

PROTOKÓŁ

Z kontroli problemowej Urzędu Miasta i Gminy Nowa Dęba, zwanego dalej Urzędem, przeprowadzonej w okresie 23 – 30 kwietnia 2008 r. na podstawie programu kontroli KW.0910-1/PJ/08 zatwierdzonego przez Burmistrza Miasta i Gminy Nowa Dęba dnia 15 kwietnia 2007 r. Kontrolę przeprowadził pracownik ds. kontroli Urzędu – Krzysztof Tkaczyk.

Tematem kontroli była realizacja polityki jakości w Urzędzie, której wdrażanie zainicjowano zarządzeniem Nr 115/06 Burmistrza Miasta i Gminy Nowa Dęba z dnia 18 października 2006 r. w sprawie rozpoczęcia prac związanych z wdrożeniem systemu zarządzania jakością i systemu zarządzania środowiskiem zgodnego z wymaganiami normy ISO 9001:2000 i normy 14001:2004 w Urzędzie Miasta i Gminy Nowa Dęba, natomiast celem - kontrola działań wdrażających politykę jakości w Urzędzie, wydatków ponoszonych w tym celu i ocena efektów podejmowanych działań.

Ze strony Urzędu wyjaśnień udzielali:

1. Burmistrz Miasta i Gminy Nowa Dęba – Wiesław Ordon;
2. podinspektor ds. utrzymania urządzeń komunalnych;
3. podinspektor ds. ochrony środowiska;
4. inspektor ds. obsługi kasy;
5. inspektor ds. dowodów osobistych;
6. Kierownik referatu organizacyjnego;
7. Radca prawny.

Zakres kontroli obejmował:

1. Przepisy wewnętrzne dotyczące ISO
2. Sporządzone umowy z podmiotami zewnętrznymi.
3. Czynności podejmowane przez pracowników Urzędu i podmioty zewnętrzne związane z procesem wdrażania polityki jakości.

Wstęp

W dzisiejszych czasach, epoce olbrzymiego rozwoju gospodarczego, od przedsiębiorców na całym świecie, wymaga się dostarczania produktów o wysokiej jakości i odpowiadających dokładnie potrzebom społeczeństwa. To samo dotyczy organów administracji publicznej, urzędów ich obsługujących i udzielanych przez nie usług. Aby sprostać tym wymogom i zapewnić wysoką jakość produktów/usług od początku XX wieku starano się opracować ogólne modele systemu zapewnienia jakości. Najpopularniejszy międzynarodowy model systemu zapewnienia jakości stanowi seria norm ISO 9000 opracowana przez komitet techniczny ISO/TC 176. Normy te po raz pierwszy zostały wydane w roku 1987 r. Ostatnie, trzecie wydanie tych norm nastąpiło 15 grudnia 2000 r. jako norma ISO 9001:2000. W języku polskim norma ta ukazała się w 2001 r. Seria norm ISO 9000 zyskały duże uznanie ekspertów od zarządzania jakością, co doprowadziło do powszechnego stosowania tych norm przez wszelkiego rodzaju organizacje, w tym organy władzy publicznej, na całym świecie. Model zarządzania podany w normie jest stosunkowo łatwy do przyjęcia w każdej branży i może być przyjęty w środowisku każdej kultury. ISO 9000 zapewnia elementarny model zapewnienia jakości i skupia się na jakości postrzeganej jako zgodność wyrobu z wymaganiami. W normie ISO 9001:2000 w zarządzaniu jakością stosuje się tzw. „podejście procesowe”, polegające na przeniesieniu punktu ciężkości w organizacji ze „starania się” na „osiąganie efektów” oraz ciągłym doskonaleniu systemu zarządzania jakością. Tą normę przyswajają te organizacje, które chcą wykazać, że są zdolne w sposób ciągły dostarczać wyroby spełniające wymagania klienta oraz przepisy prawne, a także chcą zwiększyć zadowolenie klienta przez skuteczne wdrożenie systemu zawierającego procesy stałego doskonalenia systemu.

Władze Gminy Nowa Dęba aby zapewnić lepszą jakość usług świadczonych przez Urząd Miasta i Gminy Nowa Dęba, a tym samym zwiększyć zadowolenie mieszkańców Gminy i dostosować system zarządzania w Urzędzie do standardów międzynarodowych postanowiły wdrożyć w Urzędzie system zarządzania jakością i system zarządzania środowiskiem zgodny z wymogami normy ISO 9001:2000 i normy 14001:2004, zwanych dalej normami ISO. Prace nad tym rozpoczął w październiku 2006 r. poprzedni burmistrz miasta i gminy Nowa Dęba. Zostały one zawieszono w grudniu 2006 r. przez obecnego burmistrza - Wiesława Ordona.

W celu zbadania legalności, efektywności i gospodarności działań podjętych w celu wdrażania wymienionych wyżej systemów zarządzania zostało przeprowadzone zadanie kontrolne KW.0913-1/PJ/08. Wyniki przeprowadzonego zadania przedstawione zostały poniżej.

I. Przepisy wewnętrzne

Z ustaleń kontroli wynika, że oficjalne rozpoczęcie prac nad wdrożeniem norm ISO w Urzędzie rozpoczęło wydanie *zarządzenia Nr 115/06 Burmistrza Miasta i Gminy Nowa Dęba z dnia 18 października 2006 r. w sprawie rozpoczęcia prac związanych z wdrożeniem systemu zarządzania jakością i systemu zarządzania środowiskiem zgodnego z wymaganiami normy ISO 9001:2000 i normy 14001:2004 w Urzędzie Miasta i Gminy Nowa Dęba*. Zarządzenie to, podjął burmistrz poprzedniej kadencji. Kontrola nie mogła wykazać, kiedy podjęta została rzeczywista decyzja o wdrażaniu norm ISO, wiadomo jednak, że odpowiednie umowy z firmą mającą wdrożyć normy w Urzędzie zostały zawarte przez ówczesnego zastępcę burmistrza, już we wrześniu 2006 r., o czym będzie mowa w dalszej części protokołu. Obecnie trudno ustalić, z czyjej inicjatywy rozpoczęto prace wdrożeniowe, jednak z oświadczenia podinspektora ds. utrzymania urządzeń komunalnych wynika, że osobą taką był były zastępca

burmistrza. Zarządzenie 115/06 zobowiązało wszystkich pracowników Urzędu do zaangażowania się, współpracy oraz czynnego udziału w pracach związanych z wdrożeniem norm. Uzupełnieniem powyższego zarządzenia było zarządzenie Nr 116/06 Burmistrza Miasta i Gminy Nowa Dęba z dnia 18 października 2006 r. w sprawie powołania pełnomocnika oraz audytorów wewnętrznych systemu zarządzania jakością i systemu zarządzania środowiskiem, zgodnego z wymaganiami normy ISO 9001:2000 i normy 14001:2004 w Urzędzie Miasta i Gminy Nowa Dęba. Mocą tego zarządzenia powołano podinspektora ds. utrzymania urzędzeń komunalnych na pełnomocnika ds. Systemu Zarządzania Jakością i Systemu Zarządzania Środowiskiem, zwanego dalej Pełnomocnikiem oraz trzech audytorów wewnętrznych systemu zarządzania jakością i systemu zarządzania środowiskiem spośród pracowników Urzędu (zwanymi dalej Audytorami). Na Audytorów wyznaczono:

- referenta ds. ochrony środowiska,
- referenta ds. dowodów osobistych,
- referenta ds. obsługi kasy.

Zakres obowiązków pełnomocnika i audytorów został określony w zarządzeniu bardzo ogólnie. W § 1 ust. 2 niniejszego zarządzenia znajduje się stwierdzenie, że Pełnomocnik odpowiedzialny jest za koordynację prac dotyczących dokumentowania i wdrażania systemu zarządzania oraz systemu zarządzania środowiskiem. Obowiązków Audytorów nie określono. Szerzej o ich obowiązkach stanowi ustanowiona 19 października 2006 r. Księga Jakości, o której będzie mowa niżej. Mocą § 3 zarządzenia 116/06 przyznano dodatek specjalny za pełnienie funkcji Pełnomocnika w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego i 10% za pełnienie funkcji Audytora, dodatek ten przyznano od 1 listopada 2006 r.

Wymienione wyżej zarządzenia stanowią bardzo ogólnie o wdrażanych normach, natomiast konkretne rozwiązania zostały opracowane w specjalnej dokumentacji, zgodnie z wytycznymi punktu 4.2 normy ISO 9001:2000. Na dokumentację tą składają się: deklaracja polityki jakości i celów jakościowych oraz deklaracja polityki środowiskowej i celów środowiskowych, Księga Jakości, zidentyfikowane i opisane procesy i procedury, które w połączeniu z aktami normatywnymi zewnętrznymi i wewnętrznymi przedstawiają procesy i czynności administracyjne w Urzędzie. Dokumenty te opracowane zostały przez Pełnomocnika we współpracy z przedstawicielem firmy zajmującej się wdrażaniem norm ISO w Urzędzie. Jak wynika z oświadczeń Pełnomocnika, praca nad opracowaniem dokumentacji polegała głównie nad dostosowaniem wzorów i wytycznych dostarczonych przez firmę wdrażającą na potrzeby Urzędu. Z oświadczenia Pełnomocnika wynika, że dostosował on samodzielnie dla potrzeb Urzędu wzory dostarczone przez firmę wdrażającą. Nie udokumentowano kiedy dokładnie rozpoczęto prace nad realizacją wspomnianej dokumentacji, ale zakończono ją 19 października 2006 r. czyli dzień po wydaniu zarządzenia nr 115/06 i 116/06 burmistrza. Zapoznano się z treścią poszczególnych elementów dokumentacji. I tak:

- 1) Deklaracja polityki jakości i celów jakościowych – jest najważniejszym dokumentem systemu zarządzania jakością, stanowi część strategii Urzędu, która dotyczy działania, rozwoju i doskonalenia systemu jakości. W polityce jakości burmistrz określił misję urzędu, która stoi u podstaw całego systemu zarządzania jakością i cele jakości mające urzeczywistniać ta misję. Treść misji to: „misją – celem Urzędu jest realizacja zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy i innych klientów Urzędu poprzez świadczenie usług na coraz wyższym poziomie.” W polityce jakości burmistrz zadeklarował, że stopień zadowolenia interesanta z pracy Urzędu jest regularnie badany, co miało wpływać na doskonalenie i motywację do utrzymania wysokiego poziomu usług. Aby osiągnąć cele określone w misji ustanowiono 4 cele jakościowe tj. poprawę jakości obsługi, poprawę jakości zarządzania, zasięganie opinii społeczności lokalnej przy opracowaniu programów

i planów rozwojowych, tworzenie warunków sprzyjających wzrostowi atrakcyjności inwestycyjnej. Burmistrz podpisał się pod całością deklaracji 18 października 2006 r. i zobowiązał cały personel Urzędu do zaangażowania w sprawy jakości.

- 2) Deklaracja polityki środowiskowej i celów środowiskowych – podobnie jak polityka jakości stanowi określenie przez burmistrza misji polityki środowiskowej Urzędu i poszczególnych celów środowiskowych umożliwiających osiągnięcie zadeklarowanej misji. Misją ta jest skanalizowanie całej Gminy Nowa Dęba, natomiast poszczególne cele środowiskowe to: świadome działanie na rzecz zmniejszenia uciążliwości dla środowiska związanego z prowadzoną działalnością, spełnienia wymagań wynikających z obowiązujących przepisów prawnych i innych, podnoszenia świadomości, poczucia odpowiedzialności i zaangażowania pracowników w zakresie środowiska poprzez szkolenia, zapewnienia odpowiednich zasobów i środków do realizacji niniejszej polityki, ciągłego doskonalenia systemu. Aby skutecznie realizować wymienione cele Burmistrz zadeklarował wdrożyć system zarządzania oparty na wymaganiach międzynarodowego standardu – normy PN-EN ISO 14001:2005. Cała deklaracja datowana jest na 18 października 2006 r. Treść obu deklaracji jest jawna i publicznie dostępna, wywieszono ją w kilku miejscach na terenie Urzędu.
- 3) Księga Jakości jest dokumentem, który najobszerniej opisuje system zarządzania jakością jaki został wprowadzony zarządzeniem nr 115/06. Jej opracowanie, aktualizacja i archiwizacja została powierzona Pełnomocnikowi, natomiast zatwierdzenie należało do burmistrza. Została ona sporządzona w dwóch nadzorowanych egzemplarzach i przechowywana jest w osobnej teczce „ISO 9001”, burmistrz zatwierdził jej treść 19 października 2006 r. Księga Jakości jest adresowana zarówno do personelu Urzędu, Audytorów jak i do interesantów, stanowiąc źródło informacji o Gminie, gdyż w rozdziałach początkowych zawiera ona podstawowe informacje o Gminie Kolejne rozdziały opisują wypracowany przez pracowników Urzędu sposób podejścia do konkretnych wymagań wybranego modelu normy. Rozdziały Księgi napisane są w taki sposób, że odpowiadają one poszczególnym punktom normy PN-EN ISO 9001:2001.
- 4) Zidentyfikowane procesy realizowane w Urzędzie i odpowiednio opracowane do nich procedury – procesy te opisane zostały w rozdziale 4 Księgi Jakości. Do każdego procesu zostały wymienione odpowiednie procedury, które utworzone zostały w formie odrębnych dokumentów. Procedury zostały podzielone na trzy grupy:
 - I) operacyjne, do których należą:
 - procesy planowania zasobów i działań w celu spełnienia potrzeb indywidualnych i zbiorowych, czyli:
 - powstawanie uchwał Rady Miejskiej – P I,
 - opracowanie, uchwalanie i zmiany budżetu gminy – P II,
 - planowanie przestrzenne – P III;
 - procesy realizacji usług dotyczących potrzeb indywidualnych i zbiorowych, czyli:
 - zakupy wyrobów i usług – KJ;
 - II) pomocnicze, do których należą:
 - nadzór nad wyrobem niezgodnym – PS-3,
 - nadzór na dokumentacją i zapisami – PS-1;
 - III) doskonalenia, w ramach którego zawierają się:
 - audyty wewnętrzne – PS-2,
 - podejmowanie działań korygujących i zapobiegawczych – PS-4

Wymienione wyżej symbole od P I do PS-4 są symbolami odpowiednich procedur, które opracowane zostały w odrębnych dokumentach, nie dotyczy to jedynie procedury

zakupów wyrobów i usług jako, że została one opisana w Księdze Jakości. Wszystkie procedury zostały wpięte do teczki „ISO 9001”. Zapoznano się z poszczególnymi procedurami. Stwierdzono, że w rzeczywistości opracowano 9 procedur, z czego niektóre, nie wymienione w Księdze Jakości, dotyczyły procedur związanych z polityką środowiskową Urzędu. Są to następujące procedury:

- 1) PS-01 nadzór nad dokumentami i zapisami – opracowana przez Pełnomocnika, sprawdzona przez jednego z Audytorów i zatwierdzona przez burmistrza 19 października 2006 r.
- 2) PS-02 audyty wewnętrzne – opracowana przez Pełnomocnika, sprawdzona przez Audytora i zatwierdzona przez burmistrza 19 października 2006 r. Do procedury dołączono załączniki: harmonogram auditów wewnętrznych F-02-01, protokół niezgodności F-03-01, raport z auditu F-02-02. Okres na który był stworzony harmonogram auditów wewnętrznych obejmował 2006 r. Audyty były planowane na wrzesień i październik, określone były także auditowane obszary. Harmonogram opracował Pełnomocnik 19 października 2006 r.
- 3) PS-03 nadzór nad wyrobem niezgodnym - opracowana przez Pełnomocnika, sprawdzona przez Audytora i zatwierdzona przez burmistrza 19 października 2006 r.
- 4) PS-4 działania korygujące i zapobiegawcze - opracowana przez Pełnomocnika, sprawdzona przez Audytora i zatwierdzona przez burmistrza 19 października 2006 r. Do procedury, zgodnie z jej treścią, winny być dołączone załączniki F-04-01 rejestr działań korygujących i F-04-02 rejestr działań zapobiegawczych. Brak tych załączników w kontrolowanej dokumentacji.
- 5) PS-5 identyfikacja i ocena aspektów środowiskowych - opracowana przez Pełnomocnika, sprawdzona przez Audytora i zatwierdzona przez burmistrza 19 października 2006 r. Do procedury dołączono załącznik F-05-01 analiza aspektów środowiskowych oraz wpływu Urzędu na środowisko. W załączniku tym, opracowanym przez Pełnomocnika i zatwierdzonym przez burmistrza 19 października 2006 r. wymieniony 5 aspektów środowiskowych oddziaływanie, sposób redukcji zagrożeń środowiska, sposób pomiaru i monitorowania, wymagania prawne i inne. Wymienione aspekty środowiskowe to: zużycie energii elektrycznej, zużycie wody, wytwarzanie nieczystości ciekłych, wytwarzanie odpadów, powstawanie pożaru w budynkach administracji.
- 6) PS-6 identyfikacja, dostęp i ocena wymagań prawnych i innych - opracowana przez Pełnomocnika, sprawdzona przez Audytora i zatwierdzona przez burmistrza 19 października 2006 r. Zgodnie z treścią procedury, do procedury powinien być dołączony załącznik F-06-01 - wykaz przepisów prawnych i innych. Nie ma tego załącznika w dokumentacji.
- 7) PS-7 monitorowanie i pomiary procesów, usług mających wpływ na środowisko - opracowana przez Pełnomocnika, sprawdzona przez Audytora i zatwierdzona przez burmistrza 19 października 2006 r.
- 8) PS-8 gotowość i reagowanie na sytuacje awaryjne - opracowana przez Pełnomocnika, sprawdzona przez Audytora i zatwierdzona przez burmistrza 19 października 2006 r.
- 9) PS-9 komunikacja zewnętrzna i wewnętrzna - opracowana przez Pełnomocnika, sprawdzona przez Audytora i zatwierdzona przez burmistrza 19 października 2006 r.

Po przeanalizowaniu dostępnych procedur nasuwa się kilka wniosków. Przede wszystkim brakuje w dokumentacji ISO procedury PS-5 „zakupy wyrobów i usług, ocena dostawców” o której mowa w rozdziale 8 Księgi Jakości. Zamiast niej jest procedura PS-5

„identyfikacja i ocena aspektów środowiskowych”, która dotyczy już polityki środowiskowej. Nie przedstawiono również kart procesów P I - powstawanie uchwał Rady Gminy, P II – opracowanie, uchwalanie i zmiany budżetu Gminy oraz P III – planowanie przestrzenne. Brak jest również kilka załączników do protokołów, o których mowa była wyżej. Z rozmów z Pełnomocnikiem i audytorami wynika, że procedury zostały opracowane w oparciu o istniejące już procedury postępowania obowiązujące w Urzędzie, które powstały w ramach programu „Przejrzysta Gmina” realizowanego przez Urząd we współpracy z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej od 2004 r. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że okres opracowania, sprawdzenia i zatwierdzenia poszczególnych procedur był ten sam – 19 października 2006 r., znaczy to, że na dokładne sprawdzenie, czy też zapoznanie się z projektami procedur było bardzo mało czasu – potwierdzają to oświadczenia Audytorów. Pośpiech w tej kwestii był, zdaniem kontrolującego, nieuzasadniony.

Oprócz wymienionych wyżej dokumentów wewnętrznych Urzędu dotyczących norm ISO, w teczce „ISO 9001” znajduje się jeszcze wykaz dostawców usług dla Urzędu z referatu inwestycji gospodarki przestrzennej i nieruchomości oraz z referatu spraw komunalnych i społecznych. Pozostałe dokumenty jakie znajdują się w tej teczce to: lista pracowników Urzędu uczestniczących w szkoleniu odbytym w dniu 9 listopada 2006 r. dotyczącym wdrażania systemu zarządzania jakością ISO 9001:2000 i systemu zarządzania środowiskiem ISO 14001:2004, raporty z auditów, o których będzie mowa w dalszych rozdziałach protokołu i materiały dydaktyczne. Ostatnim dokumentem jaki znajduje się w omawianej teczce jest *zarządzenie Nr 97/07 Burmistrza Miasta i Gminy Nowa Dęba z dnia 15 maja 2007r. w sprawie zawieszenia prac związanych z wdrożeniem systemu zarządzania jakością i systemu zarządzania środowiskiem zgodnego z wymaganiami normy ISO 9001:2000 i normy 14001:2004 w Urzędzie Miasta i Gminy Nowa Dęba*. Zarządzenie to sprawiło, że wcześniejsze zarządzenia w sprawie norm ISO tj. 115/06 i 116/06 przestały obowiązywać. Rzeczywiste prace nad wdrażaniem tych norm zostały zawieszono już w grudniu 2006 r. po otrzymaniu przez Pełnomocnika polecenia służbowego o zawieszeniu tych prac od nowowybranego Burmistrza Miasta i Gminy Nowa Dęba. Wydanie zarządzenia Nr 97 z 15 maja 2007 r. miało swoje uzasadnienie tym, że Pełnomocnik i Audytorzy mocą zarządzenia Nr 116/06 z 18 października 2006 r. pobierali dodatek specjalny mimo, że faktycznie nie pełnili już tych funkcji. Znieść wypłacanie dodatku można było tylko w tej samej formie co go ustanowiono, a więc zarządzeniem Burmistrza. W grudniu 2006 r. kiedy Burmistrz zawieszał wdrażanie norm ISO poleceniem ustnym nie zdawał sobie sprawy, że wypłacane są dodatki na mocy zarządzenia 116/06, dopiero kiedy powziął taką wiedzę w maju 2007 r. wydał zarządzenie, o którym była mowa wyżej. Pełnomocnik wraz z Audytorami 16 maja 2007 r., czyli dzień po wydaniu zarządzenia burmistrza nr 97/07, złożyli na ręce burmistrza pismo z prośbą o zaniechanie wypłat dodatków specjalnych w związku z zaprzestaniem prac związanych z wdrażaniem norm ISO w Urzędzie. W związku z tym z polecenia burmistrza, podinspektor ds. kadr skierował odpowiednie pismo do referatu finansowego, datowane na 22 czerwca 2007 r., w którym zwracał się z prośbą o wstrzymanie tych wypłat od dnia 1 czerwca 2007r.

II. Umowy z podmiotami zewnętrznymi

W ramach czynności kontrolnych zbadano umowy zawarte z podmiotami zewnętrznymi na wdrażanie norm ISO w Urzędzie. W dokumentacji dotyczącej ISO znajdującej się u Pełnomocnika brak było tego rodzaju umów, czy dokumentów świadczących o przebiegu wykonywanych usług wdrożeniowych. Odpowiednie umowy, znajdowały się u kierownika referatu organizacyjnego, która przekazała je do wglądu

kontrolującemu. Były to dwie umowy. Pierwsza to umowa na wdrożenie systemu zarządzania jakością ISO 9001:2001, a druga na wdrożenie systemu zarządzania środowiskowego ISO 14000:2001. Obie umowy zawarto 2 września 2006 r. w Warszawie pomiędzy Gmina Nowa Dęba a firmą Europejskie Centrum Doradztwa Europrimus Consulting sp. z o. o, zwana dalej firmą wdrażająca. Ze strony Gminy umowę zawarł ówczesny zastępca burmistrza. Analiza treści obu umów pozwala stwierdzić, że są one bliźniaczo podobne: te same strony, ci sami reprezentanci, ta sama data i miejsce zawarcia, sam przedmiot tych umów jest niemal identyczny i różni się tylko tym, że w jednej jest nim: „pomoc doradcza w zakresie ustanowienia, opracowania i wdrożenia ISO 9001:2001, w zakresie procesów realizowanych u zamawiającego” a w drugiej różnica jest tylko taka, że chodzi o ISO 14000:2001. Obowiązki firmy wdrażającej są praktycznie identyczne, harmonogram i zakres usług, o których mowa w przedmiocie umów są określone w załącznikach nr 1 stanowiące integralne części tych umów. Za wykonanie usług będących przedmiotem umowy firma wdrażająca miała otrzymać wynagrodzenie w wysokości 19 000 zł, bez podatku VAT, należne i płatne w ratach zgodnie z harmonogramami. Umowy te miały obowiązywać od dnia ich zawarcia do dnia zakończenia wszelkich działań podejmowanych w ramach umowy, zgodnie z harmonogramem i dokonania wzajemnych rozliczeń. W § 6 tych umów uregulowano zasady wypowiedzenia umów. I tak, w obu umowach firmie wdrażającej przysługiwało prawo do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku nieterminowych płatności ze strony Urzędu. Poza tym w umowie dotyczącej ISO 14000:2001, każdej ze stron przysługuje prawo do wypowiedzenia umowy z zachowaniem trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia, nie ma tego zapisu w umowie dotyczącej ISO 9001:2000. Analizując postanowienia tych umów nasuwają się już na wstępie dwa wnioski. Po pierwsze, treść obu umów można by zawrzeć w jednej umowie, co wydaje się w pełni uzasadnione i logiczne. Po drugie umowy faworyzują stronę wykonującą pod tym względem, że określają wyraźnie, kiedy może ona wypowiedzieć umowę ze skutkiem natychmiastowym, taka możliwość nie została określona w umowie dla strony zamawiającej.

Duże zastrzeżenia budzi tryb zawarcia umów z firmą wdrażającą. Nie znane są kulisy zawarcia w/w umów ani kryteria jakimi kierował się zastępca burmistrza przy wyborze firmy. Zamówienie obu usług wdrożeniowych winno być traktowane łącznie. Zarządzenie nr 115/06 z 18 października 2006 r. rozpoczynające formalnie prace nad wdrożeniem norm ISO, stanowi o obu normach: ISO 9001:2000 i 14000:2001, świadcząc wyraźnie o kompleksowym podejściu kierownictwa Urzędu do wdrażania tych norm, z resztą obie normy wzajemnie się uzupełniają, a dokumentacja ich dotycząca przechowywana jest w jednej teczce. Oba zamówienia winny być traktowane jako jedno. Łączna wartość obu zamówień, bez podatku VAT, wyniosła 38 000 zł (2*19 000 zł), co przekraczało wówczas ustawowy próg równowartości w złotych kwoty 6 000 euro, którego przekroczenie skutkowało obowiązkiem zastosowania trybu udzielania zamówień publicznych zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.). Średni kurs złotego w stosunku do euro, stanowiący podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych w 2006 r., wynosił 4,3870 zł, zgodnie z *rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 22 maja 2006 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych* (Dz. U. Nr 46, poz. 331). Przeliczając 6 000 euro na złote, według powyższego przelicznika, otrzymujemy kwotę – 6 000 * 4,3870 = 26 322 zł, czyli wartość zamówienia przekroczyła tą kwotę o 11 678 zł. Zastępca burmistrza nie zastosował trybu udzielania zamówień publicznych, traktując oba zamówienia jako odrębne nie związane ściśle ze sobą. Naruszył tym samym art. 4 pkt 8 w związku z art. 32 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych, stanowiącym, że zamawiający nie może w celu uniknięcia przepisów ustawy dzielić zamówienia na części. W sprawie tej dwukrotnie wyrażała swoje stanowisko radczyni prawna Urzędu, zgadzając się z powyższymi

wnioskami. Pierwszy raz uczyniła to na piśmie w październiku 2006 r. na prośbę kierownika referatu organizacyjnego, drugi raz na potrzebę kontroli 28 kwietnia 2008 r. Mimo tych zastrzeżeń umowy były realizowane. Zdaniem kontrolującego zastępca burmistrza dopuścił się naruszenia art. 17 ust. 1 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.), i zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ówczesny burmistrz mógł naruszyć art. 17 ust. 7 przytoczonej ustawy. Jednakże wszczęcie postępowania w tej sprawie jest bezcelowe ze względu na przepisy art. 24 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych, które stanowią, że jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje nowa ustawa, niż w czasie popełnienia naruszenia, stosuje się nową ustawę chyba, że poprzednia jest względniejsza dla sprawcy. Ustęp drugi tego artykułu stanowi dodatkowo, że jeżeli według nowej ustawy czyn popełniony nie stanowi już naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ukaranie ulega zatarciu z mocy prawa. Jak się okazuje ustawodawca zmienił treść art. 4 pkt 8 ustawy prawo zamówień publicznych (zmiana na mocy art. 1 pkt 1 lit. c ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 560)), ustalając kwotę progu finansowego, od którego stosuje się przepisy prawa zamówień publicznych, na 14 000 euro. Na dziś dzień kwota 38 000 zł nie przekracza kwoty równowartości w złotych 14 000 euro, tj. 54 279, 40 zł ($14\ 000 * 3,8771$ zł – kurs złotego według *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 19 grudnia 2007 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych* (Dz. U. Nr 241, poz. 1763)). Wniosek z tych rozważań jest taki, że w świetle obecnego brzmienia art. 4 pkt 8 ustawy prawo zamówień publicznych, udzielenie zamówienia publicznego firmie wdrażającej nie narusza prawa, a w związku z tym, mając na względzie art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie jest możliwe postawienie zarzutów poprzedniemu kierownictwu Urzędu za naruszenia art. 17 ust. 1 i 7 przytoczonej ustawy. Pogląd taki wyraziła również radczyni prawna Urzędu, pismem z dnia 28 kwietnia 2008 r. sporządzonego na prośbę kontrolującego. Pismo to stanowi załącznik do niniejszego protokołu.

Skontrolowano udzielone płatności firmie wdrażającej. W tym celu zapoznano się z fakturami, które wystawiła firma wdrażająca za świadczone usługi. Wystawiono dwie faktury. I tak:

- 1) Faktura 146/10/2006 wystawiona 5 października 2006 r. przez Europrimus Consulting sp. z o. o. za usługę „wdrozenie systemu ISO 14 000:2001 na kwotę 23 190 zł. Odebrał ją zastępca burmistrza. Wpłynęła ona do Urzędu 20 października 2006 r. pod pozycją 5075/06. Termin płatności 12 października 2006 r. Opis faktury: usługa wykonana zgodnie z umową na wdrozenie systemu zarządzania środowiskowego ISO 14000:2001 z 2 września 2006 r., podstawa art. 4 pkt 8 ustawy prawo zamówień publicznych, płatne z działu 900 rozdz. 90095 § 4300. Sprawdzone pod względem merytorycznym i pod względem formalno – rachunkowym 25 października 2006 r. Swoje podpisy złożyła główna księgowa i zastępca burmistrza. Zapłacono 25 października 2006 r. – WB nr 217.
- 2) Faktura 143/10/2006 r. wystawiona 5 października 2006 r. przez Europejskie Centrum Doradztwa Europrimus Consulting sp. z o. o. Warszawa, za usługę zgodnie z umową z 2 września 2006 r. na kwotę 23 180 zł. Termin płatności 12 października 2006 r. Zapłacone 25 października 2006 r. – 13 dni po terminie (WB nr 217). Wpłynęło 20 października 2006 r. pod pozycją 5076/06. Fakturę odebrał zastępca burmistrza. Opis faktury: stwierdzenie wykonania usługi zgodnie z umową o wdrozenie systemu zarządzania jakością ISO 9001:2000 z 2 września

2006 r., podstawa prawna art. 4 pkt 8 ustawy prawo zamówień publicznych, płatne z działu 750 rozdział 75023 § 4300, referat organizacyjny. Sprawdzono pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym 25 października 2006 r. Wydatek został zatwierdzony podpisem przez główną księgową i zastępcę burmistrza.

Niezgodności jakie można stwierdzić na podstawie przedstawionych faktur to błędne powołanie się na art. 4 pkt 8 ustawy prawo zamówień publicznych oraz płatność za faktury 13 dni po terminie. Co do płatności po terminie to trzeba zwrócić uwagę, że faktury wraz z umowami zostały dostarczone do Urzędu już po czasie płatności bo 20 października. Wtedy również zostały dostarczone do wglądu, osobom sprawdzającym pod względem merytorycznym, umowy z firmą wdrażającą.

Aby sprawdzić czy usługi wdrożeniowe rzeczywiście zostały zrealizowane zgodnie z umowami, dokładnie przyjrano się obowiązkom firmy wdrażającej wynikającym z treści umów i załączonych do nich harmonogramów działań. Obowiązki te polegały na:

- a) niezbędnym kontakcie z zamawiającym celem realizacji poszczególnych etapów określonych w załączniku do umowy,
- b) opracowaniu zasad postępowania oraz konsultacji w zakresie tworzenia dokumentacji systemu zarządzania jakością/środowiskowego,
- c) pomocy przy wdrażaniu systemu zarządzania jakością/środowiskowego,
- d) przeprowadzaniu auditów wewnętrznych,
- e) uczestniczenia w audicie certyfikującym przez jednostkę zewnętrzną,
- f) pomocy w zaplanowaniu niezbędnych działań poauditowych.

Aby w pełni przeanalizować obowiązki firmy wdrażającej przeanalizowano odpowiednie załączniki. Załącznik nr 1 do umowy o wdrożeniu ISO 9001:2000 przedstawiał harmonogram, który określał zadania wykonawcy, okres realizacji, poszczególne działania i składające się na nie czynności, miejsce realizacji, wykonawcę usługi i koszty działania. Z treści harmonogramu wynika, że określono 4 grupy działań, z których 3 miały być realizowane we wrześniu a 4-ta w październiku. Działania te to:

- a) działanie 1 – audit wstępny,
- b) działanie 2 – dokumentowanie systemu,
- c) działanie 3 – wdrożenie opracowanych rozwiązań systemowych,
- d) działanie 4 – doskonalenie systemu.

W październiku 2006 r. przewidziano również zapłatę za usługi firmy wdrażającej w pełnej wysokości 19 000 zł, bez Vat-u. Na podstawie tego harmonogramu można wywnioskować, że działania wdrażające normy ISO w Urzędzie powinny zakończyć się z końcem września a w październiku cały system miał być doskonalony poprzez audyty wewnętrzne i działania korygujące i zapobiegawcze. Tymczasem na podstawie tego co ustaliła kontrola, działania nad wdrożeniem norm ISO rozpoczęły się dopiero w październiku. Przypomnieć tu należy fakt, że oficjalnie prace nad wdrożeniem ISO rozpoczęły się z dniem wydania zarządzenia burmistrza nr 115/06, tj. 18 października 2006 r., kiedy prace nad wdrożeniem norm ISO, zgodnie z harmonogramem, powinny się już kończyć. Same powołanie Pełnomocnika i Audytorów odbyło się 18 października 2006 r., zgodnie z zarządzeniem nr 116/06. Data wydania tych zarządzeń sugeruje wyraźnie, o przesunięciu działań wdrożeniowych, co najmniej o miesiąc. Co prawda, dokumentacja dotycząca ISO została zatwierdzona 18 i 19 października, wydaje się dziwne, że dokumenty te zostały sporządzone i zatwierdzone przez Pełnomocnika i Audytorów zaraz po wyznaczeniu ich na te funkcje. Z tego co zdołano ustalić prace nad dokumentacją trwały już wcześniej, pracował nad nimi Pełnomocnik, trudno jednak określić kiedy rozpoczęły się te prace, nie ma na to żadnej dokumentacji. Z oświadczeń Pełnomocnika wynika, że firma wdrażająca przysłała gotowe szablony dokumentacji norm ISO, a samo dostosowanie ich do potrzeb Urzędu

pozostawione było Pełnomocnikowi. Ustalono, że 3 pierwsze działania określone w harmonogramie były realizowane niezgodnie z jego treścią. Działania 1-go – audit wstępny, w ogóle nie odnotowano, nie ma żadnych dokumentów świadczących o przeprowadzeniu takiego auditu czy to we wrześniu, czy w terminie późniejszym. Uzasadnione wydaje się podejrzenie, że te działanie w ogóle nie zostało przeprowadzone, przypuszczenia te potwierdził Pełnomocnik. Działania 2 i 3, tj. dokumentowanie systemu i wdrożenie opracowanych rozwiązań, które miały być zrealizowane już we wrześniu, były realizowane w październiku, przy czym, o ile działanie 2-gie można uznać za zakończone (z pewnymi brakami, o których mowa w rozdziale poprzednim), z dniem zatwierdzenia przez burmistrza czyli 19 października 2006 r., to działanie 3-cie – wdrożenie opracowanych rozwiązań systemowych zostało dopiero rozpoczęte. Czynności działania 3-go były kontynuowane w listopadzie 2006 r., o czym świadczy choćby szkolenie pracowników Urzędu z dnia 9 listopada dotyczące „wdrażania systemu zarządzania jakością ISO 9001:2000 i systemu zarządzania środowiskiem ISO 14001:2004”. Nie ma w dokumentacji podanego zakresu zagadnień prowadzonego szkolenia, jest tylko lista obecności na której odnotowano 32 pracowników. Z oświadczeń Pełnomocnika i Audytorów wynika, że było to ogólne szkolenie dotyczące zapoznania się z normami ISO. Jeśli chodzi o grupę działań –doskonalenie systemu, to składają się na nie następujące czynności: audyty wewnętrzne oraz działania korygujące i zapobiegawcze. Ustalono, że audyty, które się odbyły miały charakter szkoleniowy. Miały one dopiero przygotować Audytorów do przyszłych auditów. Odbyło się kilka tego rodzaju audytów końcem października i w listopadzie, udokumentowano je odpowiednimi protokołami. Część z tych protokołów była tylko rozpoczęta. Szerzej o ich przebiegu będzie mowa w kolejnym rozdziale. Czynności korygujące i zapobiegawcze w praktyce nie były realizowane. Wynika z tego, że działania 4 – doskonalenie systemu, również nie było zrealizowane w pełni i w terminie wynikającym z harmonogramu.

Jeśli chodzi o harmonogram działań dotyczących wdrażania norm ISO 14000:2001 to przewidywał on następujący zakres prac:

- a) audyt wstępny,
- b) procedury i dokumenty.

Etap dotyczący audytu wstępnego miał być zakończony do 10 września 2006 r. natomiast etap dotyczący procedur i dokumentów zakończony do dnia 5 października 2006 r. Termin płatności ustalono jednorazowo do 12 października 2006 r. Na podstawie czynności kontrolnych ustalono, że podobnie jak w poprzednim wypadku, nie ma jakichkolwiek dowodów na to, że audyt wstępny w ogóle się odbył. Co do etapu polegającego na utworzeniu dokumentacji i procedur, to jego efektem było sporządzenie deklaracji polityki środowiskowej i celów środowiskowych podpisanej przez burmistrza 18 października 2006 r. oraz procedur dotyczących systemu zarządzania środowiskowego, o których była mowa w rozdziale poprzednim (chodzi o procedury od PS-5 do PS-9). Procedury te zostały sporządzone 19 października 2006 r., a więc już po terminie określonym w harmonogramie. Z oświadczeń Pełnomocnika wynika, że procedury były opracowywane przez niego według wzorów przesłanych przez firmę wdrażającą oraz istniejących w Urzędzie procedur utworzonych w ramach programu „Przejrzysta Gmina”. Na podstawie tych faktów, można stwierdzić, że także w tym wypadku harmonogram działań nie był przestrzegany do końca.

Oprócz naruszenia harmonogramów, stwierdzono niedopełnienie kilku innych obowiązków ciążących na wykonawcy, a wynikających z umów. Firma nie przeprowadziła jak należy audytów wewnętrznych. Z oświadczeń Audytorów wynika, iż były przeprowadzane jedynie audyty próbne w towarzystwie przedstawiciela firmy wdrażającej. Firma miała obowiązek uczestniczyć w audicie certyfikującym przeprowadzanym przez jednostkę zewnętrzną, nie zrealizowano tego obowiązku. Przeprowadzenie auditu certyfikującego ma kluczowe znaczenie dla wdrożenia norm ISO w organizacjach. Jego brak

niweczy wszelkie starania o otrzymanie przez Urząd certyfikatu ISO. Firma nie zrealizowała również w pełni obowiązku polegającego na pomocy w zaplanowaniu niezbędnych działań poauditowych. Spowodowane było to faktem, iż przeprowadzone audyty miały charakter próbny. Na ich podstawie zaproponowano tylko jedno działanie korygujące.

Na podstawie powyższych ustaleń, można stwierdzić, że firma wdrażająca wykonała swoje obowiązki nierzetelnie. Przede wszystkim nie przestrzegano terminów poszczególnych działań i czynności. Niektórych obowiązków nie spełniono w ogóle. Tym samym kontrolujący ma zastrzeżenia co do poprawności opisu obu faktur wystawionych przez firmę wdrażającą za wykonanie usług wdrożeniowych. Stwierdzono w nich bowiem, wykonanie usług zgodnie z zawartymi umowami, mimo wystąpienia wyżej wymienionych niezgodności. Kontrolujący ma wątpliwości co do rzetelności kontroli merytorycznej wykonania tych umów.

W dokumentacji Urzędu brak stosownych zapisów, protokołów, raportów na podstawie, których można by było stwierdzić wykonanie poszczególnych obowiązków przez firmę wdrażającą. Obowiązków jest dużo, płatność bardzo wysoka, a zastosowana metoda kontroli wywiązania się z umowy niewystarczająca. Zdaniem kontrolującego można by było dokonać odpowiednich zapisów w umowach, które gwarantowałyby lepszą kontrolę wywiązywania się z obowiązków przez wykonującą umowę.

Postanowienia umowy dotyczące płatności przewidują, że „za wykonanie usług będących przedmiotem umowy strona wykonująca miała otrzymać wynagrodzenie w wysokości 19 000 zł, należne i płatne w ratach zgodnie z harmonogramem.” Z przepisu tego wynika, że kwota 19 000 przysługiwała firmie wdrażającej za całość wykonywanych przez nią usług. Tymczasem kwotę 38 000 zł (2* 19 000 zł) firma wdrażająca otrzymała mimo, że wykonywane przez nią usługi były jeszcze nie w pełni wykonane. Faktury za usługi wdrożeniowe wystawione zostały 5 października 2006 r. a termin zapłaty upływał 7 dni później, tj. 12 października. Jest to zgodne z treścią załączników nr 1 do obydwu umów, ale z drugiej strony niezrozumiałe od strony gospodarności. Urząd zapłacił za całość usług mimo, że nie zostały one w pełni zrealizowane, na uwagę zwraca fakt, że termin płatności za całość usług – 12 października 2006 r., upłynął zanim w Urzędzie oficjalnie rozpoczęto prace związane z wdrażaniem norm ISO i powołano Pełnomocnika wraz z Audytorami (zarządzenia burmistrza nr 115/06 i 116/06 z 18 października 2006 r.). Zdaniem kontrolującego był to przypadek niegospodarności ze strony Urzędu, kwestia płatności w umowie zdecydowanie faworyzuje wykonawcę. Przy zawarciu umów można by wynegocjować dużo lepsze warunki płatności za świadczone usługi, po za tym, kwota płatności wydaje się zbyt wygórowana.

III. Czynności podejmowane przez pracowników Urzędu w ramach wdrażania ISO.

W ramach prowadzonych czynności kontrolnych skontrolowano działania poszczególnych pracowników Urzędu, którzy byli szczególnie związani z procesem wdrażania norm ISO. W tym celu przeanalizowano odpowiednie zarządzenia burmistrza, przyglądnięto się dokumentacji z prac Pełnomocnika i Audytorów oraz wysłuchano ich oświadczeń. Dla celów kontroli bardzo pomocne byłyby oświadczenia poprzedniego kierownictwa Urzędu, zwłaszcza dotyczące zawarcia umowy, jednak w związku ze zmianą kadencji nie było to możliwe.

Niewiele wiadomo o pierwszych czynnościach dotyczące wdrażania norm ISO, jakie były podejmowane przez kierownictwo Urzędu. Jak już wspomniano w rozdziale I niniejszego protokołu, z oświadczeń Pełnomocnika wynika, że pomysłodawcą przyjęcia norm ISO w Urzędzie był ówczesny zastępca burmistrza. To on zawarł 2 września 2006 r. w Warszawie z firmą Europejskie Centrum Doradztwa Europrimus Consulting sp. z o. o.

obydwie umowy na wdrożenie norm ISO w Urzędzie. W okresie tym nie była wystawiana żadna delegacja służbowa, na wyjazd do Warszawy dla zastępcy burmistrza. Składając podpis pod w/w umowami, przejął nie jako odpowiedzialność za treść i tryb zawarcia tych umów. Jednak jak stanowi Księga Jakości w rozdziale 5 pkt 1 „decyzje o wprowadzeniu w Urzędzie Miast i Gminy Nowa Dęba systemu zarządzania jakością podjął Burmistrz Miasta i Gminy Nowa Dęba w październiku 2006 r.” Nie wiadomo jak wyglądała współpraca z firmą wdrażającą w okresie od dnia zawarcia umów z firmą wdrażającą a Urzędem, nie ma dokumentacji na podstawie której można by prześledzić etapy tej współpracy. We wrześniu 2006 r. do kancelarii Urzędu nie wpłynęło żadne pismo ze strony firmy wdrażającej.

Zarządzeniem 116/06 z 18 października 2006 r. burmistrz, celem zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu zarządzania jakością, powołał Pełnomocnika i Audytorów wewnętrznych. Posiadali oni certyfikaty ze szkoleń audytorskich wystawione przez firmę wdrożeniową, datowane na 28 – 29 września, brak innych dokumentów potwierdzających udział w tym szkoleniu w danym terminie. Zakres obowiązków Pełnomocnika i Audytorów nie został określony w zarządzeniu, wynika on natomiast z Księgi Jakości i procedur utworzonych 19 października 2006 r. przez Pełnomocnika. Z tego wnioskować można, że polecenie współpracy z przedstawicielem firmy wdrażającej przy tworzeniu dokumentacji ISO na potrzeby Urzędu Pełnomocnik otrzymał przed wydaniem zarządzenia burmistrza nr 116/06. Trudno jest ustalić datę rozpoczęcia prac nad przygotowaniem tej dokumentacji i poszczególne etapy tej pracy, brak odpowiednich zapisów pozwalających prześledzić ten proces, znamy tylko datę jego zakończenia. Z oświadczeń Pełnomocnika, można stwierdzić ogrom pracy jaki włożył on w przygotowanie stosownej dokumentacji. Większość prac wykonywał sam Pełnomocnik, często po godzinach pracy. Całość dokumentacji dotyczącej norm ISO przechowywane jest w teczce zatytułowanej „ISO 9001” znajdującej się, do chwili obecnej, pod pieczęcią Pełnomocnika. Zawartość tej teczki została przedstawiona w rozdziale I niniejszego protokołu. Pełnomocnik nie brał udziału w zawieraniu umów z firmą wdrażającą, o treści umów dowiedział się dopiero po tym, jak umowa została nadesłana do Urzędu wraz z fakturami wystawionymi przez firmę wdrażającą, tj. 20 października 2006 r.

Dokonano analizy treści Księgi Jakości pod względem określenia zakresu obowiązków Pełnomocnika i Audytorów. Z tego co ustalono Pełnomocnik był odpowiedzialny między innymi za:

- 1) nadzór nad procesem wdrażania systemu zarządzania jakością,
- 2) zbieranie i analiza informacji zewnętrznych od interesanta realizowane w formie ankiet, badających oczekiwania i satysfakcję interesantów Urzędu oraz analizę wpływających skarg i wniosków,
- 3) udzielanie pomocy właścicielom procesów(są oni określani w poszczególnych kartach procesów obowiązujących w Urzędzie), w ustalaniu celów i mierników dla ich procesów oraz metod zbierania danych i analizy,
- 4) przyjmowanie 2 razy w roku(na 30 czerwca i 31 grudnia) sprawozdań właścicieli procesów z realizacji przyjętych celów i zadań,
- 5) przedkładanie 2 razy w roku podczas trwania przeglądu zarządzania, sprawozdań z bieżącego funkcjonowania systemu zarządzania jakością oraz wyniki monitorowania procesów,
- 6) przechowywanie protokołów z przeglądu zarządzania,
- 7) gromadzenie ankiet badających odczucia klienta i przedstawianie ich wyników kierownictwu Urzędu,
- 8) podejmowanie działań zapobiegających powstawaniu potencjalnych niezgodności lub innych niepożądanych sytuacji w systemie zarządzania jakością, i inne.

Audytorzy wewnętrzni byli odpowiedzialni między innymi za:

- 1) cykliczne badanie funkcjonowanie systemu zarządzania jakością oraz po wprowadzeniu do niego zmian,
- 2) uzgadnianie, dokumentowanie i przekazywanie Pełnomocnikowi oraz kierownikowi auditowanego referatu, wyników auditów,
- 3) podejmowanie działań zapobiegających powstawaniu potencjalnych niezgodności lub innych niepożądanych sytuacji w systemie zarządzania jakością, i inne.

Obowiązki Pełnomocników i Audytorów są określone również w poszczególnych procedurach. Księga jakości i procedury, określają także obowiązki kierownictwa Urzędu, tzw. właścicieli procesów i całego personelu. Obowiązki te nie były realizowane w związku z zawieszeniem wdrażania norm ISO w grudniu 2006 r.

Audytorzy wewnętrzni powołani na mocy zarządzenia nr 116/06, byli przygotowywani do swoich zadań przez przedstawiciela firmy wdrażającej. Z oświadczeń poszczególnych Audytorów wynika, że przeprowadzali oni kilka próbnych auditów. W auditach tych uczestniczył przedstawiciel firmy wdrażającej, miał on za zadanie m. in. wskazać jak i o co pytać w czasie auditu. Z auditów tych sporządzane były protokoły. W teźce „ISO 9001” znajduje się 10 protokołów z przeprowadzonych auditów, z czego 5 jest tylko zaczętych. I tak:

- 1) raport z auditu nr 1 z 24 października 2006 r., auditowany obszar: realizacja usług(karty usług).Raport nie został skończony.
- 2) Raport z auditu nr 2 z 24 października 2006 r., auditowany obszar: wymagania prawne i inne. Raport sporządzony w całości nie stwierdzono niezgodności.
- 3) Raport z auditu nr 3 z 25 października 2006 r., auditowany obszar: aspekty środowiskowe. Raport sporządzony w całości, nie stwierdzono niezgodności, wydano zalecenie aby objąć instrukcją metody segregacji odpadów, niszczenia dokumentów.
- 4) Raport z auditu nr 4 z 31 października 2006 r., auditowany obszar: komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna. Raport nie został skończony.
- 5) Raport z auditu nr 5 z 8 listopada 2006 r., auditowany obszar: nadzór nad infrastrukturą. Raport nie został skończony.
- 6) Raport z auditu nr 6 z 9 listopada 2006 r., auditowany obszar: zakupy i dostawy. Raport sporządzony w całości, nie stwierdzono niezgodności.
- 7) Raport z auditu nr 7 z 9 listopada 2006 r., auditowany obszar: zatrudnienie i doskonalenie kadr. Raport sporządzony w całości, stwierdzono 2 niezgodności, w związku z czym sporządzono 2 protokoły niezgodności i zaproponowano jedno działanie korygujące.
- 8) Raport z auditu nr 8 z 9 listopada 2006 r., auditowany obszar: satysfakcja klienta. Raport sporządzony w całości, stwierdzono 1 niezgodność. Sporządzono protokół niezgodności, nie określono działania korygującego.
- 9) Raport z auditu nr 9 z 10 listopada 2006 r., auditowany obszar: przedstawiciel kierownictwa. Raport nie został skończony.
- 10) Raport z auditu nr 10 z 10 listopada 2006 r., auditowany obszar: monitorowanie i analizy. Raport nie został skończony.

Poszczególne audyty trwały ok. 2 godzin. Zestawiając protokoły z przeprowadzonych auditów z rocznym harmonogramem auditów wewnętrznych ustalonym 19 października 2006 r., stwierdza się 2 niezgodności. Pierwsza: nastąpiło przesunięcie o miesiąc terminów planowanych auditów, winny być one przeprowadzone we wrześniu i październiku, a zostały przeprowadzone pod koniec października i w listopadzie. Druga niezgodność polega na tym, iż zachodzi uzasadnione podejrzenie, że część auditów, nie zostało zrealizowanych. Na dowód tego mamy pięć protokołów, które zostały jedynie zaczęte, co stawia w wątpliwość

fakt ich przeprowadzenia. Wątpliwości te potwierdza Pełnomocnik, który stwierdził, że niektórych auditów nie przeprowadzono. Obszary, co do których zachodzą podejrzenia, że nie były audytowane to: realizacja usług, komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna, nadzór nad infrastrukturą, przedstawiciel kierownictwa, monitorowanie i analizy.

Po objęciu stanowiska przez nowo wybranego burmistrza Wiesława Orдона, prace nad wdrożeniem norm ISO zostały z Jego polecenia zawieszono. Burmistrz miał uzasadnione wątpliwości, co do gospodarności, opłacalności i jakości wykonywanych usług przez firmę wdrożeniową. Aby Gmina nie ponosiła jeszcze większych kosztów związanych z wdrażaniem norm ISO wydał ustne polecenie zawieszenia prac wdrożeniowych. W końcu 15 maja 2007 r. burmistrz wydał zarządzenie nr 97/07, którym oficjalnie zawiesił prace związane z wdrożeniem w Urzędzie systemu zarządzania jakością i systemu zarządzania środowiskiem. Do tego czasu Pełnomocnikowi i Audytorom były wypłacane dodatki specjalne zgodnie z zarządzeniem nr 116/06 z 18 października 2007 r. Wypłacanie tych dodatków przez okres od grudnia 2006 r. do maja 2007 r. włącznie, kiedy prace wdrożeniowe nie były prowadzone, choć legalne od strony prawnej, są przejawem pewnej niekonsekwencji i niegospodarności ze strony Gminy.

Podsumowanie

Celem podsumowania działań związanych z wdrażaniem norm ISO w Urzędzie, zsumowano koszty jakie Gmina poniosła na ten cel. Za wykonanie usług przez firmę wdrażającą zgodnie z fakturami 146/10/2006 i 143/10/2006, zapłacono łącznie 46 360 zł (23 180 zł * 2). Dodatkowe koszty pochłonęły wypłaty dodatków specjalnych wypłacanych Pełnomocnikowi i Audytorom przez okres 7 miesięcy, od listopada 2006 r. do maja 2007 r. Wysokość dodatków przedstawiała się następująco:

- Pełnomocnik – 370 zł, przez 7 miesięcy - 2590 zł.
- Dwóch Audytorów po – 140 zł, przez 7 miesięcy - 980 zł.*2=1960 zł.
- Jeden Audytor – 120 zł, przez 7 miesięcy - 840 zł.

Łącznie na wypłatę tych dodatków wydano 5 390 zł. Podsumowując, wdrażanie norm ISO w Urzędzie, mimo, iż nie zostało zakończone kosztowało Gminę 51 750 zł.

Poważnym zastrzeżeniem jest zawarcie przez Gminę umów z firmą wdrożeniową bez trybu wymaganego w ustawie prawo zamówień publicznych, mimo iż kwota zamówienia obligowała do stosowania przepisów tej ustawy. Na fakt ten zwróciła uwagę radczyni prawna Urzędu w wydanej przez siebie opinii prawnej, którą sporządziła w październiku 2006 r. na prośbę kierownika referatu organizacyjnego. Dziwi fakt iż nie podjęto żadnych dalszych kroków w tej sprawie.

Kontrola wykazała również, uchybienia w przestrzeganiu postanowień umowy przez firmę wdrażającą. Przede wszystkim naruszone były harmonogramy działań wdrożeniowych stanowiące integralne części umów, o których mowa, nie był przeprowadzony audit certyfikujący, w którym miała uczestniczyć firma wdrażająca, zastrzeżenia budziła rzetelność wykonania obowiązku przeprowadzenia auditów wewnętrznych, nie przeprowadzono auditów wstępnych i inne uchybienia. Naruszenia postanowień umów rzutują na rzetelność wykonawcy jak i wadliwość kontroli wykonania umów w Urzędzie. Kierownictwo Urzędu ani pracownicy sprawdzający faktury wystawione przez firmę wdrażającą, nie stwierdzili, żadnych uchybień w wykonaniu usług wdrożeniowych.

Kolejne zastrzeżenia budzi fakt wypłacania dodatków specjalnych Pełnomocnikowi i Audytorom w okresie od grudnia 2006 r. do maja 2007 r., mimo iż w tym okresie nie prowadzono prac wdrożeniowych.

Uwagę kontrolującego, zwrócił uwagę fakt, iż decyzja o wdrożeniu norm w Urzędzie została podjęta na sam koniec kadencji. Niespełna miesiąc później od wydania zarządzenia o

rozpoczęciu prac na wdrożeniu norm w Urzędzie, 12 listopada 2006 r. miały miejsce wybory do rady miejskiej i wybory burmistrza. Wdrożenie norm jest procesem długofalowym i wymaga czasu oraz zaangażowania całego Urzędu, wybór akurat takiego terminu na rozpoczęcie prac wdrożeniowych wydaje się nie do końca uzasadniony.

Protokół sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden z egzemplarzy przekazano Burmistrzowi Gminy Nowa Dęba Wiesławowi Ordonowi, który pełni funkcję kierownika Urzędu.

Na tym protokół zakończono i po uprzednim omówieniu wyników kontroli bez wniesienia zastrzeżeń podpisano w dniu 19 maja 2008 r.

Wersja protokołu przeznaczona do publikacji nie zawiera wszystkich danych zawartych w tekście pierwotnym protokołu ze względu na wymogi przestrzegania ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych(Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.).

Sporządził: Krzysztof Tkaczyk