



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Kraków, dnia 05 KWI 2024

KE-02.1712.9.2021.MM

Pani
Katarzyna Zapał
Dyrektor
Zarządu Budynków Komunalnych
w Krakowie

Wystąpienie pokontrolne

Podmiot kontrolowany: Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie
Przedmiot kontroli: funkcjonowanie elektronicznego obiegu dokumentów przy realizacji usług publicznych i procedur wewnętrznych
Termin przeprowadzenia kontroli: 22 listopada 2021 r. – 28 lutego 2022 r.

I. Zwięzły opis będący podsumowaniem postępowania kontrolnego:

Przedmiotem kontroli było funkcjonowanie w Zarządzie Budynków Komunalnych w Krakowie (dalej: „ZBK”) elektronicznego obiegu dokumentów przy realizacji usług publicznych oraz procedur wewnętrznych.

Kontrolą w tym samym zakresie przedmiotowym została objęta także Komórka Organizacyjna Urzędu Miasta Krakowa tj. Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego UMK.

Kontrolą objęto usługę publiczną opisaną w Karcie usługi / procedurze zewnętrznej nr ZBK-14 pn. „Obniżenie stawki czynszowej najmu netto od dnia podpisania umowy najmu do dnia rozpoczęcia działalności w lokalu użytkowym (maksymalnie przez okres 90 dni kalendarzowych)”.¹

Ponadto, z uwagi na okoliczność, że w ZBK została wprowadzona procedura wewnętrzna, dotycząca udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym², kontroli poddane zostały

¹ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 zarządzenia Nr 1899/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie opracowywania kart usług/procedur zewnętrznych oraz opracowywania instrukcji postępowania/procedur wewnętrznych, pod pojęciem karty usługi/procedury zewnętrznej należy rozumieć opracowany w określonej formie dokument stanowiący informację dla klienta w zakresie sprawy, jaką może załatwić w miejskiej jednostce organizacyjnej, a wszczynanej na jego wniosek.

² W objętym kontrolą okresie oraz w okresie, w którym prowadzone były czynności kontrolne obowiązywało Polecenie Służbowe Nr 10/2016 Dyrektora Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie z dnia 18 października 2016 r. w sprawie

również działania pracowników jednostki kontrolowanej, związane z funkcjonowaniem elektronicznego obiegu dokumentów w ramach realizacji tej procedury.

Ustalenia uwzględniają stan faktyczny i prawny istniejący zarówno w objętym kontrolą okresie od I do III kwartału 2021 r. oraz w okresie, w którym prowadzone były czynności kontrolne zakończone 28 lutego 2022 r.

W odniesieniu do spraw realizowanych w ramach usługi publicznej opisanej w Karcie usługi / procedurze zewnętrznej nr ZBK-14 ustalono, że w okresie od I do III kwartału 2021 r. wpłynęły do ZBK łącznie 43 wnioski najemców, z czego:

- 36 wniosków zawierało prośbę o obniżenie stawki czynszowej najmu netto do wysokości kosztów eksploatacyjnych za okres od dnia podpisania umowy najmu lokalu użytkowego do dnia rozpoczęcia działalności w lokalu użytkowym,
- 7 wniosków zawierało prośbę o przedłużenie czasookresu stosowania stawki czynszowej najmu netto obniżonej do wysokości kosztów eksploatacyjnych przez okres nieprzekraczający kolejnych 45 dni kalendarzowych.

Wnioski zawierające prośbę o obniżenie stawki czynszowej najmu netto do wysokości kosztów eksploatacyjnych za okres od dnia podpisania umowy najmu lokalu użytkowego do dnia rozpoczęcia działalności w lokalu użytkowym, w objętym kontrolą okresie, wnoszone były do ZBK przeważnie przy wykorzystaniu kanału komunikacji jakim jest poczta elektroniczna.

Kontrolą objęto dokumentację w 5 sprawach prowadzonych pod następującymi znakami: NU.2-441-47/21, NU.16-441-117/10, NU.9-441-1214/10, NU.17-441-518/11 oraz NU.2-441-16/21.

Z kolei w wyniku poddania analizie funkcjonowania elektronicznego obiegu dokumentów przy realizacji procedury wewnętrznej, dotyczącej udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym ustalono, że w okresie od I do III kwartału 2021 r. wpłynęło do ZBK łącznie 41 wniosków.

Kontrolą objęto 5 spraw, w których wnioski o udostępnienie informacji publicznej zostały wniesione przy wykorzystaniu kanału komunikacji, jakim jest poczta elektroniczna oraz ePUAP. Ww. sprawy były prowadzone pod następującymi znakami: NA-0162-1-6/21, NA-0162-1-9/21, NA-0162-1-16/21, NA-0162-1-20/21 oraz NA-0162-1-26/21.

Ustalenia kontroli zostały przedstawione w protokole z dnia 1 czerwca 2023 r., do którego Kontrolowany pismem z dnia 14 czerwca 2023 r. (znak: NA-0801-1-2/21) wniósł zastrzeżenia. Stanowisko Dyrektora Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia UMK o nieuwzględnieniu w całości zgłoszonych zastrzeżeń zostało przekazane Dyrektorowi ZBK w piśmie z dnia 7 lutego 2024 r. (znak: KE-02.1712.9.2021.AZH/MM).

Po otrzymaniu stanowiska Dyrektora Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia UMK w sprawie sposobu rozpatrzenia zastrzeżeń, protokół został podpisany przez kierującego jednostką kontrolowaną, a zwrot do Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia UMK jednego egzemplarza podpisanego protokołu nastąpił 6 marca 2024 r.

II. Ocena działalności kontrolowanej jednostki:

1. W ZBK zostało zaimplementowane narzędzie służące do elektronicznego zarządzania dokumentacją – „System Wspomagający Zarządzanie – Atlas”, a z uwagi na okoliczność, że dotychczas wykorzystywane narzędzie posiada ograniczoną funkcjonalność, kierownictwo jednostki kontrolowanej podejmuje starania zmierzające do udoskonalenia przyjętych w tym obszarze rozwiązań. Dostrzegając skalę wykorzystania narzędzi informatycznych podczas realizacji poszczególnych czynności w ramach procesu związanego z obiegiem korespondencji w ZBK, pozytywnie należy ocenić podejmowane działania zmierzające do wdrożenia w jednostce kontrolowanej systemu teleinformatycznego dedykowanego do elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD PUW), jak również działania w zakresie aktualizowania dokumentacji (m.in. „Instrukcji kancelaryjnej”³) oraz jej dostosowywania do wymogów ww. Systemu.
2. W wyniku poddania analizie dokumentacji w sprawach związanych z realizacją objętej kontrolą usługi publicznej opisanej w Karcie usługi / procedurze zewnętrznej nr ZBK-14 oraz procedury wewnętrznej, dotyczącej udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym stwierdzono występowanie niezgodności w następujących obszarach:
 - 1) posługiwanie się w korespondencji (zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej) drukami firmowymi, których forma odbiegała od wzoru, przyjętego aktami kierownictwa wewnętrznego Prezydenta Miasta Krakowa.⁴ Jak bowiem ustalono, w ZBK w okresie objętym kontrolą w sporządzanych pismach posługiwano się znakami certyfikacji ISO, pomimo że w ZBK nie został wdrożony certyfikowany system zarządzania jakością,
 - 2) wzory pism stosowanych przez ZBK w objętym kontrolą okresie uwzględniały wprowadzić wytyczne określone w zarządzeniu Nr 2147/2021 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 lipca 2021 r. w sprawie zasad podpisywania pism i dokumentów, parafowania i kontrasygnaty oraz ich redagowania, niemniej jednak nie pozostawały w zgodności ze wzorem układu pisma określonym załącznikiem nr 5 do wprowadzonej w roku 2009 „Instrukcji kancelaryjnej”. Należy zarazem zasygnalizować, że treść powyższej regulacji w brzmieniu, które obowiązywało w okresie gdy prowadzone były czynności kontrolne nie uwzględniała takich okoliczności jak chociażby zmiany lokalizacji siedziby ZBK (wzór pieczęci wpływu, określony w załączniku nr 1 do ww. „Instrukcji kancelaryjnej” zawierał dane adresowe odnoszące się do poprzedniej lokalizacji, w której znajdowała się siedziba ZBK).

³ Zarządzenie Nr 71/2009 Dyrektora Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie z dnia 15 października 2009 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji kancelaryjnej” w Zarządzie Budynków Komunalnych w Krakowie (zmienione zarządzeniem Nr 82/2009 Dyrektora Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie z dnia 29 października 2009 r.) – dalej: „Instrukcja kancelaryjna”.

⁴ Wzór druku firmowego, do stosowania którego zostali zobowiązani kierujący miejskimi jednostkami organizacyjnymi został określony w punkcie 5.2.10 obowiązującego do 28 lipca 2021 r. załącznika do zarządzenia Nr 1868/2020 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 05 sierpnia 2020 r. w sprawie stosowania Systemu Identyfikacji Wizualnej Miasta Krakowa przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Krakowa, miejskie jednostki organizacyjne oraz partnerów i beneficjentów środków miejskich oraz w punkcie 5.2.8 obowiązującego od 29 lipca 2021 r. załącznika w brzmieniu przyjętym zarządzeniem Nr 2273/2021 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 11 sierpnia 2021 r. zmieniającym zarządzenie Nr 1868/2020 w sprawie stosowania Systemu Identyfikacji Wizualnej Miasta Krakowa przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Krakowa, miejskie jednostki organizacyjne oraz partnerów i beneficjentów środków miejskich. Z kolei zarządzeniem Nr 2147/2021 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 lipca 2021 r. w sprawie zasad podpisywania pism i dokumentów, parafowania i kontrasygnaty oraz ich redagowania, przyjęte zostały wytyczne dotyczące redagowania pism i dokumentów w Magistracie. Zgodnie z § 12 ww. zarządzenia, powyższe wytyczne zostały przyjęte celem ich sukcesywnego wykorzystywania w bieżącej pracy oraz upowszechnienia wśród pracowników miejskich jednostek organizacyjnych, a wszyscy którzy opracowują, sporządzają, nadzorują przygotowanie, parafują, podpisują lub kontrasygnują pisma i dokumenty, wyszczególnione w tym zarządzeniu, zostali zobowiązani do stosowania wytycznych określonych w załączniku do ww. zarządzenia, chyba, że przepisy stanowią inaczej.

3. W zakresie realizacji usługi publicznej opisanej w Karcie usługi / procedurze zewnętrznej nr ZBK-14:

- 1) udostępniona za pośrednictwem platformy ePUAP usługa⁵ zawiera następujące nieścisłości:
 - a) treść udostępnionego formularza nie uwzględnia zmiany brzmienia przepisu § 11 ust. 2, wprowadzonego zarządzeniem Nr 1411/2021 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 21 maja 2021 r. zmieniającym zarządzenie Nr 2760/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 24 września 2013 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie. Powyższa uwaga dotyczy zapisów formularza zamieszczonych w sekcji, w której najemca wnioskuje o prolongatę - w drodze zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa - udzielonej ulgi. Analogiczna uwaga odnosiła się również do zapisów zawartych w pkt 12 Karty usługi / procedury zewnętrznej nr ZBK-14, zatytułowanym „Informacje dodatkowe dla klienta”,
 - b) w opisie usługi nie zostały zawarte informacje, które ujęto w pkt 12 Karty usługi / procedury zewnętrznej nr ZBK-14, zatytułowanym „Informacje dodatkowe dla klienta”,
 - c) brak jednolitości zapisów zawartych w opisie usługi udostępnionej za pośrednictwem platformy ePUAP w sekcji pn. „Rezultat realizacji usługi” z informacjami, które ujęto w pkt 7 Karty usługi / procedury zewnętrznej nr ZBK-14, zatytułowanym „Forma załatwienia”,
- 2) w odniesieniu do objętych kontrolą spraw związanych z realizacją ww. usługi publicznej, w ramach prowadzonych postępowań stwierdzone zostały następujące naruszenia:
 - a) we wszystkich sprawach tryb postępowania z korespondencją wpływającą do ZBK za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres e-mail: zbk@zbk.krakow.pl pozostawał w niezgodności z uregulowaniami § 1 ust. 2 pkt 2 Polecenia Służbowego Nr 17/2010 Dyrektora Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie z dnia 23 listopada 2010 r.,
 - b) w każdej skontrolowanej sprawie, w znaku sprawy pomiędzy symbolem komórki, a symbolem liczbowym hasła klasyfikacyjnego z Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt ZBK został wprowadzony dodatkowy składnik, którego nie przewiduje § 16 „Instrukcji kancelaryjnej”,
 - c) w 2 sprawach (NU.16-441-117/10, NU.2-441-47/21) wydane przez Referat Techniczny ZBK opinie nie zostały niezwłocznie przesłane za pośrednictwem „Systemu Wspomagającego Zarządzanie – Atlas” do Referatu Lokali Użytkowych ZBK (opinie zostały przesłane odpowiednio po 10 i 5 dniach od dnia ich wydania),
 - d) sposób prowadzenia dokumentacji w 3 sprawach (NU.16-441-117/10, NU.9-441-1214/10, NU.17-441-518/11) budził zastrzeżenia w kontekście zapisów wprowadzonego w ZBK Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt, które sugerują, że dokumentacja sprawy ma ścisły związek z umową najmu lokalu (a zatem z osobą najemcy), a nie z samym lokalem,
 - e) w 2 sprawach (NU.2-441-47/21, NU.9-441-1214/10) korespondencja, która wpłynęła od najemcy lokalu użytkowego bezpośrednio na adres poczty elektronicznej pracownika Referatu Lokali Użytkowych ZBK, nie została skierowana do sekretariatu celem zarejestrowania, czym naruszono tryb postępowania przewidziany w § 8 ust. 7 pkt 7 „Instrukcji kancelaryjnej”,

⁵ <https://epuap.gov.pl/wps/portal/strefa-klienta/katalog-spraw/opis-uslugi/obnizenie-stawki-czynszowej-najmu-netto-od-dnia-podpisania-umowy-najmu-do-dnia-rozporozczenia/ZBK>

- f) w sprawie znak: NU.2-441-47/21 z treści pisma stanowiącego odpowiedź na wniosek najemcy o obniżenie stawki czynszowej nie wynikało, że osoba podpisująca ww. korespondencję działała w zastępstwie Dyrektora ZBK, co stanowiło naruszenie § 28 „Instrukcji kancelaryjnej”,
 - g) załatwienie sprawy znak: NU.16-441-117/10 zainicjowanej wnioskiem najemcy zawierającym prośbę o przedłużenie czasookresu stosowania obniżonej stawki czynszowej najmu, nastąpiło z przekroczeniem 30-dniowego terminu przewidzianego w Karcie usługi / procedurze zewnętrznej nr ZBK-14.
4. W odniesieniu do objętych kontrolą spraw związanych z realizacją procedury wewnętrznej, dotyczącej udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym, w ramach prowadzonych postępowań stwierdzone zostały następujące naruszenia:
- 1) we wszystkich objętych kontrolą sprawach związanych z realizacją ww. procedury wewnętrznej, tryb postępowania z korespondencją wpływającą do ZBK za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres e-mail: zbk@zbk.krakow.pl pozostawał w niezgodności z uregulowaniami § 1 ust. 2 pkt 2 Polecenia Służbowego Nr 17/2010 Dyrektora Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie z dnia 23 listopada 2010 r. ,
 - 2) w sprawie znak: NA-0162-1-6/21 wątpliwości budziła forma komunikacji z wnioskodawcą w kontekście skuteczności doręczania w tej sprawie korespondencji, kierowanej przez ZBK drogą elektroniczną. Zgodnie bowiem z orzecznictwem sądów administracyjnych⁶ nie ma możliwości skutecznego doręczenia decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej na adres „zwykłej” poczty elektronicznej e-mail,
 - 3) w 2 sprawach (NA-0162-1-9/21, NA-0162-1-20/21) sposób dekretacji wpływającej do ZBK korespondencji nie znajdował odzwierciedlenia w przyjętych w jednostce regulacjach, czym naruszono § 1 ust. 1 procedury wewnętrznej,
 - 4) w 2 sprawach (NA-0162-1-16/21, NA-0162-1-26/21), pracownicy ZBK bezpośrednio ze swojego służbowego konta e-mail, przekazali projekty odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej do Referatu Organizacji, Administracji i Kontaktów z Mediami, co stanowiło naruszenie § 1 ust. 4 pkt 1 procedury wewnętrznej,
 - 5) w sprawie znak: NA-0162-1-20/21 doszło do naruszenia zasad związanych z dekretowaniem pism, które zostały określone w § 1 ust. 3 pkt 1 Polecenia Służbowego Nr 17/2010 Dyrektora Zarządu Budynków w Krakowie z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie przestrzegania zasad obiegu korespondencji i informacji, udzielania odpowiedzi na korespondencję elektroniczną oraz dekretowania i parafowania pism w ZBK,
 - 6) w 2 sprawach (NA-0162-1-20/21, NA-0162-1-26/21), pracownicy ZBK za pośrednictwem „Systemu Wspomagającego Zarządzanie – Atlas”, przekazali projekty odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, a zatem przy wykorzystaniu innego kanału komunikacji aniżeli określony w § 1 ust. 4 pkt 1 procedury wewnętrznej,
 - 7) w sprawie znak: NA-0162-1-20/21 pismo stanowiące odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej zostało opatrzone niewłaściwą pieczęcią osoby je podpisującej, albowiem użyta pieczęć nie wskazywała, że osoba, która podpisała pismo działała z upoważnienia dyrektora jednostki organizacyjnej, tj. osoby reprezentującej podmiot

⁶ Postanowienie WSA w Krakowie z 22 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 1178/21, LEX nr 3288473 oraz Postanowienie WSA w Szczecinie z 1 października 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 1024/21, LEX nr 3232733.

zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej,

- 8) w sprawie znak: NA-0162-1-26/21 na etapie prowadzonego postępowania nie dokumentowano czynności w sposób przewidziany w § 1 ust. 4 pkt 2 procedury wewnętrznej.

III. Zalecenia:

W związku z podjętymi przez Kontrolowanego wyprzedzająco działaniami naprawczymi zarówno w trakcie, jak również po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostce⁷, odstępuje się od formułowania zaleceń pokontrolnych w zakresie uchybień opisanych w części II pkt 2 ppkt 1 oraz pkt 3 ppkt 1 lit. a) zdanie trzecie.

W pozostałym zakresie zaleca się:

1. Kontynuować działania zmierzające do wdrożenia w ZBK systemu teleinformatycznego dedykowanego do elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD PUW), w tym działania w zakresie aktualizowania dokumentacji oraz jej dostosowywania do wymogów ww. Systemu.
2. Dokonać przeglądu przyjętych w ZBK regulacji wewnętrznych, dotyczących wykonywania czynności kancelaryjnych oraz ich dokumentowania, a także określających zasady postępowania w zakresie obiegu dokumentów (w tym również korespondencji w postaci elektronicznej), a następnie uwzględniając skalę wykorzystania narzędzi informatycznych podczas realizacji poszczególnych czynności w ramach procesu związanego z obiegiem korespondencji w ZBK, wprowadzić stosowne zmiany we wszystkich obszarach, które tego wymagają.
3. Wprowadzić zmiany w udostępnionej za pośrednictwem platformy ePUAP usłudze⁵ (w tym również w dostępnym z poziomu realizacji ww. usługi wzorze formularza dedykowanego do składania przez najemców wniosków zawierających prośbę o obniżenie stawki czynszowej najmu netto), tak aby jej treść pozostawała spójna z:
 - a) uregulowaniami zarządzenia Nr 2760/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 24 września 2013 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie (z późn. zm.),
 - b) usługą publiczną opisaną w Karcie usługi / procedurze zewnętrznej nr ZBK-14 pn. „Obniżenie stawki czynszowej najmu netto od dnia podpisania umowy najmu do dnia rozpoczęcia działalności w lokalu użytkowym (maksymalnie przez okres 90 dni kalendarzowych)”.
4. Procedować sprawy związane z realizacją przez ZBK usług publicznych oraz procedur wewnętrznych zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, jak również w sposób przewidziany w karcie usługi / procedurze zewnętrznej lub procedurze wewnętrznej oraz w sposób uwzględniający przyjęte w jednostce kontrolowanej aktami kierownictwa wewnętrznego zasady.

⁷ Informacje o podjętych działaniach naprawczych zostały przedstawione przez Dyrektora ZBK w skierowanych do Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia UMK pismach z dnia: 4 lutego 2022 r. oraz 14 czerwca 2023 r. (znak: NA-801-1-2/21).

IV. Osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń pokontrolnych

Zalecenia nr 1-4 – Pani Katarzyna Zapał, Dyrektor Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie.

V. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych

Zalecenia nr 1-4 – od zaraz.

VI. Termin sporządzenia sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych

Do 30 kwietnia 2024 r.

Pouczenie:

Zgodnie z § 19 ust. 1 Regulaminu kontroli wewnętrznej⁸, jednostki w stosunku do których sformułowane zostały zalecenia pokontrolne zobowiązane są do sporządzenia sprawozdania z realizacji tych zaleceń w terminie określonym w pkt. VI wystąpienia pokontrolnego i przekazanie go do Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia UMK. Sprawozdanie powinno zawierać informację o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych, a także o podjętych działaniach.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA
Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat,
2. aa.

Do wiadomości:

1. Pan Bogusław Kośmider – Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa ds. Obsługi Mieszkańców (za pośrednictwem EZD PUW).

⁸ Załącznik do zarządzenia Nr 733/2024 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 11 marca 2024 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli wewnętrznej.