



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

BK-04.1711.28.2017

Kraków, dnia ..... 20. 10. 2017

**Pan**  
**Piotr Kempf**  
**Dyrektor**  
**Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie**  
**ul. Za Torem 22**

Referat Kontroli Finansowej Biura Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa przeprowadził na podstawie upoważnienia nr 44/2017, podpisanego przez Prezydenta Miasta Krakowa, kontrolę problemową w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w kierowanej przez Pana jednostce, której wyniki zostały ujęte w dwustronnie podpisanym protokole kontroli.

Kontrola została przeprowadzona metodą wyrywkową za rok 2016 ze szczególnym uwzględnieniem występowania ryzyka niezapewnienia realizowania celów kontroli zarządczej, określonych w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

- organizację jednostki,
- zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- zapewnienie skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem,
- zapewnienie wiarygodności sprawozdań,
- zapewnienie ochrony zasobów,
- zapewnienie przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- zapewnienie efektywnego i skutecznego przepływu informacji.

## **I. Ocena sposobu funkcjonowania jednostki kontrolowanej w kontekście przyjętego ryzyka**

### **1. Wyniki przeprowadzonej kontroli kompleksowej**

W wyniku kontroli problemowej przeprowadzonej w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Krakowie (zwanym dalej: ZZM) w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia świadczące o nieskutecznym funkcjonowaniu mechanizmów kontroli lub niewystarczającym zapewnieniu zgodności działania jednostki z przepisami prawa w obszarach działania, których dotyczą nieprawidłowości, a tym samym o zmaterializowaniu się w tych obszarach ryzyka polegającego na niezapewnieniu realizowania celów kontroli zarządczej, określonych w art. 68 ustawy *o finansach publicznych*.

## 2. Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości:

### w zakresie zapewnienia skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem:

- 1) nieprzeprowadzenie analizy ryzyka w roku 2016, jak również w roku 2017 do dnia rozpoczęcia kontroli, czym naruszono obowiązującą w ZZM „Politykę zarządzania ryzykiem w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Krakowie” wprowadzoną do stosowania zarządzeniem nr 15/2016 z dnia 28.04.2016 r.

W trakcie prowadzonej kontroli podjęto działania w zakresie realizacji postanowień wynikających z ww. regulacji dotyczących zarządzania ryzykiem, w efekcie których przeprowadzono analizę ryzyka w odniesieniu do zadań realizowanych w 2017 roku. Niemniej jednak, Zastępy Dyrektora nie dokonali oceny sposobu identyfikacji i zarządzania ryzykiem przez kierowników komórek organizacyjnych oraz nie dokonali wyboru mechanizmów kontrolnych, do czego obligowały zapisy regulacji. Kolejnym etapem realizacji postanowień „Polityki zarządzania ryzykiem” winna być ocena skuteczności i efektywności działania (osiągnięcia zamierzonych celów) w 2017 r.,

### w zakresie zapewnienia wiarygodności sprawozdań:

- 2) nieprzestrzeganie zasad rachunkowości określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.), rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.)<sup>1</sup> oraz Polityce rachunkowości ZZM, skutkujące w pewnym zakresie wykazaniem w rocznych sprawozdaniach Rb-27S i Rb-28S sporządzonych za 2016 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co narusza § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia, w związku z Instrukcją sporządzania ww. sprawozdań stanowiącą załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity: Dz. U. 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.), poprzez:
  - niezastosowanie technicznego zapisu ujemnego dla operacji przekazania środków pieniężnych stanowiących odsetki od dodatniego salda dopisanych przez bank z wyodrębnionego rachunku bankowego dotyczącego realizacji projektu (konto księgowe: 130-W-03) na rachunek bankowy – subkonto dochodów budżetowych (konto księgowe: 130-B-03), czym naruszono zasady funkcjonowania konta 130 *Rachunki bieżące jednostek budżetowych* określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia. W efekcie obrotu konta 130 za 2016 rok były wyższe o 21,58 zł względem sumy dochodów i wydatków budżetowych wykazanych odpowiednio w sprawozdaniach: Rb-27S i Rb-28S,
  - ujęcie wartości planu niezrealizowanego i wygasłego zapisem ujemnym na stronie Wn konta 980 *Plan finansowy wydatków budżetowych*, zamiast zapisem czarnym po stronie Ma konta 980, czym naruszono zasady funkcjonowania tego konta opisane w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia. W efekcie obrotu konta 980 za 2016 rok odzwierciedlały wielkość wydatków wykonanych, zamiast wielkość planu finansowego wydatków budżetowych podlegającego wykazaniu w sprawozdaniu Rb-28S (różnica wynosiła 4.167.223,33 zł),
  - przeksięgowanie na podstawie dowodów PK operacji dotyczących pobranych dochodów na poziomie ewidencji szczegółowej prowadzonej wg pozycji planu finansowego, którym objęto konta syntetyczne 130 i 760, z pominięciem zapisów na koncie 221, w efekcie czego dane

<sup>1</sup> obecnie: tekst jednolity ogłoszony w Dz. U. z 2017 roku poz. 760



wykazane w sprawozdaniu Rb-27S w kolumnie: „Należności” były niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej szczegółowej prowadzonej do konta 221 (dotyczy pozycji wykazanych w następujących rozdziałach i paragrafach: 90095-0870 i 02001-0870 – przeksięgowanie w kwocie 6.727,13 zł oraz 90095-0960 i 90095-0970 – przeksięgowanie w kwocie 1.600,00 zł),

- ujęcie w dowodzie PK nr 159/12/2016 daty wystawienia i treści operacji, które nie odzwierciedlały faktycznej daty sporządzenia dowodu i faktycznej operacji, czym naruszono art. 22 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 3 i 4 ww. ustawy,
  - ujęcie na kontach: 401 *Zużycie materiałów i energii* i 409 *Pozostałe koszty rodzajowe* kosztów zaklasyfikowanych w ramach § 4300 *Zakup usług pozostałych*, niezgodnie z zasadami dotyczącymi powiązania kont kosztów z paragrafami klasyfikacji budżetowej wydatków określonymi w dokumentacji opisującej politykę rachunkowości, które wśród paragrafów podlegających ujęciu na ww. kontach nie uwzględniały § 4300,
  - ujęcie na koncie 226 *Długoterminowe należności budżetowe* na podstawie dowodu PK przypisu opłat z tytułu czynszu dzierżawnego przypadających do zapłaty w latach 2017-2019 w łącznej kwocie 7.537,60 zł, wynikających z dwóch zawartych umów dzierżawy, czym naruszono art. 20 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Umowa nie powinna stanowić podstawy zapisów w ewidencji księgowej, gdyż nie dokumentuje operacji gospodarczej. W umowach wskazano okresy rozliczeniowe i określono dokument stanowiący podstawę dokonywania rozliczeń (faktura),
- 3) nieprawidłowe ustalenie w *Zakładowym Planie Kont* zasady ujmowania środków trwałych na koncie 011 z równoczesnym księgowaniem umorzenia na koncie 071 *Umorzenie środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych*, która nie znajduje potwierdzenia w zapisach dotyczących sposobu umorzenia środków trwałych, zamieszczonych w (...) § 4 ust. 3 pkt 3 *Zasad (Polityki) Rachunkowości*,
- 4) nieprawidłowe zaklasyfikowanie do konta 013 *Pozostałe środki trwałe* obiektów, których wartość jest niezgodna z kryterium wartościowym ustalonym w § 4 ust. 3 pkt 7 *Zakładowego Planu Kont*,
- 5) nieprzestrzeganiu zapisów wynikających z § 1 ust. 5 *Instrukcji obiegu dokumentów księgowych* nakładających na działy merytoryczne obowiązek uzgadniania ksiąg inwentarzowych środków trwałych, którymi zarządzają z ewidencją ilościowo-wartościową prowadzoną w systemie OPTest przed przeprowadzeniem inwentaryzacji i sporządzeniem bilansu,

w zakresie zapewnienia ochrony zasobów:

- 6) nieobjęcie ewidencją środków trwałych obiektów małej architektury zlokalizowanych na terenach przekazanych ZZM w trwały zarząd. Z wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora ZZM wynikało, że przyczyną powyższej sytuacji jest nieprzekazanie ww. mienia na podstawie protokołów zdawczo – odbiorczych, sporządzonych przez uprzedniego zarządcę nieruchomości (Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie),
- 7) niesprawowanie należytej ochrony nad rzeczowym majątkiem trwałym jednostki, poprzez:
- niezamieszczanie w księgach inwentarzowych środków trwałych prowadzonych przez działy merytoryczne numeru inwentarzowego ewidencjonowanych składników,
  - niezamieszczenie w ewidencji szczegółowej prowadzonej przez Biuro Zarządu informacji o miejscu użytkowania składnika (pomieszczeniu w budynku zajmowanym przez ZZM), oraz opisu cech charakterystycznych, identyfikujących obiekt inwentarzowy, tj. technicznych parametrów sprzętu, wymiaru, materiału wykonania, koloru itp.,

- niezamieszczenie w aktach osobowych kierowników działów merytorycznych dokumentu potwierdzającego powierzenie odpowiedzialności z tytułu nadzoru, polegającej na odpowiedzialności służbowej za powierzone środki trwałe, które służą do wykonywania czynności przez podległych pracowników,
- 8) ujmowanie na Kartach ewidencji wyposażenia innych składników niż środki trwałe, co jest sprzeczne z zapisami § 1 ust. 7 pkt a) *Instrukcji obiegu dokumentów (...)*,
- 9) nieprawidłowe opracowanie *Polityki Bezpieczeństwa Informacji i ochrony danych osobowych* zawierającej *Instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w ZZM* stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 5/2015 Dyrektora ZZM z dnia 30.05.2015 r. w sprawie *Polityki Bezpieczeństwa Informacji w ZZM* oraz nierealizowanie postanowień w niej zawartych, poprzez:
- nieokreślenie w niej kwestii wymaganych § 4 pkt 1-4 i § 5 pkt 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie *dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych* (Dz.U. Nr 100, poz. 1024), tj.:
    - wykazu budynków, pomieszczeń lub części pomieszczeń, tworzących obszar, w którym przetwarzane są dane osobowe,
    - wykazu zbiorów danych osobowych wraz ze wskazaniem programów zastosowanych do przetwarzania tych danych,
    - opisu struktury zbiorów danych wskazujący zawartość poszczególnych pól informacyjnych i powiązania między nimi,
    - sposobu przepływu danych pomiędzy poszczególnymi systemami,
    - sposobu realizacji wymogów dotyczących informacji o odbiorcach, którym dane osobowe zostały udostępnione, dacie i zakresie tego udostępnienia, chyba że system informatyczny używany jest do przetwarzania danych zawartych w zbiorach jawnych,
  - ustalenie wzoru i w efekcie prowadzenie rejestru osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, który nie zawierał identyfikatora osoby upoważnionej do przetwarzania danych w systemie informatycznym oraz daty ustanowienia upoważnienia, niezgodnie z wymogami art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 922),
  - wydanie upoważnień do przetwarzania danych osobowych wyłącznie w zakresie przetwarzania zbiorów zgłoszonych do GIODO, natomiast niewydanie upoważnień w zakresie przetwarzania zbiorów zwykłych, np. danych osobowych pracowników przetwarzanych przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. kadrowych,
  - niepowołanie ABI. ADO zgłosił zbiory wrażliwe do GIODO w dniu 1.07.2015 r., pomimo iż z uprzednio wydanego zarządzenia w sprawie *Polityki Bezpieczeństwa Informacji* wynikało, że w ZZM powołany zostanie ABI, który m.in. winien prowadzić rejestr tych zbiorów. Ponadto do zadań ABI należało przeszkolenie pracowników, które w efekcie nie zostało przeprowadzone,

w zakresie zapewnienia efektywnego i skutecznego przepływu informacji:

- 10) niezamieszczenie w BIP informacji o:
- prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
  - dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających,

wymaganych art. 8 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit f i pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz.1764).

## II. Zalecenia pokontrolne:

W celu wyeliminowania opisanych nieprawidłowości oraz uniknięcia powstania ich w przyszłości należy:

w zakresie zapewnienia skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem:

- 1) dokonywać corocznie analizy ryzyka oraz oceny skuteczności i efektywności działania (osiągnięcia zamierzonych celów) stosownie do wymogów obowiązującej w ZZM *Polityki zarządzania ryzykiem w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Krakowie*,

w zakresie zapewnienia wiarygodności sprawozdań:

- 2) przestrzegać zasad rachunkowości określonych w ustawie *o rachunkowości*, rozporządzeniu *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...)* oraz dokumentacji opisującej politykę rachunkowości ZZM, a w szczególności:
  - stosować techniczny zapis ujemny dla operacji przekazania dochodów między wyodrębnionymi rachunkami bankowymi, stosownie do zasad funkcjonowania konta 130 *Rachunki bieżące jednostek budżetowych* określonych w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia,
  - ujmować wartość planu niezrealizowanego i wygasłego zapisem dodatnim po stronie Ma konta 980, zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta opisanymi w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia,
  - obejmować przeksięgowaniem dokonywanym na poziomie ewidencji szczegółowej prowadzonej wg pozycji planu finansowego dochodów wszystkie konta syntetyczne, na których uprzednio ujęto operacje dotyczące pobrania dochodów, w tym konto 221, zapewniając tym samym wykazanie w sprawozdaniu Rb-27S w kolumnie: „Należności” wielkości zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej szczegółowej prowadzonej do konta 221,
  - ujmować w dowodach PK- *Polecenie księgowania* faktyczną datę ich wystawienia i treść operacji, której dotyczą, zgodnie z art. 22 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 3 i 4 ww. ustawy,
  - przestrzegać ustalonych zasad powiązania kosztów grupowanych na poszczególnych kontach zespołu 4 z paragrafami klasyfikacji budżetowej,
  - ujmować należności z tytułu umów najmu i dzierżawy na podstawie właściwych dowodów, stwierdzających dokonanie operacji gospodarczej, stosownie do art. 20 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ww. ustawy,
- 3) opracować spójne zasady ujmowania środków trwałych na koncie 011 oraz dokonywanego ich umorzenia na koncie 071 *Umorzenie środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych w Zakładowym Planie Kont* i w *Zasadach (Polityki) Rachunkowości*,
- 4) klasyfikować składniki majątkowe do konta 013 *Pozostałe środki trwałe* zgodnie z kryterium wartościowym ustalonym w § 4 ust. 3 pkt 7 *Zakładowego Planu Kont*,
- 5) uzgadniać prowadzone przez działy merytoryczne księgi inwentarzowe środków trwałych z ewidencją ilościowo-wartościową prowadzoną w systemie OPTIest przed przeprowadzeniem inwentaryzacji i sporządzeniem bilansu, zgodnie z zapisami wynikającymi z § 1 ust. 5 *Instrukcji obiegu dokumentów księgowych*,



w zakresie zapewnienia ochrony zasobów:

- 6) podjąć zintensyfikowane działania mające na celu objęcie ewidencją środków trwałych obiektów małej architektury zlokalizowanych na terenach przekazanych ZZM w trwały zarząd,
- 7) sprawować należyłą ochronę nad rzeczowym majątkiem trwałym jednostki, a w szczególności:
  - zamieszczać w księgach inwentarzowych środków trwałych prowadzonych przez działy merytoryczne numer inwentarzowy ewidencjonowanych składników, zgodny z numerami widniejącym w ewidencji ilościowo-wartościowej,
  - ujmować w ewidencji szczegółowej prowadzonej przez Biuro Zarządu informacje o miejscu użytkowania obiektu oraz opis cech charakterystycznych, identyfikujących obiekt inwentarzowy,
  - umieścić w aktach osobowych kierowników działów merytorycznych dokument potwierdzający powierzenie odpowiedzialności z tytułu nadzoru, polegającej na odpowiedzialności służbowej za powierzone środki trwałe, które służą do wykonywania czynności przez podległych pracowników,
- 8) ujmować na Kartach ewidencji wyposażenia składniki zgodnie z wytycznymi wynikającymi z zapisów § 1 ust. 7 pkt a) *Instrukcji obiegu dokumentów (...)*,
- 9) opracować prawidłowo *Politykę Bezpieczeństwa Informacji i ochrony danych osobowych zawierającej Instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w ZZM* oraz realizować jej postanowienia, a w szczególności:
  - określić w niej kwestie wymagane § 4 pkt 1-4 i § 5 pkt 7 rozporządzenia w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych,
  - uwzględnić we wzorze upoważnienia do przetwarzania danych osobowych i w efekcie w rejestrze tych upoważnień, identyfikator osoby upoważnionej do przetwarzania danych w systemie informatycznym oraz datę ustania upoważnienia, zgodnie z wymogami art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych,
  - wydawać upoważnienia do przetwarzania danych osobowych zarówno w zakresie przetwarzania zbiorów zgłoszonych do GIODO, jak i zbiorów zwykłych,
  - powołać odpowiednich pracowników do pełnienia poszczególnych funkcji określonych w regulacji oraz w efekcie realizować powierzone im zadania, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych,

w zakresie zapewnienia efektywnego i skutecznego przepływu informacji:

- 10) zamieścić w BIP informacje o:
  - prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
  - przebiegu i efektach kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,wymagane art. 8 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit f i pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Proszę również wyeliminować inne uchybienia opisane szczegółowo w protokole kontroli.

**III. Osoba odpowiedzialna za realizację zaleceń pokontrolnych:**

Pan Piotr Kempf – Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie.

#### **IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych:**

Zalecenie sformułowane w punkcie 9: do dnia 31.12.2017 r.

Pozostałe zalecenia: od zaraz

#### **V. Termin złożenia sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych:**

Sprawozdanie z wykonania niniejszych zaleceń proszę przesłać w terminie do dnia **30.11.2017 r.** do Referatu Kontroli Finansowej Biura Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa, ul. Bracka 10.

#### **Pouczenie:**

Zgodnie z § 14 ust. 1 Regulaminu przeprowadzania kontroli finansowej przez Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK wprowadzonego zarządzeniem nr 137/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 22.01.2010 r. jednostki, w stosunku do których sformułowane zostały zalecenia pokontrolne obowiązane są do sporządzania sprawozdania z realizacji tych zaleceń w terminie określonym w pkt V wystąpienia pokontrolnego według wzoru określonego w załączniku nr 3 do ww. Regulaminu.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

#### Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

#### Do wiadomości:

1. Pan Lesław Fijał – Skarbnik Miasta Krakowa