



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Kraków, 21 SIE. 2019

WK-04.1711.10.2019

Pan
Piotr Kempf
Dyrektor
Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie
ul. Za Torem 22
30-542 Kraków

Wystąpienie pokontrolne

Podmiot kontrolowany: Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie
Przedmiot kontroli: wydatkowanie środków publicznych w 2018 r.
Termin przeprowadzenia kontroli: 21.02.2019 r. - 29.03.2019 r.

I. Ocena działalności kontrolowanej jednostki

Referat Kontroli Finansowej Wydziału Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa przeprowadził na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta Krakowa nr 9/2019 kontrolę doraźną w zakresie wydatkowania środków publicznych w 2018 roku w kierowanej przez Pana jednostce, której wyniki zostały ujęte w dwustronnie podpisanym protokole kontroli.

Kontrolę przeprowadzono metodą wrywkową, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka dysponowania środkami publicznymi niezgodnie z przepisami prawa.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które świadczą o częściowym zmaterializowaniu ryzyka objętego analizą, tj.:

- 1) prowadzenie kart pojazdów oraz kartotek eksploatacji samochodów niezgodnie z postanowieniami § 5 i § 6 zarządzenia nr 11/2016 Dyrektora z dnia 20.04.2016 r. dotyczącego: „*wyznaczenia osób opiekujących się wskazanymi pojazdami oraz zasad korzystania z taboru samochodowego Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie*”. Powyższe świadczy o nieprawidłowym wywiązaniu się z obowiązków przez pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie dokumentacji samochodów, o której mowa w treści ww. zarządzenia,
- 2) opracowanie w sposób nieprawidłowy *Regulaminu wynagradzania* oraz wypłacanie składnika wynagrodzeń niewskazanego w procedurze, tj.:
 - a) zawarcie w *Regulaminie wynagradzania* prawa do przyznawania dodatku specjalnego na czas nieokreślony i w konsekwencji przyznawanie pracownikom ww. dodatku na czas nieokreślony, co pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21

- listopada 2008 r. o *pracownikach samorządowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 z późn. zm.)¹,
- b) nieujęcie we wzorze wniosku o przyznanie premii, stanowiącego załącznik do *Regulaminu premiowania* wymogu udokumentowania spełnienia kryteriów wynikających z § 2 ust. 3 ww. *Regulaminu*. Mając na uwadze rozpiętość w kwotach premii udzielonych poszczególnym pracownikom, właściwym jest gromadzenie stosownej dokumentacji uzasadniającej wysokość przyznanych premii, zapewniając tym samym, że wydatki na premie są celowe, tj. realizowane zgodnie z zasadą, o której mowa art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.)²,
- c) dokonywanie wypłaty składnika wynagrodzenia w postaci nagrody świątecznej, niemieszczącej się w kryteriach „Nagrody” opisanej w rozdziale XI *Regulaminu wynagradzania*. Tego typu składnik, mający charakter okolicznościowy nie został wskazany w katalogu gratyfikacji pracowników jednostki, zatem został wypłacony niezgodnie z *Regulaminem wynagradzania*,
- 3) przeprowadzanie w sposób nienależyty kontroli merytorycznej list płac, co skutkowało nieprawidłową wypłatą wynagrodzeń, tj.:
- a) dokonanie wypłaty wynagrodzenia pracownikowi w wysokości niezgodnej z dokumentacją kadrową, co stanowi naruszenie art. 94 pkt 5 *Kodeksu Pracy* z dnia 26 czerwca 1974 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.)³,
- b) dokonanie wypłaty pracownikowi nagrody, zamiast dodatku specjalnego niezgodnie z dyspozycją Kierownika jednostki,
- 4) niezamieszczanie w teczkach osobowych pracowników odpisu zawiadomienia o przyznaniu nagrody, co pozostaje w sprzeczności z art. 105 *Kodeksu Pracy* oraz z § 6 ust. 2 pkt 2 lit. g rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 894 z późn. zm.)⁴ uchylonego z dniem 1.01.2019 r.,
- 5) przyznanie w pojedynczych przypadkach pracownikom premii (w obniżonej wysokości), pomimo, że argumenty uzasadniające wysokość premii jednoznacznie wskazywały na niewywiązywanie się pracownika z jego podstawowych obowiązków (np.: „*słabe kompetencje w prowadzeniu zadań, niedopełnienie obowiązków, obniżenie premii za notoryczne spóźnianie się do pracy, pomimo przeprowadzonej wielokrotnie rozmowy dyscyplinującej*”),
- 6) weryfikowanie w sposób nieskuteczny poprawności merytorycznej zawartych umów zlecenia i o dzieło oraz dokumentów rozliczeniowych, stwierdzających wykonanie zleconych prac, poprzez:
- a) określenie w części umów w sposób nieprecyzyjny zakresu zleconych prac (brak szczegółowego wykazu/zakresu zleconych prac lub ich ilościowego wymiaru), co w sytuacji nienależytego wykonania umowy rodzi ryzyko utrudnień w przypadku dochodzenia roszczeń,
- b) ujmowanie w umowach niejednoznacznych, a w konsekwencji nieprawidłowych warunków dotyczących dokumentowania rozliczenia wykonanych prac, tj. obligujących Zleceniobiorcę do wystawienia:

¹ Od dnia 11.07.2019 r. obowiązuje tekst jednolity ustawy ogłoszony w Dz. U. z 2019 r. pod poz. 1282

² Od dnia 10.05.2019 r. obowiązuje tekst jednolity ustawy ogłoszony w Dz. U. z 2019 r. pod poz. 869

³ Od dnia 5.06.2019 r. obowiązuje tekst jednolity aktu ogłoszony w Dz. U. z 2019 r. pod poz. 1040

⁴ Od dnia 1.01.2019 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10.12.2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej Dz. U. z 2018 r. poz. 2369

- faktury lub rachunku na rzecz Gminy Miejskiej Kraków, jako nabywcy oraz Zarządu Zieleni Miejskiej, jako jednostki odbierającej usługę lub,
- rachunku na rzecz Gminy Miejskiej Kraków lub,
- rachunku na rzecz Zarządu Zieleni Miejskiej.

Należy zaznaczyć, że umowy zawierały adnotacje potwierdzające ich weryfikację, w tym podpis radcy prawnego z Kancelarii Prawnej, której zlecono obsługę prawną Zarządu Zieleni Miejskiej,

- c) zamieszczanie na rachunkach adnotacji stwierdzających wykonanie zleconych prac, przed ich faktycznym zrealizowaniem (rachunki za prace wykonane w okresie: 1-31.12.2018 r., zostały zaakceptowane w dniach: 14 i 17.12.2018 r.),
 - d) wskazywanie na rachunkach przedmiotu wykonanych prac niezgodnego z zakresem określonym w umowie,
 - e) niesporządzenie protokołów odbioru wykonanych prac w odniesieniu do kilku umów lub niezamieszczenie daty podpisania protokołów przez strony umowy. Zgodnie z warunkami umów protokoły winny stanowić dokument potwierdzający prawidłowe wykonanie przedmiotu umowy,
- 7) dokonanie zmian warunków umowy dotyczących zakresu zleconych usług o wartości netto 32.250,00 zł, przez pracownika Zarządu Zieleni Miejskiej zatrudnionego na stanowisku Głównego Specjalisty, wskazanego w umowie jako osoba nadzorująca wykonywanie prac określonych umową. Pracownik działał bez stosowanego umocowania do składania oświadczeń woli w imieniu Gminy Miejskiej Kraków w zakresie działania Zarządu Zieleni Miejskiej oraz do zaciągania zobowiązań w imieniu Gminy Miejskiej Kraków,
- 8) niewykorzystanie w 2018 roku pełnego limitu godzin świadczenia usług doradztwa podatkowego objętego wynagrodzeniem ryczałtowym, tj. 5,5 godzin doradztwa, za które zapłacono wynagrodzenie w kwocie netto wynoszącej 603,23 zł. Powyższe świadczy o niemonitorowaniu potrzeb na ww. usługi i braku podejmowania na bieżąco działań mających na celu optymalizację ponoszonych kosztów i oszczędne wydatkowanie środków publicznych,
- 9) niezłączanie do faktur wystawianych przez Kancelarię Prawną specyfikacji świadczonych usług prawnych, a tym samym niezapewnienie możliwości oceny stopnia zaangażowania (kryterium ilościowe) Kancelarii w poszczególne rodzaje zleconych prac i w efekcie racjonalności wydatkowania środków na ten cel,
- 10) niedostosowanie ustaleń zawartych w dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości do przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.)⁵ i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów (...)* (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.), dotyczących wyceny środków trwałych w budowie i kwalifikowania środków trwałych wg przyjętego kryterium wartościowego (z uwzględnieniem źródła finansowania) do ujęcia na koncie 011 *Środki trwałe* i 013 *Pozostałe środki trwałe*, tj.:
- a) nieuwzględnienie w ramach ustalonych zasad wyceny środków trwałych w budowie na dzień bilansowy, obowiązku pomniejszania wartości tych aktywów o ewentualne odpisy z tytułu trwałej utraty wartości, wynikającego z art. 28 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy,

⁵ Od dnia 22.02.2019 r. obowiązuje tekst jednolity ustawy ogłoszony w Dz. U. z 2019 r. pod poz. 351

- b) ustalenie w „Instrukcji Sporządzania, Kontroli i Obiegu Dokumentów Księgowych w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Krakowie” zasad wskazujących na możliwość finansowania ze środków na zakupy inwestycyjne, zakupów środków trwałych bez względu na wartość, podczas gdy zgodnie z opisem do paragrafu 614 zawartym w załączniku 4 do ww. rozporządzenia, w paragrafach na zakupy inwestycyjne (606, 608, 612 i 614) mogą być klasyfikowane wydatki na środki trwałe o wartości powyżej 10.000 zł,
- 11) rozliczanie w sposób nieprawidłowy nakładów na uzyskane efekty inwestycyjne, poprzez:
- a) niezapewnienie możliwości skalkulowania kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych będących efektem zadań inwestycyjnych dotyczących rewitalizacji parków miejskich, poprzez niewyodrębnienie wprost kosztów robót ogólnobudowlanych wspólnych rozliczanych na poszczególne obiekty wg przyjętego klucza kalkulacyjnego,
 - b) nieprzestrzeganie stosowanych w jednostce zasad rozliczania kosztów bezpośrednich wspólnych wg ustalonego klucza kalkulacyjnego. Stwierdzono m.in. sytuację rozliczenia tych kosztów w proporcji do ilości wytworzonych jednorodnych środków trwałych zamiast do wartości każdego wytworzonego obiektu inwentarzowego.
- Ponadto, koszty robót zieleniarskich (nasadzenia drzew i krzewów oraz wykonanie trawników) oraz koszty budowy nawierzchni ponoszone w ramach realizacji ww. zadań inwestycyjnych, zaliczano do kosztów wytworzenia obiektów inżynierii lądowej klasyfikowanych wg KŚT do grupy 2 i w konsekwencji podlegających amortyzacji, podczas gdy nakłady te dotyczą bezpośrednio gruntu. Można zatem rozpatrywać ich odniesienie na zwiększenie wartości gruntu i w efekcie zaliczenie do rodzaju 034, jako ulepszenie terenu (grunty nie podlegają amortyzacji).

II. Zalecenia pokontrolne:

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

- 1) zapewnić prowadzenie dokumentacji dotyczącej poszczególnych samochodów (karty pojazdu i kartoteki eksploatacji samochodu) zgodnie z postanowieniami zawartymi w procedurze wewnętrznej, które normują kwestie korzystania z taboru samochodowego Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie. Ponadto wdrożyć skuteczny nadzór nad realizacją ustalonych zasad,
- 2) wprowadzić do *Regulaminu wynagradzania* zmiany w niżej wymienionym zakresie i przestrzegać ustaleń w nim zawartych, a w szczególności:
 - a) ustalić zasady przyznawania dodatków specjalnych zgodnie z przepisami art. 36 ust. 5 ww. ustawy, a tym samym prawidłowo realizować wydatki na ten cel,
 - b) zamieszczać we wniosku o przyznanie premii uzasadnienie przyznania premii, potwierdzające realizowanie wydatków zgodnie z zasadą, o której mowa art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
 - c) zaniechać dokonywania wypłaty składnika wynagrodzenia w postaci nagrody świątecznej, niemieszczącej się w kryteriach „Nagrody” opisanej w *Regulaminie wynagradzania*,
- 3) wdrożyć skuteczne mechanizmy kontroli merytorycznej list płac, które w szczególności zapewnią:

- a) naliczanie i wypłatę pracownikom wynagrodzenia zgodnie z dokumentacją kadrową, stosownie do art. 94 pkt 5 *Kodeksu Pracy*,
 - b) dokonywanie wypłaty składników wynagrodzeń zgodnych z dyspozycją Kierownika jednostki,
- 4) zamieszczać w teczkach osobowych pracowników odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody, zgodnie z art. 105 *Kodeksu Pracy* oraz § 3 pkt 2 lit. I rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10.12.2018 r. w *sprawie dokumentacji pracowniczej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2369) obowiązującego od dnia 1.01.2019 r.,
 - 5) zaniechać przyznawania premii w sytuacji, gdy pracownik nie spełnia warunków do jej otrzymania,
 - 6) weryfikować skutecznie poprawność merytoryczną zawartych umów zlecenia i o dzieło oraz dokumentów rozliczeniowych, stwierdzających wykonanie zleconych prac, tym samym zapewniając:
 - a) określenie w umowach precyzyjnego zakresu zleconych prac,
 - b) ujmowanie w umowach jednolitych i prawidłowych warunków dotyczących dokumentowania rozliczenia wykonanych prac,
 - c) zamieszczanie na rachunkach adnotacji stwierdzających wykonanie zleconych prac, po ich faktycznym wykonaniu,
 - d) ujęcie w rachunkach zakresu wykonanych prac, zgodnego z przedmiotem określonym w umowie,
 - e) sporządzenie protokołu odbioru wykonanych prac oraz zamieszczanie daty jego podpisania, w sytuacji gdy zgodnie z warunkami umów protokoły stanowią dokument potwierdzający prawidłowe wykonanie przedmiotu umowy,
 - 7) dokonywać zmian warunków zawartych umów wyłącznie przez osoby umocowane do składania oświadczeń woli oraz do zaciągania zobowiązań w imieniu Gminy Miejskiej Kraków w zakresie działania Zarządu Zieleni Miejskiej,
 - 8) podjąć działania mające na celu optymalizację ponoszonych kosztów z tytułu świadczenia usług doradztwa podatkowego i zapewnienie oszczędnego ponoszenia wydatków, np. poprzez zmianę warunków umowy dotyczących sposobu rozliczania usług doradczych, tj. z wynagrodzenia ryczałtowego na wynagrodzenie ustalone w oparciu o rzeczywistą ilość godzin świadczonych usług,
 - 9) załączać do faktur wystawianych przez Kancelarię Prawną specyfikację świadczonych usług prawnych, zapewniając tym samym możliwość oceny stopnia zaangażowania Kancelarii w poszczególne rodzaje zleconych prac oraz udokumentowania racjonalności wydatkowania środków na ww. usługi,
 - 10) dostosować ustalenia zawarte w dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady rachunkowości do przepisów ustawy o *rachunkowości* i rozporządzenia w *sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów (...)*, dotyczące wyceny środków trwałych w budowie i kwalifikowania środków trwałych wg przyjętego kryterium wartościowego do ujęcia na koncie 011 *Środki trwałe* i na koncie 013 *Pozostałe środki trwałe*,
 - 11) rozliczać prawidłowo nakłady na uzyskane efekty inwestycyjne, a w szczególności:
 - a) zapewnić możliwość skalkulowania kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych będących efektem zadań inwestycyjnych dotyczących rewitalizacji parków miejskich, poprzez wyodrębnienie wprost wykazu kosztów robót

ogólnobudowlanych wspólnych rozliczanych na poszczególne obiekty wg przyjętego klucza kalkulacyjnego,

- b) przestrzegać stosowanych w Zarządzie Zieleni Miejskiej zasad rozliczania kosztów bezpośrednich wspólnych wg ustalonego klucza kalkulacyjnego.

Ponadto, należy zwrócić się z wnioskiem do Ośrodka Klasyfikacji i Nomenklatury Urzędu Statystycznego w Łodzi o wydanie informacji w kwestii prawidłowości przyjętych przez Zarząd Zieleni Miejskiej rozwiązań w zakresie kwalifikowania kosztów robót zieleniarskich (nasadzenia drzew i krzewów oraz wykonanie trawników) oraz kosztów budowy nawierzchni do kosztów wytworzenia środków trwałych zaklasyfikowanych do grupy 2 Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT), zapewniając tym samym przestrzeganie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 poz. 997 z późn. zm.), a w konsekwencji ustalenie właściwej stawki amortyzacyjnej.

Dodatkowo proszę wyeliminować uchybienia opisane szczegółowo w protokole kontroli, w stosunku do których nie sformułowano zaleceń pokontrolnych ze względu na ich charakter formalny lub niemający istotnego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie jednostki, w tym gospodarowanie finansami i prezentowanie danych w sprawozdaniach.

III. Osoba odpowiedzialna za realizację zaleceń pokontrolnych:

Pan Piotr Kempf - Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie.

IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych: od zaraz

V. Termin złożenia sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych:

Sprawozdanie zawierające odniesienie do sformułowanych zaleceń pokontrolnych wraz z podaniem terminu i sposobu ich realizacji proszę przesłać w terminie do dnia **25.09.2019 r.** do Referatu Kontroli Finansowej Wydziału Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa, ul. Bracka 10.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Mijchrowski

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

Do wiadomości:

1. Pan Jerzy Muzyk – II Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa ds. Zrównoważonego Rozwoju
2. Pani Małgorzata Okarmus – Skarbnik Miasta Krakowa