



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.019.01.2018

Bogdan Wenta
Prezydent Miasta Kielce
Urząd Miasta Kielce
25-303 Kielce, Rynek 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kielce (dalej: Urząd lub UM), Rynek 1, 25-303 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Wenta, Prezydent Miasta Kielce od 22 listopada 2018 r. Poprzednio, od 19 listopada 2002 r. do 21 listopada 2018 r., Prezydentem Miasta Kielce był Wojciech Lubawski.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań jednostek samorządu terytorialnego¹.2. Prowadzenie rejestru upoważnień.3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 z uwzględnieniem związanych z przedmiotem kontroli działań wcześniejszych, mających wpływ na działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Barbara Jaros, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/5/2019 z 3 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2, 115)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Urzędu w zakresie objętym kontrolą.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podstawę powyższej oceny stanowią negatywne oceny działalności Urzędu w dwóch z trzech badanych obszarów, dotyczących udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego oraz prowadzenia rejestru upoważnień. Sformułowanie negatywnych ocen w tych obszarach uzasadniały stwierdzone nieprawidłowości. Polegały one na podpisywaniu przez nieuprawnione osoby upoważnień do działania w imieniu Prezydenta Miasta Kielce (dalej również Prezydent) i pism cofających upoważnienia, wydaniu przez wadliwie upoważnionych pracowników UM m.in. trzech decyzji administracyjnych, dwóch postanowień i 2.380 zaświadczeń oraz potwierdzeniu przez nich prawomocności 199 decyzji, wskazywaniu niewłaściwej podstawy prawnej w udzielanych upoważnieniach, a także niepotwierdzeniu przez

¹ Kontroli podlegały upoważnienia udzielane na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) – dalej: u.s.g.; art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) – dalej: k.p.a. oraz art. 143 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.) – dalej o.p.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

upoważnionych pracowników przyjęcia delegowanych im uprawnień. NIK zauważa, że podpisanie decyzji administracyjnej przez osobę, która nie została upoważniona przez Prezydenta do wydawania decyzji w jego imieniu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Rejestr upoważnień prowadzony był nierzetelnie, co skutkowało w szczególności tym, że Urząd nie był w stanie przedstawić faktycznej liczby upoważnień będących przedmiotem kontroli.

W okresie objętym kontrolą w UM nie zostało zidentyfikowane żadne ryzyko związane z udzielaniem upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Prezydenta i wykonywaniem zadań na podstawie tych upoważnień. Stwierdzona w obszarze dotyczącym sprawowania kontroli nad udzielaniem upoważnień nieprawidłowość, polegała na niezapewnieniu przez Prezydenta funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w badanym zakresie.

NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie przez Prezydenta procedur związanych z udzielaniem upoważnień.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego⁵

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z udzielaniem upoważnień regulowało wydane przez Prezydenta w dniu 1 czerwca 2015 r. zarządzenie nr 201/2015 w sprawie ustalenia zasad opracowywania i wydawania upoważnień i pełnomocnictw pracownikom Urzędu Miasta oraz miejskich jednostek organizacyjnych (dalej: zarządzenie 201/2015). Ustalone w załączniku do tego zarządzenia procedury zakładały, że:

- w UM prowadzone są dwa rejestry upoważnień i pełnomocnictw, odrębnie dla:
 - 1) pracowników Urzędu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych – w Wydziale Organizacyjnym; 2) kierowników jednostek organizacyjnych systemu oświaty, dla których organem prowadzącym jest gmina Kielce – w Wydziale Edukacji, Kultury i Sportu;
- projekt upoważnienia/pełnomocnictwa przygotowuje z inicjatywy własnej bądź na polecenie zastępcy prezydenta, sekretarza miasta, skarbnika miasta – dyrektor merytorycznego wydziału lub dyrektor/kierownik jednostki organizacyjnej miasta, zgodnie z zakresem działania określonym w regulaminie organizacyjnym Urzędu bądź statucie i regulaminie organizacyjnym miejskiej jednostki; projekt ten powinien zawierać w szczególności: 1) tytuł oraz datę wydania; 2) podstawę prawną na jakiej zostało ono wydane; 3) dane osoby, której się go udziela; 4) zakres upoważnienia/pełnomocnictwa; 5) czasokres, na który się go udziela;
- projekt upoważnienia/pełnomocnictwa wymaga uzgodnienia oraz parafowania przez: 1) dyrektora wydziału bądź dyrektora/kierownika miejskiej jednostki organizacyjnej; 2) zastępcę prezydenta, sekretarza miasta, skarbnika miasta nadzorujących w imieniu Prezydenta wydział/biuro oraz miejską jednostkę

⁴ 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.

⁵ Kontrolą prowadzoną w UM Kielce objęte były upoważnienia do działania w imieniu Prezydenta Miasta Kielce w zakresie spraw należących do zadań gminy (nie badano zagadnień związanych z upoważnieniami dotyczącymi realizacji zadań powiatu).

- organizacyjną; 3) skarbnika miasta, jeżeli wywołuje skutki finansowe dla budżetu miasta; 4) radcę prawnego pod względem formalno-prawnym;
- uzgodniony i zaparafowany projekt upoważnienia/pełnomocnictwa z wnioskiem o jego wydanie, przedkłada się Prezydentowi – celem akceptacji i podpisania;
 - upoważnienie/pełnomocnictwo sporządza się w trzech egzemplarzach, jeden otrzymuje osoba upoważniona, drugi – dostarcza się do akt osobowych, trzeci – wpina do rejestru upoważnień i pełnomocnictw;
 - podpisane przez Prezydenta upoważnienie/pełnomocnictwo podlega rejestracji w Wydziale Organizacyjnym lub w Wydziale Edukacji, Kultury i Sportu;
 - obowiązek rejestracji na ww. zasadach nie dotyczy pełnomocnictw procesowych do występowania przed sądami, organami administracji publicznej oraz upoważnień dotyczących wykonywania czynności kontrolnych lub innych czynności służbowych określonych w przepisach szczególnych;
 - każde upoważnienie/pełnomocnictwo upoważniająca ma prawo cofnąć lub zmienić w każdym czasie z zachowaniem formy pisemnej;
 - dyrektorzy/kierownicy komórek organizacyjnych i ich pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych oraz kierownicy miejskich jednostek organizacyjnych monitorują aktualność udzielonych upoważnień/pełnomocnictw, a w przypadku zmiany przepisów prawa podejmują działania mające na celu aktualizację (zmianę) lub cofnięcie udzielonych upoważnień/pełnomocnictw.

W załącznikach do ww. zasad zawarto wzór rejestru wydanych upoważnień i pełnomocnictw, wzór upoważnienia/pełnomocnictwa i wzór wniosku o wydanie upoważnienia/pełnomocnictwa.

(akta kontroli str. 91-96)

Odnośnie funkcjonujących przed ww. zarządzeniem procedur związanych z wydawaniem upoważnień Prezydent Bogdan Wenta wyjaśnił: (...) *zwyczajowo było przyjęte, iż przygotowywaniem upoważnień (...) zajmowali się doraźnie pracownicy wyznaczeni na daną chwilę przez dyrektora wydziału. Wyznaczony pracownik przygotowywał projekt upoważnienia (...) konsultował zakres oraz treść upoważnienia ze swoim przełożonym, a następnie zaparafowany egzemplarz trafiał do zaopiniowania pod względem formalno-prawnym do radcy prawnego Urzędu (...) w dalszej kolejności do podpisu przez Prezydenta Miasta Kielce. Powyższy tryb (...) obowiązywał we wszystkich wydziałach i komórkach Urzędu Miasta (...). Pracownik Wydziału Organizacyjnego przygotowywał upoważnienia dla najwyższego kierownictwa oraz innych osób wskazanych przez Sekretarza Miasta lub Dyrektora Wydziału Organizacyjnego.*

(akta kontroli str. 480-482)

W obowiązującym w badanym okresie regulaminie organizacyjnym Urzędu⁶ zapisano, że Prezydent, będący organem wykonawczym Miasta, może powierzyć prowadzenie określonych spraw Miasta w swoim imieniu zastępcom, sekretarzowi lub skarbnikowi, którzy działają w zakresie określonym w odrębnych zarządzeniach. Wskazano w nim również, że Prezydent, który wydaje decyzje w należących do jego właściwości indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, może do ich wydawania upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników UM. Przygotowywanie, zgodnie z zakresem działania, projektów upoważnień do załatwiania określonych spraw w imieniu Prezydenta wyszczególniono wśród wspólnych zadań wydziałów, zaś prowadzenie rejestru upoważnień i pełnomocnictw dla pracowników Urzędu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych (dalej: rejestr upoważnień) – wśród zadań Wydziału Organizacyjnego.

⁶ Nadanym zarządzeniem nr 334/2016 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 15 września 2016 r., zmienianym zarządzeniami: nr 111/2017 z dnia 29 marca 2017 r., nr 348/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r., nr 240/2018 z dnia 25 czerwca 2018 r., nr 261/2018 z dnia 9 lipca 2018 r. i nr 432/2018 z dnia 23 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 7, 13-15)

Przygotowywanie upoważnień dla pracowników Urzędu do załatwiania określonych spraw w imieniu Prezydenta, a także prowadzenie rejestru upoważnień były objęte zakresami czynności inspektora w Wydziale Organizacyjnym⁷.

(akta kontroli str. 97-114)

Zadania własne gminy Kielce były realizowane przez 15 z 24 funkcjonujących w badanym okresie komórek organizacyjnych Urzędu⁸. Pracownicy 14 z nich⁹ byli upoważnieni do działania w imieniu Prezydenta, w tym pracownicy 13¹⁰ do wydawania decyzji administracyjnych, zaś pracownicy 11¹¹ do podejmowania innych czynności, w szczególności wydawania postanowień i zaświadczeń, poświadczania dokumentów za zgodność z oryginałem. Działania w zakresie przedmiotowych upoważnień podejmowali w latach 2017-2019 (do czasu kontroli) pracownicy 13 komórek organizacyjnych – decyzje administracyjne podpisywali pracownicy 12 z nich¹², zaś inne czynności wykonywali pracownicy 11 z nich¹³. Upoważnieni do wydawania w imieniu Prezydenta decyzji administracyjnych oraz dokonywania innych czynności byli również Zastępcy Prezydenta Andrzej Sygut, Tadeusz Saylor, Czesław Gruszewski i Marcin Różycki¹⁴ oraz Sekretarz Miasta Janusz Koza¹⁵.

(akta kontroli str. 8-9, 117-157, 329, 395)

1.2. Po rozpoczęciu kontroli UM nie był w stanie podać rzetelnej informacji o skali objętych kontrolą upoważnień. Odpowiadając na skierowane 22 stycznia 2019 r. pismo, zawierające prośbę o podanie do 24 stycznia 2019 r. liczby upoważnień aktualnych na 1 stycznia 2017 r., 2018 r. i 2019 r., upoważnień wydanych oraz cofniętych i wygasłych w poszczególnych latach kontrolowanego okresu, a także upoważnień aktualnych na 31 grudnia 2017 r. i 2018 r. oraz na dzień zakończenia czynności kontrolnych, Prezydent Bogdan Wenta – w datowanym na 23 stycznia (przekazanym 28 stycznia) 2019 r. piśmie – stwierdził, iż sporządzenie zestawienia we wskazanym terminie nie jest możliwe, gdyż wymaga przeprowadzenia dogłębnej analizy przez wszystkie wydziały i komórki organizacyjne Urzędu, w związku z czym zawnioskował o przedłużenie terminu do 4 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 484-486)

Po skierowanym 28 stycznia 2019 r. piśmie o informację o skali upoważnień, które powinny być objęte kontrolą, w dniu 30 stycznia 2019 r. Urząd przekazał zestawienie zawierające szacunkowe – pochodzące z siedmiu wydziałów – dane. Wykazano w nim, że liczba aktualnych na początek 2017 r. upoważnień do działań realizowanych na podstawie prawa administracyjnego wynosiła 3 i żadne z nich nie obejmowało wydawania decyzji administracyjnych, w ciągu roku wydano 34 takie upoważnienia, a żadne z ww. nie było cofnięte/nie wygasło; na początek 2018 r.

⁷ Tj. zakresem czynności z 31 października 2016 r. We wcześniejszych zakresach (z dnia 16 stycznia 2006 r. oraz 3 marca 2009 r.) zadania te określono jako przygotowywanie upoważnień dla pracowników UM i szefów miejskich jednostek organizacyjnych do załatwiania określonych spraw w imieniu Prezydenta oraz prowadzenie wykazu upoważnień dla pracowników Urzędu.

⁸ Tj.: Wydział Organizacyjny (dalej: WOr); Wydział Architektury i Budownictwa (dalej: AB); Wydział Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego (dalej: WEPP); Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji (dalej: WGNG); Wydział Mieszkalnictwa (dalej: WM); Wydział Podatków (dalej: WP); Wydział Rozwoju i Rewitalizacji Miasta (dalej: WRRM); Wydział Spraw Obywatelskich i Działalności Gospodarczej (dalej: WSOD); Wydział Usług Komunalnych i Zarządzania Środowiskiem (dalej: WUKŚ); Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi (dalej: WZFE); Wydział Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa (dalej: WZKB); Wydział Zarządzania Należnościami (dalej: WZN); Wydział Zarządzania Ruchem Drogowym i Mobilnością (dalej: WRDM), Urząd Stanu Cywilnego (dalej: USC) oraz Biuro Ochrony Informacji Niejawnych (dalej: BOIN).

⁹ Wszystkich poza USC.

¹⁰ Oprócz WM.

¹¹ Oprócz: WOr, WZFE i BOIN.

¹² Oprócz WM i WZFE.

¹³ Za wyjątkiem: WOr, WZFE i BOIN.

¹⁴ Trzech pierwszych w kadencji 2014-2018, czwarty w kadencji, która rozpoczęła się pod koniec 2018 r.

¹⁵ W kadencji 2014-2018.

aktualnych było 37 ww. upoważnień, udzielono 13 kolejnych (również nie do wydawania decyzji), a choć żadne nie przestało obowiązywać, na koniec roku aktualnych było tylko 39, a nie 50 upoważnień; na początek 2019 r. jak i na dzień sporządzenia zestawienia, mimo niewydania żadnego upoważnienia aktualnych miało być 49 upoważnień. Prezydent Bogdan Wenta wyjaśnił: (...) zestawienie zostało przygotowane na podstawie wydruków z systemu informatycznego OTAGO-KADRY¹⁶ oraz kopii upoważnień przechowywanych w poszczególnych wydziałach. Pełne i końcowe zestawienie zostanie przekazane do dnia 4 lutego 2019 r., ponieważ (...) rejestr wydanych upoważnień i pełnomocnictw prowadzony jest w formie papierowej, z racji tego wykonanie żądanych zestawień wymaga czasu oraz przeprowadzenia dogłębnej analizy przez wszystkie wydziały i komórki organizacyjne urzędu. Równoległe do rejestru (...) upoważnienia nanoszone są do (...) OTAGO, ale jego możliwości techniczne nie pozwalają precyzyjnie wyłuskać żądanych (...) informacji.

(akta kontroli str. 487-492)

W przekazanym 1 lutego 2019 r. ostatecznym zestawieniu dotyczącym skali objętych kontrolą upoważnień wskazano, że:

- liczba upoważnień aktualnych na 1 stycznia 2017 r. wynosiła 341 (w tym 53 do wydawania decyzji), w 2017 r. udzielono 178 nowych upoważnień (w tym 14 do wydawania decyzji), 44 upoważnienia (w tym 13 do wydawania decyzji) zostały cofnięte lub wygasły, a na 31 grudnia 2017 r. aktualnych było 410 upoważnień (w tym 52 do wydawania decyzji);
- liczba upoważnień aktualnych na 1 stycznia 2018 r. wynosiła 401 (w tym 55 do wydawania decyzji), w 2018 r. udzielono 48 nowych upoważnień (w tym jedno do wydawania decyzji), 16 upoważnień (w tym trzy do wydawania decyzji) zostało cofniętych lub wygasło, a na 31 grudnia 2018 r. aktualnych było 412 upoważnień (w tym 50 do wydawania decyzji);
- liczba upoważnień aktualnych na 1 stycznia 2019 r. wynosiła 473 (w tym 50 do wydawania decyzji), do czasu sporządzenia zestawienia nie wydawano nowych upoważnień, żadne z ww. nie zostało cofnięte/nie wygasło, a liczba upoważnień aktualnych na dzień sporządzenia zestawienia nie uległa zmianie w stosunku do stanu na początek roku.

W ww. zestawieniu wykazano, że w 2017 r. pracownikom komórek organizacyjnych Urzędu zostało udzielonych 14 upoważnień do wydawania decyzji, a w 2018 r. jedno takie upoważnienie, podczas gdy z rejestru upoważnień wynika, że w 2017 r. wydano ich 18 (9 pracownikom WP; trzy pracownikom WRRM – jedno anulowano; dwa pracownikom WEPP, po jednym pracownikom WSOD, WZRD i WAB), zaś w 2018 r. – dwa (jedno Dyrektorowi WRDM, drugie Dyrektorowi WP) oraz trzy zastępcom Prezydenta. Wykazana liczba upoważnień aktualnych na koniec 2017 r. i 2018 r. nie stanowi różnicy między sumą liczby upoważnień aktualnych na początek danego roku i wydanych w ciągu tego roku, a liczbą upoważnień cofniętych/ wygasłych w tym roku. Ponadto liczba upoważnień aktualnych na 1 stycznia 2018 r. różni się od ich liczby na 31 grudnia 2017 r., a liczba upoważnień wykazanych jako aktualne na 1 stycznia 2019 r. różni się liczby takich upoważnień wykazanych na 31 grudnia 2018 r.

Prezydent Bogdan Wenta wyjaśnił, że rozbieżności wynikają z niezamierzonych omyłek pracowników wydziałów przygotowujących informacje, tj.: w zakresie liczby udzielonych upoważnień do wydawania decyzji: w 2017 r. z przeoczenia trzech upoważnień (po jednym dla pracowników WEPP, WP i WRRM), natomiast w 2018 r. z niezakwalifikowania upoważnienia udzielonego pracownikowi WP oraz

¹⁶ OTAGO to – wprowadzony Zarządzeniem Prezydenta Miasta Kielca Nr 224/2017 z dnia 31 maja 2017 r. – Zintegrowany System Wspomagania Zarządzania Miastem, na który składa się m.in. podsystem KADRY KP.

nieuwzględnienia trzech upoważnień udzielonych zastępcom Prezydenta; w pozostałym zakresie – z omyłek rachunkowych przy sporządzaniu tabeli.

(akta kontroli str. 493-494, 498-499, 502-503)

Wykonany 7 stycznia 2019 r. wydruk z systemu OTAGO, do którego wprowadzano informacje o udzielanych upoważnieniach, zawiera 1451 pozycji. W 1382 z nich ujęto upoważnienia (272 do wydawania decyzji i 1110 pozostałych upoważnień), w 45 pełnomocnictwa, zaś w 24 – pisma cofające 35 upoważnień (16 cofających 20 upoważnień do wydawania decyzji i 8 cofających inne upoważnienia). Z analizy wydruku wynika m.in., że według stanu na dzień sporządzenia wydruku, system wykazywał jako aktualne 1382 upoważnienia (w tym 272 do wydawania decyzji), podczas gdy odpowiednio 30 i 17 z nich już nie obowiązywało przynajmniej od 2016 r. Pozostałych 5 cofniętych upoważnień (w tym 3 do wydawania decyzji) nie znajdowało się w wykazie.

(akta kontroli str. 307-410, 470-473)

Z analizy wszystkich 75 – przedłożonych jako obowiązujące w badanym okresie – udzielonych pracownikom Urzędu upoważnień do wydawania w imieniu Prezydenta decyzji administracyjnych z zakresu spraw należących do zadań gminy Kielce wynika, że: na 1 stycznia 2017 r. aktualne były 53 takie upoważnienia¹⁷, w 2017 r. wydano 17 nowych¹⁸ (zarejestrowano 18, ale jedno anulowano – według wyjaśnień Prezydenta, przed wydaniem), 13 przestało obowiązywać (9 cofnięto, 4 wygasły)¹⁹ i na 31 grudnia 2017 r. aktualnych było 57; w 2018 r. wydano 5²⁰, 6 przestało obowiązywać (5 cofnięto, jedno wygasło)²¹ i na 31 grudnia 2018 r. aktualnych było 56; do końca stycznia 2019 r. nie wydano żadnego i żadne nie przestało obowiązywać, stąd na dzień zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie aktualnych było wyłącznie 56 upoważnień, które pozostawały w mocy na koniec 2018 r.

(akta kontroli str. 498, 502, 504-599)

1.3. Szczegółowym badaniem objęto łącznie 369 obowiązujących w kontrolowanym okresie upoważnień do wykonywania w imieniu Prezydenta czynności związanych z realizacją zadań gminy, tj.:

- wszystkie 75 udzielonych pracownikom UM upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych;
- pięć z 92 udzielonych w latach 2017-2018 pracownikom miejskich jednostek organizacyjnych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych – z uwagi na przywołany w ich podstawie prawnej art. 268a k.p.a.;
- 289 spośród obowiązujących w latach 2017-2019 upoważnień do podejmowania czynności innych niż wydawanie decyzji, w tym: 215 udzielonych w 2017 r. (pracownikom UM), 44 udzielone w 2018 r. (42 pracownikom UM, dwa pracownikom miejskich jednostek organizacyjnych) oraz 30 udzielonych przed 2017 r. (wszystkie pracownikom UM).

Ponadto analizie poddano 20 wydanych w latach 2017-2018 pism cofających upoważnienia (10 dotyczyło upoważnień obejmujących zakresem wydawanie decyzji administracyjnych, 10 – pozostałych upoważnień).

¹⁷ Z tego: 25 dla pracowników WP; 10 dla pracowników WUKŚ; 5 dla pracowników WGNG; po 2 dla pracowników WAB i WSOD; po jednym dla pracowników WEPP, WRDM, WRRM, WZFE, WKB i WZN oraz dwa dla Zastępców Prezydenta i jedno dla Sekretarza Miasta.

¹⁸ W tym: 9 dla pracowników WP; po 2 dla pracowników WEPP i WRRM oraz po jednym dla pracowników WAB, RDM, WSOD i WZFE.

¹⁹ Cofnięto: 8 pracownikom WP i jedno pracownikowi WZFE, wygasły: dwa pracownikom WEPP oraz po jednym pracownikom WRRM i WRDM.

²⁰ W tym 3 dla Zastępców Prezydenta oraz po jednym dla pracowników WP i WRDM.

²¹ Cofnięto: 2 pracownikom WP, 2 Zastępcom Prezydenta i jedno Sekretarzowi Miasta; wygasło jedno (pracownikowi WRDM).

1.3.1. Badanie 75 udzielonych pracownikom UM, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, upoważnień do wydawania decyzji wykazało w szczególności, że:

- wszystkie zawierały datę, oznaczenie organu który je udzielił, okres na jaki zostały udzielone (wszystkie – na czas nieokreślony z możliwością odwołania w każdym czasie i zastrzeżeniem, że wygasają z ustaniem stosunku pracy) oraz zakres przekazywanych uprawnień;
- zakresem przedmiotowym 42 z nich (tj. 55%) objęte były również czynności inne niż wydawanie decyzji, w tym przede wszystkim wydawanie postanowień oraz zaświadczeń;
- każdorazowo jako podstawę prawną wskazywano art. 39 ust. 2 u.s.g., zaś w 39 z 42 upoważnień obejmujących więcej czynności niż wydawanie decyzji powołano również art. 268a k.p.a. lub/i art. 143 o.p. (w 11 art. 268a k.p.a., w 27 art. 143 o.p., w jednym art. 268a k.p.a. i art. 143 o.p.);
- żadne z nich nie określało dnia, od którego obowiązuje, przy czym w 29 przypadkach (39%) osoby upoważniane potwierdziły podpisem przyjęcie delegowanych uprawnień, zaś w pozostałych 46 (61%) na upoważnieniach nie znalazło się takie potwierdzenie;
- podczas wydawania wszystkich 46 udzielonych od drugiego półrocza 2015 r. upoważnień przestrzegano procedur ustalonych zarządzeniem 201/2015;
- w 72 przypadkach (96%) upoważnienia zostały podpisane przez osobę uprawnioną, tj. Prezydenta, w trzech (4%) – przez Zastępcę Prezydenta Andrzeja Syguta.

(akta kontroli str. 506-594, 596-600)

Upoważnienia podpisane przez Zastępcę Prezydenta to: upoważnienie OR-II.0115-50/09 z 15 grudnia 2009 r. dla Zastępcy Dyrektora WGNG do wydawania decyzji z zakresu działania tego wydziału, upoważnienie z 12 grudnia 2017 r. OR-II.077.108.2017 dla głównego specjalisty z WAB do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach należących do zakresu działania tego wydziału oraz upoważnienie OR-II.077.18.2011 z 7 lipca 2011 r. dla Dyrektora WP do wydawania decyzji i postanowień w sprawach indywidualnych oraz wykonywania czynności egzekucyjnych w zakresie należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania jest właściwy organ gminy. Zakres przedmiotowy ostatniego z nich jest tożsamy z zakresem udzielonego temu pracownikowi przez Prezydenta upoważnienia Or.I.0115-6/06 z dnia 11 stycznia 2006 r.

(akta kontroli str. 515, 549, 560, 563)

Z informacji przekazanych przez UM wynika, że w okresie między 1 stycznia 2017 r. a 28 lutego 2019 r., w związku z powyższymi upoważnieniami, Zastępca Dyrektora WGNG nie wydał żadnej decyzji, natomiast pracownik WAB podpisał: trzy decyzje²² (za jedną podlegającą opłacie skarbowej pobrano 82 zł), dwa postanowienia²³ (które nie podlegały opłacie) i siedem zaświadczeń²⁴ (za sześć, podlegających opłacie, pobrano łącznie 510 zł).

(akta kontroli str. 878-881)

1.3.1.1. Stosownie do wymogów określonych w art. 24h ust. 1 u.s.g. wszystkie zatrudnione w UM osoby wydające w imieniu Prezydenta decyzje administracyjne z zakresu objętego kontrolą składały oświadczenia o stanie majątkowym: w 2017 r. – 56 osób złożyło 58 oświadczeń (48 rocznych za 2016 r., 6 końcowych oraz 4 „pierwsze”), zaś w 2018 r. – 52 osoby złożyły 53 oświadczenia (51 rocznych za

²² Jedną przenoszącą pozwolenie na budowę, jedną wnoszącą sprzeciw od zgłoszenia remontu i jedną zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na nadbudowę i przebudowę budynku usługowego oraz budynku gospodarczego.

²³ Dotyczące obowiązku usunięcia nieprawidłowości w zgłoszeniu.

²⁴ Jedno o braku sprzeciwu, sześć o samodzielności lokalu.

2017 r., jedno „pierwsze” i jedną korektę rocznego za 2016 r.). Objęte kontrolą oświadczenia składane były w terminach wynikających z art. 24h ust. 5 ww. ustawy, tj. roczne – do 30 kwietnia, według stanu na 31 grudnia poprzedniego roku, końcowe – w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę, zaś „pierwsze” – przed upływem 30 dni od upoważnienia pracownika do wydawania decyzji administracyjnych²⁵.

Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej. Z 58 oświadczeń złożonych w 2017 r., 55 (94,8%) opublikowano w BIP w ciągu dwóch miesięcy od ich wpływu do Urzędu (z tego 48 do miesiąca), pozostałe trzy po upływie 63, 64 i 70 dni. Z 53 oświadczeń złożonych w 2018 r., publikacji 51 dokonano w ciągu dwóch miesięcy, pozostałych dwóch po 64 i 65 dniach.

Prowadzone w WOr rejestry oświadczeń majątkowych były niekompletne. W 2017 r. w rejestrze nie ujęto czterech „pierwszych” oświadczeń złożonych przez osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu spraw należących do zadań gminy, zaś w 2018 r. – jednego „pierwszego” oświadczenia i jednej korekty oświadczenia za 2016 r.

(akta kontroli str. 411-420)

NIK zwraca uwagę, że mimo braku ustawowo określonego terminu, w jakim oświadczenia majątkowe należy zamieścić w BIP, powinno to nastąpić niezwłocznie²⁶, a ich publikacja po upływie ponad dwóch miesięcy nie spełnia tego wymogu.

1.3.1.2. W badanym okresie²⁷ w UM wydano łącznie 323.969 decyzji administracyjnych (130.566 w 2017 r., 130.421 w 2018 r. i 62.982 w 2019 r.), w tym z upoważnienia – 323.756 (130.464 w 2017 r., 130.320 w 2018 r. i 62.972 w 2019 r.), tj. 99,93%.

W komórkach organizacyjnych realizujących zadania gminy wydano 195.949 decyzji (70.073 w 2017 r., 69.809 w 2018 r. i 56.067 w 2019 r.), tj. 60% wszystkich decyzji wydanych w Urzędzie. Największą liczbę decyzji wydano w WP (182.669, tj. 93,2%), dalej kolejno w: WSOD (4.350, tj. 2,2%), WEPP (3.095, tj. 1,6%), WGNG (1.693, tj. 0,9%), WAB (1.664, tj. 0,8%), WRRM (1.341, tj. 0,7%) oraz WUKŚ (638, tj. 0,3%). Upoważnieni pracownicy podpisali 195.736 decyzji (69.971 w 2017 r., 69.708 w 2018 r. i 56.057 w 2019 r.), tj. 99,89%. W przypadku WP liczba decyzji podpisanych przez osoby upoważnione wynosiła 182.635, stanowiąc 99,98% decyzji wydanych w wydziale. W pozostałych wydziałach 100% decyzji wydano z upoważnienia.

(akta kontroli str. 118-137, 157, 482-483)

1.3.2. W podstawie prawnej pięciu z 92 udzielonych w latach 2017-2018 pracownikom miejskich jednostek organizacyjnych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych (tj. 5%) wskazano nieprawidłowo art. 268a k.p.a – w jednym²⁸ wyłącznie, zaś w czterech innych²⁹ w związku z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy

²⁵ Jedno w piątym dniu, jedno w 11 dniu, dwa w 23 dniu i jedno w 25 dniu.

²⁶ Zwraca się na to uwagę w piśmiennictwie prawniczym; tak np.: Anna Wierzbica w pozycjach: *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym* (Oficyna, 2008) oraz *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. (WKP, 2018).

²⁷ Do dnia 23 stycznia 2019 r.

²⁸ Tj. udzielonym Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Kielcach upoważnieniu (nr OR-II.077.70.2017 z dnia 7 sierpnia 2017 r.) do załatwiania wszystkich spraw administracyjnych objętych zakresem działania MOPR, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

²⁹ Tj. udzielonych: Dyrektorowi MOPR, jednemu z jego zastępców, Kierownikowi Działu Usług i Zastępcy Kierownika Działu Usług upoważnieniach (o numerach odpowiednio: OR-II.077.20.2017, OR-II.077.23.2017, OR-II.077.22.2017 i OR-II.077.21.2017) z dnia 18 kwietnia 2017 r. do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących pobytu w Zakładzie Pielęgnacyjno-Opiekuńczym w Kielcach.

z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁰.

(akta kontroli str. 595, 603-608)

1.3.3. Badanie 289 spośród obowiązujących w latach 2017-2019 upoważnień do podejmowania w imieniu Prezydenta innych niż wydawanie decyzji administracyjnych czynności związanych z realizacją zadań gminy (287 udzielonych pracownikom UM i dwóch dla pracowników miejskich jednostek organizacyjnych) wykazało w szczególności, że:

- wszystkie zawierały datę, oznaczenie organu który je udzielił, okres na jaki zostały udzielone (siedem na czas określony, pozostałe 282 – na czas nieokreślony z zastrzeżeniem, że mogą być cofnięte w każdym czasie i wygasają z ustaniem stosunku pracy) oraz zakres przekazywanych uprawnień;
- w podstawie prawnej 285 z nich (w tym obydwu wydanych pracownikom miejskich jednostek organizacyjnych) powołano – samodzielnie lub z innymi przepisami – art. 268a k.p.a., a w trzech wyłącznie art. 96 i art. 98 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³¹ (dalej: k.c.);
- siedem upoważnień (2%) określało dzień, od którego obowiązuje, w pozostałych 282 (98%) nie było takiego wskazania, przy czym tylko w dwóch z nich (1%) osoby upoważniane potwierdziły podpisem przyjęcie delegowanych uprawnień, natomiast w pozostałych 280 (99%) na upoważnieniach nie znalazło się takie potwierdzenie;
- podczas wydawania wszystkich 284 upoważnień udzielonych od czasu wydania zarządzenia 201/2015³² przestrzegano ustalonych nim procedur;
- w 262 przypadkach (91%) upoważnienie zostało podpisane przez osobę uprawnioną, tj. Prezydenta, w 27 (9%) – przez Zastępców Prezydenta (18 przez Andrzeja Syguta, 9 przez Tadeusza Sayora).

(akta kontroli str. 610-661)

Zastępcy Prezydenta podpisali:

- 10 upoważnień dla 10 pracowników WGNG (m.in. dwóch kierowników referatów)
 - do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań³³;
- 9 upoważnień dla 9 pracowników WAB (m.in. dyrektora i kierownika referatu) – do potwierdzania prawomocności wydawanych decyzji administracyjnych z zakresu Prawa budowlanego³⁴;
- 7 upoważnień dla trzech pracowników WSOD: dwa – do udostępniania, na podstawie art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³⁵, danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców³⁶; po jednym: do wydawania zaświadczeń z rejestru mieszkańców³⁷; do wydawania, stosownie do art. 32 ust. 1 i 2 ww. ustawy, zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały/czasowy i wykonywania na nich adnotacji w zakresie opłaty skarbowej oraz udostępniania danych z rejestru

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

³² Tj. 215 objętych badaniem upoważnień z 2017 r., 44 z 2018 r. i 25 z 2016 r.

³³ Było to 9 upoważnień (OR-II.0052.243.2017, OR-II.0052.244.2017, OR-II.0052.246.2017, OR-II.0052.247.2017, OR-II.0052.248.2017, OR-II.0052.249.2017, OR-II.0052.250.2017, OR-II.0052.251.2017 i OR-II.0052.252.2017) z 17 lipca 2017 r. oraz jedno (OR-II.0052.355.2017) z 11 września 2017 r.

³⁴ Były to datowane na 24 sierpnia 2017 r. upoważnienia: OR-II.0052.342.2017, OR-II.0052.343.2017, OR-II.0052.344.2017, OR-II.0052.345.2017, OR-II.0052.346.2017, OR-II.0052.347.2017, OR-II.0052.348.2017, OR-II.0052.349.2017 i OR-II.0052.350.2017.

³⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

³⁶ Były to: upoważnienie OR-II.0052.67.2017 z 16 lutego 2017 r. i upoważnienie OR-II.0052.1.167.2018 z 9 kwietnia 2018 r.

³⁷ Upoważnienie OR-II.0052.1.164.2018 z 9 kwietnia 2018 r.

mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców³⁸; do wydawania powiadomienia o nadaniu lub zmianie numeru PESEL³⁹; do przeprowadzania poza siedzibą UM czynności oględzin lokalu w postępowaniu o wymeldowanie/zameldowanie⁴⁰; do poświadczania zgodności odpisów dokumentów z oryginałem⁴¹;

- jedno upoważnienie dla dyrektora WM – do reprezentowania gminy Kielce w sprawach związanych z występowaniem o wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów⁴².

(akta kontroli str. 627-653)

Z informacji przekazanych przez UM wynika, że w okresie między 1 stycznia 2017 r. a 28 lutego 2019 r., w związku z 14 spośród 27 ww. upoważnień⁴³ nie były dokonywane objęte nimi czynności, natomiast na podstawie 13 pozostałych⁴⁴:

- siedmiu pracowników WAB dokonało potwierdzenia prawomocności 199 decyzji administracyjnych (czynność nie podlegała opłacie);
- trzech pracownicy WSOD:
 - podpisali 2.373 zaświadczenia z rejestru mieszkańców – za 1.573 z nich pobrano opłatę skarbową w wysokości 17 zł (uzyskując łącznie kwotę 26.741 zł), w pozostałych 800 przypadkach wydanie dokumentu było zwolnione z opłaty;
 - dokonali 187 udostępnień danych z rejestru mieszkańców – za 147 z nich pobrano opłatę w wysokości 31 zł (uzyskując łącznie kwotę 4.557 zł), w pozostałych 40 przypadkach czynność była zwolniona z opłaty;
 - sporządzili trzy protokoły oględzin lokalu w postępowaniu o wymeldowanie/zameldowanie (czynność nie podlegała opłacie);
- Dyrektor WM podpisał jeden wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów.

(akta kontroli str. 882-887, 889-950)

Odnośnie niewskazywania na upoważnieniach dnia, od którego obowiązują Prezydent Bogdan Wenta wyjaśnił: (...) *data wydania upoważnienia jest jednocześnie datą początkową obowiązywania upoważnienia, końcowa data obowiązywania jest każdorazowo zapisywana na upoważnieniu formułą np.: „Upoważnienie wydaje się na czas nieokreślony, przy czym może być odwołane w każdym czasie. Z chwilą ustania stosunku pracy upoważnienie wygasa.”, „Upoważnienie obowiązuje do dnia ...”, przy czym może być odwołane w każdym czasie. Z chwilą ustania stosunku pracy upoważnienie wygasa.”*

(akta kontroli str. 856-857)

1.3.4. Z 20 objętych badaniem pism cofających obowiązujące w okresie objętym kontrolą upoważnienia, trzy⁴⁵ zostały podpisane przez Sekretarza Miasta Janusza

³⁸ Upoważnienie OR-II.0052.403.2017 z 23 października 2017 r.

³⁹ Upoważnienie OR-II.0052.1.168.2018 z 9 kwietnia 2018 r.

⁴⁰ Upoważnienie OR-II.0052.39.2017 z 24 stycznia 2017 r.

⁴¹ Upoważnienie OR-II.0052.1.166.2018 z 9 kwietnia 2018 r.

⁴² Upoważnienie OR-II.0052.1.169.2018 z 6 kwietnia 2018 r.

⁴³ Tj. wszystkich 10 upoważnień dla pracowników WGNG, dwóch upoważnień (OR-II.0052.348.2017 i OR-II.0052.350.2017) dla pracowników WAB oraz dwóch upoważnień (OR-II.0052.1.166.2018 i OR-II.0052.1.168.2018) dla jednego pracownika WSOD.

⁴⁴ Tj. siedmiu upoważnień udzielonych pracownikom WAB (OR-II.0052.342.2017, OR-II.0052.343.2017, OR-II.0052.344.2017, OR-II.0052.345.2017, OR-II.0052.346.2017, OR-II.0052.347.2017 i OR-II.0052.349.2017); pięciu upoważnień udzielonych trzem pracownikom WSOD (OR-II.0052.39.2017, OR-II.0052.67.2017, OR-II.0052.403.2017, OR-II.0052.1.164.2018 i OR-II.0052.1.167.2018) i jednego upoważnienia udzielonego Dyrektorowi WM (OR-II.0052.1.169.2018).

udzielonych trzem pracownikom WSOD

⁴⁵ Datowane na 4 października 2017 r. pisma OR-II.0052.391.2017, OR-II.0052.392.2017 i OR-II.0052.393.2017.

Kożę. Dotyczyły one siedmiu udzielonych trzem pracownikom WSOD upoważnień do dokonywania czynności innych niż wydawanie decyzji administracyjnych⁴⁶.

(akta kontroli str. 511, 540, 576, 578, 580, 582, 584, 586, 588, 590, 595, 609-610, 654-656)

1.3.5. Badanie prawidłowości umocowania zatrudnionych w UM osób wydających decyzje administracyjne z zakresu zadań gminy przeprowadzono na próbie 500 decyzji dobranych w sposób celowy⁴⁷. Analizą objęto:

- 100 wydanych w WP decyzji dotyczących wymiaru podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i łącznego zobowiązania pieniężnego (tj. 0,08% decyzji tego rodzaju wydanych w kontrolowanym okresie);
- 100 wydanych w WSOD decyzji dotyczących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (tj. 5,88% decyzji tego rodzaju wydanych w kontrolowanym okresie);
- 100 wydanych w WEPP decyzji ws. przyznania uczniom pomocy materialnej o charakterze socjalnym (tj. 3,89% decyzji tego rodzaju wydanych w kontrolowanym okresie);
- 100 wydanych w WAB decyzji dotyczących pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektów budowlanych, wykonania robót budowlanych (tj. 7,62% decyzji tego rodzaju wydanych w kontrolowanym okresie);
- 41 wydanych w WGNG decyzji w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (tj. 100% decyzji tego rodzaju wydanych w kontrolowanym okresie);
- 60 wydanych w WUKŚ decyzji dotyczących zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów (tj. 15,75% decyzji tego rodzaju wydanych w kontrolowanym okresie).

Wszystkie objęte badaniem decyzje zostały podpisane przez pracowników upoważnionych przez Prezydenta. Nie stwierdzono przypadków wydania decyzji przed wydaniem upoważnienia, po jego wygaśnięciu lub w czasie urlopów.

(akta kontroli str. 662-677)

Analiza prawidłowości umocowania zatrudnionych w Urzędzie osób do dokonywania na podstawie prawa administracyjnego czynności innych niż wydawanie decyzji przeprowadzona została na próbie 198 podpisanych w okresie objętym kontrolą dokumentów, w tym:

- 50 wydanych przez WP zaświadczeń o wysokości zaległości podatkowych;
- 25 wydanych przez WSOD zaświadczeń o zameldowaniu;
- 100 udzielonych przez WSOD odpowiedzi na wniosek o udostępnienie danych;
- 23 wydanych przez WUKŚ zgód usunięcie drzew lub krzewów.

Badanie wykazało, że wszystkie ww. dokumenty zostały podpisane przez osoby prawidłowo upoważnione. Nie stwierdzono przypadków ich podpisywania przed wydaniem upoważnienia, po jego wygaśnięciu lub w czasie urlopów.

(akta kontroli str. 678-696)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 389 objętych badaniem dokumentów, tj. 369 upoważnień i 20 pism cofających upoważnienia – 33 (8%), z tego 30 upoważnień (trzy do wydawania decyzji, 27 do innych czynności) oraz trzy pisma cofające upoważnienia, zostały

⁴⁶ Tj. upoważnień o numerach: OR-II.0052.376.2017; OR-II.0052.383.2017; OR-II.0052.541.2016; OR-II.0052.105.2017; OR-II.0052.108.2017; OR-II.0052.253.2017; OR-II.0052.255.2017.

⁴⁷ Doboru decyzji do badania dokonano kierując się największą liczbą wydawanych decyzji. Obliczając procentowy udział objętych analizą decyzji do ogółu decyzji wydanych przez poszczególne wydziały brano pod uwagę dane o liczbie decyzji podpisanych do 8 stycznia 2019 r. (tj. dnia na który sporządzone zostały zestawienia pn. *Tabela nr 2. Wykaz rodzajów decyzji na podstawie upoważnienia*).

podpisane przez osoby nieuprawnione – upoważnienia przez Zastępców Prezydenta, pisma cofające przez Sekretarza Miasta.

W przypadku upoważnień obejmujących zakresem wydawanie decyzji administracyjnych stanowiło to naruszenie art. 39 ust. 2 u.s.g., według którego tylko wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważniać swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy (miasta) do wydawania w swoim imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. W przypadku upoważnień obejmujących zakresem dokonywanie innych czynności oraz pism cofających takie upoważnienia, było to niezgodne art. 268a k.p.a. stanowiącym, że *organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.*

Z przekazanych przez UM w trakcie kontroli wykazów wynika, że w okresie między 1 stycznia 2017 r. a 28 lutego 2019 r. pracownicy Urzędu, działający w oparciu o 14 spośród 30 ww. upoważnień podpisanych przez nieuprawnione osoby⁴⁸, podejmowali (opisane w pkt. 1.3.1 oraz 1.3.3.) czynności. Wydano trzy decyzje, dwa postanowienia i 2.380 zaświadczeń, dokonano potwierdzenia prawomocności 199 decyzji oraz 187 udostępnień danych, a także podpisano trzy protokoły oględzin lokalu i jeden wniosek o wydanie zezwolenia na wycinkę drzew lub krzewów. Za podlegające opłacie czynności pobrano łącznie 31.890,00 zł.

(akta kontroli str. 515, 549, 563, 593-600, 609-656, 878-887, 889-950)

Z wyjaśnień udzielonych przez dwóch Zastępców Prezydenta, którzy podpisali ww. upoważnienia do działania w jego imieniu oraz Sekretarza Miasta, który podpisał ww. pisma cofające upoważnienia wynika, że byli oni przekonani, iż mogą tego dokonywać w oparciu o udzielone im przez Prezydenta upoważnienia do realizacji zadań pod jego nieobecność.

(akta kontroli str. 704-712)

NIK wskazuje, że pracownicy, których upoważnienia podpisane zostały przez osobę nieuprawnioną nie zostali prawidłowo umocowani do podejmowania czynności w imieniu Prezydenta i w konsekwencji działali bez upoważnienia organu administracji publicznej. Podpisanie decyzji administracyjnej przez osobę, która nie została upoważniona przez Prezydenta do wydawania decyzji w jego imieniu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

2. Spośród 339 podpisanych przez Prezydenta a objętych szczegółowym badaniem upoważnień⁴⁹, 12 (4%) zawierało niewłaściwą podstawę prawną ich udzielenia:

- w przypadku dwóch⁵⁰ z 42 (7%) obowiązujących w kontrolowanym okresie, udzielonych pracownikom UM upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz innych czynności (m.in. wydawania postanowień), obok art. 39 ust. 2 u.s.g. nie wskazano art. 268a k.p.a., stanowiącego właściwą podstawę prawną do udzielenia upoważnień do wykonywania czynności innych niż wydawanie decyzji administracyjnych;

⁴⁸ W tym jedno z trzech upoważnień do wydawania decyzji oraz 13 z 27 upoważnień do innych czynności.

⁴⁹ Tj. 77 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych (w tym pięciu udzielonych pracownikom MOPR) oraz 262 upoważnień do czynności innych niż wydawanie decyzji.

⁵⁰ Tj. udzielonych kierownikowi referatu w WP i Zastępcy Dyrektora WP upoważnień z 6 grudnia 2011 r. – odpowiednio: Or-II.077.40.2011 i Or-II.077.43.2011 – do wydawania decyzji i postanowień w sprawie zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

- w przypadku pięciu, wydanych pracownikom Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Kielcach, spośród 92 (5%) udzielonych w latach 2017-2018 pracownikom miejskich jednostek organizacyjnych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych jako podstawę prawną wskazano (w jednym samodzielnie⁵¹, natomiast w czterech – w związku z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵²) art. 268a k.p.a., który ma zastosowanie wyłącznie do upoważniania pracowników obsługujących organ administracji publicznej, a więc w przypadku Prezydenta – pracowników UM;
- w pięciu zawierających niewłaściwą podstawę prawną, spośród 289 (2%) przeanalizowanych upoważnień do czynności innych niż wydawanie decyzji administracyjnych, wadliwość polegała:
 - w przypadku trzech upoważnień udzielonych pracownikom UM⁵³ – na powołaniu, zamiast art. 268a k.p.a., art. 96 i art. 98 k.c., które nie mogły stanowić podstawy do wydawania upoważnień do podejmowania w imieniu Prezydenta czynności w postępowaniu administracyjnym;
 - w przypadku dwóch upoważnień wydanych pracownikom miejskich jednostek organizacyjnych⁵⁴ – na wskazaniu niemających zastosowania do upoważnień udzielanych takim osobom art. 39 ust. 2 u.s.g. i art. 268a k.p.a.

(akta kontroli str. 549, 551, 553, 603, 609-626, 657-661)

Poproszony o wskazanie przyczyn nieprawidłowego wskazania podstawy prawnej w ww. przypadkach, Prezydent Bogdan Wenta w odniesieniu do upoważnień udzielanych pracownikom UM przedłożył opinię Zespołu Radców Prawnych Urzędu, w której:

- w zakresie dotyczącym trzech upoważnień do wydawania decyzji i postanowień stwierdzono m.in. (...) *Co zaś tyczy się zarzutu, jakoby w podstawie prawnej w/w upoważnień nie zawarto przepisów upoważniających do czynności innych niż decyzje administracyjne wskazują, iż zakres przedmiotowy upoważnień wynika bezpośrednio z ich treści. Nie podlega natomiast kwestionowaniu okoliczność, że w obowiązującym w dacie wydawania (...) upoważnień, stanie prawnym istniały (...) unormowania pozwalające upoważnić pracownika organu administracji do wydawania m.in. postanowień (...);*
- w zakresie dotyczącym trzech ww. upoważnień, w których powołano się na art. 96 i art. 98 k.c. stwierdzono m.in.: *„(...) stanowisko kontrolującego, jakoby właściwą podstawą do ich wydania był art. 268 k.p.a jest błędne. Zakres przedmiotowych upoważnień obejmował bowiem czynności w sprawach udzielania odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji publicznej, z wyłączeniem decyzji o odmowie dostępu (...). W odniesieniu do ustawy (...) o dostępie do informacji publicznej, przepisy k.p.a. mogą być stosowane*

⁵¹ Tj. udzielonym 7 sierpnia 2017 r. Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Kielcach Markowi Scelinie upoważnieniu Or.II.077.70.2017 do załatwiania wszystkich spraw administracyjnych objętych zakresem działania MOPR, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

⁵² Tj. udzielonych 18 kwietnia 2017 r. pracownikom MOPR (Dyrektorowi, jednemu z jego zastępców oraz Kierownikowi Działu Usług i Zastępcy Kierownika Działu Usług) upoważnieniach Or.II.077.20.2017, Or.II.077.21.2017, Or.II.077.22.2017 i Or.II.077. 23.2017 do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących pobytu w Zakładzie Pielęgnacyjno-Opiekuńczym w Kielcach.

⁵³ Tj. wydanych dla p.o. kierownika biura w WOr, dla p.o. Dyrektora WOr i Zastępcy Dyrektora WOr upoważnień – odpowiednio Or-II.0052.136.2018 z 26 marca 2018 r.; Or-II.0052.565.2018 z 28 listopada 2018 r. i Or-II.0052.578.2018 z 8 grudnia 2018 r. – do podejmowania wszelkich czynności w sprawach dotyczących udzielania odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji publicznej z wyłączeniem decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej, zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.).

⁵⁴ Tj. upoważnień do podejmowania wszelkich czynności w sprawach dotyczących udzielania odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji publicznej, w tym do wydawania decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej, wydanych: 5 lutego 2018 r. – Dyrektorowi MOPR (Or-II.0052.1.90.2018) i 1 marca 2018 r. – Dyrektorowi Geoparku Kielce (Or-II.0052.1.107.2018).

wyłącznie do wydawania decyzji administracyjnych o odmowie udzielenia informacji publicznej (...). Samo udzielenie odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest zaś czynnością materialno-techniczną i nie przybiera formy decyzji administracyjnej, co dopiero wówczas implikowałoby konieczność wskazania podstawy z k.p.a. Skoro zaś kwestionowane upoważnienia nie zawierały umocowania do wydawania takich decyzji, nie mogła zostać wskazana podstawa z k.p.a.

W odniesieniu do wydanych pracownikom miejskich jednostek organizacyjnych upoważnień zawierających w podstawie prawnej art. 268a k.p.a. Prezydent przedstawił wyjaśnienia, z których wynika, że przyczyną powoływania tego przepisu jest przekonanie, iż ma on zastosowanie do udzielenia takich upoważnień.

(akta kontroli str. 872-877)

NIK nie podziela zaprezentowanego stanowiska. Zamieszczanie w udzielanych upoważnieniach niekompletnej lub niewłaściwej podstawy prawnej było niezgodne z kryterium rzetelności działania. Określając zakres przedmiotowy przekazywanych uprawnień organ administracji publicznej powinien bowiem wskazać przepisy, z których wynika możliwość ich delegowania. W przypadku wszelkich realizowanych na podstawie prawa administracyjnego działań (poza sytuacjami, w których podstawa umocowania zawarta jest w przepisach szczególnych) jest to art. 268a k.p.a., normujący instytucję tzw. przedstawicielstwa administracyjnego. Stanowi on, że *organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.* Podstawa prawna do delegowania przez organ wykonawczy gminy przypisanych mu uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej została ustalona w art. 39 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy (miasta) do wydawania w jego imieniu takich decyzji. Podstawy prawnej upoważnienia do podejmowania (będących, jak słusznie wskazano, czynnościami materialno-technicznymi) czynności w sprawach dotyczących odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji publicznej, nie mogą stanowić powołane w trzech ww. przypadkach art. 96 i 98 k.c.⁵⁵ Po pierwsze żaden z tych przepisów nie daje umocowania do delegowania uprawnień przysługujących organowi administracji publicznej w tym zakresie. Po drugie przedmiot przedstawicielstwa uregulowanego w k.c. stanowi – stosownie do art. 95 k.c. – dokonywanie czynności prawnych, a nie faktycznych. Stąd właściwą podstawą do wydawania tego typu upoważnień jest art. 268a k.p.a. Nie ma tu znaczenia fakt, że ich zakres nie obejmował wydawania decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej, bowiem wskazanie tego przepisu do delegowania uprawnień nie jest tożsame ze stosowaniem k.p.a. w sprawach uregulowanych ustawą o dostępie do informacji publicznej.

3. W Urzędzie funkcjonowała praktyka, że osoby upoważnione przez Prezydenta do podejmowania czynności w postępowaniu administracyjnym w jego imieniu nie potwierdzały podpisem przyjęcia delegowanych uprawnień, co było niezgodne z kryterium rzetelności działania. Dotyczyło to 309⁵⁶ z 339

⁵⁵ Art. 96 k.c. określa rodzaje przedstawicielstwa (przedstawicielstwo ustawowe, pełnomocnictwo) polegającego na tym, że jedna osoba dokonuje czynności prawnej w imieniu drugiej osoby, natomiast w art. 98 k.c. zdefiniowano formy pełnomocnictwa (ogólne, rodzajowe).

⁵⁶ Tj. 50 z 77 podpisanych przez Prezydenta upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych (w tym pięciu udzielonych pracownikom MOPR) oraz 259 z 262 podpisanych przez Prezydenta upoważnień do czynności innych niż wydawanie decyzji.

podpisanych przez Prezydenta (objętych szczegółowym badaniem) upoważnień (91%). NIK zauważa również, że zgodnie ze standardem kontroli zarządczej, określonym w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁷, przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem⁵⁸.

(akta kontroli str. 593-600, 609-626)

Prezydent Bogdan Wenta stwierdził w wyjaśnieniach: (...) w obowiązującym systemie prawnym brak jest zapisów ustawowych dotyczących obowiązku kwitowania otrzymanego upoważnienia przez pracownika.

(akta kontroli str. 856-857)

OCENA CZĄSTKOWA

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

Podstawą sformułowania powyższej oceny były stwierdzone nieprawidłowości, polegające na podpisywaniu przez nieuprawnione osoby upoważnień do działania w imieniu Prezydenta i pism cofających upoważnienia, wskazywaniu w udzielanych upoważnieniach niewłaściwej podstawy prawnej oraz niepotwierdzaniu przez upoważnianych pracowników przyjęcia delegowanych im uprawnień.

Przeprowadzona na próbie 698 dokumentów analiza wykazała, że zostały one podpisane przez prawidłowo upoważnionych pracowników UM. Stwierdzono jednak, że w związku z 14 spośród 30 podpisanych przez osoby nieuprawnione upoważnień dokonywane były objęte nimi czynności (m.in. wydano trzy decyzje, dwa postanowienia i 2.380 zaświadczeń), za które Urząd pobrał opłaty w łącznej kwocie 31.890 zł.

NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie procedur związanych z udzielaniem upoważnień.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie rejestru wydawanych pracownikom UM upoważnień i pełnomocnictw należało do WOr. Jego Dyrektorem od 9 grudnia 2002 r. do 27 stycznia 2017 r. była Bożena Janicka, która od 12 września 2016 r. nie świadczyła pracy⁵⁹. Od 16 września 2016 r. funkcję tę pełnił Sekretarz Miasta Janusz Koza, zaś od 28 listopada 2018 r. obowiązki dyrektora WOr pełni Elżbieta Korczyńska.

(akta kontroli str. 15, 115, 422, 425, 428, 430, 434, 438, 440, 443, 446, 450, 453, 456, 460, 464, 469)

Rejestr upoważnień prowadzony był w formie „papierowej”, oddzielnie dla każdego roku. Do końca 2015 r. prowadzono go jako spis spraw, zaś od 2016 r. według przyjętego zarządzeniem 201/2015 wzoru, zawierającego: imię i nazwisko osoby upoważnionej, przedmiot upoważnienia/pełnomocnictwa, datę wydania i datę ważności upoważnienia/pełnomocnictwa oraz oznaczenie komórki organizacyjnej Urzędu lub jednostki organizacyjnej miasta przygotowującej projekt dokumentu. Ujmowano w nim również pisma, którymi cofane były upoważnienia.

W rejestrze upoważnień do wydawania decyzji prowadzonym w 2017 r. numerację zakończono na pozycji 108, zaś w rejestrze prowadzonym w 2018 r. – na pozycji 62. W rejestrze pozostałych upoważnień – odpowiednio na pozycji 505 i pozycji 660.

(akta kontroli str. 94, 158-306, 307-410)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki niechronologicznego ujmowania upoważnień/pełnomocnictw w rejestrze oraz rejestrowania w nim dokumentów

⁵⁷ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

⁵⁸ Część A Środowisko wewnętrzne, pkt 4 Delegowanie uprawnień.

⁵⁹ Od 29 września do 29 listopada 2016 r. przebywała na urlopie wypoczynkowym i zwolnieniu lekarskim, zaś od 30 listopada 2016 r. do 27 stycznia 2017 r. była zwolniona ze świadczenia pracy.

niebędących upoważnieniami/pełnomocnictwami lub pismami cofającymi (w prowadzonym w 2017 r. rejestrze upoważnień do wydawania decyzji w poz. 100 ujęto „podteczkę” z upoważnieniami Skarbnika Miasta, zaś w rejestrze pozostałych upoważnień w poz. 353 – pismo Zastępcy Dyrektora WOr do koordynatora Zespołu Radców Prawnych UM w sprawie wydania opinii dotyczącej dopuszczalności uregulowania w zarządzeniu 201/2015 trybu i sposobu udzielania upoważnień przez Skarbnika). Rejestrując upoważnienia, którymi jednocześnie cofane były wcześniejsze upoważnienia nie odnotowywano tego faktu; zdarzały się pomyłki (w poz. 245 i 246 rejestru pozostałych upoważnień prowadzonego w 2017 r. zamieniono przedmiot upoważnienia) oraz brak ciągłości w numeracji kolejnych dokumentów (w rejestrze pozostałych upoważnień prowadzonym w 2017 r. po poz. 359 następną jest poz. 363, a po poz. 433 – poz. 454).

Opisany sposób prowadzenia rejestru uniemożliwił uzyskanie odpowiedzi na pytanie kto, według stanu na dany dzień, posiadał stosowne upoważnienia oraz jaka jest ich liczba, stąd przez cały okres objęty kontrolą Urząd nie był w stanie przekazać informacji o faktycznej skali upoważnień objętych przedmiotem kontroli.

(akta kontroli str. 222-306)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym prowadzeniu rejestru upoważnień, wynikająca z niechronologicznego ujmowania tych dokumentów, rejestrowania pism niebędących upoważnieniami/pełnomocnictwami lub zawierających ich cofnięcie, nieodnotowywania faktu cofnięcia poprzednich upoważnień tymi rejestrowanymi, pomyłek oraz braku ciągłości numeracji. Ze względu na powyższe niemożliwe było ustalenie rzeczywistej skali upoważnień z zakresu objętego kontrolą.

(akta kontroli str. 222-306)

Inspektor Hubert Kubicki prowadzący rejestr upoważnień wyjaśnił: *Przypadki niechronologicznego ujmowania upoważnień/pełnomocnictw w rejestrze wynikały z faktu, iż ww. dokumenty trafiały (...) do rejestracji podpisane przez Prezydenta Miasta w różnym przedziale czasowym. Rozbieżność w datach rejestracji upoważnień wynikała m.in. z czasu potrzebnego na zaopiniowanie pod względem formalno-prawnym projektu przez radcę prawnego czy samą czynnością techniczną wymagającą czasu tzn. fizycznego podpisania upoważnienia przez Prezydenta Miasta. W rejestrze ujmowano również inne dokumenty (...) ponieważ w głównej mierze dotyczyły one także innych czynności związanych z upoważnieniami (wniosek o opinię zespołu obsługi prawnej, pisma cofające upoważnienia itd.). Fakt cofnięcia upoważnienia/pełnomocnictwa odnotowywany był w elektronicznym systemie informatycznym „OTAGO – MODUŁ KADRY”. Stwierdzone przypadki braku ciągłości w numeracji rejestrowanych dokumentów zdarzały się sporadycznie i wynikały z niezamierzonej (...) omyłki pisarskiej, spowodowanej spiętrzeniem się obowiązków wynikających z rocznej nieobecności Pani (...) i związanym z tym jej zastępstwem. Fakt, iż niektóre z nieobowiązujących upoważnień/pełnomocnictw na dzień 7 stycznia br. widniały w systemie OTAGO-KADRY wynikał z błędnego wprowadzania danych do systemu (zamiast daty „do” adnotacja o cofnięciu upoważnienia), co powodowało zaciągnięcie się tych upoważnień do wydruku.*

(akta kontroli str. 701-703)

OCENA CZĄSTKOWA

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

Podstawą sformułowania powyższej oceny była stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na nierzetelnym prowadzeniu rejestru upoważnień, skutkująca niemożnością ustalenia rzeczywistej skali upoważnień z zakresu objętego kontrolą.

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z obowiązującymi w badanym okresie zarządzeniami Prezydenta ws. określenia zakresu nadzoru nad zadaniami miasta Kielce wykonywanego przez Prezydenta, Zastępców Prezydenta, Sekretarza Miasta i Skarbnika Miasta⁶⁰, sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad zadaniami realizowanymi przez WOR należało do Sekretarza Miasta Janusza Kozy.

(akta kontroli str. 81, 88)

Na lata 2017-2019 nie planowano i nie prowadzono w nich zadań audytowych związanych z przedmiotem kontroli. W analizie ryzyka wykonywanej co roku przed sporządzeniem planu nie zostały zidentyfikowane ryzyka dotyczące przygotowywania i rejestrowania upoważnień oraz wykonywania zadań na podstawie udzielonych upoważnień.

(akta kontroli str. 784-854)

Zasady prowadzenia w Urzędzie kontroli zarządczej zostały określone wydanym w dniu 22 listopada 2016 r. zarządzeniem nr 413/2016 Prezydenta w sprawie zasad funkcjonowania oraz metod monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej w UM i jednostkach organizacyjnych miasta Kielce. Zgodnie z postanowieniami załącznika do zarządzenia kontrola zarządcza funkcjonuje na dwóch poziomach – poziom pierwszy to kontrola w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych, za funkcjonowanie której odpowiadają kierownicy tych jednostek, poziom drugi to kontrola zarządcza w mieście Kielce, za funkcjonowanie której odpowiada Prezydent. Za realizację zadań w zakresie kontroli zarządczej odpowiedzialność ponoszą wszyscy pracownicy Urzędu, a w jednostkach organizacyjnych – ich pracownicy. Koordynacja działań związanych z właściwym funkcjonowaniem kontroli zarządczej przypisana została do Biura ds. Systemów Zarządzania usytuowanego w strukturze Wydziału Systemów Zarządzania i Usług Informatycznych (dalej: WSUI). Oceny systemu kontroli zarządczej dokonuje komórka audytu wewnętrznego UM poprzez realizację zadań audytowych. Dyrektorzy wydziałów i jednostek organizacyjnych ponoszą odpowiedzialność za działania podejmowane w celu kontroli i nadzoru procesów zachodzących w kierowanych przez nich komórkach i jednostkach, w sposób dający Prezydentowi zapewnienie, m.in. że: działania te są zgodne z obowiązującymi przepisami, procedurami wewnętrznymi, standardami kontroli zarządczej oraz wytycznymi w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych; cele strategiczne, a także cele i zadania wydziałów i jednostek są osiągane; ryzyka związane z realizacją zadań są na bieżąco identyfikowane i monitorowane. Nadzór nad wykonaniem zarządzenia został powierzony Sekretarzowi Miasta.

(akta kontroli str. 32, 713-723)

W okresie objętym kontrolą w ramach działań podejmowanych w związku ze sprawowaniem kontroli zarządczej nie zidentyfikowano ryzyk z zakresu obejmującego udzielanie upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Prezydenta oraz wykonywanie zadań na podstawie tych upoważnień.

(akta kontroli str. 729-782)

Tymczasem podczas kontroli stwierdzono szereg, opisanych w poprzednich dwóch obszarach, nieprawidłowości związanych zarówno z udzielaniem upoważnień jak i ich rejestrowaniem.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu przez Prezydenta

⁶⁰ Zarządzenie nr 390/2016 z dnia 26 października 2016 r., następnie zarządzenie nr 257/2018 z dnia 4 lipca 2018 r.

funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze udzielania upoważnień do realizacji zadań w jego imieniu. Świadczą o tym ustalone nieprawidłowości dotyczące m.in. podpisywania upoważnień przez osoby nieuprawnione, podpisywania decyzji oraz innych dokumentów przez osoby nieprawidłowo umocowane, wskazywania w udzielanych upoważnieniach niewłaściwej podstawy prawnej, a także prowadzenia w nierzetelny sposób rejestru upoważnień.

(akta kontroli str. 484-497, 515, 549, 551, 553, 563, 593-600, 603-661)

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶¹, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób m.in. zgodny z prawem i efektywny. Z art. 68 ust. 2 pkt 1, 2 i 7 wynika, że celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należało – stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy – do obowiązków Prezydenta.

Z przedłożonych przez Prezydenta wyjaśnień Dyrektora WSUI Agnieszki Ceglińskiej-Ganczar wynika m.in., że w okresie objętym kontrolą żaden z wyznaczonych przez dyrektorów wydziałów celów operacyjnych nie dotyczył kwestii związanych z przygotowaniem i wydawaniem oraz rejestracją upoważnień do realizacji zadań w imieniu Prezydenta, jak również w żadnym ze sprawozdań z realizacji najważniejszych celów miasta Kielce nie wykazano braku realizacji lub częściowego braku realizacji celu z powodu nieprawidłowości w zakresie opracowywania i wydawania upoważnień. Dyrektor stwierdziła również: (...) *od czasu koordynacji kontroli zarządczej przez Biuro ds. Systemów Zarządzania nie zgłoszono żadnych problemów, związanych z prawidłowością opracowywania i wydawania upoważnień (...), mających wpływ na realizację celów i zadań kontroli zarządczej (...).*

(akta kontroli str. 855-860)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w UM nie zidentyfikowano żadnego ryzyka dotyczącego zagadnień związanych z udzielaniem upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Prezydenta oraz wykonywaniem zadań na podstawie udzielonych upoważnień. Kwestie z tego zakresu nie były objęte audytem wewnętrznym. Prezydent nie zapewnił funkcjonowania w Urzędzie w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze prawidłowości udzielania upoważnień do realizacji zadań w jego imieniu.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Udzielenie prawidłowych upoważnień do dokonywania w imieniu Prezydenta Miasta Kielce czynności w postępowaniu administracyjnym, w tym do wydawania decyzji administracyjnych.
2. Dokonanie analizy decyzji wydanych przez osoby nienależycie upoważnione, pod kątem zasadności podjęcia przez Prezydenta działań zmierzających do zainicjowania postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tych decyzji przez organ wyższego stopnia.

⁶¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

3. Podjęcie działań zapewniających, aby osoby upoważnione do podejmowania czynności w postępowaniu administracyjnym w imieniu Prezydenta potwierdzały swoim podpisem przyjęcie delegowanych im uprawnień.
4. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia rejestru upoważnień, poprzez wyeliminowanie stwierdzonych w nim błędów oraz prezentowanie w nim prawidłowych danych.
5. Zapewnienie funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie spraw związanych z wydawaniem upoważnień i realizacją na ich podstawie zadań w imieniu Prezydenta Miasta Kielce.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 5 kwietnia 2019 r.

Kontroler
Barbara Jaros
Starszy inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis