



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.036.05.2018

Pan
Roman Szelemej
Prezydent Miasta Wałbrzycha
Urząd Miejski w Wałbrzychu
Plac Magistracki 1
58-300 Wałbrzych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.098.2019
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 7 czerwca 2019 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wałbrzychu Plac Magistracki 1, 58-300 Wałbrzych
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Szelemej, Prezydent Miasta Wałbrzycha, pełni funkcję od dnia 11 sierpnia 2011 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostce samorządu terytorialnego. 2. Prowadzenie rejestru upoważnień. 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.
Okres objęty kontrolą	2017-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych). Kontrolą objęto także działania wcześniejsze związane z przedmiotem kontroli mające wpływ na działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Zdzisław Błauciak, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/257/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. 2. Łukasz Cieślak, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/33/2019 z dnia 12 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4, 610-612, 667-671)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Urząd Miejski w Wałbrzychu (dalej: „Urząd”) objętych kontrolą działań z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na podstawie prawa administracyjnego w latach 2017-2019.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prawidłowość udzielania w Urzędzie upoważnień do wykonywania zadań na podstawie przepisów prawa administracyjnego oceniono negatywnie z uwagi na skalę, wagę oraz charakter stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości. W okresie objętym kontrolą Zastępca Prezydenta udzielił 3 upoważnień, do czego nie był uprawniony. Na podstawie wadliwie wydanych upoważnień wydano następnie 1.334 decyzje administracyjne opiewające łącznie na kwotę 169.643 zł. Także negatywnie NIK ocenia sprawowanie kontroli zarządczej w obszarze udzielania upoważnień pracownikom Urzędu, ponieważ nie przeprowadzono analizy ryzyka w tym obszarze i nie wykonano działań audytowych ani działań z zakresu kontroli wewnętrznej.

Negatywnej oceny działalności Urzędu w kontrolowanym zakresie nie zmienia fakt, że w Urzędzie zostały uregulowane zasady udzielania upoważnień, a upoważnieni pracownicy składali terminowo oświadczenia majątkowe, które były publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Wskazanej oceny nie zmienia też fakt, że w rejestrze upoważnień odnotowywano wszystkie udzielone upoważnienia, czego dokonywano w wyznaczonej komórce Urzędu i przez pracowników, którym zadania te powierzono w należyty sposób.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostce samorządu terytorialnego

1.1 Zasady udzielania upoważnień przyjęte w Urzędzie

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ (dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”) organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (urzędu miasta) określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta (prezydenta miasta) w drodze zarządzenia.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne.

W regulaminie organizacyjnym obowiązującym od dnia 18 maja 2016 r.⁵ w rozdziale 5 uregulowano zasady wydawania aktów prawnych w Urzędzie. Zasady te przewidywały, że projekty zarządzeń i dyspozycji Prezydenta sporządzają

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

³ 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.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

⁵ Zarządzenie Nr 368/2016 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu zmienione zarządzeniami Nr 572/2016 z dnia 11 lipca 2016 r., Nr 274/2017 z dnia 14 kwietnia 2017 r., Nr 98/2018 z dnia 7 lutego 2018 r. oraz Nr 475/2018 z dnia 5 lipca 2018 r. Zarządzenie to utraciło moc z dniem 28 listopada 2018 r.

właściwi merytorycznie pracownicy danej komórki pod nadzorem kierownika. Następnie projekt podpisuje Prezydent (§ 24 Regulaminu). Wskazano, że Prezydent wydaje zarządzenia w zakresie kierowania Urzędem, które podlegają rejestracji w Biurze Organizacyjnym (§ 25 Regulaminu). Regulamin przewidywał, że Prezydent mógł udzielić Zastępcy Prezydenta, Sekretarzowi lub innym pracownikom Urzędu upoważnienia do wydawania w jego imieniu decyzji i postanowień w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (§ 26 Regulaminu). W Regulaminie wskazano też, że szczegółowe zasady i tryb opracowywania aktów prawnych, ich ogłaszania, realizacji oraz prowadzonych rejestrów określa odrębne zarządzenie (§ 27 Regulaminu).

Od dnia 28 listopada 2018 r. w Urzędzie obowiązywał nowy regulamin organizacyjny⁶, który w analogiczny sposób w rozdziale 5 uregulował kwestię wydawania aktów prawnych przez Prezydenta.

Ponadto w Urzędzie obowiązywała dyspozycja Prezydenta w sprawie zasad obiegu projektów aktów prawnych pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu⁷. Zgodnie z § 2 ust. 2 tego dokumentu projekty zarządzeń po ich sporządzeniu winny być parafowane przez kierownika danej komórki organizacyjnej pod względem merytorycznym oraz przez radcę prawnego pod względem formalnoprawnym, a następnie przekazywane do podpisu Prezydentowi. Podpisane przez Prezydenta zarządzenie pracownik Biura Organizacyjnego rejestruje niezwłocznie oraz publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej. W § 2 ust. 4 dyspozycji uregulowano ponadto sposób postępowania z upoważnieniami i pełnomocnictwami. Dyspozycja zakładała, że wniosek w sprawie wydania upoważnienia przygotowuje kierownik właściwej komórki, wskazując osobę, stanowisko pracy, czas, na jaki ma być udzielone upoważnienie oraz podstawę prawną i szczegółowy zakres upoważnienia. Wniosek przekazywany jest do Biura Organizacyjnego, którego pracownik przygotowuje dwa egzemplarze upoważnienia, które parafuje kierownik Biura Organizacyjnego i przekazuje Prezydentowi do podpisu. Podpisane upoważnienie pracownik Biura Organizacyjnego niezwłocznie rejestruje i pozostawia w Biurze jeden egzemplarz upoważnienia. Drugi egzemplarz za pokwitowaniem przekazuje się osobie, której upoważnienie dotyczy. Kopię upoważnienia przekazuje się Kierownikowi Biura Spraw Pracowniczych celem włączenia jej do akt osobowych pracownika. Nadto przewidziano, że Kierownik Biura Spraw Pracowniczych zobowiązany jest do niezwłocznego udzielania Kierownikowi Biura Organizacyjnego informacji o zmianie stanowiska osoby, której udzielono upoważnienia, jej zwolnieniu lub przeniesieniu. Nadzór nad wykonywaniem dyspozycji powierzono Sekretarzowi Miasta.

W zakresach czynności Kierownika Biura Organizacyjnego zawarto przygotowywanie pełnomocnictw i upoważnień oraz prowadzenie ich ewidencji.

(akta kontroli str. 5-35, 508, 510-518, 613-638)

1.2 Skala udzielonych i cofniętych upoważnień

Opis stanu
faktycznego

Na dzień 1 stycznia 2017 r. w Urzędzie obowiązywało 77 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych sporządzonych w formie zarządzenia przez Prezydenta. W 2017 r. udzielono ogółem 9 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. Cofnięto lub uznano za wygasłe 10 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. Zatem na dzień 31 grudnia 2017 r. obowiązywało 76 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych.

⁶ Zarządzenie Nr 827/2018 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu zmienione zarządzeniem Nr 898/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r.

⁷ Dyspozycja Nr 1/2016 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 15 lipca 2016 r. w sprawie zasad obiegu projektów aktów prawnych pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu. Dalej: „dyspozycja”.

W 2018 r. do dnia wykonywania czynności kontrolnych⁸ udzielono 23 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. Cofnięto lub uznano za wygasłe 25 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. Wobec tego na dzień 11 grudnia 2018 r. w Urzędzie były 74 aktualne upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych.

W latach 2017-2018 (do 11 grudnia 2018 r.) wydano pracownikom Urzędu łącznie 32 upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta w sprawach należących do właściwości Gminy Wałbrzych. Uwzględniając upoważnienia udzielone we wcześniejszym okresie, łącznie w latach 2017-2018 za obowiązujące uznano 109 upoważnień.

(akta kontroli str. 36-40)

1.3 Prawdliwość udzielania upoważnień i składania oświadczeń majątkowych w związku z upoważnieniem do wydawania decyzji administracyjnych

Opis stanu faktycznego

Spośród 109 upoważnień obowiązujących w latach 2017-2018 147 z nich (97%) podpisał Prezydent. Nie wystąpiły przypadki dalszego delegowania uprawnień. Podczas wydawania upoważnień przestrzegano obowiązujących w tym zakresie wewnętrznych procedur. Każdorazowo upoważnienie opatrywano nazwą organu administracji publicznej i datą wydania oraz wskazywano zakres przedmiotowy przekazywanych uprawnień.

Badanie trybu (sposobu) udzielania 32 upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach należących do właściwości Gminy, udzielonych w latach 2017-2018 w drodze zarządzenia pracownikom Urzędu, wykazało, że był on zgodny z procedurą określoną w dyspozycji. Upoważniony pracownik Biura Organizacyjnego – na podstawie wniosku przygotowanego przez kierownika odpowiedniej komórki organizacyjnej Urzędu – sporządzał projekt upoważnienia. Projekt ten – każdorazowo po jego zatwierdzeniu pod względem merytorycznym przez kierownika Referatu Organizacyjnego Biura Organizacyjnego oraz zaopiniowaniu pod względem formalnoprawnym przez radcę prawnego – kierowany był do podpisu Prezydenta. Podpisane zarządzenie upoważniony pracownik każdorazowo niezwłocznie rejestrował w prowadzonym w Biurze Organizacyjnym rejestrze zarządzeń Prezydenta i ewidencjonował w rejestrze obowiązujących upoważnień oraz publikował na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Odbiór upoważnień z Biura Organizacyjnego każdorazowo dokumentowano adnotacją zawierającą datę i podpis osoby odbierającej, nanoszoną na egzemplarzu upoważnienia pozostającym w aktach tego Biura. W podstawie prawnej wszystkich obowiązujących upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych udzielonych pracownikom Urzędu przywołano art. 39 ust. 2 *ustawy o samorządzie gminnym*.

(akta kontroli str. 41-247, 506-518)

W latach 2017-2018 w Urzędzie wydano łącznie 78.550 decyzji administracyjnych, z czego 140 (0,18%) decyzji podpisał osobiście Prezydent, a pozostałe decyzje wydano z jego upoważnienia. Spośród wszystkich decyzji administracyjnych 90,97% decyzji (tj. 71.462 decyzje) wydano w Biurze Wymiaru Podatków i Opłat Lokalnych, a 4,11% decyzji (tj. 3229 decyzji) w Biurze Księgowości Podatkowej. Spośród pozostałych komórek organizacyjnych Urzędu decyzje administracyjne wydawały: Biuro Dochodów Niepodatkowych, Biuro Geodezji, Kartografii i Katastru Nieruchomości, Biuro Infrastruktury i Nieruchomości, Biuro Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej, Rolnictwa i Leśnictwa, Biuro Zarządzania Kryzysowego, Biuro Zdrowia i Spraw Społecznych, Biuro Lokalowe, Biuro Ewidencji Ludności i Dowodów

⁸ Tj. do dnia 11 grudnia 2018 r.

Osobistych, Biuro Edukacji i Wychowania, Biuro Promocji, Kultury, Sportu i Turystyki, Biuro Obsługi Klienta, Biuro Transportu i Ruchu Drogowego, Biuro Administracji Architektoniczno-Budowlanej oraz Biuro Rewitalizacji i Planowania Przestrzennego – łącznie 4,92% decyzji administracyjnych (tj. 3.859 decyzji).

Szczegółowemu badaniu poddano 500 decyzji administracyjnych wydanych w sprawach należących do właściwości Gminy Wałbrzych. Spośród 50 decyzji o warunkach zabudowy wydanych w 2017 r. i 50 decyzji tego samego rodzaju wydanych w 2018 r. wszystkie zostały podpisane przez prawidłowo upoważnionego pracownika Biura Administracji Architektoniczno-Budowlanej. Po 50 decyzji z 2017 r. i z 2018 r. wydanych w Biurze Wymiaru Podatków i Opłat lokalnych w przedmiocie ustalenia łącznego zobowiązania pieniężnego również zostało podpisanych przez upoważnionego pracownika. Sporód 50 decyzji administracyjnych z lat 2017-2018 wydanych w Biurze Infrastruktury i Nieruchomości każda była podpisana przez upoważnionego pracownika. Także 50 decyzji administracyjnych wydanych w Biurze Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej i Leśnictwa w latach 2017-2018 zostało podpisanych przez upoważnionego pracownika. Również 96 decyzji administracyjnych w sprawie zatwierdzenia podziału nieruchomości z Biura Geodezji, Kartografii i Katastru Nieruchomości z lat 2017-2018 zostało wydane przez upoważnionego pracownika. Spośród 104 decyzji wydanych w Biurze Edukacji i Wychowania w 96 przypadkach decyzje wydała osoba upoważniona, jednak w 8 przypadkach stwierdzono podpisanie decyzji przez osobę nieuprawnioną (o czym niżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W poddanych badaniu decyzjach administracyjnych, które były wydane przez prawidłowo upoważnionego pracownika, nie wystąpiły przypadki decyzji wydanych w trakcie przebywania tego pracownika na urlopie.

W latach 2017-2018 nie wystąpiły przypadki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydawanych przez pracowników Urzędu z upoważnienia Prezydenta.

(akta kontroli str. 300-436)

Zgodnie z art. 24h ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

W 2017 r. pracownicy Urzędu upoważnieni do wydawania decyzji administracyjnych złożyli łącznie 76 oświadczeń majątkowych, w tym 67 oświadczeń rocznych, 6 oświadczeń końcowych i 3 oświadczenia początkowe. W 2018 r. ww. pracownicy złożyli łącznie 81 oświadczeń majątkowych, w tym 59 oświadczeń rocznych, 11 oświadczeń końcowych i 11 oświadczeń początkowych. Oświadczenia roczne, oraz końcowe złożono w terminie, z wyjątkiem jednego oświadczenia osoby, z którą rozwiązano stosunek pracy⁹. Oświadczenia początkowe złożone zostały w terminie do 30 dni od daty uzyskania upoważnienia, a końcowe w ostatnim dniu ważności upoważnienia.

Wszystkie złożone oświadczenia majątkowe zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, przy czym publikacja następowała w terminie od 1 do 90 dni od dnia złożenia oświadczenia.

Analizą złożonych oświadczeń majątkowych z upoważnienia Prezydenta oraz ich publikacją w Biuletynie Informacji Publicznej zajmowała się osoba zatrudniona na stanowisku Kierownika Biura Spraw Pracowniczych. Powierzenie

⁹ Stosunek pracy wygasł z dniem 31 marca 2018 r., a oświadczenie majątkowe zostało złożone w dniu 21 maja 2018 r. po interwencji Kierownika Biura Spraw Pracowniczych.

obowiązków w tym zakresie nastąpiło w drodze odrębnego upoważnienia oraz poprzez ujęcie tych zadań w zakresie czynności złożonym do akt osobowych pracownika.

(akta kontroli str. 440-457, 601)

Poza upoważnieniami do wydawania decyzji administracyjnych w Urzędzie wydawano także upoważnienia do dokonywania innych czynności. W 2017 r. wydano 18 takich upoważnień, których przedmiotem było zastępowanie Prezydenta podczas jego nieobecności. W 2018 r. wydano 13 takich upoważnień. Wszystkie upoważnienia podpisał Prezydent.

Ponadto szczegółowemu badaniu poddano 225 czynności z zakresu prawa administracyjnego innych niż wydawanie decyzji (art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰):

- 1) 50 postanowień i wezwań wydanych w Biurze Wymiaru Podatków i Opłat Lokalnych w 2017 i 2018 roku;
- 2) 50 postanowień, upomnień i tytułów wykonawczych wydanych w Biurze Księgowości Podatkowej w 2017 i 2018 roku;
- 3) 75 zawiadomień, wezwań i pism w toku postępowań wydanych w Biurze Infrastruktury i Nieruchomości w 2017, 2018 i 2019 roku;
- 4) 50 zawiadomień, wezwań i pism w toku postępowań wydanych w Biurze Administracji Architektoniczno-Budowlanej w 2017 i 2018 roku.

Analiza powyższych czynności wykazała, że czynności te każdorazowo wykonywane były przez pracowników posiadających aktualne upoważnienie obejmujące dokonanie ww. czynności.

(akta kontroli str. 257-299, 673-687)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

[1] Niezgodnie z art. 268a KPA oraz art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym Zastępca Prezydenta udzielił 3 upoważnień do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, tj.: 1) upoważnienie udzielone p.o. Kierownika Biura Edukacji i Wychowania¹¹; 2) upoważnienie udzielone Głównemu specjalście w Biurze Księgowości Podatkowej¹²; 3) upoważnienie udzielone Zastępcy Kierownika Biura Księgowości Podatkowej¹³.

Na podstawie ww. upoważnień p.o. Kierownika Biura Edukacji i Wychowania w dniu 10 sierpnia 2018 r. wydał 8 decyzji administracyjnych¹⁴ o przyznaniu dofinansowania kosztów kształcenia w celu przygotowania zawodowego pracowników młodocianych na łączną kwotę 23.114 zł.

Natomiast Główny specjalista w Biurze Księgowości Podatkowej oraz Zastępca Kierownika Biura Księgowości Podatkowej w latach 2017-2018 na podstawie ww. upoważnień wydali łącznie 1326 decyzji administracyjnych dotyczących podatków i opłat na łączną kwotę 146.529 zł.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, sprawujący urząd w okresie od dnia 20 grudnia 2010 r. do dnia 12 grudnia 2018 r., podpisywał zarządzenia Prezydenta

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

¹¹ Zarządzenie Nr 510/2018 z dnia 18 lipca 2018 r.

¹² Zarządzenie Nr 601/2015 z dnia 21 lipca 2015 r.

¹³ Zarządzenie Nr 315/2013 z dnia 8 marca 2013 r.

¹⁴ Decyzje administracyjne: nr BEW.4453.7.2018, nr BEW.4453.8.2018, nr BEW.4453.9.2018, nr BEW.4453.10.2018, nr BEW.4453.11.2018, nr BEW.4453.12.2018, nr BEW.4453.13.2018, nr BEW.4453.14.2018.

w przypadku nieobecności Prezydenta lub niemożności pełnienia przez niego obowiązków. Czynił to na podstawie stosownego upoważnienia. Nadto wyjaśniono, że w dniach 16-27 lipca 2018 r. Prezydent przebywał na urlopie wypoczynkowym.

Z wyjaśnień przekazanych przez Sekretarza Miasta wynika ponadto, że ww. upoważnienia z dnia 8 marca 2013 r. i 21 lipca 2015 r. podpisał Zastępca Prezydenta, ponieważ w tych dniach Prezydent przebywał na urlopie wypoczynkowym. Zastępca Prezydenta działał każdorazowo na podstawie upoważnienia do zastępowania Prezydenta podczas jego nieobecności.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie są zasadne. Kompetencja do udzielania upoważnień pracownikom przez Prezydenta wynikająca z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje uprawnienia do delegowania uprawnienia do udzielania upoważnień na innego pracownika Urzędu, w tym Zastępcę Prezydenta. Wskazany przepis ustawy nie daje temu Prezydentowi kompetencji do upoważnienia pracownika (tu: Zastępcy Prezydenta) do dalszego upoważniania innych pracowników Urzędu. Natomiast upoważnienie dla Zastępcy Prezydenta do zastępowania Prezydenta podczas nieobecności stanowi akt kierowania Urzędem, jednak nie czyni z Zastępcy Prezydenta organu administracji publicznej zdolnego do delegowania uprawnień Prezydenta na pracowników Urzędu.

Na podstawie nieważnych upoważnień wydano następnie 1.334 decyzje administracyjne, opiewające łącznie na kwotę 169.643 zł. Wydanie decyzji przez osobę nieuprawnioną może stanowić podstawę do stwierdzenia ich nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 KPA i art. 247 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁵).

W toku kontroli upoważnienia dla 2 pracowników Biura Księgowości Podatkowej zostały zastąpione upoważnieniami podpisanymi przez Prezydenta – upoważnienia z dnia 14 stycznia 2019 r. nr 25/2019 i nr 26/2019. Natomiast upoważnienie dla p.o. Kierownika Biura Edukacji i Wychowania wygasło z dniem 3 września 2018 r.¹⁶

(akta kontroli str. 148, 165, 209, 246-247, 251-253, 403-410, 437, 598-607)

[2] W urzędzie dochodziło do incydentalnych przypadków publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej oświadczeń majątkowych, składanych przez pracowników upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych, nawet do 90 dni od złożenia oświadczenia, co uznać należy za działanie nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prawidłowość udzielania upoważnień w Urzędzie, ponieważ niezgodnie z prawem Zastępca Prezydenta wydał 3 upoważnienia. Na podstawie nieważnych upoważnień wydano następnie 1.334 decyzje administracyjne, opiewające łącznie na kwotę 169.643 zł. Wydanie decyzji przez osobę nieuprawnioną stanowiło rażące naruszenie prawa, co może stanowić podstawę do stwierdzenia ich nieważności. Negatywnej oceny nie zmienia fakt, że w Urzędzie zostały uregulowane zasady udzielania upoważnień, a upoważnieni pracownicy składali terminowo oświadczenia majątkowe. Jednakże publikacji oświadczeń majątkowych w Biuletynie Informacji Publicznej dokonywano nawet do 90 dni od dnia złożenia oświadczenia.

¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

¹⁶ Zarządzenie Nr 602/2018 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 3 września 2018 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Biura Edukacji i Wychowania Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej – podpisane przez Prezydenta.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

Ewidencja zarządzeń Prezydenta (w tym zarządzeń w sprawie udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych) prowadzona była przez wyznaczonego pracownika Biura Organizacyjnego Urzędu w tabelarycznej bazie danych programu MS Access prowadzonej odrębnie dla każdego roku. Tabele tej bazy pozwalały na wprowadzanie (za pomocą zdefiniowanych formularzy) i przechowywanie następujących danych: liczba porządkowa, numer i data zarządzenia, treść zarządzenia, określenie komórki organizacyjnej, którego zarządzenie dotyczyło. Ewidencja nie umożliwiała generowania zarządzeń wg grup tematycznych oraz nie zapewniała możliwości zamieszczania adnotacji o utracie ważności zarządzenia, w tym upoważnień do wydawania decyzji.

Systemem używanym do rejestracji pełnomocnictw i upoważnień tzw. zwykłych Prezydenta był Elektroniczny System Zarządzania Dokumentacją „Intradok”¹⁷. System ten – w zakresie ewidencji pełnomocnictw i upoważnień Prezydenta – pozwalał na wprowadzanie i przechowywanie następujących danych: liczba porządkowa, znak i krótka treść sprawy (rodzaj i przedmiot sprawy, osoba upoważniona), data zaewidencjonowania sprawy w systemie. W ramach tego systemu nie było możliwości grupowania spraw wg rodzajów oraz zamieszczania adnotacji o okresie obowiązywania upoważnienia lub pełnomocnictwa lub o utracie ich ważności.

Dodatkowo w Biurze Organizacyjnym prowadzona była – w formie elektronicznej – ewidencja obowiązujących (aktualnych) w Urzędzie upoważnień wydanych drodze zarządzenia i tzw. zwykłych (poza upoważnieniami jednorazowymi). Ewidencja określała: komórkę organizacyjną Urzędu, pracownika upoważnionego (imię, nazwisko, zajmowane stanowisko), liczbę i zakres udzielonych mu obowiązujących upoważnień oraz numery tych upoważnień. Ewidencja ta była na bieżąco aktualizowana i nie obejmowała upoważnień, które utraciły ważność (wygasłych).

Rejestry zarządzeń Prezydenta wydanych w 2017 r. i w 2018 r. prowadzone były rzetelnie, tj.: [1] ujęto w nich wszystkie zarządzenia dotyczące upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach należących do właściwości Gminy Wałbrzych; [2] nie modyfikowano w nich numeracji (np. poprzez dodanie oznaczeń a, b, c, w celu zachowania ciągłości czasowej odnotowywanych w rejestrze upoważnień) oraz nie pozostawiono „pustych” numerów w rejestrach. W ewidencji wprawdzie nie odnotowywano cofnięcia czy wygaśnięcia upoważnienia, jednak prowadzono ewidencję aktualnych upoważnień, co zapewniało wiedzę o ilości aktywnych upoważnień w Urzędzie.

(akta kontroli str. 458-505)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie rejestru upoważnień, ponieważ w rejestrze odnotowywano wszystkie udzielone upoważnienia, czego dokonywano w wyznaczonej komórce Urzędu i przez pracowników, którym zadania te powierzono w należyty sposób.

¹⁷ Wprowadzany do stosowania dyspozycją Nr 3/2010 Prezydenta z dnia 17 maja 2010 r.

OBSZAR**3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień**

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie obowiązywało zarządzenie Prezydenta z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie zasad i sposobu wykonywania kontroli zarządczej¹⁸, w którym uregulowano najistotniejsze elementy kontroli zarządczej. Ponadto obowiązywało również zarządzenie Prezydenta z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Wewnętrznej w Urzędzie¹⁹.

Zadania związane z audytem wewnętrznym w Urzędzie realizował Audytor Wewnętrzny. Zadania związane z kontrolą wewnętrzną realizowało Samodzielne Stanowisko ds. Kontroli, a od dnia 7 lutego 2018 r. Zespół ds. Kontroli i Inwentaryzacji.

W Urzędzie planowano działania z zakresu kontroli wewnętrznej na lata 2017-2019²⁰, jednak działania te nie obejmowały udzielania pracownikom Urzędu upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz dokonywania innych czynności w imieniu Prezydenta. Również działania z zakresu audytu wewnętrznego nie obejmowały wydawania pełnomocnictw i upoważnień, albowiem nie ujmowano tych zagadnień w analizach ryzyka i nie prowadzono w tym obszarze badań audytowych.

(akta kontroli str. 523-585, 639-666)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W analizach ryzyka i planach audytu wewnętrznego oraz planach kontroli wewnętrznej na lata 2017-2019 nie ujęto działalności Urzędu związanej z udzielaniem upoważnień do realizacji zadań, w tym wydawania decyzji administracyjnych.

Jak wyjaśnił Audytor Wewnętrzny, brak było sygnałów o nieprawidłowościach w zakresie udzielania upoważnień od kierowników komórek Urzędu i jednostek organizacyjnych Gminy.

Zdaniem NIK stwierdzone nieprawidłowości we wskazanym obszarze wskazują na istnienie ryzyk związanych z udzielaniem upoważnień, które mimo tego nie zostały zidentyfikowane. Świadczy to o nieprowadzeniu w Urzędzie w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹.

(akta kontroli str. 522, 586-593)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowanie kontroli zarządczej w obszarze udzielania upoważnień pracownikom Urzędu, ponieważ nie przeprowadzono analizy ryzyka w tym obszarze i nie wykonywano działań audytowych ani działań z zakresu kontroli wewnętrznej.

¹⁸ Zarządzenie Nr 499/2014 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 27 maja 2014 d. w sprawie zasad i sposobu wykonywania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Wałbrzych.

¹⁹ Zarządzenie Nr 140/2017 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu.

²⁰ Zarządzenia Prezydenta Miasta Wałbrzycha: Nr 938/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r., Nr 931/2017 z dnia 12 grudnia 2017 r. i Nr 853/2018 z dnia 13 grudnia 2018 r. – w sprawie zatwierdzenia planu kontroli wewnętrznej w Urzędzie na lata 2017, 2018 i 2019.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

IV. Uwaga i wnioski

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

- Uwaga Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, polegające na wydawaniu upoważnień przez Zastępcę Prezydenta oraz przypadki opóźnień w publikowaniu niektórych oświadczeń majątkowych, wskazują na potrzebę podjęcia działań wzmacniających w Urzędzie kontrolę zarządczą w przedmiotowym zakresie.
- Wnioski 1. Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz dokonywania innych czynności na podstawie przepisów prawa administracyjnego wyłącznie przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha.
2. Sporządzenie analizy ryzyka w obszarze udzielania upoważnień pracownikom i następnie przeprowadzenie w tym zakresie stosownych działań audytowych.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 1 kwietnia 2019 r.

Kontroler:
Łukasz Cieślak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

/-/

.....
podpis

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Radosław Kujawiński

.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o *NIK* w powyższym tekście dokonano sprosowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie użytej w pierwszym akapicie pkt 1.3 na str. 5 liczby „147” liczbą „106”.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Radosław Kujawiński

.....
data

.....
podpis