



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.019.04.2018

Arkadiusz Wiśniewski
Prezydent Miasta Opola
Urząd Miasta Opola
Rynek-Ratusz
45-015 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Opola ¹ , Rynek-Ratusz, 45-015 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Wiśniewski, Prezydent Miasta ² , od 4 grudnia 2014 r. do nadal
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego ³ 2. Prowadzenie rejestru upoważnień 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień
Okres objęty kontrolą	2017-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Celina Augustyn, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LOP/4/2019 z 14 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

³ Dalej: jst.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz.489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w zakresie udzielania upoważnień do realizacji zadań należących do Miasta Opola. W Urzędzie od 2009 r. obowiązywała procedura udzielania przez Prezydenta upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, jak i do wykonywania innych czynności należących do zakresu prawa administracyjnego. W Urzędzie rzetelnie prowadzono rejestr udzielonych upoważnień, z uwzględnieniem danych osoby upoważnionej, terminu obowiązywania i zakresu udzielonego upoważnienia. Zakres przedmiotowy upoważnień odpowiadał zakresom czynności powierzonych pracownikom Urzędu. Wszystkie osoby realizujące zadania polegające na wydawaniu decyzji administracyjnych zostały upoważnione przez Prezydenta na podstawie przepisu art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶. W ośmiu przypadkach upoważnień do wydawania decyzji udzieliła Zastępca Prezydenta, co stanowiło naruszenie art. 39 ust. 2 ustawy. Osoby upoważnione przez Zastępcę Prezydenta, do dnia kontroli, nie podpisały jednak żadnej decyzji administracyjnej, jak też innego aktu administracyjnego. Objęte kontrolą upoważnienia do wykonywania innych zadań z zakresu prawa administracyjnego w imieniu Prezydenta udzielone na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ zawierały w treści jednoznacznie określony zakres czynności. Badanie dokumentacji z realizacji wybranych trzech kategorii zadań (wydawanie postanowień, zawiadomień i zaświadczeń) potwierdziło, że czynności te były wykonywane przez prawidłowo umocowane osoby, w granicach zakresu i terminu obowiązywania upoważnienia. Wszyscy pracownicy Urzędu wydający decyzje administracyjne w imieniu Prezydenta w ramach realizacji zadań Miasta Opola, złożyli oświadczenia majątkowe w ustawowych terminach, a oświadczenia po ich formalnej weryfikacji opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej⁸ Urzędu. Przyjęte w Urzędzie zasady funkcjonowania kontroli zarządczej obejmowały także zagadnienia delegowania uprawnień, w tym udzielania upoważnień i pełnomocnictw.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jst

Opis stanu faktycznego

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁰ (§ 11-12) przewidziane zostało przekazanie uprawnień do załatwiania spraw indywidualnych Zastępcom Prezydenta, Sekretarzowi Miasta, naczelnikom wydziałów i innym pracownikom Urzędu, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Zadania w tym zakresie - na podstawie § 17 ust. 3 oraz § 43 ust. 2 pkt 11 Regulaminu Organizacyjnego - powierzono odpowiednio: naczelnikom wydziałów (*wnioskowanie w sprawie*

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., dalej: Kpa.

⁸ Dalej: BIP.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta Opola Nr OR.I-0152-94/06z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Opola, dalej: Regulamin Organizacyjny.

upoważnień) oraz Wydziałowi Organizacyjnemu (przygotowanie upoważnień), co dodatkowo zostało potwierdzone w zarządzeniu wewnętrznym nr OR.I.2010.1.2016 Naczelnika Wydziału Organizacyjnego¹¹. Zadanie przygotowania dokumentu upoważnienia, a następnie wprowadzenie podpisanego dokumentu do rejestru upoważnień wydanych przez Prezydenta powierzono pracownikowi Referatu Kadr Wydziału Organizacyjnego, co potwierdzał jego zakres czynności (opis stanowiska pracy).

(akta kontroli str. 13-16, 42-64, 75-79, 80-93)

Zasady udzielania upoważnień (zarówno do czynności z zakresu prawa administracyjnego, jak i do innych czynności¹²) wynikały z obowiązującej od 15 października 2009 r. *Procedury udzielania upoważnień i pełnomocnictw pracownikom Urzędu Miasta Opola oraz kierownikowi i pozostałym pracownikom Powiatowego Urzędu Pracy, kierownikowi i pozostałym pracownikom miejskich jednostek organizacyjnych oraz innym osobom*¹³. Przedmiotowa procedura określała sposób udzielania, zmiany i odwołania upoważnienia; zawierała wzory wniosków w sprawach udzielania, zmiany i odwołania upoważnienia, a także wskazywała osoby (komórki organizacyjne) odpowiedzialne za:

- przygotowanie wniosku wraz z projektem upoważnienia oraz uzyskanie akceptacji projektu ze strony radcy prawnego (Zastępca Prezydenta, Sekretarz, Skarbnik, kierownik komórki organizacyjnej);
- sprawdzenie wniosku pod względem formalnym i przygotowanie dokumentu upoważnienia (Referat Kadr¹⁴);
- rejestrowanie we właściwym rejestrze upoważnień lub pełnomocnictw podpisanego przez Prezydenta dokumentu (Referat Kadr).

(akta kontroli str. 142-153)

Badaniem były objęte upoważnienia do czynności stanowiących przewidziane prawem administracyjnym władcze formy działania Prezydenta.

Realizacja obowiązku przygotowania projektu upoważnienia (przed przedstawieniem dokumentu Prezydentowi do podpisu) polegała na weryfikacji zachowania wymogów wynikających z *Procedury* (np. sprawdzeniu czy wniosek oraz projekt podpisały właściwe osoby) oraz zakresu przedmiotowego zawartego we wniosku o udzielenie upoważnienia z osobą kierującą komórką organizacyjną, z której pochodził wniosek. Spośród objętych kontrolą 259 upoważnień, w 251 przypadkach ich forma, zakres oraz treść były prawidłowe. Treść udzielonego upoważnienia odpowiadała treści projektu przygotowanego przez osobę kierującą pracą komórki organizacyjnej. W przypadku zmian wprowadzanych do obowiązujących upoważnień, uzgodnienie polegało na weryfikacji treści uprzednio udzielonych upoważnień co do konieczności zmian legislacyjnych lub merytorycznych. Dodatkowo projekty upoważnień (załączniki do wniosków) podlegały weryfikacji ze strony radcy prawnego¹⁵ w zakresie prawidłowego powołania podstawy prawnej upoważnienia.

(akta kontroli str. 696-699)

¹¹ Zarządzenie z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji pracy Wydziału.

¹² Np. pełnomocnictwo do przeprowadzenia kontroli, do występowania przed sądami, do pełnienia roli przedstawiciela Miasta Opola na Walnym Zgromadzeniu Sprawozdawczo-Wyborczym.

¹³ Zarządzenie nr OR.I.-0152-509/09. Prezydenta Miasta Opola z dnia 9 października 2009 r. wraz ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr OR.I.-0152-540/09 z dnia 26 listopada 2009 r., dalej: *Procedura*.

¹⁴ W całym skontrolowanym okresie zadanie to wykonywał jeden pracownik Urzędu.

¹⁵ Zajmującego się sprawami komórki organizacyjnej Urzędu wnioskującej o wydanie upoważnienia.

Na 1 stycznia 2017 r. w Urzędzie aktualnych było 161 upoważnień do działań realizowanych na podstawie prawa administracyjnego, w tym 65 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. W trakcie 2017 r. Prezydent udzielił 94 nowe upoważnienia, w tym 10 dotyczących wydawania decyzji administracyjnych. Na 1 stycznia 2018 r. aktualne były 234 upoważnienia, w tym 69 do wydawania decyzji. W 2017 r. wygasło lub zostało cofniętych 21 upoważnień, w tym 6 do wydawania decyzji administracyjnych. W 2018 r. cofniętych upoważnień było odpowiednio 28 i 6¹⁶. W trakcie 2018 r. w Urzędzie udzielone zostały 53 nowe upoważnienia, w tym 7 do wydawania decyzji administracyjnych. Na 1 stycznia 2019 r. aktualnych było 259 upoważnień, w tym 70 do wydawania decyzji administracyjnych. W okresie od 2 stycznia 2019 r. do 5 marca 2019 r.¹⁷ wydano 14 a cofnięto 9 upoważnień, w tym odpowiednio 4 i 2 do wydawania decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 458-459)

W treści 359 obowiązujących w okresie objętym kontrolą upoważnień, wydanych na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a Kpa, szczegółowo wskazywano zakres czynności, do wykonywania których dane upoważnienie uprawniało, a przyjęcie delegowanych uprawnień osoby upoważnione potwierdzały swoim podpisem. Zakres przedmiotowy upoważnienia odpowiadał zakresowi czynności pracownika. Naczelnicy wydziałów Urzędu, ich zastępcy, a także pozostali pracownicy zostali upoważnieni przez Prezydenta na podstawie łącznie powołanych przepisów art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a Kpa. W przypadku części upoważnień udzielonych na podstawie art. 268a Kpa osobom zajmującym w wydziałach Urzędu stanowiska naczelników, zastępców naczelników, kierowników referatów, ich treść obejmowała podpisywanie dokumentów i pism wytworzonych w ramach zajmowanego stanowiska pracy. Dodatkowo podstawa prawna części upoważnień (m.in. Wydział Transportu, Wydział Spraw Obywatelskich, Wydział Gospodarki Odpadami Komunalnymi) oprócz powołania art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, obejmowała przepisy art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁸ lub art. 143 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁹ - w zależności od przedmiotu spraw należących do zakresu działania danego wydziału Urzędu. W przypadku 12 wydziałów i jednego biura²⁰ Urzędu, ich naczelnicy oraz zastępcy, a w części wydziałów również pracownicy na stanowiskach merytorycznych, zostali upoważnieni – każdorazowo na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, łącznie z powołaniem art. 268a Kpa - do prowadzenia postępowań administracyjnych z zakresu realizowanych zadań komórki organizacyjnej, w tym do wydawania decyzji, postanowień, zaświadczeń, wezwań oraz innych czynności prawnych z zakresu prawa administracyjnego.

(akta kontroli str. 460-530)

¹⁶ Przyczyny wynikały ze zmian w zakresie stosunku pracy (przejsie na emeryturę, odwołanie z zajmowanego stanowiska, zmiana stanowiska pracy, zmiana zakresu obowiązków, rozwiązanie stosunku pracy).

¹⁷ Data zakończenia czynności kontrolnych.

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.

²⁰ Biuro Obsługi Inwestorów.

Znaczną liczbę upoważnień dla pracowników merytorycznych Urzędu stanowiły wydane na podstawie art. 268a Kpa. oraz 76a § 2b Kpa²¹ upoważnienia do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawianych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań.

(akta kontroli str. 251-289)

W przypadku udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych we wszystkich obowiązujących w okresie objętym kontrolą 86 upoważnieniach, podstawą prawną udzielenia upoważnienia były łącznie powołane przepisy art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 268a Kpa, a także przepisy aktów prawnych odnoszących się do merytorycznego zakresu wydawanych w danym wydziale decyzji (np. ustawy Ordynacja podatkowa, ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy²², ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²³). Podstawa prawna była we wszystkich zbadanych przypadkach właściwa dla zakresu danego upoważnienia. Spośród objętych badaniem upoważnień do wydawania decyzji w imieniu Prezydenta, 78 zostało udzielonych z dochowaniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego (zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a Kpa) oraz postanowień *Procedury*. W przypadku ośmiu upoważnień udzielonych w okresie objętym kontrolą, powyższe zasady nie zostały dochowane, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 363-454)

Sprawdzenia prawidłowości udzielenia upoważnienia osobom wydającym decyzje administracyjne dokonano poprzez objęcie badaniem 500 decyzji z łącznej liczby 95 232 decyzji²⁴ wydanych na podstawie upoważnienia (0,52%) w trzech wydziałach Urzędu. W odniesieniu do zbadanej próby²⁵ stwierdzono m.in., że wszystkie decyzje zostały wydane przez osoby uprawnione, w imieniu organu, z zachowaniem zakresu udzielonego upoważnienia. Wydającymi decyzje administracyjne w poszczególnych departamentach byli: naczelnik, zastępca naczelnika oraz kierownik referatu w Wydziale Ochrony Środowiska i Rolnictwa (3 osoby); naczelnik (Geodeta Miejski) i zastępca naczelnika Wydziału Geodezji i Kartografii (2 osoby); naczelnik, zastępca naczelnika oraz pracownik w Wydziale Urbanistyki Architektury i Budownictwa (3 osoby). Czynność podpisania decyzji nie wykraczała poza okres obowiązywania upoważnienia, a data podpisania decyzji odpowiadała okresom obecności w pracy osoby wydającej decyzję.

(akta kontroli str. 455-457, 536-540, 544-548, 577-582, 661-664)

Osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu organu złożyły oświadczenia majątkowe (roczne) odpowiednio do 30 kwietnia 2017 r. i 2018 r. według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Przedmiotowy wymóg w obu objętych kontrolą latach²⁶ dotyczył 131 pracowników Urzędu zobowiązanych do złożenia kolejnego (rocznego) oświadczenia majątkowego, w tym odpowiednio w 2017 r. - 64 osób i w 2018 r. - 67 osób wydających decyzje w imieniu Prezydenta²⁷. Oprócz ww. 131 pracowników Urzędu zobowiązaniem do złożenia

²¹ Przepis art. 76a § 2k Kpa wprowadzony został ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935) i zaczął obowiązywać do 1 czerwca 2017 r.

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 754 ze zm.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm. (obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.).

²⁴ Z łącznej liczby 95 503 decyzji administracyjnych wydanych w 15 wydziałach Urzędu, Biurze Obsługi Inwestorów oraz Centrum Dialogu Społecznego (łącznie w 17 komórkach organizacyjnych Urzędu).

²⁵ W ramach celowo dobranej próby zbadano: 200 decyzji w Wydziale Urbanistyki Architektury i Budownictwa, 150 decyzji - w Wydziale Geodezji i Kartografii; 150 decyzji - w Wydziale Ochrony Środowiska i Rolnictwa.

²⁶ Lata 2017-2018 oraz w 2019 r. do dnia kontroli NIK (22 stycznia 2019 r.)

²⁷ Oświadczenia te były składane według stanu majątku na 31 grudnia 2016 r. i 31 grudnia 2017 r.

oświadczenia (z tytułu uzyskania lub cofnięcia/wygaśnięcia upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych) objętych było dodatkowo 36 osób. W związku z udzieleniem przez Prezydenta upoważnienia do wydawania decyzji²⁸, oświadczenia majątkowe złożyło 21 pracowników (13 w 2017 r., 7 w 2018 r. oraz 1 w 2019 r.), którzy zrealizowali ten obowiązek w terminie 30 dni od dnia otrzymania upoważnienia. W związku wygaśnięciem lub cofnięciem przedmiotowego upoważnienia, 17 pracowników Urzędu (10 osób w 2017 r., 6 osób w 2018 r. oraz 1 osoba w 2019 r.) złożyło oświadczenia majątkowe w dniu odwołania ze stanowiska²⁹ lub rozwiązania stosunku pracy. Osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego (rocznego, pierwszego i ostatniego) zrealizowały obowiązek z dochowaniem terminu, o którym mowa w art. 24h ust. 1 i 5 ustawy o samorządzie gminnym.

(akta kontroli str. 269-278, 599, 455-461)

Rejestr oświadczeń majątkowych złożonych w latach 2017 i 2018 prowadzony był w Urzędzie w Wydziale Organizacyjnym, przez tego samego pracownika Referatu Kadr, który przygotowywał i ewidencjonował upoważnienia udzielane przez Prezydenta. Wpisy do rejestru obejmowały dane dotyczące terminów powstania przedmiotowego obowiązku, faktycznej jego realizacji oraz przekazania oświadczenia do Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu³⁰, zobowiązanego do analizy oświadczeń majątkowych. Sposób prowadzenia tego rejestru umożliwiał wyodrębnienie przypadków realizacji obowiązku składania oświadczeń pracowników zobowiązanych do złożenia pierwszego oświadczenia majątkowego (m.in. związanego z powołaniem na stanowisko), jak i przypadków złożenia oświadczenia w związku z ustaniem zatrudnienia lub wygaśnięciem upoważnienia do wydawania decyzji. Z danych ujętych w rejestrze wynikało, że nie było przypadków niezrealizowania w terminie obowiązku terminowego złożenia oświadczenia majątkowego w związku z uzyskaniem upoważnienia do wydawania decyzji przez pracowników Urzędu. Powyższe potwierdzały dodatkowo *Informacje o przeprowadzonej analizie oświadczeń majątkowych za lata 2016 i 2017* składane corocznie Przewodniczącemu Rady Miasta w trybie art. 26h ust. 12 ustawy o samorządzie gminnym.

(akta kontroli str. 132-145, 434-435)

Na stronie BIP Urzędu Miasta Opola³¹, w każdym z badanych lat zamieszczony był wykaz złożonych oświadczeń majątkowych³² pracowników Urzędu oraz pracowników miejskich jednostek organizacyjnych wraz z datami ich zamieszczenia w BIP. Opublikowanie oświadczenia polegało na zamieszczeniu jego skanu w formie załącznika³³ przy imieniu i nazwisku danej osoby. Oświadczenia majątkowe osób upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych (131 oświadczeń rocznych) były publikowane na stronie BIP odpowiednio do roku kalendarzowego: 1) w okresie od 19 kwietnia 2017 r. do 29 czerwca 2017 r. oraz 2) w okresie od 23 maja 2018 r. do 19 czerwca 2018 r., tj. w terminie odpowiednio 60 i 50 dni od upływu terminu przedłożenia ich Prezydentowi. W latach 2017-2019 w 38 przypadkach zostały złożone inne niż roczne oświadczenia majątkowe

²⁸ Co każdorazowo związane było z powierzeniem obowiązków związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych.

²⁹ Dotyczyło to zmiany na stanowisku dwóch zastępców Prezydenta w lutym 2018 r.

³⁰ Do końca grudnia 2018 r., kiedy istniał podział na Biuro Audytu Wewnętrznego oraz Wydział Kontroli Wewnętrznej, oświadczenia majątkowe były przekazywane do Wydziału Kontroli Wewnętrznej.

³¹ <http://bip.um.opole.pl>

³² Każdorazowo obok nazwiska zamieszczano datę złożenia oświadczenia majątkowego, a oświadczenie było dostępne jako załącznik do pobrania. Odrębny wykaz obejmował pracowników miejskich jednostek organizacyjnych.

³³ Załącznik był dostępny po uruchomieniu <http://bip.um.opole.pl> oraz wyborze odnośnika pn. oświadczenia majątkowe (według stanu majątku na dany rok).

(tj. po uzyskaniu upoważnienia lub po jego cofnięciu). W 32 przypadkach oświadczenia zostały opublikowane w terminie nieprzekraczającym 60 dni od daty złożenia pierwszego lub ostatniego oświadczenia przez osoby zobowiązane (pracowników Urzędu).

(akta kontroli str. 597-599, 609-656)

W przypadku kolejnych sześciu pracowników Urzędu, składających pierwsze lub ostatnie oświadczenie majątkowe, w okresie od 12 października 2017 r. do 30 stycznia 2018 r., liczba dni, które upłynęły od złożenia oświadczeń Prezydentowi do ich publikacji w BIP wynosiła od 68 do 190. Analiza oświadczeń majątkowych oraz ich publikacja (po weryfikacji formalnej oświadczeń) należała do zadań Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu. Jak wyjaśnił Naczelnik tego Wydziału, zasady przyjęte w Wydziale określają, że należy publikować złożone oświadczenia pracowników na bieżąco, przy uwzględnieniu przypisanych zadań i możliwości organizacyjnych Wydziału.

(akta kontroli str. 589-594, 597-599)

Zakres przedmiotowy 259 upoważnień udzielonych przez Prezydenta do czynności innych niż wydawanie decyzji administracyjnych³⁴ odpowiadał zakresowi obowiązków pracownika na danym stanowisku. Szczegółowym badaniem objęto trzy zadania³⁵, do których Prezydent udzielił łącznie 10 upoważnień pracownikom trzech wydziałów (Wydział Urbanistyki Architektury i Budownictwa, Wydział Geodezji i Kartografii oraz Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa) na podstawie art. 268a Kpa, tj. do wydawania postanowień³⁶, zawiadomień³⁷ i zaświadczeń³⁸. Badanie 195 dokumentacji z realizacji ww. zadań potwierdziło, że czynności te były wykonywane przez prawidłowo umocowane osoby, z zachowaniem zakresu i terminu upoważnienia.

(akta kontroli str. 487-496, 541-543, 549-583, 586)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie od 13 lipca do 16 lipca 2018 r. Zastępca Prezydenta udzieliła na wniosek Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, ośmiu pracownikom tego Wydziału³⁹. Zastępca Prezydenta dysponowała w ww. okresie upoważnieniem Prezydenta Nr OR-III.0052.1.92.2018 z dnia 22 czerwca 2018 r. do zastępowania Prezydenta podczas jego nieobecności⁴⁰ w dniach od 7 lipca do 22 lipca 2018 r.

³⁴ Zakres przedmiotowy badanych upoważnień każdorazowo obejmował kilka czynności realizowanych w imieniu organu, część z nich (86) była wspólna z upoważnieniami do wydawania decyzji administracyjnych.

³⁵ Próba 195 dokumentacji objęła: 1) postanowienia wydawane w Wydziale Ochrony Środowiska w zakresie postępowań o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych; 2) zaświadczenia wydawane w Wydziale Ochrony Środowiska o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew i krzewów; 3) postanowienia i zaświadczenia z zakresu działania Wydziału Urbanistyki Architektury i Budownictwa; 4) zawiadomienia o oznaczeniu numerem porządkowym nieruchomości wydawane w Wydziale Geodezji i Kartografii.

³⁶ Łącznie zbadano 10 postanowień, w tym: 8 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania o wydanie decyzji w sprawie uwarunkowań środowiskowych wydanych w Wydziale Ochrony Środowiska oraz 3 postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia o żądanej treści.

³⁷ Łącznie zbadano 88 zawiadomień wydanych w Wydziale Geodezji i Kartografii o oznaczeniu nieruchomości numerem porządkowym.

³⁸ Łącznie zbadano 97 zaświadczeń wydanych w Wydziale Ochrony Środowiska (10 zaświadczeń o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu w zakresie usunięcia drzew i krzewów oraz w Wydziale Urbanistyki (87 zaświadczeń o zgodności zamierzonej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

³⁹ OR-III.0052.1.105.2018 z 16.07.2018; OR-III.0052.1.104.2018 z 13.07.2018; OR-III.0052.1.103.2018 z 13.07.2018; OR-III.0052.1.102.2018 z 13.07.2018; OR-III.0052.1.101.2018 z 13.07.2018; OR-III.0052.1.100.2018 z 13.07.2018; OR-III.0052.1.99.2018 z 13.07.2018; OR-III.0052.1.98.2018 z 13.07.2018.

⁴⁰ W pozostałym okresie nieobecności (od 25 czerwca do 6 lipca 2018 r.) upoważnieniem do zastępowania Prezydenta dysponował drugi zastępca prezydenta.

Nieobecność Prezydenta trwała nieprzerwanie od 27 czerwca do 16 lipca 2018 r. ze względu na urlop wypoczynkowy. Udzielenie upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych pracownikom Urzędu przez Zastępcę Prezydenta stanowiło naruszenie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu. Również w przypadku przekazania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uprawnienia do wydawania innych niż decyzje aktów administracyjnych, uprawnienie do udzielenia upoważnienia w oparciu o przepisy oraz art. 268a Kpa przysługuje tylko temu organowi.

(akta kontroli str. 281-282, 321-326, 329-330, 352)

Zgodnie z wyjaśnieniem Sekretarza wydanie przez Zastępcę Prezydenta upoważnień dla pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich warunkowało sprawne funkcjonowanie Urzędu i miało zapobiec naruszeniu terminów wydania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń z zakresu zadań realizowanych przez Wydział Spraw Obywatelskich. W wyjaśnieniach tych powołano się również na orzeczenie Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2010 r. (IPK 155/10).

Takie samo wyjaśnienie przyczyn udzielenia upoważnień z naruszeniem art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a Kpa przedstawiła Zastępca Prezydenta.

(akta kontroli str. 531-534, 595-596)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Z zestawienia liczby i rodzaju decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń wydanych w imieniu Prezydenta wynikało, że upoważnieni z naruszeniem przepisów pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich od 13 lipca 2018 r. do dnia kontroli NIK - nie podpisali ani jednego dokumentu mającego charakter aktu administracyjnego. Jednocześnie w ww. okresie upoważnionymi do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta (na podstawie upoważnień wydanych przez Prezydenta) w zakresie działania Wydziału Spraw Obywatelskich⁴¹ byli: Naczelnik Wydziału - na podstawie upoważnienia Nr OR.-III.0052.1.70.2017 z dnia 10 kwietnia 2017 r. oraz Zastępca Naczelnika Wydziału - na podstawie upoważnienia Nr OR.-III.0052.1.72.2017 z dnia 10 kwietnia 2017 r.⁴²

(akta kontroli str. 505-506, 657-659)

Zdaniem NIK, w wyniku udzielenia upoważnienia zmienia się tylko osoba wykonująca kompetencje organu, która jednak nie staje się przez to samym organem, nie przejmuje zatem także innych uprawnień, w tym prawa do udzielania upoważnień w zakresie, w jakim sama została upoważniona.

Powolywane w wyjaśnieniach Sekretarza i Zastępcy Prezydenta orzeczenie Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2010 r. (IPK 155/10) dotyczy możliwości realizacji praw gminy jako pracodawcy na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego, pod warunkiem uregulowania tej kwestii w regulaminie organizacyjnym Urzędu, co nie odnosi się do kwestii udzielania upoważnień z zakresu prawa administracyjnego.

Zgodnie z jednolitą linią orzecniczą (np. wyrok NSA z 20 marca 2007 r., II GSK 348/06, wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2007 r., II SA/Wa 2091/06, teza pierwsza wyroku NSA z 18 kwietnia 2007 r., II GSK 374/06) udzielenie dalszego upoważnienia przez pracownika upoważnionego (w tym przypadku przez Zastępcę Prezydenta) nie jest dopuszczalne.

⁴¹ 159 zezwoleń na sprzedaż alkoholu, 266 zezwoleń jednorazowych na sprzedaż alkoholu, 15 decyzji o zmianie w zezwoleniu i 91 decyzji o wygaśnięciu zezwolenia.

⁴² Powyższe potwierdzają dane zawarte w tabeli Wykaz rodzajów decyzji administracyjnych wydawanych w zakresie właściwości Wydziału Spraw Obywatelskich.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2017-2019 upoważnienia do działania w imieniu Prezydenta udzielone zostały zgodnie ze wzorami wprowadzonymi do stosowania *Procedurą*. Przed podpisaniem dokumentu przez organ, projekt upoważnienia podlegał weryfikacji formalnej jak i prawnej, co zapewniało prawidłowość realizacji tego zadania, w szczególności właściwego delegowania kompetencji organu. W okresie dłuższej nieobecności Prezydenta, upoważnień do wydawania aktów administracyjnych zamiast organu udzielała Zastępca Prezydenta, co było działaniem sprzecznym z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz postanowieniami *Procedury*.

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

Obowiązek prowadzenia rejestru wydawanych przez Prezydenta upoważnień i pełnomocnictw przez Wydział Organizacyjny Urzędu wynikał z załącznika nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego (*Wykaz ewidencji i rejestrów prowadzonych przez wydziały Urzędu Miasta Opola*). Ponadto zgodnie z § 9 *Procedury* Prezydent przekazał ewidencjonowanie (rejestrowanie) upoważnień i pełnomocnictw do zakresu zadań Referatu Kadr Wydziału Organizacyjnego. Powierzenie obowiązku rejestrowania upoważnień ww. komórce organizacyjnej potwierdzał opis stanowiska pracy (zakres wykonywanych zadań) pracownika Referatu Kadr.

(akta kontroli str. 13-16,143-153)

W latach 2017-2019 rejestr upoważnień i pełnomocnictw (spis spraw) prowadzony był elektronicznie oraz w formie papierowej z wykorzystaniem formularza służącego do opisu teczki sprawy, z oznaczeniem roku, symbolu komórki organizacyjnej (OR-III) oznaczeniem teczki (0052.2) oraz znaku sprawy⁴³. Przedmiotowy spis upoważnień i pełnomocnictw prowadzony był według daty wydania upoważnienia. Spis udzielonych upoważnień prowadzony był odrębnie dla każdego z lat 2017, 2018 i 2019 i zawierał liczbę porządkową wpisu, krótką treść upoważnienia, datę załatwienia sprawy (wydania upoważnienia), imię i nazwisko oraz stanowisko pracownika wraz z oznaczeniem wydziału/biura. W spisie upoważnień nie ujmowano numeru upoważnienia (odpowiadała mu liczba porządkowa spisu) oraz podstawy prawnej upoważnienia. W skład prowadzonej w formie papierowej dokumentacji związanej z przygotowaniem i ewidencjonowaniem upoważnień wchodziły następujące dokumenty: jeden egzemplarz upoważnienia (oryginał), wniosek o wydanie lub zmianę upoważnienia osoby kierującej wydziałem/biurem (naczelnika, zastępcy naczelnika); w przypadku upoważnień dla naczelników wydziałów/biur przedmiotowy wniosek kierował właściwy Zastępca Prezydenta, stosownie do podziału nadzoru określonego przepisami zarządzenia w sprawie określenia liczby zastępców Prezydenta Miasta Opola, imiennego wskazania pierwszego i kolejnych zastępców Prezydenta oraz ustalenia podziału nadzoru nad wydziałami Urzędu Miasta Opola oraz miejskimi jednostkami organizacyjnymi⁴⁴. Do wniosku o wydanie lub zmianę upoważnienia każdorazowo załączony był projekt upoważnienia z podpisami naczelnika wydziału/biura oraz radcy prawnego obsługującego dany wydział/biuro. Przeprowadzone oględziny⁴⁵ zawartości rejestrów prowadzonych elektronicznie dla czterech grup osób upoważnionych⁴⁶ wykazały,

⁴³ Np. OR-III.0052.00001 Upoważnianie osób (podmiotów) do działania w imieniu wójta, burmistrza, prezydenta miasta jako organu gminy.

⁴⁴ Zarządzenie nr OR-I.120.1.20.2016 z dnia 5 grudnia 2016 r. wraz ze zmianami.

⁴⁵ Oględziny przeprowadzono na początku kontroli 22 stycznia 2019 r. w obecności pracownika Wydziału Organizacyjnego.

⁴⁶ OR-III.0052.00001 upoważnienia i pełnomocnictwa pracowników Urzędu (Wiceprezydentów, Sekretarza, Skarbnika, naczelników i zastępców naczelników wydziałów/biur, pozostałych pracowników); OR-III.0052.00002 upoważnienia i pełnomocnictwa pracowników miejskich jednostek organizacyjnych (w tym kierowników tych

że zaewidencjonowano wszystkie upoważnienia udzielone przez Prezydenta w latach 2017-2019 (do dnia kontroli NIK) zatrudnionym w Urzędzie pracownikom.
(akta kontroli str. 167-193)

Badanie 259 dokumentów upoważnień do wykonywania czynności w imieniu Prezydenta, zgromadzonych w formie papierowej, potwierdziło rzetelność prowadzonego spisu (rejestr) upoważnień i pełnomocnictw.
(akta kontroli str. 318-351, 353-454)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W Urzędzie rzetelnie prowadzono rejestr upoważnień. Zakres danych gromadzonych w rejestrze umożliwiał określenie liczby udzielonych upoważnień według poszczególnych kategorii osób upoważnionych, jak i podstawowego zakresu danego upoważnienia, z uwzględnieniem kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta.

OBSZAR

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu
faktycznego

W latach 2017-2019 (do dnia kontroli NIK) Sekretarz⁴⁷ wraz z zastępcą naczelnika Wydziału Organizacyjnego sprawowali nadzór nad realizacją obowiązków pracownika Referatu Kadr, do których należało m.in. przygotowywanie upoważnień Prezydenta dla swoich Zastępców, Sekretarza, Skarbnika, naczelników wydziałów/biur i ich zastępców oraz dla pozostałych pracowników Urzędu, a także prowadzenie rejestru udzielonych upoważnień.

(akta kontroli str. 9-23, 251-289)

Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie zarządzeniem nr OR-I.0152.615/10 Prezydenta z 23 kwietnia 2010 r., kontrola zarządcza była prowadzona w oparciu o pięć standardów, określonych przez Ministra Finansów, w tym część A *Środowisko wewnętrzne*. Zgodnie z wytycznymi zamieszczonymi w ww. *Standardzie*, delegowanie uprawnień następuje poprzez określenie precyzyjnych zakresów tych uprawnień, a zakres delegowanych uprawnień dla kierownictwa Urzędu (oraz pozostałych pracowników) wynika z udzielonych pełnomocnictw i upoważnień Prezydenta.

(akta kontroli str. 130-141)

Pracownicy Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu sporządzali roczne plany kontroli, roczne plany audytu i przeprowadzali analizę ryzyka, uwzględniającą sposób zarządzania ryzykiem w jednostce. Przy przeprowadzaniu analizy ryzyka uwzględniano hierarchie ważności celów jednostki, wysokość zaangażowanych środków oraz inne czynniki, w tym zmiany organizacyjne i prawne.

(akta kontroli str. 179-203)

Wymogi w tym zakresie zostały skonkretyzowane w treści *Procedury analizy ryzyka*⁴⁸, wprowadzonej zarządzeniem nr OR-I.120.1.157.2012 z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia procesu zarządzania ryzykiem związanym z ich realizacją oraz oceny stopnia ich osiągnięcia⁴⁹. W zarządzeniu wewnętrznym wskazane zostały obligatoryjne dla procesu zarządzania ryzykiem elementy, w tym

jednostek); OR-III.0052.00003 upoważnienia i pełnomocnictwa związane z realizacją zadań ze środków pomocowych Unii Europejskiej; OR-III.0052.00004 upoważnienia i pełnomocnictwa osób niezatrudnionych w Urzędzie i miejskich jednostkach organizacyjnych.

⁴⁷ Sekretarz Miasta był jednocześnie Naczelnikiem Wydziału Organizacyjnego.

⁴⁸ Załącznik nr 1 do zarządzenia Prezydenta,

⁴⁹ Drugim załącznikiem do zarządzenia była procedura monitoringu zadań realizowanych w ramach zarządzania ryzykiem.

osoby odpowiedzialne za proces zarządzania ryzykiem, sposoby identyfikacji i oceny ryzyk oraz monitorowanie procesu zarządzania ryzykiem. Jak oświadczył Sekretarz (odpowiedzialny za proces zarządzania ryzykiem w Urzędzie), zarówno w 2017 r., jak i w 2018 r. *żaden z celów ani obszarów ryzyka nie dotyczył delegowania uprawnień ani wydawanych upoważnień w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 154-160, 250)

Delegowanie uprawnień na podstawie wydanych przez Prezydenta pracownikom Urzędu upoważnień i pełnomocnictw nie stanowiło przedmiotu audytu wewnętrznego, co potwierdzały plany zadań audytowych na lata 2017 i 2018, jak i sprawozdania z realizacji tych zadań. Plany kontroli wewnętrznych na 2017 r. oraz na 2018 r. również nie przewidywały realizacji kontroli udzielania upoważnień udzielonych przez Prezydenta.

(akta kontroli str. 179-203)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach kontroli zarządczej ustalono zasady i procedury⁵⁰ w odniesieniu do zagadnień opisanych w pkt 1 i 2 wystąpienia pokontrolnego, co w znacznym stopniu ograniczyło ryzyko nieprawidłowej realizacji zadań objętych kontrolą NIK. Jednocześnie fakt wystąpienia przypadków wadliwego upoważnienia pracowników do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta, wskazuje na nie w pełni skuteczną kontrolę zarządczą w tym obszarze działania Urzędu. Niewielka skala (8 z 259 skontrolowanych upoważnień) wadliwie udzielonych upoważnień, jak również brak negatywnych skutków takiego działania zadecydowała o odstąpieniu od formułowania nieprawidłowości w zakresie sprawowania kontroli nad udzielaniem upoważnień.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o wzmożenie działań na rzecz wyeliminowania przypadków udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych przez nieuprawnione w tym zakresie osoby.

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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

⁵⁰ Przed wszystkim *Procedura* oraz postanowienia wewnętrznych aktów organizacyjnych.

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.

Opole, 20 marca 2019 r.

Kontroler
Celina Augustyn
gł. specjalista k.p.

C. Augustyn
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman

p.o. DYREKTORA
Delegatura w Opolu
.....
podpis
Iwona Zyman

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY
RESEARCH REPORT

1955

ANALYSIS OF
SOLUBLE POLYMER
SOLUTIONS

BY
J. H. D'ELIA
AND
R. H. COOKE