



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.019.03.2018



Marcin Majcher
Burmistrz Ożarowa
Urząd Miejski w Ożarowie
ul. Stodolna 1
27-530 Ożarów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/075 – Działania z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie prawa administracyjnego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ożarowie (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Majcher, Burmistrz Ożarowa od 18 czerwca 1990 r. (dalej: Burmistrz).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego.2. Prowadzenie rejestru upoważnień.3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 17 stycznia 2019 r.), a także działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Piotr Fatalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/1111/2018 z 28 grudnia 2018 r. (akta kontroli str. 3-5)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej Podstawę powyższej oceny stanowi negatywna ocena działalności Urzędu w obszarze udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego oraz nieprawidłowość stwierdzona w obszarze dotyczącym prowadzenia rejestru upoważnień. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na podpisaniu wszystkich zbadanych 679 dokumentów dotyczących dokonywania czynności na podstawie prawa administracyjnego, innych niż wydawanie decyzji administracyjnych (m.in. zaświadczeń, postanowień i zawiadomień w toku prowadzonych postępowań administracyjnych) przez osoby nieuprawnione oraz udzieleniu przez Burmistrza 11 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych i do dokonywania innych czynności, z powołaniem się na niewłaściwą podstawę prawną. W prowadzonym rejestrze upoważnień i pełnomocnictw błędnie wpisano daty ważności trzech upoważnień i nie wpisano daty ważności jednego upoważnienia.

Negatywnej oceny nie może zmienić fakt, że wszystkie wydane w kontrolowanym okresie upoważnienia do dokonywania czynności realizowanych na podstawie prawa administracyjnego udzielone zostały przez osobę uprawnioną, tj. Burmistrza. W żadnym przypadku nie doszło do dalszego delegowania uprawnień. Wszystkie 503 objęte badaniem decyzje administracyjne (5,2% decyzji wydanych w Urzędzie w kontrolowanym okresie na podstawie upoważnienia) zostały podpisane przez osoby uprawnione.

NIK pozytywnie ocenia złożenie oświadczeń majątkowych przez osoby wydające decyzje administracyjne w obowiązujących terminach oraz ich opublikowanie przez Burmistrza w Biuletynie Informacji Publicznej. Pozytywnie należy również ocenić udzielenie przez Burmistrza w trakcie kontroli prawidłowych upoważnień do załatwiania spraw w jego imieniu dla trzech pracowników Urzędu.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zidentyfikowano ryzyka dotyczącego zagadnień związanych z udzielaniem upoważnień do realizacji zadań w imieniu Burmistrza. Stwierdzona w obszarze dotyczącym sprawowania kontroli nad udzielaniem upoważnień nieprawidłowość polegała na niezapewnieniu w Urzędzie funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym zakresie. Podstawą jej sformułowania były nieprawidłowości ujawnione w pozostałych obszarach badań kontrolnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu określono, że Burmistrz może pisemnie upoważnić pracowników Urzędu do wydawania w jego imieniu decyzji

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

administracyjnych. Wskazano również, że Zastępca Burmistrza, Sekretarz Gminy, Skarbnik Gminy oraz kierownicy referatów podpisują decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w ramach upoważnień wydanych imiennie przez Burmistrza. Do zadań Referatu Ogólnoorganizacyjnego, którego pracami kierował Sekretarz Gminy, należało m.in. prowadzenie rejestru wydanych upoważnień i pełnomocnictw oraz prowadzenie ewidencji i całości dokumentacji związanej z oświadczeniami majątkowymi składanymi przez kierownictwo Urzędu i kierowników jednostek organizacyjnych Gminy. W regulaminie organizacyjnym nie wskazano, której komórce organizacyjnej powierzono przygotowanie projektów upoważnień. Zadania dotyczące prowadzenia rejestru wydanych upoważnień zostały przypisane w zakresie czynności podinspektora ds. organizacji i kadr, natomiast zadania dotyczące przygotowywania projektów upoważnień nie zostały ujęte w zakresie czynności żadnego pracownika.

W Urzędzie nie opracowano szczegółowych zasad wydawania upoważnień.

(akta kontroli str. 7)

Tomasz Sobieraj Sekretarz Gminy wyjaśnił: *Wydanie upoważnienia lub pełnomocnictwa składa się z kilku etapów realizowanych na różnych stanowiskach pracy w różnych referatach.*

1. *Upoważnienia i pełnomocnictwa wydawane są wyłącznie w przypadkach dozwolonych przepisem prawa a potrzeby w tym zakresie zgłaszane są przez kierowników referatów, ich pracowników na stanowiskach urzędniczych, pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.*
2. *Przygotowany projekt upoważnienia lub pełnomocnictwa radca prawny weryfikuje a w wyjątkowych uzasadnionych przypadkach przygotowuje treść upoważnień i pełnomocnictw, które sporządzane są w minimum dwóch egzemplarzach, jeden dla osoby upoważnionej, drugi do Rejestru upoważnień i pełnomocnictw.*
3. *Upoważnienia, pełnomocnictwa przedkładane są Burmistrzowi Ożarowa do oceny i podpisu, po czym pracownik ds. kadr rejestruje zatwierdzone upoważnienia i pełnomocnictwa w rejestrze oraz przekazuje pracownikom do stosowania.*
4. *Kierownicy referatów i ich pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, pracownicy zatrudnieni na samodzielnych stanowiskach oraz kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych monitorują aktualność udzielonych upoważnień i pełnomocnictw, a w przypadku zmiany przepisów prawa podejmują działania mające na celu cofnięcie lub zmianę udzielonego upoważnienia lub pełnomocnictwa.*

(akta kontroli str. 8)

Burmistrz, odnośnie niewskazania komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przygotowanie projektów upoważnień oraz nieujęcia tego zadania w zakresie czynności żadnego pracownika, wyjaśnił: *pracownik ds. kadr w zadaniach ma m.in. określone prowadzenie rejestru upoważnień rozumiane jako nie tylko techniczne wpisanie kolejnego numeru upoważnienia wraz z datą, ale również pracownik na tym stanowisku przygotowuje projekt upoważnienia, uzgadnia z radcą prawnym, przedstawia do zatwierdzenia Burmistrzowi, przekazuje do stosowania i jako jeden z ostatnich elementów rejestruje w rejestrze upoważnień. W regulaminie organizacyjnym zostaną przypisane zadania sporządzania projektów upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz upoważnień do wykonywania innych czynności w imieniu Burmistrza do konkretnego referatu i konkretnego stanowiska pracy.*

(akta kontroli str. 400)

Na obowiązujących, w okresie objętym kontrolą, upoważnieniach dotyczących realizacji zadań na podstawie prawa administracyjnego brak było parafy radcy prawnego.

(akta kontroli str. 22-29, 46-64)

Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. liczba aktualnych upoważnień dotyczących postępowań administracyjnych wynosiła 10, w tym pięć⁴ do wydawania decyzji administracyjnych. W latach 2017-2018 wydano pięć upoważnień, w tym dwa do wydawania decyzji, a cofnięto dwa upoważnienia⁵. Na dzień 2 stycznia 2019 r. liczba upoważnień wynosiła 13, w tym siedem do wydawania decyzji.

(akta kontroli str. 21)

Na dzień 1 stycznia 2017 r. do wydawania w imieniu Burmistrza decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu administracji publicznej upoważnione były dwie osoby⁶, tj. Zastępca Burmistrza Paweł Rędziak i Sekretarz Gminy Tomasz Sobieraj. Osoby te oraz Skarbnik Gminy Stefania Dziedzic posiadały również upoważnienie⁷ do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach podatkowych. Z dniem 1 maja 2018 r. Zastępca Skarbnika została upoważniona do wydawania decyzji z zakresu administracji publicznej oraz oddzielnym upoważnieniem – do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach podatkowych⁸.

Wszystkie, obowiązujące w okresie objętym kontrolą, upoważnienia dotyczące czynności w postępowaniach administracyjnych, w tym do wydawania decyzji administracyjnych zostały wydane przez Burmistrza. W upoważnieniach nie wskazano okresu na jaki zostały udzielone. Przyjęcie uprawnień w każdym przypadku zostało potwierdzone podpisem. Nie stwierdzono dalszego delegowania upoważnień. W upoważnieniach do wydawania decyzji w sprawach z zakresu administracji publicznej wskazano jako podstawę prawną art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹. Natomiast w upoważnieniach do wydawania w imieniu Burmistrza decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach podatkowych wskazano art. 143 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁰.

(akta kontroli str. 22-29, 46-64)

Burmistrz wyjaśnił, że w *upoważnieniach do wydawania decyzji nie wskazywano okresu na jaki zostało ono udzielone ponieważ takie upoważnienia traktowane były jako stałe, z zamiarem ewentualnego pisemnego cofnięcia w odpowiednim czasie i sytuacji według potrzeb płynnej pracy Urzędu.*

(akta kontroli str. 400)

W okresie objętym kontrolą niżej wymienieni pracownicy Urzędu byli upoważnieni przez Burmistrza do dokonywania czynności na podstawie prawa administracyjnego, innych niż wydawanie decyzji administracyjnych:

- Paweł Rędziak (Zastępca Burmistrza), Tomasz Sobieraj (Sekretarz Gminy), Stefania Dziedzic (Skarbnik Gminy) i Beata Dąbrowska (Zastępca Skarbnika Gminy) do załatwiania spraw i wydawania w imieniu Burmistrza postanowień

⁴ Trzy upoważnienia dotyczyły równocześnie wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach podatkowych.

⁵ Upoważnienia cofnięto, w związku z uchynieniem ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.), na podstawie której zostały wydane.

⁶ Upoważnienia Nr 5/2010 z dnia 6 grudnia 2010 r. oraz Nr 8/2013 z dnia 2 maja 2013 r.

⁷ Upoważnienia: Nr 3/2010 z dnia 6 grudnia 2010 r., Nr 8/2010 z dnia 6 grudnia 2010 r. oraz Nr 9/2013 z dnia 2 maja 2013 r.

⁸ Upoważnienia Nr 2/2018 i Nr 3/2018 z 30 kwietnia 2018 r.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

i zaświadczeń w sprawach podatkowych, na podstawie art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej¹¹;

- Teresa Gawron (kierownik referatu spraw obywatelskich), Łukasz Adamski (podinspektor ds. dowodów osobistych) oraz Bożena Pokrzywa (inspektor ds. ewidencji ludności) do przyjmowania wniosków o wydanie dowodu osobistego i sporządzania formularzy. W upoważnieniach wskazano, że zostały udzielone na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodu osobistego, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty¹² (przepisy tego rozporządzenia nie mogły stanowić podstawy udzielenia upoważnienia);
- Anna Karaś (podinspektor ds. działalności gospodarczej, kultury i profilaktyki uzależnień) i Jolanta Mazur-Błaszczyk (podinspektor ds. organizacyjnych i kadr) do potwierdzania przyjęcia wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG), zawieszenie, wznowienie, wykreślenie oraz zmianę wpisu. Do powyższych czynności Anna Karaś i Jolanta Mazur-Błaszczyk zostały upoważnione¹³ na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W związku z uchycieniem powyższej ustawy, z dniem 30 kwietnia 2018 r. upoważnienia zostały cofnięte, a w ich miejsce wydano nowe upoważnienia¹⁴ na podstawie art. 8 ust. 3 i 4 oraz art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy¹⁵. Upoważnienia te dotyczyły dodatkowo przekształcania wniosków o wpis do CEIDG na dokument elektroniczny, opatrywania go kwalifikowanym podpisem elektronicznym i przesyłania do CEIDG oraz przekazywania do CEIDG informacji związanych z licencjami i zezwoleniami. W dniu 19 czerwca 2018 r. Sławomir Zapalski (informatyk) otrzymał upoważnienie¹⁶, w zasadzie w tym samym zakresie (dodatkowo do przekazywania do CEIDG informacji związanych z wpisem do rejestru działalności regulowanej) i na tej samej podstawie prawnej. Wskazane w upoważnieniach przepisy prawne nie mogły stanowić podstawy do ich udzielenia.

Ponadto w kontrolowanym okresie Burmistrz wydał również 40 upoważnień oraz pełnomocnictw (osiem w 2017 r., 26 w 2018 r. oraz sześć w dniu 2 stycznia 2019 r.) dla pracowników Urzędu oraz kierowników jednostek podległych m.in. do nakładania grzywnien w drodze mandatu, dostępu do Systemu Informacji Oświatowej, do uczestnictwa w kwalifikacji wojskowej, do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w sprawie świadczenia „Dobry Start”, do przeprowadzania kontroli i wykonywania określonych czynności.

(akta kontroli str. 11-20, 46-64)

Zastępca Burmistrza, Sekretarz Gminy i Skarbnik Gminy złożyli oświadczenia majątkowe za 2016 r. i 2017 r. w terminie określonym w art. 24h ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym tj. do 30 kwietnia następnego roku. Zastępca Skarbnika złożyła pierwsze oświadczenie majątkowe w dniu 29 maja 2018 r., tj. w terminie

¹¹ Upoważnienia: Nr 3/2010 z dnia 6 grudnia 2010 r., Nr 8/2010 z dnia 6 grudnia 2010 r., Nr 9/2013 z dnia 2 maja 2013 r. oraz Nr 3/2018 z dnia 30 kwietnia 2018 r.

¹² Dz. U. Nr 47, poz. 384, ze zm. Rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. poz. 212, ze zm.).

¹³ Upoważnienia Nr 20/2016 z dnia 6 lipca 2016 r. oraz Nr 34/2016 z dnia 15 listopada 2016 r.

¹⁴ Upoważnienia Nr 4/2018 i Nr 5/2018 z 30 kwietnia 2018 r.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 647, ze zm.

¹⁶ Nr 7/2018.

30 dni od dnia otrzymania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Burmistrza.

Zgodnie z art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, Burmistrz opublikował powyższe oświadczenia majątkowe w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁷. Oświadczenia majątkowe Zastępcy Burmistrza, Sekretarza Gminy i Skarbnika Gminy za 2016 r. zostały opublikowane po 32 dniach od ich złożenia, a za 2017 r. odpowiednio po 59, 61 i 56 dniach. Natomiast oświadczenie majątkowe Zastępcy Skarbnika opublikowano po 27 dniach.

(akta kontroli str. 30-45)

W latach 2017-2018 w Urzędzie wydano 17 421 decyzji administracyjnych¹⁸, w tym na podstawie upoważnienia – 9683 decyzje (56%), przez Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego – 19 decyzji, na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁹, a pozostałe zostały wydane przez Burmistrza.

Decyzje, na podstawie upoważnienia, wydawane były:

- w Referacie Finansowym Urzędu – 9394 decyzje (97,0% decyzji ogółem), dotyczące m.in. ustalenia wysokości łącznego zobowiązania podatkowego oraz zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej;
- w Referacie Planowania Przestrzennego, Inwestycji i Gospodarki Komunalnej – 115 decyzji (1,2%), dotyczące m.in. warunków zabudowy oraz zezwolenia na lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogowym dróg gminnych;
- w Referacie Rolnictwa i Gospodarki Gruntami – 78 decyzji (0,8%), m.in. zatwierdzających podział nieruchomości gruntowej i określających wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- w Referacie Spraw Obywatelskich – 69 decyzji (0,7%), dotyczących m.in. wpisu do rejestru wyborców i zameldowania na pobyt stały;
- przez pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku pracy ds. działalności gospodarczej, kultury i profilaktyki uzależnień – 26 decyzji (0,3%), m.in. zezwalających na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
- przez pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku pracy ds. oświaty i ochrony zdrowia – jedna decyzja dotycząca dofinansowania kosztów kształcenia pracownika młodocianego.

(akta kontroli str. 65-91)

W wyniku analizy wybranych w sposób celowy 503 decyzji administracyjnych²⁰ stwierdzono, że:

- wszystkie zostały wydane przez osoby uprawnione, tj. upoważnione przez Burmistrza i w okresie obowiązywania upoważnienia;
- trzy decyzje, dotyczące zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, zostały podpisane przez Sekretarza Gminy z datą 5 marca 2018 r., tj. w dniu, w którym przebywał na urlopie wypoczynkowym.

(akta kontroli str. 92-98, 298-302)

¹⁷ <http://www.bip.ozarow.pl/index.php?id=151>.

¹⁸ W tym w 2017 r. – 8998 decyzji administracyjnych i w 2018 r. – 8423.

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2224, ze zm.

²⁰ W tym, wydanych w latach 2017-2018, 426 decyzji dotyczących zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, 47 decyzji o warunkach zabudowy, 22 decyzji zatwierdzających projekt podziału nieruchomości oraz ośmiu zezwoleń na wykonywanie przewozów w transporcie drogowym.

Sekretarz Gminy Tomasz Sobieraj wyjaśnił, że był rano w pracy, podpisał ww. decyzje, po czym zmuszony sytuacją rodzinną poprosił Burmistrza o urlop wypoczynkowy, na który dostał zgodę.

(akta kontroli str. 352)

W wyniku badania, wybranych w sposób celowy 679 dokumentów, takich jak: zaświadczenia o zameldowaniu, zaświadczenia dotyczące zagospodarowania przestrzennego, wypisy i wyrisy z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz postanowienia i zawiadomienia w toku postępowania administracyjnego, stwierdzono, że wszystkie badane dokumenty zostały podpisane przez Zastępcę Burmistrza, Sekretarza Gminy, Skarbnika Gminy i Zastępcę Skarbnika, pomimo że nie zostali upoważnieni przez Burmistrza do podejmowania czynności, których dotyczyły powyższe dokumenty, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Skarbnik Gminy podpisała zaświadczenie (znak: BIII.6727.101.2018), dotyczące braku planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanej w zaświadczeniu działki, z datą 30 kwietnia 2018 r., tj. w dniu w którym była nieobecna w pracy.

(akta kontroli str. 9-29, 99-302)

Skarbnik Gminy Stefania Dziedzic wyjaśniła, że w dniu podpisania zaświadczenia była rano w pracy, a zaraz po podpisaniu zaświadczenia ze względu na problemy zdrowotne poprosiła o wypisanie nieobecności usprawiedliwionej za dzień 6 stycznia 2018 r., który miała do odebrania.

(akta kontroli str. 354)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród 15 objętych badaniem, obowiązujących w kontrolowanym okresie, upoważnień udzielonych przez Burmistrza, w 11 wskazano niewłaściwą podstawę prawną:
 - w trzech upoważnieniach, udzielonych Zastępcy Burmistrza, Sekretarzowi Gminy i Zastępcy Skarbnika²¹, do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu administracji publicznej wskazano jako podstawę ich udzielenia art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (zamiast art. 39 ust. 2 ustawy);
 - w trzech upoważnieniach udzielonych pracownikom Urzędu²² do przyjmowania wniosków o wydanie dowodu osobistego i sporządzania formularzy, jako podstawę prawną wskazano ogólnie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodu osobistego ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty, którego przepisy nie mogły stanowić podstawy udzielenia upoważnienia;
 - w pięciu upoważnieniach udzielonych pracownikom Urzędu²³ do potwierdzania przyjęcia wniosku o wpis do CEIDG oraz dokonywania innych czynności związanych z funkcjonowaniem tej ewidencji, jako podstawę prawną wskazano przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej albo ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, które nie mogły stanowić podstawy udzielenia upoważnienia.

²¹ Upoważnienia Nr 5/2010, 8/2013, 2/2018.

²² Upoważnienia Nr 3/2012, 7/2012, 8/2012.

²³ Upoważnienia Nr 4/2018 z dnia 30 kwietnia 2018 r., Nr 5/2018 z dnia 30 kwietnia 2018 r., Nr 7/2018 z dnia 19 czerwca 2018 r. oraz uchylone z dniem 30 kwietnia 2018 r. upoważnienia: Nr 20/2016 z dnia 6 lipca 2016 r. i Nr 34/2016 z dnia 15 listopada 2016 r.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że:

- *błędna podstawa prawna w upoważnieniach nr 5/2010, 8/2013 i 2/2018 wynikała z błędu ludzkiego i pomyłki pisarskiej;*
- upoważnienia nr 3/2012, 7/2012, 8/2012, 20/2016, 34/2016, 4/2018, 5/2018 i 7/2018 wydano bez wskazania podstawy prawnej dającej możliwość udzielenia upoważnienia, z uwagi na brak doprecyzowania w przepisach branżowych a możliwość działania w tym zakresie daje norma ogólna – art. 31, 33 ustawy o samorządzie gminnym.

(akta kontroli str. 401, 406)

2. Wszystkie objęte badaniem dokumenty (679) dotyczące dokonywanych czynności na podstawie prawa administracyjnego, innych niż wydawanie decyzji administracyjnych, zostały podpisane przez osoby nieuprawnione. Mianowicie:

- Zastępca Burmistrza podpisał 108 zaświadczeń o przeznaczeniu działki w planie zagospodarowania przestrzennego i miejscowym planie rewitalizacji lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, 57 zawiadomień i dwa postanowienia w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, lokalizacji inwestycji celu publicznego lub o środowiskowych uwarunkowaniach, 39 poświadczeń zameldowania, 15 wypisów i jeden wyrys z planu zagospodarowania przestrzennego Gminy, osiem zawiadomień w sprawach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa, siedem zawiadomień i jedno postanowienie dotyczące zakłócenia stosunków wodnych, sześć zawiadomień w sprawach meldunkowych, dwa zawiadomienia w sprawach o usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, jedno postanowienie w sprawie uzgodnienia projektu zmiany koncesji na wydobycie, pomimo że zakres jego upoważnień obejmował wydawanie decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej oraz decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach podatkowych;
- Sekretarz Gminy podpisał 178 zaświadczeń o przeznaczeniu działki w planie zagospodarowania przestrzennego i miejscowym planie rewitalizacji lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, 69 poświadczeń zameldowania, 37 zawiadomień i trzy postanowienia w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, lokalizacji inwestycji celu publicznego lub o środowiskowych uwarunkowaniach, 34 zawiadomienia w sprawach meldunkowych, 26 wypisów i jeden wyrys z planu zagospodarowania przestrzennego Gminy, sześć zawiadomień w sprawach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa, dwa zawiadomienia w sprawach zakłócenia stosunków wodnych, jedno zawiadomienie w sprawach o usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, jedno zawiadomienie o przekazaniu sprawy zgodnie z właściwością, pomimo że zakres jego upoważnień obejmował wydawanie decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej oraz decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach podatkowych;
- Skarbnik Gminy podpisała 40 zaświadczeń o przeznaczeniu działki w planie zagospodarowania przestrzennego i miejscowym planie rewitalizacji lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, 19 poświadczeń zameldowania, trzy wypisy z planu zagospodarowania przestrzennego Gminy, jedno zawiadomienie

o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym w sprawie o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, pomimo że zakres jej upoważnienia obejmował wydawanie decyzji, postanowień i zaświadczeń wyłącznie w sprawach podatkowych;

- Zastępca Skarbnika podpisała osiem zaświadczeń o przeznaczeniu działki w planie zagospodarowania przestrzennego i miejscowym planie rewitalizacji lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, trzy poświadczenia zameldowania, pomimo że zakres jej upoważnień obejmował wydawanie decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej oraz decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach podatkowych.

(akta kontroli str. 9-20, 99-296)

Burmistrz wyjaśnił, że *Zastępca Burmistrza, Skarbnik, Zastępca Skarbnika, Sekretarz wykonywali czynności wynikające z możliwości upoważnienia na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁴ ponieważ uważałem, że dają im takie umocowanie posiadane upoważnienia. Pracownik sporządzający projekt upoważnienia dokonał tej czynności mało starannie, nie sprawdzając dokładnie podstawy prawnej upoważnień, a błędu tego nie zauważyły osoby weryfikujące treść upoważnień. Obecnie w/w osoby posiadają upoważnienia na podstawie art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego.*

(akta kontroli str. 401)

Zastępca Burmistrza, Skarbnik Gminy i Sekretarz Gminy w złożonych wyjaśnieniach wskazali, że ich zdaniem mogli wykonywać powyższe czynności w oparciu o posiadane upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych i załatwiania spraw podatkowych (w tym wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń).

(akta kontroli str. 352, 354, 358)

W trakcie niniejszej kontroli przedłożono kontrolerowi nowe upoważnienia Burmistrza wydane w dniu 7 stycznia 2019 r., na podstawie art. 268a k.p.a. oraz art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dla Zastępcy Burmistrza, Sekretarza Gminy i Skarbnika Gminy, do załatwiania spraw w imieniu Burmistrza w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem. Zastępca Burmistrza oraz Sekretarz Gminy zostali również upoważnieni na podstawie art. 31 i art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do podpisywania pism w sprawach bieżących z zakresu funkcjonowania Urzędu. Powyższe upoważnienia zostały wydane do czasu ich cofnięcia lub rozwiązania stosunku pracy.

(akta kontroli str. 402-404)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Podstawą sformułowania powyższej oceny były stwierdzone nieprawidłowości, polegające na podpisywaniu m.in. zaświadczeń oraz postanowień i zawiadomień w toku prowadzonych postępowań administracyjnych przez osoby nieuprawnione, udzieleniu przez Burmistrza 11 upoważnień do wydawania decyzji i dokonywania innych czynności z powołaniem się na niewłaściwą podstawę prawną.

²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm (dalej: k.p.a.).

NIK pozytywnie ocenia złożenie oświadczeń majątkowych przez osoby wydające decyzje administracyjne w obowiązujących terminach oraz ich opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej. Pozytywnie należy również ocenić udzielenie przez Burmistrza w trakcie kontroli prawidłowych upoważnień do załatwiania spraw w jego imieniu dla trzech pracowników Urzędu.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie rejestru wydanych upoważnień i pełnomocnictw należało do zadań Referatu Ogólnoorganizacyjnego. Powyższe zadanie zostało uwzględnione w zakresie czynności podinspektora ds. organizacji i kadr.

(akta kontroli str. 7, 303-309)

Rejestr upoważnień i pełnomocnictw był prowadzony w wersji „papierowej” od 2011 r. Prowadzony, w okresie objętym kontrolą, rejestr upoważnień i pełnomocnictw obejmował upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, przeprowadzania kontroli, wykonywania określonych czynności oraz pełnomocnictw, wydawane dla pracowników Urzędu, kierowników jednostek podległych oraz pracowników ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowań w sprawach świadczenia *Dobry start*. Rejestr zawierał: numer wpisu, imię i nazwisko upoważnionego oraz jego stanowisko służbowe, zakres upoważnienia lub pełnomocnictwa oraz rubrykę *Uwagi*, w której wpisywano datę ważności upoważnienia. Rejestr zawierał 355 pozycji, w tym w okresie objętym kontrolą 45 pozycji²⁵. W 2017 r. pod pozycją 312 nie wpisano do kiedy jest ważne upoważnienie do dostępu do Systemu Informacji Oświatowej, a pod pozycjami 313, 314 i 315 wpisano błędne daty ważności upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli str. 11-20, 52-58)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym prowadzeniu rejestru upoważnień i pełnomocnictw. W powyższym rejestrze trzykrotnie podano błędną datę ważności upoważnienia, tj. pod pozycjami 313, 314 i 315 wskazano, że upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego ważne były do 31 grudnia 2017 r. zamiast do 31 grudnia 2023 r. Natomiast pod pozycją 312 nie odnotowano daty ważności upoważnienia do dostępu do Systemu Informacji Oświatowej, pomimo że w upoważnieniu wskazano, że jest ważne do 26 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 11-20, 52-58)

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z błędów pracownika oraz pomyłek pisarskich.

(akta kontroli str. 401)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wyznaczenie komórki organizacyjnej do realizacji zadań związanych z prowadzeniem rejestru upoważnień i pełnomocnictw oraz przypisanie powyższych obowiązków w zakresie czynności pracownika. W rejestrze upoważnień i pełnomocnictw błędnie wpisano trzy daty ważności upoważnień oraz nie wpisano jednej daty ważności upoważnienia.

²⁵ W 2017 r. – osiem, w 2018 r. – 31 i w 2019 r. – sześć.

OBSZAR

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Burmistrz zlecił podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzanie audytu wewnętrznego w Urzędzie i w jednostkach organizacyjnych Gminy. Do zadań usługobiorcy należało w szczególności:

- przeprowadzanie audytów wewnętrznych w Urzędzie i w jednostkach organizacyjnych Gminy, na podstawie planów audytu;
- sporządzanie sprawozdań z przeprowadzonych audytów;
- sporządzanie sprawozdania z wykonania planu audytu za dany rok;
- przygotowanie planu audytu na kolejny rok;
- opracowanie akt stałych i bieżących audytu.

(akta kontroli str. 319-322)

W okresie objętym kontrolą nie planowano i nie prowadzono zadań audytowych związanych z przedmiotem kontroli. W wykonanej przed sporządzeniem planu audytu analizie ryzyka nie zidentyfikowano ryzyk dotyczących udzielania upoważnień i wydawania decyzji administracyjnych.

Sekretarz Gminy poinformował, że w 2019 r. w ramach kontroli zarządczej planuje się przeprowadzenie audytu w Urzędzie dotyczącego udzielania upoważnień, wykonywania zadań na podstawie upoważnień oraz przygotowywania projektów decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 323-341)

Zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie określono w zarządzeniu Or.I nr 15/2012 Burmistrza z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie regulaminu funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Ożarowie. Zgodnie z regulaminem, kontrolą zarządczą pierwszego stopnia jest kontrola wykonywana przez Burmistrza jako kierownika jednostki organizacyjnej, jaką jest Urząd. W regulaminie wskazano również, że Burmistrz w ramach wykonywania bieżących obowiązków monitoruje skuteczność kontroli zarządczej i jej poszczególnych elementów.

(akta kontroli str. 342-350)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezapewnieniu przez Burmistrza funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze prawidłowości udzielania upoważnień do realizacji zadań w jego imieniu. W wyniku kontroli stwierdzono bowiem nieprawidłowości dotyczące m.in. podpisywania zaświadczeń, postanowień i zawiadomień w związku z prowadzonymi postępowaniami przez osoby do tego nieupoważnione oraz wskazywania niewłaściwej podstawy prawnej w udzielanych upoważnieniach. Nieprawidłowości te mogą świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej w Urzędzie w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 9-20, 22, 25, 28, 46-48, 99-296)

Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny m.in. z prawem i efektywny, a jej celem jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz skuteczności i efektywności działania. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy).

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

Burmistrz wyjaśnił: *Kontrola zarządcza realizowana jest w Urzędzie w oparciu o przepisy prawa w tym zakresie oraz o zarządzenia wewnętrzne. Określone są zasady funkcjonowania oraz plan audytów. Pracownicy zaangażowani są w jej realizację, wspólnie z kierownikami komórek organizacyjnych diagnozują problemy. Nieprawidłowości i uwagi wynikające z tej kontroli zostaną usunięte w trakcie realizacji planu naprawczego oraz wzmocniona będzie kontrola bezpośrednia w referatach. Na 2019 rok zaplanowany jest audyt w Urzędzie Miejskim. Dla audytora zostaną wprowadzone zadania z zakresu wydawania upoważnień oraz dokonywania czynności na ich podstawie.*

(akta kontroli str. 401)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

- Uwaga Zdaniem NIK, nieopracowanie szczegółowych zasad udzielania upoważnień do realizacji zadań w imieniu Burmistrza oraz niewskazanie komórki organizacyjnej lub pracownika odpowiedzialnych za przygotowanie projektów upoważnień, mogło przyczynić się do powstania nieprawidłowości opisanych w obszarze *Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań jednostek samorządu terytorialnego*.
- Wnioski
 1. Wskazanie właściwej podstawy prawnej w udzielonych upoważnieniach do przyjmowania wniosków o wydanie dowodu osobistego i sporządzania formularzy oraz dotyczących czynności związanych z funkcjonowaniem CEIDG.
 2. Wyeliminowanie błędów we wpisach w rejestrze upoważnień i pełnomocnictw dotyczących daty ważności trzech upoważnień oraz uzupełnienie wpisu odnośnie daty ważności jednego upoważnienia.
 3. Zapewnienie funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie spraw związanych z wydawaniem upoważnień i realizacją na ich podstawie zadań w imieniu Burmistrza.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, 11 lutego 2019 r.

Kontroler
Piotr Fatalski
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Dyrektor
Grzegorz Walendzik

p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

.....
podpis
Grzegorz Walendzik

Ożarów, dnia 28 lutego 2019r.

Or.I. 1710.1.2019

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4
25-520 Kielce

Stosownie do wystąpienia pokontrolnego LK1.410.019.03.2018 z dnia 11 lutego 2019 roku Najwyższej Izby Kontroli Delegatura w Kielcach, która przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Ożarowie, w zakresie udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego, prowadzenia rejestru upoważnień i sprawowania kontroli nad udzielaniem upoważnień, informuję o podjętych działaniach mających na celu realizację zaleceń pokontrolnych.

Ad. 1

Udzielono nowych upoważnień do przyjmowania wniosków o wydanie dowodu osobistego i sporządzania formularzy oraz dotyczących czynności związanych z funkcjonowaniem CEIDG, ze wskazaniem właściwej podstawy prawnej.

Ad. 2

W rejestrze upoważnień i pełnomocnictw wyeliminowano błędy we wpisach dotyczących upoważnień nr 3/2017, 4/2017, 5/2017 poprzez wskazanie prawidłowej daty ich ważności oraz uzupełniono datę ważności w upoważnieniu nr 2/2017.

Ad. 3

W Urzędzie Miejskim w Ożarowie na rok 2019 zaplanowano, w celu zapewnienia skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, audyt obejmujący swym zakresem wydawanie upoważnień i realizacje na ich podstawie zadań w imieniu Burmistrza.

Ponadto jesteśmy w trakcie opracowywania szczegółowych zasad udzielania upoważnień do realizacji zadań w imieniu Burmistrza oraz wskazania komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przygotowanie projektów upoważnień.

BURMISTRZ
Marcin Mucha