



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.028.04.2018

**Pan Krzysztof Żuk**  
Prezydent Miasta Lublin  
Plac Króla Władysława Łokietka 1  
20-109 Lublin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.097.2019  
Komisji Rozstrzygającej z dnia 14 maja 2019 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie  
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin  
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11  
llu@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## I.

### I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin (dalej: Urząd), Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk, Prezydent Miasta Lublin od grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego (jst).</li><li>2. Prowadzenie rejestru upoważnień.</li><li>3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych) 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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ewa Kulik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/176/2018 z 6.12.2018 r.</li><li>2. Paweł Gruskiewicz, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/175/2018 z 6.12.2018 r.</li></ol> <p>(akta kontroli tom I str. 5-8)</p>

### II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2018 w Urzędzie Miasta było aktualnych ponad dwa tysiące upoważnień do podejmowania, w imieniu Prezydenta Miasta Lublin, czynności administracyjnych. NIK negatywnie ocenia udzielanie pracownikom Urzędu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych Miasta upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych przez osoby do tego nieuprawnione. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości wskazują na nie w pełni prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej w obszarze udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. Natomiast NIK pozytywnie ocenia podejmowanie przez osoby prawidłowo upoważnione innych czynności administracyjnych niż wydawanie decyzji, a także realizację obowiązków dotyczących rejestrowania udzielonych upoważnień.

W ponad 1/3 przypadków z objętej badaniem próby (w 15 na 42) upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych udzielone zostały pracownikom przez zastępców Prezydenta Miasta Lublin, wbrew przepisom art. 39 ust. 2 ustawy z dnia

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

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

8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>. Jeden z zastępców Prezydenta Miasta Lublin udzielił też upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych 29 kierownikom podległych Miastu jednostek organizacyjnych, przywołując również w tych aktach nieadekwatną podstawę prawną, tj. art. 39 ust. 2 ww. ustawy, odnoszący się do upoważnień udzielanych wyłącznie zastępcom Prezydenta i pracownikom Urzędu. Kontrola wykazała też, że w zbadanej próbie 505 decyzji administracyjnych, dwie (0,4%) zostały podpisane bez upoważnienia Prezydenta. Ponadto, nie przestrzegano w pełni obowiązku wynikającego z § 25 ust. 3 Regulaminu organizacyjnego Urzędu<sup>4</sup>, gdyż w aktach osobowych sześciu pracowników brak było kopii dziewięciu (tj. 13% ze zbadanych 69) upoważnień potwierdzonych ich podpisem na dowód przyjęcia delegowanych uprawnień. Rejestr upoważnień w okresie objętym kontrolą był prowadzony prawidłowo. Osoby upoważnione do wydawania decyzji złożyły wymagane oświadczenia majątkowe, które (z jednym wyjątkiem) zostały bez zbędnej zwłoki udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu (BIP).

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań jednostek samorządu terytorialnego**

Opis stanu faktycznego

Zasady udzielania upoważnień określono w Regulaminie organizacyjnym Urzędu. Według § 22 ust. 4 Regulaminu Prezydent może w drodze odrębnego zarządzenia udzielić pracownikom Urzędu upoważnienia do wydawania w jego imieniu decyzji, postanowień i zaświadczeń jako organu administracji publicznej. Prezydent może również w drodze odrębnego zarządzenia udzielić pracownikom Urzędu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych, a w przypadkach określonych w odrębnych przepisach także pracownikom jednostek organizacyjnych, upoważnień lub pełnomocnictw do realizacji czynności określonych ich treścią (§ 25 ust. 1). Regulamin przewiduje, że upoważnienia udzielane są z inicjatywy Prezydenta lub na wniosek Zastępcy Prezydenta, Sekretarza, Skarbnika lub kierownika jednostki organizacyjnej (§ 25 ust. 2), a kopia udzielonego pełnomocnictwa lub upoważnienia oraz dokument o ich cofnięciu, po podpisaniu przez pracownika jest włączana do akt osobowych pracownika (§ 25 ust. 3).

(akta kontroli tom I str. 401-402)

W związku z ustaleniem zasady, że upoważnienie jest wydawane w formie zarządzenia Prezydenta, do jego wydania mają zastosowanie – zgodnie z § 23 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego – zasady, określone odrębnym zarządzeniem nr 25/5/2014 z 15 maja 2014 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przygotowania projektów zarządzeń Prezydenta oraz trybu ich rejestracji (zwane dalej: „Zasadami”). Zgodnie z nimi projekty zarządzeń (w tym upoważnień) sporządzają właściwi merytorycznie dla danego zagadnienia pracownicy wydziałów, biur, samodzielnych i wieloosobowych stanowisk pracy wchodzących w skład

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm. (dalej: ustawa o samorządzie gminnym). Art. 39 ust. 2 przedmiotowej ustawy stanowi, że Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

<sup>4</sup> Stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 100/2011 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 24 lutego 2011 r. ze zm.

<sup>5</sup> 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.

departamentów Urzędu oraz pracownicy jednostek organizacyjnych Miasta Lublin (§ 2 pkt 1 i 2 Zasad). Do projektu zarządzenia winno być załączone uzasadnienie potrzeby jego wydania, zawierające elementy określone w § 3 ust. 5 Zasad. Tryb i sposób uzgadniania projektów zarządzeń, sporządzonych przez pracowników Urzędu, określony został w § 10 Zasad. Natomiast do projektów opracowanych przez pracowników jednostek organizacyjnych zastosowanie miały postanowienia § 11 Zasad. W obydwu przypadkach wymagano akceptacji merytorycznej projektu zarządzenia przez dyrektora wydziału lub biura (odpowiednio kierownika jednostki organizacyjnej), a w przypadku samodzielnych i wieloosobowych stanowisk pracy wchodzących w skład departamentów Urzędu, odpowiednio przez Zastępcę Prezydenta lub sekretarza oraz pod względem formalnym i prawnym przez radcę prawnego. Po spełnieniu tych warunków projekt winien być uzgodniony ze wszystkimi wydziałami, biurami, samodzielnymi lub wieloosobowymi stanowiskami pracy wchodzącymi w skład departamentów Urzędu, jednostkami organizacyjnymi, których ta regulacja dotyczy lub z właściwym Zastępcą Prezydenta, sekretarzem, skarbnikiem (w przypadku projektów zarządzeń powodujących skutki finansowe). Uzgodnienie odbywa się za pośrednictwem dyrektorów poszczególnych komórek organizacyjnych lub kierowników jednostek organizacyjnych. Projekty zarządzeń winny być przekazane do Wydziału Organizacji Urzędu celem uzgodnienia, pod względem formalnym, ich treści (§ 12 ust. 1). W razie wystąpienia uchybień formalnych lub nieprawidłowości w treści złożonego projektu, jest on zwracany celem naniesienia poprawek (§ 12 ust. 2). Projekty podpisuje Dyrektor tego wydziału lub jego zastępca, po czym przekazywane są zastępcom Prezydenta, sekretarzowi i skarbnikowi do akceptacji, stosownie do zakresu kompetencji, a w następnej kolejności – Prezydentowi do podpisu (§ 13). Wszystkie podpisane przez Prezydenta zarządzenia podlegają rejestracji w Wydziale Organizacji Urzędu poprzez umieszczenie w rejestrze zarządzeń, prowadzonym odrębnie dla każdego roku (§ 14 ust. 1). Rejestr zarządzeń jest jawny i zawiera: numer zarządzenia, datę wydania, zwięźle określenie przedmiotu, określenie komórki Urzędu lub jednostki organizacyjnej. Zarządzenie (w tym zawierające upoważnienie) po zarejestrowaniu podlega publikacji w BIP przez Wydział Organizacji.

Zgodnie z przyjętymi w Urzędzie zasadami, imienne upoważnienie wydane dla danego pracownika stanowi załącznik do jego zakresu czynności (zgodnie z informacją zawartą w części III zakresu czynności pn. „zakres uprawnień służbowych”).

(akta kontroli tom I str. 22-29, 322, 326, 330, 333, 338, 342, 349-353, 358, 362, 401)

Według stanu na 1 stycznia 2017 r. aktualnych było 1.299 upoważnień, w tym 107 do wydawania decyzji administracyjnych. W trakcie 2017 r. wydanych zostało odpowiednio: 565 upoważnień, w tym 18 do wydawania decyzji. Jednocześnie 324 upoważnienia wygasły lub zostały cofnięte, w tym 35 do wydawania decyzji. Na koniec 2017 r. aktywnych było 1.540 upoważnień, w tym 90 do wydawania decyzji.

Na 1 stycznia 2018 r. aktywnych było 1.518 upoważnień<sup>6</sup>, w tym 88 do wydawania decyzji. W 2018 r. udzielono 456 upoważnień, w tym 24 do wydawania decyzji. W trakcie 2018 r. 382 upoważnienia wygasły lub zostały cofnięte, w tym 15 do wydawania decyzji. Na 31 grudnia 2018 r. 1.592 upoważnienia były aktualne, w tym 97 do wydawania decyzji. Na 1 stycznia 2019 r. stan upoważnień „aktywnych” ogółem zmniejszył się o 217 i wynosił 1.571 upoważnień, przy czym liczba upoważnień do wydawania decyzji pozostała niezmienna i wynosiła 97.

<sup>6</sup> Tj. o 22 mniej niż na 31.12.2017 r., gdyż wygasły one z dniem 1 stycznia 2018 r.

<sup>7</sup> Które wygasły z dniem 1 stycznia 2019 r.

Zgodnie z opisanymi wyżej regulacjami wewnętrznymi, w latach 2017-2018 upoważnienia były każdorazowo udzielane w formie zarządzenia Prezydenta.

Badaniem objęto 617 upoważnień (588 wydanych pracownikom Urzędu, tj. 26,6% obowiązujących w okresie 2017-2018 i 29 kierownikom podległych jednostek organizacyjnych), z tego:

- 43 aktualne na 1 stycznia 2017 r. (w tym 19 upoważnień do wydawania decyzji i 24 do dokonywania innych czynności administracyjnych),
- 422 wydane w 2017 r. (w tym 18 do wydawania decyzji i 404 do innych czynności administracyjnych),
- 152 z 2018 r. (w tym 53 do wydawania decyzji (24 dla pracowników Urzędu, a 29 dla kierowników podległych jednostek organizacyjnych) i 99 do innych czynności administracyjnych).

W ramach zbadanej próby: 90 upoważnień (w tym 61 wydanych pracownikom UM) uprawniało do wydawania decyzji administracyjnych, a 527 do dokonywania innych czynności administracyjnych. Upoważnienia te zostały wydane odpowiednio na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i/lub na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup> (dalej: Kpa).

W latach 2017-2018 udzielono pracownikom Urzędu – w formie zarządzeń - 42 upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych (18 w 2017 r. i 24 w 2018 r.). 15 z nich zostało podpisanych przez Zastępców Prezydenta, z tego:

- cztery w 2017 r. (jedno przez pierwszego Zastępcę i trzy przez drugiego Zastępcę),
- jedenaście w 2018 r. (dziesięć przez pierwszego Zastępcę i jedno przez czwartego Zastępcę).

Pierwszy Zastępca Prezydenta udzielił „w zastępstwie” Prezydenta Miasta, upoważnień:

- Zastępcom Dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania (dalej: OW) w dniu 24 sierpnia 2018 r. (w zarządzeniach nr: 95/8/2018, 103/8/2018, 104/8/2018, 105/8/2018) i w dniu 28 sierpnia 2018 r. (w zarządzeniach nr: 115/8/2018, 116/8/2018, 118/8/2018, 119/8/2018, 123/8/2018);
- Sekretarzowi Miasta w dniu 1 sierpnia 2017 r. (w zarządzeniu nr 3/8/2017),
- pracownikowi Wydziału Komunikacji (dalej: KM) w dniu 28 sierpnia 2018 r. (w zarządzeniu nr 111/8/2018).

Drugi Zastępca Prezydenta podpisał upoważnienia dla trzech pracowników KM w dniu 6 lipca 2017 r. (w zarządzeniach nr 23/7/2017 i nr 25/7/2017) oraz 24 sierpnia 2017 r. (nr 69/8/2017).

Czwarty Zastępca Prezydenta udzielił upoważnienia Dyrektorowi OW w dniu 30 kwietnia 2018 r. (w zarządzeniu nr 111/4/2018).

Sześć z ww. upoważnień, wydanych przez Zastępców Prezydenta, uchylało poprzednie upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych udzielone tym samym osobom przez Prezydenta, tj. w przypadku:

- Dyrektora OW: upoważnienie z 30 kwietnia 2018 r. (nr 111/4/2018) uchylało upoważnienie z 15 lipca 2013 r. (nr 42/7/2013). Ponadto Dyrektor OW, posiadała w okresie objętym kontrolą ważne upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych z 29 kwietnia 2016 r. (w zarządzeniu nr 70/4/2016).

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 poz. 2096, ze zm.

- trzech zastępców Dyrektora OW: upoważnienie z 24 sierpnia 2018 r. (nr 104/8/2018) uchylało upoważnienie z 16 maja 2016 r. (nr 37/5/2016), upoważnienia z 28 sierpnia 2018 r. (nr 116/8/2018 i nr 119/8/2018) uchylały odpowiednio upoważnienia z 4 kwietnia 2016 r. (nr 20/4/2016) i z 30 września 2016 r. (nr 83/9/2016),
- Sekretarza Miasta: upoważnienie udzielone 1 sierpnia 2017 r. (nr 3/8/2017) uchylało upoważnienie z 12 sierpnia 2016 r. (nr 10/8/2016),
- pracownika KM: upoważnienie udzielone 24 sierpnia 2017 r. (nr 69/8/2017) uchylało upoważnienie z 13 kwietnia 2017 r. (nr 63/4/2017).

Tylko w przypadku jednego z Zastępców Dyrektora OW stwierdzono, że zakres upoważnienia udzielonego przez Zastępcę Prezydenta działającego „w zastępstwie” Prezydenta Miasta, 28 sierpnia 2018 r. (nr 118/8/2018) był szerszy niż dotychczas przez niego posiadany, zawarty w upoważnieniu udzielonym przez Prezydenta 30 września 2016 r. (nr 83/9/2016). W związku z tym dwie decyzje administracyjne dotyczące zmiany zezwolenia na założenie szkoły publicznej, zostały wydane przez niego bez upoważnienia udzielonego przez Prezydenta Miasta Lublin, co zostało opisane w niniejszym wystąpieniu w nieprawidłowości nr 3.

Wśród wydanych przez Zastępców Prezydenta upoważnień były także trzy (dla pracowników KM), którym udzielono po raz pierwszy legitymacji do wydania decyzji administracyjnych. W przypadku dwóch pracowników, ustalono, że nie wydawali oni - w latach 2017-2018 – decyzji na podstawie tych upoważnień. Trzeci z tych pracowników podpisał łącznie 690 decyzji w zakresie rejestracji pojazdów, wycofania z ruchu i wyrejestrowania.

Stwierdzono też, że w dniach 6 i 12 lipca 2019 r. pierwszy Zastępca Prezydenta udzielił 29 upoważnień (zawartych w zarządzeniach nr 33/7/2018 oraz od nr 45/7/2018 do nr 72/7/2018) dyrektorom szkół/zespołów szkół do wydawania decyzji administracyjnych. W podstawie prawnej wydanych zarządzeń wskazano art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Wszystkie ww. przypadki miały miejsce w dniach nieobecności Prezydenta, a na zarządzeniach umieszczono wpis „w z. Prezydenta Miasta Lublin” (co oznaczało w zastępstwie).

W toku kontroli nie stwierdzono, by Prezydent upoważniał swoich Zastępców do udzielania w jego imieniu upoważnień dla pracowników Urzędu.

(akta kontroli tom I str. 9-21, 240-253, 267-269, 529-549, tom II str. 64-77, 84-107, 406-455, 484-487, tom III str. 478-483, 522-523, 525)

W latach 2017-2018 wszyscy pracownicy Urzędu, posiadający upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta, złożyli oświadczenia o stanie majątkowym, zgodnie z wymogami art. 24h ust. 1 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, tj. odpowiednio pierwsze oświadczenia w okresie 30 dni od dnia udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji oraz kolejne, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego, w terminie do 30 kwietnia oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

Oświadczenia (w części jawnej) zostały udostępnione w BIP zgodnie z art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, bez zbędnej zwłoki. W jednym przypadku stwierdzono, że publikacja nastąpiła dopiero po rozpoczęciu czynności kontrolnych przez NIK (tj. po 217 dniach od daty złożenia oświadczenia).

(akta kontroli tom I str. 88-95, tom II str. 19-45, 60-61, 78-79)

W okresie objętym kontrolą wydano ogółem 453.903 decyzji administracyjnych (w tym 227.448 w 2017 r. i 226.455 w 2018 r.<sup>9</sup>), z tego na podstawie upoważnień - 99,95% (453.693) decyzji (w tym 227.343 w 2017 r. i 226.350 do 10.12.2018 r.). Ponad połowa decyzji (238.897) została wydana przez pracowników Wydziału Podatków (PE), a 37,2% (168.609) - Wydziału Komunikacji. Z kolei Wydział Spraw Mieszkaniowych wydał we wskazanym okresie 5,3% (24.021) decyzji. Pozostałe komórki organizacyjne Urzędu<sup>10</sup> wydały łącznie 4,9% decyzji.

(akta kontroli tom I str. 165-302, 526, 550, tom III str. 519)

Badanie prawidłowości umocowania pracowników Urzędu do wydawania, w imieniu Prezydenta decyzji administracyjnych, przeprowadzono na próbie celowej<sup>11</sup> 505 decyzji (0,11% wydanych ogółem) spośród decyzji wydanych w ramach pięciu komórek organizacyjnych Urzędu (AB, MKZ, KM, OŚ, OW). Analizą objęto:

- 150 decyzji wydanych przez AB w zakresie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>12</sup> (3% z 4.998 wydanych ogółem przez AB w latach 2017-2018, co stanowiło 10,4% z 1.436 wydanych w wybranym zakresie),
- 100 decyzji wydanych przez KM w zakresie udzielania, wygaszania oraz zmiany licencji TAXI na podstawie przepisów ustawy o transporcie drogowym<sup>13</sup> (0,06% z wydanych ogółem przez KM, 8,4% z 1.185 decyzji wydanych w wybranym zakresie),
- 100 decyzji wydanych przez MKZ na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni<sup>14</sup> (16,1% decyzji wydanych przez MKZ w latach 2017-2018; 37,3% z 268 decyzji wydanych w tym zakresie),
- 150 decyzji wydanych przez OŚ, określających wysokość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>15</sup> (13,8% z 1.089 decyzji wydanych w tym zakresie w latach 2017-2018, 8,9% decyzji wydanych ogółem przez ten Wydział (1.694)),
- pięć decyzji wydanych przez OW (tj. 0,1% z 4.998 decyzji wydanych ogółem w latach 2017-2018), z tego dwie (z pięciu ogółem) wydane w zakresie zezwolenia na założenie szkoły publicznej (w tym zmiany zezwolenia).

Objęte badaniem decyzje z AB, KM, MKZ i OŚ zostały podpisane przez pracowników do tego pisemnie upoważnionych przez Prezydenta. W przypadku dwóch decyzji OW stwierdzono, że wydał je, w imieniu Prezydenta, Zastępca Dyrektora Wydziału, który nie był do tego upoważniony.

<sup>9</sup> Tj. na 10 grudnia 2018 r.

<sup>10</sup> Wydział Spraw Administracyjnych (dalej: SA), Wydział Architektury i Budownictwa (dalej: AB), OW, Biuro Miejskiego Architekta Zieleni (dalej: MAZ), Wydział Ochrony Środowiska (dalej: OŚ), Wydział Geodezji (GE), Wydział Bezpieczeństwa Mieszkańców i Zarządzania Kryzysowego, Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków (dalej: MKZ), Wydział Audytu i Kontroli (dalej: AK), Kancelaria Prezydenta, Wydział Gospodarki Komunalnej, Wydział Gospodarowania Mieniem, Wydział Planowania (dalej: PL), Wydział Sportu i Turystyki (dalej: ST), Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych.

<sup>11</sup> Doboru dokonano po przeprowadzeniu analizy rodzajów decyzji wydanych w ramach kompetencji Prezydenta Miasta.

<sup>12</sup> Art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 53 ust. 3, 4 i 5, art. 54, art. 59 ust. 1 lub 2, art. 60 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 pkt 1-5, ust. 2 i ust. 4 i art. 64 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.).

<sup>13</sup> Art. 7 ustawy z dnia 21 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1907 ze zm.).

<sup>14</sup> Art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.).

<sup>15</sup> Art. 207 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.), w związku z art. 6o ust. 1 oraz art. 6q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250).

Zbadane decyzje nie zostały wydane w okresie przebywania tych pracowników na urloпах wycieczkowych.

(akta kontroli tom I str. 169-253, 267-270, 273-286, 316-368, 374-386, 411-432, 441-457, 460-474, 526, tom III str. 488-497)

W latach 2017-2018 obowiązywało w Urzędzie 1.741 upoważnień do dokonywania czynności administracyjnych (innych niż wydawanie decyzji administracyjnych), o których mowa w art. 268a Kpa. Ponad połowę (54,5%) upoważnień posiadali pracownicy czterech wydziałów Urzędu. Były to w kolejności SA (338), KM (222), AB (213) i PE (175).

Analizę prawidłowości umocowania pracowników do dokonywania czynności administracyjnych (innych niż wydawanie decyzji) przeprowadzono na próbie wydanych przez:

- ST: 164 zaświadczeń (58 o wpisie do ewidencji uczniowskich klubów sportowych, 106 zaświadczeń o wpisie do ewidencji klubów sportowych) oraz czterech postanowień (o zmianie danych w ewidencji i sprostowania oczywistej pomyłki);
- PL: 201 zaświadczeń (121 zaświadczeń o zgodności zamierzonej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp), 80 zaświadczeń o braku mpzp) oraz 15 postanowień (o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego);
- BR: 260 zaświadczeń dotyczących obszaru zdegradowanego, obszaru rewitalizacji oraz Gminnego Programu Rewitalizacji;
- MAZ: 31 zaświadczeń o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu/prawomocności decyzji/obecności form ochrony przyrody oraz 59 postanowień o milczącym załatwieniu sprawy, błędzie pisarskim, zawieszeniu lub odwieszeniu postępowania, odmowie wszczęcia lub wznowienia postępowania, uzupełnienia zgłoszenia, odmowie dopuszczenia strony do postępowania.

Zaświadczenia i postanowienia wydane przez ww. komórki organizacyjne Urzędu zostały podpisane przez osoby prawidłowo upoważnione.

(akta kontroli tom III str. 181-189, 257-264, 359-365, 395-399, 460, 474-476)

Weryfikacja dokumentacji znajdującej się w aktach osobowych 45 pracowników Urzędu<sup>16</sup> wykazała, że w sześciu przypadkach brakowało dziewięciu upoważnień (spośród 69 objętych badaniem) udzielonych pracownikom UM. Stan taki stwierdzono w przypadku upoważnień: pracownika MAZ (zarządzenie nr 120/6/2015 z 29 czerwca 2015 r.), Zastępcy Dyrektora AK (zarządzenie nr 123/6/2018 z 29 czerwca 2018 r.), Zastępcy Dyrektora OW (zarządzenie nr 4/12/2012 z 7 grudnia 2012 r.), pracownika referatu ds. udostępniania zasobu geodezyjnego i kartograficznego w GE (zarządzenie nr 12/12/2017 z 1 grudnia 2017 r. i nr 21/5/2018 z 9 maja 2018 r.), dwóch upoważnień kierownika referatu w BR (zarządzenia nr 193/6/2017 z 21 czerwca 2017 r. i nr 94/3/2017 z 17 marca 2017 r.), dwóch upoważnień pracownika BR (zarządzenia nr 194/6/2017 z 21 czerwca 2017 r. i nr 95/3/2017 z 17 marca 2017 r.).

(akta kontroli tom II str. 117-132)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych dla 15 pracowników Urzędu zostały wydane przez nieuprawnionych do tego Zastępców Prezydenta, którzy w latach 2017-2018 działając „w zastępstwie” Prezydenta podpisali zarządzenia zawierające upoważnienia:

1) w 11 przypadkach dokonał tego Zastępcą Prezydenta Artur Szymczyk (pierwszy zastępca) podpisując upoważnienia dla:

<sup>16</sup> Którzy w latach 2017-2018 wydali decyzje, zaświadczenia, postanowienia objęte próbą kontrolną.



- trzech Zastępców Dyrektora OW zawarte w zarządzeniach: nr 95/8/2018, nr 103/8/2018, nr 104//8/2018 i nr 105/8/2018 z 24 sierpnia 2018 r. oraz nr 115/8/2018, nr 116/8/2018, nr 118/8/2018, nr 119/8/2018, nr 123/8/2018 z 28 sierpnia 2018 r.,
- Sekretarza Miasta - w zarządzeniu nr 3/8/2017 z 1 sierpnia 2017 r.,
- pracownika KM - w zarządzeniu nr 111/8/2018 z 28 sierpnia 2018 r.,
- 2) w trzech przypadkach - Zastępca Prezydenta Krzysztof Komorski (drugi zastępca) - podpisując upoważnienia dla trzech pracowników KM zawarte w zarządzeniach: nr 23/7/2017 i nr 25/7/2017 z 6 lipca 2017 r. oraz nr 69/8/2017 z 24 sierpnia 2017 r.,
- 3) w jednym przypadku - Zastępca Prezydenta Mariusz Banach (czwarty zastępca) - podpisując upoważnienie dla Dyrektora OW w zarządzeniu nr 111/4/2018 z 30 kwietnia 2018 r.

Działania te były niezgodne z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wymienionym w podstawie prawnej ww. upoważnień, według którego – poza przypadkami wymienionymi w art. 28g ustawy o samorządzie gminnym - wyłącznie Prezydent może upoważnić do wydawania – w jego imieniu - decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Ponadto, w zarządzeniach nr 95/8/2018, 103/8/2018, 104/8/2018, 111/8/2018, 118/8/2018, 123/8/2018, 111/4/2018, 23/7/2017, 25/7/2011, 3/8/2017 i 69/8/2017, w podstawie prawnej – oprócz art. 39 ust. 2 cyt. ustawy - powołany został art. 268a Kpa, zgodnie z którym tylko 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 (...).

Ustalony stan faktyczny wskazuje, że Zastępcy Prezydenta podpisali ww. zarządzenia w zastępstwie Prezydenta, na podstawie § 11 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego Urzędu<sup>17</sup>, w związku z nieobecnością Prezydenta w tych dniach (potwierdzoną informacjami z Biura Kadr Urzędu). Nastąpiło to według kolejności zastępców Prezydenta, ustalonej w zarządzeniu Prezydenta nr 72/12/2014 z 30 grudnia 2014 r. (ze zmianami), a następnie w zarządzeniu nr 4/4/2018 z 5 kwietnia 2018 r.

Zastępca Prezydenta Artur Szymczyk (który podpisał 11 z 15 ww. upoważnień) w złożonym wyjaśnieniu podał m.in., że:

- w dniach wydania przedmiotowych zarządzeń-upoważnień Prezydent Miasta był nieobecny w pracy, co oznacza, że zarządzenia zostały wydane zgodnie z obowiązującym prawem na skutek dekoncentracji zadań Prezydenta dokonanej w § 11 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego, przez co należy rozumieć całość aktywności Prezydenta jako organu wykonawczego Gminy. Zdaniem składającego wyjaśnienia Zastępca Prezydenta stał się pełnoprawnym organem gminy, choć mandat Prezydenta nie został przez to zawieszony. W sferze prawnej i faktycznej poczynania takiej osoby postrzegać należy jako czynności organu wykonawczego gminy;
- dążąc do dekoncentracji zadań, a tym samym podniesienia sprawności organów administracji publicznej, ustawodawca dodał art. 268a Kpa, dopuszczając możliwość upoważnienia pracowników kierowanej jednostki do załatwiania spraw w ich imieniu.

<sup>17</sup> Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: W czasie nieobecności Prezydenta, spowodowanej okolicznościami innymi niż wskazane w art. 28g ustawy o samorządzie gminnym, jego zadania i kompetencje przejmuje Pierwszy zastępca Prezydenta, a w przypadku nieobecności Pierwszego zastępcy Prezydenta, następny w kolejności Zastępca Prezydenta. (Regulamin organizacyjny UM obowiązujący w okresie objętym kontrolą ustalony został zarządzeniem Prezydenta Miasta Lublin nr 100/2011 z 24 lutego 2011 r. ze zm.).

W ocenie Zastępcy Prezydenta stanowisko, że Prezydent osobiście był uprawniony do udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, przeczy zasadzie zapewnienia ciągłości sprawowania władzy wykonawczej przez pracowników samorządowych, która była rzeczywistym zamiarem ustawodawcy, co potwierdza analiza przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 28h, art. 31, art. 33 ust. 4, art. 39 ust. 2, art. 46 ust. 1, art. 47 ust. 1).

W wyjaśnieniach złożonych 28 lutego 2019 r. Prezydent Miasta stwierdził, że pierwszy Zastępca Prezydenta w sposób uprawniony, wynikający z przyjętych rozwiązań organizacyjnych, skorzystał z przedmiotowych uprawnień w okresie dłuższej usprawiedliwionej nieobecności Prezydenta. Tym samym – według Prezydenta - przejął kompetencje Prezydenta Miasta, jako organu, celem zapewnienia ciągłości działania. Oznacza to, iż upoważnienia podpisane przez Zastępcę Prezydenta zostały wydane przez Prezydenta Miasta, gdyż A. Szymczyk w tej konkretnej sytuacji działał jako organ w rozumieniu art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze treść art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a Kpa, powyższe wyjaśnienia – zdaniem NIK - nie zasługują na uwzględnienie.

(akta kontroli tom I str. 9-21, 240-253, 267-269, tom II str. 64-76, 84-107, 406-455, 484-487, tom III str. 478-483, 522-523)

2. Upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych dla kierowników jednostek organizacyjnych podległych Gminie Lublin wydał (podpisał) „w zastępstwie” Prezydenta nieuprawniony do tego Zastępca Prezydenta, na nieprawidłowej podstawie prawnej.

W dniach 6 i 12 lipca 2018 r. Zastępca Prezydenta Artur Szymczyk podpisał „w zastępstwie” Prezydenta 29 upoważnień<sup>18</sup> dla dyrektorów szkół i zespołów szkół do wydawania decyzji administracyjnych, mimo, że zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wymienionym w podstawie prawnej tych upoważnień:

- wyłącznie Prezydent może upoważnić do wydawania – w jego imieniu - decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej,
- Prezydent może upoważnić do wydawania decyzji wyłącznie wskazane tam osoby, tj. pracowników Urzędu („swoich zastępców i innych pracowników urzędu gminy”), a nie pracowników podległych jednostek organizacyjnych.

Zastępca Prezydenta podpisał ww. zarządzenia „w zastępstwie” Prezydenta, w związku z nieobecnością Prezydenta w tych dniach (według danych Biura Kadr) i zgodnie z kolejnością zastępców Prezydenta, ustaloną w zarządzeniu Prezydenta nr 4/4/2018 z 5 kwietnia 2018 r.

Zastępca Prezydenta Artur Szymczyk w swoim wyjaśnieniu podał te same argumenty, co przedstawione w wyjaśnieniu przytoczonym w pkt 1 nieprawidłowości. Nie odniósł się w swoich wyjaśnieniach do kwestii braku delegacji Prezydenta do wydawania, na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, upoważnień dla kierowników jednostek podległych.

Według informacji uzyskanych - w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – dyrektorzy ośmiu (losowo wybranych z 29) szkół/zespołów szkół, nie wydawali decyzji w przedmiocie wskazanym w upoważnieniach.

(akta kontroli tom I str. 475-516, 530-549, tom III str. 478-482)

3. Zastępca Dyrektora OW ds. organizacji pracy szkół i placówek wydał w imieniu Prezydenta dwie decyzje administracyjne, mimo, że nie posiadał upoważnienia do wydania decyzji w sprawie zmiany zezwolenia na założenie szkoły publicznej, według zakresu uprawnień nadanego zarządzeniem Prezydenta nr 83/9/2016

<sup>18</sup> Zawartych w zarządzeniach: nr 33/7/2018 z 6 lipca 2018 r. oraz od 45/7/2018 do 72/7/2018 z 12 lipca 2018 r.

z 30 września 2016 r. Pierwsza decyzja nr OW-OP-IV.4422.2.2017 została wydana 30 czerwca 2017 r., na podstawie art. 123 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe<sup>19</sup> i dotyczyła zmiany zezwolenia na założenie szkoły podstawowej, w taki sposób, że od 1 września 2017 r. stała się ośmioletnią szkołą podstawową, o której mowa w art. 18 pkt 1 ustawy z 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe<sup>20</sup>. Druga nr OW-OP-IV.4422.1.2018 została wydana w dniu 26 lutego 2018 r., na podstawie art. 140 ust. 1 pkt 3 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe i dotyczyła zmiany zezwolenia na założenie liceum ogólnokształcącego, w taki sposób, że od 1 września 2018 r. włączono do niego gimnazjum.

Według wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora OW: do powyższego doszło „w związku z pilnością i mnogością spraw związanych z przekształcaniem szkół”. Jednocześnie dodał, że wydanie ww. decyzji było czynnością jednorazową, wyraźnie określoną przepisami ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Wydane decyzje nie wywoływały negatywnych skutków prawnych dla stron i były zgodne ze złożonymi przez nie wnioskami. Stanowiły jedynie potwierdzenie wymogu nałożonego przez ww. ustawę.

W wyjaśnieniach z 28 lutego 2019 r. Prezydent podał, że polecił Dyrektorowi OW podjęcie czynności przewidzianych prawem celem wyeliminowania wadliwych decyzji z obrotu prawnego. Stwierdził także, że niedopatrzenie to spowodowane było koniecznością podjęcia pilnych czynności w związku z wdrażaniem reformy oświatowej.

(akta kontroli tom II str. 73-74, 406-409, tom III str. 484-490, 522-523)

4. W aktach osobowych sześciu pracowników Urzędu brak było kopii dziewięciu udzielonych im upoważnień z podpisem potwierdzającym ich przyjęcie.

Stan taki był niezgodny z wymogami § 25 ust. 3 Regulaminu organizacyjnego Urzędu, który stanowi, że kopię udzielonego pełnomocnictwa lub upoważnienia oraz dokument o ich cofnięciu, po podpisaniu przez pracownika włącza się do jego akt osobowych. Również zgodnie z Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>21</sup> (część A Środowisko wewnętrzne, pkt 4 Delegowanie uprawnień, zdanie ostatnie), przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.

Dyrektor Biura Kadr wyjaśniła, że sytuacja ta wynikała z faktu nieprzekazania ww. zarządzenia do Biura Kadr (w wersji papierowej podpisanej przez pracownika, który podpisem potwierdził przyjęcie delegowanych uprawnień<sup>22</sup>). Z kolei Dyrektor Wydziału Organizacji wyjaśniła, że z przyjętej praktyki wynika, iż właściwa merytorycznie komórka organizacyjna lub wieloosobowe stanowisko pracy, które zainicjowały proces, tj. sporządziły projekt przedmiotowego zarządzenia, odpowiadają za przekazywanie pracownikom Urzędu egzemplarza zarządzenia (w tym przypadku upoważnienia).

Dyrektorzy właściwych komórek organizacyjnych Urzędu uzasadniali stwierdzone braki przeoczeniem z powodu natłoku prac lub nieobecności w pracy.

Według wyjaśnień Prezydenta z 28 lutego 2019 r. brak w aktach osobowych pracowników kopii upoważnień potwierdzonych ich podpisem, na dowód przyjęcia delegowanych uprawnień, został niezwłocznie usunięty. Zdaniem Prezydenta

<sup>19</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.

<sup>21</sup> Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

<sup>22</sup> Zgodnie z komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (część A Środowisko wewnętrzne, pkt 3 Struktura organizacyjna i pkt 4 Delegowanie uprawnień).

przypadki te miały charakter incydentalny i wyłącznie formalny, bowiem pozostały bez wpływu na wiedzę tych pracowników, co do zakresu powierzonych im obowiązków. Jednocześnie Prezydent podał, że polecił Dyrektorowi Wydziału Organizacji Urzędu wprowadzenie adekwatnego i skutecznego mechanizmu kontroli w celu wyeliminowania uchybienia.

(akta kontroli tom I str. 402, tom II str.117-132, 205-219, tom III str. 522-523)

5. Jawne informacje, zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym pracownika KM Urzędu wydającego decyzje administracyjne, nie zostały udostępnione niezwłocznie po jego złożeniu. Opublikowano je w BIP Urzędu dopiero po rozpoczęciu czynności kontrolnych przez NIK, tj. w dniu 11 grudnia 2018 r. - po 217 dniach<sup>23</sup>.

Zgodnie z art. 24i ustawy o samorządzie gminnym oświadczenia podlegają udostępnieniu w BIP.

Główny specjalista w Biurze Kadr UM wyjaśniła, że przyczyną opóźnienia była konieczność przygotowania do publikacji dużej ilości oświadczeń majątkowych za 2017 r.

(akta kontroli, tom II str. 16-18, 44, 61)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia udzielanie w latach 2017-2018 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych z uwagi na stwierdzone przypadki naruszenia wyłącznej kompetencji Prezydenta Miasta do delegowania swoich uprawnień. W okresie objętym kontrolą stwierdzono, że 15 (z 42) upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, udzielonych w latach 2017-2018 pracownikom Urzędu, podpisanych zostało przez Zastępców Prezydenta pomimo, że nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 28g ustawy o samorządzie gminnym. Ustalono także, że nieuprawniony Zastępca Prezydenta na nieprawidłowej podstawie prawnej podpisał upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych dla 29 kierowników podległych jednostek organizacyjnych, jednak – według informacji uzyskanych w ośmiu jednostkach - ich kierownicy nie wydawali decyzji administracyjnych w zakresie określonym w upoważnieniach. Dwie decyzje administracyjne, spośród 505 zbadanych, zostały podpisane bez upoważnienia Prezydenta. Ponadto, w aktach osobowych sześciu pracowników Urzędu stwierdzono brak kopii dziewięciu (spośród 69 zbadanych) upoważnień z podpisem potwierdzającym przyjęcie delegowanych uprawnień.

Na podstawie poddanych kontroli innych dokumentów (zaświadczeń i postanowień) stwierdzono, że zadania w imieniu organu wykonywane były przez osoby posiadające prawidłowe umocowanie. Wszyscy pracownicy posiadający upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych złożyli wymagane oświadczenia majątkowe, które (z jednym wyjątkiem) zostały niezwłocznie zamieszczone w BIP.

#### OBSZAR

## 2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 31 ust. 1 pkt 3 oraz § 68 pkt 6 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu rejestr upoważnień i pełnomocnictw prowadzony był przez Wydział Organizacji Urzędu. Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej i dostępny był w Intranecie Urzędu jedynie dla jego pracowników. Za jego prowadzenie odpowiadali pracownicy Referatu ds. legislacji (wg treści zakresów czynności).

Rejestr upoważnień i pełnomocnictw prowadzony był dla każdego roku oddzielnie. Obejmował upoważnienia wydane zarówno pracownikom Urzędu i podległych

<sup>23</sup> Oświadczenie o stanie majątkowym zostało złożone 7 maja 2018 r. po uzyskaniu 10 kwietnia 2018 r. upoważnienia do wydawania decyzji.

jednostek organizacyjnych, jak i osobom/podmiotom zewnętrznym. Zawarte w nim były następujące informacje: nr zarządzenia, data podpisania, imię i nazwisko osoby, której udzielono upoważnienia, nazwa komórki organizacyjnej lub jednostki oraz wskazanie zajmowanego stanowiska (głównie w przypadku stanowisk kierowniczych), zakres upoważnienia, okres obowiązywania, link do zarządzenia w BIP Urzędu.

Zasadą było, że upoważnienia były wydawane na czas zatrudnienia w danej komórce organizacyjnej lub podległej jednostce (w przypadku pracowników) lub na czas pełnienia funkcji czy też zatrudnienia na danym stanowisku (przede wszystkim w przypadku kadry kierowniczej). Rządziej określano ważność upoważnienia przez wskazanie końcowego terminu jego obowiązywania.

Dyrektor Wydziału Organizacji Urzędu w założonej na potrzeby niniejszej kontroli informacji podała, że dane dotyczące statusu zarządzeń, w przypadku gdy upoważnienia wygasły w związku z upływem terminu ich obowiązywania (np. z uwagi na rozwiązanie stosunku pracy, zmianę komórki organizacyjnej), były na bieżąco aktualizowane w BIP na podstawie danych przekazywanych przez dyrektorów poszczególnych komórek Urzędu oraz pracowników zatrudnionych na samodzielnych i wieloosobowych stanowiskach pracy.

W 2017 r. zarejestrowano 1.026 upoważnień i pełnomocnictw, a w 2018 r. 766<sup>24</sup>.

W wyniku badań kontrolnych stwierdzono przypadek, w którym nie ujęto w rejestrze jednego upoważnienia udzielonego pracownikowi podległej Miastu jednostki organizacyjnej, a także przypadek nie dokonania aktualizacji statusu upoważnienia (z obowiązującego na nieobowiązujący) w BIP Urzędu Miasta.

(akta kontroli tom I str. 35-82, 405-406, 518, tom II str. 108-115, tom III str. 461-469)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nie ujęto w rejestrze jednego upoważnienia do wydawania decyzji i poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów, udzielonego pracownikowi jednostki organizacyjnej podległej Miastu, zawartego w zarządzeniu Prezydenta nr 26/4/2018 z 10 kwietnia 2018 r.

Według wyjaśnienia Dyrektor Wydziału Organizacji Urzędu stwierdzony przypadek był wynikiem przeoczenia pracownika. Jednocześnie poinformowała o uzupełnieniu (w trakcie niniejszej kontroli, tj. w dniu 17 stycznia 2019 r.) rejestru o ww. zarządzenie.

(akta kontroli tom I str. 42, 405-406, tom II str. 108, 110-113)

2. Nie dokonano aktualizacji w BIP Urzędu statusu zarządzenia Prezydenta nr 94/3/2017 z 17.03.2017 r., zawierającego upoważnienie do podpisywania dokumentów i pism oraz poświadczania za zgodność z oryginałem dokumentów przez pracownika Biura Rewitalizacji, mimo że powyższe zarządzenie zostało uchylone 21.06.2017 r. Stan ten nie skutkował dalszymi nieprawidłowościami, gdyż z dniem 21.06.2017 r. (w zarządzeniu Prezydenta nr 193/6/2017) zawarte zostało kolejne upoważnienie dla danego pracownika o szerszym zakresie niż dotychczasowy.

Dyrektor Wydziału Organizacji Urzędu wyjaśniła, iż było to wynikiem przeoczenia pracownika. Poinformowała także o zmianie statusu ww. zarządzenia w BIP w dniu 30 stycznia 2019 r.

(akta kontroli tom III str. 461-469)

<sup>24</sup> Rejestr upoważnień i pełnomocnictw w wersji elektronicznej prowadzony był od 2007 r. W kolejnych latach ujęto w nim następującą liczbę upoważnień i pełnomocnictw: w 2007 r. 415, w 2008 r. 408, w 2009 r. 354, w 2010 r. 363, w 2011 r. 734, w 2012 r. 744, w 2013 r. 581, w 2014 r. 517, w 2015 r. 565, w 2016 r. 714.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli, ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

OBSZAR

### 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu faktycznego

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych uregulowane zostały w załączniku do zarządzenia Prezydenta nr 75/12/2014 z 31 grudnia 2014 r.<sup>25</sup> Według § 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 tych zasad, kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a jej celem jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi. Za funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie odpowiada Prezydent, stosownie do § 3 ust. 3 ww. zasad oraz art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>26</sup>.

W latach 2017-2018 nie zaplanowano i nie prowadzono zadań audytowych, związanych z udzielaniem upoważnień. W analizie ryzyka, opracowanej przed sporządzeniem planów audytów na kolejne lata, nie zidentyfikowano ryzyk dotyczących udzielania upoważnień dla pracowników Urzędu i podległych jednostek organizacyjnych, a także wydawania decyzji administracyjnych oraz podejmowania innych czynności określonych w art. 268a Kpa bez stosownego upoważnienia.

(akta kontroli tom I str. 22-29, 87, 96-156)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Nieobjęcie, w całym okresie objętym kontrolą, audytem wewnętrznym zadań związanych z wydawaniem upoważnień, przez co dopuszczono do wystąpienia istotnych nieprawidłowości w tym zakresie.

Zdaniem Prezydenta Miasta stwierdzone przez NIK nieprawidłowości na tle skali działania Urzędu i liczby wydanych upoważnień nie świadczą o niedostatecznym działaniu kontroli zarządczej w obszarze dotyczącym udzielania upoważnień do wydawania decyzji.

(akta kontroli tom I str. 86-87, 96-156, tom III str. 522-523)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą nie zidentyfikowano ryzyka dotyczącego delegowania uprawnień w formie upoważnień, a kwestie związane z udzielaniem upoważnień nie były objęte audytem wewnętrznym. Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku niniejszej kontroli mogą wskazywać jednak na potrzebę wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej nad udzielaniem upoważnień.

## 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

<sup>25</sup> Zmienione zarządzeniem Prezydenta nr 132/1/2015 z 30 stycznia 2015 r. Dostępne pod adresem: <https://bip.lublin.eu/prawo/zarzadzenia-prezydenta/2014/aktualne/596.23041.2.2.1.ver.html>

<sup>26</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

1. Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, dla pracowników Urzędu i kierowników jednostek podległych, wyłącznie przez organ do tego powołany, na prawidłowej podstawie prawnej.
2. Włączanie do akt osobowych pracowników Urzędu potwierdzenia przyjęcia przez nich delegowanych uprawnień.
3. Objęcie kontrolą zarządczą procesu udzielania upoważnień do załatwiania spraw z zakresu prawa administracyjnego w imieniu Prezydenta Miasta oraz wydawania decyzji w imieniu organu.

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 Lublinie. 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.

Lublin, 29 marca 2019 r.

Kontroler:  
Ewa Kulik

Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....  
*podpis*

p.o. Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

/-/

.....  
*podpis*

Paweł Gruszkiewicz  
inspektor kontroli państwowej

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał: Edward Lis - Dyrektor

.....

*podpis*