

AKCEPTUJĘ

Sekretarz Miasta Gdańska

Danuta Janczarek

SECRETARZ MIASTA GDAŃSKA

.....
Danuta Janczarek

ZATWIERDZAM

Prezydent Miasta Gdańska

Paweł Adamowicz

PREZYDENT MIASTA GDAŃSKA

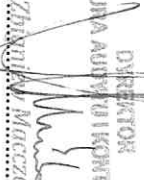
.....
Paweł Adamowicz

PLAN KONTROLI BIURA AUDYTU I KONTROLI 2019 ROK

Opracował : Zbigniew Macczak – Dyrektor Biura Audytu i Kontroli

Wykonano w 2 egzemplarzach

Sporządzono: listopad 2018 r.

DYREKTOR
BIURA AUDYTU I KONTROLI

Zbigniew Macczak

AKTY PRAWNE STANOWIĄCE PODSTAWĘ OPRACOWANIA PLANU KONTROLI

Plan na 2019 rok został opracowany na podstawie:

1. Zarządzenie Nr 1713/10 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 15 listopada 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli instytucjonalnej w komórkach organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Gdańsku, jednostkach organizacyjnych i podmiotach gospodarczych z udziałem Miasta oraz miejskich służ, inspekcji i straży (z późn.zm.).
2. Instrukcja w sprawie postępowania kontrolnego stanowiąca załącznik Nr 1 do Zarządzenia 1713/10.
3. Zarządzenie Nr 2166/03 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2017 roku w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku (z późn.zm.).
4. Zarządzenie Nr 1930/12 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 17 grudnia 2012 roku w sprawie systemu kontroli zarządczej w Gminie Miasta Gdańska.
5. Zarządzenie Nr 1197/18 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 17 lipca 2018 roku w sprawie ustalenia wykazu jednostek pomocniczych, jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych z udziałem Miasta Gdańska oraz miejskich służ, inspekcji i straży.

J. Starościak wskazuje że kontrola polega na obserwowaniu, ustalaniu czy wykrywaniu stanu faktycznego, porównywaniu rzeczywistości z zamierzeniami, występowaniu przeciw zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowaniu jednostkom kompetentnym o dokonanych sposobach postrzeżeniach – bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej.

Według W. Dawidowicza kontrolę można scharakteryzować jako działanie obejmujące:

- zbadanie istniejącego stanu rzeczy,
- zestawienie tego co istnieje z tym co być powinno, co przewidując odpowiednie wzorce czy normy postępowania i sformułowanie na tej podstawie odpowiedniej oceny,
- w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym, ustalenie przyczyn tych rozbieżności i sformułowanie zaleceń mających na celu wskazanie sposobów usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę.

E. Ochendowski stwierdza, że kontrola polega na ustalaniu istniejącego stanu rzeczy oraz ustalaniu, jak być powinno, następnie zaś na zestawieniu tego, co istnieje z tym, co być powinno, co przewidując odpowiednie wzorce czy normy postępowania, i sformułowanie na tej podstawie różnicy między tym, co istnieje, a tym, jak być powinno, a wreszcie – w przypadku różnicy między stanem rzeczywistym a stanem pożądanym – na ustaleniu przyczyn tej różnicy i sformułowaniu zaleceń w celu usunięcia niepożądanych zjawisk.

J. Lang zauważa, że ogólnie mówiąc, kontrola to porównywanie tego, co jest, z tym, co być powinno. Celem kontroli jest zatem ustalenie, czy przewidziany stan został urzeczywistniony, ale aby można było to uczynić, trzeba zbadać stan istniejący oraz znać stan postulowany.

Powyższy przegląd pokazuje, że poszczególne ujęcia kategorii kontroli są do siebie bardzo zbliżone.

Biorąc pod uwagę stanowisko literatury przedmiotu jak również uwzględniając potocznie wyuczwalne znaczenie słowa kontrola można stwierdzić, że **kontrola jest funkcją, której istotą tkwi w sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności lub jakiegoś stanu.**

Treść funkcji kontroli obejmuje więc:

- obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, czyli ustalanie ich rzeczywistego obrazu w określonym czasie,
- ocenę tej działalności lub stanu – poprzez konfrontację rzeczywistego, faktycznego ich obrazu z odnoszącymi się do nich jako całości, jak również do poszczególnych fragmentów, założeniami wyjściowymi – prowadzącą do stwierdzenia, że są one prawidłowe lub nieprawidłowe,
- diagnozę co do przyczyn ewentualnych nieprawidłowości, mającą możliwie szeroki zasięg, a w tym uwzględniającą aspekty przedmiotowe, jak i personalne przyczyn nieprawidłowości,
- sformułowanie wniosków odnośnie do przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości w przyszłości.

Ujmując rzecz syntetycznie, można określić kontrolę jako:

- funkcję polegającą na obserwowaniu i rozpoznawaniu określonej działalności lub stanu,
- dokonywaniu oceny ich prawidłowości (z perspektywy założeń wyjściowych i oczekiwanych pożądanych efektów),
- stawianiu diagnozy w zakresie przyczyn nieprawidłowości oraz formułowaniu wniosków co do tej działalności lub stanu w przyszłości.

Powyższe określenie odzwierciedla funkcjonalne ujęcie kontroli i odnieść go można do kontroli traktowanej jako funkcja odrębna, samoistna, wykonywana niezależnie od innych funkcji.

Cechą charakterystyczną tej samoistnej funkcji kontrolnej jest to, że nie zawiera ona w sobie w zasadzie możliwości władczego i wiążącego oddziaływania w stosunku do podmiotów, wobec których jest stosowana.

W ramach tak pojmowanej kontroli nie podejmuje się czynności władczych, zmierzających do skorygowania i naprawienia kontrolowanej działalności czy stanu. We współczesnych rozwiązaniach prawnych oraz w praktyce taka czysta kontrola występuje nader rzadko. Zazwyczaj zakres działania i uprawnień instytucji kontrolnych formułowany jest w ten sposób, że kontroler nie jest tak zupełnie pozbawiony możliwości oddziaływania na kontrolowanego. Wnioski pokontrolne kierowane do podmiotu kontrolowanego, do których musi się on dostosować, zalecenia pokontrolne, możliwość wydawania przez kontrolującego w określonych sytuacjach o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym zarządzeń doraźnych – to dzisiaj typowe elementy pozycji kontrolera wobec kontrolowanego, oznaczające w rezultacie, że realizowana funkcja kontrolna łączy się także z możliwościami wywierania wpływu na podmiot kontrolowany i jego działalność.

Inaczej mówiąc, kontrola jest zasadniczo funkcją nie zawierającą instrumentu władczego wkraczania w działalność podmiotów kontrolowanych w celu korygowania tej działalności, jednakże w pewnym zakresie związane są z nią możliwości wywierania na podmioty kontrolowane wiążącego wpływu.

Kontrola traktowana jako funkcja samoistna i w założeniu nie zawierająca w sobie elementów władczych konfrontowana jest na ogół z kategorią nadzoru. W doktrynie treść kategorii nadzoru, w porównaniu z funkcją kontroli, określa się, że stanowi ona kategorię szerszą, obejmującą działalność kontrolną.

J. Starościak zauważa, że *tam gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji plus prawo wydawania poleceń będziemy mówili o nadzorze nad organami administracyjnymi*. Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, a łączy się z czynnikami kierowania przez wydawanie dyrektyw. Organ nadzorujący nie tylko sprosteggia i ocenia. On również w pewnym sensie współadministruje, odpowiada za wyniki działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi. Oczywiście, odpowiedzialność jest ograniczona do tej dziedziny, w której zakresie skutkują środki nadzorcze.

Nadzór zawsze obejmuje kontrolę. Natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z możliwością stosowania środków nadzorczych.

Według W. Dawidowicza, nadzór oznacza prawną możliwość wpływania na działalność podporządkowanych organów lub instytucji.

M. Wierzbowski i A. Wiktorowska stwierdzają, że termin nadzór jest używany najczęściej dla określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych. Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle co prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane.

Nadzór rysuje się jako kategoria pojemniejsza, w której mieszczą się wszystkie elementy składające się na kontrolę (obserwacja, ocena, diagnoza, sformułowanie wniosków), a oprócz tego zawarte są możliwości wiążącego oddziaływania i władczej ingerencji w działalność określonego podmiotu w celu skorygowania tej działalności w kierunku pożądanym przez sprawującego nadzór.

Zatem nadzór to kontrola połączona z prawną możliwością władczej ingerencji wobec podmiotu poddanego oddziaływaniu nadzorczemu.

Należy pamiętać, że szczegółową treść nadzoru, a w tym zasięg możliwości władczej ingerencji, wyznaczają przepisy prawa. Funkcja nadzoru jest ściśle limitowana prawem tak co do zakresu podmiotowego relacji nadzorczej, jak i w odniesieniu do jej składników przedmiotowych, a zwłaszcza kryteriów wkraczania i środków oddziaływania na podmiot nadzorowany.

W konsekwencji oznacza to, że stosunek nadzoru może mieć – w zależności od rozstrzygnięć ustawodawcy w danym, konkretnym przypadku – treść zróżnicowaną w zależności przede wszystkim od charakteru i pozycji podmiotów stosunku nadzoru.

Inny jest zakres nadzoru i środki wkraczania w działalność jednostki nadzorowanej w obrębie aparatu administracji publicznej (np. nadzór wojewody nad samorządami), a inaczej kształtuje się nadzór organu administracyjnego względem podmiotu usytuowanego poza aparatem administracyjnym, np. wobec jednostki (np. nadzór sanitarny czy budowlany) czy organizacji społecznej. Nadzór, jako funkcja identyfikowana za pomocą swojej treści, może mieć miejsce zarówno w ramach układów organizacyjnych w obrębie władzy publicznej, jak i może występować pomiędzy podmiotami nie znajdującymi się w układach tego rodzaju.

Podkreślić należy, że wykorzystywanie nadzoru nie realizuje się poprzez stosowanie przez uprawnione organy jedynie środków władczej ingerencji. Nadzór daje też tytuł do podejmowania w stosunku do podmiotów nadzorowanych działań o charakterze niewładczym, organizatorskim. **W funkcji nadzoru tkwi już z samego założenia nie tylko władza ingerencyjna, ale także w pewnym stopniu – w szczególności ze względu na cel nadzoru, jakim jest zapewnienie prawidłowego działania i osiągnięcie właściwych rezultatów – element opieki i wspierania podmiotów poddanych nadzorowi.** Toteż niejedenkrotnie w przepisach prawnych kształtujących nadzór przewidywane są takie formy i środki oddziaływania nadzorczego, jak np. wspomaganie, uzgadnianie stanowisk, instruktaż, udzielanie pomocy.

Takie podejście zakłada traktowanie nadzoru jako funkcji aktywnej, co zdaje się odpowiadać dzisiejszym oczekiwaniom w odniesieniu do układów nadzorowania, które nie mogą ograniczać się do pilnowania i wyłapywania błędów, ale powinny obejmować szeroką gamę oddziaływań wspomagających funkcjonowanie jednostek podległych nadzorowi.

Powracając do pojęcia kontroli należy skonstatować, że ona (kontrola) jako funkcja odrębna, samoistna nie ma zasadniczo możliwości włądziej i wiążącej ingerencji, przez co nie ma możliwości bezpośredniego wpływania i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany, Kontroler zatem ani nie współadministruje, ani też nie ponosi odpowiedzialności za wynik kontrolowanej działalności. Jednakże, jeśli spojrzeć na kontrolę w szerszej perspektywie jej celów, roli i zadań, które wiążą się z wykrywaniem błędów i wskazywaniem dróg napraw, można stwierdzić, że na kontroli (instytucjach kontrolnych) spoczywa też swego rodzaju odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie administracji publicznej.

Jak już powiedziano, kontrola z punktu widzenia treści jest kategorią węższą niż nadzór czy kierownictwo, zawsze więc tam, gdzie pojawiają się te funkcje pojemniejsze, pojawia się także kontrola. Wówczas jednak nie ma ona bytu samodzielnego, lecz realizowana jest w ramach funkcji nadzoru lub kierownictwa, jako ich nieodzowny element składowy.

Administracja publiczna poddana jest oddziaływaniu wielu różnych samoistnych instytucji kontroli, ale w ramach systemu administracji kontrola występuje na co dzień również jako składnik charakterystycznych dla tego systemu funkcji nadzoru czy kierownictwa.

Zbigniew Macczak



Opracowano na podstawie artykułu
Andrzej Kubica
Specjalista ds. prawa administracyjnego

LP	TEMAT KONTROLI	PODMIOT KONTROLOWANY	TERMIN	UWAGI
1.	Gospodarka majątkiem trwałym w 2018 r.	Cappella Gedanensis ul. Nowe Ogrody 35 80-803 Gdańsk Gdański Teatr Szekspirowski ul. Wojciecha Bogusławskiego 1 80-818 Gdańsk Instytut Kultury Miejskiej ul. Długi Targ 39/40 80-830 Gdańsk	II IV VI	
2.	Prawidłowość funkcjonowania kontroli zarządczej w roku 2018. Obszar standardu C: mechanizmy kontroli (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych).	Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska ul. Żaglowa 11 80-560 Gdańsk Gdański Zarząd Dróg i Zieleni ul. Partyzantów 36 80-254 Gdańsk	III VI	
3.	Prowadzenie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń i fundacji z udziałem Miasta w zakresie określonym Zarządzeniem Nr 2166/17 PMG z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów UMG.	Wydział Polityki Gospodarczej	II	
4.	Realizacja działań podejmowanych przez Biura/Wydziały w ramach mechanizmów przeciwdziałania nadużyciom i korupcji w 2018 r.	Wydział Komunikacji Biuro Prezydenta ds. Kultury Biuro Prezydenta ds. Sportu	I II III	

		Biuro Prezydenta ds. Komunikacji i Marki Miasta Biuro Zamówień Publicznych	IV V	
5.	Realizacja zaleceń pokontrolnych BaIK dotyczących kontroli w zakresie prawidłowości przeprowadzanych postępowań o zamówienia publiczne na: - świadczenie usług zapewnienia bezpieczeństwa na imprezach organizowanych przez MOSiR w 2016 r., - świadczenie usług na imprezach organizowanych przez MOSiR/GOS w programie „Aktywny się” w 2017 roku.	Gdański Ośrodek Sportu Ul. Traugutta 29 80-221 Gdańsk	III	
6.	Realizacja zadań związanych z nadzorem nad fundacjami realizującymi zadania z zakresu kultury i sztuki.	Biuro Prezydenta ds. Kultury	IV	
7.	Uregulowania organizacyjno -prawne, realizacja zadań wynikających ze statutu GCPU, prawidłowość gospodarowania środkami publicznymi w 2018 roku.	Gdańskie Centrum Profilaktyki Uzależnień ul. Dyrekcyjna 5 80-852 Gdańsk	VII	
8.	Prowadzenie nadzoru nad działalnością fundacji kultury fizycznej z siedzibą w Gdańsku w trybie ustawy o fundacjach w 2018 r.	Wydział Rozwoju Społecznego	VIII	

9.	Realizacja działań podejmowanych przez Biura/Wydziały, dotyczących przyjmowania, rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do UMG w 2019 r.	Wydział Skarbu Wydział Urbanistyki i Architektury Wydział Środowiska	IX X XI	
10.	Źródła dochodów budżetowych w jednostkach Gminy Miasta Gdańska w 2018 r. oraz uregulowania organizacyjno - prawne w powyższym zakresie.	Gdański Zespół Schronisk i Sportu Szkolnego Al. Grunwaldzka 244 80-314 Gdańsk Bursa Gdańska ul. Podwale Staromiejskie 51/52 80-845 Gdańsk Gdańska Szkoła Szermierki ul. VII Dwór 7 80-301 Gdańsk	VII VIII IX	
11.	Prawidłowość rozliczania dotacji przekazanych w ramach konkursów organizowanych przez BPPd.S w 2018 r.	Biuro Prezydenta ds. Sportu	IX	
12.	Prowadzenie przez WGK kontroli i weryfikacji usług odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości przez firmy wywozowe i Gdańskie Usługi Komunalne sp. z o. o.	Wydział Gospodarki Komunalnej	X	
13.	Realizacja zadań związanych z nadzorem nad działalnością stowarzyszeń wynikających z Zarządzenia Nr 2166/17 PMG z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu	Wydział Rozwoju Społecznego	V	

	działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku .		
14.	Prawidłowość działań podejmowanych w 2018 roku przez WF w zakresie egzekwowania należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.	Wydział Finansowy	I
15.	Prawidłowość czynności wykonywanych przez BPds. K w związku z dotacjami udzielanymi przez Miasto w ramach realizacji zadań publicznych z zakresu kultury i sztuki.	Biuro Prezydenta ds. Kultury	VI
16.	Działania podejmowane przez MKZ związane z udzielaniem dotacji celowych na prace przy obiektach zabytkowych oraz ich rozliczeniem.	Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków	XI
17.	Prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji przekazanych przez GUP w 2017 r. i 2018 r. na działalność gospodarczą jako forma aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Uregulowania organizacyjno -prawne w w/w zakresie.	Gdański Urząd Pracy ul. 3 Maja 9 80-802 Gdańsk	I
18.	Realizacja zadań wynikających ze statutu i regulaminu organizacyjnego Gdańskiego Centrum Świadczeń w zakresie przyjmowania wniosków na świadczenie alimentacyjne.	Gdańskie Centrum Świadczeń ul. Powstańców Warszawskich 25 80-152 Gdańsk	II

19.	Realizacja zadań związanych z kontrolą i nadzorem wskazanym w Zarządzeniu Nr 2166/17 PMG z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów UMG.	Wydział Kadr i Organizacji	X	
20.	Prawidłowość rozpatrywania wniosków i odwołań dłużników z lokali użytkowych w sprawie rozkładania na raty, odraczania terminu spłaty lub umarzania wierzytelności jednostek organizacyjnych Miasta.	Wydział Gospodarki Komunalnej	V	
21.	Prowadzenie nadzoru nad terminowym rozpatrywaniem spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej w 2018 r.	Wydział Spraw Obywatelskich	III	
22.	Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w Urzędzie Miejskim w Gdańsku w roku 2018.	Biuro Prezydenta ds. Komunikacji i Marki Miasta	XII	
23.	Realizacja zaleceń pokontrolnych NIK dotyczących kontroli w zakresie funkcjonowania płatnego parkowania w mieście Gdańsk w latach 2014-2018 (I półrocze).	Gdański Zarząd Dróg i Zieleni ul. Partyzantów 36 80-254 Gdańsk	IX	
24.	Realizacja zaleceń pokontrolnych BAiK z kontroli w zakresie uregulowań organizacyjno-prawnych dotyczących zasad korzystania z samochodów służbowych w 2017 r.	Gdański Ośrodek Sportu ul. Traugutta 29 80-221 Gdańsk	XI	

25.	Ogólny stan pomieszczeń pracy, w tym oświetlenie (pomiar luksometrem). Organizacja stanowiska pracy z monitorem ekranowym wg listy kontrolnej. Stan pomieszczeń sanitarnych w tym wentylacja. Ocena stanu rozmieszczenia podręcznego sprzętu gaśniczego.	UMG ul. Partyzantów 74 UMG ul. Miłskiego 1	II IV	
26.	Przestrzeganie przepisów i zasad BHP w archiwach zakładowych.	UMG ul. Partyzantów 74 A	IX	
27.	Warunki techniczne i ogólny stan pomieszczeń zlokalizowanych na ostatniej kondygnacji (strych).	UMG Nowe Ogrody 8/12	XI	
28.	Ogólny stan pomieszczeń pracy. Organizacja stanowiska pracy z monitorem ekranowym wg listy kontrolnej. Stan pomieszczeń sanitarnych w tym wentylacja. Ocena stanu rozmieszczenia podręcznego sprzętu gaśniczego	UMG ul. Sieroca 6	XII	


 DYREKTOR
 BIURA AUDYTU I KONTROLI
Zbigniew Maczuga