



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.041.04.2018

Irena Rakowska
Wójt Gminy Obrzycko
Urząd Gminy w Obrzycku
al. Jana Pawła II nr 1
64-520 Obrzycko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Obrzycko, aleja Jana Pawła II nr 1, 64-520 Obrzycko (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Irena Rakowska, Wójt Gminy Obrzycko, od 6 grudnia 2010 r. (dalej: Wójt)
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	2017-2019 (do 6 marca) ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Joanna Piasecka-Girguś, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/16/2019 z 16 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str.1)

¹ Kontrolą objęto także działania wcześniejsze związane z przedmiotem kontroli, mające wpływ na działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, dwóch niewłaściwie upoważnionych pracowników Urzędu wydało łącznie 207 zaświadczeń. Zastępca Wójta nie złożył dwóch wymaganych oświadczeń majątkowych, według stanu na dzień odwołania i ponownego powołania na to stanowisko, a Wójt nie podjęła żadnych działań w celu wyegzekwowania tego obowiązku. Nie publikowano niezwłocznie na stronie BIP Urzędu oświadczeń majątkowych złożonych przez osoby do tego zobowiązane, bezpodstawnie uzależniając ich upublicznienie od uprzedniej analizy treści tych oświadczeń. Rejestr upoważnień nie był prowadzony rzetelnie, nie ujęto w nim bowiem wszystkich obowiązujących upoważnień oraz dat upływu ważności dwóch, spośród tych które się w nim znajdowały. W żadnym z lat objętych kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono identyfikacji ryzyka w ramach kontroli zarządczej, co mogło również przyczynić się do wystąpienia ww. nieprawidłowości.

Liczba i istotność stwierdzonych nieprawidłowości przesądziły o negatywnej ocenie kontrolowanej działalności pomimo tego, że wszystkie 295 decyzji administracyjnych wydane w skontrolowanym okresie na podstawie upoważnień, podpisane zostały przez właściwie umocowaną do tego osobę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie w Urzędzie upoważnień do realizacji wybranych zadań

Opis stanu
faktycznego

Kwestie związane z wydawaniem upoważnień oraz prowadzeniem ich rejestru zostały ramowo uregulowane w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁵, a także w zarządzeniu w sprawie ustalenia zasad opracowywania i wydawania upoważnień i pełnomocnictw pracownikom Urzędu oraz gminnych jednostek organizacyjnych⁶. W powyższych dokumentach wymieniono katalog czynności, do których Wójt mógł upoważnić pracowników Urzędu lub inne osoby, a także wprowadzono wzór rejestru upoważnień i pełnomocnictw (dalej: Rejestr upoważnień). Wójt wyjaśniła, że wnioskowanie o wydanie upoważnienia leżało w kompetencjach bezpośrednich przełożonych pracowników. Upoważnienia mogły być także udzielane z jej inicjatywy. Projekt upoważnienia miał być opracowywany przez upoważnianych pracowników i poddawany ocenie przez radcę prawnego. Wójt dodała, że zasady te nie zostały zapisane w wewnętrznych regulacjach, ponieważ Urząd jest mały i formalizowanie takiej procedury stanowiłoby dużą komplikację. Obieg dokumentów przebiega sprawnie i pracownicy wiedzą jak w takich sytuacjach postępować.

Upoważnienia wydawane były na czas zatrudnienia na danym stanowisku albo do odwołania przez Wójta, a rejestr upoważnień był prowadzony w wersji papierowej

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

⁴ 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.

⁵ Zarządzenie Wójta Nr 166/1/2014 z 20 stycznia 2014 r. w sprawie uchylecia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Obrzycku i nadania nowego, zmienione zarządzeniem Nr 201/2014 z 1 lipca 2014 r. oraz zarządzeniem Nr 1/2014 z 1 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Obrzycko, dalej: Regulamin Organizacyjny.

⁶ Zarządzenie Wójta Nr 107/1/2013 z 23 stycznia 2013 r., dalej: zarządzenie w sprawie upoważnień.

przez wyznaczonego pracownika. Zadanie prowadzenia tego rejestru zostało wymienione w zakresie czynności konkretnego pracownika.

(akta kontroli str. 10-45, 46-49, 50-53)

W przypadku upoważnień udzielanych w formie zarządzeń, przyjęcie delegowanych uprawnień nie było potwierdzane podpisem. Wójt wyjaśniła, że przepisy nie wymagają potwierdzenia przyjęcia upoważnienia przez zastępcę wójta. Dodała, że zarządzenie miało w tym wypadku walor aktu kierownictwa i indywidualnego upoważnienia.

(akta kontroli str. 46-49)

Według stanu na dzień 1 stycznia, w latach: 2017, 2018 i 2019 (do 6 marca) w Urzędzie obowiązywało odpowiednio: pięć, trzy i pięć upoważnień wydanych na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ lub na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸, w tym po jednym upoważnieniu w roku 2017 i 2019 dotyczącym podpisywania decyzji administracyjnych.

W 2017 r. Wójt wydała jedno nowe upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych. W tym samym roku wygasły albo zostały odwołane trzy upoważnienia, w tym dwa do wydawania decyzji administracyjnych.

W 2018 r. Wójt udzieliła dwóch nowych upoważnień, w tym jednego do wydawania decyzji administracyjnych. Tego roku żadne z upoważnień nie wygasło.

W 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych Wójt udzieliła dwóch upoważnień do dokonywania czynności administracyjnych.

(akta kontroli str. 55-70, 72, 75-80, 88-96)

Wójt prawidłowo upoważniła pracownika do wydawania decyzji administracyjnych w jej imieniu na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazała także, że cztery pracownicy posiadają upoważnienia do wykonywania różnych czynności administracyjnych. Upoważnienie dwóch z nich, do wydawania zaświadczeń w zakresie działalności komórki organizacyjnej, wynikało – zdaniem Wójt – z ich zakresu czynności. Jednakże w zakresie czynności tych pracowników zawarte były jedynie zapisy o ich obowiązkach jako pracownika. Wymienione przez Wójt upoważnienia nie zostały odnotowane w rejestrze upoważnień⁹.

(akta kontroli str.55, 218-223)

Osoba upoważniona przez Wójt do wydawania w jej imieniu decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach składała oświadczenia majątkowe za poszczególne lata. Nie złożyła natomiast dwóch oświadczeń majątkowych:

- na dzień odwołania jej ze stanowiska Zastępcy Wójta, co było jednoznaczne z odwołaniem upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych,
- na dzień powołania na stanowisko Zastępcy Wójta, który był jednocześnie dniem udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Wójt. Wójt nie wezwała swojego zastępcy do uzupełnienia ww. braków.¹⁰

(akta kontroli str.97-117)

Oświadczenia majątkowe, złożone przez ww. osobę za lata 2016 i 2017 zostały opublikowane odpowiednio: 1 grudnia 2017 r. oraz 7 września 2018 r., przy czym

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm., dalej: Kpa.

⁹ Szerzej te kwestie opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁰ Szerzej te kwestie opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

od daty ich złożenia w Urzędzie upłynęło odpowiednio: ponad siedem oraz cztery miesiące¹¹.

Zgodnie z art. 24i ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, opublikowane oświadczenia majątkowe pozbawione były treści, takich jak adres zamieszkania składającego oświadczenie i miejsca położenia jego nieruchomości.

(akta kontroli str.102-105, 121-122)

W latach 2017, 2018, 2019 (do 28 stycznia 2019 r.) w Urzędzie wydane zostały łącznie 4 532 decyzje administracyjne (w poszczególnych latach odpowiednio: 2 197, 2 301 i 34), w tym 295 (6,5%) na podstawie upoważnień (odpowiednio: 155, 139, jedna). Najwięcej decyzji administracyjnych podpisywanych na podstawie upoważnień sporządzano na Stanowisku ds. płac, zamówień publicznych i zwrotu podatku akcyzowego (49% ogółu decyzji) oraz Stanowisku ds. podatków i opłat lokalnych (34% ogółu decyzji). Podpisywał je Zastępca Wójt.

Największa liczba decyzji wydanych na podstawie upoważnienia dotyczyła zwrotu podatku akcyzowego (w 2017 r. były to 92 decyzje, w 2018 r. – 53, do 28 stycznia 2019 r. nie wydano żadnych takich decyzji) oraz zmiany wymiaru podatku rolnego, podatku od nieruchomości i podatku leśnego (w 2017 r. – 45 decyzji, w 2018 r. – 51, do 28 stycznia 2019 r. nie wydano żadnej takiej decyzji). W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych na skutek wydania ich przez osobę nieuprawnioną (art. 156 § 1 pkt 1 Kpa).

(akta kontroli str.182-195)

Skontrolowane zostały wszystkie 295 decyzje administracyjne wydane w okresie objętym kontrolą na podstawie upoważnienia. Stwierdzono, że wszystkie te decyzje zostały wydane przez prawidłowo upoważnioną osobę. Wszystkie decyzje zostały podpisane przez osobę obecną w pracy w dniu ich podpisania.

(akta kontroli str.196-212)

Skontrolowanych zostało także 228 innych czynności administracyjnych niż wydanie decyzji administracyjnej. Stwierdzono, że 20 zaświadczeń (9% spośród objętych kontrolą) zostało podpisanych przez nieupoważnione osoby¹².

(akta kontroli str.252-299)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zastępca Wójt upoważniony m.in. do wydawania decyzji administracyjnych nie złożył oświadczeń majątkowych na dzień odwołania ze stanowiska, tj. 20 listopada 2017 r. oraz na dzień ponownego powołania na to stanowisko, tj. 3 stycznia 2018 r., kiedy jednocześnie ponownie został upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych. Wójt, pomimo spoczywającego na niej obowiązku wezwania osoby, która nie złożyła oświadczenia, do jego niezwłocznego złożenia, nie podjęła działań zmierzających do uzupełnienia ww. braków.

Zgodnie z art. 24h ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta składa pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko oraz w dniu odwołania ze stanowiska. Natomiast w myśl ust. 5a ww. artykułu, jeżeli terminy określone w ust. 4 lub 5 nie zostaną dotrzymane, wójt odpowiednio w terminie 14 dni od dnia

¹¹ Szerzej tę kwestię opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

¹² Szerzej tę kwestię opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Zastępca Wójta wyjaśnił, że pierwszy raz znalazł się w takiej sytuacji prawnej i poprzez przeoczenie, a przede wszystkim przez rutynę, nie złożył ww. oświadczeń. Dodał także, że od lat składał oświadczenie majątkowe zgodnie z obowiązującymi przepisami do końca miesiąca kwietnia i uczynił to również w roku 2018.

Wójt, niewezwanie swego zastępcy do uzupełnienia ww. braków uzasadniła przeoczeniem. Dodała, że taka sytuacja nastąpiła po raz pierwszy, a jej zastępca corocznie składał w terminie swoje oświadczenie majątkowe, przy czym braki oświadczeń zostały uzupełnione w toku kontroli.

W toku kontroli, w dniu 5 lutego 2019 r., Zastępca Wójta złożył brakujące oświadczenia majątkowe do Urzędu.

(akta kontroli str. 97-117)

2. Roczne oświadczenia majątkowe za lata 2016 i 2017 złożone przez osobę upoważnioną do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Wójta (jego zastępcę) odpowiednio 21 kwietnia 2017 r. i 26 kwietnia 2018 r. zostały opublikowane odpowiednio: 1 grudnia 2017 r. oraz 7 września 2018 r., czyli po upływie ponad siedmiu oraz czterech miesięcy od daty ich złożenia.

Wójt wyjaśniła m.in., że samorządowe ustawy ustrojowe nie określają ani terminu, w którym powinno nastąpić przekazanie kopii oświadczeń do publikacji, ani też terminu, w którym powinny być one zamieszczone w BIP.

NIK nie zaprzecza, że ustawodawca wprost nie określił terminu w jakim ma nastąpić publikacja oświadczeń majątkowych. Jednakże, zgodnie z art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹³. W myśl zaś art. 3 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 1 tejże ustawy, BIP został utworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, a prawo do niej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. W tym kontekście, publikacja ww. oświadczeń powinna nastąpić niezwłocznie, a czteromiesięczne czy nawet ponad siedmiomiesięczne opóźnienie w realizacji tego obowiązku nie spełnia tego wymogu.

Informatyk Urzędu wyjaśnił, że nie jest w stanie wskazać przyczyn tak późnego zamieszczenia oświadczeń majątkowych na stronie BIP Urzędu. Dodał, że oświadczenia do publikacji są mu przekazywane przez Wójta i pracownika zajmującego się oświadczeniami majątkowymi w postaci papierowej bez pism przewodnich, zatem nie potrafił również wskazać dat, kiedy otrzymał te dokumenty do publikacji.

Ponadto Wójt wyjaśniła, że jej zdaniem należy przyjąć, iż publikacja oświadczeń majątkowych powinna nastąpić po analizie tych oświadczeń.

NIK wskazuje jednak, że w świetle przywołanych powyżej przepisów, udostępnienie informacji publicznej w BIP Urzędu nie jest uzależnione od przeprowadzenia analizy oświadczeń majątkowych¹⁴ i – jak to wyżej wykazano – powinno nastąpić niezwłocznie.

(akta kontroli str. 46, 118-122)

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1330., dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej.

¹⁴ Patrz m.in. komentarz do art. 24i ustawy o samorządzie gminnym autorstwa Anny Wierzbicy, Lex Omega 2018, teza 5.

3. W okresie objętym kontrolą wydanych zostało przez dwie niewłaściwie upoważnione osoby 207 zaświadczeń, o których mowa w 306a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁵, tj. o niezaleganiu w podatkach oraz o posiadaniu gospodarstwa rolnego, jego wielkości i dochodzie z niego uzyskiwanym. W zakresach czynności dwóch pracownic Urzędu, w części „Obowiązki” określono ich zadania, w tym m.in.: podpisywanie zaświadczeń związanych z zakresem czynności oraz wydawanie zaświadczeń o wielkości użytków rolnych, zaświadczeń o niezaleganiu w podatkach, wydawanie decyzji o wielkości użytków rolnych i o niezaleganiu w podatkach, wydawanie decyzji ustalających wysokość zobowiązań podatkowych, wezwanie do złożenia informacji podatkowych od osób fizycznych, wystawianie postanowień o sposobie zarachowania zapłaty. Natomiast w części „Uprawnienia” tych zakresów czynności nie określono uprawnień do podpisywania i wydawania ww. dokumentów. Nie zostały także wydane odrębne upoważnienia do dokonywania takich czynności. Wójt wyjaśniła, że zapisanie obowiązku w zakresie czynności uznała za tożsame z udzieleniem pracownikowi upoważnienia do danej czynności.

NIK wskazuje jednak, że gdyby tak było, to ww. pracownice posiadałyby również uprawnienie do dokonywania pozostałych czynności wymienionych w ich zakresach czynności, tj. wydawania decyzji lub wzywania podatników do złożenia informacji podatkowych, czy wystawiania postanowień o sposobie zarachowania nadpłaty. Tymczasem z wyjaśnień Wójt wynikało, że mogły one wydawać jedynie zaświadczenia i to tylko dla niektórych odbiorców. Pracownice nie potrafiły natomiast wyjaśnić w jaki sposób zostały poinformowane, które dokumenty mogły podpisywać osobiście, a które należało przedkładać do podpisu Wójt. Ograniczenie to w żaden sposób nie wynikało też z zakresów czynności.

Wójt wyjaśniła m.in., że ww. osoby pracują na bazie danych, na podstawie której wydają zaświadczenia, a więc podpisują się pod swoją pracą. Podała, że zaświadczenia tylko odzwierciedlają stan faktyczny zawarty w bazie danych, a pracownicy „podatkowi” robili to od wielu lat i taką praktykę przyjęto w Urzędzie. Przyznała, że pracownice nie posiadały uprawnień do podpisywania decyzji oraz innych dokumentów poza zaświadczeniami. Odnosząc się do niekonsekwencji w uznaniu uprawnień do podpisywania tylko niektórych dokumentów wymienionych w zakresie czynności wyjaśniła, że decyzja wiąże się ze wszczęciem postępowania i całą procedurą, a wydawanie zaświadczenia jest jednorazowe i czasami bywa, iż musi być sporządzone odręcznie. Wójt dodała, że jeśli zaświadczenia wydawane są do innego organu np. do urzędu skarbowego lub na potrzeby sporządzenia aktu notarialnego, to podpisywane są przez nią osobiście.

NIK podkreśla, że takie ograniczenie również nie wynikało z treści zakresów czynności ww. pracowników. Ponadto, zgodnie z art. 143 § 3 Ordynacji podatkowej oraz punktem II.A.4 komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁶, upoważnienie udzielane jest w formie pisemnej, a zakres uprawnień delegowanych poszczególnym pracownikom należy określić precyzyjnie.

W dniu 8 lutego 2019 r. Wójt wydała obu ww. pracownicom upoważnienia m.in. do wydawania zaświadczeń, co zostało wpisane do Rejestru upoważnień.

(akta kontroli str.46, 214-299)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. W ciągu ponad dwóch lat, w Urzędzie wydanych zostało przez osoby niewłaściwie

¹⁵ Dz. U. z 2018 poz. 800 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

¹⁶ Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84., dalej: Standardy kontroli zarządczej.

upoważnione łącznie 207 zaświadczeń. Zastępca Wójt nie złożył dwóch oświadczeń majątkowych, a Wójt nie podjęła żadnych działań w celu ich wyegzekwowania. Oświadczeń majątkowych na stronie BIP Urzędu nie publikowano niezwłocznie, niezasadnie uzależniając ich opublikowanie od uprzedniego przeprowadzenia analizy treści tych oświadczeń.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

W Regulaminie Organizacyjnym (§ 28 do § 31) określone zostały osoby, które mogły zostać upoważnione do podpisywania decyzji w imieniu Wójt, a w zarządzeniu w sprawie upoważnień określony został wzór Rejestru upoważnień. Rejestr ten prowadzony był w formie papierowej i zawierał określenie: numeru wpisu, daty wydania upoważnienia i jego treści, „osoby odpowiedzialnej”, tj. imienia i nazwiska osoby upoważnionej oraz daty ważności upoważnienia. W rzeczywistości, w rejestrze nie były odnotowywane daty ważności upoważnień, a jedynie informacje, na jaki czas ich udzielono (np. na czas pełnienia funkcji)¹⁷. Prowadzenie rejestru upoważnień powierzono pisemnie pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku ds. administracyjnych. Nadzór nad realizacją wykonania zarządzenia powierzono Zastępcy Wójt. Nie została wskazana osoba odpowiedzialna za przygotowanie projektu upoważnienia do podpisu oraz miejsce ich przechowywania.

Upoważnienia udzielone przez Wójt przed założeniem rejestru (tj. przed 2013 r.) odnotowano w rejestrze upoważnień i pełnomocnictw poprzez utworzenie spisu upoważnień wydanych od 2006 r. Spośród skontrolowanych upoważnień, dwa wydane w roku 2011 (tj. przed założeniem Rejestru upoważnień), przechowywane były w aktach osobowych pracowników, a jedno, wydane w 2015 r., przy rejestrze zarządzeń. Na dzień 1 stycznia 2017 r. niezarejestrowanych zostało zatem 75% upoważnień wydanych na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym albo art. 268a Kpa¹⁸.

Upoważnienia te nie były także opatrzone numerami z rejestru, inaczej niż upoważnienia udzielone w formie zarządzeń Wójt, na których odnotowywano numery wynikające z rejestru zarządzeń. Pracownica prowadząca rejestr wyjaśniła, że upoważnienia nie są opatrywane numerami z rejestru upoważnień ze względu na to, iż są one przygotowywane przez różnych pracowników.

(akta kontroli str.11-45, 50-52, 79-80, 88-96)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Trzy upoważnienia wydane na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym lub na podstawie art. 268a Kpa, w tym dwa udzielone w 2011 r. i jedno w 2015 r. (75% obowiązujących na dzień 1 stycznia 2017 r.) nie zostały odnotowane w rejestrze upoważnień, a dwa pierwsze z nich także w spisie upoważnień wydanych od 2006 r.

Pracownica prowadząca rejestr wyjaśniła, że nie wpisała upoważnienia z 2015 r. gdyż nie dostarczono jej tego upoważnienia do zarejestrowania. W odniesieniu do upoważnień wydanych przed założeniem rejestru podała, że gotowy spis upoważnień otrzymała od Wójt i nie potrafi wskazać przyczyn, dla których upoważnienia te nie zostały w nim odnotowane.

Zastępca Wójta, wyjaśnił m.in., że nadzór w tym zakresie prowadzony jest w sposób ciągły, a część upoważnień nie została wpisana do rejestru przez przeoczenie.

¹⁷ Szerzej tę kwestię opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁸ Szerzej tą kwestię opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W odniesieniu do upoważnień z 2011 r. podał, że upoważniają one do wydawania jedynie zaświadczeń i być może dokonując w 2013 r. spisu nikt nie zwrócił na nie uwagi. Przyznał, że nie stosowano zasady, aby upoważnienia udzielone w formie zarządzenia były wyłączone z ewidencji w Rejestrze upoważnień.

(akta kontroli str. 69-85, 88-96)

2. W Rejestrze upoważnień, niezgodnie z przyjętym wzorem, nie odnotowano daty upływu ważności dwóch upoważnień wpisanych uprzednio do rejestru (tj. 40% spośród upoważnień obowiązujących na dzień 1 stycznia 2017 r.), które utraciły ją w trakcie 2017 r.

(akta kontroli str.88-96)

Pracownica prowadząca rejestr wyjaśniła, że myślała iż przyjęty sposób odnotowywania daty ważności upoważnienia jest prawidłowy. Dodała, że posiadała wiedzę o aktualności upoważnień, ale nie wpisywała tego do rejestru, a nadzór nad upoważnieniami prowadzony był poprzez ich przegląd.

Zastępca Wójt wyjaśnił, że Urząd jest małą jednostką, mała jest zatem liczba pracowników, a tym samym upoważnień, więc nadzór prowadzony jest przez przegląd upoważnień.

(akta kontroli str. 73-74, 77, 84-85)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze albowiem Rejestr upoważnień nie był prowadzony rzetelnie.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Zgodnie z zarządzeniem Wójt w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy Obrzycko oraz zasad jej koordynacji¹⁹, kontrola zarządcza sprawowana była przez Wójt, a dodatkowo mogła być wykonywana przez zastępcę wójt, sekretarza, skarbnika, upoważnionych pracowników Urzędu na polecenie wymienionych osób oraz inne osoby na podstawie umów cywilno-prawnych. Obejmowała ona m.in. identyfikację ryzyk, które należało udokumentować w formularzu nr 1 do procedury zarządzania ryzykiem stanowiącej załącznik nr 5 do ww. zarządzenia. W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie przeprowadzono procesu identyfikacji ryzyka²⁰. W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej sporządzonych za 2017 i 2018 rok, funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej zostało ocenione przez Wójt na poziomie wystarczającym.

(akta kontroli str.123-181)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano żadnych kontroli wewnętrznych w zakresie udzielania upoważnień i wykonywania czynności na ich podstawie. W Urzędzie nie był także prowadzony audyt wewnętrzny, gdyż nie przekroczono kwoty 40 000 tys. zł, o której mowa w art. 274 ust. 3 ustawy²¹ o finansach publicznych²².

(akta kontroli str.300-302)

¹⁹ Nr 87/2012 z dnia 20 lipca 2012 r., dalej: zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej.

²⁰ Szerzej tę kwestię opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 poz. 2077 ze zm.)

²² Audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej takiej jednostki kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie przeprowadzono procesu identyfikacji ryzyka²³, a ostatnia taka udokumentowana analiza była przeprowadzona w roku 2012 - na rok 2013. Zgodnie z punktem II.A.7 Standardów kontroli zarządczej, identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań należy dokonać nie rzadziej niż raz w roku. W przypadku jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić także fakt, że cele i zadania są realizowane również przez jednostki podległe lub nadzorowane. Ponadto, także w myśl § 12 oraz treści procedury zarządzania ryzykiem stanowiącej załącznik nr 5 do zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej, Urząd był zobowiązany corocznie przeprowadzać identyfikację i analizę ryzyka oraz ją udokumentować (formularz nr 1).

(akta kontroli str.125, 138-149)

Zastępca Wójta²⁴, któremu zarządzeniem w sprawie kontroli zarządczej powierzono nadzór nad jego realizacją przyznał, że ani nie przeprowadzał analizy ryzyka, ani nie informował Wójta o konieczności jego przeprowadzenia. Dodał, że na początku, gdy wprowadzona była kontrola zarządcza (w roku 2012) zatrudniony specjalista przeprowadził analizę ryzyka.

Wójt wyjaśniła, że: „zgodnie z obowiązującym stanem prawnym Gmina wdrożyła analizę ryzyka, z której wyciągnięto między innymi wnioski, iż czynności są nieadekwatne do istniejącej struktury urzędu – rok 2012. Opiera się ona o Wójta i samodzielne stanowiska pracy, które są bezpośrednio podległe Wójtowi. Nadzór sprawowany jest na bieżąco oraz każde zadanie jest przekazywane bezpośrednio i realizowane bezzwłocznie. O zaistniałych problemach informowali mnie na bieżąco, a ja reagowałam natychmiast. Wobec powyższego uważam, że zadania kontroli zarządczej są spełniane”.

(akta kontroli str. 84-85, 123)

NIK wskazuje, że w świetle ww. regulacji, sprawowanie bieżącego nadzoru nad funkcjonowaniem Urzędu nie zwalnia z obowiązku corocznego identyfikowania ryzyka oraz dokumentowania tego faktu.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. W żadnym z lat objętych kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono identyfikacji ryzyka w ramach kontroli zarządczej, co mogło również przyczynić się do wystąpienia nieprawidłowości opisanych w obszarze pierwszym i drugim niniejszego wystąpienia.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) składania przez osoby do tego zobowiązane oświadczeń majątkowych,
- 2) niezwłocznego publikowania złożonych oświadczeń majątkowych na stronie BIP Urzędu,
- 3) rzetelnego prowadzenia rejestru upoważnień,

²³ Szerzej tę kwestię opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

²⁴ który do 20 listopada 2017 r. pełnił również funkcję Sekretarza Gminy

- 4) identyfikowania i dokumentowania ryzyk w odniesieniu do celów i zadań Gminy Obrzycko.

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 Poznaniu. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, marca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Joanna Piasecka-Girguś
Inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektora Delegatury

.....
podpis

.....
podpis