

Irena Czaja-Hliniak

profesor nadzwyczajny, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Kontrola w mieście metropolitalnym jako aspekt bezpieczeństwa finansowego

Podmioty, zakres i rodzaje kontroli

W ostatnich latach w Unii Europejskiej uwidoczniły się skutki kryzysu gospodarczego i finansowego. Do podstawowych można zaliczyć powiększające się rozmiary długów publicznych. Stąd szczególnego znaczenia nabierają instrumenty zapobiegające powstawaniu długu lub zmierzające do jego redukcji. Każdy dług publiczny, a zwłaszcza permanentnie narastający, zagraża bezpieczeństwu finansowemu państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego (JST). Dlatego ważną rolę przypisać należy instrumentom zapobiegającym niebezpieczeństwu finansowemu oraz zapewniającym to bezpieczeństwo. Problematyka ta ma więc istotne znaczenie w skali europejskiej, państwowej i samorządowej. Działalność samorządów wywiera bowiem wpływ na powstawanie długu publicznego, a tym samym na bezpieczeństwo finansowe. Wśród bogatej gamy stosowanych instrumentów służących zapewnieniu bezpieczeństwa gospodarczego i finansowego, funkcjonują różne formy kontroli¹, w tym kontroli finansowej² działalności państwa i samorządu. Jednakże kontrola działalności finansowej stanowi zarazem kontrolę działalności rzeczowej, stanowiącej przedmiot finansowania. Również te rodzaje kontroli, które mają tylko lub głównie charakter rzeczowy, zmierzają do zapewnienia bezpieczeństwa w różnych aspektach, np. środowiska, mienia, a przede wszystkim obywateli. Kontrola działalności rzeczowej z reguły zawiera w sobie w określonym stopniu również elementy finansowe, ponieważ z kolei trudno oceniać realizację zadań w oderwaniu od źródeł i sposobu

¹ Na temat pojęcia kontroli zob.: L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiakowa, *Kontrola finansowa*, Warszawa 1976, s. 19 i nast.

² E. Ruśkowski, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008, s. 762 i nast.

ich finansowania. Problematyka ta jest bogata, a jej zakres zależy również od uwzględnienia kryterium terytorialnego. Z pewnością na zainteresowanie zasługuje odniesienie problematyki do działania JST. Tu z kolei zależy m.in. od rodzaju JST. Inaczej bowiem przedstawia się zakres kontroli gospodarki finansowej i rzeczowej w małych gminach, a inaczej w dużych aglomeracjach.

Miasta metropolitalne, z uwagi na swój charakter, posiadają specyficzne problemy i w miarę podobny sposób je realizują. Stąd utworzono Unię Miast Metropolitalnych. W związku z tym porównywalnie rysują się również problemy związane z przeprowadzaniem kontroli, podmiotami kontrolującymi i kontrolowanymi, przedmiotami i zakresem kontroli. Problematyka jest złożona i warto poświęcić jej uwagę na przykładzie miasta metropolitalnego – Krakowa.

Aktualne kontrole w mieście metropolitalnym można podzielić według rozmaitych kryteriów. Z punktu widzenia ich charakteru wyróżnić należy kontrole oraz audyt wewnętrzny. Z kolei same kontrole mogą mieć charakter kontroli zewnętrznych i wewnętrznych według kryterium rodzaju podmiotu kontrolującego. Przykładowo, w Gminie Miejskiej Kraków kontrole³ zewnętrzne wykonywane są przez szereg podmiotów, z których najważniejsze to: Najwyższa Izba Kontroli⁴, Regionalna Izba Obrachunkowa, Urząd Kontroli Skarbowej, Małopolski Urząd Wojewódzki, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego oraz Państwowa Inspekcja Pracy.

Ponadto, biorąc przykładowo 4 ostatnie lata, występował szereg innych podmiotów kontrolujących⁵, w tym nawet Najwyższa Izba Kontroli – Izba Obrachunkowa Ukrainy⁶. Oczywiście nie wszystkie podmioty, poza podstawowymi, wykonują kontrolę w każdym roku. Ponadto do zakresu podmiotowego jednostek kontrolujących zaliczyć należy jednostki organizacyjne kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego.

³ Dane znajdują się w Biuletynie Informacji Publicznej (bip.krakow.pl).

⁴ Na temat kontroli NIK zob. więcej: A. Pomorska, [w:] *Finanse publiczne...*, s. 766 i nast.

⁵ Takie jak: Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Generalny Inspektor Ochrony danych Osobowych, Komenda Wojewódzka Policji, Kuratorium Oświaty, Wojewódzki Urząd Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Wojewódzki Konserwator Zabytków, Narodowy Fundusz Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska, Okręgowy Inspektor Pracy w Krakowie, Urząd Zamówień Publicznych, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezes Sądu Okręgowego w Krakowie.

⁶ Kontrolowany był w 2009 r. Urząd Miasta w związku z przygotowaniem Polski i Ukrainy do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce nożnej UEFA Euro 2012.

Przedmiot kontroli zewnętrznej

Do szczególnych rodzajów kontroli należy kontrola finansowa w szerokim aspekcie, czyli może przybierać postać *stricte* kontroli finansowej, często jednak powiązana jest z innymi rodzajami kontroli przedmiotowej, ponieważ praktycznie trudno oderwać realizację jakichkolwiek zadań od sposobu ich finansowania. Zadania będące przedmiotem kontroli zapewniają różne formy bezpieczeństwa, np. w sferze zapobiegania powodziom, bezpieczeństwa ruchu i transportu publicznego, bezpieczeństwa ogólnego obywateli, a także ich bezpieczeństwa socjalnego, zdrowotnego, w sferze oświaty, czy opieki nad dziećmi i młodzieżą.

Przeprowadzona przez NIK⁷ Delegaturę w Krakowie w 2013 r. kontrola w wydziałach Urzędu Miasta Krakowa dotyczyła bezpieczeństwa w sferze zapobiegania powodziom (funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej na przykładzie rzeki Serafy).

Zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego najuboższych obywateli służą częste kontrole przeprowadzane przez Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie⁸ (MUWK) w ośrodkach pomocy społecznej w zakresie realizacji zadań z zakresu ustawy o pomocy społecznej⁹ oraz regulacji dotyczącej wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Taka kontrola miała miejsce w 2013 r. w kilku ośrodkach (bez ich wyszczególnienia), a w 2012 r. w 9 ośrodkach i obejmowała; kompleksowa: DPS przy ul. Praskiej 25, ŚDS „Vita” na os. Młodości 5, ŚDS przy ul. Dobrego Pasterza 110/22, co do standardu świadczonych usług: DPS przy ul. Krakowskiej 55 oraz ŚDS przy ul. Prądnickiej 10, problemowa: DPS przy os. Sportowym 9, DPS przy ul. Babińskiego 25, ŚDS przy ul. Aleksandry 1 oraz specjalistyczną Placówkę Opiekuńczo-Wychowawczą „Parkowa”. Bezpieczeństwu socjalnemu służyły kontrole MUWK w JST w zakresie realizacji wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, a także w powiatowych urzędach pracy odnośnie do prawidłowości działania w zakresie rejestracji bezrobotnych i pośrednictwa pracy.

Podobnie zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli w zakresie ochrony zdrowia służą kontrole przeprowadzane przez MUWK w szpitalach, np. w 2013 r. kontrola problemowa w Szpitalu Miejskim Specjalistycznym im. G. Naruto-

⁷ Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, z późn. zm.).

⁸ Zgodnie z art. 44 ust. 6 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.).

⁹ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.).

wicza (również w 2012), czy w 2012 r. kontrola Biura ds. Ochrony Zdrowia UMK w zakresie realizacji zadań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych przez gminy uzdrowiskowe (na terenie miasta znajduje się uzdrowisko w Swoszowicach), a także realizacji zadań w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki na dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”.

Pośrednio bezpieczeństwu w zakresie oświaty służyć może np. przeprowadzona w 2012 r. przez ministra finansów kontrola sposobu wykorzystania przez miasto Kraków subwencji oświatowych w latach 2008–2010. Dla celów oświatowych była kontrola w 2012 r. (UMWK) realizacji projektu „Modernizacja i doposażenie bazy Zespołu Szkół Poligraficzno-Księgarskich” oraz realizacji projektu „Modernizacja i doposażenie pracowni samochodowych dla kształcenia zawodowego” w Zespole Szkół Mechanicznych nr 2.

Bezpieczeństwu nieletnich służyła kontrola w 2012 r. prezesa Sądu Okręgowego w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym dla Chłopców sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń w sprawie nieletnich. W ośrodku tym kontrolę przeprowadził także Rzecznik Praw Obywatelskich.

Bezpieczeństwu ogólnemu mieszkańców miasta służyła kontrola działalności Straży Miejskiej. Z kolei m.in. zapewnieniu bezpieczeństwa komunikacyjnego pomogła kontrola przeprowadzona przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych w Zarządzie Infrastruktury Komunalnej i Transportu (ZIKiT) w zakresie dokumentacji i projektu budowy linii szybkiego tramwaju do III Campusu UJ wraz z terminalem autobusowym, parkingiem i przebudową drogi, a także realizacji projektu systemu zarządzania ruchem oraz kontraktu na rozbudowę systemu zarządzania transportem publicznym, a przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (UMWM) – budowy tunelu pod rondem Ofiar Katynia.

Do szczególnych rodzajów kontroli należy zaliczyć zapobiegające tworzeniu długu publicznego. Przykładowo, z 2012 r. można tu wymienić kontrole NIK-u realizacji przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno prywatnego (PPP) w okresie 2009–2012 (w wydziałach UMK), opłat planistycznych i roszczeń odszkodowawczych w latach 2008–2012 w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych (w wydziale podatków i opłat UMK), a także w Urzędzie Miasta Krakowa kontrolę zadłużenia wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego. Z kolei Urząd Kontroli Skarbowej¹⁰ przeprowadził w Grodzkim Urzędzie Pracy kontrolę celowości i zgodności z prawem dysponowania środkami publicznymi

¹⁰ Art. 24 ust. 1 ustawy z 29 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65, z późn. zm.) oraz ustawa zmieniająca (Dz.U. z 2010 r. Nr 127, poz. 858).

za lata 2009–2010. Ustawa o finansach publicznych reguluje szczególny reżim wykorzystywania dotacji celowych¹¹. MUWK dokonał kontroli w ZIKiT wykorzystania dotacji na zadania związane z usuwaniem skutków powodzi, a w Zarządzie Cmentarzy Komunalnych – kontroli wykorzystania dotacji celowej na bieżące utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych. Warto jeszcze wspomnieć o kontroli NIK-u wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i jego skutków dla ewidencji podatkowej w latach 2007–2012, a także zadłużenia miasta.

Według danych BIP, liczba przeprowadzanych kontroli zewnętrznych wzrasta: w roku 2009 było ich 32, w 2010 – 31, w 2011 – 29 (jednakże faktycznie liczba ta była większa i wynosiła 51)¹², w 2012 – 56. W 2011 r. bezpośrednio działalności finansowej dotyczyło 9 kontroli. Były to kontrole: MUWK w Urzędzie Miasta Krakowa i miejskich jednostkach organizacyjnych dotyczące sposobu wykorzystania dotacji na usuwanie klęsk żywiołowych, Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Wydziale Geodezji UMK¹³ (kontrola doraźna), dotycząca wydatkowania środków przyznanych z Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym¹⁴, NIK – Delegatury w Krakowie w ZIKiT dotycząca pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie miasta Krakowa w latach 2010–2011 (I kwartał)¹⁵, MUWK w DPS ul. Praska 25 (kontrola problemowa) dotycząca prawidłowości wykorzystania dotacji, przyznanej w 2010 roku na pokrycie kosztów inwestycji w tym Domu¹⁶, NIK-u – Delegatury w Krakowie w Fundacji Miejski Park i Ogród

¹¹ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwana dalej ustawą o finansach publicznych; art. 152, 169, 170.

¹² Liczba kontroli znajdująca się w BIP może nie być pełna. W przypadku kontroli prowadzonych w miejskich jednostkach organizacyjnych, niezgłoszonych formalnie przez organ kontrolujący do Urzędu Miasta Krakowa i kierowania zaleceń pokontrolnych bezpośrednio do kontrolowanej jednostki, a nie do prezydenta, może się zdarzyć, że informacja o kontroli nie trafi terminowo do Biura Kontroli Wewnętrznej. Za rok 2011 pełny wykaz kontroli uzyskany został bezpośrednio w Biurze Kontroli Wewnętrznej. Dane za lata 2010 i 2009 oraz 2012 oparte są tylko na BIP.

¹³ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 28 sierpnia 2001 r. w sprawie kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii (Dz.U. Nr 101, poz. 1090).

¹⁴ W wyniku kontroli stwierdzono, że dofinansowanie zostało wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁵ NIK negatywnie oceniła pobieranie opłat między innymi w zakresie: braku uregulowania stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi oraz braku wyznaczenia granic pasa drogowego, braku monitorowania zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi, przez co zaniechano poboru należnych budżetowi dochodów oraz nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych i nierzetelnej sprawozdawczości w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego i odsetek z tytułu niezapłaconych należności.

¹⁶ Stwierdzono m.in. niezwrócenie w całości części niewykorzystanej dotacji.

Zoologiczny dotycząca wykorzystania środków publicznych przez Fundację na działalność ogrodu zoologicznego¹⁷ w okresie od stycznia 2009 r. do 16 sierpnia 2011 r.¹⁸, NIK-u dotycząca pomocy publicznej udzielonej w latach 2006–2010 przedsiębiorcom działającym w specjalnych strefach ekonomicznych, Urzędu Kontroli Skarbowej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w zakresie obliczania należności budżetu państwa z tytułu ustalonych opłat legalizacyjnych, wymierzonych kar i nałożonych grzywien oraz wykorzystania dotacji celowej, Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie w Telekomunikacji Polskiej SA, dotycząca deklarowanego opodatkowania za rok 2009 z tytułu podatku od nieruchomości¹⁹ oraz RIO w Krakowie w ZIKiT dotycząca gospodarki finansowej. Ponadto 4 kontrole miały wyraźnie powiązany zakres z aspektem finansowym: kontrola Urzędu Kontroli Skarbowej w Wydziale Edukacji dotycząca prawidłowości realizacji obowiązków związanych z gromadzeniem i przekazywaniem danych stanowiących podstawę do naliczania części oświatowej subwencji ogólnej na lata 2007–2010²⁰, RIO w Zarządzie Budynków Komunalnych dotycząca wybranych zagadnień gospodarki finansowej, w tym obejmujących zamówienia publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem działalności w latach 2001–2011, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej dotycząca sposobu realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy oraz wydatkowania środków finansowych z budżetu wojewody na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, oraz NIK-u – Delegatury w Krakowie, dotycząca wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i jego skutków dla ewidencji podatkowej w latach 2007–2012. W pozostałych przypadkach kontroli istniały w większym lub mniejszym stopniu powiązania z finansowaniem kontrolowanej działalności. Najczęściej kontrolowanym podmiotem był ZIKiT. Zakres przedmiotowy kontroli nie pokrywał się jednak w żadnym przypadku; kontrole dotyczyły odrębnych obiektów działalności inwestycyjnej.

Warto wspomnieć, że zmniejsza się częstotliwość kontroli przeprowadzanych przez RIO. W 2012 r. nie została przeprowadzona żadna kontrola, w 2011 r. były dwie: w Zarządzie Budynków Komunalnych dotycząca wy-

¹⁷ Wykonana w ramach kontroli w zakresie wykorzystania środków publicznych w 10 największych polskich ogrodach zoologicznych.

¹⁸ Oceniono pozytywnie m.in. wykorzystanie środków finansowych, system kontroli wewnętrznej i plany działalności, a negatywnie niektóre zagadnienia dotyczące warunków hodowli i utrzymywania zwierząt w zoo.

¹⁹ Kontrola ta powtarza się w kolejnych latach.

²⁰ W wyniku kontroli stwierdzono zawyżenie części oświatowej subwencji ogólnej (w części powiatowej) w latach 2007–2010 z powodu zawyżenia liczby uczniów w określonych placówkach.

branych zagadnień gospodarki finansowej i w ZIKiT dotycząca gospodarki finansowej. W 2010 r. przeprowadzono również dwie kontrole, w 2009 r. miało miejsce siedem kontroli. Jeśli chodzi o NIK – to w 2012 r. przeprowadziła cztery kontrole, w 2011 r. osiem, w 2010 r. – jedną kontrolę, a w 2009 r. cztery kontrole.

Na uwagę zasługuje kontrolna działalność Urzędu Kontroli Skarbowej. W 2012 r. przeprowadzono dwie kontrole, w 2011 r. pięć, w 2010 r. trzy, w 2009 r. dwie.

Co charakterystyczne, pojawiły się nowe rodzaje kontroli przeprowadzane przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych (sześć w roku 2012, cztery w 2011) związane z wykorzystywaniem środków unijnych. Na podkreślenie zasługuje kontrola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w 2011 r. dotycząca projektów w dziedzinie transportu miejskiego.

Kontrola wewnętrzna

Kolejnym rodzajem kontroli jest kontrola wewnętrzna, w Urzędzie Miasta Krakowa występująca w formie kontroli instytucjonalnej i funkcjonalnej. Instytucjonalna realizowana jest przez wyodrębnioną komórkę organizacyjną UMK – Biuro Kontroli Wewnętrznej oraz przez Komisje Rady Miasta Krakowa, natomiast funkcjonalna przez wszystkie komórki organizacyjne Urzędu Miasta. Celem kontroli wewnętrznej jest pomoc kierownictwu w doskonaleniu metod zarządzania jednostkami kontrolowanymi poprzez ustalenie i eliminowanie organizacyjno-prawnych i finansowych nieprawidłowości w tych jednostkach oraz nadzorowanie realizacji wydanych zaleceń pokontrolnych. Składa się na nią zbiór procedur i mechanizmów organizacyjnych, stanowiących integralną część systemu zarządzania urzędem. Wspiera sprawną realizację zadań jednostki, skuteczne i wydajne podejmowanie działań oraz odpowiednie wykorzystanie zasobów. Kontrolę wewnętrzną w ramach Biura Kontroli Wewnętrznej wykonują referaty: Kontroli Organizacyjno-Prawnej oraz Kontroli Finansowej.

Kontrole dzielą się na planowane i doraźne. Podstawę przeprowadzania kontroli planowanych stanowią roczne plany kontroli, zatwierdzone przez Prezydenta Miasta Krakowa, obejmujące plany kontroli gospodarki finansowej oraz kontroli organizacyjno-prawnej. Kontrole doraźne przeprowadzane są na podstawie dyspozycji prezydenta. Bliższe zasady i tryb kontroli ustalają wewnętrzne regulacje prawne w postaci regulaminów²¹.

²¹ Regulamin przeprowadzania kontroli organizacyjno-prawnej przez Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK i Regulamin przeprowadzania kontroli finansowej przez to Biuro.

Wśród wielu zadań Biura Kontroli realizowanych przez Referat Kontroli Organizacyjno-Prawnej, należy podkreślić: opracowywanie rocznych planów kontroli; kontrolę działalności komórek organizacyjnych Urzędu Miasta, miejskich jednostek organizacyjnych, podmiotów gospodarczych, tj. spółek prawa handlowego, w których miasto jest akcjonariuszem (udziałowcem) w co najmniej 50%, a także innych podmiotów, które wydatkują środki publiczne przekazywane przez Gminę Miejską Kraków w zakresie realizowanych zadań; współpracę z podmiotami zewnętrznymi przeprowadzającymi kontrole; koordynację wykonania oraz nadzór nad realizacją wniosków i wystąpień pokontrolnych sporządzanych przez Komisje Rady Miasta oraz organy kontroli zewnętrznej; prowadzenie rejestru kontroli zewnętrznych; opracowywanie projektów zawiadomień do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w kontrolowanych podmiotach; opracowywanie zawiadomień do organów ścigania w przypadku, gdy wyniki kontroli uzasadniają podejrzenie popełnienia przestępstwa; a także nadzór nad realizacją przez kontrolowaną jednostkę zaleceń pokontrolnych.

Podobnie Referat Kontroli Finansowej opracowuje roczne plany kontroli, w tym kompleksowych, problemowych oraz sprawdzających; przeprowadza kontrolę finansową miejskich jednostek organizacyjnych objętych budżetem miasta, w tym w szczególności: bada i porównuje stan faktyczny ze stanem wymaganym, pobieranie i gromadzenia środków publicznych, zaciąganie zobowiązań finansowych i dokonywanie wydatków ze środków publicznych oraz udzielanie zamówień publicznych; kontrolę prawidłowego prowadzenia rachunkowości, prawidłowości i wiarygodności sprawozdań w jednostkach w których nie funkcjonuje audyt wewnętrzny, kontrolę wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków; kontrolę finansową ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości wykorzystania dotacji przez instytucje kultury, dla których miasto jest organizatorem oraz szpitali dla których miasto jest organem założycielskim. Opracowuje również projekty zawiadomień do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO, projekty zawiadomień do organów ścigania, a także sprawuje nadzór nad realizacją przez kontrolowaną jednostkę zaleceń pokontrolnych, w tym przeprowadzanie kontroli sprawdzających realizację zaleceń pokontrolnych.

W zakresie kontroli gospodarki finansowej za rok 2012 r., przeprowadzono 12 kontroli kompleksowych określonych jednostek polegających na ocenie wiarygodności sprawozdań za rok 2011; 16 kontroli problemowych w określonych imiennie jednostkach polegających np. na kontroli gospodarki środkami Funduszu Świadczeń Socjalnych, ewidencji majątku i inwentary-

zacji, polityki płac, a najczęściej ewidencji należności i dochodów budżetowych, a także 16 kontroli sprawdzających obejmujących analizę realizacji założeń wydanych po kontroli problemowej przeprowadzonej w 2010 r. w tych jednostkach. W roku 2011 miało miejsce 25 kontroli kompleksowych, 20 problemowych i 10 sprawdzających, a w 2010 r., odpowiednio, 20, 24 i 10.

Audyt wewnętrzny w Urzędzie Miasta Krakowa

Podstawa prawna audytu wewnętrznego znajduje się w ustawie o finansach publicznych²², przepisach wykonawczych²³, standardach audytu wewnętrznego oraz uregulowaniach wewnętrznych²⁴. Cel audytu wewnętrznego sprowadza się do usprawnienia funkcjonowania UMK pod względem organizacyjnym oraz w zakresie gospodarki finansowej. Realizowany jest drogą niezależnej i obiektywnej oceny funkcjonowania audytowanej jednostki, mającej zapewnić prezydenta i dyrektora Magistratu, że jednostka prawidłowo realizuje zadania. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wydawane są rekomendacji mające usprawnić działalność jednostki oraz sprawdzana jest realizacja rekomendacji.

Audyt realizowany jest przez Zespół Audytu Wewnętrznego UMK, który działa w oparciu o roczne plany audytu. W 2008 r. powstał także po raz pierwszy plan perspektywiczny – Strategiczny plan audytu wewnętrznego na lata 2009–2013. Plan ten jest, w razie potrzeby, aktualizowany corocznie w trakcie przygotowywania planu rocznego. Plany zatwierdzane są przez prezydenta. Dokonywane są roczne samooceny jakości audytu wewnętrznego, opiniowane po 5 latach przez niezależnego walidatora zewnętrznego.

W 2012 r. zrealizowano 14 zadań audytowych, w tym w 7 przypadkach rodzaj audytu ma charakter finansowy. Oprócz tego wykonano 2 zadania zlecone przez prezydenta miasta lub dyrektora Magistratu. Do prowadzenia audytu wewnętrznego zobowiązane są również miejskie jednostki organizacyjne²⁵, a Zespół Audytu Wewnętrznego zobligowany został do wspomaganie prezydenta miasta w pełnieniu roli koordynatora audytu w tych jednostkach. W ramach zakresu rzeczowego audytu mieszczą się m.in. zadania związane z opracowaniem planu budżetu oraz półrocznej informacji i rocznego spr-

²² Ustawa o *finansach*; art. 272–296.

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. Nr 21, poz. 108, ze zm.).

²⁴ Zarządzenie nr 44/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z 8 stycznia 2010 r. w sprawie wprowadzenia karty audytu wewnętrznego w Urzędzie Miasta Krakowa.

²⁵ ZIKiT, Zarząd Budynków Komunalnych, Zarząd Infrastruktury Sportowej, Zarząd Cmentarzy Komunalnych, Zespół Ekonomiki Oświaty, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, dwa Szpitale Miejskie oraz Zakład Opiekuńczo-Leczniczy.

wozdania z realizacji budżetu. Zespół zajmuje się również integracją audytu wewnętrznego i audytu Systemu Zarządzania Jakością oraz audytu Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji.

Zadania audytu wewnętrznego dotyczą m.in.: badania ksiąg i sprawozdań, oceny jakości finansowego planowania wieloletniego, systemu kontroli w projekcie „Zarządzanie majątkiem Gminy i Skarbu Państwa”, oceny wiarygodności sprawozdań finansowych i budżetowych gminy oraz badania sprawozdań finansowych i budżetowych wydziału finansowego.

*Uwagi końcowe*²⁶

W ostatnim okresie zmniejszyła się liczba kontroli przedmiotowych dokonywanych przez RIO. Podstawową rolę odgrywa wobec tego kompleksowa kontrola Gminy-Miasta Kraków, wykonywana zgodnie z wymogiem ustawowym co 4 lata. Z natury rzeczy jest ona wnikliwa i czasochłonna. Najbardziej uciążliwe dla Urzędu Miasta Krakowa są jednak wymogi formalne związane z kontrolą²⁷.

W zasadzie nie występuje pokrywanie się przedmiotu kontroli dokonywanej przez różne podmioty kontrolujące, a jeśli – to z przedmiotem kontroli wewnętrznej. Wówczas jednak organy kontroli zewnętrznej z reguły korzystają z wyników kontroli wewnętrznej i nawiązują do nich²⁸.

Ogólna ocena Urzędu Miasta Krakowa dokonywanych kontroli jest pozytywna. Mimo niewątpliwiej związanej z nimi pewnej uciążliwości, płynące z nich wnioski dają szansę na poprawę sytuacji drogą usuwania ewentualnych nieprawidłowości, w tej mierze w zasadzie obojętne jest, czy nieprawidłowości zostają wykazane w wyniku kontroli zewnętrznej czy wewnętrznej.

Jeśli chodzi o kontrole NIK-u koordynowane, przeprowadzane w kilku do kilkunastu powiatach, z reguły wybierany jest do nich Kraków²⁹. Kontrole NIK-u są często kilkumiesięczne, np. dotycząca PPP trwała od maja do września.

²⁶ Wnioski zostały sporządzone m.in. w oparciu o przeprowadzoną rozmowę z Antonim Fryczkiem, dyrektorem wydziału – Biuro Kontroli Wewnętrznej.

²⁷ Najbardziej uciążliwe dla Urzędu Miasta są wymogi formalne. Protokół z ostatniej kontroli liczył ok. 800 stron, załączniki ponad 2000 stron. Wymóg formalny zobowiązuje prezydenta (upoważnione osoby) do parafowania każdej strony.

²⁸ Np. kontrola NIK Delegatury w Krakowie w ZIKiT dotycząca pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, która wykazała m.in. częściowo nieprawidłowości w kontroli przeprowadzonej przez BKW.

²⁹ Np. kontrole NIK-u w 2011 r.: kontrola wykonywania zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w wybranych gminach województwa małopolskiego oraz kontrola zarządcza i audyt w związku z prowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w JST.

Niektóre kontrole podyktowane są upływem terminu rozliczania się z wykorzystywania środków europejskich, związanym z zakończeniem Perspektywy Finansowej. Stąd kontrole realizowane przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Urząd Kontroli Skarbowej czy nawet kontrola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Są one bardzo istotne w związku z regulacją ustawy o finansach publicznych przewidującą obowiązek zwrotu przez beneficjenta równowartości środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem czy z naruszeniem określonych procedur (art. 207).

Można wskazać na zagadnienie sposobu określania jednostki kontrolowanej. Czasem jest to bezpośrednio prezydent i jednostka kontrolowana, np. ZIKiT, a czasem tylko jednostka kontrolowana bez bezpośredniego informowania prezydenta. Wówczas jednostka kontrolowana sama otrzymuje zalecenia pokontrolne, wynik nie zostaje przekazany do Biura Kontroli Wewnętrznej UMK, a informacja o kontroli dociera z opóźnieniem.

Warto podkreślić rolę kontroli w maksymalizacji dochodów miasta, w przypadku wykazania, jak np. przy okazji kontroli opłat za zajęcie pasa drogowego, że opłaty nie są efektywnie wymierzone, pobierane i egzekwowane, co dotyczy również odsetek za zwłokę i kar³⁰.

Abstract

In the present European Union economic and financial crisis and the enlarging size of public debt, the instruments, which prevent the financial risk and ensure the financial safety, play an important role. This issue is important for Europe, the State and also for local government. Activities of local governments have a significant impact on the formation of public debt, and thus on financial security. In order to ensure the economic and financial security there exist different forms of control, including financial control, control of activities of the State and local government. The scope of this issue depends on the type of local government units. The scope of financial management control in small municipalities is different from the one in large cities.

Metropolitan cities have specific problems, therefore issues of control, controlling and controlled entities, the subject and scope of control are also specific. Financial control in the broad sense is a particular type of control. Financial control can be divided into internal, external, and internal audit. The most important are external controls carried out by the Supreme Chamber of Control (NIK), the Regional Audit Office (RIO), the Tax Inspection Office, the Provincial Office, the Marshal's Office and other entities,

³⁰ Przykładowo, nawet według niezetelnie prowadzonej ewidencji, saldo na 25 czerwca 2011 r. zaległości w zakresie opłat wynosiło 12 170 946 zł, a w przypadku 16 433 decyzji płatności nie ustalono. W stosunku do powstałych zaległości ZIKiT nie prowadził windykacji i egzekucji. Ponadto nie wykazywano wszystkich należności dla budżetu Krakowa.

where, in principle, there is no overlap between the subject of the control carried out by different entities. Recently the increase of controls related to the use of EU funds can be seen, due to the expiry of the period of settling accounts associated with the completion of the EU's Financial Perspective.

Key words: financial security, financial control, internal audit, financial management, metropolitan cities