



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.019.02.2018

Krzysztof Obratański, Burmistrz Miasta
i Gminy Końskie
Urząd Miasta i Gminy w Końskich
ul. Partyzantów 1
26-200 Końskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Końskich (dalej: Urząd), ul. Partyzantów 1, 26-200 Końskie.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Obratański, Burmistrz Miasta i Gminy Końskie (dalej: Burmistrz) od 8 grudnia 2014 r.
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. do 7 stycznia 2019 r.) oraz działania wcześniejsze związane z przedmiotem kontroli mające 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Krzysztof Kopeć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/104/2018 z 30 listopada 2018 r.

(akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ² 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, polegające na wydawaniu postanowień przez osoby nieupoważnione, nieujmowaniu w rejestrze upoważnień i pełnomocnictw wszystkich upoważnień wydawanych w Urzędzie, wskazaniu nieprawidłowej podstawy prawnej lub niewskazaniu jej w ogóle w przypadku 12 z 15 obowiązujących w kontrolowanym okresie upoważnień, opublikowaniu w BIP Urzędu pięciu oświadczeń majątkowych za 2016 r. złożonych w kwietniu 2017 r. dopiero po upływie ponad półtora roku od ich złożenia. Ponadto, kierownik Referatu Dróg Gminnych Urzędu (dalej: RDG), na podstawie upoważnienia Burmistrza, wydał trzy decyzje (ze 100 wydanych przez niego, objętych badaniem) oraz podpisał dwa pisma w czasie przebywania na urlopie wypoczynkowym. Natomiast pięć decyzji wydanych przez naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu (dalej: WSO) zostało podpisanych przez niego w innym dniu niż data wydania wskazana w decyzjach. NIK pozytywnie ocenia uregulowanie przez Burmistrza, jeszcze w trakcie kontroli, zasad udzielania upoważnień, wydanie

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

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

prawkłdowych upoważnień dla pracowników Urzędu oraz określenie zasad ewidencjonowania upoważnień do realizacji zadań w imieniu Burmistrza.

Negatywnej oceny ww. obszarów nie może zmienić fakt, że wszystkie wydane w kontrolowanym okresie upoważnienia do dokonywania czynności realizowanych na podstawie prawa administracyjnego udzielone zostały przez osobę uprawnioną³, tj. Burmistrza. W żadnym przypadku nie doszło do dalszego delegowania uprawnień. Upoważnienia do wydawania decyzji zawierały oznaczenie organu, który udzielił upoważnienia oraz datę, od kiedy obowiązuje. Wszystkie 842 objęte badaniem decyzje administracyjne (2,8% decyzji wydanych w Urzędzie w kontrolowanym okresie na podstawie upoważnienia) zostały podpisane przez osoby uprawnione.

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 kontroli zarządczej w tym zakresie. Podstawą jej sformułowania były nieprawidłowości ujawnione w dwóch pierwszych obszarach kontrolnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu⁵ określono, że zastępcy Burmistrza, sekretarz, skarbnik, naczelnicy wydziałów oraz inni pracownicy Urzędu mogą zostać przez Burmistrza upoważnieni do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Do zadań zastępców Burmistrza oraz naczelników należało w szczególności wydawanie w imieniu Burmistrza i z jego upoważnienia decyzji administracyjnych w sprawach należących do właściwości podległych lub kierowanych wydziałów. W regulaminie organizacyjnym wskazano, że do podpisu Burmistrza zastrzeżone są m.in. pełnomocnictwa i upoważnienia oraz decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w sprawach, w których nie zostały udzielone upoważnienia.

Zgodnie z zapisami regulaminu, przygotowywanie projektów upoważnień i pełnomocnictw dla pracowników Urzędu i kierowników gminnych jednostek należało do zadań Wydziału Organizacyjnego (dalej: WO). Burmistrz wyjaśnił: *upoważnienia udzielane były wg obowiązującej od lat, niepisanej procedury – z mojej inicjatywy lub na ustny wniosek moich zastępców, skarbnika lub kierowników komórek organizacyjnych tuł. Urzędu. Projekt upoważnienia opracowywany był przez Wydział Organizacyjny lub sekretarza.*

Burmistrz wyjaśnił ponadto: (...) w dniu 18 grudnia br., zarządzeniem Nr 402/2018

³ W okresie objętym kontrolą do wydawania decyzji administracyjnych w Urzędzie upoważnionych było 14 osób, na podstawie 15 upoważnień. Osiem osób posiadało upoważnienie do innych czynności realizowanych na podstawie prawa administracyjnego.

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 Wprowadzonym zarządzeniem Nr 398/2014 Burmistrza Miasta i Gminy Końskie z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta i Gminy w Końskich, zmienionym zarządzeniem Nr 382/2015 z dnia 25 sierpnia 2015 r.

ustalone zostały zasady udzielania upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Burmistrza Miasta i Gminy Końskie. Zgodnie z przyjętą procedurą upoważnienia ewidencjonowane są w dwóch rejestrach:

- 1) w rejestrze zarządzeń wydanych przez Burmistrza, oznaczonym, zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt, symbolem klasyfikacyjnym 0050,
- 2) w rejestrze osób (podmiotów) upoważnionych do działania w imieniu Burmistrza, oznaczonym, zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt, symbolem klasyfikacyjnym 0052.

Pozostałe upoważnienia (niezawierające upoważnienia do wydawania decyzji, podpisywania pism, poświadczania za zgodność z oryginałem dokumentów) ewidencjonowane są w rejestrze pełnomocnictw i upoważnień oznaczonym, zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt, symbolem klasyfikacyjnym 077.

Pracownikom, których upoważnienia budziły wątpliwości (tym, których upoważnienia nie wygasły) w dniu 24 grudnia br. zarządzeniami oznaczonymi nr od 407 do 413 udzielone zostały upoważnienia do załatwiania spraw w imieniu Burmistrza Miasta i Gminy Końskie. W zarządzeniach wskazano podstawy prawne wynikające z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej oraz okres, na który upoważnienie zostało udzielone.

Kontrolerowi przekazano zarządzenie oraz nowe upoważnienia.

(akta kontroli str. 45-89, 91, 248-262)

W zakresie czynności żadnego z pracowników WO nie ujęto zadań w zakresie przygotowywania projektów upoważnień. Burmistrz wyjaśnił: *W związku ze zmianami kadrowymi w Wydziale całokształt spraw związanych z zarządzeniami, upoważnieniami i pełnomocnictwami prowadzi Sekretarz Miasta i Gminy Końskie. Wszystkie sprawy związane z wewnętrzną organizacją tut. Urzędu konsultowane są z radcą prawnym.*

(akta kontroli str. 249)

Na 1 stycznia 2017 r. w Urzędzie aktualnych było 16 upoważnień do działań realizowanych na podstawie prawa administracyjnego, w tym 14 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych⁶. W trakcie 2017 r. w Urzędzie udzielone zostały przez Burmistrza cztery nowe upoważnienia do wydawania zaświadczeń z zakresu działania WSO. Jedna osoba posiadająca upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych z dniem 25 października 2017 r. przeszła na emeryturę. Na 1 stycznia 2018 r. w Urzędzie aktualnych było 19 upoważnień, w tym 13 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. W 2018 r. wydano siedem nowych upoważnień, w tym dwa do wydawania decyzji administracyjnych. Trzy osoby posiadające upoważnienie do wydawania decyzji przeszły w trakcie 2018 r. na emeryturę. W 2018 r. wygasło pięć upoważnień (w tym jedno do wydawania decyzji administracyjnych). Na 14 grudnia 2018 r. w Urzędzie aktualnych było 18 upoważnień (w tym 11 do wydawania decyzji administracyjnych).

(akta kontroli str. 5, 14-44)

W latach 2017-2018 upoważnienie Burmistrza do wydawania decyzji administracyjnych i, w większości przypadków, do niektórych innych działań w jego imieniu miały:

- Beata Lis (skarbnik Gminy) do wydawania w imieniu Burmistrza decyzji administracyjnych oraz podpisywania pism z zakresu działania Wydziału Finansowego (dalej: WF) niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza⁷;

⁶ W tym jedno upoważnienie dla Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Końskich.

⁷ Data wydania upoważnienia – 5 grudnia 2007 r.

- Dorota Kowalczyk (zastępca skarbnika Gminy) do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu spraw załatwianych przez WF oraz z zakresu zobowiązań podatkowych jako organ pierwszej instancji⁸;
- Ewa Słowik (inspektor w WF) do podpisywania pism oraz wydawania decyzji administracyjnych z zakresu podatków i opłat⁹;
- Danuta Milcarz (inspektor w WF) do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu podatków¹⁰;
- Aleksandra Wojciechowska-Wilk (naczelnik Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska) do wydawania decyzji administracyjnych oraz podpisywania pism z zakresu działania wydziału niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza¹¹;
- Zbigniew Skowron (kierownik Referatu Ochrony Środowiska Gospodarki Wodnej i Rolnictwa) do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu działania referatu oraz podpisywania pism z zakresu działania referatu niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza¹²;
- Stanisław Marjan (inspektor w Referacie Gospodarki Przestrzennej) do prowadzenia postępowań i wydawania w imieniu Burmistrza: decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, postanowień opiniujących wstępny projekt podziału nieruchomości, zaświadczeń o przeznaczeniu terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Końskie oraz wyrysów oraz podpisywania pism z zakresu działania referatu niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza¹³;
- Karol Urban (kierownik RDG) do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu działania referatu oraz podpisywania pism z zakresu działania referatu niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza¹⁴;
- Marcin Zieliński (II zastępca Burmistrza) do wydawania decyzji administracyjnych oraz podpisywania w imieniu Burmistrza dokumentów w sprawach z zakresu działania komórek organizacyjnych, które zgodnie z regulaminem organizacyjnym podlegają jego nadzorowi oraz wydawania decyzji administracyjnych oraz podpisywania w imieniu Burmistrza pism z zakresu działania pozostałych komórek organizacyjnych w czasie nieobecności Burmistrza¹⁵;
- Krzysztof Jasiński (I zastępca Burmistrza) do wydawania decyzji administracyjnych oraz podpisywania w imieniu Burmistrza dokumentów w sprawach z zakresu działania komórek organizacyjnych, które zgodnie z regulaminem podlegają jego nadzorowi, wykonywania w czasie nieobecności Burmistrza uprawnień i obowiązków w tym: wydawania zarządzeń i podpisywania pism i sprawozdań zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza, składania oświadczeń woli w imieniu gminy

⁸ Data wydania upoważnienia – 25 września 2007 r. W dniu 25 października 2017 r. pracownik przeszedł na emeryturę.

⁹ Data wydania upoważnienia – 26 października 2005 r.

¹⁰ Data wydania upoważnienia – 7 marca 2003 r.; 29 października 2018 r. pracownik przeszedł na emeryturę.

¹¹ Data wydania upoważnienia – 4 maja 2016 r.

¹² Data wydania upoważnienia – 16 stycznia 2015 r.

¹³ Data wydania upoważnienia – 16 stycznia 2015 r.

¹⁴ Data wydania upoważnienia – 16 stycznia 2015 r.

¹⁵ Data wydania upoważnienia – 20 kwietnia 2015 r.

- Końskie w sprawach publicznoprawnych i prywatnoprawnych, wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej¹⁶;
- Jerzy Zieliński (naczelnik WSO) do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu działania wydziału¹⁷;
 - Marek Wojciechowski (naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami) do wydawania decyzji administracyjnych oraz podpisywania pism z zakresu działania wydziału niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza¹⁸;
 - Bożena Morzyńska (główny specjalista w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami) do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, włącznie z prawem wydawania decyzji administracyjnych w sprawach: podziału nieruchomości, prostowania oczywistych omyłek w ostateczności Aktów Własności Ziemi, opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości, nadawania numerów porządkowych nieruchomościom, rozgraniczeń, scaleń i podziałów nieruchomości¹⁹;
 - Monika Bartodziej-Kwiecińska (naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami od 1 sierpnia 2018 r., wcześniej główny specjalista w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami) do wydawania decyzji administracyjnych oraz podpisywania pism z zakresu działania wydziału niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza²⁰.

Wszystkie ww. osoby posiadały upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych. Upoważnienia zostały udzielone pisemnie²¹. W dokumencie, oprócz upoważnienia do wydawania decyzji, osoby te, za wyjątkiem Doroty Kowalczyk, Danuty Milcarz, Jerzego Zielińskiego i Bożeny Morzyńskiej, zostały również upoważnione do podpisywania pism z zakresu działania poszczególnych wydziałów. Osoby te poza Stanisławem Marjanem nie zostały upoważnione do wydawania postanowień. Jako podstawę prawną wskazano:

- w sześciu upoważnieniach art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²² (dalej: u.o.s.g.),
- w dwóch upoważnieniach art. 39 ust. 2 u.o.s.g. oraz 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³ (dalej: k.p.a.),
- w jednym upoważnieniu art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁴, § 21 regulaminu i § 85 Statutu Gminy Końskie;
- w jednym upoważnieniu art. 39 ust. 2 u.o.s.g. oraz § 85 Statutu;
- w jednym upoważnieniu art. 26a ust. 1 i 3 oraz art. 31, art. 33 ust. 4, art. 39 ust. 2 i art. 46 ust. 1 u.o.s.g.;
- w jednym upoważnieniu art. 31, art. 33 ust. 4, art. 39 ust. 2 i art. 46 ust. 1 u.o.s.g.;
- w jednym upoważnieniu art. 31, 33 ust. 5 i art. 39 ust. 2 u.o.s.g., art. 268a k.p.a.;
- w jednym upoważnieniu § 34 ust. 1 regulaminu organizacyjnego.

W jednym upoważnieniu nie wskazano podstawy prawnej.

¹⁶ Data wydania upoważnienia – 31 grudnia 2014 r.

¹⁷ Data wydania upoważnienia – 5 lutego 2003 r.; 26 lutego 2018 r. pracownik przeszedł na emeryturę.

¹⁸ Data wydania upoważnienia – 2 marca 2015 r.; 25 lipca 2018 r. pracownik przeszedł na emeryturę.

¹⁹ Data wydania upoważnienia – 16 października 2015 r.

²⁰ Upoważnienie wydane 25 stycznia 2018 r. na stanowisku głównego specjalisty w WGN (obowiązujące od 1 lutego 2018 r.) oraz upoważnienie wydane 8 sierpnia 2018 r. na stanowisku naczelnika WGN.

²¹ Pismo lub zarządzenie Burmistrza.

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

Wszystkie obowiązujące w kontrolowanym okresie upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych (15) zostały wydane przez osobę uprawnioną, tj. Burmistrza. W żadnym przypadku nie doszło do dalszego delegowania uprawnień. Upoważnienia do wydawania decyzji zawierały oznaczenie organu, który udzielił upoważnienia oraz datę, od kiedy obowiązuje. W przypadku 10 upoważnień wskazano okres na jaki zostały udzielone i powody ich wygaśnięcia. W przypadku pięciu²⁵ upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych wydanych w kontrolowanym okresie, nie zamieszczono w nich okresu na jaki zostały udzielone i/lub przesłanek ich wygaśnięcia. Burmistrz wyjaśnił, że niezamieszczenie tych informacji oznaczało, że upoważnienie zostało udzielone na czas nieokreślony.

(akta kontroli str. 24-44, 249)

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

- Anna Głębocka (sekretarz Miasta i Gminy Końskie) do poświadczania za zgodność z oryginałem dokumentów wytwarzanych w sprawach z zakresu funkcjonowania Urzędu, dokumentów o których mowa w art. 73 § 2 i art. 76a § 1 k.p.a. i art. 178 § 3 i art. 194a § 1 Ordynacji podatkowej oraz będących w posiadaniu Urzędu dokumentów wytworzonych w czasie wyborów i referendum²⁶;
- Cezary Maliborski (naczelnik Wydziału Inwestycji) do reprezentowania Burmistrza przed organami nadzoru budowlanego i organami architektoniczno-budowlanymi w sprawach związanych z realizowanymi przez gminę Końskie inwestycjami, potwierdzania za zgodność z oryginałem dokumentów związanych z realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi oraz podpisywania pism z zakresu działania Wydziału Inwestycji niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza²⁷;
- Agnieszka Tańcułska (inspektor w WSO) do wydawania zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego oraz zaświadczeń zawierających odpis danych przetwarzanych w Rejestrze Dowodów Osobistych²⁸ (dalej: RDO);
- Mariusz Jach (inspektor w WSO) do wydawania zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego oraz zaświadczeń zawierających odpis danych przetwarzanych w RDO²⁹;
- Ewa Nowak (inspektor w WSO) do wydawania zaświadczeń o zameldowaniu osoby na pobyt stały lub czasowy, zaświadczeń o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego lub czasowego oraz zaświadczeń zawierających odpis przetwarzanych danych osób zameldowanych na terenie gminy Końskie³⁰;

²⁵ Upoważnienia wydane dla Doroty Kowalczyk, Ewy Słowik, Danuty Milcarz, Marcina Zielińskiego, Jerzego Zielińskiego.

²⁶ Data wydania upoważnienia – 6 czerwca 2016 r. Podstawa prawna wskazana w upoważnieniu: art. 30 ust. 1, art. 33 ust. 3 u.o.s.g., art. 268a k.p.a.

²⁷ Data wydania upoważnienia – 3 marca 2016 r. Podstawa prawna wskazana w upoważnieniu: art. 31 i art. 33 ust. 1, 3 i 5 u.o.s.g. oraz art. 268a k.p.a.

²⁸ Daty wydania upoważnień: 26 czerwca 2017 r. oraz 18 grudnia 2018 r. Podstawa prawna wskazana w upoważnieniach: art. 268a k.p.a., art. 11a ust. 1 pkt 2, art. 31 i art. 33 ust. 1, 3 i 5 u.o.s.g., art. 8, art. 47 ust. 5, art. 63 ust. 1 oraz art. 65 ust. 3 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1464, ze zm.), art. 10, art. 32 i art. 45-47 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.).

²⁹ Data wydania upoważnienia – 26 czerwca 2017 r. Podstawa prawna wskazana w upoważnieniu: art. 268a k.p.a., art. 11a ust. 1 pkt 2, art. 31 i art. 33 ust. 1, 3 i 5 u.o.s.g., art. 8, art. 47 ust. 5, art. 63 ust. 1 oraz art. 65 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, art. 10, art. 32 i art. 45-47 ustawy o ewidencji ludności.

³⁰ Daty wydania upoważnień: 26 czerwca 2017 r. oraz 18 grudnia 2018 r. Podstawa prawna wskazana w upoważnieniach: art. 268a k.p.a., art. 11a ust. 1 pkt 2, art. 31 i art. 33 ust. 1, 3 i 5 u.o.s.g., art. 8, art. 47 ust. 5,

- Magdalena Mastalerz (inspektor w WSO) do wydawania zaświadczeń o zameldowaniu osoby na pobyt stały lub czasowy, zaświadczeń o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego lub czasowego, zaświadczeń zawierających odpis przetwarzanych danych osób zameldowanych na terenie gminy Końskie, zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego oraz zaświadczeń zawierających odpis danych przetwarzanych w RDO³¹;
- Magdalena Zielińska (inspektor w WSO) do wydawania zaświadczeń o zameldowaniu osoby na pobyt stały lub czasowy, zaświadczeń o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego lub czasowego oraz zaświadczeń zawierających odpis przetwarzanych danych osób zameldowanych na terenie gminy Końskie³²;
- Radosław Musiałowski (inspektor w Wydziale Edukacji) do poświadczania za zgodność z oryginałem kopii dokumentacji załączanej do wniosków pracodawców o dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników, składanych na zasadach określonych w art. 122 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm.)³³.
(akta kontroli str. 14-23)

Ponadto w kontrolowanym okresie wydane zostały również 71 upoważnienia oraz pełnomocnictwa (42 w 2017 r. oraz 29³⁴ w 2018 r.) dla pracowników Urzędu oraz kierowników jednostek podległych m.in. do przeprowadzania kontroli lub audytu, wykonywania określonych czynności, do których nie miał zastosowania k.p.a.
(akta kontroli str. 191-204)

Stosownie do wymogów określonych w art. 24h ust. 1 i 5 u.o.s.g., wszystkie osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu Burmistrza złożyły oświadczenia o swoim stanie majątkowym. W okresie objętym kontrolą pierwsze oświadczenia zostały złożone w okresie 30 dni od dnia udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji. Kolejne oświadczenia majątkowe były składane do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.
(akta kontroli str. 24-27)

Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu Burmistrza zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej. Część oświadczeń została opublikowana dopiero w trakcie niniejszej kontroli.
(akta kontroli str. 238-244)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano łącznie 30 410 decyzji administracyjnych, w tym na podstawie upoważnienia 29 718. Decyzje wydawane były z zakresu właściwości pięciu komórek organizacyjnych Urzędu:

art. 63 ust. 1 oraz art. 65 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, art. 10, art. 32 i art. 45-47 ustawy o ewidencji ludności.

³¹ Daty wydania upoważnień: 26 czerwca 2017 r. oraz 18 grudnia 2018 r. Podstawa prawna wskazana w upoważnieniach: art. 268a k.p.a., art. 11a ust. 1 pkt 2, art. 31 i art. 33 ust. 1, 3 i 5 u.o.s.g., art. 8, art. 47 ust. 5, art. 63 ust. 1 oraz art. 65 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, art. 10, art. 32 i art. 45-47 ustawy o ewidencji ludności.

³² Data wydania upoważnienia – 18 grudnia 2018 r. Podstawa prawna wskazana w upoważnieniu: art. 268a k.p.a., art. 11a ust. 1 pkt 2, art. 31 i art. 33 ust. 1, 3 i 5 u.o.s.g., art. 8, art. 47 ust. 5, art. 63 ust. 1 oraz art. 65 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, art. 10, art. 32 i art. 45-47 ustawy o ewidencji ludności.

³³ Data wydania upoważnienia – 14 września 2018 r. Podstawa prawna wskazana w upoważnieniu: art. 11a ust. 1 pkt 2, art. 30 ust. 1, art. 31 i art. 33 ust. 1, 3 i 5 u.o.s.g. oraz art. 268a k.p.a.

³⁴ Stan na 4 grudnia 2018 r.

- WSO – 314 decyzji dotyczących m.in. wpisu do rejestru wyborców, wydania/wygaszenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (1,06% ogółu decyzji),
- RDG – 473 decyzji dotyczących m.in. uzgodnienia lokalizacji w pasie drogowym drogi gminnej urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (1,59% ogółu decyzji),
- Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej: WUGKiOŚ) – 448 decyzji dotyczących m.in. ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, warunków zabudowy (1,51% ogółu decyzji),
- WF – 28.393 decyzji dotyczących m.in. wymiaru podatku (95,54% ogółu decyzji),
- Wydziału Gospodarki Nieruchomościami (dalej: WGN) – 90 decyzji (0,3% ogółu decyzji).

Badanie prawidłowości umocowania osób wydających decyzje administracyjne, zatrudnionych w Urzędzie, przeprowadzono na próbie 842³⁵ decyzji wybranych w sposób celowy³⁶, spośród decyzji wydanych przez pracowników następujących komórek organizacyjnych Urzędu: WF, WUGKiOŚ, WSO i RDG. Analizą objęto:

- 100 decyzji wydanych w RDG (21,1% decyzji wydanych w tej komórce organizacyjnej w kontrolowanym okresie);
- 98 decyzji wydanych w WUGKiOŚ (21,9% decyzji wydanych w tej komórce w kontrolowanym okresie);
- 570 decyzji wydanych w WF (2% decyzji wydanych w tej komórce w kontrolowanym okresie);
- 74 decyzje wydane w WSO (23,6% decyzji wydanych w tej komórce w kontrolowanym okresie).

Wszystkie objęte badaniem decyzje zostały podpisane przez osoby upoważnione przez Burmistrza. Analiza wykazała, że w Urzędzie dochodziło do podpisywania decyzji przez osobę upoważnioną w trakcie jej urlopu wypoczynkowego. Spośród 100 decyzji objętych analizą, wydanych w kontrolowanym okresie przez upoważnionego pracownika RDG, trzy decyzje zostały podpisane 24, 28 i 29 sierpnia 2017 r., który od 16 do 29 sierpnia 2017 r. przebywał na urlopie wypoczynkowym.

Pięć z 74 objętych badaniem decyzji z zakresu działania WSO (znak: Ob.7340.2.3A.2017, Ob.7340.2.3B.2017, Ob.7340.2.3C.2017 z 20 stycznia oraz znak: Ob.7340.2.35A.2017, Ob.7340.2.36C.2017 z 29 grudnia 2017 r.) zostało podpisanych przez naczelnika WSO w innej dacie niż wskazane w decyzjach.

(akta kontroli str. 110-131, 190)

Analiza prawidłowości umocowania osób do dokonywania czynności na podstawie prawa administracyjnego (innych niż wydawanie decyzji administracyjnych) przeprowadzona została na próbie:

- 50 zaświadczeń o zameldowaniu na pobyt stały i 50 zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego z 2 520 (4%) tego typu zaświadczeń wydanych w kontrolowanym okresie w WSO;
- 83 zawiadomień o wszczęciu postępowania i postanowień wydanych w WUGKiOŚ;
- 30 postanowień, zawiadomień i pism sporządzanych w związku z toczącymi się postępowaniami w RDG.

Badanie wykazało, że wszystkie zaświadczenia, zawiadomienia i pisma zostały podpisane przez osoby upoważnione. W przypadku postanowień wydawanych

³⁵ 2,8% decyzji administracyjnych wydanych w Urzędzie w kontrolowanym okresie na podstawie upoważnienia.

³⁶ Doboru decyzji do badania dokonano kierując się największą liczbą wydawanych decyzji.

przez pracowników WUGKiOŚ i RDG stwierdzono przypadki ich wydawania przez osoby nieupoważnione.

(akta kontroli str. 110-131, 266-269)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 15 obowiązujących w kontrolowanym okresie upoważnień udzielonych przez Burmistrza do wydawania decyzji administracyjnych lub również m. in. do podpisywania pism w jego imieniu, w przypadku jednego³⁷ upoważnienia dotyczącego wydawania decyzji administracyjnych nie zamieszczono w ogóle podstawy prawnej, natomiast w przypadku 11 wskazano niewłaściwą podstawę prawną ich udzielenia:
 - w przypadku dziewięciu upoważnień³⁸, mimo że dotyczyły one, oprócz wydawania decyzji administracyjnych, także podpisywania pism z zakresu działania poszczególnych wydziałów, jako podstawę prawną wskazywano tylko art. 39 ust. 2 u.o.s.g i/lub inne artykuły u.o.s.g., regulaminu organizacyjnego oraz statutu. Nie zamieszczono natomiast art. 268a k.p.a. stanowiącego właściwą podstawę prawną do udzielenia upoważnienia do wykonywania innych czynności niż wydawanie decyzji administracyjnych,
 - w przypadku dwóch upoważnień³⁹ do wydawania decyzji administracyjnych, w podstawie prawnej nie wskazano art. 39 ust. 2 u.o.s.g. stanowiącego podstawę prawną do udzielenia takich upoważnień.

(akta kontroli str. 24-44)

Burmistrz wyjaśnił: *Na przestrzeni lat stosowano różne wzory upoważnień do załatwiania spraw w imieniu organu wykonawczego Gminy. Nie we wszystkich upoważnieniach powołano podstawę prawną lub powołano niepełną podstawę prawną. Wszystkie udzielone na przestrzeni lat upoważnienia zawierają natomiast zapis dotyczący upoważnienia do wydawania (podpisywania) decyzji administracyjnych lub decyzji administracyjnych i pism. Niewątpliwie błędnie założono, że zawarcie w piśmie w sprawie udzielenia upoważnienia stwierdzenia „upoważniam do wydawania decyzji administracyjnych ...” jest wystarczające. Jednocześnie dodać należy, że decyzje administracyjne i pisma sporządzane w toku prowadzonych postępowań podpisywane były wyłącznie przez pracowników do takich czynności upoważnionych.*

(akta kontroli str. 248)

Biorąc pod uwagę sposób postępowania jednostki i złożone wyjaśnienia powyższy sposób postępowania miał charakter błędu systematycznego.

W trakcie kontroli przedłożono kontrolerowi nowe upoważnienia wydane 24 grudnia 2018 r. z uzupełnioną prawidłową podstawą prawną.

(akta kontroli str. 250-256)

2. W Urzędzie dochodziło do podpisywania postanowień przez osoby do tego nieupoważnione:
 - Aleksandra Wojciechowska-Wilk (naczelnik WUGKiOŚ) podpisała: pięć postanowień z 83 objętych analizą postanowień i zawiadomień wydanych w kontrolowanym okresie przez pracowników WUGKiOŚ, mimo że zakres jej upoważnienia obejmował tylko wydawanie decyzji administracyjnych

³⁷ Upoważnienie dla Danuty Milcarz.

³⁸ Upoważnienia udzielone Beacie Lis, Ewie Słowik, Aleksandrze Wojciechowskiej-Wilk, Zbigniewowi Skowronowi, Stanisławowi Marjanowi, Karolowi Urbanowi, Marcinowi Zielińskiemu, Krzysztofowi Jasińskiemu, Markowi Wojciechowskiemu.

³⁹ Upoważnienia dla Doroty Kowalczyk i Jerzego Zielińskiego.

oraz podpisywanie pism z zakresu działania Wydziału (podstawa prawna wskazana w upoważnieniu – art. 39 ust. 2 u.o.s.g.)⁴⁰;

- Karol Urban (kierownik Referatu Dróg Gminnych) podpisał jedno postanowienie z 30 objętych analizą postanowień, zawiadomień i pism wydanych w kontrolowanym okresie przez pracowników RDG, mimo że zakres jego upoważnienia obejmował tylko wydawanie decyzji administracyjnych oraz podpisywanie pism z zakresu działania Referatu niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza (podstawa prawna wskazana w upoważnieniu – art. 39 ust. 2 u.o.s.g.)⁴¹.

(akta kontroli str. 111-112, 131, 145-147, 153-154)

Naczelnik WUGKiOŚ wyjaśniła, że w upoważnieniu została umocowana do podpisywania pism z zakresu działania WUGKiOŚ niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza. Postanowienia i zawiadomienia w regulaminie organizacyjnym Urzędu nie zostały zaliczone do kategorii dokumentów zastrzeżonych do podpisu Burmistrza. Zawiadomienia i postanowienia są pismami z zakresu działania WUGKiOŚ niezastrzeżonymi do podpisu Burmistrza.

Kierownik RDG wyjaśnił, że zgodnie z *upoważnieniem do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej byłem umocowany do wydawania decyzji administracyjnych i podpisywania pism z zakresu działania Referatu niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza. Zakres upoważnienia rozumiany był, jako umocowanie do podejmowania wszystkich działań, które warunkują wydanie rozstrzygnięcia, co do istoty sprawy, w tym do podpisywania kierowanych do stron pism, w tym wezwań, postanowień i zawiadomień. Wszystkie podpisane przeze mnie dokumenty dotyczyły spraw należących do zakresu działania Referatu Dróg Gminnych, a ich podpisanie nie było zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Burmistrza.*

Burmistrz wyjaśnił: *Upoważnienia zawierały umocowanie do podpisywania pism z zakresu działania komórki organizacyjnej niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza. W podstawie prawnej upoważnień powołano jedynie przepis art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ale intencją upoważniającego było umocowanie pracowników do załatwiania wszystkich spraw należących do zakresu działania komórek organizacyjnych, w tym podpisywania postanowień, zaświadczeń, wezwań itd. Wydając upoważnienia błędnie przyjęto, że zakres przedmiotowy umocowania na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest szeroki i obejmuje nie tylko wydawanie aktów administracyjnych rozstrzygających co do istoty sprawy, ale że daje podmiotowi otrzymującemu takie upoważnienie również prawo do działania we wszystkich sprawach, które są związane z procedurą wydania decyzji, w tym do wydawania w toku prowadzonych postępowań postanowień, zaświadczeń i zawiadomień.*

Burmistrz dodał, że w celu wyeliminowania wskazanych w wyniku kontroli uchybień, w dniu 24 grudnia 2018 r. udzielone zostały nowe upoważnienia obejmujące swym zakresem m.in. umocowanie do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w sprawach należących do właściwości komórek organizacyjnych. W podstawie prawnej upoważnień wskazano art. 39 ust. 2 u.o.s.g. oraz art. 268a k.p.a.

(akta kontroli str. 366, 368, 370)

⁴⁰ Upoważnienie wydane 4 maja 2016 r.

⁴¹ Upoważnienie wydane 16 stycznia 2015 r.

W trakcie niniejszej kontroli przedłożono kontrolerowi nowe upoważnienia Burmistrza dla naczelnika WUGKiOŚ oraz kierownika RDG wydane 24 grudnia 2018 r., w których umocowani zostali do wydawania postanowień i zaświadczeń w sprawach będących w zakresie działania ich komórek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 250-256)

3. Kierownik RDG, posiadający stosowne upoważnienie Burmistrza, wydał dwie decyzje (In.7234.1.112.2017.DK z 24 sierpnia 2017 r. oraz In.7234.1.115.2017.AP z 28 sierpnia 2017 r.) na lokalizację przyłącza energetycznego w pasie drogowym drogi gminnej, jedną decyzję (In.7234.1.118.2017.AP z 29 sierpnia 2017 r.) na lokalizację zjazdu indywidualnego w pasie drogowym drogi gminnej (ze 100 objętych badaniem decyzji wydanych przez niego w kontrolowanym okresie) oraz podpisał dwa pisma (In.7234.1.115A.2017.AP z 28 sierpnia 2017 r. oraz In.7234.1.111.2017.DK z 24 sierpnia 2017 r.), informujące o wyrażeniu zgody na lokalizację odcinka przyłącza kablowego w pasie drogowym drogi gminnej w czasie gdy przebywał na urlopie wypoczynkowym.

(akta kontroli str. 110, 128-130, 137-144, 157)

Kierownik RDG wyjaśnił, że decyzje i pisma podpisywał zgodnie z datami widniejącymi na tych dokumentach. Kierownik dodał: *Z uwagi na fakt, że jestem kierownikiem Referatu Dróg Gminnych, charakter zajmowanego przeze mnie stanowiska wymaga niekiedy mojej obecności w pracy również w trakcie przysługującego mi urlopu. Sytuacje takie związane są z pojawiającą się czasem koniecznością bieżącej kontroli niektórych inwestycji, które np. wymagają natychmiastowego rozwiązania zaistniałych w ich trakcie problemów i podjęcia decyzji co do dalszej ich realizacji.*

(akta kontroli str. 99)

NIK zauważa, że ww. decyzje i pisma mogły zostać podpisane w trakcie urlopu pracownika przez Burmistrza lub przez innego upoważnionego przez niego pracownika.

4. Pięć decyzji (Ob.7340.2.3A.2017, Ob.7340.2.3B.2017, Ob.7340.2.3C.2017 z 20 stycznia oraz Ob.7340.2.35A.2017, Ob.7340.2.36C.2017 z 29 grudnia 2017 r.) wydanych przez naczelnika WSO zostało przez niego podpisanych w innej dacie niż wskazane w decyzji. Decyzje te zostały podpisane przez naczelnika WSO po powrocie z urlopu, podczas gdy na dokumencie zamieszczono datę przygotowania dokumentu do podpisu, kiedy przebywał on na urlopie.

(akta kontroli str. 110, 116-117, 132-136, 156)

Podpisujący decyzje Jerzy Zieliński, zajmujący wówczas stanowisko naczelnika WSO wyjaśnił:

- 1) *W dniu 20 stycznia 2017 r. (piątek) przebywałem na urlopie wypoczynkowym. W tym dniu zostały przygotowane i wydrukowane przez pracownika prowadzącego trzy decyzje znak: Ob.7340.2.3A.2017, Ob.7340.2.3B.2017, Ob.7340.2.3C.2017 z podaną w nagłówku datą 20 stycznia 2017 r. Faktycznie decyzje te podpisałem w następnym dniu roboczym tj. w dniu 23 stycznia 2017 r. (poniedziałek). Podpisane decyzje zostały wysłane do stron postępowania w dniu 24 stycznia 2017 r.*
- 2) *W dniu 29 grudnia 2017 r. (piątek) również przebywałem na urlopie wypoczynkowym. W tym dniu zostały przygotowane i wydrukowane przez pracownika prowadzącego sprawę dwie decyzje znak: Ob.7340.2.35A.2017, Ob.7340.2.36C.2017 z podaną w nagłówku datą 29 grudnia 2017 r. Faktycznie decyzje te podpisałem w następnym dniu*

roboczym tj. w dniu 2 stycznia 2018 r. Podpisane decyzje zostały wysłane do stron postępowania w dniu 4 stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 104)

Również ww. decyzje mogły zostać podpisane przez Burmistrza lub przez innego upoważnionego przez niego pracownika w dacie wskazanej w decyzjach.

5. Pięć oświadczeń majątkowych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu Burmistrza za 2016 r. złożonych 25, 27 i 30 kwietnia 2017 r. udostępniono w BIP Urzędu dopiero w grudniu 2018 r. (w trakcie niniejszej kontroli), tj. po upływie ponad półtora roku od ich złożenia. Postępowanie takie było niezgodne z kryterium rzetelności działania.

(akta kontroli str. 24-27, 238-244)

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną powyższego było przeoczenie.

(akta kontroli str. 265)

OCENA CZĄSTKOWA

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

Podstawą sformułowania powyższej oceny były stwierdzone nieprawidłowości, polegające na wydawaniu postanowień przez osoby nieupoważnione, wskazaniu nieprawidłowej podstawy prawnej lub niewskazaniu jej w ogóle w przypadku 12 z 15 obowiązujących w kontrolowanym okresie upoważnień, opublikowaniu w BIP Urzędu pięciu oświadczeń majątkowych za 2016 r. złożonych w kwietniu 2017 r. dopiero po upływie ponad półtora roku od ich złożenia. Pozostałe stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły przypadków podpisywania decyzji i pism w czasie urlopu wypoczynkowego oraz podpisywania decyzji w innym dniu niż data wydania w nich wskazana.

NIK pozytywnie ocenia natomiast uregulowanie przez Burmistrza, jeszcze w trakcie kontroli, zasad udzielania upoważnień i wydanie prawidłowych upoważnień dla pracowników.

Wszystkie upoważnienia do dokonywania czynności realizowanych na podstawie prawa administracyjnego udzielone zostały w kontrolowanym okresie przez osobę uprawnioną, tj. Burmistrza. Wszystkie 842 objęte badaniem decyzje administracyjne (2,8% decyzji wydanych w Urzędzie w kontrolowanym okresie na podstawie upoważnienia) zostały podpisane przez osoby uprawnione.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Przygotowywanie projektów upoważnień i pełnomocnictw dla pracowników Urzędu i kierowników gminnych jednostek oraz prowadzenie rejestru wydanych upoważnień i pełnomocnictw należało do zadań WO.

(akta kontroli str. 76)

Prowadzony, w okresie objętym kontrolą, rejestr upoważnień i pełnomocnictw obejmował upoważnienia do przeprowadzania kontroli lub audytu, wykonywania określonych czynności oraz pełnomocnictwa, wydawane dla pracowników Urzędu oraz kierowników jednostek podległych. Rejestr upoważnień i pełnomocnictw prowadzono w wersji „papierowej”, oddzielnie dla każdego roku. Rejestr zawierał: numer wpisu, imię i nazwisko upoważnionego, zakres upoważnienia lub pełnomocnictwa, datę jego wydania. W okresie objętym kontrolą zarejestrowano 71 upoważnień (42 w 2017 r. oraz 29⁴² w 2018 r.).

⁴² Stan na 4 grudnia 2018 r.

Rejestr upoważnień i pełnomocnictw w okresie objętym kontrolą nie zawierał upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, upoważnień do wydawania zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, zaświadczeń o zameldowaniu osoby na pobyt stały lub czasowy, zaświadczeń o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego lub czasowego, upoważnień do poświadczania za zgodność z oryginałem kopii dokumentów. Spośród 15 obowiązujących w kontrolowanym okresie upoważnień do wydawania decyzji, 11 takich upoważnień udzielonych w formie zarządzeń Burmistrza oraz wszystkie wydane w formie zarządzeń Burmistrza upoważnienia do wydawania zaświadczeń i poświadczania za zgodność z oryginałem, były ewidencjonowane w rejestrze zarządzeń.

(akta kontroli str. 191-204)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym prowadzeniu rejestru upoważnień i pełnomocnictw. W rejestrze nie ujęto bowiem udzielonych przez Burmistrza 26 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, upoważnień do wydawania zaświadczeń o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego, zaświadczeń o zameldowaniu osoby na pobyt stały lub czasowy, zaświadczeń o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego lub czasowego, upoważnień do poświadczania za zgodność z oryginałem kopii dokumentów, stanowiących 26,8% wszystkich obowiązujących w kontrolowanym okresie upoważnień.

(akta kontroli str. 24-44, 191-204)

Burmistrz wyjaśnił: *Wydawane w formie zarządzeń upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych ewidencjonowane były w rejestrach zarządzeń.*

(akta kontroli str. 248)

Zdaniem NIK prowadzony w Urzędzie rejestr upoważnień i pełnomocnictw, w którym brak było informacji na temat wszystkich udzielonych upoważnień nie zawierał kompleksowej informacji na temat liczby osób upoważnionych do działania w imieniu Burmistrza i zakresu ich pełnomocnictw.

W trakcie kontroli przedłożono kontrolerowi zarządzenie Nr 402/2018 Burmistrza z 18 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Burmistrza. Zarządzeniem tym wprowadzono w Urzędzie *Rejestr osób upoważnionych do działania w imieniu Burmistrza*. Zgodnie ze wzorem rejestru stanowiącym załącznik do zarządzenia, w rejestrze ujmuje się: nr zarządzenia udzielającego upoważnienia, datę wydania, zakres upoważnienia, imię i nazwisko osoby upoważnionej, stanowisko, nazwę komórki organizacyjnej, datę przyjęcia przez pracownika upoważnienia do wiadomości, datę cofnięcia/wygaszenia upoważnienia. Kontrolerowi przedłożono uzupełniony rejestr.

(akta kontroli str. 257-269)

OCENA CZĄSTKOWA

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

W Urzędzie prowadzono rejestr wydanych upoważnień i pełnomocnictw, w którym ujmowano tylko upoważnienia do przeprowadzania kontroli lub audytu, wykonywania określonych czynności oraz pełnomocnictwa, wydawane dla pracowników Urzędu oraz kierowników jednostek podległych. W rejestrze nie ujmowano jednak wszystkich upoważnień wydawanych w Urzędzie m.in. upoważnień wydanych w formie zarządzeń Burmistrza do wydawania decyzji oraz zaświadczeń.

NIK pozytywnie ocenia uregulowanie w trakcie kontroli zasad ewidencjonowania upoważnień do realizacji zadań w imieniu Burmistrza.

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, sprawowanie nadzoru nad działalnością WO, komórki Urzędu, do zadań której należało przygotowywanie projektów upoważnień i pełnomocnictw dla pracowników Urzędu i kierowników gminnych jednostek oraz prowadzenie rejestru wydanych upoważnień i pełnomocnictw, należało w kontrolowanym okresie do Burmistrza.

(akta kontroli str. 52)

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.

(akta kontroli str. 270-306)

Zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie określono w zarządzeniu Nr 89/2014 Burmistrza z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie kompleksowego wdrożenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta i Gminy w Końskich.

Zgodnie z zapisami ww. zarządzenia za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej odpowiedzialny był Burmistrz. Bezpośredni nadzór nad efektywnym funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Urzędzie sprawował pełnomocnik ds. kontroli zarządczej przy współpracy z sekretarzem Gminy.

W okresie objętym kontrolą pełnomocnik, sekretarz oraz kierownicy komórek organizacyjnych sporządzając analizę ryzyka w Urzędzie, nie zidentyfikowali ryzyka związanego z udzielaniem upoważnień.

(dowód: akta kontroli str. 307-355)

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 postanowień przez osoby do tego nieupoważnione i wskazywania niewłaściwej podstawy prawnej w udzielanych upoważnieniach. Nieprawidłowości te mogą świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej w Urzędzie w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 24-44, 110-112, 116-117, 128-147, 153-157, 191-204, 238-244)

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴³, kontrolę 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 (art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Burmistrz wyjaśnił, że w celu wyeliminowania wskazanych w wyniku kontroli uchybień, w dniu 24 grudnia 2018 r. udzielone zostały nowe upoważnienia obejmujące swym zakresem m.in. umocowanie do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w sprawach należących do właściwości komórek organizacyjnych. W podstawie prawnej upoważnień wskazano art. 39 ust. 2 u.o.s.g. oraz art. 268a k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 366)

⁴³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zidentyfikowano żadnego ryzyka dotyczącego zagadnień związanych z udzielaniem upoważnień. Kwestie związane z udzielaniem upoważnień w kontrolowanym okresie nie były objęte audytem wewnętrznym. Burmistrz 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. Podjęcie działań zapewniających wyeliminowanie w przyszłości przypadków wydawania przez upoważnionego pracownika Urzędu decyzji administracyjnych i podpisywania pism w czasie przebywania pracownika na urlopie wypoczynkowym oraz podpisywania decyzji w innej dacie niż wskazana w decyzji.
2. Publikowanie w BIP oświadczeń majątkowych osób wydających decyzje administracyjne bez zbędnej zwłoki.
3. Zapewnienie funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie spraw związanych z wydawaniem upoważnień i realizacją na ich podstawie zadań w imieniu Burmistrza.

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, 16 stycznia 2019 r.

Kontroler
Krzysztof Kopeć
Główny specjalista kontroli
państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis