu zbadania jej funkcjonalności i poprawy efektywności,
   b. audyt zasobów ludzkich w zakresie obciążenia pracą na wskazanych stanowiskach,
   c. pozostałe zagadnienia z zakresu spraw pracowniczych,
   d. celowość, oszczędność i efektywność wydatkowania środków budżetowych, prawidłowość stosowania procedur przetargowych w zakresie zakupów do 30 000 euro zrealizowanych w roku 2014,
   e. ocena procesu inwentaryzacji składników majątku za rok 2014, ustalenie przyczyn niedoborów,
   f. rozliczanie krajowych i zagranicznych podróży służbowych na podstawie próby.
3. Audyt przeprowadziła Jadwiga Makowiecka prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Jadwiga Makowiecka Audyt & Consulting, z siedzibą: Kiekrz, ul. Leśna 3, 62-090 Rokietnica, posiadająca NIP 782-106-47-08, REGON: 361220992 .
4. Audytem objęto rok 2014 oraz w miarę potrzeby okres wcześniejszy.
5. Termin audytu: od 27.04.2015 do 15.06.2015 r.
6. Techniki przeprowadzenia audytu: zapoznanie się z dokumentami służbowymi, uzyskiwanie wyjaśnień i informacji od pracowników audytowanej jednostki, obserwacje wykonywanych zadań, oględziny, testy przeglądowe, testy zgodności.

II. ISTOTNE USTALENIA W ZAKRESIE STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ I ZASOBÓW LUDZKICH

1. Analizy struktury organizacyjnej Urzędu. Audyt zasobów ludzkich w zakresie obciążenia pracą na wybranych stanowiskach pracy

Struktura organizacyjna Urzędu – obowiązująca na mocy Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Działdowo – tworzy formalne zabezpieczenie realizacji zadań określonych w art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym. W strukturze wyodrębniono komórki i stanowiska samodzielne określone w § 20 Regulaminu Organizacyjnego, wyspecjalizowane w realizacji poszczególnych zadań. Celem audytu w obszarze struktury organizacyjnej jest przedstawianie propozycji zwiększenia efektywności Urzędu, przy ograniczeniu kosztów i równoczesnym maksymalnym wykorzystaniu potencjału zasobów ludzkich.
W ramach prowadzonego audytu dokonano przeglądu procedur, regulaminów, zadań, zakresów czynności w celu dokonania analizy rzeczywistego obciążenia pracą na wskazanych stanowiskach pracy oraz wykonano inne analizy kosztowe mające ocenić efektywność kosztową nakładów ponoszonych na utrzymanie stanowiska, komórki czy

projektu. Przeglądem objęto wybrane stanowiska i procesy w niżej wymienionych komórkach:

Wydział Organizacyjny,
Wydział Budżetu i Finansów
Zespół Radców Prawnych,
Służba bhp,
Archiwum Zakładowe,
Wydział Rozwoju i Promocji Miasta – w zakresie działań promujących Miasto.

a. <u>Wydział Organizacyjny - stanowisko dozorca</u>

W Urzędzie zatrudnionych jest dwóch dozorców, w systemie równoważonego czasu pracy. Z informacji przekazanej przez Naczelnika Wydziału Organizacyjnego wynika, że dozór obiektu prowadzony jest od co najmniej dziesięciu lat. Dozorcy pełnią dozór Urzędu Miasta w dni robocze w godzinach od 6.30 do 20.30 oraz w soboty, niedziele i święta przez 5 godzin, tj. od 10.30 do 15.30 w okresie zimowym oraz od 12.30 do 17.30 w okresie letnim. Dozorcy posiadają pisemne zakresy czynności określające obowiązki na zajmowanym stanowisku. Wykonywanie obowiązków dokumentują, sporządzając codzienne „notatki służbowe". W okresie 10.02. - 06.05.br. sporządzono <u>86 identycznie brzmiących notatek</u>, o następującej treści:

1. Imię i nazwisko pełniącego dozór: XXXXXXXXXXXXXX
1.a. Data pełnienia dyżuru: XXXXXXXXXX 1.b. Dyżur rozpocząłem o godz.: 6.30
2. Uwagi dotyczące : 2.a. przyjęcia obiektu *„Dokonałem obchodu obiektu. Wskazania manipulatora b/u".* 2.b. przebieg dyżuru
„Od godz. 8.00 do 8.40 i 14.20 do 15.00 wyjście na pocztę. *Podczas pełnienia dalszej służby nic ważnego nie zaszło".*
2.c. zabezpieczenie obiektu: *„Dokonałem obchodu obiektu. System zazbrojony o godz. 20.30"* **3.** Informacje dla przyjmującego dyżur: *„Przekazuję tel. Nokia C7 wraz z ładowarką. Stan techniczny telefonu bez zastrzeżeń".* **4.** Dyżur zakończyłem o godz.: 20:30
Podpis pełniącego dyżur .....xxxxxxxxxxxxxxxxx.....

W celu ustalenia rzeczywistego obciążenia dozorców pracą w tabeli poniżej wyszczególniono czynności wykonywane przez dozorców wraz z nakładem czasu potrzebnym na ich realizację, wg stanu na dzień 04.05.2015 r.:

Czynność	Jednostka czasu	Nakład pracy w minutach	Uwagi
prowadzenie Książki ewidencji wydanych kluczy	codziennie	nie jest prowadzona	Pracownicy Urzędu po zakończonej pracy nie zamykają swoich biur na klucz[1]
otwieranie i zamykanie bramy na dziedzińcu oraz drzwi wejściowych do Urzędu	codziennie	10 minut	
prowadzenie dziennika dyżurów (notatka dyżuru)	codziennie	5 minut	wg opisu powyżej, identyczne notatki
zapobieganie zakłóceniom porządku na terenie Urzędu	2013-2014	nie wystąpiły	
ujawnianie faktów dewastacji mienia Urzędu	2013-2014	nie wystąpiły	wystąpił jeden przypadek kradzieży rynien miedzianych z budynku Urzędu. Dozorca nie zapobiegł kradzieży, gdyż do incydentu doszło w nocy, kiedy dozorcy nie pełnią nadzoru
odbiór przesyłek listowych z Poczty	2 x dziennie x 40 minut	80 minut	odbiór z Poczty korespondencji przychodzącej oraz dostarczenie listów wysyłanych
obsługa schodołazu	ok. 1 godz. średnio 1x w m-cu	średnio 5 minut dziennie	
nadzór i obsługa centrali ppoż	codziennie	5 minut	przełączenie na tryb noc/dzień i odwrotnie
obsługa systemu alarmowego	codziennie	5 minut	uzbrojenie/rozbrojenie systemy poprzez wpisanie kodu na panelu sterowania
"udzielanie pomocy w utrzymywaniu czystości"	w okresach jesienno-zimowych	trudno określić	sprzątanie liści, usuwanie śmieci. Utrzymanie placu na dziedzińcu urzędu oraz na parkingu dolnym i opróżnianie koszy leży po stronie Miejskiej Służby Drogowej

Źródło: opracowanie własne

Na podstawie:
- analizy czynności wykonywanych przez dozorców w jednostce czasu (tabela powyżej),
- obserwacji własnych audytorów w trakcie wykonywania czynności audytowych,
- opinii bezpośredniego przełożonego – Naczelnika Wydziału Organizacyjnego,

[1] Wg stanu na dzień 29.04.2015 r. - za wyjątkiem biura WZK, GKW, Radców Prawnych, Gabinetu Burmistrza i Z-cy Burmistrza, Wydziału Organizacyjnego, Referatu Informatyki, Pokoju 20 i 22 użytkowanego przez WRP

stwierdza się, że dozorcy obciążeni są pracą w małym stopniu. Dzienne obciążenie czynnościami wynosi ok. 2 godzin wobec 14-to godzinnej zmiany w dni robocze oraz 5 godzinnego dnia pracy w dni wolne. Oczywiście można stwierdzić, że praca dozorcy nie polega na wykonywaniu konkretnych czynności, a na dozorze, który z natury rzeczy sprowadza się do obserwacji otoczenia i zapobiegania zagrożeniom oraz dbałości o zachowanie porządku. Jednak wobec stwierdzenia w dozorowanym obiekcie znikomych ryzyk: dewastacji, zakłócania porządku, kradzieży mienia, które w minionych dwóch latach nie wystąpiły (z wyjątkiem kradzieży rynien w styczniu 2015 r., do której doszło w nocy, kiedy dozorcy nie pracują i w związku z tym nie zdołali zapobiec przestępstwu) oraz mając na uwadze, że Urząd wyposażony jest w system alarmowy i system PPOŻ podłączone do Straży Pożarnej oraz Policji ponoszenie kosztów na utrzymywanie dozoru Urzędu jest wydatkiem nieadekwatny do ryzyk, a zatem zbędnym. Należy również dodać, że dozorcy nie posiadają uprawnień do podejmowania czynności w zakresie ochrony osób i mienie, w sytuacji pojawienia się zagrożenia, działanie dozorcy ogranicza się do zawiadomienia odpowiednich służb, co też mogą uczynić inni pracownicy Urzędu. Zwrócono również uwagę, że dozorcy podczas pełnienia obowiązków nie zajmują wyznaczonego im stanowiska pracy, które usytuowane jest tuż przy wejściu głównym do Urzędu, lecz na ogół siedzą w open space Działu Organizacyjnego na parterze budynku.

Roczne koszty pracy dozorców łącznie z kosztami zastępstw w 2014 r. wyniosły **78.274,55 zł,** a w ostatnich trzech latach kształtowały się następująco:

rok	koszty pracownicze utrzymania dozorców
2012	71 701,88
2013	74 632,31
2014	78 274,55
razem za 3 lata	**224 608,74**

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych uzyskanych od Pani I.

Rekomendacje:

- Zlikwidować stanowiska dozorców, oszczędność kosztów w skali roku ok. **78.000 zł,**
- Rozważyć ewentualnie zainstalowanie monitoringu wizyjnego na dziedzińcu Urzędu.
- Powierzyć n/w czynności Straży Miejskiej:
  - otwieranie i zamykanie bramy na dziedzińcu oraz budynku Urzędu,
  - włączanie i wyłączanie systemu alarmowego i PPOŻ,
  - okresowe patrole, a w razie pojawienia się zagrożenia podejmowanie działań w ramach posiadanych uprawnień lub wezwanie Policji.
- Powierzyć gońcowi czynności logistyczne związane z obsługą przesyłek pocztowych.
- Obsługa schodołazu – po przeszkoleniu dowolny pracownik Urzędu płci męskiej.

b. Służba bezpieczeństwa i higieny pracy

W toku audytu nie badano zagadnień związanych ze stanem faktycznym bezpieczeństwa i higieny pracy na terenie Urzędu Miasta oraz zgodności zapewnienia przez pracodawcę warunków pracy z obowiązującymi w tym zakresie unormowaniami. Służbę bhp poddano ocenie efektywnościowej.
Na mocy art. 15 kp pracodawca jest zobowiązany zapewnić pracownikom bezpieczne i higieniczne warunki pracy. Natomiast art. 207 § 1 kp stanowi, że pracodawca ponosi odpowiedzialność za stan bhp w zakładzie pracy. Zadania z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy na terenie Urzędu Miasta Działdowo Burmistrz Miasta realizuje za pośrednictwem jednoosobowej komórki organizacyjnej, w ramach której zatrudniona jest w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku Głównego specjalisty ds. bhp Pani Główny specjalista ds. bhp stanowi służbę bhp dla Urzędu Miasta, szkół i przedszkoli miejskich, Samorządowego Zakładu Budżetowego Miejskiej Służby Drogowej oraz Interaktywnego Muzeum Państwa Krzyżackiego. Wskazać jednak należy, że przepisy prawa nie obligują Urzędu Miasta do zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w podległych jednostkach. Zgodnie z § 2 Rozporządzenia z dnia 31 grudnia 2002 r. Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z dnia 22 stycznia 2003 r. z p. zm.), *„dyrektor zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pobytu w szkole"*. Z ustaleń audytu wynika, że Biblioteka, Miejski Dom Kultury oraz Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej zawarły odrębne umowy cywilnoprawne z Panią · świadczenie usług bhp. Brak informacji, w jaki sposób MOSiR realizuje obowiązek w zakresie bhp.

Zgodnie z podstawowym dokumentem regulującym strukturę organizacyjną Urzędu Miasta Działdowo tj. Regulaminem Organizacyjnym, służba bhp podlega organizacyjnie bezpośrednio Kierownikowi Urzędu i prowadzi sprawy z zakresu m.in.:
- bezpieczeństwa i higieny pracy,
- stosowania przepisów przeciwpożarowych,
- analiz stanu bezpieczeństwa i higieny pracy,

oraz przeprowadza instruktaże ogólne przed dopuszczeniem do pracy.

Przedmiotowa analiza obejmuje zasadność utworzenia służby bhp i ponoszenie w związku z tym nakładów finansowych, biorąc pod uwagę fakt, że Urząd Miasta, jako pracodawca zatrudniający poniżej 100 pracowników, zgodnie z art. 237 [11] § 1 Kodeksu pracy, może powierzyć wykonywanie zadań służby bhp pracownikowi zatrudnionemu przy innej pracy, a w przypadku braku kompetentnych pracowników zlecić outsourcing tej usługi. Na dzień 27.04.2015 r. w Urzędzie Miasta zatrudnionych było 77 pracowników, zatem zgodnie z przepisami prawa oraz mając na uwadze specyfikę jednostki (niewielkie zagrożenia zawodowe) Urząd nie był i nadal nie jest zobligowany to tworzenia własnej służby bhp i wyodrębniania dla niej komórki organizacyjnej.

Biorąc zaś pod uwagę sumę wszystkich pracowników zatrudnionych w Urzędzie oraz w jednostkach podległych, które na podstawie § 44 Regulaminu Pracy objęte zostały nadzorem Gł. spec. ds. bhp, która wynosi 527[2]. Art. 237[11] § 5 Kodeksu pracy

[2] Dane uzyskane od Pani Niny Leśnej w dn. 08.05.2015 r.

upoważnia Radę Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania, uprawnienia, organizacji, liczebności i podporządkowania służby bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kwalifikacji wymaganych do wykonywania zadań tej służby. Na tej podstawie wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. Nr 109, poz. 704 z późn. zm.). Zgodnie z § 1 ust. 5 ww. Rozporządzenia służba bezpieczeństwa i higieny pracy podlega bezpośrednio pracodawcy. U pracodawcy będącego jednostką organizacyjną służba bezpieczeństwa i higieny pracy podlega bezpośrednio osobie zarządzającej tą jednostką lub osobie wchodzącej w skład organu zarządzającego, upoważnionej przez ten organ do sprawowania nadzoru w sprawach z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Zgodnie z § 1 ust. 3 ww. Rozporządzenia:

„pracodawca zatrudniający od 100 do 600 pracowników tworzy wieloosobową lub jednoosobową komórkę organizacyjną albo zatrudnia w tej komórce pracownika służby bhp w niepełnym wymiarze czasu pracy."

Mając na uwadze powyższe ustalenie oraz w celu dostarczenia Kierownikowi Urzędu podstawy do podjęcia optymalnej kosztowo i organizacyjnie decyzji, przeprowadzono analizę kosztów utrzymania służby bhp w Urzędzie Miasta Działdowo, zakładając hipotetycznie, że byłaby ona realizowana w takim samym zakresie jak obecnie przez podmiot zewnętrzny. W ramach analizy porównano aktualnie ponoszone przez Urząd koszty utrzymania służby bhp na etacie z kosztami usługi bhp, gdyby była realizowana przez firmę zewnętrzną:

roczny koszty utrzymania służby bhp w UM Działdowo	60 611,83 zł
szacowany roczny koszt obsługi bhp przez firmę zewnętrzną[3]	27 000,00 zł

Źródło: wyliczenia własne

Szczegóły oraz podstawy wyliczenia zawiera ***Załącznik nr 1*** do Raportu.

Audyt zwraca również uwagę na brak konsekwencji w zakresie organizacji służby bhp wg aktualnie istniejącego stanu, a mianowicie Burmistrz Miasta ustanowił służbę bhp dla: Urzędu Miasta, szkół i przedszkoli miejskich, Interaktywnego Muzeum Państwa Krzyżackiego, Samorządowego Zakładu Budżetowego MSD. Z Biblioteka Miejską, Miejskim Domem Kultury i MOPS Pani zawarła prywatną umowę cywilnoprawną jako niezależny podmiot.

c. Archiwum Zakładowe

Organizację i zadania z zakresu działania Archiwum Zakładowego w Urzędzie Miasta Działdowo, reguluje § 43 Regulaminu Organizacyjnego. Archiwum prowadzone jest na podstawie Instrukcji archiwalnej. Zadania z zakresu prowadzenia Archiwum Zakładowego w 2014 roku realizowała zatrudniona na stanowisku Kierownika Archiwum w wymiarze ½ etatu, posiadająca powierzony na piśmie zakres czynności. Aktualnie przebywa do 18.03.2016

[3] na podstawie rozeznania lokalnego rynku usług bhp oraz bazując na doświadczeniu własnym

r. na urlopie rodzicielskim, a obowiązki z zakresu archiwum pełni zatrudniona na czas określony, na zastępstwo.
Archiwum Zakładowe prowadzone jest w dwóch lokalizacjach, w Urzędzie, gdzie znajduje się główna siedziba oraz przy ul. Norwida 29. Archiwum przy ul. Zamkowej usytuowane jest w piwnicy, ma dobre warunki lokalowe, wyposażone jest w profesjonalne metalowe szafy przesuwane.
W Urzędzie Miasta Działdowo osoba wykonująca obowiązki związane z prowadzeniem archiwum ma wysoki status w hierarchii Urzędu. Pomimo określenia wymiaru etatu dla tego stanowiska na poziomie ½ archiwiście powierzono funkcję Kierownika, który jednocześnie nie ma żadnego podległego pracownika. W związku z powierzeniem funkcji kierowniczej otrzymuje dodatek funkcyjny. Z informacji uzyskanej od Pana wynika, że powodem ustanowienia funkcji kierowniczej dla archiwisty zakładowego była chęć usatysfakcjonowania i zatrzymania w Urzędzie która wielokrotnie komunikowała swoje niezadowolenie z tytułu zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy i rozważała rezygnację z pracy. Urząd natomiast wysoko oceniał pracę i kompetencje

W celu dokonania oceny obciążenia pracą na stanowisku archiwisty, w tabeli poniżej zestawiono główne czynności wykonywane przez archiwistę.

Czynność	Częstotliwość	Opis czynności
sporządzenie harmonogramu przyjmowania dokumentów	1x w roku 1 strona dokumentu	archiwista sporządza i przekazuje kierownikom komórek organizacyjnych, wg rozdzielnika harmonogram przyjmowania w okresie od marca do października danego roku dokumentów do archiwum zakładowego,
przyjmowanie dokumentów do archiwum	sukcesywnie - zgodnie z harmonogramem od marca do października	dokumenty przekazywane są do archiwum wraz z wykazem, który zawiera opis przekazywanych dokumentów, ich nazwę i ilość. Archiwista sprawdza zgodność przekazanych dokumentów z wykazem, opisuje dokumenty, ewidencjonuje w spisie oraz układa na regałach. W roku 2014 archiwum zakładowe przyjęło sukcesywnie 48 j.a dokumentacji archiwalnej i 373 j.a dokumentacji niearchiwalnej.
przygotowywanie dokumentacji do zniszczenia	1x w roku przygotowanie dokumentów do zniszczenia	komisja dokonuje oceny i wydzielenia dokumentów niearchiwalnych przeznaczonych do zniszczenia. W 2014 roku było to 9,96 mb dokumentacji niearchiwalnej, która została przekazana do spalenia.
sporządzanie sprawozdania z działalności archiwum w formie opisowej	1 x w roku	2 strony dokumentu opisowego
udostępnianie dokumentacji niearchiwalnej na wniosek pracowników i interesantów	na wniosek średnio 4 x w m-cu	w 2014 roku - 50 udostępnień.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozmowy z Archiwistą

Na podstawie analizy dokumentacji służbowej wyznaczającą porządek i organizację pracy w Urzędzie, zwrócono uwagę, że zatrudniona na stanowisku Kierownika Archiwum w wymiarze ½ etatu w 2014 r. regularnie zwalniała się z pracy *„dla załatwiania ważnych spraw osobistych lub rodzinnych, które wymagają*

załatwienia w godzinach pracy". Na podstawie karty ewidencji czasu ustalono, że w 2014 r. była w pracy 111 dni, z czego w 38-iu dniach odnotowano wyjście z pracy w celach osobistych. Łącznie prywatne wyjścia stanowią 28 godz. i 4 minuty, tj. 1,5 tygodnia, biorąc pod uwagę obowiązujący wymiar czasu pracy. Czas prywatnych zwolnień nie został odpracowany.
Na podstawie analizy czynności faktycznie wykonywanych przez archiwistę oraz nakładu czasu pracy potrzebnego na realizację zadań i biorąc pod uwagę częste wychodzenie z pracy w celach prywatnych uznano, że wymiar ½ etatu, przeznaczony dla zadań z zakresu archiwum można ograniczyć do 1/4 etatu i połączyć z innym stanowiskiem. Przy czym należy pamiętać, że archiwista zakładowy powinien posiadać co najmniej średnie wykształcenie i zawodowe przygotowanie, które można osiągnąć na specjalistycznym szkoleniu.
Audyt ocenia jako niecelowe tworzenie stanowiska kierowniczego dla archiwisty oraz ponoszenie w związku z tym dodatkowych kosztów płacowych (dodatek funkcyjny).

Spostrzeżenia

W ocenie audytu wyodrębnienie jednoosobowej komórki organizacyjnej dla Służby bhp oraz powierzenie archiwiście funkcji kierowniczej nie znajdowało uzasadnienia ani prawnego ani też ekonomicznego i dalsze utrzymywanie istniejącego stanu jest nieracjonalne.

Rekomendacje

- Zlikwidować wyodrębnioną komórkę organizacyjną bhp i zadania z zakresu bhp i archiwum powierzyć jednej osobie w ramach stanowiska specjalisty.

d. Obsługa prawna Urzędu Miasta – etat czy outsourcing

Obsługa prawna Urzędu Miasta realizowana jest przez dwóch radców prawnych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu, przy czym *„czas pracy w lokalu"* każdego z radców wynosi 2/5 czasu ustalonego w umowie. Zgodnie z art. 18 Ustawy o radcach prawnych *„do czasu pracy radcy prawnego wlicza się także czas niezbędny do załatwienia spraw poza lokalem jednostki organizacyjnej, w szczególności w sądach i innych organach oraz czas przygotowania się do tych czynności. Czas pracy radcy prawnego w lokalu nie może być krótszy niż dwie piąte czasu pracy ustalonego w zawartej z radcą prawnym umowie"*. W przypadku radców prawnych zatrudnionych w Urzędzie Miasta *„czas pracy w lokalu"* ustalono na ustawowo zagwarantowanym poziomie minimalnym.
Przedmiotem analizy objęto koszty ponoszone przez Urząd Miasta na obsługę prawną pod kątem możliwości ich obniżenia. Koszty obsługi prawnej Urzędu Miasta wyniosły w 2014 r. 172.347,64 zł[4].
W celu dokonania oceny adekwatności nakładów finansowych ponoszonych na obsługę prawną Urzędu Miasta dokonano porównania kosztów obsługi prawnej w

[4] Dane uzyskane z Wydziału BiF, obejmują koszty płac, łącznie z narzutami oraz koszty szkoleń, literatury fachowej i koszt wynajmu kancelarii zewnętrznej.

podobnych pod względem wielkości i dochodów urzędach. Przy czym zaznaczyć należy, że dostęp do tego typu informacji jest utrudniony i niepełny, np. brakuje szczegółowej informacji nt. zakresu obsługi prawnej czy ilości godzin obsługi.

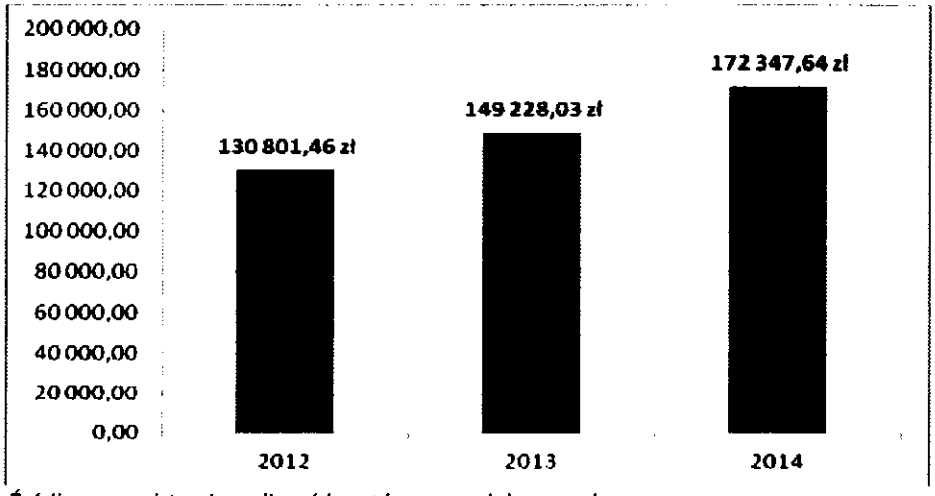
LP	Miasto	Dane za 2013 rok		Koszt obsługi prawnej brutto zł		Uwagi	Forma obsługi prawnej
		liczba ludności	budżet mln zł	rok	m-c		
	Urząd Miasta Działdowo	21 552	57,60	172 347,64	14 362,30	132 godz./m-c	2 etaty
1	Urząd Miasta Białogard	24 722	67,00	36 000,00	3 000,00	brak danych	kancelaria
2	Starostwo w Tucholi	bd	bd	60 000,00	5 000,00	3 dni w tygodniu	kancelaria
3	Urząd Miasta Oświęcim	39 664	145,80	126 134,00	10 511,17	brak danych	mieszana
4	Urząd Miasta i Gminy Skawina	43 000	134,90	147 585,24	12 298,77	123 godz/m-c	kancelaria
5	Urząd Miasta Kartuzy	32 189	105,00	164 000,00	13 666,67	brak danych	konsorcjum dwóch kancelarii

Źródło: opracowanie własne

Suma	**44 476,60**
liczba jednostek przyjętych do analizy	**5**
średni koszt na m-c	**8.895,20**

Średni miesięczny koszt obsługi prawnej w podobnych pod względem liczby mieszkańców i budżetu do Urzędu Miasta Działdowo miejscowościach wynosi około 9.000 zł miesięcznie brutto.

Funkcjonują bardzo różne modele obsługi prawnej jednostek samorządowych, począwszy od pracowników na etacie (in-house lawyer), przez obsługę „mieszaną" (kancelaria + pracownicy na etacie), kancelarie prawne, czy konsorcja kilku kancelarii, realizujące outsourcing prawny. Aktualnie zauważa się tendencję do zdecydowanego obniżania kosztów obsługi prawnej, wynikającą z deregulacji zawodów prawniczych, która z założenia miała uelastycznić rynek i wprowadzić większą konkurencyjność. Analiza kosztów obsług prawnej, w tym realizowanej na potrzeby samorządów wskazuje, że usługi prawne tanieją, natomiast koszty obsługi prawnej Urzędu Miasta Działdowo systematycznie wzrastają, średnio o około 14% rocznie, wg wykresu poniżej:



Źródło: na podstawie wyliczeń kosztów pracy dokonanych przez

Przedstawione dane wskazuje, że obsługę prawną Urzędu można realizować niższym kosztem.

Rekomendacja

Rozważyć powierzenie obsługi prawnej Urzędu Miasta Działdowo kancelarii zewnętrznej. Mając na uwadze zaprezentowane wyniki analizy cen rynkowych, wydatek na obsługę prawną Urzędu Miasta, nie powinien przekraczać kwoty 9.000 zł brutto miesięcznie.

Zaproponowane rozwiązanie oprócz korzyści finansowych spowoduje nową jakość usług prawnych realizowanych przez zespół ekspercki. Zatrudnianie pracowników na etacie wiąże się natomiast z zapewnieniem zastępstwa na czas ich nieobecności i kosztami pracy, np. składki na ZUS, ZFŚS, szkolenia, literatura fachowa. Decyzja o formie obsługi prawnej Urzędu, oprócz czystej kalkulacji ekonomicznej powinna uwzględniać doświadczenie w obsłudze prawnej jednostek samorządu.

e. **Stanowisko ds. obsługi kadr i stanowisko ds. naliczania wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych**

Rekomenduje się połączenie funkcji kadrowo-szkoleniowej z funkcją naliczania wynagrodzeń i zgłaszania do ubezpieczeń społecznych. Wykonywanie obowiązków z w/w zakresu powierzyć należy jednej osobie, w wymiarze maksymalnie jednego etatu. Argumentami przemawiającymi za połączeniem funkcji personalnej i płacowej są względy ekonomiczne oraz praktyczne. Wzgląd praktyczny wynika z pokrewieństwa tematów, a nawet pokrywania się pewnych zagadnień i czynności, np. ewidencjonowanie zwolnień lekarskich, odbywa się równolegle na stanowisku kadrowym i na stanowisku płacowym. ewidencjonuje nieobecności z uwagi na obowiązek prowadzenia ewidencji czasu pracy, natomiast ewidencjonuje zwolnienia lekarskie w celu prawidłowego naliczenia wynagrodzeń. Względy ekonomiczne wynikają z kalkulacji kosztów i tak w ocenie audytu dwa pełne etaty na obsługę spraw personalnych, zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych oraz naliczania wynagrodzeń w Urzędzie i w dwóch przedszkolach przy stabilnym zatrudnieniu to nadmiar. Zwrócono uwagę na mało zautomatyzowaną pracę w obszarach kadrowym i płacowym, np. nalicza wynagrodzenia i zasiłki z tytułu choroby ręcznie na tzw. zastępczych asygnatach zasiłkowych, a następnie tak wyliczone kwoty wprowadza do systemu płacowego, natomiast zgodnie z informacją uzyskaną od , komputerowy moduł płacowy umożliwia wyliczanie wynagrodzeń z tytułu choroby systemowo. Również wprowadzona w Urzędzie elektroniczna rejestracja czasu pracy wyeliminuje pewne czynności wykonywane do tej pory manualnie, np. sporządzanie list obecności, zaznaczanie nieobecności, weryfikacja zeszytów–ewidencji wyjść prywatnych i służbowych. Wykorzystanie dostępnych narzędzi informatycznych w większym stopniu niż aktualnie pozwoli na usprawnienie pracy na tych stanowiskach i wykonywanie zadań bez wysiłku w ramach jednego etatu.

f. Wydział Rozwoju i Promocji Miasta – w zakresie działań promujących Miasto

Na podstawie przeprowadzonych przeglądów zakresów czynności oraz zakresu działania komórek organizacyjnych można by wnioskować, że co najmniej w latach 2013-2014 promowanie Miasta Działdowo było realizowane za pośrednictwem Wydziału Rozwoju i Promocji Miasta oraz poprzez zadania wyznaczone Panu , zatrudnionemu na stanowisku Asystenta Burmistrza ds. promocji, zdrowia, kultury i sportu. Z analizy przedłożonej dokumentacji wynika, że zadania i odpowiedzialność w obszarze promowania miasta są powielone na stanowisku Asystenta oraz w zakresie działania komórki Wydziału Rozwoju i Promocji Miasta w rozmiarach przedstawionych w tabeli poniżej:

zadania pokrywające się	
analiza wg stanu obowiązującego w roku 2014	
Pani	Pan
Naczelnik Wydziału Rozwoju i Promocji Miasta	Asystent Burmistrza ds. promocji, zdrowia, kultury i sportu
zadania opisane w Regulaminie Organizacyjnym dla WRP w zakresie promocji:	zadania opisane w zakresie czynności
projektowanie ogólnych zasad i programów kontaktów zagranicznych oraz opracowywanie projektów porozumień i umów w zakresie współpracy z miastami i instytucjami zagranicznymi	projektowanie ogólnych zasad i programów kontaktów zagranicznych oraz opracowywanie projektów porozumień i umów w zakresie współpracy z miastami i instytucjami zagranicznymi
administrowanie oficjalną stroną internetową miasta (www.dzialdowo.pl)	administrowanie oficjalną stroną internetową miasta (www.dzialdowo.pl)
prowadzenie spraw w zakresie współpracy z miastami partnerskimi (zagranicznymi)	nawiązywanie i rozwijanie kontaktów z zagranicznymi miastami partnerskimi i bliźniaczymi
obsługa wizyt delegacji zagranicznych, będących gośćmi miejskich władz samorządowych	
kreowanie wizerunku i promocja miasta w kontaktach wewnętrznych i zagranicznych	kreowanie wizerunku i promocja miasta w kontaktach zagranicznych
współpraca z podmiotami gospodarczymi miasta w zakresie redagowania oferty inwestycyjnej miasta	prowadzenie działań promocyjnych zmierzających do pozyskania nowych inwestycji oraz obsługa informacyjna potencjalnych inwestorów
opracowywanie i współudział w opracowaniu koncepcji materiałów promocyjnych i informacyjnych o mieście; zlecenie i nadzór ich wykonania lub ich zakup oraz dystrybucja	sporządzanie i upowszechnianie materiałów kreujących pozytywny wizerunek gminy
współpraca z mediami: konferencje prasowe, wywiady i informacje dla prasy, radia i telewizji	promowanie gminy przez współpracę z mediami

Źródło: opracowanie własne na podstawie udostępnionych materiałów

W celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie działań podejmowanych na rzecz promocji miasta w minionych dwóch latach przeprowadzono rozmowę z Naczelnik Wydziału Rozwoju i Promocji Miasta, Pani Naczelnik przyznała, że w minionej kadencji zagadnieniami promocji i rozwoju Miasta nie zajmowała się w ogóle z uwagi na zatrudnienie Pana Stwierdziła również, że zatwierdzała merytorycznie faktury za wydatki dokonywane przez Pana , dotyczące promocji, zaś Pani Naczelnik akceptowała merytorycznie faktury dotyczące zdrowia, kultury i sportu.

Z analizy przedłożonych dokumentów wynika, że zarówno Pani Naczelnik jak i Pan mieli organizować, kreować współpracę z zagranicą, tymczasem z rozmowy z Panią Naczelnik wynika, że w ostatnich latach takiej współpracy czy partnerstwa z zagranicą nie było w ogóle.

Wydział Rozwoju i Promocji Miasta nie realizował zadań związanych z działaniami, które posiada zarówno w nazwie własnej komórki jak i w zakresie działania komórki. Faktycznie zadania w zakresie promocji prowadził Asystent Burmistrza Pan Tworząc stanowisko Asystenta Burmistrza ds. promocji, zdrowia, kultury i sportu i przydzielając temu stanowisku zadania z zakresu jak w nazwie stanowiska, nie przeprowadzono zmian w zakresie działania komórki WRP.

W ocenie audytu należy urealnić i na nowo ustalić zakres działania i odpowiedzialności WRP. Propozycję zmian przedstawiono w załączonym do Raportu schemacie organizacyjnym.

g. <u>Reorganizacja w obrębie Urzędu Stanu Cywilnego i Wydziału Spraw Obywatelskich</u>

Na podstawie przeglądu zakresów czynności i opisów działania komórek Urzędu Stanu Cywilnego oraz Wydziału Spraw Obywatelskich rekomenduje się, w celu obniżenia kosztów ich połączenia. Rekomendację uzasadnia w szczególności:

- mała rozpiętość kierowania w tych dwóch komórkach organizacyjnych, W komórkach USC i SO zatrudnionych jest łącznie 6 osób, w tym 3 osoby tj.50% na stanowiskach kierowniczych, z przyznanymi dodatkami funkcyjnymi.
- podobieństwo zagadnień,
- usytuowanie tych dwóch komórek w jednej lokalizacji,
- stopień, w jakim obowiązują standardowe procedury narzucane przez przepisy nadrzędne.

2. Pozostałe zagadnienia z zakresu spraw pracowniczych

a. <u>Prywatne wyjścia pracowników w godzinach pracy. Analiza zapisów zeszytu „Ewidencja - wyjścia prywatne" za rok 2014 jako element oceny porządku i organizacji pracy</u>

Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Regulaminem Pracy § 39 ust. 1 *„pracownik może być zwolniony od pracy przez bezpośredniego przełożonego na czas niezbędny dla załatwiania ważnych spraw osobistych lub rodzinnych, które wymagają załatwienia w godzinach pracy. Zwolnienia można udzielić, <u>gdy zachodzi nieunikniona i należycie uzasadniona potrzeba</u> takiego zwolnienia. Pracownik uzyskując zwolnienie, winien wpisać się do książki nieobecności w czasie pracy w sprawach osobistych".*

Regulamin stanowi dalej, że *„za czas zwolnienia od pracy, o którym mowa w ust.1 pracownikowi przysługuje wynagrodzenie, jeżeli odpracował czas zwolnienia".*
Dokonano szczegółowej analizy rejestru *„Ewidencji prywatnych wyjść"* pracowników w godzinach pracy w roku 2014 z zamiarem wykorzystania wyników analizy jako materiału pomocniczego do oceny obciążenia pracą w wybranych komórkach organizacyjnych oraz oceny stanu porządku i organizacji pracy.

W 2014 r. odnotowano 1.186 wyjść prywatnych pracowników na łączny czas 1.063 godz. i 48 minut, to oznacza, że w każdy dzień roboczy średnio 5 pracowników Urzędu miało *„nieunikniona i należycie uzasadniona potrzebę"* wyjścia z pracy w celu załatwienia *„ważnych spraw osobistych lub rodzinnych".* Niektórzy pracownicy wychodzili w ciągu jednego dnia kilkakrotnie. I tak odnotowano:
- 62 przypadki wyjścia w celach prywatnych dwukrotnie w ciągu jednego dnia przez tego samego pracownika,
- 3 niżej wymienione przypadki trzykrotnego wyjścia z pracy w ciągu jednego dnia przez tego samego pracownika:

dzień	nazwisko i imię	dział	godz. wyjścia	godz. powrotu	czas nieobecności
2014-02-25		RI	9:15	09:35	00:20
2014-02-25		RI	14:00	14:10	00:10
2014-02-25		RI	15:00	15:30	00:30

dzień	nazwisko i imię	dział	godz. wyjścia	godz. powrotu	czas nieobecności
2014-08-06		RI	8:30	08:40	00:10
2014-08-06		RI	11:30	12:05	00:35
2014-08-06		RI	12:45	13:00	00:15

dzień	nazwisko i mię	dział	godz. wyjścia	godz. powrotu	czas nieobecności
2014-05-20		BF	8:40	09:00	00:20
2014-05-20		BF	10:15	10:45	00:30
2014-05-20		BF	12:30	15:30	03:00

Źródło: opracowanie własne na podstawie udostępnionych materiałów

Najczęściej zwalniał się z pracy Wychodził z pracy w celach prywatnych 102 razy w ciągu roku 2014, co w przeliczeniu na tygodnie daje dwukrotne wyjście z pracy w każdym tygodniu dla załatwienia spraw prywatnych. Zwrócono również uwagę, że 19 razy wyszedł na 5 minut, a 34 razy na 10 minut. Biorąc pod uwagę usytuowanie biura (na I piętrze budynku) można stwierdzić, że pięciominutowe wyjście z pracy jest to czas potrzebny na zejście po schodach z I kondygnacji i wejście powrotne. Zatem poddano pod wątpliwość rzetelność wpisów dokonywanych przez w zakresie czasu trwania nieobecności.

Pracownicy Działu Informatycznego najczęściej zwalniali się z pracy w związku z *"nieunikniona i należycie uzasadniona potrzeba dla załatwiania ważnych spraw osobistych lub rodzinnych"*, przeznaczając łącznie 116 godz. pracy na załatwianie spraw

osobistych, z czego zaledwie 1/3 wyjść odpracowano. Analizując prywatne wyjścia wg kryterium najdłuższej łącznej nieobecności godzin, najwięcej nieobecności odnotowano u , tj. 72 godz. 45 min, z powodu załatwiana spraw prywatnych w godzinach pracy, z czego odpracowano 7:15. Zwrócono również uwagę na prywatne wyjścia , zatrudnionej na ½ etatu na stanowisku Kierownika Archiwum, która mimo zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy bardzo często zwalniała się z pracy z powodów prywatnych. Należy zatem rozważyć, czy ½ etatu nie jest nadmiernym wymiarem czasu pracy dla prowadzenia archiwum. Wydano w tej sprawie rekomendację.

Analiza wyjść prywatnych w kryterium:
- częstotliwość,
- łączny czasu przeznaczony na prywatne wyjścia,
- czas odpracowany:

Nazwisko i imię	Ilość wyjść	Łączny czas nieobecności – bez odpracowania (godz.)	Czas odpracowany, wg ewidencji nadgodzin (godz.)
	102	26:53:00	09:55:00
	74	45:20:00	10:40:00
	72	72:45:00	07:15:00
	68	44:14:00	9:00:00
	48	35:18:00	00:00:00
	46	57:25:00	00:00:00
	39	24:15:00	00:00:00
	38	46:00:00	00:00:00
	38	49:19:00	46:30:00
	38	29:15:00	00:00:00
	38	28:20:00	00:00:00
	33	14:40:00	00:00:00
	29	29:05:00	9:00:00
	25	22:05:00	00:00:00
	23	35:00:00	17:00:00
	21	20:55:00	00:00:00
	20	14:45:00	00:00:00
	20	14:05:00	00:00:00
	20	47:30:00	23:25:00

Rozliczanie czasu prywatnych wyjść

Zgodnie z art. 80 Kodeksu Pracy pracownikowi przysługuje wynagrodzenie za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Na podstawie Regulaminu Pracy Urzędu Miasta Działdowo § 39 za czas zwolnienia od pracy dla celów prywatnych pracownikowi przysługuje wynagrodzenie, jeżeli odpracował czas zwolnienia.

Z analizy ewidencji nadgodzin w ujęciu globalnym wynika, że z ilości 1.063 godz. i 48 min. odpracowano 604 godz. i 25 min. Oznacza to, że w ujęciu globalnym (bez analizowania indywidualnie każdego pracownika) pracownikom Urzędu wypłacono wynagrodzenie za 459 godzin, które nie zostały przepracowane. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie gwarantują prawa do wynagrodzenia, gdy pracownik nie wykonywał pracy. Brak było zatem podstaw do wypłaty wynagrodzenia za czas nieprzepracowany. Trzeba podkreślić, że samowolne opuszczenie przez pracownika miejsca pracy stanowi ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych i może stanowić podstawę rozwiązania umowy o prace bez wypowiedzenia (art. 52 k.p.).

Odpowiedzialność

Na podstawie § 30 Regulaminu Pracy Urzędu Miasta osobą odpowiedzialną za *„ewidencję i kontrolę czasu pracy pracowników Urzędu jest osoba prowadząca na bieżąco sprawy kadrowe"*. Obowiązki z zakresu spraw kadrowych w Urzędzie prowadzi a nadzór sprawuje Naczelnik Wydziału Organizacyjnego Pan . Na zadanie pytanie, w jaki sposób kontrolowała i rozliczała prywatne zwolnienia z pracy udzieliła pisemnej odpowiedzi: *„Na koniec okresu rozliczeniowego zliczałam wyjścia prywatne i rozliczałam z nadgodzinami, a jeżeli pracownik nie miał nadgodzin, to odpracowywał w ramach urlopu wypoczynkowego. Czas nieprzepracowany rozliczany był z godzinami nadliczbowymi pracowników a jeżeli pracownik już nie miał nadgodzin, to w ramach urlopu wypoczynkowego odpracowywał wyjścia prywatne."*

Z przedłożonych dokumentów wynika, że nie jest prowadzona żadna ewidencja która dokumentowałaby wyżej opisaną praktykę, tj. przeznaczenie urlopu na pokrywanie nieobecności. Zatem analizując dokumentację dotyczącą czasu pracy, trudno ustalić, czy udzielony urlop to faktyczny urlop wypoczynkowy, udzielony zgodnie z zasadami udzielania i celem urlopu wypoczynkowego, czy odpracowanie brakujących godzin z tytułu prywatnych wyjść. Niezależnie jednak od powyższej praktyki „rozliczania" prywatnych wyjść z pracy dniami urlopu jest nieprawidłowa. Pracodawca udziela bowiem urlopu na wniosek pracownika zgłoszony przed rozpoczęciem urlopu, a nie następczo, tuszując nieobecność w pracy.

W ocenie audytu praktyka rozliczania - *„pokrywania"* niewypracowanego zgodnego z harmonogramem czasu pracy urlopem wypoczynkowy jest niezgodna z obowiązującym przepisami prawa i kłóci się z ideą urlopu wypoczynkowego.

W trakcie badania zagadnienia stwierdzono również naruszenie przepisów dotyczących ewidencji czasu pracy. Obowiązek ewidencjonowania czasu pracy pracowników wynika z art. 149 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, zgodnie z którym pracodawca prowadzi ewidencję czasu pracy pracownika do celów prawidłowego ustalenia jego wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z pracą. Zgodnie z § 8 i 8a Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie

zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika, pracodawca zakłada i prowadzi odrębnie dla każdego pracownika kartę ewidencji czasu pracy w zakresie obejmującym: pracę w poszczególnych dobach, w tym pracę w niedziele i święta, w porze nocnej, w godzinach nadliczbowych oraz w dni wolne od pracy wynikające z rozkładu czasu pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, a także dyżury, urlopy, zwolnienia od pracy oraz inne usprawiedliwione i nieusprawiedliwione nieobecności w pracy.

Ewidencja czasu pracy powinna zatem odzwierciedlać rzeczywisty czas pracy przepracowany przez pracownika w skali doby, tygodnia czy okresu rozliczeniowego oraz wszystkie usprawiedliwione i nieusprawiedliwione nieobecności w pracy. Wykazany w ewidencji czas pracy ma wymierny wpływ na wysokość należnego wynagrodzenia za pracę. Nierzetelne prowadzenie lub fałszowanie ewidencji czasu pracy jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny do 30 000 złotych (art. 281 pkt. 5 k.p.).

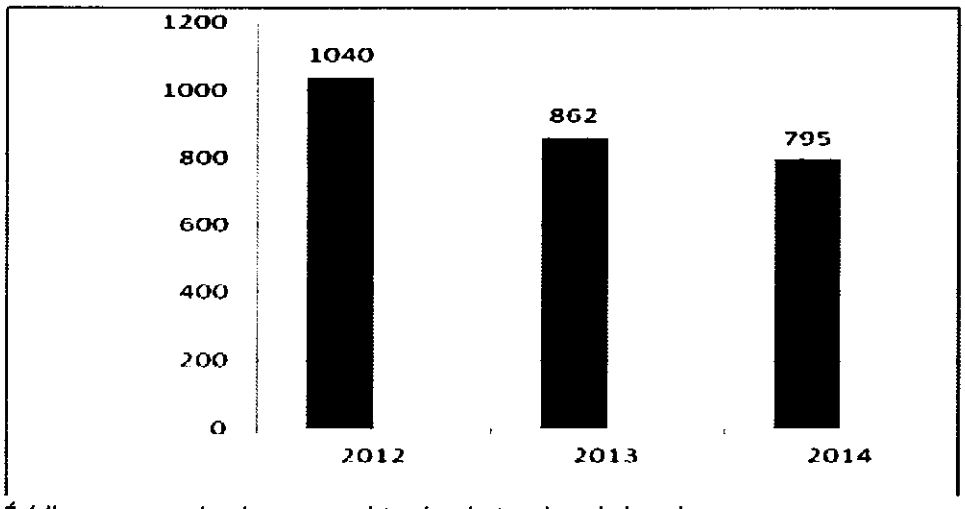
W ocenie audytu zwalnianie się z pracy dla załatwienia spraw prywatnych w takiej skali jak miało to miejsce w 2014 r. w Urzędzie Miasta Działdowo znacznie wykraczało poza *„nieuniknioną i należycie uzasadnioną potrzebę załatwiania ważnych spraw osobistych lub rodzinnych"*, mogło dezorganizować pracę i wynikało z braku odpowiedniego nadzoru nad dyscypliną pracy. Wewnętrzne regulacje zezwalały pracownikom Urzędu na zwalnianie się z pracy jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Z analizy ewidencji wyjść prywatnych wynika natomiast, że zwalnianie się z pracy w celach osobistych miało charakter nagminny i było nadużywane. Niektóre zwolnienia, np. pięcio-dziesięciominutowe budzą wątpliwości co to rzetelności czasu określonego jako wyjście prywatne. Ponadto zwraca się uwagę na nierzetelnie prowadzoną dokumentację w zakresie ewidencjonowania czasu pracy, między innymi dlatego, że nie ewidencjonowano nadgodzin, godzin nieprzepracowanych z tytułu prywatnych zwolnień oraz faktycznych urlopów.

Rekomendacje

- Ograniczyć prywatne wyjścia pracowników w godzinach pracy.
- Zlikwidować ręcznie prowadzony zeszyt „ewidencja – wyjścia prywatne", wprowadzając jednocześnie obowiązek rejestrowania nieobecności za pośrednictwem elektronicznego czytnika czasu pracy.
- Wprowadzić zakaz rozliczania niewypracowanego czasu pracy urlopem wypoczynkowym.
- Prowadzić dla każdego pracownika indywidualnie rzetelną ewidencję czasu pracy, która będzie obejmowała rzeczywisty czas pracy, w tym przepracowane nadgodziny i czas nieprzepracowany.

b. Absencja z tytułu zwolnień lekarskich w latach 2012-2014

Na podstawie udostępnionych danych stwierdzono, że absencja chorobowa w Urzędzie Miasta, z uwzględnieniem wszystkich zwolnień lekarskich, w latach 2012-2014 kształtowała się wg danych przedstawionych na wykresie poniżej. Dane w dniach.



Źródło: opracowanie własne na podstawie udostępnionych danych

W tabeli poniżej przedstawiono zestawienie absencji chorobowych pracowników Urzędu, którzy w latach 2012-2014 w sumie korzystali ze zwolnień lekarskich powyżej dwudziestu dni. Z analizy wyłączono pracowników przebywających na zwolnieniach z tytułu rodzicielstwa.

Lp.	Nazwisko i imię	Liczba dni zwolnień z tytułu choroby w roku kalendarzowym:			Suma dni zwolnień lekarskich w latach 2012-2014
		2012	2013	2014	
1		-	53	119	172
2		45	22	49	116
3		-	112	-	112
4		33	22	26	81
5		-	49	29	78
6		-	36	31	67
7		3	48	15	66
8		18	20	23	61
9		14	3	27	44
10		5	21	11	37
11		16	15	5	36
12		-	-	34	34
13		19	11	4	34
14		-	29	4	33
15		10	6	12	28
16		9	10	6	25
17		5	16	-	21

Źródło: opracowanie własne na podstawie udostępnionych danych

Warto podkreślić, że w analizowanym okresie, obejmującym trzy kolejne lata, 25 pracowników nie przebywało na zwolnieniu lekarskim ani jednego dnia.

Wskaźnik absencji chorobowej dla Urzędu Miasta liczony jako:

$$\frac{\text{liczba opuszczonych dni pracy}}{\text{liczba dni roboczych x liczba etatów}}$$

za rok 2014 wynosi **4,2%.** Absencja chorobowa w Polsce za rok 2013 wynosi 5,2%, Przy czym dane krajowe obejmują również zakłady przemysłowe, gdzie występuje duża wypadkowość.
Pełne dane dotyczące absencji chorobowej pracowników Urzędu Miasta zawiera ***Załącznik nr 2*** do Raportu.

c. Dodatek specjalny - element systemu wynagradzania

Analizując wynagradzania, zwrócono uwagę na dużą ilość wypłacanych dodatków specjalnych, tzn. w roku 2014 1/3 zatrudnionych otrzymywała ten dodatek czasowo lub przez cały rok. W 2013 r. wypłacono 108.088,24 zł, a w 2014 r. 134.921,93 zł, zatem odnotowano wzrost o 25%.

Zgodnie z § 17 Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Działdowo *„z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy"* pracownikowi może być przyznany dodatek specjalny na czas określony.

Dodatek specjalny jest zatem ściśle związany z faktem okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności i winien być przyznawany tylko i wyłącznie na okres, w którym na pracownika dodatkowe obowiązki nałożono. Jest to dodatek o charakterze fakultatywnym, o jego przyznaniu decyduje wola pracodawcy. Również w kwestii wysokości dodatku pracodawcy została pozostawiona swoboda działania.

W 2014 r. w Urzędzie Miasta wypłacano dodatki 25 osobom na łączną kwotę 134.921,93 zł, co stanowiło ok. 4% wynagrodzeń ogółem. Dokonano analizy zasad przyznawania tego składnika wynagrodzenia, mając na uwadze między innymi cel przyznawania dodatku, zakresy czynności pracowników oraz okresowość tego składnika wynagradzania.

- Analiza wg kryterium: *„okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych"*

Bazując na danych przygotowanych przez stwierdzono przypadki wypłacania dodatków przez kilkanaście lat, przykładowo:

- otrzymuje dodatek specjalny w wysokości 485,35 zł od 01.10.1990 r. , tj. **od 25 lat** *„ze względu na charakter pracy"*,
- otrzymywała dodatek specjalny w wysokości 259,50zł przez **9 lat,**

- otrzymuje dodatek specjalny w wysokości 273,00 zł od 2004 r. **tj. przez 11 lat** z tytułu prowadzenia spraw związanych z Przyzakładową Kasą Zapomogowo-Pożyczkową.

- Analiza wg kryterium *„za złożony charakter pracy"*

Dodatek w wysokości 527,00 zł *„za złożony charakter pracy"* otrzymywał w okresie 2012-2014 Po przeanalizowaniu zakresu czynności trudno dopatrzyć się złożoności pracy. Argumenty dotyczące szczególnej dyspozycyjności Pana Asystenta należy odrzucić, gdyż specyfika pracy na tym stanowisku z natury rzeczy wymaga dyspozycyjności i rekompensata za taką gotowość powinna być ujęta w wynagrodzeniu zasadniczym już na wstępie uzgadniania warunków zatrudnienia. W ocenie audytu dodatek specjalny dla Asystenta był podwyżką wynagrodzenia. Warto dodać, że w piśmie przyznającym dodatek specjalny nie określono, co należy rozumieć pod pojęciem „złożony charakter pracy".

- Analiza wg kryterium *„zwiększenie zakresu obowiązków"*

W Wydziale Budżetu i Finansów 6 niżej wymienionych osób otrzymuje różne dodatki, w łącznej miesięcznej kwocie 2.499,50 zł z tytułu zwiększenia obowiązków:

- Pani 550,00 zł, dodatek związany z GPP i RPA, od 01.03.2010 r.
- Pani 300,00 zł, dodatek związany z GPP i RPA, od 01.09.2011 r.
- Pani 300,00 zł, dodatek związany z GPP i RPA, od 01.09.2011 r.
- Pani 376,50 za koordynację w zakresie poboru opłaty skarbowej, od 01.03.2013 r.
- Pani 273,00 zł za prowadzenie PKZP, od 01.01.2004 r.
- Pani od 01.12.2013 r. i nadal otrzymuje dodatek 700,00 zł z tytułu zwiększenia obowiązków w związku z usprawiedliwioną nieobecnością Na czas zastępstwa zatrudniono w pełnym wymiarze czasu pracy Suma wynagrodzenia dodatku, który otrzymuje nie przekracza pensji osoby, którą zastępują.

Należy rozważyć obciążenie większym zakresem pra
kasjera obsługującego kasę przychodową zlokalizowaną w Ratuszu.

Wątpliwość audytu wzbudził dodatek specjalny wypłacany
z tytułu zwiększenia obowiązków dot. zgłaszania do ubezpieczenia społecznego umów zleceń zawartych z osobami realizującymi zadania GPP i RPA. W pisemnie określonym zakresie obowiązków wyszczególniono zadania polegające na zgłaszaniu *„pracowników do ubezpieczenia społecznego"* i nawet jeżeli wprost nie wymieniono, że dotyczą one również ustalania obowiązku ubezpieczenia w stosunku do osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne, to należy przyjąć, że tak jest, gdyż nie sposób enumeratywnie i drobiazgowo wymienić każdą czynność wykonywaną przez pracownika w ramach zajmowanego stanowiska pracy. Pewne czynności są oczywiste

i wynikają z charakteru pracy na danym stanowisku. Ponadto ustalono, że na około 50 umów cywilno-prawnych zawartych w 2014 r. w celu realizacji GPP i RPA obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia występuje incydentalnie. Umowy zlecenia zawierane dla realizacji programu GPP i RPA to umowy cykliczne zawierane wciąż z tymi samymi osobami, które w 95% nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu, zatem nie powstaje obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia.

Na marginesie warto dodać, że oraz w ramach umów zleceń zawartych z zakładem ubezpieczeniowym otrzymują prowizję z tytułu obsługi grupowego ubezpieczenia pracowniczego. W przypadku jest to miesięcznie ok. 460-480 zł netto, w zależności od kwoty składek. W przypadku nie ustalono. Czynności związane z obsługą pracowniczego grupowego ubezpieczenia wykonywane w ramach umowy zlecenia zawartej między pracownikiem a zakładem ubezpieczeniowym realizowane są w godzinach pracy opłaconych przez Urząd. W celu zachowania transparentności coraz częściej przyjmuję się rozwiązanie, że prowizja jest dochodem jednostki.

W 2014 r. dwukrotnie korzystał z urlopu bezpłatnego, w okresie od 01.01.2014 do 14.02.2014 r. oraz od 07.07.2014 r. do 11.08.2014 r. Służbowe zadania zostały podzielone pomiędzy i , którym przyznano z tego tytułu dodatki specjalne. Pomimo zwiększonej ilości pracy w związku z nieobecnością , korzystał w wyżej wymienionym okresie z 4 dni urlopu wypoczynkowego, a z 3 dni urlopu wypoczynkowego. Zatem nieobecność nie przyczyniała się do wydłużenia dnia pracy u osób pełniących zastępstwo, a nawet pozwalała na korzystanie z urlopu.

otrzymywała w 2014 r. dwa okresowe dodatki specjalne, z dwóch różnych tytułów, które w okresie od 03.02.2014 do 28.02.2014 r. nakładały się na siebie w łącznej kwocie 1.517,75 zł. zwiększony zakres obowiązków zdołała wykonać w normalnym czasie pracy, a ponadto w czasie, w którym realizowała zwiększony zakres zadań (03.02-28.02.2014 r.), korzystała z prywatnych wyjść w ilości 5 godzin, które nie zostały odpracowane. Zatem w ocenie audytu zwiększenie obowiązków de facto było dociążeniem pracownika i wykorzystaniem zasobu czas pracy.

Spostrzeżenia

Analiza przyznanych i wypłacanych dodatków specjalnych w powiązaniu z innymi ustaleniami dokonanymi w trakcie audytu prowadzi do powstania wątpliwości w kilku aspektach, między innymi okresowości, celowości wypłacania tego składnika wynagrodzenia. Trudno mówić o okresowym wypłacaniu dodatku w przypadku wypłacania składnika nieprzerwanie przez 25 czy 10 lat .

Brak konsekwencji w zakresie stosowania dodatków specjalnych można stwierdzić na przykładzie dodatku w wysokości 977,50 zł przyznanego od dnia 01.03.2008 r. za pełnienie funkcji Administratora Bezpieczeństwa Informacji (ABI). Dodatek specjalny z tytułu pełnienia funkcji ABI przyznawany jest na rok, zaś upoważnienie nr OR.0013-89/09 do wykonywania zadań z zakresu ABI ważne jest do odwołania.

Wniosek ogólny nasuwający się po analizie dokumentacji z zakresu organizacji pracy Urzędu, spraw pracowniczych, zwyczajów formalnych i nieformalnych jest taki, że w większości przypadków dodatki specjalne to podwyżki wynagrodzeń. Powierzenie dodatkowych zadań powinno się odbyć w pierwszej kolejności w ramach zagospodarowania wolnych zasobów pracowniczych. Jeżeli pracownicy zdołają wykonać powierzone im dodatkowe zadania w normalnych godzinach pracy i godzą je ze swoimi codziennymi obowiązkami można uznać, że powierzenie dodatkowych obowiązków było jedynie dociążeniem. W szczególności należałoby tutaj wspomnieć o pracownikach, którzy równocześnie otrzymywali dodatki z tytułu zwiększonego zakresu obowiązków oraz korzystali z prywatnych wyjść w godzinach pracy czy zwolnień lekarskich. Jednakże z uwagi na delikatny charakter tego zagadnienia, każdy przypadek należałoby rozpatrzyć indywidualnie.

Podkreślić należy, że pracodawca ma obowiązek wynikający wprost z art. 94 pkt. 2 Kodeksu Pracy *„organizować pracę w sposób zapewniający pełne wykorzystanie czasu pracy, jak również osiąganie przez pracowników, przy wykorzystaniu ich uzdolnień i kwalifikacji, wysokiej wydajności i należytej jakości pracy"*. Zatem powierzenie dodatkowych zadań powinno się odbyć w ramach zapewnienia pełnego wykorzystania dostępnych zasobów osobowych, gdyż pracodawca jest zobowiązany przede wszystkim do zorganizowania pracy w taki sposób, aby zapewnić efektywność i pełne wykorzystanie czasu. Zasadniczym celem tego obowiązku jest osiągnięcie jak najwyższej wydajności oraz jakości pracy pracowników, przy wykorzystaniu ich kwalifikacji, wykształcenia oraz uzdolnień. Polityka przyznawania dodatków specjalnych w Urzędzie Miasta była w ocenie audytu niezrozumiała. Stosowane zasady i kryteria przyznawania dodatku nie były przejrzyste i logiczne. W ocenie audytu niektóre dodatki to ukryte podwyżki wynagrodzeń.

Rekomendacje

- Zlikwidować składnik płac „dodatek specjalny". Każdy przypadek przyznanego dodatku należy rozstrzygnąć indywidualnie i częściowo wliczyć dodatki do wynagrodzeń wraz z zakresem obowiązków. Natomiast niektóre zadania realizowane w zamian za przyznanie dodatkowego składnika wynagrodzenia określanego jako „dodatek specjalny" przydzielić osobom, które nie są w pełni obciążone pracą.
- W przypadku konieczności zapewnienia zastępstwa osób korzystających z urlopów rodzicielskich rekomenduje się zatrudnianie osób na zastępstwo, to rozwiązanie jest zgodne z przepisami prawa i bardziej klarowne.

- W przypadku nieobecności trwających do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, pracownikowi można powierzyć wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, jeżeli wymagają tego potrzeby Urzędu, na podstawie art. 21 Ustawy o pracownikach samorządowych.

3. Umowy zlecenia zawarte w latach 2013 – 2014 z pracownikami własnymi

W roku 2013 wypłacono pracownikom własnym wynagrodzenia z tytułu umów zleceń w wysokości 4.450,00 zł brutto.

lp	Nazwisko i imię	Kwota brutto	Nazwa	Miejsce zatrudnienia
1		850,00	Aktualiz.rejestru wyborc.	Pracownik własny
2		2 750,00	Obsługa pieca co.	Pracownik własny
3		850,00	Aktualiz.rejestru wyborc.	Pracownik własny
	Razem	**4 450,00**		

Źródło: na podstawie danych uzyskanych z Wydziału BiF

W 2014 wypłaty wynagrodzeń z tytułu umów zleceń miały związek z organizacją wyborów i kształtowały się dla poszczególnych osób następująco:

Lp.	Nazwisko i imię	Kwota brutto	Nazwa zlecenia	Miejsce zatrudniania
1		6 070,00	Wybory do Rady + obsł.c.o.	Pracownik własny
2		3 250,00	Wybory do Rady,Parlam	Pracownik własny
3		2 935,00	Aktual.rej wyborców	Pracownik własny
4		2 840,00	Wybory do Rady,Parlam	Pracownik własny
5		2 750,00	Wybory do Rady,Parlam	Pracownik własny
6		2 050,00	Wybory do Rady,Parlam	Pracownik własny
7		1 360,00	Wybory do Rady,Parlam	Pracownik własny
8		1 100,00	Wybory do Rady,Parlam	Pracownik własny
9		1 080,00	Wybory do Rady,Parlam	Pracownik własny
10		1 010,00	Wybory do Rady,Parlam.	Pracownik własny
11		2 760,00	Aktual.rej wyborców	Pracownik własny
12		975,00	Umowa o dzieło (Listy wyborcze)	Pracownik własny
13		975,00	Umowa dzieło (Listy wyborcze)	Pracownik własny
14		340,00	Wybory do Rady, Parlam	Pracownik własny
15		340,00	Wybory do Rady, Parlam	Pracownik własny
16		340,00	Wybory do Rady, Parlam	Pracownik własny
17		220,00	Wybory do Rady, Parlam	Pracownik własny
18		120,00	Wybory do Rady, Parlam	Pracownik własny
	Razem	**30 515,00**		

Źródło: na podstawie danych uzyskanych z Wydziału BiF

4. Umowy o dzieło w latach 2012-2014

W analizowanym okresie nie stwierdzono umów o dzieło zawartych z własnymi pracownikami. Wynagrodzenia brutto z tytułu umów o dzieło z osobami niebędącymi pracownikami w latach 2012-2014 kształtowały się następująco:

rok 2014 – 40.330,00 zł
rok 2013 – 49.540,70 zł
rok 2012 – 9.672,50 zł

5. System ocen pracowniczych

Od 2009 r. oceny okresowe pracowników Urzędu przeprowadzane są na podstawie „Regulaminu dokonywania okresowych ocen pracowników samorządowych", wprowadzonego w życie Zarządzeniem nr 16/09 Burmistrza – Kierownika Urzędu Miasta Działdowo. Regulamin określa tryb, zasady i kryteria dokonywania ocen. Z informacji uzyskanych od wynika, że na dzień 01.06.2015 r. nie ma zaległości w zakresie przeprowadzania okresowych ocen pracowników Urzędu. Uzyskano informacje, że w ostatnich dwóch latach pracownicy byli oceniani: „bardzo dobrze" oraz „dobrze". Nie stwierdzono ocen negatywnych i nie odnotowano przypadku odwołania od otrzymanej oceny.

Celem audytu było zbadanie, czy oceny pracownicze stosowane w Urzędzie są konstruktywnym elementem procesu zarządzania zasobami ludzkimi.

Jako metodę badawczą dla zbadania jakości procesu ocen pracowniczych przyjęto wywiady z pracownikami. Wywiady przeprowadzono z siedmioma pracownikami piastującymi różne stanowiska w organizacji. Poinformowano pracowników, że ich wypowiedzi zostaną przytoczone, bez podawania źródła ich pochodzenia. W celu oddania wiarygodności, zacytowano je dosłownie:

„ja traktuję to jako obowiązek ustawowy, który nie ma wpływu na nic i nie odzwierciedla rzeczywistości. To szablonowe, rutynowe działanie. Przyjęte zasady oceniania nie są adekwatne do potrzeb. Wyniki ocen nie mają znaczenia i wpływu na nic".

„kulejący, martwy system. Jeżeli ocena wychodzi nisko to i tak nie jesteśmy w stanie nic zrobić. My się tutaj wszyscy znamy. I znów dotykamy tego samego tematu. Działdowo to małe miasto."

„brak wskazówek po takiej rozmowie. Jeżeli czegoś pracownikowi brakuje, to powinien to usłyszeć i mieć szansę sam lub wspólnie z Pracodawcą uzupełnić braki"

„siedzę trzy dni i zastanawiam się, co tam wpisać. Jak ja zostałem dobrze oceniony, to przecież nie ocenię źle moich ludzi. Błędy pracowników na bieżąco się koryguje, to co po dwóch latach mam ich oceniać."

„sztywne, sztampowe działanie. Jest obowiązek, to trzeba odbębnić i tyle".

„nikt tego nie lubi, ani pracownicy, ani kierownicy."

Analiza przytoczonych wypowiedzi wskazuje na niską rangę procesu ocen pracowniczych w Urzędzie Miasta. Pracownicy, bez względu na zajmowane stanowisko traktują oceny jako zadanie, które trzeba wykonać, z uwagi na ustawowy obowiązek, choć nie widzą jego celowości. Z przeprowadzonych rozmów wynika, że taka sytuacja może wynikać ze znikomego wpływu oceny na rozwój, awans pracownika, szkolenia czy wyższe wynagrodzenie. Rozmówcy podkreślali, że oceny pracownicze nie były czynnikiem motywującym.

Na podstawie przeglądu dokumentów źródłowych oraz rozmów z pracownikami Urzędu można stwierdzić, że stosowane w Urzędzie oceny pracownicze nie spełniają oczekiwań zarówno pracowników jak i pracodawcy. Pracownik oczekuje informacji zwrotnej o efektach pracy i obszarach wymagających poprawy, a takich nie otrzymywał. Można mieć zatem wątpliwości, czy Pracodawca faktycznie wykorzystywał wyniki ocen w procesie zarządzania.

Audyt rekomenduje opracowanie nowego systemu ocen pracowniczych, w oparciu o cenne wskazówki uzyskane od pracowników Urzędu. Można w tym celu przeprowadzić anonimową ankietę wśród pracowników. Nieodzownym elementem nowoczesnego systemu ocen pracowniczych jest „samoocena" pracownika, która polega na tym, że pracownik ocenia sam siebie według takich samych kryteriów jak ocenia go przełożony. Następnie samoocena jest konfrontowana z oceną przełożonego w rozmowie oceniającej, przy czym należy zachować zasadę, że pracownik ma pierwszeństwo w ocenie siebie samego. W rzeczywistości taki model samooceny-oceny pracowniczej tworzy lepszą atmosferę podczas rozmowy oceniającej, która sama w sobie jest wydarzeniem stresującym. Ponadto zmienia się relacje z przełożonym, daje możliwość wymiany poglądów i opinii na temat pracy, jest szansą na uzgodnienie indywidualnych potrzeb rozwojowych pracownika i tworzy atmosferę otwartości.

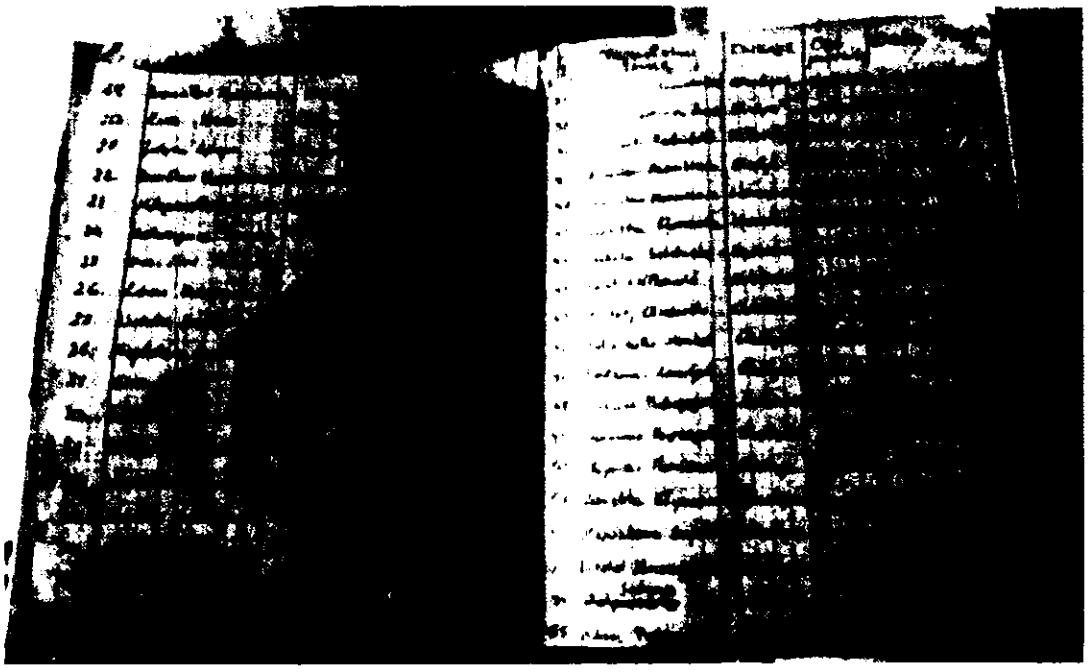
PODSUMOWANIE USTALEŃ W ZAKRESIE STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ I ZASOBÓW LUDZKICH

Na podstawie analizy przedłożonej dokumentacji, w szczególności wewnętrznych aktów prawnych regulujących organizację Urzędu, opisów stanowisk, zarządzeń, rozmów przeprowadzonych z pracownikami, analiz i obserwacji własnych, audyt proponuje przeprowadzenie reorganizacji struktury organizacyjnej w celu zwiększenia efektywności działania i obniżenia kosztów funkcjonowania Urzędu. W ramach reorganizacji struktury organizacyjne rekomenduje się:

1. Zlikwidować jednoosobową komórkę organizacyjną bhp i zredukować funkcję kierowniczą dla stanowiska archiwisty, tworzące zbędne obciążenie kosztowe dla Urzędu.
2. Funkcję bhp połączyć z funkcją archiwum w ramach jednego samodzielnego stanowiska (oszczędność 30.000/rok). Należy uporządkować/ujednolicić zagadnienia związane z zapewnieniem służby bhp dla jednostek podległych.
3. Zlikwidować stanowiska dozorców (oszczędność 78.000/rok).
4. Zredukować zatrudnienie w Referacie Informatyki do 2 osób w wymiarze 1,75 etatu, które będą realizować zadania w ramach sekcji lub zespołu (oszczędność ok. 50.000/rok).
5. Połączyć Wydział Rozwoju i Promocji Miasta z Wydziałem Planowania Przestrzennego, Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska (oszczędność ok. 100.000 związane z likwidacją stanowiska naczelnika oraz przejściem na emeryturę osoby, która nabyła prawa emerytalne).
6. Zcentralizować zakupy w ramach utworzonego Referatu Zamówień Publicznych, który będzie obsługiwał zamówienia dla całego Urzędu, a w dalszej perspektywie dla wszystkich jednostek. Uzasadnienie dla tej rekomendacji przedstawiono w rozdziale dot. zakupów.
7. Rozważyć zlecenie obsługi prawnej Urzędu zewnętrznej kancelarii, z uwagi na efektywność kosztową, (70.000 oszczędności w skali roku).
8. Połączyć funkcję personalną z funkcją obsługi wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych, tworząc stanowisko ds. kadr, płac i szkoleń, podległe bezpośrednio Skarbnikowi Miasta. Reorganizacja w tym zakresie przyniesie oszczędności na poziomie 60.000 zł/rocznie.
9. Połączyć Wydział Spraw Obywatelskich z Urzędem Stanu Cywilnego z uwagi na nieracjonalnie niską rozpiętość kierowania w tych dwóch komórkach.
10. Propozycja struktury organizacyjnej zawarta została w **Załączniku nr 3.**

III. ROZLICZANIE KRAJOWYCH I ZAGRANICZNYCH PODRÓŻY SŁUŻBOWYCH W LATACH 2013-2014

W Urzędzie Miasta prowadzony jest Rejestr wydanych poleceń wyjazdów służbowych w formie zeszytu, który obejmuje delegacje zarejestrowane od roku 2003 do końca 2014. Polecenia wyjazdu rejestruje Pracownik kwituje odbiór delegacji podpisem składanym w ostatniej kolumnie zeszytu.



W analizowanym okresie odnotowano jedną służbową podróż zagraniczną Pana Bronisława Mazurkiewicza, na podstawie polecenia wyjazdu nr 115/2014, zatwierdzoną przez do miejscowości Liberc w dniach 05-07.06.2014 r. Cel podróży służbowej określono jako *„udział w Turnieju Reprezentacji Burmistrzów, Prezydentów Miast ZMP"*. Z tytułu rozliczenia podróży służbowej Panu Mazurkiewiczowi wypłacono kwotę 189,77 zł.

Bazując na danych przygotowanych przez ustalono, że w roku 2013 zaksięgowano rozliczenie 263 delegacji na łączną kwotę 21.542,60 zł. Najwięcej podróży (72) odbył Pan Bronisław Mazurkiewicz. W tabeli poniżej zestawiono 10 pozycji tworzących najwyższe koszy z tytułu rozliczenia kosztów podróży służbowej w roku 2013:

Rok 2013

Imię i nazwisko delegowanego	Liczba delegacji	Kwota łączny koszt del	Struktura ilość	Struktura wartość
Bronisław Mazurkiewicz	72	9 003,40	27,38%	41,79%
	23	2 637,17	8,75%	12,24%
	4	1 452,44	1,52%	6,74%
	11	857,73	4,18%	3,98%
	4	680,16	1,52%	3,16%
	5	595,09	1,90%	2,76%
	3	550,81	1,14%	2,56%
	4	536,55	1,52%	2,49%
	4	506,50	1,52%	2,35%
	3	464,21	1,14%	2,15%

Źródło: opracowanie własne na podstawie udostępnionych danych

W 2014 r. zaksięgowano rozliczenie 259 podróży służbowych na łączną kwotę 14.303,98 zł. Najczęściej podróże służbowe odbywały osoby wymienione w tabeli poniżej, gdzie wyszczególniono 10 pozycji o najwyższych kosztach:

Rok 2014

Imię i nazwisko delegowanego	Liczba delegacji	Kwota łączny koszt del	Struktura ilość	Struktura wartość
Bronisław Mazurkiewicz	54	4 379,58	20,85%	30,62%
	14	1 583,46	5,41%	11,07%
	13	1 185,95	5,02%	8,29%
	6	813,99	2,32%	5,69%
	4	722,10	1,54%	5,05%
	7	702,40	2,70%	4,91%
	4	538,67	1,54%	3,77%
	3	460,02	1,16%	3,22%
	3	401,19	1,16%	2,80%
	3	370,83	1,16%	2,59%

Źródło: opracowanie własne na podstawie udostępnionych danych

Osobą najczęściej podróżującą w okresie objętym analizą był Pan Bronisław Mazurkiewicz. Delegacje Pana Mazurkiewicza w 2013 r. stanowiły 27,38% ogółu delegacji w ujęciu ilościowym i niemalże 42 % w ujęciu wartościowym.

Podobnie było w roku 2014, Pan Mazurkiewicz odbył 54 podróże służbowe, co stanowiło 21% wszystkich delegacji w ujęciu ilościowym i ponad 30% w ujęciu wartościowym.

Łącznie w latach 2013-2014 Pan Mazurkiewicz podróżował służbowo 126 razy i otrzymał z tego tytułu zwrot kosztów w wysokości 13.382,98 zł. Średnio 5 dni w miesiącu Pan Mazurkiewicz odbywał podróż służbową.

Z analizy dokumentów wynika, że osobą akceptującą polecenia wyjazdu służbowego Pana Mazurkiewicza był lub Pan Ryszard Duchna – Zastępca Burmistrza, w jednym przypadku . W wyniku analizy dokumentów źródłowych za rok 2014 ustalono, że w jednym przypadku rejestracja delegacji służbowej Pana Mazurkiewicza odbyła się z datą wsteczną, tj. 9 dni po odbyciu podróży służbowej. Przypadek dotyczy polecenia wyjazdu służbowego nr 112/2014 wystawionego dnia 09.06.2014, z poleceniem udania się w podróż w dniu 31.05.2014 r. (sobota). Jako cel służbowy podróży określono zadanie: „udział w Festiwalu kajakowym Wellavil 2014". Osobą akceptującą polecenie wyjazdu służbowego był . Z tytułu odbycia tej podróży służbowej Pan Mazurkiewicz otrzymał w dniu 12.06.2014 r. zwrot kosztów w wysokości 58,51 zł. Skan dokumentu podróży poniżej:

URZĄD MIASTA
DZIAŁDOWO

STWIERDZENIE POBYTU SŁUŻBOW

POLECENIE WYJAZDU
SŁUŻBOWEGO Nr 112/2014
na wezwanie - zaproszenie*)

do Bronisław Mazurkiewicz
Burmistrz
do
Kurojady
na 1 dz. 31.05.2014 do 31.05.2014
udział w festiwalu
kajakowym Wellavil 2014
środek lokomocji
samochód prywatny

9.06.2014

WYPŁACONO

Dalszej analizie poddano dokumenty rozliczeniowe wg kryterium celu odbytej podróży, poprawności i terminowość dokonanych rozliczeń wybranych delegacji. Na podstawie próby ustalono, że delegacje rozliczane były terminowo.

przejazdu na trasie Działdowo-Warszawa, Warszawa-Działdowo w dniach 19-22.11.2013 r., w związku z delegacją nr 229/2013.

Rekomendacje:

- Zaprowadzić rejestr delegacji w formie elektronicznej,
- Stworzyć wewnętrzną regulację dotyczącą zasad dokumentowania poleceń wyjazdu służbowego oraz rozliczania należności z tytułu podróży służbowych, zawierającą obowiązek archiwizowania delegacji tzw. bezkosztowych.

IV. ISTOTNE USTALENIA W ZAKRESIE ZAMÓWIEŃ PULICZNYCH REALIZOWANYCH W 2014 ROKU, WYŁĄCZONYCH Z OBOWIĄZKU STOSOWANIA USTAWY PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

W ramach czynności audytowych przeanalizowano wszystkie zakupy zrealizowane w 2014 r. do kwoty 30.000 euro i zapłacone przelewem. Zamówienia do 30.000 euro podzielono na niżej wymienione grupy i według tych grup opisano wybrane pozycje, w szczególności budzące zastrzeżenia:
- zamawianie usług,
- zakupy administracyjne,
- usługi budowlane,
- usługi związane z utrzymaniem zieleni i porządku,
- pozostałe, co do których wniesiono uwagi.

1. Zamawianie usług

a. Wydatek na zakup usługi niedotyczącej Urzędu Miasta

W lipcu 2014 r. zaksięgowano fv nr 5/07/2014 r. z dnia 16.07.2014 r. na kwotę brutto 3.377,28 zł, (rejestr 7/64), wystawioną przez firmę emotionLab.pl Aneta Rogenbuk, Warszawa, ul. Domaniewska 35/16. Z treści faktury wynika, że zakup dotyczył *„aktualizacji oprogramowania i infrastruktury kamer oraz urządzeń sieciowych"*. Faktura została opisana pod względem merytorycznym przez Naczelnika Wydziału Organizacyjnego W toku dalszych wyjaśnień uzyskano informację, że faktura dotyczy usługi wykonanej na rzecz Interaktywnego Muzeum Państwa Krzyżackiego. Pan Naczelnik na zadane pytanie, dlaczego zaakceptował koszt niedotyczący Urzędu Miasta wyjaśnił, że *„pieniądze na tego typu usługę nie zostały zaplanowane w budżecie Muzeum i jednostka nie posiadała środków na opłacenie usługi"*.

b. Usługi gastronomiczne

W 2014 r. poniesiono wydatki na usługi gastronomiczne w kwocie 17.309,20 zł brutto w związku z okolicznościami podanymi w tabeli poniżej. Podstawą wyboru dostawcy – w każdym przypadku było *„rozeznania rynku"*:

Data	Wartość brutto	Nr rej.	Dostawca	Opis	Zamawiający usługę
13.11.2014	4 900,00	11/101	Bar "Domino" Roman Samsel Działdowo	usługa gastronomiczna dla gości uroczystości otwarcia nowych siedzib MDK i MBP	
14.08.2014	4 939,20	8/69	Firma Handlowa eL-Be Leszek Browarek	usługa gastronomiczna dla gości uroczystej sesji Rady Miasta zorganizowanej z okazji 670. rocznicy nadania Praw Miejskich	
05.09.2014	1 500,00	9/33	Usługi Gastronomiczne B. Antoszewska Narzym, ul. Kolonia 14	usługa gastronomiczna podczas MOTO SHOW 2014 pod patronatem Burmistrza Miasta Działdowo	
30.04.2014	1 180,00	4/159	Marianna Banasiak HANDEL Działdowo ul. Sportowa	usługa cateringowa podczas eliminacji powiatowych w Turnieju Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym w Gim. nr 2	
31.01.2014	1 200,00	1/92	Bar gastronomiczny CYMES Działdowo ul. Polna 28	usługa gastronomiczna dla gości gali Katarzynek 2014	
12.05.2014	1 000,00	5/60	Tomasz Paweł Kozikowski FHU "KOZIK"	dania zakupione dla uczestników Wojewódzkiej Konferencji szkoła z krajowym certyfikatem odbytej w Gim. nr 2 w dn. 08.05.2014 r.	
10.10.2014	1 000,00	10/58	Firma Handlowa eL-Be Leszek Browarek	danie gastronomiczne zakupione z okazji wręczenia stypendium Burmistrza za wybitne osiągnięcia dla 30 stypendystów wraz z rodzicami i dyrektorami szkół	
24.09.2014	585,00	9/113	Firma Handlowa eL-Be Leszek Browarek	usługa gastronomiczna dla uczestników z okazji wręczenia medali za "Długoletnie pożycie małżeńskie"	
11.12.2014	400,00	12/77	Bar "Domino" Roman Samsel Działdowo	usługa gastronomiczna podczas Wigilii dla emerytów, rencistów i inwalidów w Działdowie	
17.12.2014	400,00	12/91	Bar "Domino" Roman Samsel Działdowo	usługa gastronomiczna podczas Wigilii dla niewidzących i niewidomych w Działdowie	
09.04.2014	205,00	4/45	Marianna Banasiak HANDEL Działdowo ul. Sportowa	usługa cateringowa podczas eliminacji powiatowych w Turnieju Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym w dn. 09.04.2014 r. w Gimnazjum nr 2	
Razem	**17 309,20**				

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów źródłowych

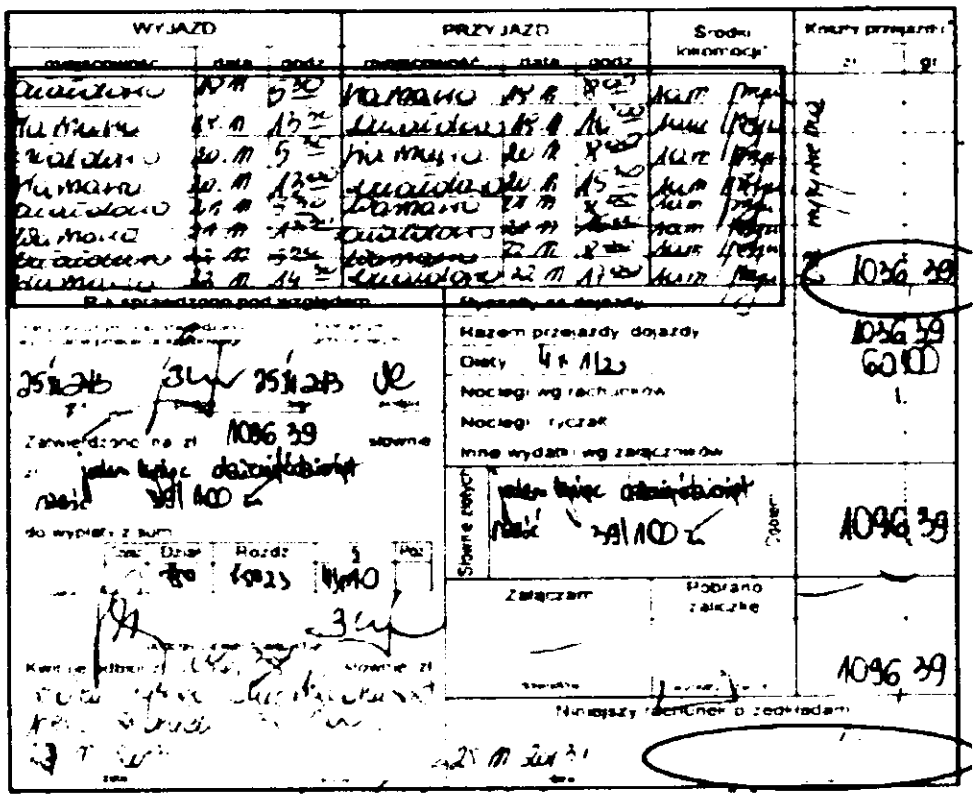
pracodawcy lub poza stałym miejscem pracy pracownika, określają przepisy w sprawie szczegółowych zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju. **Oznacza to, że wyjazdy służbowe poza miejscowość, w której znajduje się siedziba pracodawcy, nie są objęte ryczałtem za używanie pojazdów do jazd lokalnych.** Zgodnie z § 4 ust 2 Rozporządzenia kwotę ustalonego ryczałtu, zmniejsza się o jedną dwudziestą drugą za każdy roboczy dzień nieobecności pracownika w miejscu pracy z powodu choroby, urlopu, **podróży służbowej trwającej co najmniej 8 godzin** lub innej nieobecności oraz za każdy dzień roboczy, w którym pracownik nie dysponował pojazdem do celów służbowych. Zgodnie z oświadczeniem z dnia 03.02.2014 r. brak jest dni roboczych w miesiącu styczniu 2014 r., w których składający oświadczenie przebywał w delegacji służbowej (co odpowiednio obniża wysokość ryczałtu). Ryczałt za miesiąc styczeń 2014 został wypłacony w pełnej kwocie i nie został obniżony. Tymczasem rozliczenie delegacji nr 22/2014 wyraźnie wskazuje **na podróż służbową w dniu 30.01.2014 (piątek) trwającą 10 godzin (8:00 – 18:00). Winno to znaleźć odzwierciedlenie w ww. oświadczeniu, a ryczałt powinien zostać proporcjonalnie obniżony.**

Na okoliczność niewłaściwie rozliczonego ryczałtu za m-c styczeń 2014 r. audytorom przedłożono „Opinię Prawną" z dnia 21.06.2011 r. wystawią przez Radcę Prawnego, I w której autor prezentuje odmienne stanowisko i działając w oparciu o tę opinię ryczałt został wypłacony w pełnej wysokości.

Spostrzeżenia

Stwierdza się, że podróże służbowe realizowane przez pracowników Urzędu Miasta zasadniczo nie budzą zastrzeżeń ze względu na sposób ewidencjonowania, rozliczania i dokumentowania należności. Jednak wnosi się zastrzeżenia do dokumentowania podróży służbowych bezkosztowych, co do których trudno wykazać, że odbyły się na polecenie. Brak możliwości ustalenia, w jaki sposób rozliczono czas pracy tych podróży. Zastrzeżenia budzi polecenie wyjazdu wystawione dla Pana Bronisława Mazurkiewicza nr 112/2014 z datą wsteczną, tj. 9 dni po odbyciu podróży. Również ilość odbytych podróży służbowych w latach 2013-2014, tj. 126 i wypłaconą kwotę 13.382,98, tj. średnio miesięcznie 557,58 zł można uznać za wysoką. Wątpliwości budzą delegacje tzw. bezkosztowe Pana Mazurkiewicza (17 poleceń wyjazdu), w których cel zadania służbowego określono jako *„spotkanie"* lub *„konsultacje"*. W opinii pracowników Urzędu Pan Mazurkiewicz miał przydomek „turysta" z racji ilości odbywanych podróży służbowych. Zwrócono uwagę na lukę w procesie rozliczania delegacji służbowych, tj. brak uregulowań w zakresie archiwizowania delegacji „bezkosztowych". Wprawdzie rejestrowano te delegacje, natomiast po powrocie z podróży służbowej pracownik na ogół niszczył dokument.

Za nieracjonalną należy uznać decyzję ówczesnego Burmistrza, na podstawie której wypłacono kwotę 1.036,39 tytułem zwrotu kosztów czterokrotnego



Ryczałty za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych w kontekście delegacji Pana Mazurkiewicza

Wypłata ryczałtów samochodowych nie była przedmiotem analizy, jednakże zwrócono uwagę na wysokość ryczałtu wypłaconego Panu Bronisławowi Mazurkiewiczowi za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych w kontekście podróży służbowej w dniu 30.01.2014 r. odbytej na podstawie polecenia wyjazdu nr 112/2014. Przeanalizowano dokumentację i wyciągnięto następujące wnioski:

Kwestię ryczałtów za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych reguluje Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy z dnia 25 marca 2002 r.

Rozporządzenie w § 1 przewiduje, że zwrot kosztów używania przez pracownika w celach służbowych do jazd lokalnych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy, następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej, zawartej między pracodawcą a pracownikiem, o używanie pojazdu do celów służbowych, na warunkach określonych w Rozporządzeniu. Taką umowę zawarto dnia 24.09.2013 r.

§ 1 ust. 2 Rozporządzenia przewiduje, że zwrot kosztów używania przez pracownika pojazdu do celów służbowych poza miejscowością, w której znajduje się siedziba

służbowego wskazano *„spotkanie"* lub *„konsultacje"*. Zatem z opisu celu podróży nie można jednoznacznie wywnioskować, czy cel podróży określony jako „spotkanie" można uznać za zadanie służbowe Burmistrza. *„Spotkania"*, które odbyły się w ramach podróży służbowych w latach 2013-2014, miały miejsce w różnych miastach, np. Olsztyn, Iława, Warszawa, Lidzbark, Konstantynów Łódzki, Toruń.
Zwrócono również uwagę na dwa polecenia wyjazdu służbowego nr 36/2014 i 37/2014 zarejestrowane na nazwisko Pana Mazurkiewicza, obydwa wystawione na dzień 18.02.2014 r. Z zeszytu-rejestru wynika, że jednego dnia – 18.02.2014 r. Pan Mazurkiewicz zdołał odbyć podróż służbową do Olsztyna i do Warszawy, a także pracować w tym dniu na stanowisku pracy, co można wywnioskować z podpisu złożonego na liście obecności w dniu 18.02.2014 r. Analizując dalsze dokumenty, można wnioskować na podstawie oświadczenia złożonego dnia 10.03.2014 r. dla celów wypłaty ryczałtu samochodowego za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych, że podróż do Olsztyna i następnie Warszawy w tym samym dniu (18.02.2014 r.) trwała krócej niż 8 godzin i uprawnia do naliczenia za ten dzień ryczałtu z tytułu używania samochodu prywatnego do celów służbowych. Na marginesie zwrócono uwagę, że celem obydwóch zadań służbowych w dniu 18.02.2014 r. zarówno w Warszawie, jak i w Olsztynie było *„spotkanie"*. Obydwie delegacje mają status bezkosztowych i nie zostały zarchiwizowane.

W ramach badania racjonalności kosztów podróży służbowej zwrócono uwagę na podróż służbową , odbytą na podstawie polecenia wyjazdu służbowego nr 229/2013 w dniach 19-22.11.2013 r. w celu *„udziału w aktualizującym szkoleniu inspektora ochrony przeciwpożarowej"*. Na podstawie zgody Burmistrza udzielonej dnia 18.11.2013 r. na odbycie podróży samochodem prywatnym

dojeżdżała codziennie z Działdowa do Warszawy i z powrotem z Warszawy do Działdowa w dniach 18-22.112013 r. a Urząd Miasta wypłacił tytułem zwrotu kosztów przejazdu kwotę 1.036,39 zł. Decyzję o wyrażeniu zgody na podróżowanie każdego dnia na wspomnianej trasie należy uznać za nieracjonalną. Wynajęcie hotelu byłoby rozwiązaniem tańszym. Poniżej skan rozliczenia kosztów tej podróży służbowej.

Zwrot kosztów związanych z podróżą służbową przysługuje pracownikowi samorządowemu wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy lub poza stałym miejscem pracy.
Analizując celowość odbytych podróży służbowych zwrócono uwagę na niżej opisane delegacje Pana Mazurkiewicza:

- nr 112/2014 do miejscowości Kurojady na dzień 31.05.2014 r., tj. sobota, z poleceniem realizacji zadania służbowego określonego *jako „udział w Festiwalu kajakowym Wellavil 2014"*,
- nr 177/2014 do Torunia na czas 20.09.2014 r. tj. sobota, z poleceniem realizacji zadania służbowego *„udział w diecezjalnej inauguracji i przygotowań do Światowych Dni Młodzieży"*, (koszt podróży 225,67 zł).

Uwagę audytu zwróciły delegacje bezkosztowe, tj. wyjazdy służbowe, które nie wiążą się z wypłatą należności z tytułu podróży. W przypadku pracowników dotyczą najczęściej sytuacji, gdy w delegację trwającej do 8 godzin udaje się kilka osób jednym samochodem. Właściciel auta rozlicza koszty z tytułu podróży odbytej prywatnym samochodem, delegacje pozostałych osób, które nie poniosły wydatków, mają status bezkosztowych. Z przedłożonych danych wynika, że w 2013 roku odnotowano 93 delegacje bezkosztowe, w tym 28 dotyczyło Pana Mazurkiewicza. W 2014 r. odnotowano 98 delegacji bezkosztowych, w tym 20 to podróże Pana Mazurkiewicza. W celu dokonania weryfikacji delegacji bezkosztowych zwrócono się z prośbą o ich udostępnienie. Uzyskano odpowiedź, że delegacje bezkosztowe nie są archiwizowane. Wobec braku dokumentów nie można było dokonać weryfikacji tych delegacji pod kątem czasu pracy przeznaczonego na realizację zadania służbowego poza siedzibą Urzędu oraz potwierdzić, że pracownik faktycznie przebywał w podróży służbowej trwającej cały dzień wynikający z rozkładu pracy na dany dzień. Jedynym dowodem odbycia podróży służbowej jest wpis do zeszytu. Z uzyskanych wyjaśnień można wnioskować, że pracownicy Urzędu traktują dokument „polecenie wyjazdu służbowego" jako rozliczenie należności z tytułu podróży służbowej. Nie można zgodzić się z taką argumentacją, gdyż obowiązek odbycia podróży służbowej wynika z **polecenia pracodawcy. W sytuacji zaistniałej w Urzędzie Miasta powstał w ocenie audytu problem potwierdzenia wydanie polecenia przez Pracodawcę, oraz udokumentowania czasu trwania podróży służbowej. W wyroku z 26 stycznia 2007 r. (I SA/Wr 1332/06) Wojewódzki Sąd Administracyjny** we Wrocławiu wskazał, że powierzenie pracownikowi przez pracodawcę wykonania określonego zadania służbowego poza stałym miejscem pracy wymaga odpowiedniego udokumentowania. Takim dokumentem najczęściej jest polecenie wyjazdu służbowego. W przypadku braku dokumentu powstają wątpliwości co do faktu delegowania oraz czasu realizacji zadania służbowego.

W przypadku 17 delegacji Pana Mazurkiewicza, określonych jako „bezkosztowe", (według oświadczenia żaden z tych dokumentów nie zachował się) jako cel zadania

Spostrzeżenia
Opisy merytoryczne faktur nie zawierają informacji dotyczącej ilości uczestników spotkania lub listy zaproszonych gości.

Rekomendacje
Zaleca się daleko idącą ostrożność w wydatkowaniu publicznych pieniędzy na konsumpcję gastronomiczną urzędników i ich gości. Konsumpcja to rodzaj usługi często wzbudzającej kontrowersje.

c. Wydawanie książek jako element promocji Miasta

W 2014 roku Burmistrz Miasta Działdowo podjął decyzje o sfinansowaniu druku książek na łączną kwotę 12.898,60 zł brutto, niżej wymienionym osobom:

Data	Rejestr	Kwota brutto	Usługodawca	Opis
2014-02-21	2/82	2 337,00	Drukarnia Tinta Zbigniew Szymański Działdowo, ul. Żwirki i Wigury	wydruk książki *„Nieuchwytne"* Benedykt Zygfryd Perzyński
2014-05-15	5/71	4 000,00	Drukarnia Tinta Zbigniew Szymański Działdowo, ul. Żwirki i Wigury	tomik poezji Krzysztofa Tabaczki pt. „Skryba to czasem poeta"
2014-07-21	7/76	2 205,00	Drukarnia Tinta Zbigniew Szymański Działdowo, ul. Żwirki i Wigury	druk tomiku poezji Jolanty Wiśniewskiej *„Za rękę z Kalliope"*
2014-10-06	10/29	1 995,00	Drukarnia Tinta Zbigniew Szymański Działdowo, ul. Żwirki i Wigury	druk tomiku poezji Magdaleny Pawelskiej *„Wierszami śnię"*
2014-11-13	11/100	2 361,60	Drukarnia Tinta Zbigniew Szymański Działdowo, ul. Żwirki i Wigury	druk tomiku poezji Benedykta Perzyńskiego *„I zasnę sam"*
Razem		**12 898,60**		

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów źródłowych

Spostrzeżenia
Zwrócono uwagę, że wszystkie zamówienia usługi druku zrealizowano *„na podstawie rozeznania rynku lokalnego"* oraz z uwagi na fakt, że *„firma zaoferowała w/w artykuły w najniższej cenie"*.
Finansowanie wydawania książek miejscowych pisarzy i poetów może być formą promocji Miasta. Jest to decyzja o charakterze strategicznym.

d. Usługa zakupu dostępu do Internetu

W dniu 13.01.2014 r. zawarta została umowa na czas określony do 31.12.2014 r. z firmą ABC Computer Piotr Radosław Adrowski, mającą siedzibę przy ul. Tuwima 8 (miejscowości nie podano), na świadczenie usług polegających na *„dostępie do Internetu"*. Na podstawie zawartej umowy Urząd Miasta obciążany jest kosztami

w wysokości 600,00 zł brutto miesięcznie za *„dostęp do internetu"*. Faktury każdorazowo zatwierdza merytorycznie I , w formie opisu *„usługa została zainstalowana w Urzędzie Miasta Działdowo i wpięta w istniejącą sieć LAN"*.

Ustalono, że umowa na podstawie której świadczona jest usługa, nie została zaopiniowana przez Radcę Prawnego wbrew procedurze zawartej w Wewnętrznym Regulaminie zasad realizacji zamówień publicznych wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy Prawo Zamówień Publicznych w Urzędzie Miasta Działdowo, wprowadzonej w życie Zarządzeniem nr 16/11 Burmistrza Miasta Działdowo Kierownika Urzędu Miasta Działdowo z dnia 19.05.2011 r. wraz z późniejszymi zmianami. Przepis wskazuje wprost, że *„projekt umowy w sprawie zamówienia powinien być zaopiniowany przez Radcę Prawnego"*. Ten obowiązek nie jest uzależniony od wartości udzielanego zamówienia, zatem dotyczy także i tej umowy. Na marginesie można też wskazać, że zawieranie umowy na świadczenie usług internetowych na czas określony 12 miesięcy może budzić wątpliwości dotyczące należytego ustalenia wartości przedmiotu zamówienia, tym bardziej, że umowa jest kontynuowana. Nie sposób bowiem założyć, że Urząd Miasta potrzebuje dostępu do Internetu jedynie przez 12 miesięcy. To typowa usługa, która winna być świadczona w sposób ciągły. Zawarcie jej tylko na okres 12 miesięcy może prowadzić do wniosku, że była to próba obejścia przepisów ustawy Pzp tj. dzielenie zamówienia na części, aby uniknąć stosowania przepisów i trybów nakazanych dla wyższych wartości zamówienia. Ponadto zwrócono uwagę na brak należytego zabezpieczenia interesów Urzędu Miasta w sytuacji, gdyż to Urząd Miasta zasadniczo powinien proponować treść umowy wszystkim podmiotom współpracującym, (w reżimie Prawa zamówień publicznych wręcz narzuca wzorzec umowy, niemożliwy do negocjacji lub zmiany). Umowa w tym przypadku bez wątpienia pochodzi od drugiej strony i w wielu postanowieniach wprowadza stan istotnej nierównowagi dotyczącej uprawnień i zobowiązań stron, na niekorzyść Urzędu Miasta.

Istotne zastrzeżenia do poszczególnych postanowień Umowy przedstawiają się następująco:

- <u>§ 9 ust. 1:</u>
  Brak uregulowania kwestii odpowiedzialności Usługodawcy. Jedynie w § 9 ust. 1 przewidziano możliwość „umniejszenia faktury o 1/30 w wypadku usuwania awarii powyżej 24 godzin", niemniej jest to sankcja za faktyczne nieświadczenie usługi. Szczególnego podkreślenia wymaga, że Umowa nie przewiduje żadnych kar umownych na rzecz Urzędu Miasta, w szczególności za niewykonywanie lub nienależyte wykonanie usługi;

- <u>§ 9 ust. 2:</u>
  Wprowadza obowiązek zapłaty przez Urząd Miasta *„opłaty ryczałtowej"* w wysokości 50,00 zł w wypadku *„nieuzasadnionego wezwania do usterki"*, co jest terminem nieprecyzyjnym;
- Urząd Miasta nie może rozwiązać Umowy przed upływem okresu jej obowiązywania. § 8 ust. 3 wprowadza nawet karę umowną na rzecz ABP Adrowski, w wypadku naruszenia zakazu rozwiązania umowy przez Urząd Miasta. Tymczasem ABP Adrowski

posiada uprawnienie do rozwiązania umowy przed terminem (przypadki określone w § 10 ust. 2 i 3);

- § 13:
  W Umowie znajduje się odwołanie do Regulaminu wewnętrznego ABP Adrowski (regulaminu świadczenia usług). Regulamin ten jest jednostronnie narzucony przez ABP Adrowski i może być dowolnie przez niego zmieniany. W Umowie tymczasem nie określono nawet kwestii odmiennie uregulowanych w Umowie i Regulaminie (np. Regulamin wskazuje w § 22 na możliwość usuwania awarii w 2 dni robocze, a Umowa przewiduje 24 godziny);
- Brak w Umowie istotnego w przypadku tej usługi zapewnienia gwarancji ochrony danych przesyłanych przez ABP Adrowski za pomocą sieci tworzonej przez niego (dane osobowe, dane poufne, dane wrażliwe, zabezpieczenia przez atakiem hakerów) itp. Nie nałożono w tym zakresie jakichkolwiek obowiązków na Usługodawcę.

§ 3:

- Płatność za fakturę przewidziano od daty wystawienia faktury, a nie od daty jej doręczenia Usługobiorcy, co *de facto* skraca Usługobiorcy termin płatności;

§ 4:

- Przewiduje *„odpłatne naprawianie"* instalacji służącej realizacji usługi na koszt Urzędu Miasta. Brak precyzyjnego wskazania kosztu, terminu i zakresu tych napraw, które miałyby obciążać Urząd Miasta;

§ 5:

- ABP Adrowski zastrzega w Umowie, że nie gwarantuje bezawaryjnej pracy urządzeń, co pozbawia Urząd Miasta możliwości dochodzenia jakichkolwiek roszczeń z tego tytułu;

§ 6:

- Przewiduje możliwość przerw w świadczeniu usług, określanych jako *„przerwy techniczne"*. Nie wskazano jednak, jak długie przerwy są dopuszczalne oraz jaka jest dopuszczalna ich częstotliwość. Ponadto w tym paragrafie zastrzeżono możliwość „ograniczenia korzystania z usługi lub pogorszenia jej jakości" w celu prowadzenia prac technicznych lub konserwacyjnych, bez uprzedniego powiadomienia Urzędu Miasta;

- Audyt zwraca również uwagę, że zgodnie z CEiDG, Piotr Rosław Adrowski prowadzi działalność tylko w jednym zakresie, który nie jest w pełni zbieżny z przedmiotem Umowy, tj. *47.41.Z Sprzedaż detaliczna komputerów, urządzeń peryferyjnych i oprogramowania prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach.*

e. **Usługa transmisji danych oraz serwis systemu monitoringu wizyjnego**

Umowę zawarto w dniu 31.12.2012 r. z Przedsiębiorcą Piotrem Radosławem Adrowskim prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą ABP „COMPUTER" Piotr Radosław Adrowski wybranym w wyniku przeprowadzonego postępowania publicznego w trybie przetargu nieograniczonego – postępowanie OR.271.8.2012 z dnia 29.11.2012 r.
Urząd Miasta jest właścicielem 12 kamer zainstalowanych w różnych punktach miasta, zaś *„przedmiotem umowy jest świadczenie usług transmisji danych oraz serwisu systemu monitoringu wizyjnego miasta Działdowo"* (§ 1 umowy). Umowa zawarta została na okres od 01.01.2013 r. do 31.12.2015 r. Wartość zamówienia brutto 194.400,00 zł brutto, (5.400,00 brutto miesięcznie). Umowa nie została zaopiniowana przez Radcę Prawnego i podobnie jak w przypadku wcześniej omawianej umowy na dostawę Internetu, bez wątpienia pochodzi od drugiej strony i w wielu postanowieniach wprowadza stan istotnej nierównowagi dotyczącej uprawnienia i zobowiązania stron na niekorzyść Urzędu Miasta.

W ramach audytu dokonano analizy zapisów umowy i zwrócono uwagę na następujące niekorzystne dla Urzędu Miasta zapisy:

§ 4 ust. 5:

- Brak określenia czasu reakcji i terminu dokonania naprawy przez Wykonawcę;

§ 4 ust. 3 i 6:

- Powtórzenie tego samego tekstu; (świadczy o niechlujnym przygotowaniu umowy)

§ 4 ust. 8:

- Przewiduje utrzymanie stałej łączności telefonicznej i telefaksowej, ale brak określenia numerów ww. urządzeń dla utrzymywania takiej łączności;

§ 6:

- Brak wskazania, że forma pisemna zastrzeżona jest pod rygorem nieważności, czego wymaga przepis kodeksu cywilnego;

§ 5 ust. 1:

- Brak jakichkolwiek sankcji za niedochowanie określonego terminu (12 godzin) reakcji na zgłoszenia awarii;

§ 5 ust. 2:

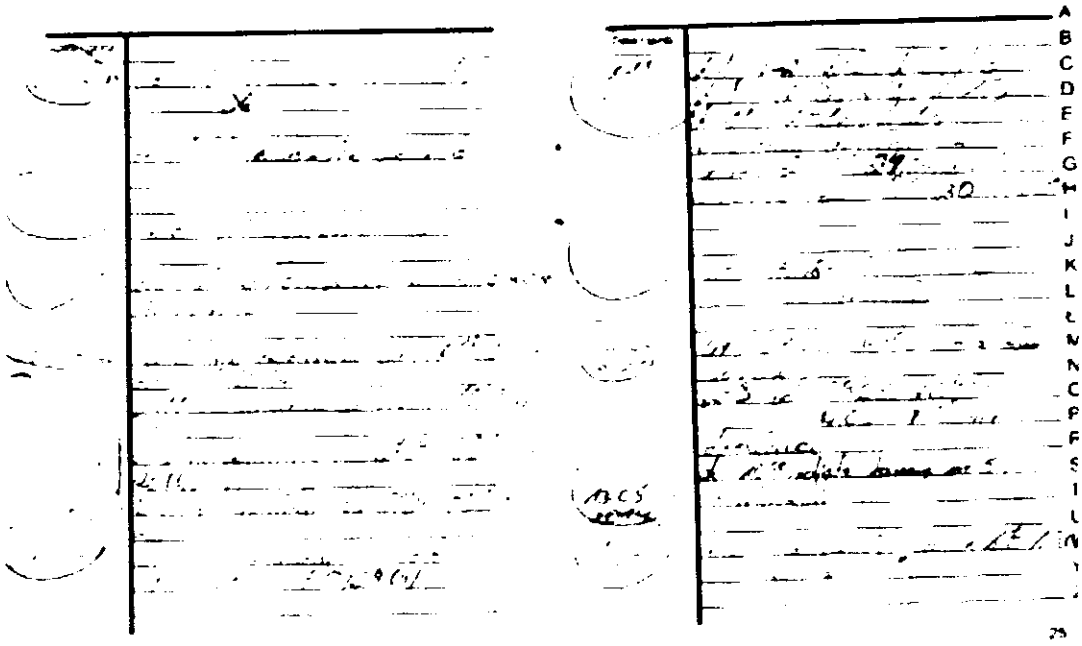
- Brak uregulowania kwestii odpowiedzialności Wykonawcy. Przewidziano jedynie możliwość „pomniejszenia opłat miesięcznych o 1/30 za każdy dzień przerwy", niemniej jest to sankcja za faktyczne nieświadczenie usługi. Szczególnego podkreślenia wymaga, że Umowa nie przewiduje żadnych kar umownych na rzecz Zamawiającego, w szczególności za niewykonywanie lub nienależyte wykonanie usługi;

§ 5 ust. 3:

- Dopuszcza możliwość wypowiedzenia Umowy przez Zamawiającego w przypadku nieświadczenia usługi przez Wykonawcę, ale zastrzega, że taka możliwość istnieje jedynie w wypadku nieświadczenia usługi przez ponad 30 dni.

Obydwie umowy zawarte z firmą ABC Computer Piotr Adrowski nie zostały zaopiniowane przez Radcę Prawnego wbrew obowiązującym wewnętrznym regulacjom dotyczącym udzielania zamówień, które wprost nakazują uzyskanie takiej opinii. Szczególnie naganne jest ominięcie tego nakazu w przypadku umowy na *„świadczenie usługi transmisji danych oraz serwis systemu monitoringu wizyjnego miasta Działdowo"*, z uwagi na trzyletni okres umowy, znaczną kwotę tego zamówienia, tj. 194.400,00 zł oraz realizację zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego.

Niezabezpieczenie w umowie interesów Urzędu Miasta uniemożliwia dochodzenia praw, w przypadku niewłaściwego wykonania usługi. Z przedłożonej przez Komendanta Straży Miejskiej dokumentacji obsługi stanowiska monitoringu wynika, że w 2014 r. odnotowano co najmniej 20 przypadków braku transmisji danych z jednej lub więcej kamer w określonych przedziałach czasu. Awarie dokumentowane były w formie notatek rejestrowanych przez Straż Miejską. Przykład poniżej:



Awarie kamer zgłaszano Panu Adrowskiemu każdorazowo telefonicznie i usuwane były w ciągu kilku lub kilkunastu godzin. Z informacji uzyskanej od wynika, że w okresie od 2014 r. do dnia 10.06.2015 r. nie naliczono Panu Adrowskiemu kar z tytuły nieświadczenia lub nienależytego świadczenia usług. W styczniu 2015 r. Pan Adrowski zdemontował kamerę nr 8 z uwagi na brak obrazu. Zdemontowana kamera znajdowała się w siedzibie firmy Adrowski, zwrócona do Urzędu na zadane pytanie

audytu w tej sprawie. Zatem od stycznia 2015 transmisja danych odbywa się z 11, a nie jak stanowi umowa z 12 kamer. Mimo tego Urząd Miasta obciążany jest pełną miesięczną opłatą w kwocie 5.400,00 i taką należność reguluje na podstawie merytorycznej akceptacji faktury.

Spostrzeżenia:
Umowa przedkładana Burmistrzowi Kierownikowi Urzędu Miasta do podpisu powinna zawierać dwie parafy (na każdej stronie dokumentu), tj. osoby odpowiedzialnej merytorycznie za przygotowanie umowy oraz parafę Radcy Prawnego odpowiedzialnego za opinię prawną. **Powyższa rekomendacja dotyczy ostatecznej, uzgodnionej wersji umowy, przygotowanej do podpisania, nie zaś projektu, jak było do tej pory.**
Zwrócono uwagę na niestaranne dokumentowanie awarii kamer, nieprowadzenie dokumentacji dotyczącej przyczyn tych awarii oraz okoliczności ich usunięcia.

f. Serwis realizowany przez firmę COPY-TEL

Serwis urządzeń kopiujących i częściowo drukujących realizowany jest przez firmę COPY-TEL Sp. z o.o. Warszawa, ul. Małcużyńskiego. Współpracę nawiązano w 2005 r. i kontynuowana jest nadal, bez pisemnej umowy, mimo tego że wartość zakupionych w tej firmie usług osiągnęła w okresie od 2005 do maja 2015 r. kwotę 181.554,55 zł. W zakres świadczonej usługi wchodzi serwis, naprawa urządzeń oraz wymiana części w zakresie, w jakim stwierdzono konieczność ich w wymiany podczas dokonywania przeglądu. Do każdej faktury dołączone są protokoły z wyspecyfikowanym zakresem wykonanych usług, a w przypadku wymiany części podano markę i typ urządzenia, w którym dokonano wymiany detali.

Niezawarcie umowy z firmą Copy-Tel w zakresie serwisu urządzeń kopiujących (mimo trwającej wieloletniej współpracy, której rozmiary osiągnęły w wymiarze finansowym poziom ponad 20 tys. zł rocznie) stanowi naruszenie obowiązującego w Urzędzie Wewnętrznego Regulaminu Zasad Realizacji Zamówień Publicznych Wyłączonych z Obowiązku Stosowania ustawy Pzp, stanowiącego, że *„udzielenie zamówienia wymaga zawarcia umowy w formie pisemnej"*, która powinna być zaparafowana przez Radcę Prawnego. Przede wszystkim warto jednak wskazać, że tego typu świadczenie usług odbywa się z naruszeniem ustawy Prawo zamówień publicznych, albowiem zgodnie z art. 139 ust. 2 ww. ustawy, umowa w sprawach zamówień publicznych wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej. Podkreślić zaś trzeba, że każde zamówienie powyżej kwoty 126 747 zł. jest zamówieniem publicznym, do którego stosuje się przepisy ustawy w szczególności w zakresie trybu wyboru wykonawcy.

g. **Obsługa serwisowa oprogramowania dostarczanego przez firmę REKORD**

Zagadnienia z zakresu informatyki nie były przedmiotem audytu, zwrócono jedynie uwagę, że umowa z dnia 24.01.2014 r. na wykonanie usługi w zakresie serwisu i nadzoru autorskiego nad prawidłowością funkcjonowania oprogramowania dostarczanego przez Rekord SI spółka z o.o. nie została zaopiniowana przez Radcę Prawnego. Z informacji uzyskanej od wynika, że odstąpienie od opiniowania przedmiotowej umowy przez Radcę Prawnego wynika z długoletniej już obsługi realizowanej przez Spółkę REKORD, w niezmiennym zakresie oraz znikomych w ocenie ryzyk nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Audyt prezentuje w tej kwestii odmienne zdanie, gdyż opiniowanie umów na świadczenie usług jest obligatoryjne i nie wynika z oszacowanego ryzyka.

2. Zakupy administracyjne

Zakupy administracyjne, przykładowo artykułów biurowych, materiałów eksploatacyjnych do drukarek, środków ochrony indywidualnej, środków czystości, artykułów spożywczych i innych materiałów eksploatacyjnych realizowane były przez Wydział Organizacyjny. Poniżej opisano i dokonano oceny realizacji zakupów wybranych grup materiałów.

a. **Zakup środków ochrony indywidualnej - buty skórzane**

W dniu 28.04.2014 r. dokonał zakupu 3 par „butów ochronnych skórzanych" w sklepie Odzież Robocza GABI Gabriela Wydurska, Działdowo ul. Katarzyny 42, wg FV 42/04/2014 o wartości 306,27 zł brutto (rejestr 4/146). Z opisu merytorycznego wynika, że zakupu obuwia dokonano zgodnie z § 48 Regulaminu Pracy - jako środka ochrony osobistej oraz, że *„obuwie robocze wpisano do kartoteki wyposażenia indywidualnego i wydano za pokwitowaniem."*
W związku z powyższym opisem poproszony został o okazanie kartotek wyposażenia dla osób, którym wydano buty skórzane. Z okazanych dokumentów i uzyskanych wyjaśnień wynika, że obuwie zostało wydane pracownikom bez wpisania na kartotekę ewidencji wyposażenia. Na prośbę audytu ewidencja i podpisy zostały uzupełnione w trakcie trwania audytu, tj. w dniu 22.05.2014 r.

b. **Zakup artykułów biurowych**

Zasadniczo dostawcą artykułów biurowych dla Urzędu Miasta Działdowo w 2014 r. była firma Biuro Plus Ewa i Krzysztof Jatel Sp.j. z siedzibą w Białymstoku, ul. Przędzalniana. Dostawca wybrany został według procedur określonych w Wewnętrznym Regulaminie zasad realizacji zamówień publicznych wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy Pzp. Ogłoszenie w sprawie wyboru dostawcy artykułów biurowych opublikowane było w Biuletynie Informacji Publicznej. Wyboru dostawcy dokonano na podstawie porównania ofert. Umowę na dostawę podpisano w dniu 22.01.2014 r. Umowę zaopiniował Radca Prawny i zawiera istotne elementy, takie jak: zagwarantowane stałe

ceny w okresie obowiązywania umowy, zapewnienie transportu materiałów na koszt dostawcy, przewiduje naliczenie kar za nieterminowe dostawy, sposób i tryb zgłaszania reklamacji, określa termin gwarancji.
Obroty brutto z Firmą Biuro Plus za 2014 r. wyniosły 20.918,52 zł. Na zasadzie losowości sprawdzono ceny dostarczanych materiałów. Porównania dokonano z ofertą prezentowaną w Internecie oraz u innych dostawców tego typu materiałów. Ceny nie odbiegają od oferty rynkowej. W obszarze zaopatrzenia Urzędu w materiały biurowe zastrzeżenia budzą:

- wielkości partii dostaw,
- zakupy artykułów biurowych u dostawcy innego niż wyłoniony w przetargu.

ad. wielkość partii dostaw, przykładowo:
W dniu 31.01.2014 r. na podstawie fv nr 2014/01069 (rej 2/18) do Urzędu dostarczono 88 pozycji różnych artykułów biurowych o wartości 6.668,10 zł brutto, w tym między innymi:
300 piór żelowych, 300 ryz papieru A4, 10 dziurkaczy, 50 tubek kleju,70 segregatorów, 750 różnych skoroszytów, 70 korektorów w pisaku oraz w taśmie, 18.000 różnych kopert.

Oceniono jako niecelowe i nieracjonalne tworzenie w/w zapasu materiałów biurowych, który wymaga zaangażowania zarówno przestrzeni magazynowej jak i środków finansowych. Taka zapobiegliwość wydaje się zbędna w sytuacji, gdy dostawca gwarantuje dostawy na własny koszt, w terminie 5 dni od złożenia zamówienia.

ad. b) zakupy realizowane poza dostawcą wyłonionym w przetargu
Analizując faktury zakupu artykułów biurowych, zwrócono uwagę, że dokonywano zakupu materiałów biurowych równolegle u innego dostawcy, tj. w Sklepie Papierniczym Andrzej Budzyński, Działdowo, ul. Piwna 1A. Łącznie dokonano zakupu o wartości 11.827,87 zł. Jednorazowa wartość zakupów nie przekraczała kwoty 2.000 euro, dlatego zamówienia składano w oparciu o - jak można przeczytać w załączonych do faktur notatkach służbowych - *„rozeznanie rynku"*. Przy czym notatki służbowe dołączone do fv zakupu począwszy od sierpnia 2014 r. sporządzano na nieaktualnym załączniku *"notatka służbowa"*, w której powoływano się na nieobowiązujący próg zakupu do 15.000 zł.

Przykładowe zakupy realizowane w Sklepie A. Budzyński:

- FV 01580/14 zakup kopert papieru, taśmy, teczek, pinezek ,ołówków, długopisów (192), tuszu, mazaków, etykiet na segregatory (łącznie na kwotę 1.079,74 zł brutto),
- FV 03828/14 z dn. 28.10.2014 r. na kwotę 128,13 brutto,
- FV 03784/14 z dn. 24.10.2014 na kwotę 1.252,35 brutto.

Zakupy w Sklepie Papierniczym Andrzej Budzyński realizowała głównie oraz . Zwrócono uwagę, że ceny oferowane przez Sklep były znacznie wyższe niż oferowane przez dostawcę wybranego w drodze przetargu. Ponadto Sklep prowadził zróżnicowaną politykę rabatową wobec pracowników

Urzędu. Rabat i jego wielkość zależały od osoby kupującej, np. nigdy rabatu nie udzielono. Poniżej zestawienie różnic w cenach jednostkowych na wybrane artykuły biurowe, które wynoszą nawet do 50%.

Asortyment	j.m.	Biuro Plus E.K. Jatel	Drukarnia Sklep Papierniczy A. Budzyński	Jednostkowa różnica w cenie	Ilość zakupiona w Drukarni A. Budzyński	Koszt nieefektywnego zakupu
		1	2	3 (2-1)	4	4x3
papier ksero Polspeed A4	ryza	10,08	13,70	3,62	31,00	112,22
papier ksero Polspeed A3	ryza	21,16	27,07	5,91	11,00	65,01
segregator A4/75 lub 50	szt.	3,69	7,20	3,51	15,00	52,65
klej AMOS 15g	szt.	2,25	3,50	1,25	28,00	35,00
koszulka Esselte 100 szt.	op.	6,60	9,00	2,40	6,00	14,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie faktur zakupu

c. <u>Zakup tonerów i tuszy oraz serwis urządzeń kopiujących</u>

Zakup tonerów i tuszy realizowany był w 2014 r. w Firmie BLACKLINE, Szczecin, ul. Niemcewicza 26. na podstawie umowy z dnia 23.01.2014 r., zawartej na czas określony do 31.12.2014 r. Projekt umowy zaopiniował Radca Prawny. Informacja o przetargu umieszczona była w BIP-ie, a dostawca wyłoniony został w drodze porównania ofert. Wartość zakupu tuszy i tonerów w roku 2014 wyniosła 28.242,65 zł brutto. Pozytywnie należy ocenić przyjętą w Urzędzie zasadę korzystania z tzw. zamienników. Jedynie dla nowych urządzeń, będących na gwarancji kupowane są oryginalne tusze i tonery.
W trakcie czynności audytowych sprawdzono zakupy pod kątem atrakcyjności cen, dokonując porównania z ofertą rynkową, (porównania dokonano na podstawie ofert dostępnych w Internecie oraz w innych placówkach). Na zasadzie losowości sprawdzono zgodność cen na fakturach z cenami zagwarantowanymi w umowie dostawy. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Analizując koszty wydruków w Urzędzie Miasta, zwrócono uwagę na ilość i jakość sprzętu drukującego, który w dużej mierze wyznacza poziom kosztów druku. Według przedłożonego przez „Wykazu" na dzień 28.05.2015 r. na stanie Urzędu znajduje się <u>77 drukarek, zatem na jednego pracownika przypada średnio jednak drukarka.</u> Z informacji uzyskanej od wynika, że około 50 drukarek jest czynnych. W roku 2014 r. zakupiono 4 drukarki: dwie HP Lasejet P 1102 oraz 2 marki EPSON.
Na podstawie „Wykazu" drukarek sporządzonego przez poddano ogólnej analizie wykazany sprzęt drukujący i zwrócono uwagę przede wszystkim na brak staranności przy sporządzaniu „Wykazu", np. w dwóch pozycjach drukarki nie zostały rozpoznane (prawdopodobnie błąd w spisie). Błędy w nazewnictwie Kyoceta Mita CD 1018 (prawidłowo Kyocera Mita FS 1018 MFP) czy też Samsung CLP-350M (prawidłowo Samsung CLP-350 N). Stwierdzono, że 10 drukarek użytkowanych w Urzędzie to drukarki sieciowe. Jedna drukarka sieciowa może

obsłużyć niemal 8 osób, co pozwalałoby na wyeliminowanie pozostałych urządzeń, szczególnie starych drukarek atramentowych.
Zwrócono uwagę na 25 różnych typów drukarek i 7 różnych producentów. Ograniczenie różnorodności drukarek pozwoliłoby na uproszczenie i zmniejszenie kosztów serwisu i ilości jednokrotnie kupowanych materiałów eksploatacyjnych. Zredukowaniu i uproszczeniu uległby też proces aktualizacji sterowników drukarek na komputerach użytkowników.
Drukarki sieciowe mogą być podłączone do systemu rozliczania wydruku a jednocześnie oferują elastyczność wyboru drukarki przy wydruku.

Ilość oraz różnorodność drukarek wykorzystywanych w Urzędzie Miasta nie sprzyja optymalizacji kosztów wydruków. Przy ilości wydruków na poziomie przekraczającym 0,6 mln sztuk, koszt wydruku czarnobiałego powinien kształtować się na poziomie ok. 0,05 zł szt., natomiast dla wydruków kolorowych 0,15 zł/szt. Według wyliczeń wykonanych w ramach audytu aktualnie koszt druku/kopii wynosi ok. 0,08 grosza/1 szt., bez kosztów papieru.

	brutto
koszty zakupu tonerów i tuszy	28 242,65
koszty serwisu kopiarek i drukarek	22 292,52
koszty razem	**50.535,17**
podzielone przez ilość zakupionego papieru	635 500
koszty wydruku/kopii 1 strony	**0,08**

Wydział Organizacyjny nie dokonywał w minionych dwóch latach wyliczeń kosztów wydruku. Zatem trudno powiedzieć, jak kształtują się koszty druku dla całej jednostki oraz w podziale na poszczególne komórki organizacyjne, czy też w podziale na druki kolorowe i czarno-białe. Na potrzeby audytu dokonano takich bardzo uproszczonych wyliczeń, przy czym z uwagi na brak danych wyliczono przybliżony, średni koszt druku/kopii bez podziału na wydruki kolorowe i czarno-białe.

d. Zakupy artykułów spożywczych

Zakupy artykułów spożywczych na potrzeby Urzędu Miasta realizowane były w 2014 r. co do zasady w firmie Patrycja Aurelia Woźniak Sprzedaż Hurtowa i Detaliczna, 13-200 Działdowo, ul. Grunwaldzka 35. Wartość dokonanych w roku 2014 zakupów wynosi 10.058,46 zł brutto. Zakupy realizował Wydział Organizacyjny, zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Wewnętrznym Regulaminem Zasad Realizacji Zamówień Publicznych Wyłączonych z obowiązku Stosowania Ustawy Prawo Zamówień Publicznych, tj. *„na podstawie rozeznania rynku"* i *„ze względu na najkorzystniejszą cenę zakupu artykułów oraz duży wybór"*. Zwrócono uwagę, że inne komórki, np. Wydział Edukacji, Zdrowia, Kultury i Sportu oraz dokonywały drobnych zakupów artykułów spożywczych w innych placówkach.

Porównano ceny zakupu artykułów spożywczych kupowanych w firmie Patrycja Aurelia Woźniak Sprzedaż Hurtowa i Detaliczna z ofertą rynkową i stwierdza się, że ceny nie odbiegały rażąco od oferty rynkowej.

Zwrócono natomiast uwagę na ilości zakupionych w 2014 r. słodyczy oraz napojów gazowanych *„na potrzeby Sekretariatu Burmistrza Miasta."* Bazując na opisach merytorycznych faktur stwierdzono, że w 2014 r. zakupiono:

- 217,5 litrów napojów typu coca cola, sprite, fanta oraz
- 78 kg cukierków i ciastek, na łączną wartość ok. 3 tys. zł brutto.

Spostrzeżenia dotyczące zakupów administracyjnych

Zwrócono uwagę na nieadekwatne do potrzeb duże partie dostaw materiałów, np. w dniu 06.02.2014 r. dostarczono 116 szt. różnych tuszy i tonerów na łączną wartość 13.598,88 zł brutto. W terminie od 31.01 do 07.02.2014 r. w Urzędzie zgromadzono zapas artykułów biurowych i materiałów eksploatacyjnych do drukarek na łączną kwotę ponad 20 tys. zł. W ocenie audytu utworzenie takiego zapasów materiałów, który angażuje nakłady finansowe oraz miejsce magazynowe, jest zbędne w sytuacji, gdy dostawcy na własny koszt gotowi są dostarczyć materiały w terminie 5 dni.
Stwierdzono, że mimo podpisanej umowy kompleksowej na dostawę artykułów biurowych z dostawcą wybranym w drodze przetargu, kupowano artykuły w miejscowym sklepie, w cenach wyższych od zagwarantowanych w umowie z Biuro Plus.
Zakupione dla pracowników środki ochrony indywidualnej (buty skórzane) należy wydawać za pokwitowaniem, w przeciwnym wypadku może powstać wrażenie dokonywania prywatnych zakupów.

Rekomendacje

- Ograniczyć partie dostaw materiałów biurowych i eksploatacyjnych na zasadzie *„just in time"*, adekwatnie do bieżących potrzeb.
- Należy wydać zakaz kupowania artykułów biurowych i eksploatacyjnych poza dostawcą wybranym w ramach przetargu, z uwagi na wyższe ceny. powinna dokonywać zakupu artykułów biurowych u dostawców wybranych przez Urząd, w ramach obowiązujących procedur zakupowych.
- W celu osiągnięcia dalszej optymalizacji cenowej pożądanym byłoby utworzenie w ramach jednostek zależnych grupy zakupowej, w celu dokonywania korzystnych zakupów materiałów jednorodnych typu: biurowe, spożywcze, eksploatacyjne dla drukarek, usługi telefoniczne, itp. Efekt skali z pewnością przyniesie korzyści finansowe każdej z jednostek.
- Wprowadzić system drukarek sieciowych, ustawionych standardowo na wydruki czarno-białe. Urząd posiada na wyposażeniu 10 drukarek sieciowych. Zrezygnować z użytkowania drogich w utrzymaniu drukarek atramentowych.
- Monitorować ilości wydruków wykonywanych przez pracowników, wykorzystując do monitoringu program Statlook.

3. Roboty budowlane

W 2014 r. na zlecenie Urzędu Miasta wykonano szereg inwestycji budowlanych, między innymi budowy dróg i chodników, oświetlenie ulic, zagospodarowanie zieleni oraz prace o charakterze naprawczo-remontowym. Analizie poddano zamówienia do 30.000 euro zapłacone przelewem. Poniżej opisano wybrane zamówienia według kryterium podmiotu realizującego zamówienie.

a. Samorządowy Zakład Budżetowy Miejska Służba Drogowa

W zakresie robót budowlanych Miejska Służba Drogowa realizowała różne prace budowlane, głównie z branży drogowej oraz drobne naprawy ulic chodników. Łącznie w 2014 r. Zakładowi Budżetowemu MSD zlecono prace brukarskie o wartości 457.885,57zł. Prace brukarskie wykonane zostały na podstawie *„Poleceń realizacji zadania"* opatrzonych symbolem GKW, podpisanych przez Burmistrza Miasta. Nadzór nad robotami sprawował co do zasady Wydział Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Nadzoru Właścicielskiego. Weryfikacji poddano zlecenie „Przebudowa ulicy Modrzewiowej", o wartości 229.087,25 zł brutto zlecone Zakładowi Budżetowemu MSD na podstawie *„Polecenia realizacji inwestycji"* z dn. 31.03.2014 r., działając w trybie art. 4 pkt. 6 Ustawy Pzp. Nadzór na wykonaniem zlecenia sprawował Wydział Rozwoju i Promocji Miasta.

W toku czynności audytowych analizie poddano wartość wykonanych robót, podstawę wyceny, procedurę odbioru wykonanych prac. Wartość robót wykonywanych przez MSD ustalana była na podstawie *„kosztorysów końcowych"* sporządzanych przez Kierownika MSD w oparciu o KNR-y (Katalogi Nakładów Rzeczowych). Szczegółowej weryfikacji poddano kosztorys końcowy o wartości robót 229.087,25 zł. Zwrócono uwagę na niewłaściwe podstawy wyceny i jednostki w niektórych przypadkach. Poza tym wartość wykonanych robót, przy założenie właściwie podanych obmiarów nie budzi zastrzeżeń.

Dalszej analizie poddano pozostałe kosztorysy dotyczące prac wykonanych przez MSD: na ul. Nowotki, Orłowskiego, Świerkowej, Powstańców Wielkopolskich – Gałczyńskiego - Nowotki, Żeromskiego, Skłodowskiej, Norwida, Z.M.S na odcinku od ul. Leśnej do ul. Z.W.M. Wszystkie roboty zostały odebrane protokolarnie.

Zwrócono uwagę na stosowanie w kosztorysach różnych stawek przy wycenie takich samych prac. Analiza dotyczy faktur: 51, 57,44, 45, 58, 50, 59, 61, wystawionych w okresie od 25.07.2014 do 30.10.2014 r. Przykładowo:

- rozebranie krawężnika kosztorysowane wg KNR 2-31, poz. 0813-3 wyceniano od 6,10 do 9,80 za mb w analizowanym przedziale czasu,
- profilowanie dna koryta wraz z zagęszczaniem kosztorysowane wg KNR 2-31, poz. 0103-04 wyceniano od 1,50 zł do 2,50/m,
- wykonanie podsypki cementowo-piaskowej i ułożenie kostki gr 6cm, kosztorysowano wg KNR 2-31, poz. 0511-02, wyceniano w kosztorysie od 48,00 zł do 61,50 zł/m,

- wykonanie koryta pod chodnik wraz z załadunkiem na przyczepy i wywozem, kosztorysowano wg KNR 2-01, poz. 0202-01, wyceniano w kosztorysie od 8,00 do 17,00 zł/ jm,
- ustawienie krawężnika na ławie betonowej, kosztorysowano wg KNR6, poz. 401-01, wyceniano w kosztorysie od 10,20 do 41,50 zł/m,
- ustawienie obrzeży betonowych na ławie betonowej kosztorysowane wg KNR 2-31, poz. 0407-05 fakturowano w cenie od 10,14 do 20,50 zł/m,
- usypanie pasa zieleni wraz z wysiewem, wyliczane wg kalkulacji własnej raz kosztowało 4,20 zł/mkw innym razem 5,50 zł/mkw.

Zastrzeżenia budzi stosowanie różnych stawek jednostkowych dla takich samych prac. Różnice dochodziły nawet do 100% za mb lub m2. O wyjaśnienie różnic w podstawie kosztorysowania poproszono , który prace zlecał i merytorycznie nadzorował. przyznał, że nie weryfikował kosztorysów i nie porównywał stawek przyjętych jako podstawę kosztorysowania. Według różnice w stawkach mogły wynikać z różnych warunków i utrudnień występujących przy realizacji poszczególnych prac. Takie wytłumaczenie nie znajduje uzasadnienia, gdyż przy utrudnieniu dla poszczególnych prac budowlanych można stosować odpowiednie pozycje kosztorysowe przewidziane w KNR-ach. Dalej jako uzasadnienie braku weryfikacji kosztorysów powoływał się na zaufanie do Kierownika MSD, którego ocenia *„jako człowieka niezwykle uczciwego"*.

Weryfikacji poddano również roboty drogowe polegające na *„wykonaniu oznakowania pozimowego ulic w mieście"*, tj. malowanie pasów. Zamówienia robót dokonano w trybie art.4 pkt.6 Ustawy Pzp, na podstawie *„Polecenia realizacji zadania"* opatrzonego znakiem GKW.7031.7.2014 z dnia 14.05.2014 r. W oparciu o *„kosztorys końcowy"* sporządzony przez Kierownika MSD ustalono stawkę 20,40 zł+ VAT za 1m^2 malowania. Łącznie wartość robót wyceniono na kwotę 93.467,70zł – która stanowiła iloczyn stawki za malowanie i ilości metrów malowanych powierzchni. Na podstawie udostępnionej dokumentacji dotyczącej realizacji tego zlecenia zwrócono uwagę, że nie zabezpieczono należycie wykonania tego zamówienia, między innymi dlatego, że nie określono takich kwestii jak:

- rodzaj oznakowania, które było przedmiotem zamówienia, np. cienkowarstwowe, grubowarstwowe, itp.,
- istotny dla tego typu prac okres gwarancji, które wynika z rodzaju oznakowania i tak przy oznakowaniu cienkowarstwowym wynosi zwyczajowo 24 m-ce,
- grubość nakładanych warstw farby,
- wymagania dla stosowanych materiałów,
- warunki atmosferyczne, w których malowanie może być przeprowadzane.

W ramach czynności audytowych przeanalizowano ceny stosowane w 2014 r. dla oznakowania poziomego ulic. Zakładając, że oznakowania dokonano metodą

cienkowarstwową, (inaczej nie mogło być, gdyż po roku czasu nie ma śladu po wykonanym oznakowaniu) zlecenie mogło być wykonane za cenę:
- 7,26 zł / 1m 2 (oznakowanie dróg na terenie Gminy Grajewo, patrz BIP) lub
- 8,00 zł/ 1 m2 (oznakowanie dróg na terenie Wrześni, patrz BIP) lub
- 10,45/ 1 m2 (oznakowanie dróg na terenie Chorzowa, patrz BIP).

Zlecając Miejskiej Służbie Drogowej oznakowanie poziome ulic, nie dochowano staranności w celu zabezpieczenia należytego wykonania tego zlecenia. Ponadto na podstawie dokonanego porównania ustalono, że stawka za malowanie była wyższą niż można byłoby uzyskać na warunkach rynkowych. W ocenie audytu nie ma znaczenia, że podmiot jest jednostką zależną.

b. <u>Instalatorstwo Elektryczne Czesław Księżopolski</u>

Wartość robót budowlanych branży elektrycznej zleconych Panu Czesławowi Księżopolskiemu wyniosła w 2014 r. 314.473,68 zł brutto. Zasadniczo były to roboty polegające na budowie lub modernizacji oświetlenia w mieście Działdowo, dwa zamówienia dotyczyły ułożenia kostki. Zamówione usługi wyszczególniono poniżej:

Oznaczenie postępowania	Data zawarcia umowy/zlec.	Tryb wyłonienia wykonawcy	Rejestr	Opis robót	Kwota brutto
WRP.272.1.15. 2014	2014-06-16	zaproszenie do składania ofert w BIP	9/10 10/64	modernizacja oświetlenia na ul. Leśnej (37 lamp)	145 632,00
WRP.272.1.32. 2014	2014-09-24	zaproszenie do składania ofert w BIP	12/27	oświetlenie na ul. Legionów Polskich, Reymonta, Paderewskiego	58 425,00
WRP .272.1.6. 2014	2014-04-25	zaproszenie do składania ofert w BIP	6/113	modernizacja oświetlenia na ul. Sienkiewicza	41 512,50
WRP.272.1.37. 2014	2014-10-01	zaproszenie do składania ofert wysłane listem	11/64	Wymiana słupów oświetleniowych ul. Malewskiej, Biedrawiny, Lenartowicza	19 065,00
WRP.272.1.39. 2014	2014-10-17	zaproszenie do składania ofert wysłane listem	12/94	budowa przyłącza energetycznego 0,4 kV oświetlenia przejścia od ul. Lidzbarskiej do ul. Pileckiego	22 140,00
notatka służbowa GKW	2014-06-04	zapytanie cenowe	6/24	naprawa chodnika na ul. Słonecznej	7 730,55
notatka służbowa GKW	2014-07-08	rozmowy z wykonawcami	7/35	wymiana krawężników , ułożenie kostki betonowej na podjazdach do posesji ul. Sienkiewicza	3 786,11
notatka służbowa GKW	2014-07-18	negocjacja z wykonawcą	7/71	przestawianie słupów na ul. Owsianej oraz na ul. Wolności	5 632,08
Zlecenie GKW	2014-09-29	negocjacja z wykonawcą	9/146	montaż słupa oświetleniowego przy ul. Świerkowej	3 145,71

Oznaczenie postępowania	Data zawarcia umowy/zlec.	Tryb wyłonienia wykonawcy	Rejestr	Opis robót	Kwota brutto
Zlecenie GKW	2014-11-04	negocjacja z wykonawcą	11/72	roboty dodatkowe przy wymianie oświetlenia ulicznego przy ul. Sukerowej, Biedrawiny i Malewskiej	3 763,03
zlecenia	2014	notatki		drobne prace pozostałe	3 641,69
Źródło: opracowanie własne na postawie udostępnionych dokumentów źródłowych				**Razem**	**314 473,68**

Wszystkie w/w zamówień udzielono Panu Czesławowi Księżopolskiemu na podstawie procedur określonych w wewnętrznym Regulaminie zasad realizacji zamówień publicznych wyłączonych z obowiązku stosowania Ustawy Pzp.

Ocenie pod względem prawidłowego ustalenia wartości robót poddano zamówienie udzielone na kwotę 145.632,00 zł brutto, dotyczące modernizacji oświetlenia na ul. Leśnej. Wartość robót przy tym zamówieniu ustalono w oparciu o kosztorys inwestorski sporządzony przez F . Przy założeniu, że podane w kosztorysie obmiary są prawidłowe, ustalona wartość robót nie budzi zastrzeżeń.

Pozostałe **spostrzeżenia** dotyczące robót wykonanych w 2014 r. przez Pana Czesława Księżopolskiego:

1. nie naliczono kary za opóźnienie w oddaniu robót budowlanych: wymiana słupów oświetleniowych przy ul. Malewskiej, Biedrawiny, Lenartowicza, oddane z 5-io dniowym opóźnieniem. Należna kara za opóźnienie 476,63 zł,
2. na podstawie przedłożonych dokumentów stwierdzono, że Pani ', działając w imieniu Zamawiającego jako Przewodniczący Komisji, podpisała w dniu 10.10.2014 r. protokół odbioru robót *„modernizacja oświetlenia na ul. Leśnej"*, podczas gdy w tym dniu była nieobecna w pracy z powodu opieki (w ewidencji czasu pracy „Op"),
3. stwierdzono brak protokołu odbioru robót elektrycznych do fv nr 49/2014 z dn. 17.12.2014 r. na kwotę 22.140,00 zł (rejestr 12/94) . Protokół okazano audytorom w następnym dniu.

c. **Firma budowlana „KEMPKA" Jerzy Kempka**

Oznaczenie postępowania	Data zawarcia umowy/zlec.	Tryb wyłonienia wykonawcy	Rejestr	Opis robót	Kwota brutto
WRP.271.12.2014	2014-10-06	przetarg nieograniczony	11/88 11/122	budowa ul. Wita Stwosza na odcinku od ul. Pronaszko do ul. Czyżewskiego	170 227,08
WRP.271.9.2014	2014-07-28	przetarg nieograniczony	10/73 10/85 11/63	budowa ul. Pronaszko od Lentza do ul. Orłowskiego oraz wita Stwosz od ul. Malczewskiego do ul. Pronaszko	396 186,74
WRP.271.10.2014	2014-08-05	przetarg nieograniczony	10/66	przebudowa ul. Mrongowiusza od ul. Reja	85 161,51
WRP.271.10.2014	2014-08-05	przetarg nieograniczony	9/88 9/35	przebudowa ul. Asnyka w zakresie chodników i dojazdu	112 100,97
WRP.271.11.2014	2014-08-08	przetarg nieograniczony	9/59, 10/38, 9/119	likwidacja kolektora deszczowego na przedłużeniu rowu	389 418,00
WRP.271.5.2014	2014-04-23	przetarg nieograniczony	8/54 7/20 7/74	budowa ul. Fałata, II etap	367 954,50
WRP.271.2.2014	2014-03-17	przetarg nieograniczony	3/4 8/86	budowa rowu oraz obiektów podczyszczających wody opadowe na działce 2890/04	207 931,40
WRP.271.9.1.2014	2014-07-28	przetarg nieograniczony	9/92 10/6	budowa ul. Sosnowej	197 056,02
WRP.271.1.36.2014	2014-10-02		10/68	utwardzenie drogi na działce 3840	19 950,00
pozostałe - wynajem równiarki w roku 2014 (246,00 zł/godz.)					21 894,00
				Razem	1. 967 880,22

Źródło: opracowanie własne

Spostrzeżenia:

Odstąpiono od naliczenia Firmie Budowlanej KEMPKA kar umowny z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy, na łączną kwotę 2.787,89 zł.

4. Usługi porządkowe i utrzymania zieleni w 2014 r.

Usługi porządkowe i utrzymania zieleni miejskiej w 2014 r. realizowane były przez pięć podmiotów:

a. Miejska Służba Drogowa,
b. F.H.U. „TOMEX" Tomasz Szlom,
c. P.W.U.H. „MADLEX" Mirosław Duchna,
d. „IWO-TRANS" – Grzegorz Łamejko, Działdowo,
e. PGKiM Sp. z o.o. Działdowo.

Firma	Zakres	wydatek brutto - 2014 rok	podstawa wyceny	podstawa współpracy
Miejska Służba Drogowa	utrzymanie i pielęgnacja zieleni, zimowe utrzymanie dróg, obsługa i utrzymanie Parku Jana Pawła II, zbieranie piasku po zimie	429 146,53	ryczałt + stawki godzinowe, np. za dyżury	zlecenia
MADLEX Mirosław Duchna	utrzymanie chodników i przystanków komunikacyjnych w okresie zimowym. Rejon I. Prace rożne, koszenie trawników zbieranie piasku z chodników i ulic, nasadzenia	25 144,34	ryczałt	umowa + zlecenia na prace pozostałe
"IWO-TRANS"	utrzymanie chodników i przystanków komunikacyjnych w okresie zimowym. Rejon III. Sprzątanie piasku	22 023,30	ryczałt	umowa
PGKiM	zimowe utrzymanie dróg (145.012.68), usuwanie odpadów z koszy ulicznych (106.662.26)	251 674,94	zimowe utrzymanie - stawki godzinowe + ryczałt za usuwanie odpadów z koszy	umowa
TOMEX	sprzątanie ulic utwardzonych, koszenie trawników, zbieranie liści, usuwanie piasku	121 028,85	ryczałt	umowa
Razem		**849 017,96**		

Źródło: opracowanie własne

Faktury wystawiano na podstawie protokolarnie potwierdzonych odbiorów wykonanych prac. Odbiorów dokonywali pracownicy GKW przy współpracy Straży Miejskiej. Wyrażono zastrzeżenia do pokrywających się zakresów prac wykonywanych przez dwie firmy na jednym obszarze. Obszary zostały wskazane i będą poddane weryfikacji. Zwrócono uwagę na uchybienia dotyczące zakresu usługi, np. dokonano zakup 85 drzew, a dokonano nasadzeń 95 drzew. Pan Fabiński wyjaśnił, że 10 roślin otrzymał gratis. Poza tym nie wniesiono zastrzeżeń. W ocenie audytu można rozważyć powierzenie usługi związanej z utrzymaniem zieleni i porządku w Mieście w całości Miejskiej Służbie Drogowej.

Spostrzeżenia dotyczące robót budowlanych

1. Na podstawie weryfikacji dokumentów źródłowych ustalono, że odstąpiono od ustalenia i naliczenia kar umownych na łączną kwotę **3.931,84 zł**, wynikających z opóźnienia w oddaniu przedmiotu robót przez niżej wymienionych wykonawców:

   a. Czesławowi Księżopolskiemu Instalatorstwo Elektryczne na kwotę 476,63 zł,
   b. Firmie Budowlanej „KEMPKA" na kwotę 2.787,89 zł,
   c. Firmie WAPNOPOL na kwotę 667,32 zł.

Roboty budowlane, w stosunku do których wystąpiły opóźnienia i następnie odstąpiono od naliczenia kar, realizowane były na zlecenie Wydziału Rozwoju i Promocji Miasta. Należy wskazać, iż zaniechanie naliczania kar umownych przez jednostkę sektora finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów

publicznych (art.5 ust.1 pkt. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Zgodnie z tym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa. W orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przyjmuje się, iż zaniechanie dochodzenia kary umownej przez jednostkę samorządu terytorialnego z tytułu nieterminowego wykonania umowy naraża jej kierownika (np. wójta, burmistrza, prezydenta) na odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (GKO z 11 lipca 2002 r. DF/GKO/Odw.-52/7/2002), LEX nr 80059). Zaniechanie dochodzenia kary umownej przez Urząd Miasta z tytułu nieterminowego wykonania umowy naraża ówczesnego Kierownika jednostki na odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Pani na zadane pytanie, dlaczego nie ustalono i nie dochodzono kar odpowiedziała, że jest to niedopatrzenie ze strony pracowników WRP, którzy dokonywali odbioru prac. Pani skonsultowała zagadnienie odstąpienia od naliczania kar z Radcą Prawnym i w wyniku konsultacji postanowiono na bieżąco, w dniu 09.06.2015 r. wysłać do dostawców pisma wzywające do zapłaty w/w kwot.

2. W ocenie audytu nie było właściwej kontroli kosztów za roboty drogowe realizowane przez MSD. Zamawiając usługę malowania pasów, nie dochowano należytej staranności w celu zabezpieczenia dobrego wykonania prac, między innymi poprzez niewyznaczenie mierzalnych parametrów dla tej pracy.

3. Zwrócono uwagę na odmienne uregulowania w zakresie ustalania terminów odbiorów robót dla poszczególnych wykonawców robót.

4. Stwierdzono brak jednakowych standardów w zakresie ustalania wysokości kar za zwłokę w oddaniu określonego w umowie przedmiotu robót i tak, ustalano kary w przedziale od 0,1% do 2%, a więc występowała dwudziestokrotna różnica. Zróżnicowania nie można logicznie wytłumaczyć.

5. Stwierdzono brak odbioru robót częściowych zrealizowanych przez przedsiębiorcę Jerzego Kempkę, o wartości 37.084,50 zł, dotyczących fv 53/2014 z dn. 2014.07.21 (rejestr 7/74) oraz brak odbioru robót częściowych o wartości 45.680,97zł, fv 81/2014 z dn. 17.09.2014 r. (rejestr 9/88). Obydwie faktury zaakceptowano merytorycznie i zapłacono, mimo nieodebranych robót.

6. Zwrócono uwagę na przypadki potwierdzania dokonywania odbiorów robót budowlanych przez pracowników Urzędu podczas ich nieobecności w pracy i tak:

a. Pani – jako Przewodniczący komisji dokonała w dniu 10.10.2014 r. odbioru robót wykonanych przez Czesława Księżopolskiego, polegających na wykonaniu modernizacji oświetlenia na ul. Leśnej, podczas gdy w tym dniu była nieobecna w pracy z powodu sprawowania osobistej opieki nad

dzieckiem. Pani poproszona o wyjaśnienie zaistniałe sytuacji powiedziała, że *„zawsze, kiedy trzeba było być w pracy, to była, nawet podczas urlopu".*

b. Pan dokonał odbioru robót w dniu 25.07.2014 r. wykonanych przez firmę ENERCON, podczas gdy w tym dniu przebywał na urlopie wypoczynkowym. Pan Dobracki nie potrafił wyjaśnić, jak do tego doszło.

7. Weryfikując zgodność dokonywania zamówień na usługi budowlane z Ustawą Pzp oraz obowiązującymi w Urzędzie Miasta procedurami wewnętrznymi zwrócono uwagę, że na dzień 01.06.2015 r. w BIP brakowało ogłoszenia w sprawie zaproszenia do składania ofert na *„wykonanie modernizacji oświetlenia na ul. Leśnej"*. Z przedłożonej dokumentacji dotyczącej realizacji tego zadania wynikało, że wykonawcę robót wyłoniono w wyniku przetargu ogłoszonego w BIP. Z dalszych ustaleń wynika, że ogłoszenie – zaproszenie do składania ofert na modernizację oświetlenia na ul. Leśnej zostało przypadkowo usunięte z BIP w dniu 26.06.2014 r. przez podczas nieobecności Administratora Bezpieczeństwa Informacji, I korzystał z udostępnionego mu hasła i umieszczając w BIP-ie ogłoszenie usunął folder „zamówienia publiczne rok 2014". W celu przywrócenia usuniętych danych natychmiast zwrócił się do firmy Aberion, administratora strony internetowej BIP z prośbą o przywrócenie przypadkowo usuniętego folderu. Administrator jeszcze tego samego dnia, tj. 26.06.2014 r. dokonał przywrócenia danych. Jednak wśród przywróconych ogłoszeń brakowało „zaproszenia do składania ofert na modernizację oświetlenia przy ul. Leśnej". Ogłoszenia nie było w BIP-ie przez blisko rok, tj. od dnia 26.06.2014 r. do 01.06.2015 r. Ogłoszenie ponownie zostało umieszczone w BIP-ie przez ABI, w dniu 01.06.2015 r. o godz.21:57.
W opisanej sprawie zwrócono uwagę, że I . pełniący w Urzędzie Miasta funkcję ABI, udostępnił hasło dostępu do BIP-u, „zamówienia publiczne. Przetargi, konkursy" .

<u>Rekomendacje usługi budowlane</u>

1. Każda faktura, nawet wystawiana przez jednostkę zależną winna podlegać rzetelnej weryfikacji merytorycznej względem ilości, jakości i ceny.
2. Z analizy zakresów działania poszczególnych komórek, przedłożonych dokumentów oraz rozmów przeprowadzonych z pracownikami wynika, że zamówienia publiczne realizowane są przez każdy wydział indywidualnie na własne potrzeby. Każda komórka prowadzi własną ewidencję umów i dokonuje wyboru dostawcy we własnym zakresie. Stwierdzono brak standaryzacji, np. w zakresie ustalania wysokości kar za nieterminowe wykonanie zamówienia. W 2014 r. ustalano kary na poziomie od 0,1% do 2% wartości robót za każdy dzień opóźnienia. Ponadto różnie w poszczególnych umowach definiowano termin odbioru robót.

Audyt rekomenduje wydzielenie Referatu Zamówień Publicznych, który będzie realizował zamówienia publiczne dla całej jednostki, a w dalszej perspektywie dla wszystkich jednostek zależnych na zasadzie zakupów grupowych, o których mowa w art.16 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Pzp. Najważniejszą zaletą centralizacji zakupów jest efektywność kosztowa, którą można uzyskać dzięki skali zakupów oraz relatywnie niewielkiemu sformalizowaniu. Następną zaletą centralizacji zamówień jest standaryzacja procedur zakupowych. Dobrodziejstwo zakupów grupowych najłatwiej dostrzec przy pozyskiwaniu dóbr o stałym standardzie, przykładowo przedmiotem zcentralizowanych zakupów mogłyby być dostawy towarów i usług takich jak: akcesoria i materiały biurowe oraz informatyczne, komputery stacjonarne i przenośne, serwery, nośniki danych, urządzenia biurowe, w tym drukarki, kopiarki, skanery, urządzenia wielofunkcyjne, a także oprogramowania, meble, środki czystości, prasa, telefonia stacjonarna, telefonia komórkowa, dostęp do Internetu, usługi kurierskie, pocztowe, poligraficzne i wydawnicze, ubezpieczenia grupowe, ubezpieczenia majątkowe, energia elektryczna, paliwa.

Centralizacja daje większe możliwości kontroli – poprzez udostępnianie bieżących informacji o poziomie kosztów wg kryterium jednostki, czy wydziału.

5. Spostrzeżenia dotyczące pozostałych zakupów materiałów

a. Zakup sklejki wielowarstwowej na scenę wraz z montażem

W dniu 10.11.2014 r. dokonano zakupu sklejki wielowarstwowej u przedsiębiorcy: Robert Mendalka P.P.H.U „Color-Bet" 13-200 Działdowo, ul. Graniczna 24 (rejestr nr 11/85), w ilości 1 kpl., o wartości 11.000,00 zł brutto. Z opisu merytorycznego sporządzonego na fakturze przez wynika, że *„sklejkę zamontowano na scenie widowiskowej usytuowanej w Parku Honorowych Dawców Krwi przy pl. Wolności."* Zastrzeżenia audytu budzi lakoniczny opis zakupu, w szczególności:

a. nie określono ilości zakupionego materiału. Sklejka jest materiałem, który można określić w metrach,
b. nie podzielono zakupu na materiał i usługę (cena zawiera wartość zakupu materiału wraz z montażem).

Wobec tak lakonicznego opisu na fakturze trudno dokonać oceny czy zakup zrealizowano w odpowiedniej do potrzeb ilości, w sposób oszczędny i wydajny.

b. Zakup środków ochrony roślin

26 listopada 2014 r. w Sklepie Rolno-Ogrodniczo-Przemysłowym Stefan Kreft, Działdowo, ul. Zamkowa 11 dokonano zakupu środków ochrony roślin na kwotę 6.196,20 zł brutto, (fv 1056/14) między innymi 400 kg nawozu „azofoska", 280 kg nawozu „florovit" z zawartością żelaza i innych. Uwagę audytu zwrócił zakup środków

ochrony roślin i nawozów pod koniec listopada, kiedy nie stosuje się zabiegów pielęgnacyjnych i nawożenia zieleni.

Fakturę merytorycznie zatwierdził , który wyjaśnił, że nawozy i środki ochrony roślin pobierane były sukcesywnie z w/w sklepu ogrodniczego przez pracowników Miejskiej Służby Drogowej, a kwestionowana faktura jest zbiorczą fakturą sprzedaży za cały sezon. . nie potrafił wykazać, że ilości środków ochrony roślin oraz nawozów wykazane na fakturze rzeczywiście zostały pobrane i wykorzystane na cele Urzędu Miasta, gdyż nie była prowadzona ewidencja pobieranych materiałów, zatem trudno uzasadnić ten wydatek jako celowy i zrealizowany w odpowiedniej ilości. Na marginesie zwrócono uwagę, że sprzedawca ma obowiązek wystawić fakturę do 15 dni następnego miesiąca.

V. OCENA PROCESU INWENTARYZACJI SKŁADNIKÓW MAJĄTKU ZA ROK 2014

Zasady i terminowość przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji zostały zawarte w załączniku nr 3 do Zarządzenia nr 5/2013 r. Burmistrza-Kierownika Urzędu z dnia 28.06.2013 r. w sprawie: przyjęcia procedur kontroli finansowej oraz obiegu i kontroli wewnętrznej dokumentów w Urzędzie Miasta Działdowo. W przywołanym załączniku nr 3 opracowano *„Instrukcję Inwentaryzacji aktywów i pasywów w Urzędzie Miasta Działdowo"*. Instrukcja określa cel, metody, terminy i etapy przeprowadzania inwentaryzacji oraz podział uprawnień i obowiązków w procesie inwentaryzacji.

Kierownik Urzędu Miasta Działdowo wydała Zarządzenie Nr 26/2014 w dniu 10 grudnia 2014 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych w urzędzie Miasta Działdowo w terminie 12.12.2014 r. do 15.01.2015 r. W w/w Zarządzeniu określono metody inwentaryzacji dla poszczególnych składników majątkowych, powołano Komisje Inwentaryzacyjną w składzie:

oraz dwa zespoły spisowe. Przeanalizowano dokumentację dotyczącą przebiegu inwentaryzacji i nie wniesiono zastrzeżeń. Szczególną uwagę zwrócono na przebieg procesu wyjaśniania i rozliczania niedoborów i nadwyżek.

Na podstawie udostępnionych dokumentów ustalono harmonogram przebiegu rozliczenia inwentury:

1. 16.01.2015 r. Komisja Inwentaryzacyjna przedstawiła „Sprawozdanie z przebiegu spisu z natury" wraz z arkuszami spisu z natury od nr 11 do nr 20, oświadczając, że wszystkie składniki majątku podlegające spisowi zostały ujęte na arkuszach spisowych.

2. 22.01.2015 r. zwróciła się pisemnie do Komisji Inwentaryzacyjnej o uzupełnienie dokumentacji inwentaryzacyjnej, o informacje dotyczące lokalizacji spisanego sprzętu informatycznego oraz numery inwentarzowe spisanego sprzętu.

3. 26.01.2015 r. Komisja Inwentaryzacyjna uzupełniła brakujące dane, przypisując miejsce użytkowania i użytkownika, a także numer inwentarzowy, a w przypadku jego braku numer seryjny sprzętu.
4. 05.02.2015 r. przedstawiła rozliczenie końcowe (ilościowo-wartościowe) wyników inwentury, wg stanu na dzień 31.12.2014 r., które wykazało w ujęciu wartościowym:
   a. niedobory w zakresie środków trwałych (011) na kwotę 221.846,77 zł,
   b. niedobory w zakresie pozostałych środków trwałych (013) na kwotę 16.077,00 zł.

5. 05.02.2015 r. Kierownik Referatu Informatyki złożył pisemne wyjaśnienie w sprawie niedoborów i nadwyżek sprzętu informatycznego, z którego wynika, że brakujący sprzęt informatyczny został fizycznie zlikwidowany, natomiast nie został ujęty na protokole likwidacyjnym *„wskutek błędnego zaczytania arkusza kalkulacyjnego z programu środki trwałe".*

6. 06.02.2015 r. Komisja Inwentaryzacyjna przedstawiła Protokół weryfikacji różnic inwentaryzacyjnych. W protokole Komisja wykazała, że większość niedoborów, np. fotoradar o wartości 130.547,00zł to różnice pozorne wynikające z rożnych okoliczności, szczegółowo opisanych w przedłożonym dokumencie, które zostały dokumentowane.

7. Po uwzględnieniu różnic pozornych wynik inwentury nadal wykazywał różnice w zakresie sprzętu informatycznego, za który odpowiedzialny był Referat Informatyki, tj:
   a. niedobory na łączną wartość 41.443,40zł,
   b. nadwyżki o wartości 2.470,02 zł.

   Komisja Inwentaryzacyjna uznała wyjaśnienia Kierownika Referatu Informatyki z dnia 05.02.2015 r. za wiarygodne i zaproponowała uznać niedobór sprzętu informatycznego na kwotę 41.443,40 zł za *„niezawiniony, wynikający z błędu formalno-technicznego".* Ujawnione podczas spisu nadwyżki sprzętu informatycznego na kwotę 2.470,02 zł zostały wciągnięte na ewidencję.

8. Główny Księgowy Urzędu i Skarbnik Miasta, mając na uwadze opinię Komisji Inwentaryzacyjnej, przychylili się do wniosków Komisji, aby uznać niedobory za niezawinione. Uzasadnieniem tego stanowiska są *„znamiona niedoboru niezawinionego"* oraz brak przesłanek do przypisania *„bezpośredniej odpowiedzialności pracowniczej konkretnemu pracownikowi."*

9. 17.03.2015 r. Kierownik jednostki zatwierdził rozliczenie końcowe inwentaryzacji przeprowadzonej wg stanu na dzień 31.12.2014 r., polecając przyjęcie sprzętu komputerowego na stan ewidencyjny na podstawie stanu faktycznego ustalonego podczas spisu z natury. Jednocześnie Kierownik nie zatwierdził wniosku o uznanie

niedoborów/nadwyżek za niezawinione i polecił wyłonienie podmiotu zewnętrznego do przeprowadzenia audytu, którego zadaniem będzie między innymi wskazanie winnych zaniedbań oraz wycena rynkowa brakujących składników w celu podjęcia decyzji o obciążeniu osoby materialnie odpowiedzialnej za zaistniałą sytuację.

10. 02.06.2015 r. w ramach czynności audytowych mających na celu wyjaśnienie przyczyn niedoboru sprzętu informatycznego przeprowadzono rozmowy z: oraz z na okoliczność czynności likwidacyjno-kasacyjnych składników majątku przeprowadzonych przed inwenturą, tj. w dniu 31.10.2014 r.

11. 02.06.2014 r. przedstawiła dokumenty dotyczące zlikwidowanych w dniu 31.10.2014 r. składników majątku wraz z „poleceniem księgowania" - zmniejszenia stanu środków trwałych i pozostałych środków trwałych o zlikwidowane pozycje.

12. 02.06.2015 r. w trakcie rozmowy mającej na celu ustalenie przyczyn niedoboru sprzętu informatycznego poinformował, że *„przypomniał sobie"*, iż dysponuje dwoma dokumentami, potwierdzającymi przekazanie sprzęt informatycznego w formie darowizny Stowarzyszeniu „Wolność od Strachu" z siedzibą w Działdowie, ul. Jagiełły oraz Związkowi Harcerstwa Polskiego Hufiec Działdowo ul. Chopina 4. przedstawił dwa dokumenty. Pierwszy dokument to wniosek Stowarzyszenia „Wolność od strachu" z dnia 11.09.2013 r. skierowany do Burmistrza Miasta Działdowo z prośbą o przekazanie sprzętu komputerowego. Na piśmie jest odręczna adnotacja z dnia 12.09.2013 r. Pana Mazurkiewicza z poleceniem skierowania sprawy do oraz do . Drugie pismo to „Protokół" z dnia 23.10.2013 r. stwierdzający pokwitowanie odbioru przez ZHP 13 szt. komputerów stacjonarnych bez dysków twardych oraz 2 monitorów LCD 17 cali. Pismo nie jest opatrzone datą wpływu ani żadną adnotacją Urzędu Miasta.

13. poinformowała, że okazane jej dokumenty potwierdzające przekazanie darowizny nie są jej znane i widzi je po raz pierwszy.

14. Po przeanalizowaniu całości dokumentacji dotyczącej zlikwidowanego w dniu 31.10.2014 r. sprzętu, rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych, przekazanych darowizn, stwierdzono brak 6 monitorów.

15. . Audyt ustalił, na podstawie dostępnych w Internecie danych (Allegro i podobne), że cena rynkowa używanego monitora waha się w granicach 91 zł. Ponieważ powierzenie

brakującego sprzętu nie budzi wątpliwości, należy wystawić notę obciążającą na kwotę 546,00 zł (6 monitorów x 91,00zł)

Stwierdzone nieprawidłowości w procesie inwentaryzacji oraz gospodarowania majątkiem ruchomym

1. Niekompletność przeprowadzonego spisu. Zespoły spisowe nie ujęły w toku spisu z natury pozostałych środków trwałych zakupionych w roku 2014 i niezaewidencjonowanych na koncie 013. Są to:

a. namiot zakupiony 01.09.2014 r. w firmie TOSSA sp. z o.o. Działdowo, ul. Rydygiera 10, FV nr FP00003/09/14 (rejestr 9/5), o wartości brutto 768,00 zł.,

b. lornetka DQ Silver 10x50 zakupiona w dniu 26.11.2014 r. w firmie DELTA optical, Piękna 1, Nowe Osiny, 05-300 Mińsk Mazowiecki, na podstawie FV 11462/MMZ/2014 (rejestr 12/5), o wartości brutto 389,00 zł.,

c. zasilacz UPS APC Back-UPS 550VA, zakupiony w dniu 01.07.2014 r. w Firmie Handlowo Usługowej Paweł Krezymon, Gralewo Stacja, na podstawie FV 001/07/2014 (rejestr 7/16), o wartości 370,00 zł brutto.,

d. urny wyborcze zakupione w dniu 21.10.2014 r. w Caro Piotr Krajewski, 18-305 Szumowo ul. Leśna 23 na podstawie FV 133/WYB/10/2014 (rejestr 10/102) o wartości 1.246,00 zł brutto,

e. kabiny wyborcze 120x120x200 cm - 3 szt. wraz z parawanem, zakupione:
   a) w dniu 28.10.2014 r., wartości brutto 2.137,74 zł brutto (rejestr10/119),
   b) w dniu 20.05.2014 r., wartość brutto 2.140,20 zł brutto (rejestr 5/87).

2. Potwierdzenie nieprawdy przez Komisję Likwidacyjną, w składzie: - Przewodniczący, – Członek, – Członek, w protokole likwidacyjno-kasacyjnym sprzętu z dnia 31.10.2014 r., w którym stwierdzono, że „komputer zestaw komputerowy Celeron 2000" (EŚT 00213) oraz „drukarka HP DJ 5110 (EŚT 00268)" wyszczególnione w załączniku nr 1 do Protokołu zostały zlikwidowane z uwagi na *„całkowite zużycie, uszkodzenie w stopniu niepozwalającym na ich dalsze użytkowanie, a także nienadające się do naprawy ze względów technicznych lub opłacalności ich naprawy, nie kwalifikują się do zbycia"*. Następnie sprzęty te zostały ujawnione podczas spisu z natury w pomieszczeniu użytkowanym przez Referat Informatyki. wyjaśnił w piśmie z dnia 05.02.2015 r., że zestaw komputerowy, co do którego 31.10.2014 r. potwierdził (jako członek komisji), fizyczną likwidację, znalazł zastosowanie jako *„dodatkowe narzędzie linuxowe do tworzenia systemu repozytorium dokumentów"*, natomiast zlikwidowaną drukarkę **HP DJ 5110** o nr inw. 491/0268 *„pozostawiono ze względu na części zamienne"*, co wydaje sie być stwierdzeniem mijającym się z prawdą, gdyż na podstawie wykazu drukarek sporządzonego w maju 2015 r. przez stwierdza się, że na stanie Urzędu Miasta nie ma drukarek typu **HP DJ 5110.**

3. Przekazanie darowizny sprzętu informatycznego z naruszeniem przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21.05.2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w które wyposażone są jednostki budżetowe (Dz. U. 2010 nr 114 poz. 761), zwane dalej Rozporządzeniem.

a. Przekazanie darowizny 13 szt. komputerów oraz 2 monitorów LCD 17`` na rzecz Związku Harcerstwa Polskiego Hufiec Działdowo, ul. Chopina 4, z naruszeniem przepisów w/w Rozporządzenia, ponieważ:
   - nie dokonano oceny przydatności sprzętu do dalszego użytkowania w Urzędzie (§ 4 Rozporządzenia),
   - bez wymaganego wniosku ZHP o przekazanie darowizny, o którym mowa w § 38 ust.3 Rozporządzenia,
   - sprzęt przekazano bez zachowania pisemnej formy protokołu zdawczo-odbiorczego, który powinien zawierać w szczególności:
     - oznaczenie stron,
     - nazwę, rodzaj i cechy identyfikujące składnik rzeczowy majątku ruchomego,
     - ilość składników rzeczowych majątku ruchomego oraz ich wartość,
     - niezbędne informacje o stanie technicznym składników majątku,
     -okres, w którym składniki rzeczowe majątku będą używane przez obdarowanego,
     - miejsce i termin odbioru składnika majątku ruchomego,
     - podpisy z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska osób upoważnionych do podpisania protokołu.

b. Darowizna sprzętu komputerowego na rzecz Stowarzyszenia „Wolność od strachu" w Działdowie, ul. Jagiełły 2 przekazana została na wniosek z dnia 11.09.2013 r. bez zachowania pisemnej formy protokołu zdawczo-odbiorczego, o którym mowa w § 38 Rozporządzenia.

W związku z niedochowaniem formalności w zakresie przekazanych darowizn trudno ustalić, jaki sprzęt został przekazany.

Ponadto na podstawie udostępnionych dokumentów z 2014 r. stwierdzono, że pracownikom Urzędu Miasta Działdowo powierza się wyposażenia stanowiska pracy, np. komputer, drukarka bez zachowania pisemnej formy powierzenia wyposażenia z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się. Sprawia to, że pracownik, któremu nie powierzono w wymagany przepisami sposób mienia, odpowiada za jego ewentualne uszkodzenie lub utratę jedynie na zasadach ogólnych (do wysokości trzykrotności wynagrodzenia). W przypadku powierzenia mienia odpowiedzialność ta byłaby pełna i z pewnością skłaniała pracowników do większego poszanowania przekazywanego mienia. Do tego pracodawca dysponowałby pełnymi danymi na potrzeby inwentaryzacji i spisów mienia.

Analizując powyższe ustalenia dotyczące:

1. pominięcia w ewidencji niektórych pozostałych środków trwałych i środków ochrony indywidualnej, zakupionych w 2014 r.,
2. przekazanie darowizn sprzętu informatyczne bez dokonania oceny pod kątem przydatności dla Urzędu, z naruszeniem przepisów w zakresie wymogów formalnych,
3. potwierdzenia nieprawdy w zakresie likwidowanego majątku ruchomego,
4. niepowierzania pracownikom Urzędu sprzętu i wyposażenia z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się

stwierdza się, że nadzór nad rzeczowymi składnikami majątku ruchomego nie był dostatecznie sprawowany przez Kierownika jednostki. W przypadku odstępowania od ewidencjonowania majątku Urząd traci nad nim kontrolę, zaś wyzbywanie się składników majątku bez oceny ich przydatności rodzi ryzyko powstania uszczerbku w majątku z powodu pozbycia się sprawnego i przydatnego sprzętu. Zastrzeżenia budzi również proces likwidacji, w którym potwierdza się likwidację składników majątku, które następnie nadal są używane. Odstępowanie od powierzania pracownikom wyposażenia z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się może powodować trudności w ustaleniu odpowiedzialności w przypadku zaginięcia lub kradzieży sprzętu, jest wyrazem braku dbałości o majątek jednostki.

VI. POZOSTAŁE ZAGADNIENIA, NA KTÓRE ZWRÓCONO UWAGĘ PODCZAS AUDYTU

1. Ustalono, że Wydział Budżetu i Finansów nie pobierał wynagrodzenia z tytułu pobierania i terminowego odprowadzania podatku dochodowego od osób fizycznych, wynoszącego 0,3% kwoty podatków pobranych przez płatnika na rzecz budżetu państwa. Zgodnie z art. 28 §1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa płatnikom i inkasentom przysługuje zryczałtowane wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa. W opinii Skarbnika Urzędu Miasta istnieją dla Urzędu ryzyka związane z pobieraniem przedmiotowego wynagrodzenia, związane z jego ewidencjonowaniem. Na prośbę audytu wyliczono wysokość wynagrodzenia należnego płatnikowi za lata 2010-2014, jest to kwota 4.248,00 zł. Podatek należny płatnikowi można naliczyć 5 lat wstecz, bez konieczności dokonywania korekt. Pobieranie podatku jest przywilejem, a nie obowiązkiem, zatem można z niego korzystać lub nie.

2. Dokonując przeglądu dokumentów źródłowych, ustalono, że Urząd realizuje płatności faktur znacznie przed terminem płatności określonym w umowie lub na fakturze. Poniżej zestawienie tabelaryczne przykładowych wcześniej dokonanych płatności, wg kryterium dostawca.

Firma	nr faktury	kwota do zapłaty	termin umowny	data wpływu faktury	umowny termin płatności	faktyczny termin zapłaty	ile dni przed terminem	utracone odsetki
Firma Budowlana Kempka	111/2014	68 137,08	30 dni od daty wpływu fv	2014-11-19	2014-12-19	2014-11-21	27	134,58
	108/2014	102 090,00		2014-11-12	2014-12-12	2014-11-14	27	201,63
	89/2014	155 841,00		2014-10-07	2014-11-07	2014-10-09	27	307,80
	79/2014	162 360,00		2014-09-10	2014-10-10	2014-09-16	23	273,17
	86/2014	71 217,00		2014-09-25	2014-10-25	2014-09-29	25	130,24
	88/2014	79 131,16		2014-10-01	2014-11-01	2014-10-03	26	150,50
	83/2014	117 924,86		2014-09-19	2014-10-19	2014-09-22	26	224,28
	97/2014	127 059,00		2014-10-14	2014-11-14	2014-10-16	27	250,95
	99/2014	110 577,00		2014-10-20	2014-11-20	2014-10-21	28	226,49
	104/2014	158 550,74		2014-11-05	2014-12-05	2014-11-07	27	313,15
	70/2014	83 701,40		2014-09-01	2014-10-01	2014-09-03	27	165,32
	66/2014	124 230,00		2014-08-25	2014-09-25	2014-08-25	29	263,54
	81/2014	45 680,97		2014-09-17	2014-10-17	2014-09-19	27	90,22
	77/2014	66 420,00		2014-09-08	2014-10-08	2014-09-09	28	136,04
	95/2014	85 161,51		2014-10-13	2014-11-13	2014-10-15	27	168,20
	94/2014	19 950,00	14 dni od daty wpływu fv	2014-10-13	2014-10-27	2014-10-15	12	17,51
								3 053,61

WAPNOPOL	11/07/2014	410 403,52	30 dni od daty wpływu fv	2014-07-31	2014-08-31	2014-08-08	22	**660,47**

Księżopolski Instalat. Elektryczne	44/2014	19 065,00	14 dni od daty wpływu fv	2014-11-05	2014-11-19	2014-11-10	9	12,55
	12/94	22 140,00		2014-12-17	2015-01-02	2014-12-19	11	17,82
	40/2014	64 452,00		2014-10-13	2014-10-27	2014-10-14	12	56,58
	35/2014	81 180,00		2014-09-02	2014-09-16	2014-09-03	12	71,26
	47/2014	58 425,00		2014-12-02	2014-12-16	2014-12-04	11	47,01
	23/2014	42 512,50		2014-06-30	2014-07-14	2014-07-01	12	37,32
	22/2014	7 730,55		2014-06-03	2014-06-17	2014-06-06	11	6,22
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów źródłowych								**248,75**

Na dokonywanie płatności znacznie przed terminem należy zwrócić uwagę w kontekście lokat terminowych zakładanych przez Urząd Miasta w sytuacji posiadania wolnych środków. Z informacji uzyskanych od F wynika, że takie lokaty w ubiegłym roku były zakładane. Średnie oprocentowanie dla lokat wynosiło w skali roku 2,67%. Wyliczono hipotetycznie wysokość utraconych przez Urząd odsetek z tytułu dokonywania wcześniejszych płatności bez jakichkolwiek korzyści wzajemnych dla Gminy (np. skonta lub upustu).

Dokonywanie wcześniej niż ustalono w umowie płatności nie stanowi naruszenia przepisów prawa. Zwrócono jedynie uwagę na ekonomiczny aspekt tych płatności, w kontekście utraconych dochodów jednostki. Ponadto zwrócono uwagę, że nie dochodzono należnych odsetek od w/w wykonawców jednocześnie dokonywano płatności faktur znacznie przed terminem. Pani Skarbnik wyjaśniła w tej sprawie, że w przypadku Firmy Budowlanej KEMPKA dokonywano wcześniejszych płatności na polecenie Przełożonego. Analiza źródłowych dokumentów pozwala na stwierdzenie, że regulowanie należności znacznie przed terminem było normą.

VII. PODSUMOWANIE

W ramach przeprowadzonego audytu dokonano analizy istniejącej struktury organizacyjnej, dokonano przeglądu regulaminów, zarządzeń opisów działania komórek i stanowisk pracy oraz przeprowadzono wywiady z pracownikami. Na podstawie dokonanej analizy oraz uwzględniając doświadczenie własne, zidentyfikowano obszary wymagające korekt i zaproponowano przeprowadzenie zmian organizacyjnych w celu poprawy efektywności kosztowej oraz jakościowej funkcjonowania Urzędu. Zaproponowane w Raporcie zmiany, w ramach struktury organizacyjnej, o ile zostaną w pełni wdrożone powinny przynieść oszczędności rzędu 380.000 zł w skali roku.

W wyniku przeprowadzonej analizy dokumentacji związanej z organizacją i porządkiem pracy na przykładzie roku 2014, zwrócono uwagę na niedostateczny nadzór nad dyscypliną pracy w zakresie przestrzegania, ewidencjonowania i rozliczania czasu pracy pracowników Urzędu.

W zakresie przeglądu podróży służbowych stwierdzono luki w procesie odpowiedniego udokumentowania faktu odbycia podróży służbowej przy delegacjach bezkosztowych. Zwrócono uwagę na liczne podróże Pana Bronisława Mazurkiewicza, co do których można mieć wątpliwości w zakresie celu zadania służbowego, określonego jako „spotkanie". Ponadto zwrócono uwagę na polecenia wyjazdu służbowego wystawione dla Pana Mazurkiewicza z datą wsteczną oraz na nieprawidłowości związane z naliczaniem należności z tytułu ryczałtu za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych w dniach, w których odbywał podróże służbowe. W niektórych przypadkach powstały wątpliwości co do celu podróży służbowej odbywanej przez Pana Mazurkiewicza, gdyż trudno było powiązać cel podróży z zadaniami służbowymi Burmistrza. W Raporcie podniesiono kwestię ilość odbytych podróży służbowych oraz należności wypłaconych Panu Mazurkiewiczowi na przestrzeni dwóch lat.

Dokonano przeglądu zakupów w zakresie do 30.000 euro, zrealizowanych w 2014 r. pod kątem celowości, oszczędności i efektywności wydatkowania środków budżetowych, mając na uwadze obowiązujące przepisy Ustawy prawo zamówień publicznych oraz wewnętrzne regulacje obowiązujące w Urzędzie Miasta. Zwrócono uwagę na naruszenie ustawy o finansach publicznych spowodowane odstąpieniem od naliczenia kar za roboty budowlane, przewidzianych w umowach. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie potwierdzania odbioru robót budowlanych. Poddano weryfikacji wybrane kosztorysy budowlane, na podstawie których ustalono wartość przedmiotu zamówienia. Nie stwierdzono nieprawidłowości, przy założeniu właściwie podanych obmiarów robót.

W ramach audytu dokonano weryfikacji wybranych umów na dostawę usług pod kątem należytego zabezpieczenia interesów Urzędu Miasta Działdowo. Stwierdzono dosyć liczne przypadki odstępowania od wymogu opiniowania umów przez Radcę Prawnego, wynikiem czego było zawieranie umów z ryzykiem nienależytego zabezpieczenia interesów Urzędu Miasta Działdowo. Stwierdzono brak standaryzacji w zakresie zawieranych umów i istotnych postanowień umów będących w ocenie audytu wynikiem rozproszenia zamówień w różnych Wydziałach i Referatach. Opisano przypadki zakupów w nadmiernych partiach oraz realizowanie zakupów artykułów biurowych z pominięciem dostawcy wybranego w trybie przetargu. Ujawniono jeden przypadek zakupu usługi niedotyczącej badanej jednostki. Zaproponowano działania mające na osiągnięcie oszczędności w perspektywie dwóch lat, tj. centralizację zakupów poprzez utworzenia grupy zakupowej w obrębie jednostek zależnych. Zdaniem audytu konieczne jest przeprowadzenie daleko idących zmian w zakresie urządzeń drukujących i kopiujących, gdyż aktualna polityka w tym zakresie generuje niepotrzebne koszty.
Ocenie poddano proces inwentaryzacji. O ile samo zorganizowanie i przeprowadzenie spisu z formalnego punku widzenia, a następnie same czynności spisu nie wzbudziły zastrzeżeń to przez pryzmat inwentury ujawniono szereg nieprawidłowości w zakresie gospodarowania rzeczowymi składnikami majątku ruchomego wynikające z braku właściwego nadzoru Kierownika jednostki nad tym majątkiem, szczegółowo opisane w Raporcie. Ujawniony podczas inwentury niedobór sprzętu informatycznego, który został w toku audytu wyjaśniony, niewątpliwie jest wynikiem braku takiego nadzoru.

W Raporcie poruszono inne zagadnienia poboczne, które nie były przedmiotem umowy, jednak nie sposób o nich nie wspomnieć, z uwagi na interes Urzędu Miasta, przykładowo, dokonywanie płatności znacznie przed terminem.

Jadwiga Makowiecka

.....

15.06.2015 r.

Załącznik nr 1
do Raportu z audytu

jednostka objęta aktualnie obsługą Gł. specj. ds. bhp	obowiązek prawny tworzenia służby bhp	koszt obsługi bhp i ppoż przez firmę zewnętrzną brutto		opis usługi	podstawa wyceny
		miesięcznie	rocznie		
Urząd Miasta Działdowo	brak	600,00	7 200,00	kompleksowa obsługa jednostki pod względem bhp i ppoż zawierająca analizę ryzyka, przeprowadzanie postępowań powypadkowych, instruktaż ogólny oraz cykliczne wizyty w obsługiwanej jednostce	oferta rynkowa z firmy zajmującej się kompleksową obsługa bhp, mającej siedzibę w odległości kilku kilometrów od Działdowa
Gimnazjum nr 1	brak	150,00	1 800,00	jw.	porównanie do rozwiązań stosowanych w innych placówkach szkolnych. Na ogół stosowany jest ryczałt 100,00-200,00 zł/miesiąc lub obsługa doraźna w sytuacji wystąpienia konieczności przeprowadzenia instruktażu wstępnego lub sporządzenia dokumentacji wypadkowej.
Gimnazjum nr 2	brak	150,00	1 800,00	jw.	
Muzeum Państwa Krzyżackiego	brak	150,00	1 800,00	jw.	
Przedszkole Miejskie nr 1	brak	150,00	1 800,00	jw.	
Przedszkole Miejskie nr 3	brak	150,00	1 800,00	jw.	
Przedszkole Miejskie nr 4	brak	150,00	1 800,00	jw.	
Przedszkole Miejskie nr 5	brak	150,00	1 800,00	jw.	
Miejska Służba Drogowa	brak	200,00	2 400,00	jw.	
Szkoła Podstawowa nr 3	brak	150,00	1 800,00	jw.	
Zespół Szkół nr 2	tak	150,00	1 800,00	jw.	
przegląd miejskich placów zabaw	PN-EN 1176	100,00	1 200,00	jw.	100 zł/za przegląd placu 1x kwartał x 3 place zabaw
zakładany koszt utrzymania służby bhp w Urzędzie Miasta i obsługiwanych jednostkach wg oferty rynkowej		2 250,00	27 000,00		

Koszty pracy Gł. specjalisty ds. bhp w UM Działdowo w 2013 r. zwiększone o wskaźnik wzrostu płac ok. 8%	57 000,00	do analizy przyjęto koszty wynagr. z 2013 r powiększone o 8%, tj. wskaźnik wzrostu kosztów wynagrodzeń w roku bieżącym.(Rok 2014 r. pominięto gdyż p przebywała na zwolnieniu lekarskim i urlopie macierzyńskim)
koszty ryczałtu sam. za rok 2013 wypłaconego Gł. Specj. ds. bhp	1 259,39	
koszty delegacji	1 452,44	
koszty okresowych szkoleń aktualizujących Gł. Specj. ds. bhp	900,00	
Razem roczny koszty utrzymania służby BHP	**60 611,83**	

Nazwisko i imię	Liczba dni kalendarzowych 2012	Liczba dni kalendarzowych 2013	Liczba dni kalendarzowych 2014	Związane z rodzicielstwem
	-	-	81	R
	212	6	3	R
	104	-	-	R
	3	42	16	R
	78	-	-	R
	138	6	5	R
	31	5	15	R
	184	-	13	R
	14	136	19	R
	22	3	-	R
	24	87	142	R
	4	16	54	R

Nazwisko i imię	Liczba dni zwolnień z tytułu choroby w roku kalendarzowym:			suma dni zw. lek. w trzech latach
	2012	2013	2014	
	-	53	119	172
	45	22	49	116
	-	112	-	112
	33	22	26	81
	-	49	29	78
	-	36	31	67
	3	48	15	66
	18	20	23	61
	14	3	27	44
	5	21	11	37
	16	15	5	36
	-	-	34	34
	19	11	4	34
	-	29	4	33
	10	6	12	28
	9	10	6	25
	5	16	-	21
	-	18	-	18
	11	7	-	18
	3	4	10	17
	6	4	6	16
	4	10	-	14
	-	6	8	14
	5	-	9	14
	-	11	-	11
	10	-	-	10
	-	-	8	8
	8	-	-	8

Nazwisko i imię	Liczba dni zwolnień z tytułu choroby w roku kalendarzowym:			suma dni zw. lek. w trzech latach
	2012	2013	2014	
	-	-	7	7
	-	5	-	5
	-	5	-	5
	-	4	-	4
	-	4	-	4
	-	3	-	3
	-	3	-	3
	-	3	-	3
	-	-	2	2
	-	-	2	2
	2	-	-	2
	-	1	-	1
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0
	-	-	-	0

Załącznik nr 3
do Raportu z audytu

