



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.031.02.2018

Piotr Krzystek
Prezydent Miasta Szczecin
Plac Armii Krajowej 1
70-456 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z dnia 5 lipca 2019 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin ¹ , Plac Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek, Prezydent Miasta Szczecin ² od 26 listopada 2006 r. (akta kontroli str. 3-10)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jst. 2. Prowadzenie rejestru upoważnień. 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.
Okres objęty kontrolą Podstawa prawna podjęcia kontroli	2017 – 2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) ³ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	Marta Górską-Jaś, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/8/2019 z 04.01.2019 r. i nr LSZ/58/2019 z 19.03.2019 r. (akta kontroli str. 1-2, 489)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia udzielanie upoważnień w Urzędzie.

W latach 2017-2019 (do 28.02) w Urzędzie zostały wydane 403 upoważnienia (w tym 177 do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta) na podstawie m.in. art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym⁶, z czego 384 zostały udzielone przez Prezydenta, a 19 upoważnień (w tym 10 do wydawania decyzji administracyjnych) zostało udzielonych przez osoby nieuprawnione. Ponadto w badanym okresie obowiązywało 7 upoważnień wydanych przed 2017 r. do wykonywania innych czynności w imieniu Prezydenta przez osoby nieuprawnione.

W okresie objętym kontrolą osoby, które działały w oparciu o upoważnienia wydane przez osoby nieuprawnione do wydawania decyzji w imieniu Prezydenta, podpisały łącznie 576 decyzji, co stanowiło 0,1% ogólnej liczby 401 189 wydanych decyzji.

W Urzędzie rzetelnie prowadzono rejestry upoważnień, w których ujęto wszystkie upoważnienia do wydawania decyzji i innych czynności w imieniu Prezydenta oraz informacje o ich wygaśnięciu.

Osoby podpisujące decyzje administracyjne złożyły oświadczenia majątkowe w ustawowym terminie, które opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej⁷ Urzędu. Z 237 poddanych analizie oświadczeń majątkowych, 214 zostało opublikowanych w terminie powyżej dwóch miesięcy od dnia ich złożenia, co było - zdaniem NIK - działaniem nierzetelnym i ograniczało osobom zainteresowanym prawo dostępu do informacji publicznej za pośrednictwem BIP.

¹ Dalej: Urząd lub UM.

² Dalej: Prezydent.

³ Badania kontrolne dotyczyły również działań wcześniejszych, o ile miały wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.

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

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

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

⁷ Dalej: BIP.

Kontrola zarządcza, o której mowa w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, mimo opracowanych i wdrożonych regulacji, nie zapobiegła udzielaniu upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych przez osoby nieuprawnione oraz wydawania na ich podstawie decyzji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności⁹

OBSZAR

1. Udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie w okresie objętym kontrolą sposób wydawania upoważnień został określony m.in. w regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta Szczecin¹⁰, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 562/17 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Szczecin¹¹, które uchylilo zarządzenie nr 417/15 z dnia 27 listopada 2015 r.

Zgodnie z § 29 regulaminu prowadzenie spraw związanych z udzielaniem upoważnień było jednym z zadań Wydziału Organizacyjnego¹². W § 69 regulaminu określono, iż z wnioskami w formie pisemnej o udzielenie upoważnień do załatwiania w imieniu Prezydenta spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń oraz innych czynności mogli występować: zastępcy Prezydenta, Sekretarz, Skarbnik, dyrektorzy wydziałów i kierownicy biur, samodzielne stanowiska pracy działające poza strukturą wydziałów i biur oraz kierownicy jednostek organizacyjnych Gminy Miasta Szczecin. Na podstawie składanych wniosków, WO opracowywał projekty upoważnień.

(akta kontroli str. 156-157)

Stosownie do szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu¹³ do zadań WO (§ 6 ust. 3) w zakresie spraw związanych z udzielaniem upoważnień i pełnomocnictw należało m.in.: przygotowywanie upoważnień Prezydenta do wydawania decyzji administracyjnych, zaświadczeń oraz dokonywania innych czynności.

(akta kontroli str. 87-106)

Ponadto zgodnie z § 5 ust. 2 regulaminu wewnętrznego WO¹⁴, zastępca dyrektora wydziału nadzorował pracę stanowisk ds. upoważnień i pełnomocnictw, zarządzeń Prezydenta Miasta. Stosownie do § 13 ust. 1 pkt 5 do jego aprobaty należały sprawy pozostające w nadzorze, a w szczególności upoważnienia i pełnomocnictwa.

(akta kontroli str. 107-121, 157)

Zastępca Dyrektora WO wyjaśniła: (...) w przypadku występowania do WO o udzielenie upoważnienia lub pełnomocnictwa dyrektor wydziału albo kierownik biura Urzędu wskazuje w treści wniosku zakres merytoryczny przedmiotowego upoważnienia, zgodnie z powierzonym przez dyrektora wydziału albo kierownika biura Urzędu zakresem czynności i obowiązków danego pracownika. (...) przygotowując projekt upoważnienia, po dokonaniu przez WO analizy jego zakresu merytorycznego, uzgodnienia z kierownikiem komórki organizacyjnej, która realizuje

⁸ Dz. U z 2017 r., poz. 2077 ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

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 Dalej: regulamin.

¹¹ zm. zarządzeniem nr 48/18 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 26 stycznia 2018 r., nr 206/18 z 16 maja 2018 r., nr 228/18 z 29 maja 2018 r., nr 25/19 z dnia 23 stycznia 2019 r.

¹² Dalej: WO.

¹³ Załącznik do zarządzenia nr 67/18 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin, zm. zarządzeniem nr 67/18 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 9 lutego 2018 r., nr 131/18 z 28 marca 2018 r., nr 281/18 z 29 czerwca 2018 r., nr 368/18 z 14 sierpnia 2018 r., nr 375/18 z 21 sierpnia 2018 r., 5/19 z 7 stycznia 2019 r.

¹⁴ Załącznik do zarządzenia wewnętrznego nr 3/18 Dyrektora Wydziału Organizacyjnego z dnia 5 października 2018 r. w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Wydziału Organizacyjnego, zm. zarządzeniem wewnętrznym Nr 4/18 Dyrektora Wydziału Organizacyjnego z dnia 3 grudnia 2018 r.

zadania objęte upoważnieniem mają miejsce w przypadku powstania wątpliwości, co do jego zakresu przedmiotowego. (...) każdy projekt upoważnienia i pełnomocnictwa podlega uzgodnieniu pod względem formalno - prawnym z radcą prawnym, zapewniającym obsługę prawną WO. W przypadku powtarzających się upoważnień i pełnomocnictw – zgodnie z zapisem § 69 ust. 4 regulaminu – akceptowane są przez radcę prawnego Urzędu wyłącznie wzory takich upoważnień i pełnomocnictw. Wówczas takie upoważnienia i pełnomocnictwa nie wymagają ponownego parafowania pod względem formalno – prawnym.

(akta kontroli str. 436-437)

Według stanu na 12.02.2019 r. w WO zatrudnione były trzy osoby na stanowiskach ds. upoważnień i pełnomocnictw, zarządzeń Prezydenta Miasta. Zgodnie z zakresem czynności, do obowiązków tych osób należało m. in.: przygotowywanie projektów pełnomocnictw i upoważnień Prezydenta Miasta do składania oświadczeń woli, wydawania decyzji administracyjnych, zaświadczeń, dokonywania innych czynności w imieniu Prezydenta dla pracowników Urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin, a także innych osób działających w imieniu Gminy Miasto Szczecin; prowadzenie spraw oraz korespondencji dotyczącej upoważnień i pełnomocnictw, w tym występowanie o opinie prawne i współpraca z Biurem Prawnym Urzędu; przekazywanie do Referatu Kadr i Szkolenia informacji o udzieleniu upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta w celu uzyskania od osoby upoważnionej oświadczenia majątkowego; prowadzenie rejestru udzielonych pełnomocnictw i upoważnień.

(akta kontroli str. 157)

1.2. Liczba aktualnych upoważnień wydanych na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ oraz art. 143 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁶ na dzień 1 stycznia 2017 r., 2018 r. oraz 2019 r. wynosiła odpowiednio: 509, 574 oraz 586, w tym 236, 252 oraz 261 do wydawania decyzji administracyjnych.

W latach 2017-2019 (do 28.02.) liczba wydanych upoważnień wynosiła łącznie 403 (w tym 177 do wydawania decyzji administracyjnych), tj. w roku 2017 - 197, w 2018 - 193 oraz w 2019 - 13. W tym samym okresie cofniętych i wygasłych upoważnień było 287, tj. w roku 2017 - 116, 2018 – 168 oraz w 2019 – 3. Na dzień 28.02.2019 r. aktualnych upoważnień było 596 (w tym 261 do wydawania decyzji administracyjnych).

(akta kontroli str. 459)

Dyrektor WO wyjaśniła, że różnice występujące pomiędzy liczbami upoważnień według stanu na 31 grudnia 2017, 2018 i 2019 (28.02.), a ich sumarycznym podsumowaniem wynikają m.in. z tego, iż: jednym upoważnieniem zostało odwołanych nawet kilkanaście wcześniejszych upoważnień; upoważnienia automatycznie straciły moc z dniem rozwiązania stosunku pracy z upoważnionymi pracownikami z uwagi na zawartą w upoważnieniach klauzulę.

(akta kontroli: 460)

1.3. Szczegółowym badaniem objęto wszystkie obowiązujące w latach 2017-2019 (28.02.) upoważnienia – łącznie 912¹⁷ (w tym 413 do wydawania decyzji administracyjnych).

Wszystkie upoważnienia zawierały prawidłowe oznaczenie organu, który udzielił upoważnienia, datę od kiedy obowiązuje oraz okres, na jaki zostały udzielone¹⁸,

¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., dalej: k.p.a.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 800 ze zm., dalej: ordynacja podatkowa.

¹⁷ W tym 509 wydanych przed 01.01.2017r.

¹⁸ Tj. z dniem rozwiązania stosunku pracy bądź odwołania upoważnienia.

ponadto zawierały przedmiotowy zakres przekazywanych uprawnień. Każdorazowo przyjęcie upoważnienia potwierdzone było podpisem osoby upoważnionej i nie stwierdzono dalszego ich delegowania.

W badanym okresie 886 upoważnień zostało podpisanych przez Prezydenta Miasta Szczecin, a pozostałe 26 upoważnień¹⁹ (w tym 10 do wydawania decyzji administracyjnych) przez osoby nieuprawnione, tj. przez Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin Krzysztofa Soskę²⁰, Zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin Michała Przepierę²¹ lub Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta Beniamina Chochulskiego²².

(akta kontroli str. 135-136, 146, 151, 334-378, 491-499)

W pięciu wydziałach (biurach) Urzędu w okresie objętym kontrolą, na podstawie 10 upoważnień²³ podpisanych przez Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta lub Zastępcę Prezydenta Miasta wydano łącznie 576 decyzji administracyjnych, tj. w Biurze Obsługi Interesantów²⁴ - 339 decyzji²⁵ (z 9 213 wydanych ogółem); w Wydziale Podatków i Opłat Lokalnych²⁶ - 48 decyzji²⁷ (z 372 191); w Wydziale Księgowości²⁸ - jedną decyzję²⁹ (z dwóch); w Wydziale Mieszkalnictwa i Regulacji Stanów Prawnych Nieruchomości³⁰ - 23 decyzje³¹ (z 85); w Biurze Miejskiego Konserwatora Zabytków³² - 165 decyzji³³ (z 317). Nie wystąpiły przypadki stwierdzenia nieważności powyższych decyzji.

(akta kontroli str. 334-359, 412-418, 420-422, 424-429, 431, 444, 450)

Od 1 stycznia 2017 r. do 28 lutego 2019 r. w Urzędzie wydano 401 214 decyzji administracyjnych, w tym 401 189 (99,99%) na podstawie upoważnień³⁴. Decyzje były wydawane w 17 wydziałach (biurach) Urzędu. Najwięcej decyzji - 372 191 (tj. 92,8%) wydano w WPIOL, w zakresie m.in. podatku od nieruchomości od osób fizycznych, łącznych zobowiązań pieniężnych oraz podatku rolnego od osób fizycznych. W BOI wydano 9 213 decyzji (2,3%) dotyczących m.in. wymeldowań oraz zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych; w Wydziale Oświaty³⁵ 7 633 (1,9%) w zakresie m.in. stypendiów i zasiłków szkolnych, w Wydziale Spraw Społecznych³⁶ 6 488 (1,6%) w przedmiocie m.in. zryczałtowanych dodatków energetycznych. Ponadto Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności wydał 1 822 decyzji (0,4%), Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony

¹⁹ Z tego 19 wydanych w okresie objętym kontrolą i 7 wydanych przed 2017 r. do innych czynności w imieniu Prezydenta.

²⁰ Łącznie dziesięć upoważnień, w tym pięć do wydawania decyzji administracyjnych oraz pięć do innych czynności, tj. WO-I.0052.3.105.2017.EW, WO-I.0052.3.102.2017.EW, WO-I.0052.1.361.2017.EW i WO-I.0052.1.360.2017.EW z 17 lipca 2017 r.; WO-I.0052.3.30.2018.EW i WO-I.0052.1.120.2018.EW z 28 lutego 2018 r.; WO-I.0052.3.32.2018.KB, WO-I.0052.3.31.2018.KB i WO-I.0052.1.127.2018.KB z dnia 1 marca 2018 r.; WO-I.0052.1.187.2012.KD z 4 kwietnia 2012 r.

²¹ Łącznie dziesięć upoważnień, w tym pięć do wydawania decyzji administracyjnych oraz pięć do innych czynności, tj.: WO-I.0052.3.110.2017.EW, WO-I.0052.3.109.2017.EW i WO-I.0052.3.108.2017.EW z dnia 21 lipca 2017 r.; WO-I.0052.3.129.2018.MJ i WO-I.0052.3.130.2018.MJ z 6 sierpnia 2018 r.; WO-I.0052.1.279.2018.EW, WO-I.0052.1.275.2018.MJ, WO-I.0052.1.274.2018.MJ i WO-I.0052.1.273.2018.MJ z 14 czerwca 2018 r. oraz WO-I.0052.1.403.2018.MJ z 31 lipca 2018 r.)

²² Łącznie sześć upoważnień do innych czynności, tj. WO-IIAW/0113-1/1144/09 z 9 lipca 2009 r.; WO-IIAW/0113-1/1229/10, WO-IIAW/0113-1/1225/10, WO-IIAW/0113-1/1222/10, WO-IIAW/0113-1/1221/10 oraz WO-IIAW/0113-1/1220/10 z 19 listopada 2010 r.

²³ Wydanych na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 268a k.p.a. oraz art. 143 Ordynacji podatkowej.

²⁴ Dalej: BOI.

²⁵ Na podstawie upoważnienia z 6 sierpnia 2018 r. nr WO-I.0052.3.130.2018.MJ.

²⁶ Dalej: WPIOL.

²⁷ Na podstawie upoważnienia z 17 lipca 2017 r. nr WO-I.0052.3.102.2017.EW.

²⁸ Dalej: WKs.

²⁹ Na podstawie upoważnienia z 28 lutego 2018 r. nr WO-I.0052.3.30.2018.EW.

³⁰ Dalej: WMRSPN.

³¹ Na podstawie upoważnienia z dnia 21 lipca 2017 r. nr WO-I.0052.3.110.2017.EW.

³² Dalej: BMKZ.

³³ Na podstawie upoważnień z dnia 21 lipca 2017 r. nr WO-I.0052.3.109.2017.EW oraz WO-I.0052.3.108.2017.EW

³⁴ W tym 143 677 w 2017 r., 143 982 w 2018 r. oraz 113 530 w 2019 r. (28.02.). 25 decyzji podpisał Prezydent.

³⁵ Dalej: WOś.

³⁶ Dalej: WSS.

Środowiska³⁷ 1 397 (0,3%), Wydział Urbanistyki i Administracji Budowlanej 823 (0,2%), Wydział Zasobu i Obrotu Nieruchomościami³⁸ 465 (0,1%), a Biuro Geodety Miasta³⁹ 449 (0,1%). Pozostałe osiem wydziałów/biur Urzędu (tj. Wydział Inwestycji Miejskich⁴⁰, Biuro Informacji Publicznej, WKs, Wydział Kultury, WMiRSPN, WO, Wydział Sportu oraz BMKZ) wydało łącznie 708 decyzji, co stanowiło 0,2% ogółu decyzji. (akta kontroli str. 159-274, 455, 517)

1.4. Badanie prawidłowości umocowania osób wydających decyzje administracyjne w imieniu Prezydenta przeprowadzono na próbie 601 decyzji dobranej w sposób celowy⁴¹ spośród decyzji wydanych przez: BOI, WPIOL, WKs, WMiRSPN, WZiON oraz BMKZ. W powyższej próbie nie stwierdzono przypadków podpisywania decyzji przez osoby przebywające na urlopie.

W okresie objętym kontrolą, na podstawie przepisów art. 19 i art. 20 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy⁴² wydano łącznie 1 394 decyzje. Badaniem objęto 339 decyzji⁴³ wydanych przez zastępcę dyrektora BOI na podstawie upoważnienia z 6 sierpnia 2018 r. nr WO-I.0052.3.130.2018.MJ podpisanego przez Zastępcę Prezydenta Miasta Michała Przepięę.

(akta kontroli str. 162, 335-337, 418, 421-422)

W WPIOL kierownik referatu, w okresie objętym kontrolą, na podstawie Ordynacji podatkowej oraz ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁴⁴, wydał 1 868 decyzji dotyczących podatku od środków transportowych oraz opłaty skarbowej. Badaniem objęto 48 decyzji w tym zakresie, wydanych na podstawie upoważnienia z 17 lipca 2017 r. nr WO-I.0052.3.102.2017.EW podpisanego przez Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta Krzysztofa Soskę. Spośród 48 ww. decyzji:

- 34 dotyczyły podatku od środków transportowych, tj. 28 decyzji umarzających postępowanie podatkowe wszczęte z urzędu na podstawie art. 207 § 1 oraz 208 § 1 Ordynacji podatkowej oraz sześć określających wysokość zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od środków transportowych na łączną kwotę 6 333 zł,
- 14 dotyczyło opłaty skarbowej, tj. 13 umarzających postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego z tytułu opłaty skarbowej za złożenie dokumentu pełnomocnictwa oraz jedną określającą zobowiązanie podatkowe w kwocie 17 zł.

(akta kontroli str. 232-233, 334, 417, 424-425)

W WKs Zastępcę Dyrektora wydała jedną decyzję z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie odmowy zwrotu odsetek od należności głównej z tytułu opłaty dodatkowej za nieopłacony postój w strefie płatnego parkowania na podstawie upoważnienia z 28 lutego 2018 r. nr WO-I.0052.3.30.2018.EW podpisanego przez Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta Krzysztofa Soskę.

(akta kontroli str.183, 344, 412-416)

Do zadań WMiRSPN należało m.in. wydawanie decyzji na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁵ dotyczących trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości będących własnością Gminy Miasto Szczecin oraz

³⁷ Dalej: WGKIOŚ.

³⁸ Dalej: WZiON.

³⁹ Dalej: BGM.

⁴⁰ Dalej: WIM.

⁴¹ Doboru dokonano po przeprowadzeniu analizy wydanych w Urzędzie upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz wydanych przez poszczególne wydziały/biura decyzji, kierując się największym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości, w tym o charakterze finansowym.

⁴² Dz. U. z 2018 r., poz. 754 ze zm., dalej: Kodeks wyborczy.

⁴³ W tym 331 decyzji dotyczących wpisania do rejestru wyborców Gminy Miasto Szczecin, skreślenia z listy rejestru wyborców – 1, odmowy wpisania do rejestru wyborców – 2, umorzenia postępowania w sprawie wpisania do rejestru wyborców - 3 oraz uchylecia decyzji o wpisaniu do rejestru wyborców – 2.

⁴⁴ Dz. U. z 2018 r., po. 1044 ze zm., dalej: uoos.

⁴⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm., dalej: uogn.

ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych⁴⁶. Badaniem objęto 23 decyzje, w tym 16 decyzji w sprawie trwałego zarządu (trzy decyzje ustanawiające trwały zarząd i opłatę roczną w wysokości 2 037 zł, 12 decyzji dotyczących wygaśnięcia trwałego zarządu i jedną dotyczącą zmiany decyzji w sprawie ustanowienia trwałego zarządu) oraz siedem decyzji dotyczących stwierdzenia nabycia prawa użytkowania nieruchomości gminnych przez stowarzyszenia ogrodowe, wydane przez dyrektora wydziału na podstawie upoważnienia z dnia 21 lipca 2017 r. nr WO-I.0052.3.110.2017.EW, podpisanego przez Zastępcę Prezydenta Miasta Michał Przepierę.

(akta kontroli str. 248-250, 345-346, 426-427)

W BMKZ w okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 6, 7 i 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴⁷ oraz porozumienia pomiędzy Wojewodą Zachodniopomorskim a Prezydentem Miasta Szczecin z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie powierzenia prowadzenia spraw oraz wydawania decyzji administracyjnych⁴⁸ wydano łącznie 317 decyzji. Spośród ww. decyzji badaniem objęto 165 (w tym dotyczących m.in. pozwoleń na wykonanie prac remontowych, budowlanych, konserwatorskich, montażowych budynków wpisanych do rejestru zabytków lub wstrzymania prowadzonych robót budowlanych), które zostały wydane przez pracowników BMKZ na podstawie upoważnień z dnia 21 lipca 2017 r. nr WO-I.0052.3.109.2017.EW oraz WO-I.0052.3.108.2017.EW, podpisanych przez Zastępcę Prezydenta Miasta Michał Przepierę.

(akta kontroli str. 260, 347-354, 420, 428-429)

Pracownicy WZiON na podstawie uogn, wydali w okresie 2017-2019, m.in. 121 decyzji dotyczących opłaty aliacenckiej z tytułu podziału nieruchomości. Spośród ww. decyzji badaniu poddano 25 i stwierdzono, że wszystkie decyzje zostały prawidłowo oznaczone, wydane przez osoby uprawnione, w granicach udzielonych upoważnień i w okresie ich obowiązywania.

(akta kontroli str. 207-208, 419, 423)

1.5. W celu sprawdzenia prawidłowości umocowania osób na podstawie pozostałych upoważnień (innych niż do wydawania decyzji administracyjnych), z informacji uzyskanej od:

- Dyrektora WEA wynikało, że na podstawie upoważnienia z 17 lipca 2017 r. (WO-I.0052.1.361.2017.EW) podpisanego przez Pierwszego Zastępcę Prezydenta Krzysztofa Soskę, p.o. Kierownika Referatu WEA wydała 1 496 postanowień w przedmiocie umorzenia bądź odmowy umorzenia postępowania egzekucyjnego, albo oddalenia skargi na podstawie art. 34 § 4, art. 59 § 1, 2 i 3 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁹;
- Dyrektora WIM wynikało, że na podstawie upoważnienia z 14 czerwca 2018 r. (WO-I.0052.1.279.2018.EW) podpisanego przez Zastępcę Prezydenta Miasta Michała Przepierę, pracownik WIM poświadczał 13 razy za zgodność z oryginałem dokumenty przedstawiane przez strony na potrzeby prowadzonych postępowań w sprawach należących do właściwości WIM;
- Dyrektora WGKiOŚ wynikało, że na podstawie upoważnienia z 31 lipca 2018 r. (WO-I.0052.1.403.2018.MJ) podpisanego przez Zastępcę Prezydenta Miasta Michała Przepierę, pracownik WGKiOŚ dokonał 42 czynności, w tym wydawał zaświadczenia w sprawach należących do właściwości WGKiOŚ⁵⁰, wynikających

⁴⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 2176.

⁴⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 2067 ze zm., dalej: ustawa o ochronie zabytków.

⁴⁸ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2012 r. poz. 182 ze zm., dalej: porozumienie pomiędzy Wojewodą Zachodniopomorskim, a Prezydentem Miasta Szczecin.

⁴⁹ Dz. U. z 2018r., poz. 1314 ze zm. dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym.

⁵⁰ Np. wydawanie kart wędkarskich i łowiectwa podwodnego, weryfikacja i zatwierdzanie rozkładów jazdy.

m.in. z ustawy z dnia 6 września 2001 o transporcie drogowym⁵¹, ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁵², ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁵³;

- Dyrektora WKs wynikało, że na podstawie trzech upoważnień z 19 listopada 2010 r. (tj. WO-I/AW/0113-1/1225/10, WO-I/AW/0113-1/1221/10 oraz WO-I/AW/0113-1/1220/10) podpisanych przez Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta Beniamina Chochulskiego, trzech pracowników WKs dokonało łącznie 520 czynności, polegających na wydawaniu pisemnych upomnień zawierających wezwanie zobowiązanego do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego.

Analizie poddano 175 dokumentów, dobranych w sposób celowy⁵⁴, spośród ww. czynności wykonywanych przez: WIM, WEA i BGM. Analiza wykazała, że czynności tych dokonano na podstawie udzielonych upoważnień przez osoby nieuprawnione.

Dodatkowo zbadano 43 czynności, wykonane w BGM, polegające na wydawaniu zawiadomień o ustaleniu numeracji porządkowej budynków i stwierdzono, że zostały wykonane przez osobę uprawnioną, tj. na podstawie upoważnienia nr WO-I.0052.3.98.2015.KO podpisanego przez Prezydenta Miasta.

(akta kontroli str. 440, 445-449, 453-454, 512)

1.6. Stosownie do art. 24h ust. 1 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, wszystkie upoważnione osoby do wydawania decyzji administracyjnych terminowo składały oświadczenia majątkowe, tj. w terminie 30 dni od dnia udzielenia upoważnienia oraz co roku do 30 kwietnia (według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego). Wszystkie osoby zobowiązane, do złożenia oświadczeń majątkowych w związku z wygaśnięciem upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych lub odwołaniem upoważnienia, złożyły oświadczenia majątkowe w dniu wygaśnięcia upoważnienia, z wyjątkiem jednej⁵⁵. Jedno oświadczenie zostało złożone w wyznaczonym dodatkowym czternastodniowym terminie na skutek wezwania Dyrektora WO⁵⁶.

(akta kontroli str. 130-155, 432-435, 461, 506-507)

Dyrektor WO wyjaśnił: (...) Pani (...) zatrudniona była w Urzędzie w ramach umowy o pracę w celu zastępstwa w okresie od 20.06.2017r. do 15.09.2017r. (...). W związku z zamiarem ponownego zatrudnienia (...) oraz związanym z tym planowanym ponownym udzieleniem upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta, pracodawca powziął wiadomość o niewywiązaniu się (...) z obowiązku wynikającego z art. 24h ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym (...). Zgodnie z zapisem art. 24h ust. 5a ustawy, Pani (...) została wezwana w dniu 10 listopada 2017 r. do złożenia oświadczenia majątkowego (...) Wezwanie poczynione zostało niezwłocznie, po stwierdzeniu niedopełnienia obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego (...).

(akta kontroli str. 505)

Wszystkie oświadczenia złożone przez osoby zobowiązane zostały opublikowane w BIP Urzędu. Analiza 112 oświadczeń majątkowych złożonych w 2017 r. oraz 125 w latach 2018-2019 wykazała, że okres pomiędzy złożeniem oświadczeń

⁵¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 58 ze zm.

⁵² Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 ze zm..

⁵³ Dz. U. z 2018 r., poz. 1476 ze zm.

⁵⁴ Dobre dokonano po przeprowadzeniu analizy wydanych w Urzędzie upoważnień do czynności (z wyłączeniem wydawania decyzji administracyjnych), kierując się największym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

⁵⁵ W związku z rozwiązaniem umowy o pracę.

⁵⁶ Dyrektor WO pismem z dnia 10 listopada 2017 r. wezwał tą osobę do niezwłocznego złożenia oświadczenia majątkowego według stanu na dzień 15 września 2017 r.

majątkowych przez osoby do tego zobowiązane, a ich publikacją w BIP wyniósł odpowiednio od 19 do 345 dni oraz od jednego do 260 dni. W przypadku 107 (tj. 95,5%) oświadczeń majątkowych z 2017 r. oraz 107 (tj. 85,6%) oświadczeń majątkowych z lat 2018-2019 okres pomiędzy ich złożeniem przez osoby do tego zobowiązane, a publikacją w BIP wyniósł powyżej dwóch miesięcy. Zgodnie z art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w BIP.

(akta kontroli str. 130-155, 432-435, 461, 518-523, 525)

Dyrektor WO wyjaśnił: (...) W Urzędzie procedura dotycząca zasad publikacji oświadczeń majątkowych w BIP określona została w zarządzeniu nr 170/13 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia procedury składania, analizowania i przechowywania oświadczeń o stanie majątkowym. Zgodnie z procedurą (...) oświadczenia majątkowe składane do organu (...) publikowane były (...) w BIP, zgodnie z art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (...) przez Wydział Informatyki. Z uwagi na znaczną ilość dokumentów wymagających publikacji i związane z tym odległe terminy realizacji tego obowiązku wprowadzono działania służące usprawnieniu tego procesu. Oświadczenia majątkowe złożone wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. za pośrednictwem Wydziału Organizacyjnego, nie były przekazywane do Wydziału Informatyki, a publikowane przez dodatkowo wskazaną do tych czynności osobę. Wdrożenie ww. rozwiązania dało możliwość bieżącego monitorowania stanu publikacji oświadczeń majątkowych oraz umieszczania ich bez zbędnej zwłoki na stronie internetowej miasta w BIP.

(akta kontroli str. 525)

W ocenie NIK, pomimo przejęcia zadań przez WO od Wydziału Informatyki w 2018 r. w zakresie wprowadzania treści oświadczeń majątkowych do BIP, nadal nie zapewniono ich publikowania bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli str. 518-523)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Spośród 912 upoważnień objętych kontrolą, 26 upoważnień⁵⁷ (w tym 10 do wydawania decyzji administracyjnych), zostało podpisanych przez osoby nieuprawnione, tj. Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin Krzysztofa Soskę, Zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin Michała Przepierę lub Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta Beniamina Chochulskiego.

Jako podstawę prawną do ich wydania wskazano art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 268a k.p.a. oraz art. 143 Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 135-136, 146, 151, 334-378, 491-499)

W następstwie udzielenia 10 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, zostało wydanych łącznie 576 decyzji przez osoby, które nie posiadały upoważnienia udzielonego przez Prezydenta, w tym:

- 339 dotyczących rejestru wyborców, wydanych przez zastępcę dyrektora BOI;
- 48 dotyczących podatku od środków transportowych oraz opłaty skarbowej na łączną kwotę 6 350 zł, wydanych przez kierownika referatu WPIOL;

⁵⁷ Tj. WO-I.0052.3.105.2017.EW, WO-I.0052.3.102.2017.EW, WO-I.0052.1.361.2017.EW i WO-I.0052.1.360.2017.EW z 17 lipca 2017 r.; WO-I.0052.3.30.2018.EW i WO-I.0052.1.120.2018.EW z 28 lutego 2018 r.; WO-I.0052.3.32.2018.KB, WO-I.0052.3.31.2018.KB i WO-I.0052.1.127.2018.KB z dnia 1 marca 2018 r.; WO-I.0052.3.110.2017.EW, WO-I.0052.3.109.2017.EW i WO-I.0052.3.108.2017.EW z dnia 21 lipca 2017 r.; WO-I.0052.3.129.2018.MJ i WO-I.0052.3.130.2018.MJ z 6 sierpnia 2018 r.; WO-I.0052.1.279.2018.EW, WO-I.0052.1.275.2018.MJ, WO-I.0052.1.274.2018.MJ i WO-I.0052.1.273.2018.MJ z 14 czerwca 2018 r. oraz WO-I.0052.1.403.2018.MJ z 31 lipca 2018 r.; WO-I/AW/0113-1/1144/09 z 9 lipca 2009 r.; WO-I/AW/0113-1/1222/10, WO-I/AW/0113-1/1229/10, WO-I/AW/0113-1/1221/10, WO-I/AW/0113-1/1225/10 oraz WO-I/AW/0113-1/1220/10 z 19 listopada 2010 r.; WO-I.0052.1.187.2012.KD z 4 kwietnia 2012 r.

- jedna z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie odmowy zwrotu odsetek od należności głównej z tytułu opłaty dodatkowej za nieopłacony postój w strefie płatnego parkowania, wydaną przez zastępcę dyrektora WKs;
- 23 dotyczące trwałego zarządu nieruchomości będących własnością Gminy Miasto Szczecin (w tym ustalającą m.in. opłatę roczną w wysokości 2 037 zł) oraz stwierdzenia nabycia prawa użytkowania nieruchomości gminnych przez stowarzyszenia ogrodowe, wydane przez dyrektora WMiRSPN w okresie od lipca 2017 r. do stycznia 2018 r.;
- 165 wydanych przez pracowników BMKZ na podstawie przepisów art. 6, art. 7 i art. 36 ustawy o ochronie zabytków oraz porozumienia pomiędzy Wojewodą Zachodniopomorskim a Prezydentem Miasta Szczecin.

(akta kontroli str. 413-416, 421-422, 424-429)

W następstwie udzielenia 16 upoważnień dla pracowników Urzędu (z wyłączeniem wydawania decyzji administracyjnych) zostało wykonanych 2 071 czynności przez osoby, które nie posiadały udzielonego przez Prezydenta upoważnienia, polegających m.in. na wydawaniu postanowień, zaświadczeń, poświadczania za zgodność z oryginałem dokumentów przedstawianych przez strony na potrzeby prowadzonych postępowań, wydawania pisemnych upomnień.

(akta kontroli str. 445, 447-449, 512)

Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, Prezydent może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Z kolei z art. 268a k.p.a. wynika, że tylko organ administracji publicznej, w tym przypadku Prezydent może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.

W powyższym zakresie wyjaśnień udzielił Dyrektor WO: (...) *Prezydent Miasta Szczecin w zarządzeniu w sprawie podziału zadań i kompetencji oraz powierzenia prowadzenia określonych spraw Gminy Miasto Szczecin w imieniu Prezydenta Miasta Szczecin, ustalił następujące zastępstwa w przypadku nieobecności: (...) Prezydenta Miasta Szczecin Piotra Krzystka zastępuje Zastępca Prezydenta Miasta Krzysztof Soska, któremu powierza się funkcję Pierwszego Zastępcy Prezydenta Miasta (...) W przypadku nieobecności Pierwszego Zastępcy Prezydenta Miasta Krzysztofa Soski, Prezydenta Miasta zastępują według ustalonej kolejności następujący Zastępcy Prezydenta: Zastępca Prezydenta Miasta Michał Przepiera (...). Upoważnienia: WO-I.0052.3.102.2017.EW (...), WO-I.0052.3.105.2017.EW (...), WO-I.0052.3.30.2018.EW (...), WO-I.0052.3.31.2018.KB (...), WO-I.0052.3.32.2018.KB (...), WO-I.0052.1.360.2017.EW (...), WO-I.0052.1.361.2017.EW (...), WO-I.0052.1.120.2018.EW (...), WO-I.0052.1.127.2018.KB (...), zostały podpisane przez Pana Krzysztofa Soskę Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin, z uwagi na nieobecność Prezydenta Miasta Szczecin. W okresie od dnia 7 lipca 2017 r. do dnia 21 lipca 2017 r. Prezydent przebywał na urlopie wypoczynkowym, natomiast w dniach 28 lutego 2018 r. oraz 1 marca 2018 r. był w delegacji krajowej. (...) Upoważnienia: WO-I.0052.3.108.2017.EW (...), WO-I.0052.3.109.2017.EW (...), WO-I.0052.3.110.2017.EW (...), WO-I.0052.3.129.2018.MJ (...), WO-I.0052.3.130.2018.MJ (...), zostały podpisane przez Pana Michała Przepierę Zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin, z uwagi na nieobecność Prezydenta Miasta Szczecin oraz Pierwszego Zastępcy Prezydenta Miasta Szczecin. W okresie od dnia*

7 lipca 2017 r. do dnia 21 lipca 2017 r. oraz od dnia 23 lipca 2018 r. do dnia 6 sierpnia 2018 r. Prezydent przebywał na urlopie wypoczynkowym, a Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w dniach 21 lipca 2017 r. oraz 6 sierpnia 2018 r. był w delegacji zagranicznej. (...) upoważnienia: WO-I.0052.1.273.2018.MJ (...), WO-I.0052.1.274.2018.MJ (...), WO-I.0052.1.275.2018.MJ (...), WO-I.0052.1.279.2018.EW (...), WO-I.0052.1.403.2018.MJ (...), zostały podpisane przez Pana Michała Przepierę Zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin, z uwagi na nieobecność Prezydenta Miasta Szczecin oraz Pierwszego Zastępcy Prezydenta Miasta Szczecin. W okresie od dnia 10 czerwca 2018 r. do dnia 14 czerwca 2018 r. oraz od dnia 23 lipca 2018 r. do dnia 6 sierpnia 2018 r. Prezydent przebywał na urlopie wypoczynkowym. Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w okresie od dnia 11 czerwca 2018 r. do dnia 15 czerwca 2018 r. oraz w dniu 31 lipca 2018 r. również przebywał na urlopie wypoczynkowym.”

Dodatkowo Dyrektor WO wyjaśnił, że: (...) Umocowanie do takiego działania znajduje się w art. 26a ust. 3 oraz art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. (...) Mając na uwadze (...) obowiązujące w poszczególnych okresach zarządzenia, (...) upoważnienia: WO-I/AW/0113-1/1144/09 (...), WO-I/AW/0113-1/1220/10 (...), WO-I/AW/0113-1/1221/10 (...), WO-I/AW/0113-1/1222/10 (...), WO-I/AW/0113-1/1225/10 (...), WO-I/AW/0113-1/1229/10 (...) zostały podpisane przez Pana Beniamina Chochulskiego Pierwszego Zastępcę Prezydenta (...), z uwagi na nieobecność Prezydenta Miasta Szczecin, który w tych dniach przebywał na urlopie wypoczynkowym. (...) upoważnienie WO-I.0052.1.187.2012.KD (...) zostało podpisane przez Pana Krzysztofa Soskę Pierwszego Zastępcę Prezydenta (...), z uwagi na nieobecność Prezydenta Miasta Szczecin, spowodowaną delegacją służbową.

(akta kontroli str. 379-381, 514-516)

Powyższe wyjaśnienia nie znajdują uzasadnienia. Przepis art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a k.p.a. wprowadza zasadę wyłączności Prezydenta, jako organu, do wydawania upoważnień w oparciu o wskazane wyżej podstawy prawne.

NIK zwraca uwagę, że podpisywanie decyzji administracyjnej przez osobę nieupoważnioną może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, w oparciu o art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., jako wydanej z naruszeniem przepisów o właściwości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia udzielenie przez osoby nieuprawnione 26 upoważnień, w tym 10 do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta Miasta Szczecin, których liczba stanowi 2,85% wszystkich wydanych 912 upoważnień w badanym okresie. W następstwie powyższego 576 decyzji zostało podpisanych przez osoby nieposiadające upoważnienia Prezydenta do wydawania decyzji w jego imieniu, udzielonego na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a k.p.a. W przypadku 95,5% oświadczeń majątkowych złożonych w 2017 r. oraz 85,6% złożonych w okresie 2018-2019 zostały one opublikowane po upływie dwóch miesięcy od złożenia, co – zdaniem NIK - było działaniem nierzetelnym.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

2.1. Od 2015 r. rejestr upoważnień i pełnomocnictw prowadzono w Urzędzie elektronicznie, w podziale na rejestr upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, w tym dokonywania czynności i załatwiania spraw, oraz rejestr upoważnień do składania oświadczeń woli, w tym dokonywania czynności i załatwiania spraw. Rejestr upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych zawierał upoważnienia pracowników Urzędu Miasta Szczecin oraz pracowników i kierowników

miejskich jednostek organizacyjnych do działania w imieniu Prezydenta jako organu gminy. Natomiast rejestr upoważnień do składania oświadczeń woli zawierał pełnomocnictwa oraz upoważnienia pracowników Urzędu oraz pracowników i kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, m.in. do: wydawania postanowień, dokonywania określonych czynności, w tym do wydawania zaświadczeń, poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań, zawiadamiania stron o niezakończonym skargi w terminie oraz wskazania nowego terminu załatwienia skargi. Rejestry prowadzono oddzielnie dla każdego roku. Każdy z rejestrów zawierał następujące dane: numer wpisu; wydział, w którym jest zatrudniony upoważniony; imię i nazwisko upoważnionego; zakres upoważnienia oraz datę udzielenia. W dokumentacji dotyczącej upoważnień ujmowano oryginały upoważnienia. Zadania w tym zakresie powierzono wyznaczonym pracownikom WO.

(akta kontroli str. 157-158)

2.2. W latach 2017-2019 (do 28.02.) zarejestrowano wszystkie (403) wydane w tym okresie upoważnienia, w tym 177 do wydawania decyzji administracyjnych. W analogicznym okresie wygasło 287 upoważnień, w tym 152 do wydawania decyzji. Informacje o wygaśnięciu upoważnień odnotowywane były na bieżąco.

(akta kontroli str. 130-155 459)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie w Urzędzie rejestrów upoważnień. Zaewidencjonowano w nich wszystkie upoważnienia wydane w badanym okresie, a informacje o wygaśnięciu upoważnienia odnotowywano na bieżąco, co świadczy o rzetelnym ich prowadzeniu.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

3.1. W Urzędzie w okresie objętym kontrolą system kontroli zarządczej został uregulowany w zarządzeniu nr 48/15 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 13 lutego 2015 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miasto Szczecin – następnie zmienionym zarządzeniem nr 59/16 z dnia 16 lutego 2016 r., uchylonym zarządzeniem nr 506/17 z dnia 23 listopada 2017 r. oraz zmienionym zarządzeniem nr 5/18 z dnia 4 stycznia 2018 r.

W zarządzeniu nr 153/14 z dnia 3 kwietnia 2014 r. Prezydent powołał Zespół ds. kontroli zarządczej – zmienionym zarządzeniem nr 49/16 z dnia 10 lutego 2016 r. i następnie uchylonym zarządzeniem nr 565/17 z dnia 29 grudnia 2017 r.

Sprawowanie kontroli zarządczej nad działalnością Urzędu w zakresie wydawania upoważnień zostało uregulowane w § 11 pkt 4 Regulaminu organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miasto Szczecin⁵⁸. Zgodnie z jego treścią: zakresy czynności i kompetencji osób zarządzających i pracowników Urzędu zostały określone pisemnie i podlegały zmianom stosownie do stanu faktycznego; obowiązki i uprawnienia pracowników Urzędu określone były w indywidualnych zakresach czynności (przyjętych podpisem pracownika); zakres delegowanych uprawnień dla kierownictwa i pracowników Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Gminy wynikał z pełnomocnictw i upoważnień Prezydenta Miasta, a pełnomocnictwa i upoważnienia podlegały bieżącej aktualizacji.

Stosownie do § 28 regulaminu kontroli zarządczej do obowiązków m.in. dyrektorów jednostek organizacyjnych Urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych Gminy, jako nadzorujących wykonywanie powierzonych zadań należała m.in.

⁵⁸ Stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 506/17 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 23 listopada 2017 r., dalej: regulamin kontroli zarządczej.

bieżąca analiza i ocena ryzyk; okresowa aktualizacja ryzyk i zagrożeń, nie rzadziej niż raz na kwartał; przekazywanie do Biura Prezydenta Miasta rejestru ryzyk o najwyższym priorytecie oraz przeprowadzanie, co roku samooceny systemu kontroli zarządczej. (akta kontroli str. 295-320, 463-464)

W okresie objętym kontrolą dyrektor WO nie zidentyfikował ryzyka związanego z udzielaniem upoważnień. (akta kontroli str. 472-488)

3.2. W latach 2017-2019 w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli i audytów wewnętrznych wyłącznie w zakresie prawidłowości udzielania upoważnień oraz wykonywania zadań na podstawie upoważnień, w tym wydawania decyzji administracyjnych. W analizie ryzyka nie wyodrębniono obszarów działalności Gminy dotyczących jedynie udzielania upoważnień, identyfikowano natomiast całe obszary działalności, np. gospodarka nieruchomościami, oświata, itp. Elementy prawidłowości udzielania upoważnień pojawiły się w przeprowadzonych w badanym okresie kontroli i zadaniach zapewniających, np. w sporządzonym wystąpieniu pokontrolnym z kontroli P/42/17 przeprowadzonej w 2017 r. w WUiAB w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁹ oraz przepisów k.p.a., (na próbie 17 decyzji) nie stwierdzono nieprawidłowości w przedmiocie posiadania przez pracowników WUiAB stosownych upoważnień Prezydenta Miasta Szczecin do wydawania decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 11-86, 456-458)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Stwierdzone nieprawidłowości opisane w obszarze 1 wystąpienia pokontrolnego, dotyczące udzielania upoważnień, wydawania decyzji oraz wykonywania innych czynności⁶⁰ przez osoby nieuprawnione, wskazują na nie w pełni skuteczne wykonywanie w tym zakresie kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ww. przepisami kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie zgodności działania jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków prezydenta.

W powyższym zakresie wyjaśnień udzielił Dyrektor Biura Prezydenta Miasta: (...) *Wykonywanie zarządzeń w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miasto Szczecin Prezydent (...) powierzył Zastępcom Prezydenta Miasta, Sekretarzowi Miasta, Skarbnikowi Miasta, dyrektorom wydziałów, kierownikom biur, samodzielnym stanowiskom pracy działającym poza strukturą wydziałów i biur Urzędu Miasta Szczecin oraz dyrektorom jednostek organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin. Za udzielanie upoważnień w Urzędzie odpowiada Wydział Organizacyjny. Mając na uwadze przedłożone przez wydział merytoryczny oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2017 oraz 2018 stwierdzam, że obszar ten podlegał kontroli zarządczej. (...) w zakresie identyfikacji ryzyk w obszarze udzielania upoważnień wydział merytoryczny nie wykazał w arkuszach identyfikacji, analizy i postępowania z ryzykiem żadnych zagrożeń, dotyczących realizacji zadania wynikającego z regulaminu organizacyjnego tj. prowadzenia spraw związanych*

⁵⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1945.

⁶⁰ Tj. wydawania postanowień, zaświadczeń, poświadczania za zgodność z oryginałem dokumentów przedstawianych przez strony na potrzeby prowadzonych postępowań oraz wydawania pisemnych upomnień.

z udzielaniem upoważnień i pełnomocnictw. (...) Bieżący nadzór nad prawidłowością wydawania upoważnień prowadzi dyrektor WO, a brak wskazania w arkuszach analizy ryzyk danego obszaru nie oznacza, że został on wyłączony z kontroli, wskazuje natomiast, że proces przebiega prawidłowo i nie występują tu ryzyka o istotności wymagającej podjęcia działań naprawczych.

(akta sprawy str. 470-488)

Dyrektor WO wyjaśnił: (...) W zakresie sprawowanej kontroli o charakterze bieżącym oraz nadzoru nad działalnością WO, w tym w zakresie upoważnień i pełnomocnictw udzielanych przez Prezydenta, (...) jako organu wykonawczego gminy analizie poddane były przepisy prawa: art. 30 usg w zakresie kompetencji przysługujących prezydentowi miasta, jako organowi wykonawczemu gminy; art. 31 usg w zakresie kompetencji do reprezentowania gminy na zewnątrz i występowania w imieniu gminy; art. 33 ust. 4 usg w myśl, którego prezydent może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy prezydenta lub sekretarzowi gminy; art. 39 ust. 2 usg, jako prawna podstawa kompetencyjna do przekazania uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Analiza przytoczonych przepisów prawa zadecydowała, iż na podstawie art. 33 ust. 4 usg zgodnie, z którym „Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy”, Prezydent Miasta powołał zastępców prezydenta, w tym Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta oraz ustalił kolejność zastępstw pozostałych zastępców prezydenta w przypadku jego nieobecności. Takie działanie Prezydenta oznacza, iż Prezydent Miasta Szczecin dokonał dekoncentracji swoich kompetencji w oparciu o przepis prawa powierzając swoje uprawnienia, w tym uprawnienia organu na czas swojej nieobecności Pierwszemu Zastępcy Prezydenta Miasta, a w przypadku nieobecności swojej oraz Pierwszego Zastępcy Prezydenta Miasta – kolejnym zastępcą prezydenta. (...) brzmienie art. 33 ust. 4 ma charakter ogólny i szeroki, (...) przedmiotem przekazania uprawnień zastępcy prezydenta mogą być wszystkie sprawy gminy o ile należą do właściwości wójta. W wyroku z dnia 24 października 2013 r. sygn. akt II OSK 1196/12, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił: „usg nie przewiduje własnych kompetencji dla zastępcy wójta, lecz zakres jego możliwości działania w imieniu wójta jest określany przez wójta zgodnie z art. 33 ust. 4 usg. Jest to przykład dekoncentracji wewnętrznej, polegającej na powierzeniu kompetencji wójta w drodze czynności indywidualnej innym podmiotom, tj. jego zastępcy lub sekretarzowi gminy. Przepis ten nie wskazuje przy tym ani zakresu, ani rodzaju spraw gminy, które mogą być delegowane na zastępcę wójta lub sekretarza gminy, nie zastrzega też żadnych spraw do wyłącznej kompetencji wójta”. (...) powierzenie zastępcy prezydenta prowadzenia w imieniu prezydenta określonych zadań gminy, obejmuje również występowanie w imieniu organu – prezydenta miasta. Oznacza to, że takie działanie zastępcy prezydenta posiada przymiot działania w imieniu organu wykonawczego gminy. (...) organem wydającym upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych pomimo złożenia podpisu przez Pierwszego Zastępcę Prezydenta oraz kolejnego Zastępcę Prezydenta, jest Prezydent Miasta, jako organ. (...) ponoszenie odpowiedzialności w tym zakresie spoczywa wyłącznie na Prezydencie Miasta – organie wykonawczym. Takie działania Prezydenta Miasta Szczecin ma oparcie w przepisie art. 33 ust. 4 usg oraz wydanym na jego podstawie wcześniejszych oraz aktualnie obowiązującym Zarządzeniu Nr 18/19 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie podziału zadań i kompetencji oraz powierzenia prowadzenia określonych spraw Gminy Miasto Szczecin w imieniu Prezydenta Miasta Szczecin. (...) analizie w kontekście sprawowanej kontroli bieżącej i nadzoru nad prawidłowością udzielania upoważnień poddano (...) sytuację udzielania przez zastępcę prezydenta upoważnień do wydawania decyzji

administracyjnych w oparciu o art. 39 ust 2 usg oraz art. 268a k.p.a. We wszystkich przypadkach udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta Miasta Szczecin zarówno Pierwszy Zastępca Prezydenta jak i pozostali zastępcy udzielali tych upoważnień występując w imieniu Prezydenta Miasta – organu wykonawczego gminy. Potwierdzeniem formalnym (...) jest stosowanie zarówno przez Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta oraz kolejnego Zastępcę Prezydenta Miasta w przypadku nieobecności Prezydenta Miasta i Pierwszego Zastępcy Prezydenta – pieczęci podpisowej, w brzmieniu: „Wz. Prezydenta Miasta (imię i nazwisko) Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta”. Rozwiązania prawne określające taką możliwość zawierały przepisy prawa – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (...). Potwierdzenie dopuszczalności takiego pragmatycznego rozwiązania na okoliczność nieobecności Prezydenta Miasta i występowania zastępców prezydenta miasta w imieniu i na rzecz organu wykonawczego gminy, stanowi wyrok z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt IPK 155/10 Sądu Najwyższego oraz wyrok z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt I SA 1666/97 Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, które rozstrzygają, iż nieobecność prezydenta miasta nie może doprowadzić do „zawieszenia działalności organu”. Takie bowiem sytuacje jak choroba, urlop czy inne zdarzenia losowe nie mogą powodować braku możliwości podejmowania przez gminę określonych czynności m.in. w postępowaniu administracyjnym. Działalność organu winna być tak zorganizowana, aby mógł on wypełniać swoje ustawowe czynności i obowiązki. (...) Wszystkie upoważnienia i pełnomocnictwa Prezydenta Miasta podlegają weryfikacji pod kątem formalno – prawnym. (...) przestrzegana jest procedura udzielania upoważnień i pełnomocnictw wynikająca z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu. Przy tak określonej procedurze postępowania w zakresie udzielania upoważnień i pełnomocnictw tj., określeniu trybu postępowania i składania wniosków o udzielenie pełnomocnictw i upoważnień oraz każdorazowym ich weryfikowaniu pod kątem prawnym obszar ten nie został zidentyfikowany jako zagrożony. W świetle respektowania przez WO obowiązujących w tym zakresie procedur nie były przewidziane ryzyka. Niezależnie od powyższego dokonana zostanie weryfikacja ryzyk w zakresie załatwianych spraw przez tut. Wydział. (akta kontroli str. 467-469)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Wydawanie upoważnień nastąpiło z naruszeniem art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisu tego wynika, bowiem, że tylko prezydent może skutecznie udzielić wskazanym w nim rodzajowo grupom osób upoważnienia do wydawania decyzji w jego imieniu, jako organu właściwego do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zostały opracowane regulacje wewnętrzne określające zasady funkcjonowania kontroli zarządczej, dotyczącej załatwiania spraw w oparciu o upoważnienia, w tym wydawania decyzji administracyjnych oraz upoważnień do ich wydawania. Nadzór nad przygotowaniem upoważnień oraz prowadzeniem rejestru upoważnień był sprawowany w Urzędzie przez Wydział Organizacyjny. Stwierdzone nieprawidłowości przy udzielaniu upoważnień wskazują na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie kontroli zarządczej w Urzędzie.

IV. Uwaga i wnioski

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

- Uwaga Publikowanie ze zwłoką oświadczeń majątkowych osób upoważnionych przez Prezydenta do wydawania decyzji w jego imieniu wymaga podjęcia działań w celu zapewnienia bezzwłocznej publikacji tych oświadczeń w BIP.
- Wnioski
1. Udzielanie wyłącznie przez Prezydenta upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych i wykonywania innych czynności w jego imieniu oraz wycofanie z obrotu prawnego wadliwie wydanych upoważnień.
 2. Wydawanie decyzji administracyjnych oraz wykonywanie innych czynności w imieniu Prezydenta przez osoby upoważnione, zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a k.p.a.
 3. Zapewnienie funkcjonowania w Urzędzie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości udzielania upoważnień m.in. do wydawania decyzji administracyjnych oraz wydawania takich decyzji przez osoby upoważnione.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 28 marca 2019 r.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Marta Górską-Jaś
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....