



# Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2008  
FS 58355S

Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin, tel.: 81 466 2000, fax: 81 466 2001  
e-mail: prezydent@lublin.eu, ePUAP: /GminaLublin/skrytka, www.um.lublin.eu

AK-K-I.1712.1.2014

Lublin, dnia 7 października 2014 r.

**Pan Tadeusz Dziuba**  
**Dyrektor**  
**Wydziału Inwestycji i Remontów**

## Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1) procedury przeprowadzania kontroli<sup>1</sup> podinspektor Wydziału Audytu i Kontroli (dalej „AK”) Maciej Kotowski, przeprowadził w kierowanym przez Pana Wydziale Inwestycji i Remontów (dalej „IR”) kontrolę obiegu dokumentów oraz przestrzegania postanowień zarządzeń Prezydenta nr 1287/2011<sup>2</sup> i 67/12/2013<sup>3</sup>. Szczegółowe ustalenia kontroli zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym przez Pana w dniu 4 lipca 2014 r.

Kontroli poddano zagadnienia związane z:

- obiegiem dokumentów wpływających, wychodzących i wewnętrznych,
- prowadzeniem metryk spraw,
- prowadzeniem akt spraw,
- przestrzeganiem postanowień ww. zarządzeń Prezydenta.

Kontrolą objęto 81 spraw (71 prowadzonych w systemie tradycyjnym i 10 w systemie EZD) z około 990 spraw założonych w okresie od stycznia 2013 r. do maja 2014 r. w następujących referatach IR:

- referat ds. instalacji sanitarnych,
- referat ds. instalacji elektrycznych,
- referat ds. budowlanych i drogowych,
- referat ds. zamówień publ. oraz ewidencji kosztów, analiz i sprawozdawczości.

**Na podstawie zbadanej ww. próby nie można pozytywnie ocenić przestrzegania przez IR obowiązujących w Urzędzie zasad obiegu dokumentów, prowadzenia metryk i akt spraw. Szczególnie krytyczne uwagi dotyczą:**

- niezakładania spraw,
- dołączania do akt spraw niepotwierdzonych kopii dokumentów,
- nieoznaczania dokumentów tworzących akta spraw znakami tych spraw,
- nieprowadzenia spisów spraw,
- braków dokumentów w aktach spraw.

1 Procedura przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli, stanowiąca załącznik do Zarządzenia nr 680/2010 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28 września 2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli, ze zm.

2 Zarządzenie nr 1287/2011 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie wskazania podstawowego systemu wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Lublin oraz określenia wyjątków od systemu tradycyjnego.

3 Zarządzenie nr 67/12/2013 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie wskazania podstawowego systemu wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Lublin oraz określenia wyjątków od systemu podstawowego.



Szczegółowe nieprawidłowości stwierdzone w toku niniejszej kontroli to:

**I. W zakresie obiegu dokumentów wpływających, wychodzących i wewnętrznych stwierdzono:**

1. Do akt spraw dołączano niezarejestrowane lub niewłaściwie zarejestrowane dokumenty, tj.:

a) przychodzące – nieoznaczone pieczęcią wpływu i numerem Mdok oraz oznaczone numerem z dziennika korespondencji prowadzonym w postaci tradycyjnej (71 dokumentów w 26 sprawach), oznaczone więcej niż jedną pieczęcią wpływu (10 dokumentów w 3 sprawach).

b) wychodzące – nieoznaczone numerem Mdok (18 dokumentów w 8 sprawach).

c) wewnętrzne – nieoznaczone numerem Mdok (10 dokumentów w 6 sprawach).

Zasady rejestrowania przesyłek określają przepisy:

– § 7 pkt 9) § 40 ust. 1 i § 42 ust. Instrukcji kancelaryjnej<sup>4</sup> - dot. przesyłek przychodzących;

– § 7 pkt 10) Instrukcji kancelaryjnej i od 1 stycznia 2014 r. § 3 ust. 2 zarządzenia Prezydenta nr 67/12/2013 - dot. przesyłek wychodzących;

– § 7 pkt 11) Instrukcji kancelaryjnej oraz § 2 ust. 4 zarządzenia Prezydenta nr 1287/2011, a od 1 stycznia br. § 3 ust. 2 zarządzenia Prezydenta nr 67/12/2013.

Ponadto stwierdzono przypadki dołączenia do akt spraw:

• niepodpisanych notatek służbowych (2 notatki, w tym dokumentująca przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego), co było niezgodne z § 20 ust. 4 pkt 4 i 5 zarządzenia Prezydenta nr 769/2008<sup>5</sup>;

• dokumentów (jeden przychodzący i jeden wewnętrzny) zarejestrowanych w niewłaściwych rejestrach (zasady rejestrowania ww. dokumentów zostały określone w § 7 pkt. 9 i 11 Instrukcji kancelaryjnej oraz § 3 ust. 2 i 3 zarządzenia Prezydenta nr 67/12/2013).

2. W 2 sprawach 3 dokumenty zostały rejestrowane dopiero po miesiącu od ich wpływu do Urzędu (dokumenty wytworzone lub przekazane do Urzędu w marcu i kwietniu 2014 r. były rejestrowane dopiero w maju) – takie postępowanie było niezgodne z postanowieniami § 40 ust. 1 i § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej.

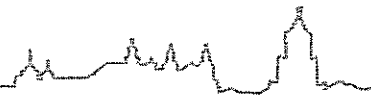
3. Korespondencja wewnętrzna (pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu) prowadzona była z pominięciem systemu Mdok lub równoległe do niego (stwierdzono 32 takie dokumenty w 7 sprawach). Zgodnie z § 2 ust. 4 i § 4 ust. 4 zarządzenia Prezydenta nr 1287/2011, a od 1 stycznia br. § 2 ust. 5 zarządzenia Prezydenta nr 67/12/2013 przekazywanie przesyłek wewnętrznych winno odbywać się wyłącznie za pomocą systemu Mdok.

4. Nieprawidłowo zakładano sprawy, tj.:

– w innym roku niż wpłynął lub został wytworzony dokument wszczynający sprawę (8 spraw);

4 Instrukcja kancelaryjna stanowiąca załącznik nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, jt. Dz.U.2011.14.67.

5 Zarządzenie nr 769/2008 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych oraz organizacji, składu, trybu pracy i zakresu obowiązków członków komisji przetargowych, ze zm.



– sprawa dotycząca realizacji inwestycji została rozdzielona na dwie różne sprawy (prowadzone przez tę samą osobę), mimo braku ku temu przesłanek, przy czym dokumentacja tworząca akta tych spraw była ułożona w taki sposób jakby odzwierciedlała przebieg jednej sprawy. Powyższe było to niezgodne z § 5 ust. 6 Instrukcji kancelaryjnej, a opisany sposób prowadzenia akt sprawy – niezgodny z § 2 pkt 1) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r.<sup>6</sup>;

– na jednym ze stanowisk pracy w IR nie założono żadnej sprawy. Pomimo że realizowano postępowania przygotowujące inwestycje komunalne, to jednak były one prowadzone w sposób charakterystyczny dla dziennikowego systemu kancelaryjnego, co było sprzeczne z § 3 Instrukcji kancelaryjnej.

## **II. W zakresie prowadzenia metryk spraw:**

Żadna z 71 skontrolowanych spraw prowadzonych w systemie tradycyjnym nie posiadała metryki prowadzonej w postaci tradycyjnej. Dla spraw prowadzonych również w postaci elektronicznej w systemie Mdok 50 metryk spraw (wygenerowanych przez system Mdok) prowadzonych w systemie tradycyjnym nie odzwierciedlało przebiegu załatwiania spraw (brak informacji nt. wszystkich dokumentów i czynności w sprawie).

*Obowiązek prowadzenia metryk spraw wynikał z rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r.<sup>7</sup> Wyłączenia z obowiązku prowadzenia metryk zostały wskazane rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r.<sup>8</sup>, jednak w IR nie dokonano analiz podstaw prawnych prowadzonych spraw mającej na celu jednoznaczne stwierdzenie czy w danych rodzajach spraw obowiązkowe jest prowadzenie metryk.*

## **III. W zakresie prowadzenia akt spraw:**

1. Nie oznaczano lub nieprawidłowo oznaczano dokumenty znakami spraw:

a) na 591 dokumentach w aktach 57 spraw nie naniesiono znaku sprawy, a 4 dokumenty w aktach 4 spraw zostały oznaczone tylko kolejnym numerem sprawy, co było niezgodne z § 5 ust. 1 i § 52 ust. 1 pkt 1) i ust. 2 i 4 Instrukcji kancelaryjnej;

b) na 49 dokumentach (w 6 sprawach) znaki były nieprawidłowe, bo utworzone niezgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach (§ 5 Instrukcji kancelaryjnej, § 6 ust. 1 zarządzenia Prezydenta nr 1287/2011, a od 1 stycznia br. § 6 ust. 1 zarządzenia Prezydenta nr 67/12/2013).

2. Do akt spraw dołączano zamiast oryginałów, niewierzytelne (niepotwierdzone) kopie (kserokopie) następujących dokumentów:

a) przychodzących: prawidłowo zarejestrowanych, niezarejestrowanych lub nieprawidłowo zarejestrowanych (łącznie 89 dokumentów w 17 sprawach);

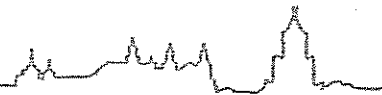
b) wychodzących – 21 dokumentów w 13 sprawach;

c) wewnętrznych, wytworzonych poza systemem Mdok przez pracowników wydziału, podczas pracy w terenie (np.: protokoły awarii, końcowe protokoły odbioru robót czy notatki służbowe) – 46 dokumentów w 19 sprawach;

6 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, jt. Dz.U.2011.2011.14.67.

7 Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy, jt. Dz.U.2012.250.

8 Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony, jt. Dz.U.2012.269.



d) umów zawieranych przez Miasto (w tym ewentualnych załączników i aneksów do nich) – 16 dokumentów w 11 sprawach;

e) decyzji administracyjnych – 5 dokumentów w 3 sprawach;

f) niezidentyfikowanych tzn., że nie można stwierdzić czy są to dokumenty przychodzące, wychodzące czy wewnętrzne oraz nie można wskazać czy w ogóle stanowią dokumentację tworzącą akta sprawy – 10 dokumentów w 4 sprawach.

*Zgodnie z definicją akt sprawy określoną w § 2 pkt 1) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r., tworzone są one z dokumentacji pozwalającej na prześledzenie sposobu załatwiania i rozstrzygnięcia sprawy.*

*W przypadku gdy akta sprawy tworzone są przez niepotwierdzone kopie dokumentów (które nie zapewniają wiarygodności zawartych w nich treści), nie można prześledzić sposobu załatwiania i rozstrzygnięcia sprawy. Jak wynika z orzecznictwa<sup>9</sup> kopie dokumentów posiadają moc dowodową oryginałów tylko gdy zostały potwierdzone za zgodność z oryginałem.*

3. Do akt spraw prowadzonych w postaci tradycyjnej dołączano również niewiarygodne kopie dokumentów wewnętrznych przekazanych za pomocą systemu Mdok między komórkami organizacyjnymi Urzędu – 142 dokumenty w 33 sprawach.

*Obowiązek dołączania do akt spraw (prowadzonych w postaci tradycyjnej) uwiarygodnionych kopii ww. dokumentów wynikał z § 4 ust. 6 zarządzenia Prezydenta nr 1287/2011, a od 1 stycznia br. z § 3 ust. 7 i 8 zarządzenia Prezydenta nr 67/12/2013.*

4. Akta 19 skontrolowanych spraw (w tym 5 prowadzonych w systemie EZD), były niekompletne, ponieważ brakowało w nich:

a) 25 dokumentów wychodzących lub załączników do nich (obowiązek dołączania do akt podpisanych kopii pism wychodzących wynikał z § 58 ust. 6 i § 60 ust. 4 Instrukcji kancelaryjnej);

b) 1 dokumentu przychodzącego (niezgodność z przepisem § 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej);

c) 7 dokumentów wewnętrznych – wbrew postanowieniom § 3 ust. 7 zarządzenia Prezydenta nr 67/12/2013 obowiązującego od 1 stycznia 2014 r.

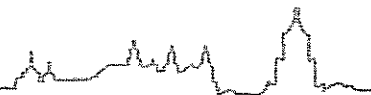
*Do kompletnego prowadzenia akt spraw zobowiązywały ponadto przepisy § 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. oraz przepisy § 39 ust. 1 pkt 3 Instrukcji kancelaryjnej.*

W 5 sprawach prowadzonych w systemie EZD nie dołączono 5 istotnych dokumentów wewnętrznych (informacji Skarbnika o dokonaniu wnioskowanych zmian w budżecie) – obowiązek ich dołączania wynikał z § 10 pkt 5 Instrukcji kancelaryjnej.

W 18 sprawach (prowadzonych w postaci tradycyjnej) nie było możliwe stwierdzenie ich kompletności, ponieważ dokumenty do nich dołączone, w licznych przypadkach były niepotwierdzonymi za zgodność z oryginałem kserokopiami nieopatrzonymi znakami spraw<sup>10</sup>, co oznacza niemożność ustalenia czy dokumenty te winny pociągnąć za sobą przeprowadzenie określonych czynności.

9 Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 23 czerwca 2005 r. sygn.: II SAB/BK32/05 oraz wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2006 r. sygn.: I OSK 1112/05.

10 Patrz pkt III ppkt 1 i 2.



5. Akta 5 nie były gromadzone w założonych teczkach aktowych (na które wskazywały opisy) lecz w teczkach prowadzonych dla poszczególnych podmiotów, w których grupowano akta spraw założonych w danym numerze JRWA od 2011 r., co było niezgodne z § 39 ust. 1 pkt 3) Instrukcji kancelaryjnej.

6. Dokumenty w aktach 6 spraw były poukładane w sposób niechronologiczny, przez co nie odzwierciedlały przebiegu sposobu załatwiania spraw zgodnie z § 2 pkt 1) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r.

7. Skontrolowano 81 spraw, które winny być ujęte w 33 spisach spraw. Jednak tylko 5 spisów prowadzono w sposób prawidłowy (ze wszystkimi wymaganymi elementami), zaś 5 – niezgodnie z obowiązującymi przepisami, natomiast 23 spisy w ogóle nie zostały założone. Obowiązek prowadzenia spisów spraw i sposób ich prowadzenia został określony w § 53 Instrukcji kancelaryjnej. Fakt nieprowadzenia spisów spraw uniemożliwił w 4 sprawach ich prawidłowe przerejestrowanie pod nowe znaki – zgodnie z § 55 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej.

8. Tezki aktowe zawierające akta 27 spraw (z 71 skontrolowanych prowadzonych w systemie tradycyjnym), nie posiadały opisów lub posiadały opisy niespełniające wymogów określonych w § 62 Instrukcji kancelaryjnej.

9. Do akt spraw prowadzonych w systemie EZD niezgodnie z § 5 ust. 1 Instrukcji kancelaryjnej oraz § 2 ust. 3 i 5 zarządzenia Prezydenta nr 67/12/2013 dołączano dokumenty wewnętrzne (5 dokumentów w 5 sprawach – dotyczących zmian w budżecie) w postaci skanów utworzonych poza systemem Mdok, bez znaku sprawy i numeru Mdok, a ich zaakceptowanie przez Prezydenta było potwierdzone jedynie komentarzem przy dekretacji dokumentu. Ponadto dokumenty te były przekazywane równoległe w postaci elektronicznej i tradycyjnej, wbrew postanowieniom § 10 ust. 2 załącznika do zarządzenia Prezydenta nr 50/4/2013<sup>11</sup>.

10. Dla dokumentów w sprawach prowadzonych w systemie EZD, które zostały wytworzone w postaci tradycyjnej i tak też były zatwierdzone przez Prezydenta, nie wykonywano odwzorowania cyfrowego pozwalającego na potwierdzenie zatwierdzenia dokumentu, w aktach sprawy, co było niezgodne z § 34 ust. 5 Instrukcji kancelaryjnej.

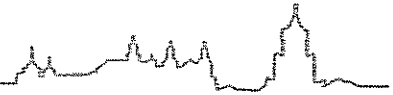
Przyczynami powstania wyżej opisanych nieprawidłowości była rażąca nieznajomość przepisów Instrukcji kancelaryjnej oraz wymienionych na wstępie zarządzeń Prezydenta, a także brak zrozumienia konieczności stosowania tych przepisów w pracy IR. Odpowiedzialnymi za stwierdzone nieprawidłowości byli:

- pracownicy prowadzący poszczególne sprawy – na podstawie § 13 ust. 1 pkt 6) *Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Inwestycji i Rozwoju*<sup>12</sup>,
- kierownicy referatów nadzorujących bezpośrednio ich pracę – na podstawie § 13 ust. 2 pkt 1) ww. regulaminu,
- dyrektor IR na podstawie § 15 ust. 1 pkt 3) i 13) *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin*<sup>13</sup>.

11 *Zasady i terminy dokonywania zmian w budżecie miasta Lublin* stanowiące załącznik do zarządzenia nr 50/04/2013 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad i terminów dokonywania zmian w budżecie miasta Lublin.

12 *Regulamin Organizacyjny Departamentu Inwestycji i Rozwoju* – zał. do zarządzenia nr 139/8/2012 Prezydenta Miasta Lublin z 17 sierpnia 2012 r. w sprawie nadania *Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Inwestycji i Rozwoju*, ze zm.

13 *Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Lublin* – zał. do zarządzenia nr 100/2011 Prezydenta Miasta



**W związku z wyżej opisanymi nieprawidłowościami, polecam zapewnić w kierowanym przez Pana wydziale przestrzeganie obowiązującego obiegu dokumentów, w tym w szczególności:**

1. Rejestrować dokumenty otrzymywane i wytwarzane przez IR w sposób zgodny z ww. przepisami.
2. Korespondencję wewnętrzną zarówno w systemie tradycyjnym jak i w EZD, przekazywać wyłącznie za pomocą systemu Mdok.
3. Poprawnie zakładać sprawy i nanosić właściwie utworzone znaki spraw na dokumentach tworzących akta spraw.
4. Przeprowadzić analizę podstaw prawnych spraw prowadzonych w IR pod kątem prowadzenia dla nich metryk spraw. Prowadzić metryki spraw we wszystkich sprawach, w których jest to obowiązkowe.
5. Dołączać do akt spraw oryginały dokumentów lub ich kopie potwierdzone za zgodność z oryginałem oraz uwierzytelnione wydruki dokumentów wewnętrznych.
8. Akta spraw gromadzić w odpowiednio opisanych teczkach aktowych i prowadzić je w sposób:
  - kompletny (w tym dołączać do podpisane kopie dokumentów wychodzących),
  - chronologiczny,
  - zapewniający odzwierciedlenie przebiegu załatwiania i rozstrzygnięcia sprawy.
9. Podpisywać sporządzane notatki służbowe.
10. W przypadku prowadzenia spraw w systemie tradycyjnym prowadzić spisy spraw w postaci tradycyjnej oraz ujmować w nich fakt przerejestrowywania spraw.
11. W systemie EZD sporządzać dokumenty w systemie Mdok oraz podpisywać i przekazywać je za jego pomocą. W przypadku wytworzenia w sprawie prowadzonej w systemie EZD dokumentu w postaci tradycyjnej, dokonywać odwzorowania cyfrowego tego dokumentu.
12. Doprowadzić – w porozumieniu z Biurem Obsługi Kancelaryjnej i Wydziałem Organizacji Urzędu – do przeszkolenia pracowników Wydziału IR z zakresu instrukcji kancelaryjnej i systemu elektronicznego obiegu dokumentów.

Proszę w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego złożyć sprawozdanie z realizacji powyższych zaleceń – według wzoru określonego w załączniku nr 4 do wymienionej na wstępie procedury przeprowadzania kontroli<sup>14</sup>.

Prezydent Miasta Lublin

dr Krzysztof Żuk

Do wiadomości:

Andrzej Wojewódzki – Sekretarz Miasta Lublin

DYREKTOR  
Wydziału Audytu i Kontroli

mgr inż. Anna Marow

Lublin z 24 lutego 2011 r. w spr. nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin, ze zm.  
14 <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>