

SPRAWOZDANIE Z AUDYTU

Nazwa zadania audytowego: *Ocena nadzoru nad jednostkami miejskimi w zakresie gospodarki mieniem komunalnym*

nr zadania audytowego: *3/10*

Jednostka audytowana: *Urząd Miasta Opola - Wydział Oświaty, Wydział Kultury, Sportu i Turystyki oraz nadzorowane jednostki miejskie*

Wykonał: *Łukasz Nowak*

Data i podpis: 13.10.2010r. / - /

Zatwierdził: *Marek Żywicki*

Data i podpis: 13.10.2010r. / - /

STRESZCZENIE

Niniejsze zadanie audytowe zostało przeprowadzone zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrzznego oraz zgodnie z planem audytu na 2010r. jako zadanie zapewniające.

Przedmiot testów i badań w zrealizowanym zadaniu audytowym stanowił praktyczny wymiar funkcjonującego systemu nadzoru nad gospodarowaniem mieniem komunalnym przekazanym miejskim jednostkom organizacyjnym. Swymi analizami audytorzy objęli sprawowany przez Wydział Oświaty oraz Wydział Kultury, Sportu i Turystyki nadzór nad gospodarką mieniem w jednostkach miejskich podległych ww. komórkom organizacyjnym Urzędu.

Audytorzy w wyniku przeprowadzonych analiz nie stwierdzili sformalizowanego i ujednoczonego systemu nadzoru nad mieniem przekazanym jednostkom w istniejącej strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta Opola. Należy zaznaczyć, iż badania przeprowadzone przez zespół wykazały istnienie biegunowo różnych ujęć zagadnienia nadzoru w obszarze stanowiącym przedmiot niniejszego zadania prezentowanych przez audytowanych.

Przeprowadzone przez zespół audytowy, badania wykazały również niejednorodność w przyjętych do stosowania w jednostkach mechanizmach ustalania wysokości stawek czynszowych za najem, dzierżawę lub użyczenie nieruchomości. Testy audytorów przeprowadzane bezpośrednio w siedzibach 11 wyłonionych jednostek budżetowych wykazały, iż jednostki stosują stawki opłat czynszowych obowiązujące dla nieruchomości zarządzanych w imieniu gminy przez Wydział Lokalowy i podmioty zewnętrzne zarządzające zasobem komunalnym, lub też stosują własne stawki. W tym ostatnim przypadku, ich wysokość jest określana w sposób unormowany wewnętrznymi uregulowaniami dyrektorów jednostek, lub też w sposób niesformalizowany - w drodze negocjacji z zainteresowanymi wynajmem.

W subiektywnej ocenie audytorów funkcjonujący system gospodarowania mieniem komunalnym przekazany w trwały zarząd miejskim jednostkom winien umożliwiać stosowanie sformalizowanej polityki w zakresie określania stawek czynszów pochodzących z tytułu najmu nieruchomości, której realizacja dodatkowo pozwalałaby uzyskać informacje decyzyjne dla właściciela w zakresie gospodarowania przekazanym mieniem. W opinii zespołu audytorów istnieją dwa systemowe rozwiązania umożliwiające wdrożenie polityki określania wysokości stawek czynszów w lokalach objętych trwałym zarządem: umożliwienie dyrektorom jednostek podejmowanie samodzielnych decyzji w wyznaczaniu stawek najmu na zasadzie konkurencyjności (wolnorynkowej), lub uwzględnienie kwestii wyznaczania stawek za najem w obowiązujących uregulowaniach Gminy Opole. W przypadku drugiej z możliwości audytorzy stoją na stanowisku, iż niezbędne byłoby uwzględnienie w obowiązujących unormowaniach (określających sposób korzystania z zarządzanych nieruchomości stanowiących własność Gminy Opole), również miejskich jednostek organizacyjnych. Działania te pozwoliłyby sformalizować obszar relacji pomiędzy właścicielem mienia (tj. gminą), zarządcą (w tym przypadku zarówno przedsiębiorcą, z którym gmina zawarła umowę na zarządzanie mieniem, jak i jednostką budżetową, której powierzono mienie w trwały zarząd) oraz najemcą. A zatem w opinii audytorów zasadnym byłoby określenie sformalizowanego stanowiska wobec wszystkich jednostek w kwestii zasad najmu/dzierżawy.

Audytorzy w trakcie przeprowadzanych analiz stwierdzili przypadki braku inwentaryzowania składnika majątkowego (środka trwałego) jakim jest grunt, a także stwierdzili przypadki nieokreślenia wartości księgowej oraz nieujęcia gruntów (przekazanych jednostkom w trwały zarząd) w prowadzonych ewidencjach księgowych. Jednak, w ocenie audytorów, ryzyko narażenia się na zarzut naruszenia przepisów dyscypliny finansów publicznych oraz o rachunkowości - przez kierowników jednostek

zarządzających mieniem komunalnym przekazanych w trwały zarząd - ulega minimalizowaniu w wyniku postępu prac, zapewniających m. in. wycenę oraz przekazanie działek protokołami PT jednostkom sprawującym trwały zarząd, co równocześnie będzie skutkowało uwzględnieniem przekazanych środków trwałych w ewidencjach prowadzonych przez jednostki.

W związku z tym, zespół audytorów zalecił zobligowanie kierowników jednostek do w pełni zgodnego stosowania przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie inwentaryzacji i ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych.

W toku analiz przedmiotowego obiektu audytorzy stwierdzili jednostkowy przypadek - Miejskiej Poradni Psychologiczno - Pedagogicznej - braku przeprowadzania i dokumentowania corocznych przeglądów co stanowiło naruszenie obowiązujących w Prawie budowlanym zasad. W celu zapobiegnięcia wystosowania zarzutów o postępowanie niezgodne z zapisami ustawy Prawo budowlane audytorzy zalecili przeprowadzanie przedmiotowych okresowych, corocznych kontroli obiektu budowlanego administrowanego przez MPPP. Zespół nie stwierdził natomiast nieścisłości w obszarze prowadzenia przez jednostki ksiąg obiektów budowlanych.

Audytorzy w wyniku przeprowadzonych badań dotyczących realizacji przez jednostki obowiązku polegającego na wymogu powiadamiania przez jednostki o zawieranych umowach dot. najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości (w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony do 3 lat) oraz uzyskiwaniu zgody na zawarcie przedmiotowych umów (w przypadku zawierania umowy na czas nieoznaczony, lub też zawierania kolejnej umowy), nie stwierdzili występowania niezgodności w obszarze powiadamiania oraz występowania o wyrażenie zgody na zawarcie umów najmu bądź też dzierżawy przez jednostki tworzące system oświaty.

Zastrzeżenia zespołu wzbudził z kolei fakt braku realizacji przedmiotowych wymogów art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacja. W opinii audytorów fakt ten powodowany jest ograniczeniem przypisanego Wydziałowi Kultury, Sportu i Turystyki nadzoru nad jednostką, jedynie do sprawowania nadzoru nad merytoryczną działalnością jednostki, a zatem realizacji głównych celów statutowych. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż przypisanie w treści Regulaminu Organizacyjnego, Wydziałowi Oświaty sprawowania nadzoru nad gospodarowaniem mieniem w jednostkach tworzących system oświaty posiada odzwierciedlenie nie tylko w wielkości dostępnego zasobu kadrowego wydziału, ale również stanowi wyraz stosowania wymogów określonych w art. 34a ustawy o systemie oświaty. Nie bez znaczenia pozostaje również, iż zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 2 ustawy o

gospodarce nieruchomościami oraz Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2007r. I OSK 1502/2006, brak zarówno zawiadomienia o zawarciu umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia, jak i uzyskania wymaganej zgody stanowić może podstawę do wydania decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu. W związku z powyższym, w opinii audytorów, uzasadnionym jest podjęcie działań mających na celu zapewnienie realizacji przez MOSiR wymogów dotyczących sprawowania trwałego zarządu w zakresie zawierania umów najmu, dzierżawy lub użyczenia.

Zespół audytorów po przeprowadzeniu zadania audytowego, wydał łącznie 5 rekomendacji, których zastosowanie w praktyce będzie miało wpływ na eliminowanie uchybień i usprawnienie funkcjonowania analizowanego systemu.

I. CEL

Celem niniejszego audytu była identyfikacja istnienia oraz ocena sprawowanego nadzoru nad jednostkami miejskimi w zakresie gospodarki przekazanym w trwały zarząd mieniem komunalnym.

II. ZAKRES

- Podmiotowy:

audyt został przeprowadzony w Urzędzie Miasta Opole – Wydziale Oświaty (OŚ) oraz Wydziale Kultury, Sportu i Turystyki (KSiT). Zakresem podmiotowym przeprowadzonych badań audytorzy objęli również wybrane miejskie jednostki organizacyjne nadzorowane przez powyższe komórki organizacyjne urzędu tj.:

- a) Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji;
- b) Młodzieżowy Dom Kultury;
- c) Miejska Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna;
- d) Zespół Placówek Oświatowych;
- e) Publiczne Liceum Ogólnokształcące nr 2;
- f) Zespół Szkół im. Prymasa Tysiąclecia;
- g) Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących;
- h) Zespół Szkół Zawodowych nr 4;

- i) Zespół Szkół Zawodowych im. Stanisława Staszica;
- j) Publiczne Gimnazjum nr 2;
- k) Publiczna Szkoła Podstawowa nr 15;

- Przedmiotowy:

Identyfikacja i ocena sprawowanego nadzoru nad miejskimi jednostkami organizacyjnymi w zakresie gospodarki powierzonym w trwały zarząd mieniem komunalnym, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania nieruchomościami.

III. OBIEKTY AUDYTU

1. Identyfikacja sposobu gospodarowania i zarządzania mieniem komunalnym przez jednostki budżetowe gminy Opole.
2. Ocena realizacji wymogów wynikających z obowiązujących przepisów dot. gospodarowania powierzonym mieniem.

IV. ANALIZA RYZYKA

Zespół audytorów wyłonił ww. obiekty audytu, zgodnie z zakresem przedmiotowym realizowanego zadania audytowego. W procesie wyodrębniania przedmiotowych obszarów audytorzy przeprowadzali analizę ryzyka i zwrócili szczególną uwagę na ryzyka związane z:

1. brakiem lub nieskutecznym nadzorem właściciela (Gminy Opole) nad odpowiedzialnymi za mienie komunalne powierzone w trwały zarząd – OBIEKT 1.
2. brakiem lub niezyskiwaniem skutecznej informacji zarządczej przez właściciela dotyczącej dysponowania niewykorzystywaną powierzchnią – OBIEKT 1 i 2.
3. brakiem realizacji wymogów określonych w przepisach budowlanych dotyczących zarządzających mieniem przekazanych w trwały zarząd – OBIEKT 2.
4. nieprowadzeniem lub nieprawidłowym prowadzeniem ewidencji środków trwałych, szczególnie w zakresie przekazanych w trwały zarząd nieruchomości (budynki, budowle, grunty) – OBIEKT 2.

5. brakiem lub nieprawidłową realizacją obowiązków inwentaryzacyjnych przekazanych w trwałą zarząd nieruchomości (budynki, budowle, grunty) – OBIEKT 2.

Analiza ww. ryzyk została przedstawiona w poniższej tabeli:

Obiekty audytu	Jednostka Audytowana	Kategorie ryzyk					Końcowa ocena ryzyka
		Istotność	Jakość zarządzania	Kontrola wew.	Czynniki zewn.	Operacyjne	
		0,20	0,20	0,25	0,15	0,20	
1	2	3	4	5	6	7	8
Obiekt 1	OŚ, KSiT oraz jednostki wymienione w punkcie II <i>Zakres podmiotowy</i>	2	4	4	3	2	76,25 %
Obiekt 2	OŚ, KSiT oraz jednostki wymienione w punkcie II <i>Zakres podmiotowy</i>	3	4	4	2	2	77,50 %

W wyniku przeprowadzonej analizy zespół audytorów stwierdził, że oba wyłonione obiekty charakteryzują się zbliżonymi wartościami wynikowymi analizy ryzyka. Uzyskane wyniki pokrywają się z uzyskanymi przez audytorów rezultatami przeprowadzonych badań w przedmiotowym audycie. Taki stan rzeczy jest skutkiem bezpośredniego powiązania określonych w analizie obszarów ryzyka – istnienie nadzoru powinno przejawiać się w realizacji obowiązków określonych w przepisach prawa. W ocenie zespołu audytowego wymienionych obszarów nie należy rozdzielać analizując skuteczność systemu nadzoru ze strony właściciela mienia komunalnego. Stąd audytorzy podjęli decyzję o konieczności objęcia audytem obu obiektów i mimo formalnego rozróżnienia obiektów na etapie programowania przedmiotowego zadania audytowego, oba obiekty w badaniach audytorów będą traktowane jako wzajemnie istniejące i ściśle powiązane. Dodatkowo, na objęcie audytem obu wyłonionych obiektów, wskazują wysokie punktacje przyznane w poszczególnych kategoriach ryzyk. Audytorzy przyznali najwyższą punktację kategoriom jakości zarządzania i kontroli wewnętrznej. Uznali bowiem, że prawidłowe prowadzenie nadzoru (istnienie oraz jakość nadzoru) jest możliwe przy zachowaniu nowoczesnych sposobów zarządzania, konsekwentnego postępowania wykwalifikowanej kadry, z zapewnieniem efektywnej weryfikacji stanu przekazanego w trwałą zarząd mienia komunalnego.

V. Metodyka:

1. testy przeglądowe – identyfikacja zasad funkcjonowania badanego systemu i jego podsystemów oraz potwierdzenie istnienia (lub nie) kontroli poprzez użycie niżej wymienionych technik:
 - zapoznanie się z dokumentami służbowymi;
 - uzyskiwania wyjaśnień i informacji od pracowników audytowanych jednostek w oparciu o kwestionariusze samooceny oraz notatki służbowe;
 - obserwację wykonywanych działań;
2. testy zgodności – analiza wszystkich zidentyfikowanych procedur w celu oceny stopnia i zakresu ich stosowania poprzez użycie niżej wymienionych technik:
 - porównanie określonych zbiorów danych w celu wykrycia operacji nieprawidłowych, wymagających wyjaśnienia;
 - sprawdzenie rzetelności informacji oraz jej porównanie z ustalonymi przez audytorów kryteriami (informacje zewnętrzne);
3. testy rzeczywiste wydajności (efektywności).

VI. DATA ROZPOCZĘCIA

Zadanie audytowe zostało rozpoczęte w miesiącu lipcu 2010r.

VII. USTALENIA

1. Obiekt 1

Identyfikacja sposobu gospodarowania i zarządzania mieniem komunalnym przez jednostki budżetowe gminy Opole.

1.1. Kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego

1.1.1. Zgodnie z art. 43 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591 tekst jednolity) **mieniem komunalnym** jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Gmina występująca jako właściciel ma pełne prawo do zarządzania swoim mieniem w granicach określonych prawem. Ww. ustawa wskazuje, iż gospodarowanie mieniem komunalnym należy do obowiązków organu wykonawczego gminy (patrz art. 30 ust. 1 pkt 3). Ustawa o samorządzie gminnym określa również w art. 50, iż do obowiązków osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym (w tym działających na podstawie udzielonego przez organ wykonawczy gminy pełnomocnictw, kierownicy nie posiadających osobowości prawnej jednostek organizacyjnych gminy – art. 47 ust. 1 ww. ustawy) należy zachowanie należytej staranności przy wykonywaniu zarządu z przeznaczeniem tegoż mienia i jego należyta ochrona.

1.1.2. Definicja pojęć „zarządzania mieniem komunalnym” oraz „wykonywania zarządu tym mieniem” (komentarz do art. 50 ustawy o samorządzie gminnym autorstwa Kazimierza Bandarzewskiego) zawiera zarówno czynności prawne, jak i czynności faktyczne dotyczące praw wchodzących w skład mienia komunalnego, zbliżone w swym znaczeniu do pojęcia „gospodarowania mieniem komunalnym”. Zarządzanie mieniem wykonywane jest najczęściej przez składania oświadczeń woli. Do zakresu czynności faktycznych objętych zarządzaniem należy zaliczyć m.in. prowadzenie należytej dokumentacji, kontrolę stanu technicznego składników majątkowych gminnych osób prawnych. Zakres podmiotowy obowiązywania zapisów art. 50 skierowany jest do osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym, a zatem nie tylko do prezydenta/wójta/burmistrza, ale również do kierowników gminnych jednostek

organizacyjnych niemających osobowości prawnej oraz innych osób, którym powierzono wykonywanie zarządu mieniem komunalnym.

1.1.3. Na pojęcie nadzoru, funkcjonujące na gruncie prawa administracyjnego składają się trzy zasadnicze elementy:

- czynności polegające na badaniu działalności danego podmiotu (a zatem czynności kontrolne);
- połączona z powyższymi możliwość udzielenia pomocy, wywierania wpływu oraz modyfikacji działalności podmiotu;
- możliwość dokonywania przez organ zwierzchni/nadzorujący (organizacyjnie lub funkcjonalnie) czynności mających na celu zapewnienie zgodności z prawem, działalności podmiotu.

A zatem poprzez nadzór należy rozumieć możliwość podejmowania władczych decyzji wobec podmiotów nadzorowanych (właściwość do wywierania wpływu na działalność podrzędnego podmiotu) w granicach i na podstawie obowiązujących przepisów.

1.1.4. Ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jednolity) Dz.U.04.256.2572 określa, iż system oświaty mający za zadanie realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki (odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju) tworzą m.in. następujące podmioty:

- przedszkola;
- szkoły - podstawowe, gimnazja, ponadgimnazjalne, artystyczne;
- placówki oświatowo-wychowawcze;
- placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego;
- placówki artystyczne - ogniska artystyczne;
- poradnie psychologiczno-pedagogiczne;
- młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania;
- placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;
- zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli;

Ustawa o systemie oświaty wprowadza również pojęcie organu prowadzącego szkołę lub placówkę oświatową, którym jest minister, jednostka samorządu terytorialnego (w przypadku jednostek zakładanych i prowadzonych przez samorząd) lub inna osoba prawna i fizyczna (art. 3 ust. 5). Organ prowadzący odpowiada za działalność jednostek tworzących system oświaty i posiada uprawnienie nadzorcze w m.in. zakresie prawidłowości dysponowania przyznanymi środkami budżetowymi oraz pozyskanymi środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem;

1.1.5. Podstawowy dokument regulujący organizację i funkcjonowanie urzędu tj. Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Opola (załącznik do Zarządzenia Prezydenta Miasta Opola Nr OR.0152-94/06 z dnia 1 sierpnia 2006r. – tekst ujednolicony) wskazuje, iż Prezydent Miasta Opola jako kierownik Urzędu dokonuje podziału zadań, kompetencji i odpowiedzialności między swoich zastępców, Sekretarza Miasta i Skarbnik Miasta, koordynuje ich działalność i przy ich pomocy nadzoruje i kieruje pracą naczelników wydziałów. Z kolei do zadań Zastępców Prezydenta należy koordynacja i nadzorowanie wykonywania zadań przez wydziały i miejskie jednostki organizacyjne. Ukonkretyzowanie sprawowanego nadzoru wprowadzono poprzez opracowanie katalogu jednostek miejskich wraz z przyporządkowanymi im nadzorującymi komórkami Urzędu. Przedmiotowy katalog pod nazwą „wykaz jednostek organizacyjnych, spółek prawa handlowego, w których Miasto Opole posiada udziały lub akcje i jednostek administracji zespolonej” stanowi załącznik nr 3 do zarządzenia wprowadzającego do stosowania Regulamin Organizacyjny. Zgodnie z przedmiotowym wykazem Wydział Oświaty „nadzoruje” 74 jednostki organizacyjne (przedszkola, szkoły i placówki oświatowe – posiadające statut jednostek budżetowych), z kolei Wydziałowi Kultury Sportu i Turystyki przyporządkowano 6 jednostek organizacyjnych (z czego 5 instytucji kultury oraz 1 jednostkę budżetową – Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji). Zgodnie z § 36 Regulaminu Organizacyjnego do zakresu działań Wydziału Oświaty należy (patrz pkt *sprawowanie nadzoru nad działalnością jednostek oświatowych w zakresie spraw administracyjnych, w tym gospodarowania mieniem, a także (...) opiniowanie potrzeb inwestycyjnych, modernizacyjnych i remontowych jednostek oświatowych, kompleksowa obsługa inwestorska realizowanych zadań oraz rozliczanie rzeczowo – finansowe i prowadzenia sprawozdawczości, oraz (...) nadzorowanie szkół w zakresie realizacji przez nie projektów unijnych*). Regulamin Organizacyjny (będąc podstawowym dokumentem określającym podział i zakres obowiązków w obrębie Urzędu) nie zawiera w swej treści uregulowań dotyczących sprawowanego nadzoru nad gospodarowaniem mieniem w podległych

jednostkach organizacyjnych (poza wspomnianym powyżej Załącznikiem nr 3 zawierającym wykaz nadzorowanych jednostek – co ma zastosowanie do nadzoru KSiT nad MOSiR).

1.1.6. Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991r. (Dz. U. z 2004r. Nr 256 poz. 2572 tekst jednolity) w art. 34a ust. 1 wskazuje, iż organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Ust. 2 ww. artykułu doprecyzowuje, iż przedmiotowemu nadzorowi podlega w szczególności m.in. prawidłowość gospodarowania mieniem.

1.1.7. Ze względu na charakter przeprowadzanego zadania, w analizie przedmiotowego obiektu audytorzy zastosowali również jako kryteria uzyskane rezultaty przeprowadzonych badań przeglądowych: wywiadów z audytowanymi, które zostały udokumentowane w kwestionariuszach samooceny i notatkach służbowych a dotyczyły w szczególności następujących spraw:

- identyfikacji faktycznego zakresu zadań OŚ i KSiT dotyczących sprawowanego nadzoru nad gospodarowaniem mieniem komunalnym w jednostkach (obszary nadzoru nad jednostkami);
- formy przekazania jednostkom mienia komunalnego;
- sposobu ustalania wysokości stawek czynszowych za najem, dzierżawę powierzchni przez jednostki.

1.2. Ustalenie stanu faktycznego

1.2.1. W ramach testów przeglądowych zespół audytorów przeprowadził wywiady z audytowanymi, które zostały udokumentowane w kwestionariuszach samooceny. Celem tychże badań było uzyskanie niezbędnych informacji o procesach zachodzących w obszarze związanym przedmiotowo z zakresem poddanego analizie obiektu audytu. W wyniku przeprowadzonych badań, audytorzy uzyskali następujące informacje, które zaprezentowali poniżej w formie tabelarycznej z zachowaniem podziału na następujące audytowane komórki Urzędu:

i. Wydział Oświaty:

Tabela nr 1 (OŚ)

lp	Zagadnienia sprecyzowane przez audytorów	Odpowiedzi audytowanych udzielone w kwestionariuszu samooceny
1	Realizacja zadania przypisanego Wydziałowi w treści Regulaminu Organizacyjnego UM Opola (§ 36 ust. 2 pkt 1) – sprawowanie nadzoru nad działalnością jednostek oświatowych w zakresie spraw administracyjnych, w tym gospodarowania mieniem.	<p><i>Sprawowanie nadzoru nad działalnością jednostek oświatowych w zakresie spraw administracyjnych, w tym gospodarowania mieniem poprzez bieżący nadzór (wizyty w jednostkach, narady tematyczne, seminaria szkoleniowe, pisma przypominające, informujące i zalecające) oraz kontrolę prowadzoną w formie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - kontroli tematycznej, obejmującej wybrane zagadnienia z zakresu działalności jednostki, - inspekcji, czyli bezpośredniej obserwacji działalności jednostki oraz przebiegu i efektów jej działania, - czuwania nad zgodnym z przeznaczeniem wykorzystywaniem obiektów oświatowych poprzez akceptacje wniosków o dzierżawę, najem i użyczenie części nieruchomości, - dokonywanie przez pracowników Wydziału Oświaty pięcioletnich przeglądów technicznych obiektów. <p><i>Nad mieniem ruchomym nadzór sprawuje dyrektor jednostki oświatowej.</i></p>

2	Unormowania wewnętrzne Wydziału określające kwestie sprawowanego nadzoru nad gospodarowaniem mieniem w jednostkach organizacyjnych tworzących system oświaty (nadzorowanych przez Wydział);	<i>Zarządzenie nr OR.I –0151-24/2005 Prezydenta Miasta Opola z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie regulaminu kontroli jednostek oświatowych realizowanej w ramach nadzoru sprawowanego przez organ prowadzący.</i>
3	Unormowania wewnętrzne, na podstawie których Wydział dokonuje oceny jednostek tworzących system oświaty;	<i>Brak unormowań wewnętrznych, na podstawie których Wydział Oświaty dokonywałby oceny jednostek tworzących system oświaty. Aktualnie dokonywana jest wyłącznie ocena placówek oświatowych: MDK, MOS, MODN, ZPO, MPPP na podstawie zarządzenia nr OR.I-0151-224/2007 Prezydenta Miasta Opola z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia procedury dotyczącej ocen jednostek miejskich, zmienionego zarządzeniem nr OR.I-0151-311/2007 Prezydenta Miasta Opola z dnia 1 czerwca 2007 r., zarządzeniem nr OR.I-0151-569/2007 Prezydenta Miasta Opola z dnia 27 listopada 2007 r. oraz zarządzeniem nr OR.I-0151-808/2007 Prezydenta Miasta Opola z dnia 20 maja 2008 r.</i>
4	Tryb i forma przekazania mienia komunalnego nadzorowanym jednostkom tworzącym system oświaty.	<i>Decyzją Prezydenta Miasta Opola zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami. Tryb ustanawiania trwałego zarządu jest realizowany przez Wydział GNGiK. Wnioski jednostek organizacyjnych o oddaniu nieruchomości w trwały zarząd podlegają opiniowaniu Wydziału Oświaty zgodnie z kartą usług KU-GNGiK-04</i>

5	Przypadki wygaśnięcia obowiązującej formy przekazania mienia komunalnego.	<i>Wygaśnięcie trwałego zarządu na zbędnej części nieruchomości PG nr 7, PSP 21, PSP 14.</i>
6	Zakres posiadanych przez Wydział informacji dot. przypadków oddawania przez jednostki nieruchomości (w całości lub w części) w najem, dzierżawę lub użyczenie (praktyczny wymiar sprawowanego przez Wydział nadzoru nad wykorzystaniem udostępnionych nieruchomości).	<i>Do Wydziału Oświaty trafiają zgłoszenia dyrektorów jednostek oświatowych o zawarciu umów najmu, dzierżawy i użyczenia części nieruchomości na okres do 3 lat zgodnie z zapisem art. 43 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto do Wydziału Oświaty trafiają prośby o wyrażenie zgody prezydenta na zawarcie kolejnych umów zgodnie z zapisem ww. artykułu ustawy i wydział przygotowuje przedmiotowe zgody. Zarówno zgłoszenia jak i zgody na zawieranie kolejnych umów są rejestrowane w spisach spraw.</i>
7	Podmioty odpowiedzialne za zarządzanie nieruchomościami przekazanymi jednostkom.	<i>Trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością i do dyrektora jednostki organizacyjnej należy prawidłowa realizacja decyzji ustanawiającej trwały zarząd.</i>

8	<p>Narzędzia dostępne Wydziałowi (podstawa prawna oraz podejmowane czynności) w zakresie oceny efektywności sprawowanego zarządu nieruchomościami przekazanymi jednostkom.</p>	<p><i>Celem pomocy dyrektorom w prawidłowym zarządzaniu nieruchomościami oświatowymi utworzono w wydziale stanowisko ds. eksploatacji obiektów oświatowych. Pracownik tego stanowiska służy bieżącą radą i pomocą wszystkim jednostkom oświatowym w zakresie realizacji obowiązujących przepisów prawa jak i pomocy w rozwiązywaniu bieżących problemów np. w czasie kontaktów ze służbami nadzoru budowlanego, straży pożarnej, państwowej inspekcji sanitarnej.</i></p> <p><i>Wśród podejmowanych czynności było przeprowadzenie kilku szkoleń dla kierowników gospodarczych i dyrektorów jednostek oświatowych w których nie ma etatów kierowników gospodarczych z zakresu prawidłowego zarządzania i gospodarowania powierzonymi nieruchomościami. Ponadto w czasie corocznych konferencji programujących nowy rok szkolny i w czasie corocznych konferencji oświatowych pracownicy wydziału dzielą się informacjami związanymi z prawidłowym zarządzaniem nieruchomościami.</i></p> <p><i>Od 1 września br. w 40 jednostkach oświatowych będzie funkcjonował system zrównoważonego zużycia energii i mediów, który pozwoli na racjonowanie kosztów eksploatacji w opolskiej oświacie.</i></p>
9	<p>Przeprowadzane przez Wydział kontrole w jednostkach w zakresie gospodarki mieniem.</p>	<p><i>5-letnie przeglądy techniczne budynków – ustalenia zawarte są w protokołach</i></p>
10	<p>Szczegółowość danych posiadanych przez Wydział dot. charakterystyki obiektów oświatowych (tj. katalog informacji o obiektach).</p>	<p><i>Wydział dysponuje danymi zestawionymi na podstawie informacji uzyskanych od jednostek oświatowych i danymi pozyskanymi z SIO. Są to dane wystarczające do prawidłowego funkcjonowania wydziału. Dane te określają: parametry techniczne – kubaturę, powierzchnię zabudowy, powierzchnie użytkowe, dane wynikające z Systemu Informacji Oświatowej pozyskanych poprzez Kuratorium Oświaty w Opolu, zestawienie informacji o lokalach mieszkalnych w obiektach oświatowych, zestawienie szkół niepublicznych korzystających z bazy lokalowej jednostek oświatowych miasta Opola.</i></p>

11	Trybie oraz częstotliwość z jaka Wydział otrzymuje/pozyskuje bieżącą informację na temat stanu technicznego powierzonego jednostkom mienia.	<i>Z 5-letnich przeglądów budynków oraz na bieżąco w czasie wizji lokalnych, jak również ze zgłoszeń jednostek oświatowych. Ponadto z dokumentów kontrolnych przesyłanych do Wydziału przez nadzór budowlany, państwową straż pożarną czy sanepid.</i>
12	Podstawa do przeprowadzania przez Wydział oceny racjonalności planowanych przez jednostki prac remontowych, konserwacyjnych oraz inwestycji (jaka dokumentacja stanowi podstawę do dokonania oceny).	<i>Jednostki oświatowe dysponują środkami finansowymi własnymi i z budżetu miasta a ich wydatkowanie nie podlega ocenie Wydziału Oświaty. Dyrektor jednostki oświatowej odpowiada za racjonalne i prawidłowe wydatkowanie własnych i otrzymanych z budżetu środków finansowych realizując swoją odpowiedzialność za bezpieczeństwo i stan techniczny eksploatowanych obiektów. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż Referat Sprawozdawczości Oświaty nie jest w strukturze Wydziału Oświaty.</i>
13	Utrudnienia w sprawowaniu nadzoru nad gospodarowaniem powierzonym mieniem w jednostkach.	<i>Wydział Oświaty powinien jedynie opiniować wnioski dyrektorów wynikające z zapisów art. 43 ust. 3 ugn tymczasem Wydział GNGiK przekazuje je do załatwienia do Wydziału Oświaty. Nasze stanowisko w tej sprawie podziela radca prawny obsługujący Wydział Oświaty. Utrudniony dostęp do bazy danych gromadzonych w SIO z powodu braku dodatkowego oprogramowania.</i>

ii. Wydział Kultury, Sportu i Turystyki:

Tabela nr 2 – (KSiT)

Ip	Zagadnienia sprecyzowane przez audytorów	Odpowiedzi audytowanych udzielone w kwestionariuszu samooceny
1	Unormowania wewnętrzne Wydziału określające kwestie sprawowanego nadzoru nad gospodarowaniem mieniem w podległej jednostce organizacyjnej (MOSiR);	<i>Zarządzenie wewnętrzne Nr WKSiT 0147-1/10 z 23 lutego 2010r</i>
2	Unormowania wewnętrzne, na podstawie których Wydział dokonuje oceny podległej jednostki organizacyjnej;	<i>Wydział dokonuje jedynie oceny działalności merytorycznej MOSiR. Oceny realizacji inwestycji dokonuje Wydział Inwestycji, a gospodarki finansowej Wydział Budżetu. Podstawa oceny: zarządzenie wewnętrzne Nr WKSiT 0147-1/10 z 23 lutego 2010r. Zakres czynności /opis stanowiska pracy/ Zastępcy Naczelnika Wydziału.</i>
3	Tryb i formę przekazania mienia komunalnego nadzorowanej jednostce.	<i>Kompetencje Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Geodezji i Kartografii /§ 25 ust. 3 pkt. 1 Regulaminu Organizacyjnego/</i>
4	Przypadki wygaśnięcia obowiązującej formy przekazania mienia komunalnego.	Wydział nie posiada przedmiotowej informacji - dopisek zespołu audytowego - w oryginale udzielono odpowiedzi „ <i>Nie wiem</i> ”

5	Podejmowane przez Wydział czynności mające na celu weryfikowanie realizacji postanowień wynikających z przekazania mienia jednostce (w zakresie gospodarowania mieniem).	<i>Wydział nie prowadzi takich czynności poza przygotowaniem zarządzeń Prezydenta Miasta dotyczących cenników za usługi świadczone na poszczególnych obiektach zarządzanych przez MOSiR.</i>
6	Szczegółowość informacji posiadanych przez Wydział dot. przypadków oddawania przez jednostkę nieruchomości (w całości lub w części) w najem, dzierżawę lub użyczenie.	<i>Wydział nie otrzymuje takich informacji.</i>
7	Proszę wskazać podmioty odpowiedzialne za zarządzanie nieruchomościami przekazanymi jednostce.	<i>Dyrektor MOSiR i kierownicy poszczególnych zespołów obiektów.</i>
8	Narzędzia dostępne Wydziałowi (podstawa prawna oraz podejmowane czynności) w zakresie oceny efektywności sprawowanego zarządu nieruchomościami przekazanymi jednostce.	<i>Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta.</i>

9	Kontrole przeprowadzane przez Wydział w jednostce w zakresie gospodarki mieniem.	Wydział nie przeprowadza przedmiotowych kontroli - dopisek zespołu audytowego - w oryginale udzielono odpowiedzi „ <u>Nie</u> ”
10	Szczegółowość danych posiadanych przez Wydział dot. charakterystyki obiektów zarządzanych przez jednostkę tj. informacji o obiektach.	<i>Pełna informacja</i>
11	Proszę wymienić katalog informacji dot. obiektów (zarządzanych przez jednostkę) posiadanych przez Wydział.	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Stan techniczny</i> 2. <i>Wykorzystanie przez kluby, osoby prywatne i inne podmioty w zakresie działalności sportowej, rekreacyjnej i kulturalnej.</i>
12	Częstotliwość oraz tryb otrzymywania/pozyskiwania przez Wydział bieżącej informacji na temat stanu technicznego powierzonego jednostce mienia.	<p><i>W roku bieżącym Wydział przygotowywał na sesję Rady Miasta temat „Stan techniczny obiektów sportowych na terenie Opola” uzyskując na ten temat pełną charakterystykę poszczególnych obiektów zarządzanych przez MOSiR. Ocena obejmowała ponadto inne obiekty na terenie miasta.</i></p> <p><i>Stan obiektów i konieczne remonty omawiane są ponadto wspólnie przy konstruowaniu planu budżetowego na rok następny.</i></p>
13	Podstawa do przeprowadzania przez Wydział oceny racjonalności planowanych przez jednostkę prac remontowych, konserwacyjnych oraz inwestycji.	<i>Bieżące prace konserwatorsko-remontowe prowadzone są bezpośrednio przez MOSiR w ramach posiadanych środków bez konsultacji z Wydziałem. To samo dotyczy inwestycji jeżeli w układzie wykonawczym budżetu realizatorem zadania jest MOSiR. Sprawozdanie z realizacji inwestycji i remontów otrzymuje Wydział Inwestycji i Pani Skarbnik w związku z czym Wydział Kultury, Sportu i Turystyki nie dokonuje takich ocen.</i>

14	Występujące utrudnienia w sprawowaniu nadzoru nad gospodarowaniem powierzonym mieniem w jednostce.	<i>Nie potrafię określić.</i>
----	--	-------------------------------

Na podstawie przeprowadzonych badań przeglądowych oraz analizy struktury organizacyjnej Urzędu, zespół audytorów stwierdził, iż w Wydziale Oświaty funkcjonuje odrębna, wyspecjalizowana komórka w postaci Referatu Inwestycji, Remontów i Eksploatacji Obiektów Oświatowych realizujący zadania z zakresu sprawowania bezpośredniego nadzoru nad gospodarowaniem mieniem w 74 jednostkach budżetowych tworzących system oświaty. Dodatkowo w ramach tejże komórki funkcjonuje stanowisko ds. eksploatacji obiektów oświatowych. Osoba zatrudniona ww. stanowisku odpowiedzialna jest za udzielaniu szeroko rozumianej pomocy dyrektorom jednostek budżetowych w celu zapewnienia prawidłowego zarządzania przekazanym mieniem. W ww. referacie zatrudnione są osoby posiadające uprawnienia inspektorów ds. budowlanych, sanitarnych i elektrycznych. Analogiczne rozwiązanie nie ma zastosowania w przypadku Wydziału Kultury, Sportu i Turystyki, którego nadzór nad Miejskim Ośrodkiem Sportu i Rekreacji (MOSiR), co podkreślają sami audytowani sprowadza się do nadzorowania działalności merytorycznej jednostki. A zatem wydział nie posiada w swym zasobie kadrowym osób merytorycznie przygotowanych do sprawowania nadzoru nad gospodarowaniem mieniem powierzonym MOSiR. Co znamienne w podstawowym dokumencie określającym pracę Urzędu tj. w Regulaminie Organizacyjnym brak uregulowań dotyczących sprawowanego nadzoru nad gospodarowaniem mieniem w podległych jednostkach organizacyjnych przez KSiT, (za wyjątkiem Załącznika nr 3 zawierającego tabelaryczny wykaz nadzorowanych przez wydziały jednostek). Przedstawiciele audytowanego Wydziału Kultury, Sportu i Turystyki w piśmie z dnia 9 sierpnia 2010r. Nr KSiT 0912/2/10, wskazali, iż nadzór nad gospodarką mieniem powierzonym podległej jednostce *nie znajduje się w kompetencjach Wydziału*. Audytowani wskazując zapisy Regulaminu Organizacyjnego podkreślili, iż prowadzenie spraw związanych ze sprawowaniem przez Prezydenta nadzoru nad jednostkami zarządzającymi zasobem gminnym należy do kompetencji Wydziału Lokalowego Urzędu Miasta (§ 27 ust. 2 pkt 4), natomiast sprawy dotyczące przekazywania majątku w

użytkowanie/trwały zarząd/użyczenie/dzierżawę należy do kompetencji Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Geodezji i Kartografii (§ 25 ust. 3 pkt 1).

1.2.2. KSiT podczas przeprowadzanych testów przeglądowych wskazywał, iż realizowany w imieniu Prezydenta nadzór nad działalnością Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji (MOSiR) sprowadza się do oceny działalności merytorycznej jednostki (tj. obszarem nie objętym zakresem przedmiotowym niniejszego zadania). W związku z powyższym audytorzy wykonali dodatkowy test przeglądowy polegający na przeprowadzeniu wywiadu z przedstawicielami MOSiR udokumentowanego w kwestionariuszu samooceny. Uzyskane odpowiedzi oraz wyjaśnienia audytorzy przedstawili w poniżej tabeli:

Tabela nr 3

Ip	Zagadnienia sprecyzowane przez audytorów	Odpowiedzi audytowanych udzielone w kwestionariuszu samooceny
1.	Opis realizacji zadania przypisanego jednostce w treści Statutu Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji Regulaminu Organizacyjnego UM Opola (§ 3 ust. 2 pkt 3) – zagospodarowanie, właściwa eksploatacja i konserwacja obiektów i terenów rekreacyjnych.	Zadania przypisane w § 3 ust. 2 pkt 3 statutu realizowane są poprzez: – kontrole stanu technicznego obiektów budowlanych przewidzianych w ustawie prawo budowlane, – prowadzenie dokumentacji i książki obiektu budowlanego, – przeciwdziałanie nieprawidłowościom utrzymaniu obiektu budowlanego, – utrzymanie porządku i czystości na nieruchomości poprzez: <ul style="list-style-type: none"> • estetyczne utrzymanie obiektu, • usuwanie na Bierzach odpadów komunalnych, • oczyszczanie ze śniegu, lodu, błota i liści oraz innych zanieczyszczeń chodników położonych wzdłuż nieruchomości.
2.	Tryb i forma przekazania jednostce mienia komunalnego.	Decyzja o ustaleniu trwałego zarządu.
3.	Przypadki wygaśnięcia obowiązującej formy przekazania mienia komunalnego.	Decyzja o wygaszenia trwałego zarządu: <ul style="list-style-type: none"> – GNGiK – 7224c/15/2000 z dnia 18.05.2000 r. – GNGiK – 7224c/20/2000 z dnia 06.07.2000 r.

4.	Przekazywanie przez jednostkę wydziałowi nadzorującemu szczegółowych informacji dot. przypadków oddawania przez jednostkę nieruchomości (w całości lub w części) w najem, dzierżawę lub użyczenie.	<p><i>Oddanie nieruchomości (całości lub części) w najem i dzierżawę odbywa się zgodnie z:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Uchwałą Rady Miasta Opola nr XXI/210/07 z dnia 29 listopada 2007 r.,</i> • <i>Zarządzeniem Prezydenta Miasta Opola nr OR.I.0151-305/2005;</i> • <i>załącznikiem do Zarządzenia nr OR.I. – 151-272/2006 Prezydenta Miasta Opola z dnia 19 czerwca 2006 r.</i> <p><i>Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji zgłasza bezpośrednio Prezydentowi Miasta Opola nieruchomości (całości lub części) nie objęte najmem, dzierżawą w celu przeprowadzenia procedury przetargowej przez Wydział Inwestycji Miejskich i Przetargów.</i></p>
5.	Podmioty odpowiedzialne za zarządzanie nieruchomościami przekazanymi jednostce.	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Maciej Płuska – Dyrektor MOSiR</i> 2. <i>Sylwia Zabiega – z-ca Dyrektora</i> 3. <i>(wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198)</i> 4. <i>Janusz Sowiński – Kierownik Zespołu Obiektów Basen Letni, Kryta Pływalnia</i> 5. <i>Janusz Trzepizur – Kierownik Zespołu Obiektów Miejski Stadion Lekkoatletyczny, Boiska ORLIK 2012</i> 6. <i>Krzysztof Sowa – Kierownik Zespołu Obiektów Sztuczne Lodowisko, Korty Tenisowe, Tereny Rekreacyjne Bierkowice</i> 7. <i>Joanna Wanot – Stauffer – Kierownik Zespołu Obiektów Hala Widowiskowo- Sportowa OKRAGLAK, Stadion Miejski, Korty Tenisowe Oleska.</i>
6.	Narzędzia dostępne jednostce (podstawa prawna oraz podejmowane czynności) w zakresie zapewnienia efektywnego zarządu przekazanymi nieruchomościami (w tym unormowania wewnętrzne jednostki).	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Dz. U. z 1997 r. Nr 115 poz. 741,</i> 2. <i>Uchwała w sprawie zasad najmu lokali użytkowych Rady Miasta Opola nr XXI/210/07 z dnia 29 listopada 2007 r.,</i> 3. <i>Zarządzenie w sprawie wydzierżawiania nieruchomości gminnych Nr OR.I-0151-305/2005 z dnia 17 czerwca 2005,</i> 4. <i>Zarządzenie w sprawie zatwierdzenia Trybu postępowania przygotowującego zabudowane i niezabudowane nieruchomości gruntowe do sprzedaży, najmu i dzierżawy w drodze przetargów i rokowań Nr OR.I>-0151-272/06 z dnia 19 czerwca 2006 r.</i> 5. <i>Ustawa Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. – Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126, z późn. zm.</i>

7.	Katalog oraz szczegółowość informacji dot. obiektów zarządzanych przez jednostkę (w tym aktualność danych posiadanych przez jednostkę dot. charakterystyki zarządzanych obiektów tj. informacji o obiektach).	<i>Obiekty posiadają szczegółowe dokumentacje budowlane, dokumentacje techniczno – ruchowe, książki obiektu budowlanego oraz książki środków trwałych.</i>
8.	Częstotliwość oraz tryb pozyskiwania przez jednostkę bieżącej informacji na temat stanu technicznego powierzonego jednostce mienia.	<i>Informacje dotyczące stanu technicznego obiektów podległych Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji przekazywane są dyrekcji na cotygodniowych spotkaniach kadry kierowniczej, ponadto dyrekcja MOSiR wraz z głównym specjalistą ds. inwestycji dokonują wizytacji obiektów z częstotliwością conajmniej 3 x w tygodniu.</i>
9.	Podmiot (w strukturze organizacyjnej Urzędu) dokonujący oceny racjonalności planowanych przez jednostkę prac remontowych, konserwacyjnych oraz inwestycji.	<i>Oceny racjonalności planowanych inwestycji dokonuje Wydział Inwestycji oraz wydział merytoryczny wykonujący czynności nadzoru – Wydział Kultury, Sportu i Turystyki Urzędu Miasta na podstawie przedłożonych przez MOSiR projektów technicznych, posiadanych uzgodnień, pozwoleń budowlanych i uzasadnień ekonomicznych planowanych zadań remontowych i inwestycyjnych.</i>

1.2.3. Pojęcie nadzoru w swym pierwotnym znaczeniu łączone było z procesem decentralizacji administracji państwowej, zwłaszcza z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego pod nadzorem organów tejże administracji. W tradycji polskiego prawa administracyjnego zainteresowanie instytucja nadzoru nakierowane było głównie w stronę układu stosunków pomiędzy organami administracji państwowej a samorządem terytorialnym określany w doktrynie nadzorem państwowym (o tej formie nadzoru traktuje art. 165 i art. 171 Konstytucji RP oraz Rozdział 10 ustawy o samorządzie gminny – *Nadzór nad działalnością gminną*). Współcześnie za wzorcową definicję nadzoru można uznać stanowisko autorstwa J.Starościaka (*Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971 oraz *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969): *tam gdzie w grę wchodzi prawo wydania*

polecenia, wiążącej dyrektywy o zmianie kierunku działania, gdzie w grę wchodzi kierowanie organami podległymi – mówić będziemy o nadzorze (...). Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, a łączy z czynnikiem kierowania za pośrednictwem sformułowanych dyrektyw. (...) Organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia. On również w pewnym sensie współadministruje – odpowiada za wynik działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi. A zatem nadzór oznacza zespół kompetencji organu do wywierania wpływu na podległe podmioty, niezależnie od stopnia i zakresu podległości. Zespół ten nie oznacza tylko zespołu praw i obowiązków związanych z wykonywaniem nadzoru, ale przede wszystkim obowiązek sprawowania nadzoru nad zachowaniem się określonych podmiotów.

Powyższe rozważania dot. zdefiniowania pojęcia nadzoru mają kluczowe znaczenie przy przeprowadzeniu badań mających na celu identyfikację sposobu gospodarowania i zarządzania mieniem, które zostało przekazane jednostkom budżetowym.

1.2.4. Wskazana przez audytowanych obowiązująca ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity) określa w treści art. 18, iż nieruchomości (stanowiące mienie komunalne, a zatem będące w posiadaniu gminy) mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym na cele związane z przedmiotem ich działalności, w trwałe zarząd, najem, użyczenie lub dzierżawę. Na etapie przeprowadzania testów przeglądowych audytorzy ustalili, iż mienie komunalne w postaci nieruchomości na terenie gminy Opole jest przekazywane miejskim jednostkom w formie trwałego zarządu. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ww. ustawy trwałe zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia *właściwy organ*, w drodze decyzji. Przedmiotowy artykuł określa dodatkowo obligatoryjny katalog elementów składowych decyzji ustanawiającej trwałe zarząd (m.in. powierzchnię oraz opis nieruchomości), a także wskazuje, iż objęcie nieruchomości w trwałe zarząd następuje na podstawie protokołu zdawczo – odbiorczego (art. 45 ust. 2). W strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta komórką organizacyjną bezpośrednio odpowiedzialną za realizacją postępowania mającego na celu wydanie przedmiotowej decyzji jest Wydział Gospodarki Nieruchomościami, Geodezji i Kartografii (działający w imieniu organu wykonawczego gminy reprezentującego z kolei właściciela przedmiotowego mienia tj. gminę Opole).

1.2.5. Ustanowiony na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami trwałe zarząd stanowi formę prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. W treści tegoż prawa mieści się uprawnienie do korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia

działalności przez użytkownika, a w szczególności także do jej oddania (lub jej części) w najem, dzierżawę albo użyczenie (art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami), a zatem do korzystania i czerpania pożytków z rzeczy oddanej w zarząd. Ze względu na szczególny charakter formy władania mieniem jakim jest trwały zarząd, audytorzy (uwzględniając zdefiniowane w pkt. 1.2.3. niniejszego sprawozdania pojęcie nadzoru) w ramach analiz sprawowanego nadzoru nad gospodarowaniem przekazanym mieniem, poddali badaniom obszar funkcjonowania przyjętych do stosowania mechanizmów ustalania wysokości stawek czynszowych za najem, dzierżawę lub użyczenie w miejskich jednostkach. W tym celu audytorzy spośród miejskich jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez audytowane wydziały wyłonili 11 następujących jednostek organizacyjnych (jednostek budżetowych), które zostały objęte zakresem przedmiotowych analiz:

- a) Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji;
- b) Młodzieżowy Dom Kultury;
- c) Miejska Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna;
- d) Zespół Placówek Oświatowych;
- e) Publiczne Liceum Ogólnokształcące nr 2;
- f) Zespół Szkół im. Prymasa Tysiąclecia;
- g) Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących;
- h) Zespół Szkół Zawodowych nr 4;
- i) Zespół Szkół Zawodowych im. Stanisława Staszica;
- j) Publiczne Gimnazjum nr 2;
- k) Publiczna Szkoła Podstawowa nr 15;

Jako kryterium decydującym o wyborze ww. jednostek audytorzy przyjęli posiadane informacje w zakresie wielkości powierzonego mienia (nieruchomości) będącego w dyspozycji jednostek. Przedmiotowe badanie zostało przeprowadzone bezpośrednio w siedzibach ww. jednostek budżetowych. W wyniku wykonanego testu audytorzy zidentyfikowali istniejące w jednostkach mechanizmy wyznaczania wysokości stawek czynszowych należnych z tytułu najmu, dzierżawy lub użyczenia. Zidentyfikowane mechanizmy zostały zaprezentowane w poniższej tabeli:

Tabela nr 4

lp	Jednostka budżetowa	Obowiązujące zasady wynajmowania pomieszczeń (oznaczenie dokumentu)
1	Publiczne Liceum Ogólnokształcące nr 2	Nie wprowadzono w sposób formalny zasad wynajmowania pomieszczeń w praktyce
2	Zespół Szkół im. Prymasa Tysiąclecia	<ul style="list-style-type: none"> Zarządzenie Nr OR.I-0151-305/2005 Prezydenta Miasta Opola z dnia 17 czerwca 2005 w sprawie wydzierżawiania nieruchomości gminnych (załącznik nr 3 zawierający wysokość minimalnych miesięcznych stawek czynszu dzierżawnego za 1m² gruntu dla dzierżawionych nieruchomości gruntowych na okres do 3 lat i powyżej 3 lat); Zarządzenie Nr OR.I-0151-643/2005 Prezydenta Miasta Opola z dnia 16 listopada 2005 w sprawie najmu pomieszczeń gospodarczych.
3	Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących	Nie wprowadzono w sposób formalny zasad wynajmowania pomieszczeń w praktyce
4	Zespół Szkół Zawodowych nr 4	Zarządzenie nr 4/2004 Dyrektora zespołu Szkół Zawodowych nr 4 w sprawie taryfikatora stawek za wynajem sal i pomieszczeń szkolnych.
5	Zespół Szkół Zawodowych im. Stanisława Staszica	Nie wprowadzono w sposób formalny zasad wynajmowania pomieszczeń w praktyce
6	Publiczne Gimnazjum nr 2	Zarządzenie nr 1 z dnia 1 września 2008r. Dyrektora Publicznego Gimnazjum nr 2 - załącznik nr 2 zawierający Cennik wynajmu pomieszczeń i obiektów szkolnych Publicznego Gimnazjum nr 2
7	Publiczna Szkoła Podstawowa nr 15	Zasady wynajmu pomieszczeń szkolnych w Publicznej Szkole Podstawowej nr 15 wraz z załącznikami: <ul style="list-style-type: none"> Kryteria obowiązujące przy wynajmie pomieszczeń szkolnych na różne cele obowiązujące w Publicznej Szkole Podstawowej nr 15; Zestawienie kosztów; Wyliczenie minimalnej godzinnej stawki czynszu za 1m².
8	Młodzieżowy Dom Kultury	Zarządzenie Dyrektora nr 05/05/06 z dnia 1 września 2005r. Młodzieżowego Domu Kultury w Opolu w sprawie zasad wynajmu pomieszczeń w budynkach Młodzieżowego Domu Kultury wraz z załącznikiem w postaci cennika wynajmu pomieszczeń.

9	Miejska Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna	Nie wprowadzono w sposób formalny zasad wynajmowania pomieszczeń w praktyce
10	Zespół Placówek Oświatowych	Zarządzenie Nr 5/2009 Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Opolu z dnia 12 marca 2009r. w sprawie opłat za wynajem sal konferencyjnych, garaży i wypożyczenia roweru.
11	Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji	<ul style="list-style-type: none"> • Uchwała Rady Miasta Opola nr XXI/210/07 z dnia 29 listopada 2007r. w sprawie zasad najmu lokali użytkowych; • Zarządzenie Prezydenta Miasta Opola nr OR.I.0151-305/2005 z dnia 17 czerwca 2005r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości gminnych; • Zarządzenie nr OR.I.-151-272/2006 Prezydenta Miasta Opola z dnia 19 czerwca 2006r.; • Zarządzenie w sprawie zatwierdzenia Trybu postępowania przygotowującego zabudowane i niezabudowane nieruchomości gruntowe do sprzedaży, najmu i dzierżawy w drodze przetargów i rokowań Nr OR.I-0151-272/06 z dnia 19 czerwca 2006 r.

W wyniku przeprowadzonych badań i analiz dokumentacji udostępnionej przez przedstawicieli wyłonionych miejskich jednostek organizacyjnych audytorzy stwierdzili, iż:

- i. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji stosuje Uchwałę Rady Miasta Opola nr XXI/210/07 z dnia 29 listopada 2007r. w sprawie zasad najmu lokali użytkowych wraz z wprowadzonymi w formie zarządzeń Prezydenta aktami określającymi:
 1. warunki najmu, jaki powinny być uwzględnione w umowach zawieranych na czas określony i na czas nieokreślony;
 2. regulamin przetargu i rokowań o nabycie prawa do zawarcia umowy najmu lokali użytkowych stanowiących własność komunalna;
 3. bazowe stawki czynszu za najem lokali użytkowych;
 4. preferencje z tytułu rodzaju działalności prowadzonej w lokalu.

Stosowanie przez jednostkę ww. unormowań jest wynikiem przeprowadzonego przez pracowników Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu nr KWIA-I-0914/4/1/2004 postępowania kontrolnego w Miejskim Zarządzie Obiektów

Rekreacyjnych (zakładzie budżetowym - MZOR), przekształconym następnie na mocy uchwały Nr LXVI/767/06 Rady Miasta Opola z dnia 6 lipca 2006r. w Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji (jednostką budżetową);

- ii. placówki oświatowe oraz szkoły indywidualnie określają zasady wynajmu pomieszczeń w budynkach;
- iii. jednostki stosują stawki opłat czynszowych obowiązujące dla nieruchomości zarządzanych w imieniu gminy przez Wydział Lokalowy i podmioty zewnętrzne zarządzające zasobem komunalnym, lub też stosują własne stawki (których wysokość jest określana w sposób unormowany wewnętrznymi uregulowaniami, lub też w drodze negocjacji z zainteresowanymi wynajmem);

Uzyskane przez zespół audytorów rezultaty wykazują, iż w ramach systemu gospodarowania mieniem komunalnym przekazanym w trwały zarząd miejskim jednostkom organizacyjnym nie funkcjonuje spójny mechanizm określania wysokości obowiązujących stawek najmu/dzierżawy/użyczenia pomieszczeń lub też powierzchni nieruchomości oraz zasad najmu lokali użytkowych. Podstawowy akt określający przedmiotowy obszar tj. Uchwała Rady Miasta Opola z dnia 29 listopada 2007r. Nr XXI/210/07 w sprawie zasad najmu lokali użytkowych wprowadza w treści § 1 definicje podmiotów, wobec których przedmiotowa uchwała winna być stosowana, tj.:

- 1) wynajmujący – należy przez to rozumieć gminę Opole;
- 2) zarządca – należy przez to rozumieć przedsiębiorcę sprawującego zwykły zarząd budynkami komunalnymi w Opolu;
- 3) najemca – należy przez to rozumieć osoby fizyczne, prawne, a także jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, którym wynajmujący oddał lokal do używania.

W opinii zespołu audytowego, stosowanie przez jednostki budżetowe zasad najmu określonych w ww. uchwale oraz tym samym utworzonych na jej podstawie aktów wykonawczych, za bezzasadne, albowiem uchwała ta reguluje stosunki pomiędzy właścicielem mienia tj. gminą, przedsiębiorcą, z którym gmina zawarła umowę na zarządzanie mieniem oraz najemcą. A zatem nie powinna być stosowana przez jednostki budżetowe, które są jednostkami sektora finansów publicznych nie posiadającymi osobowości prawnej, a nie przedsiębiorstwami komercyjnymi. Dodatkowo uchwała ta traktuje o podmiotach sprawujący zwykły zarząd nad budynkami komunalnymi, co stoi w opozycji do formy prawnego władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną jaką jest trwały zarząd (świadomie wprowadzone przez ustawodawcę do zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami rozróżnienie pomiędzy zwykłym zarządem i trwałym

zarządem, w celu podkreślenia szczególnego znaczenia tego ostatniego). Co znamienne w treści umów najmu zawieranych przez dyrektorów jednostek (działających w imieniu wynajmującego czyli gminy), są oni określani jako zarządcy (w myśl przedmiotowej uchwały – przedsiębiorcy).

W opinii audytorów zasadnym byłoby zajęcie jednolitego stanowiska wobec wszystkich jednostek w kwestii zasad najmu/dzierżawy.

1.3. Analiza przyczyn i skutków słabości kontroli zarządczej

W wyniku przeprowadzonych badań w przedmiotowym obiekcie zespół audytorów stwierdził, że w istniejącej strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta Opola brak wypracowanego, spójnego modelu nadzoru nad gospodarowaniem mieniem przez jednostki budżetowe. W przypadku audytowanych wydziałów funkcjonują skrajnie różne ujęcia zagadnienia nadzorowania jednostek. Wydział Oświaty posiadający na użytek realizowanych zadań rozbudowana strukturę kadrową, wykazuje aktywną rolę w przedmiotowym obszarze. Dodatkowym czynnikiem wspomagającym sprawowanie nadzoru jest bezpośrednia delegacja w zapisach Regulaminu Organizacyjnego (wynikająca bezpośrednio ze stawianych organowi prowadzącemu zadań przez ustawodawcę w treści ustawy o systemie oświaty). Druga z audytowanych komórek tj. Wydział Kultury, Sportu i Turystyki nie identyfikuje się w sposób jednoznaczny z zagadnieniem nadzoru nad prowadzeniem gospodarki mieniem przekazany jednostce. Co znamienne, przedstawiciele audytowanego wydziału stoją na stanowisku, iż do kompetencji KSiT należy jedynie sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad bieżącą, merytoryczną działalnością Miejskiego Ośrodka Sportu i Turystyki. Posiadana przez wydział informacja dotycząca stanu, czy też sposobu gospodarowania mieniem przez jednostkę nie jest wynikiem usystematyzowanych działań wydziału, lecz jest raczej wypadkową konieczności przygotowania opracowań na użytek Rady Miasta, np. przygotowane na sesję rady materiały dot. „Stanu technicznego obiektów sportowych na terenie Opola” (patrz pkt 1.2.1., tabela nr 2 – wypowiedź audytowanych w pkt 12). W opinii audytowanych, przy aktualnym stanie zasobu kadrowego Wydział Kultury, Sportu i Turystyki nie jest w stanie zapewnić nadzoru nad gospodarowaniem mieniem przekazany MOSiR na poziomie porównywalnym z Wydziałem Oświaty.

Przeprowadzone przez zespół audytowy, w dalszej kolejności badania wykazały różnorodność w przyjętych do stosowania w jednostkach mechanizmach ustalania

wysokości stawek czynszowych za najem, dzierżawę lub użyczenie nieruchomości. Testy audytorów przeprowadzane bezpośrednio w siedzibach 11 wyłonionych jednostek budżetowych wykazały, iż jednostki stosują stawki opłat czynszowych obowiązujące dla nieruchomości zarządzanych w imieniu gminy przez Wydział Lokalowy i podmioty zewnętrzne zarządzające zasobem komunalnym, lub też stosują własne stawki. W tym ostatnim przypadku, ich wysokość jest określana w sposób unormowany wewnętrznymi uregulowaniami dyrektorów jednostek, lub też w drodze negocjacji z zainteresowanymi wynajmem.

W subiektywnej ocenie audytorów funkcjonujący system gospodarowania mieniem komunalnym przekazany w trwały zarząd miejskim jednostkom winien umożliwiać stosowanie sformalizowanej polityki w zakresie określania stawek czynszów pochodzących z tytułu najmu nieruchomości, której realizacja dodatkowo pozwalałaby uzyskać informacje decyzyjne dla właściciela w zakresie gospodarowania przekazany mieniem. W rezultacie otrzymanych wyników badań audytorzy identyfikują co najmniej dwa rozwiązania umożliwiające wdrożenie polityki określania wysokości stawek czynszów w lokalach objętych trwałym zarządem:

- umożliwienie dyrektorom jednostek podejmowanie samodzielnych decyzji w wyznaczaniu stawek najmu na zasadach wolnorynkowych,
- uwzględnienie kwestii wyznaczania stawek za najem w obowiązujących uregulowaniach Gminy Opole.

W przypadku drugiej z możliwości niezbędne byłoby uwzględnienie w obowiązujących unormowaniach (określających sposób korzystania z zarządzanych nieruchomości stanowiących własność Gminy Opole), również miejskich jednostek organizacyjnych.

Proponowane rozwiązania pozwoliłyby na formalne uregulowanie obszaru relacji pomiędzy właścicielem mienia (tj. gminą), zarządcą (w tym przypadku zarówno przedsiębiorcą, z którym gmina zawarła umowę na zarządzanie mieniem, jak i jednostką budżetową, której powierzono mienie w trwały zarząd) oraz najemcą obowiązujące na terenie Gminy. A zatem w opinii audytorów zasadnym byłoby określenie sformalizowanego stanowiska wobec wszystkich jednostek w kwestii zasad najmu/dzierżawy.

1.4. Zalecenia/rekomendacje

Zespół audytowy rekomenduje:

- A.** Uregulować w sposób jednoznaczny kwestię i zakres sprawowanego nadzoru nad jednostkami budżetowymi w treści Regulaminu Organizacyjnego.
- B.** Podjąć działania przez naczelników nadzorujących miejskie jednostki organizacyjne, w uzgodnieniu z właściwymi zastępcami Prezydenta, w celu usystematyzowania funkcjonujących w nadzorowanych jednostkach mechanizmów (zasad) wynajmowania/wydzierżawiania powierzchni oraz wypracować jednolite stanowisko wobec zasad określania przez nadzorowane jednostki wysokości stawek opłat czynszowych z tytułu najmu, dzierżawy lub użyczenia.

2. Obiekt 2

Ocena realizacji wymogów wynikających z obowiązujących przepisów dot. gospodarowania powierzonym mieniem.

2.1. Kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego

2.1.1. Sposób przeprowadzania, dokumentowania i odpowiedzialności z zakresu inwentaryzacji zostały określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. 2009 r. Nr 152 poz. 1223). Zgodnie z art. 4 jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Rachunkowość jednostki obejmuje m. in.: okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów (ust. 3). Odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru oraz inwentaryzacji, ponosi kierownik jednostki (ust. 5).

Zgodnie z art. 26 cytowanej ustawy jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację:

- aktywów pieniężnych (...) drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic,
- aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, należności, w tym udzielonych pożyczek oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic,
- środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, **gruntów**, należności spornych i wątpliwych, a także aktywów i pasywów jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników.

Termin i częstotliwość inwentaryzacji, ustawodawca określił w ust. 3, stwierdzając przy tym, iż są one dotrzymane jeżeli inwentaryzację:

- składników aktywów rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda - przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym,
- zapasów materiałów, towarów, produktów gotowych i półproduktów znajdujących się w strzeżonych składowiskach i objętych ewidencją ilościowo-wartościową - przeprowadzono raz w ciągu 2 lat,
- środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie, znajdujących się na terenie strzeżonym - przeprowadzono raz w ciągu 4 lat.

Ustawodawca zastrzegł konieczność udokumentowania przeprowadzenia i wyników inwentaryzacji wraz z jednoczesnym powiązaniem ich z zapisami ksiąg rachunkowych, a ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem

wykazanym w księgach rachunkowych nakazał wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji (art. 27). Zgodnie z art. 18 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 z późn. zm.) przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji niezgodnie z zasadami ustawy o rachunkowości stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

2.1.2. Zgodnie z art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994r Prawo budowlane (Dz.U.2006.156.1118 z późn. zm.) obiekty budowlane powinny być poddawane kontroli w czasie ich użytkowania przez właściciela lub zarządcę:

1. okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego:
 - a) elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
 - b) instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska,
 - c) instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);
2. okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uzemień instalacji i aparatów;
3. okresowej w zakresie, o którym mowa w pkt 1, co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2.000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1.000 m²; osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie pisemnie zawiadomić właściwy organ o przeprowadzonej kontroli;

2.1.3. Zgodnie z art. 64. cytowanej wyżej ustawy, właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących

przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Wzór książki obiektu budowlanego został określony przez Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz.U.2003.120.1134). Wpisy do książki winny obejmować:

- i. podstawowe dane identyfikujące obiekt;
- ii. dane ogólne o obiekcie wraz z wykazem dokumentacji (także technicznej przekazanej przy zakładaniu książki);
- iii. plan sytuacyjny obiektu, z zaznaczonymi granicami nieruchomości, oraz miejsc przyłączenia do sieci uzbrojenia oraz armatury;
- iv. protokoły kontroli oraz przeprowadzonych remontów i przebudowy obiektu.

Wzór przedmiotowej książki określono w załączniku do cytowanego rozporządzenia.

2.1.4. Zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity) trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Powyższa ustaw określa również, iż jednostka organizacyjna posiada uprawnienie do korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd. Ustawodawca określił również w treści art. 43 ust. 2 pkt 3 obowiązki stojące po stronie jednostki organizacyjnej, która w przypadku oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie zobowiązana jest do:

- i. powiadomienia *właściwego organu i organu nadzorującego*, w przypadku zawierania umowy na czas oznaczony do 3 lat;
- ii. uzyskania zgody ww. organów, w dwóch następujących przypadkach:
 - zawierania umowy na czas dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony;
 - zawierania kolejnej umowy, po wygaśnięciu umowy zawartej na czas oznaczony (w przypadku gdy przedmiotem umowy jest ta sama nieruchomość).

Właściwy organ (w rozumieniu zapisów przedmiotowej ustawy) może wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości lub jej części w przypadku stwierdzenia, iż jednostka organizacyjna nie zawiadomiła właściwego organu o oddaniu nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie oraz w przypadku nie uzyskania zgody przedmiotowego organu (art. 46 ust. 2 pkt 2).

2.2. Ustalenie stanu faktycznego

2.2.1. Na etapie programowania przedmiotowego zadania audytowego audytorzy ocenili, że istotną przesłanką nadzoru nad jednostkami budżetowymi w zakresie mienia komunalnego są obowiązki określone przez ustawodawcę w przepisach o rachunkowości. Zgodnie z cytowanymi przepisami jednostki obowiązane są stosować w praktyce przyjęte zasady rachunkowości a także rzetelnie i jasno prezentować sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Ustawodawca zdefiniował także zakres prowadzonej rachunkowości, określając m. in. okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów. Przyjmując kryteria opisane w punkcie 2.1 zespół audytorów ustalił, iż obowiązkiem właściciela (Gminy Opole) jest nadzór nad rzetelnością przeprowadzania inwentaryzacji przez jednostki miejskie, którym przekazano mienie komunalne w trwały zarząd.

Audytorzy przeprowadzili test rzeczywisty, polegający na analizie dokumentacji oraz wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami jednostek poddanych audytowi. Jako kryterium decydującym o doborze jednostek budżetowych audytorzy przyjęli posiadane informacje w zakresie wielkości powierzonego mienia (nieruchomości) będącego w dyspozycji jednostek. Audytorzy spośród miejskich jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez audytowane wydziały wyłonili 11 następujących jednostek organizacyjnych (jednostek budżetowych), które zostały objęte zakresem przedmiotowych analiz:

- a) Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji;
- b) Młodzieżowy Dom Kultury;
- c) Miejska Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna;
- d) Zespół Placówek Oświatowych;
- e) Publiczne Liceum Ogólnokształcące nr 2;
- f) Zespół Szkół im. Prymasa Tysiąclecia;
- g) Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących;
- h) Zespół Szkół Zawodowych nr 4;
- i) Zespół Szkół Zawodowych im. Stanisława Staszica;
- j) Publiczne Gimnazjum nr 2;
- k) Publiczna Szkoła Podstawowa nr 15;

Przedmiotowe badanie zostało przeprowadzone bezpośrednio w siedzibach ww. jednostek budżetowych. Audytorzy podczas badania dokonali zweryfikowania następujących atrybutów w zakresie, czy inwentaryzacja:

- została przeprowadzona i udokumentowana,
- została przeprowadzona zgodnie z terminami określonymi w ustawie o rachunkowości,
- obejmowała składniki majątkowe – środki trwałe, jakie stanowi grunt oraz w przypadku jego wystąpienia, zastosowaną metodę inwentaryzacji.

W wyniku przeprowadzonego badania zespół audytorów uzyskał następujące wyniki, w podziale na poddane badaniom miejskie jednostki budżetowe:

Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Opolu:

- jednostka przeprowadzała inwentaryzacje dokumentując jej wyniki, stwierdzone różnice (o ile miały miejsce) identyfikowano, wyjaśniano i rozliczano;
- realizacja poszczególnych składników mienia przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w przepisach;
- nie przeprowadzono inwentaryzacji składnika majątkowego – gruntu.

Zespół Szkół Zawodowych nr 4 w Opolu:

- jednostka przeprowadzała inwentaryzacje dokumentując jej wyniki, stwierdzone różnice (o ile miały miejsce) identyfikowano, wyjaśniano i rozliczano;
- realizacja poszczególnych składników mienia przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w przepisach;
- nie przeprowadzono inwentaryzacji składnika majątkowego – gruntu.

Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących w Opolu:

- jednostka przeprowadzała inwentaryzacje dokumentując jej wyniki, stwierdzone różnice (o ile miały miejsce) identyfikowano, wyjaśniano i rozliczano;
- realizacja poszczególnych składników mienia przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w przepisach;
- nie przeprowadzono inwentaryzacji składnika majątkowego – gruntu.

Zespół Szkół im. Prymasa Tysiąclecia Stefana Kardynała Wyszyńskiego w Opolu:

- jednostka przeprowadzała inwentaryzacje dokumentując jej wyniki, stwierdzone różnice (o ile miały miejsce) identyfikowano, wyjaśniano i rozliczano;
- realizacja poszczególnych składników mienia przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w przepisach;
- nie przeprowadzono inwentaryzacji składnika majątkowego – gruntu oraz budynku.

Publiczne Gimnazjum nr 2 w Opolu:

- jednostka przeprowadzała inwentaryzacje dokumentując jej wyniki, stwierdzone różnice (o ile miały miejsce) identyfikowano, wyjaśniano i rozliczano;
- realizacja poszczególnych składników mienia przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w przepisach;
- grunt został poddany inwentaryzacji w 2008r., przy zastosowaniu metody inwentaryzacji „spisu z natury” (arkusz spisu z natury 001/2008), niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.

Zespół Placówek Oświatowych w Opolu:

- jednostka przeprowadzała inwentaryzacje dokumentując jej wyniki, stwierdzone różnice (o ile miały miejsce) identyfikowano, wyjaśniano i rozliczano;
- realizacja poszczególnych składników mienia przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w przepisach;
- nie przeprowadzono inwentaryzacji składnika majątkowego – gruntu.

Zespół Szkół Zawodowych im. Stanisława Staszica w Opolu:

- jednostka przeprowadzała inwentaryzacje dokumentując jej wyniki, stwierdzone różnice (o ile miały miejsce) identyfikowano, wyjaśniano i rozliczano;
- realizacja poszczególnych składników mienia przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w przepisach;
- nie przeprowadzono inwentaryzacji składnika majątkowego – gruntu.

Miejska Poradnia Psychologiczno - Pedagogiczna w Opolu:

- jednostka przeprowadzała inwentaryzacje dokumentując jej wyniki, stwierdzone różnice (o ile miały miejsce) identyfikowano, wyjaśniano i rozliczano;
- realizacja poszczególnych składników mienia przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w przepisach;
- grunt został poddany inwentaryzacji w 2008r., przy zastosowaniu metody inwentaryzacji „spisu z natury” (arkusz spisu z natury nr 40/2008), niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.

Młodzieżowy Dom Kultury w Opolu:

- jednostka przeprowadzała inwentaryzacje dokumentując jej wyniki, stwierdzone różnice (o ile miały miejsce) identyfikowano, wyjaśniano i rozliczano;
- realizacja poszczególnych składników mienia przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w przepisach;
- grunt każdorazowo był inwentaryzowany metodą weryfikacji.

Publiczne Liceum nr 2 w Opolu:

- jednostka przeprowadzała inwentaryzacje dokumentując jej wyniki, stwierdzone różnice (o ile miały miejsce) identyfikowano, wyjaśniano i rozliczano;
- realizacja poszczególnych składników mienia przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w przepisach;
- nie przeprowadzono inwentaryzacji składnika majątkowego – gruntu oraz budynku.

Publiczna Szkoła Podstawowa nr 15 w Opolu:

- jednostka przeprowadzała inwentaryzacje dokumentując jej wyniki, stwierdzone różnice (o ile miały miejsce) identyfikowano, wyjaśniano i rozliczano;
- realizacja poszczególnych składników mienia przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w przepisach;
- nie przeprowadzono inwentaryzacji składnika majątkowego – gruntu.

Uzyskane wyniki wskazują na brak stosowania lub nieprawidłowe stosowanie przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie inwentaryzacji, szczególnie gruntów. Obowiązki inwentaryzacyjne metodą weryfikacji przeprowadzał MDK. PG nr 2 oraz MPP-P przeprowadziły inwentaryzację gruntów, jednak sposób ich realizacji nie był zgodny z przepisami ustawy o rachunkowości – zastosowano metodę spisu z natury. Pozostałe 7 jednostek w ogóle nie inwentaryzowało składnika majątkowego (środka trwałego) jakim jest grunt.

W związku z uzyskaniem opisanych powyżej wyników badań audytorzy przeprowadzili testy uszczegóławiające w celu jak najbardziej zgodnej z rzeczywistością identyfikacji stanu faktycznego. Badanie polegało na ustaleniu przyczyn nierealizowania inwentaryzacji przez poddane badaniom jednostki poprzez analizę ewidencji księgowych. W trakcie przedmiotowego badania audytorzy ustalili, że z postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2010.128.861) wynika, iż stan środków trwałych jednostki może ulec zwiększeniu w przypadku m. in. nieodpłatnego przyjęcia środków trwałych oraz zmniejszeniu w przypadku m. in. nieodpłatnego przekazania środków trwałych. W świetle powyższych zapisów cytowanego rozporządzenia środki trwałe stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego przekazane w trwałe zarząd jednostkom budżetowym powinny być wyksięgowane z ewidencji bilansowej środków trwałych jednostki przekazującej i jednocześnie wprowadzone do ewidencji bilansowej jednostki przyjmującej.

W wyniku przeprowadzonego badania, na podstawie dokumentacji przekazywanej przez miejskie jednostki organizacyjne do FK, audytorzy uzyskali następujące rezultaty:

Tabela nr 5

<p>Publiczne Liceum Ogólnokształcące nr 2 – ul. Gen. Kazimierza Pułaskiego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jednostka nie ujęła gruntów w ewidencji bilansowej (ujęto je pozabilansowo); • określono wartość księgową gruntów;
<p>Zespół Szkół im Prymasa Tysiąclecia – ul. Kościuszki 14:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jednostka ujęła grunty w ewidencji bilansowej; • określono wartość księgową gruntów
<p>Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących – ul. Józefa Hallera 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jednostka nie ujęła gruntów w ewidencji bilansowej; • nie określono wartości księgowej gruntów;
<p>Zespół Szkół Zawodowych nr 4 - ul. Józefa Hallera 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jednostka nie ujęła gruntów w ewidencji bilansowej; • nie określono wartości księgowej gruntów;
<p>Zespół Szkół Zawodowych im. Stanisława Staszica – ul. Struga 16:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jednostka ujęła grunty w ewidencji bilansowej; • określono wartość księgową gruntów
<p>Publiczne Gimnazjum nr 2 – ul. Reymonta 43:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jednostka ujęła grunty w ewidencji bilansowej; • określono wartość księgową gruntów
<p>Publiczna Szkoła Podstawowa nr 15 – ul. Małopolska 20:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jednostka nie ujęła gruntów w ewidencji bilansowej (ujęto je pozabilansowo); • określono wartość księgową gruntów;
<p>Młodzieżowy Dom Kultury – ul. Strzelców Bytomskich 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jednostka częściowo ujęła w ewidencji „swoje” grunty (2 działki ujęto, 1 nie);

<ul style="list-style-type: none"> wartości księgowe zostały określone (analogicznie do powyższego)
<p>Miejska Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna – ul. M. Niedziałkowskiego 9:</p> <ul style="list-style-type: none"> jednostka ujęła grunty w ewidencji bilansowej; określono wartość księgową gruntów
<p>Zespół Placówek Oświatowych – ul. Torowa 7:</p> <ul style="list-style-type: none"> jednostka nie ujęła gruntów w ewidencji bilansowej; nie określono wartości księgowej gruntów;
<p>Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji – ul. Barlickiego 13 + obiekty administrowane przez MOSiR:</p> <ul style="list-style-type: none"> jednostka ujęła grunty w ewidencji bilansowej; określono wartość księgową gruntów

W toku audytu, zespół audytowy odstąpił od ustalenia przyczyn braku określenia wartości księgowej gruntów oraz nieujęcia gruntów w ewidencjach księgowych (wyksięgowanie z ewidencji bilansowej środków trwałych jednostki przekazującej i jednocześnie wprowadzenie do ewidencji bilansowej jednostki przyjmującej w trwały zarząd) ze względu na obiektywne trudności (upływ czasu i jednoznacznym odtworzeniem procesów tworzenia materiałów źródłowych stanowiących podstawę przekazania jednostkom mienia).

Niemniej w opinii audytorów wyszczególnione wyżej przypadki:

- braku określenia wartości księgowej gruntów,
- nieujęcia gruntów w ewidencjach księgowych (wyksięgowanie z ewidencji bilansowej środków trwałych jednostki przekazującej i jednocześnie wprowadzenie do ewidencji bilansowej jednostki przyjmującej w trwały zarząd),

stanowią niezgodność z obowiązującymi postanowieniami art. 20 ustawy o rachunkowości (co potwierdzili także w swych opiniach przedstawiciele FK), zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Fakt otrzymania w trwały zarząd środka trwałego stanowi, zgodnie z cytowanym przepisem, zdarzenie wymagające odzwierciedlenia w zapisach ksiąg rachunkowych. Jednocześnie brak uwzględnienia

zdarzenia w księgach rachunkowych stanowi podstawę do zakwestionowania rzetelności prowadzonych ksiąg, albowiem dokonywane w niej zapisy nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego, o czym traktuje art. 24 ustawy o rachunkowości. Dodatkowo przedstawiciele FK zaznaczyli, iż nie istnieją formalne przeszkody w przeprowadzeniu szacunkowej wyceny nieruchomości (także tych otrzymanych w trwały zarząd) przez kierownictwo jednostki, co mogło mieć zastosowanie również w przypadku niewskazania wartości nieruchomości w treści decyzji przekazujących mienie w trwały zarząd.

Dodatkowo audytorzy, w wyniku uzyskanych informacji z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami FK stwierdzili, że aktualnie trwają prace zainicjowane przez FK wraz z GNGiK mające na celu zapewnienie zgodności ewidencji księgowej Urzędu Miasta Opola z wymogami określonymi w ustawie o rachunkowości. W ramach tych prac zostanie określona wartość działek stanowiących własność gminy w stosunku do których ustanowiono trwały zarząd na rzecz miejskich jednostek organizacyjnych i jednocześnie niezawidencjonowanych w księgach rachunkowych tych jednostek. Po ustaleniu wartości przedmiotowych działek, zostaną one przekazane protokołami PT właściwym jednostkom w celu ujęcia ich w prowadzonej ewidencji księgowej.

W konkluzji audytorzy podkreślają, iż zgodnie z art. 18 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji niezgodnie z zasadami ustawy o rachunkowości, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uzyskane przez audytorów wyniki badań wskazują na realne ryzyko narażenia się na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez kierowników jednostek zarządzających mieniem komunalnym przekazanych w trwały zarząd.

W związku z przedstawionymi powyżej ustaleniami, zespół audytorów rekomenduje naczelnikom wydziałów nadzorujących miejskie jednostki organizacyjne przeprowadzenie identyfikacji sposobu realizacji inwentaryzacji w nadzorowanych jednostkach oraz doprowadzenie przez kierowników tychże jednostek do w pełni zgodnego stosowania przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie inwentaryzacji i ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych.

2.2.2. W ramach przeprowadzanych analiz przedmiotowego obszaru audytorzy uznali, iż istotną przesłanką określającą praktyczny wymiar sprawowania trwałego zarządu przez jednostki budżetowe jest realizacja obowiązków określonych przez ustawodawcę w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994r Prawo budowlane (Dz.U.2006.156.1118 z późn.

zm.). W związku z powyższym audytorzy przeprowadzili badanie polegające na dokonaniu oceny stopnia realizacji wymogów określonych w zapisach art. 62 ww. ustawy polegających na obowiązku przeprowadzania kontroli użytkowanych obiektów (patrz punkt 2.1.2. niniejszego sprawozdania – Kryteria ustaleń stanu faktycznego).

Przedmiotowe badanie zostało przeprowadzone bezpośrednio w siedzibach jednostek budżetowych, dobranych przez audytorów przy zastosowaniu kryterium opisanego w punktach 1.2.5. i 2.2.1. niniejszego sprawozdania. Audytorzy podczas badania dokonali zweryfikowania następujących atrybutów w zakresie:

- przeprowadzania kontroli okresowych zgodnie z terminami określonymi w ustawie Prawo budowlane,
- udokumentowania przeprowadzonych kontroli okresowych.

W wyniku przeprowadzonego badania zespół audytorów uzyskał następujące wyniki, w podziale na poddane badaniom miejskie jednostki budżetowe:

Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Opolu:

- jednostka przeprowadzała obowiązkowe kontrole okresowe;
- kontrole przeprowadzano z zachowaniem określonych w przepisach terminów;
- przeprowadzone kontrole zostały udokumentowane;

Zespół Szkół Zawodowych nr 4 w Opolu:

- jednostka przeprowadzała obowiązkowe kontrole okresowe;
- kontrole przeprowadzano z zachowaniem określonych w przepisach terminów;
- przeprowadzone kontrole zostały udokumentowane;

Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących w Opolu:

- jednostka przeprowadzała obowiązkowe kontrole okresowe;
- kontrole przeprowadzano z zachowaniem określonych w przepisach terminów;
- przeprowadzone kontrole zostały udokumentowane;

Zespół Szkół im. Prymasa Tysiąclecia Stefana Kardynała Wyszyńskiego w Opolu:

- jednostka przeprowadzała obowiązkowe kontrole okresowe;
- kontrole przeprowadzano z zachowaniem określonych w przepisach terminów;
- przeprowadzone kontrole zostały udokumentowane;

Publiczne Gimnazjum nr 2 w Opolu:

- jednostka przeprowadzała obowiązkowe kontrole okresowe;
- kontrole przeprowadzano z zachowaniem określonych w przepisach terminów;
- przeprowadzone kontrole zostały udokumentowane;

Zespół Placówek Oświatowych w Opolu:

- jednostka przeprowadzała obowiązkowe kontrole okresowe;
- kontrole przeprowadzano z zachowaniem określonych w przepisach terminów;
- przeprowadzone kontrole zostały udokumentowane;

Zespół Szkół Zawodowych im. Stanisława Staszica w Opolu:

- jednostka przeprowadzała obowiązkowe kontrole okresowe;
- kontrole przeprowadzano z zachowaniem określonych w przepisach terminów;
- przeprowadzone kontrole zostały udokumentowane;

Miejska Poradnia Psychologiczno - Pedagogiczna w Opolu:

- nie przeprowadzano corocznej kontroli okresowej, o której traktuje art. 62 ust 1. pkt 1 ww. ustawy;
- jednostka przeprowadzała obowiązkowe 5 letnie kontrole okresowe;
- kontrole 5 letnie przeprowadzano z zachowaniem określonych w przepisach terminów;
- przeprowadzone kontrole 5 letnie zostały udokumentowane;

Młodzieżowy Dom Kultury w Opolu:

- jednostka przeprowadzała obowiązkowe kontrole okresowe;
- kontrole przeprowadzano z zachowaniem określonych w przepisach terminów;
- przeprowadzone kontrole zostały udokumentowane;

Publiczne Liceum nr 2 w Opolu:

- jednostka przeprowadzała obowiązkowe kontrole okresowe;
- kontrole przeprowadzano z zachowaniem określonych w przepisach terminów;
- przeprowadzone kontrole zostały udokumentowane;

Publiczna Szkoła Podstawowa nr 15 w Opolu:

- jednostka przeprowadzała obowiązkowe kontrole okresowe;
- kontrole przeprowadzono z zachowaniem określonych w przepisach terminów;
- przeprowadzone kontrole zostały udokumentowane;

W wyniku przeprowadzonych badań zespół audytorów uzyskał zapewnienie o prawidłowym trybie postępowania ze strony jednostek budżetowych sprawujący trwały zarząd nad powierzonym mieniem w zakresie przeprowadzania i udokumentowania okresowych kontroli obiektów budowlanych. Zastrzeżenia audytorów wzbudził jedynie przypadek Miejskiej Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej (MPPP), która to jednostka nie przeprowadzała obowiązkowych, corocznych kontroli zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. W związku z powyższym, zespół audytorów rekomenduje przeprowadzanie przedmiotowych okresowych, corocznych kontroli obiektu budowlanego administrowanego przez MPPP, w celu zapewnienia pełnej realizacji obowiązków wynikających z zapisów Prawa budowlanego.

2.2.3. W ramach analiz sposobu praktycznej realizacji trwałego zarządu, audytorzy poddali ocenie wykonywanie obowiązków wynikających z Prawa budowlanego polegających na prowadzeniu ksiąg obiektów budowlanych. Albowiem zgodnie z art. 64. cytowanej wyżej ustawy, właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, ksiąg obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Audytorzy w trakcie przeprowadzanych w siedzibach 11 analizowanych jednostek budżetowych badań dokonali weryfikacji prowadzonych ksiąg budowlanych, jako kryterium stosując:

- i. zgodność prowadzonej książki ze wzorem określonym w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz.U.2003.120.1134);
- ii. kompletność dokonywanych wpisów do ksiąg obiektów budowlanych;
- iii. obowiązek dołączania do ksiąg protokołów z przeprowadzanych kontroli okresowych (opisanych w punktach 2.1.2. oraz 2.2.2. niniejszego sprawozdania), zgodnie z art. 64 ust. 3 ww. ustawy

W wyniku przeprowadzonego badania zespół audytorów stwierdził, iż w przypadku 11 analizowanych jednostek budżetowych, wszystkie prowadzą książki obiektów budowlanych zgodnie z obowiązującym wzorem. Audytorzy potwierdzili również fakt odnotowywania w przedmiotowych książkach obowiązkowych przeglądów okresowych (z wyjątkiem książki obiektu Miejskiej Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej, nie przeprowadzającej corocznych przeglądów okresowych). Podczas przeprowadzanych analiz protokoły z okresowych przeglądów były na bieżąco udostępniane przez upoważnione osoby odpowiedzialne za prowadzenie ksiąg obiektów. W związku z powyższym, zespół audytorów zaleca stosowanie przez Miejską Radę Miejską – Pedagogiczną wymogów dotyczących prowadzenia ksiąg obiektów w sposób w pełni zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

2.2.4. Zespół audytorów na etapie programowania przedmiotowego zadania audytowego przyjął, iż jedną z istotniejszych przesłanek sprawowanego nadzoru nad jednostkami budżetowymi w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym przekazany w trwały zarząd jest realizacja obowiązków określonych przez ustawodawcę w przepisach o ustawy o nieruchomości dotyczących zawierania umów najmu, dzierżawy lub użyczenia. Zgodnie z zapisami przedmiotowej ustawy jednostki organizacyjne, oddająca nieruchomość w najem, dzierżawę lub użyczenie zobowiązana jest do:

- i. powiadomienia *właściwego organu i organu nadzorującego*, w przypadku zawierania umowy na czas oznaczony do 3 lat;
- ii. uzyskania zgody ww. organów, w dwóch następujących przypadkach:
 - zawierania umowy na czas dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony;
 - zawierania kolejnej umowy, po wygaśnięciu umowy zawartej na czas oznaczony (w przypadku gdy przedmiotem umowy jest ta sama nieruchomość).

Audytorzy wykonali test rzeczywisty, polegający na analizie dokumentacji oraz wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami jednostek poddanych audytowi. Jako kryterium decydującym o doborze jednostek budżetowych audytorzy przyjęli posiadane informacje w zakresie wielkości powierzonego mienia (nieruchomości) będącego w dyspozycji jednostek. Audytorzy spośród miejskich jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez audytowane wydziały wyłonili 11 następujących jednostek organizacyjnych (jednostek budżetowych), które zostały objęte zakresem przedmiotowych analiz:

- a) Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji;

- b) Młodzieżowy Dom Kultury;
- c) Miejska Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna;
- d) Zespół Placówek Oświatowych;
- e) Publiczne Liceum Ogólnokształcące nr 2;
- f) Zespół Szkół im. Prymasa Tysiąclecia;
- g) Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących;
- h) Zespół Szkół Zawodowych nr 4;
- i) Zespół Szkół Zawodowych im. Stanisława Staszica;
- j) Publiczne Gimnazjum nr 2;
- k) Publiczna Szkoła Podstawowa nr 15;

Przedmiotowe badanie zostało przeprowadzone bezpośrednio w siedzibach ww. jednostek budżetowych. Audytorzy podczas badania dokonali zweryfikowania następujących atrybutów dotyczących stosowania zapisów art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

- powiadamiania przez jednostkę budżetową o zawieranych umowach;
- uzyskiwania przez jednostkę budżetową zgody na zawarcie umów.

W wyniku przeprowadzonego badania zespół audytorów uzyskał następujące wyniki, w podziale na poddane badaniom miejskie jednostki budżetowe:

Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Opolu:

- jednostka przy zawieraniu umów nie stosuje się do wymogów art. 43 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy;

Zespół Szkół Zawodowych nr 4 w Opolu:

- jednostka przy zawieraniu umów stosuje wymogi art. 43 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy;

Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących w Opolu:

- jednostka przy zawieraniu umów oraz dzierżawy stosuje wymogi art. 43 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy;

Zespół Szkół im. Prymasa Tysiąclecia Stefana Kardynała Wyszyńskiego w Opolu:

- jednostka przy zawieraniu umów stosuje wymogi art. 43 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy;

Publiczne Gimnazjum nr 2 w Opolu:

- jednostka przy zawieraniu umów stosuje wymogi art. 43 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy;

Zespół Placówek Oświatowych w Opolu:

- jednostka przy zawieraniu umów stosuje wymogi art. 43 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy;

Zespół Szkół Zawodowych im. Stanisława Staszica w Opolu:

- jednostka przy zawieraniu umów stosuje wymogi art. 43 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy;

Miejska Poradnia Psychologiczno - Pedagogiczna w Opolu:

- jednostka nie zawiera umów najmu, dzierżawy lub użyczenia.

Młodzieżowy Dom Kultury w Opolu:

- jednostka przy zawieraniu umów stosuje wymogi art. 43 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy;

Publiczne Liceum nr 2 w Opolu:

- jednostka przy zawieraniu umów stosuje wymogi art. 43 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy;

Publiczna Szkoła Podstawowa nr 15 w Opolu:

- jednostka przy zawieraniu umów stosuje wymogi art. 43 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy;

Uzyskane wyniki wskazały, iż spośród 11 poddanych badaniom jednostek, 1 – Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacja nie realizuje wymogów art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a tym samym zawierane przez Dyrektora jednostki w imieniu gminy umowy, zawierane są bez wymaganego powiadomienia (w przypadku umów zawieranych na okres do 3 lat) oraz zgody (w przypadku umów zawieranych na czas nieoznaczony lub zawieraniu kolejnej) określonych w ustawie organów. Audytorzy stoją na stanowisku, iż fakt ten powodowany jest ograniczeniem przypisanego Wydziałowi Kultury, Sportu i Turystyki nadzoru nad jednostką, jedynie do sprawowania nadzoru nad merytoryczną działalnością jednostki, a zatem realizacji głównych celów

statutowych. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż przypisanie w treści Regulaminu Organizacyjnego, Wydziałowi Oświaty sprawowania nadzoru nad gospodarowaniem mieniem w jednostkach tworzących system oświaty posiada odzwierciedlenie nie tylko w wielkości dostępnego zasobu kadrowego wydziału, ale również stanowi wyraz stosowania wymogów określonych w art. 34a ustawy o systemie oświaty. Nie należy zapominać, iż zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2007r. I OSK 1502/2006, brak zarówno zawiadomienia o zawarciu umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia, jak i uzyskania wymaganej zgody stanowić może podstawę do wydania decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu.

Audytorzy podczas przeprowadzanych testów zwrócili również uwagę na konstrukcję pełnomocnictw Dyrektora Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, w podstawie których brak jest odwołań do treści art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, traktującego o oddawaniu nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie. W opinii zespołu powstaje zatem sytuacja, w której Dyrektor jako strona umowy najmu (występując w imieniu gminy i legitymując się jako *zarządca* – patrz analiza opisana w pkt 1.2.5.) zawiera ją nie posiadając właściwego pełnomocnictwa. Posiadane przez Dyrektora jednostki pełnomocnictwa odwołuje się do treści art. 43 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy określającego, iż jednostka ma prawo do dysponowania przekazaną w trwały zarząd nieruchomością na cele budowlane (przy zachowaniu zastrzeżenia, iż przedmiotowe cele budowlane muszą zostać zrealizowane zgodnie z Prawem budowlanym oraz za zgodą nadzorującego organu). W związku z powyższym, w opinii audytorów uzasadnionym jest podjęcie działań mających na celu zapewnienia realizacji przez MOSiR wymogów dotyczących sprawowania trwałego zarządu.

Zespół audytorów nie stwierdził występowania niezgodności w obszarze powiadamiania oraz występowania o wyrażenie zgody na zawarcie umów najmu bądź też dzierżawy przez jednostki tworzące system oświaty. Dodatkowo audytorzy stwierdzili, iż audytowany Wydział Oświaty przekazywał nadzorowanym jednostkom korespondencję pouczającą o obowiązku pozyskania zgody na zawarcie kolejnych umów (jednostki tworzące system oświaty nie zawierały bowiem umów na czas nieoznaczony) ze strony właściwych organów. Wraz z przedmiotowym pouczeniem korespondencją (pismo nr OŚ.R.IX.2015 – 51/08 z dnia 20 października 2008r.), jednostkom przekazano również wzór pisma kierowanego do właściwego organu z prośbą o wyrażenie zgody na zawarcie kolejnych umów.

2.3. Analiza przyczyn i skutków słabości kontroli zarządczej

Przeprowadzone badania audytorów miały na celu dokonanie oceny realizacji wymogów wynikających z obowiązujących przepisów dot. gospodarowania powierzonym jednostkom budżetowym mieniem komunalnym.

Jednym z elementów analizowanych przez zespół audytorów, brany pod uwagę jako przejaw nadzoru nad jednostkami budżetowymi, była realizacja określonych przez ustawodawcę obowiązków określonych w przepisach o rachunkowości w zakresie inwentaryzacji mienia. Audytorzy uznali, iż do obowiązków właściciela mienia należy sprawowanie nadzoru nad rzetelnością przeprowadzonej przez podległe jednostki inwentaryzacji przekazanego w trwały zarząd mienia. W wyniku przeprowadzonych bezpośrednio w jednostkach badań, zespół potwierdził brak stosowania oraz występowanie nieprawidłowości w zastosowaniu przepisów określających wymogi dotyczące inwentaryzacji. Uzyskane przez audytorów wyniki, szczególnie w obszarze braku inwentaryzowania składnika majątkowego (środka trwałego) jakim jest grunt, lub błędnego zastosowania metody inwentaryzacji, wskazują na realne ryzyko narażenia się na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez kierowników jednostek zarządzających mieniem komunalnym przekazanym w trwały zarząd. W ocenie audytorów dodatkową nieprawidłowością skutkującą ryzykiem naruszenia dyscypliny finansów publicznych i przepisów o rachunkowości stanowią stwierdzone przypadki nieokreślenia wartości księgowej oraz nieujęcia gruntów przekazanych jednostkom w trwały zarząd. W tym jednak przypadku, wartość istniejącego ryzyka ulega zniwelowaniu w wyniku podjętych z inicjatywy FK działań wspólnie z GNGiK, mających na celu m. in. wycenę, oraz przekazanie działek protokołami PT jednostkom sprawującym trwały zarząd, co skutkować będzie także uwzględnieniem przekazanych środków trwałych w ewidencjach prowadzonych w jednostkach.

W związku z tym, zespół audytorów rekomenduje zobligowanie kierowników jednostek przez nadzorujących naczelników wydziałów do w pełni zgodnego stosowania przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie inwentaryzacji i ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych.

W toku analiz przedmiotowego obiektu audytorzy przeprowadzili również badanie, w którym poddano ocenie sposób realnego sprawowania trwałego zarządu przez jednostki budżetowe, w postaci wykonywania obowiązków wynikających z zapisów ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz.U.2006.156.1118 z późn. zm.). Obowiązków spoczywających na dyrektorach jednostek, polegających na dokonywaniu okresowych

kontroli użytkowanych obiektów (corocznych oraz przeprowadzanych w 5 letnich odstępach czasu), a także prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych. W wyniku przeprowadzonych testów audytorzy stwierdzili jednostkowy przypadek - Miejskiej Poradni Psychologiczno - Pedagogicznej - braku przeprowadzania i dokumentowania corocznych przeglądów co stanowiło naruszenie obowiązujących w Prawie budowlanym zasad. W związku z powyższym audytorzy zalecają przeprowadzanie przedmiotowych okresowych, corocznych kontroli obiektu budowlanego administrowanego przez MPPP. Zespół nie stwierdził natomiast nieścisłości w obszarze prowadzenia przez jednostki ksiąg obiektów budowlanych.

Audytorzy przeprowadzili również badania dotyczące realizacji przez jednostki obowiązku wynikającego z zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, polegającego na wymogu powiadamiania przez jednostki o zawieranych umowach dot. najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości (w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony do 3 lat) oraz uzyskiwaniu zgody na zawarcie przedmiotowych umów (w przypadku zawierania umowy na czas nieoznaczony, lub też zawierania kolejnej umowy). Zespół audytorów nie stwierdził występowania niezgodności w obszarze powiadamiania oraz występowania o wyrażenie zgody na zawarcie umów najmu bądź też dzierżawy przez jednostki tworzące system oświaty. Zastrzeżenia zespołu wzbudził z kolei fakt braku realizacji przedmiotowych wymogów art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacja. W opinii audytorów fakt ten powodowany jest ograniczeniem przypisanego Wydziałowi Kultury, Sportu i Turystyki nadzoru nad jednostką, jedynie do sprawowania nadzoru nad merytoryczną działalnością jednostki, a zatem realizacji głównych celów statutowych. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż przypisanie w treści Regulaminu Organizacyjnego, Wydziałowi Oświaty sprawowania nadzoru nad gospodarowaniem mieniem w jednostkach tworzących system oświaty posiada odzwierciedlenie nie tylko w wielkości dostępnego zasobu kadrowego wydziału, ale również stanowi wyraz stosowania wymogów określonych w art. 34a ustawy o systemie oświaty. Nie bez znaczenia pozostaje również, iż zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2007r. I OSK 1502/2006, brak zarówno zawiadomienia o zawarciu umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia, jak i uzyskania wymaganej zgody stanowić może podstawę do wydania decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu. W związku z powyższym, w opinii audytorów uzasadnionym jest podjęcie działań mających na celu zapewnienia realizacji przez MOSiR wymogów dotyczących

sprawowania trwałego zarządu w zakresie zawierania umów najmu, dzierżawy lub użyczenia.

2.4. Zalecenie/rekomendacje

- C.** Zobligować kierowników jednostek przez naczelników wydziałów nadzorujących miejskie jednostki organizacyjne do w pełni zgodnego stosowania przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie inwentaryzacji i ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych.
- D.** Doprowadzić do realizacji obowiązku przeprowadzania corocznych kontroli obiektu budowlanego administrowanego przez Miejską Poradnię Psychologiczno – Pedagogiczną.
- E.** Doprowadzić do zapewnienia pełnej zgodności z obowiązującymi przepisami działań MOSiR w zakresie zawierania umów najmu, dzierżawy lub użyczenia.

VIII. Opinia audytora wewnętrznego w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze objętym zadaniem zapewnającym

Podstawowym zadaniem audytu wewnętrznego jest dokonywanie obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania jednostki, w szczególności poprzez badanie jej systemów zarządzania i kontroli wewnętrznej.

W trakcie programowania przedmiotowego zadania audytorzy wykorzystali przeprowadzoną analizę ryzyka i wyłonili Obiekty, które następnie poddano badaniom. W przeprowadzonych testach audytorzy każdorazowo uwzględnili badania adekwatności, skuteczności, efektywności systemu kontroli zarządczej.

W wyniku przeprowadzonych analiz zespół audytowy zidentyfikował elementy składowe i mechanizmy wzajemnie ze sobą powiązanych procesów kontroli a do swoich analiz zastosował model kontroli wewnętrznej według COSO, przyjęty i stosowany w Unii Europejskiej i jednocześnie zalecany przez Ministra Finansów do zastosowania w jednostkach sektora finansów publicznych jako standardy kontroli zarządczej.

Środowisko kontroli, obejmuje indywidualne cechy pracowników i otoczenie w jakim funkcjonują, stanowi podstawę, na której opiera się cały system kontroli wewnętrznej. Zespół audytorów zdiagnozował a następnie poddał analizie takie czynniki jak kompetencje pracowników, styl kierowania komórką organizacyjną, sposób delegowania uprawnień i odpowiedzialności oraz sposób organizacji. W wyniku przeprowadzonych badań audytorzy stwierdzili, że badany obszar należy do systemów złożonych a realizacja obowiązków w tym zakresie bezpośrednio oddziałuje na publiczną ocenę sprawności zarządzania. Wymagany jest wysoki poziom umiejętności i kwalifikacji pracowników, zarówno w przypadku komórek organizacyjnych urzędu jak i nadzorowanych miejskich jednostek organizacyjnych. W wyniku przeprowadzonych badań audytorzy ocenili, że system zarządzania i kontrolowania w komórkach organizacyjnych objętych audytem nie funkcjonuje w sposób równomierny. Wydział Kultury, Sportu i Turystyki nie dysponuje wystarczającym zasobem kadrowym umożliwiającym sprawowania kompleksowego nadzoru nad Miejskim Ośrodkiem Sportu i Rekreacji. Stwierdzona luka jest w sposób częściowy niwelowana przez kierowników poszczególnych obiektów administrowanych przez MOSiR, którzy w ramach powierzonych obowiązków realizują wymogi Prawa budowlanego (dotyczące prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych oraz okresowych przeglądów). Audytorzy stoją na stanowisku, iż funkcjonujący system zarządzania i kontrolowania w komórkach organizacyjnych (oceniany jako całość, a nie w ujęciu jednostkowym) nie umożliwia w pełni realizację zadań wynikających z obowiązujących przepisów.

Osiąganie celów obarczone jest ryzykiem. Stąd rodzi się potrzeba szacowania tego ryzyka i uwzględniania wyników w procesie zarządzania i kontroli. Szacowanie powinno polegać na identyfikacji i analizie odpowiednich rodzajów ryzyka, wiążących się z wyznaczonymi celami. Identyfikacja ryzyk powinna ułatwiać zarządzanie nimi i dążenie do ich minimalizowania. Szacowanie ryzyka winno być procesem ciągłym, z uwagi na zmieniające się warunki funkcjonowania, które niosą za sobą nowe potencjalne ryzyka. Analiza ryzyka jest podstawowym elementem zarządzania ryzykiem w organizacji, służącym do optymalizacji (minimalizacji) strat związanych z ryzykiem operacyjnym. Należy przy tym dodać, że w Urzędzie Miasta Opola, aktualnie wdrażana jest sformalizowana analiza ryzyka w ramach realizacji kontroli zarządczej (zarządzeniem nr OR.I-0152- 615 /10 Prezydenta Miasta Opola z dnia 23 kwietnia 2010r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Opola).

Kolejnym elementem procesu kontroli zarządczej jest podejmowanie skutecznych czynności kontrolnych. Czynnościami kontrolnymi są wszelkie, oparte na procedurach, i

wypracowanej praktyce czynności, które pozwalają zapewnić legalność i przestrzeganie wytycznych kierownictwa. Równocześnie umożliwiają podejmowanie koniecznych działań identyfikujących i minimalizujących ryzyka zagrażające osiągnięciu celów. Audytorzy w ramach przeprowadzanych badań każdorazowo identyfikowali funkcjonujące mechanizmy kontrolne i jednocześnie weryfikowali je z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi w audytowanych komórkach organizacyjnych. Dodatkowo audytorzy uzyskane rezultaty badań analizowali i poddawali ocenie w przypadku każdego z obszarów objętych badaniem. Audytorzy ocenili system kontroli wewnętrznej jako zapewniający realizację celów kontroli wewnętrznej a stosowane mechanizmy w praktyce zapewniają pożądany poziom kontroli funkcjonalnej. Jednakże zgłosili zastrzeżenia w zakresie niepełnej realizacji wymogów dotyczących przeprowadzania inwentaryzacji mienia w jednostkach, okresowych kontroli stanu obiektu budowlanego oraz braku powiadamiania i uzyskiwania zgody organów na zawieranie umów najmu, dzierżawy lub użyczenia. Co w konsekwencji nie zostało pozytywnie ocenione przez audytorów.

Sprawny system komunikacji powinien sprzyjać zdobywaniu i wymianie informacji koniecznych do skutecznego zarządzania i kontrolowania. Skuteczna komunikacja obejmuje przepływ informacji wewnątrz komórki organizacyjnej, a także wychwytywanie i odbieranie sygnałów płynących z zewnątrz i efektywne komunikowanie się z otoczeniem. Jednak z uwagi na cel audytu i istotność w obszarze objętym badaniami audytorzy uznali, że efektywna komunikacja pomiędzy audytowanymi a nadzorowanymi jednostkami budżetowymi stanowi główną determinantę w procesie realizacji zadań dotyczących gospodarowania przekazanego jednostkom w trwałą zarząd mieniem komunalnym. Zespół audytorów nie stwierdził występowania zakłóceń w komunikacji pomiędzy Wydziałem Oświaty a nadzorowanymi jednostkami tworzącymi system oświaty. Jednakże zwracają uwagę na brak pełnej (w ocenie zespołu audytowego) informacji posiadanej przez Wydział Kultury, Sportu i Turystki skutkującej m.in. zawieraniem przez nadzorowaną jednostkę umów najmu, dzierżawy lub użyczenia niezgodnie z wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami (a zatem bez powiadomienia, bądź też bez zgody właściwego organu).

Kolejnym elementem systemu kontroli wewnętrznej jest jego monitorowanie. Ma ono na celu ocenę jakości działania tego systemu. Monitorowanie jest w zasadzie procesem ciągłym, wykonywanym w toku bieżących czynności zarządczych. Uzasadnione jest jednak dokonywanie doraźnych, dodatkowych ocen systemu, których częstotliwość i zakres zależy od oszacowania ryzyka i efektywności bieżących procedur monitorowania. Wyniki badań w przedmiotowym audycie wskazały na istnienie luk występujących w

monitorowaniu badanego systemu. Skuteczny monitoring osiągania celów nie mógł być możliwy bez zapewnienia pełnej realizacji zadań określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (dotyczących m.in. ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wątpliwości audytorów wzbudziło także ograniczenie sprawowanego nadzoru nad MOSiR, ze strony KSiT do bezpośredniego nadzorowania bieżącej działalności jednostki (działalności merytorycznej).

IX. UWAGI I WNIOSKI

Na podstawie opisanych w niniejszym sprawozdaniu ustaleń oraz analizy przyczyn i skutków rekomenduje się wykonanie następujących działań zmierzających do eliminowania w przyszłości stwierdzonych niezgodności:

- A.** Uregulować w sposób jednoznaczny kwestię i zakres sprawowanego nadzoru nad jednostkami budżetowymi w treści Regulaminu Organizacyjnego.
- B.** Podjąć działania przez naczelników nadzorujących miejskie jednostki organizacyjne, w uzgodnieniu z właściwymi zastępcami Prezydenta, w celu usystematyzowania funkcjonujących w nadzorowanych jednostkach mechanizmów (zasad) wynajmowania/wydzierżawiania powierzchni oraz wypracować jednolite stanowisko wobec zasad określania przez nadzorowane jednostki wysokości stawek opłat czynszowych z tytułu najmu, dzierżawy lub użyczenia.
- C.** Zobligować kierowników jednostek przez naczelników wydziałów nadzorujących miejskie jednostki organizacyjne do w pełni zgodnego stosowania przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie inwentaryzacji i ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych.
- D.** Doprowadzić do realizacji obowiązku przeprowadzania corocznych kontroli obiektu budowlanego administrowanego przez Miejską Poradnię Psychologiczno – Pedagogiczną.
- E.** Doprowadzić do zapewnienia pełnej zgodności z obowiązującymi przepisami działań MOSiR w zakresie zawierania umów najmu, dzierżawy lub użyczenia.

Pouczenie:

- Zgodnie z § 26 ust.2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U.10.21.108) w przypadku niezgłoszenia dodatkowych wyjaśnień lub umotywowanych zastrzeżeń do treści sprawozdania audytor wewnętrzny, po upływie terminu wskazanego przez audytora (o którym mowa w § 25 ust. 2), przekazuje sprawozdanie kierownikowi jednostki, informując o tym kierownika komórki audytowanej – przekazanie wersji ostatecznej sprawozdania z audytu.
- Kierownik komórki audytowanej w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania może przedstawić na piśmie kierownikowi jednostki swoje stanowisko wobec przedstawionego sprawozdania (§ 26 ust.3).
- Kierownik komórki audytowanej w przypadku uznania, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu są zasadne, wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala sposób i termin ich realizacji, powiadamiając o tym pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika jednostki w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania (§ 27 ust.1).
- W przypadku odmowy realizacji zaleceń kierownik komórki audytowanej powiadamia pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika jednostki o przyczynach odmowy w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania (§ 27 ust. 2).
- W przypadku gdy kierownik komórki audytowanej nie dokona czynności wymienionych w § 27 ust. 1 lub odmówi realizacji zaleceń, kierownik jednostki, w przypadku uznania, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu są zasadne, wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala termin ich realizacji, powiadamiając o tym audytora wewnętrznego (§ 27 ust. 3).

Wykonano w 4 egzemplarzach, które otrzymują:

- 1) Egz. nr 1 – Prezydent Miasta Opola
- 2) Egz. nr 2 – Naczelnik Wydziału Oświaty;
- 3) Egz. nr 3 – Naczelnik Wydziału Kultury, Sportu i Turystyki;
- 4) Egz. nr 4 – a/a.