



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.036.04.2018

Bogdan Szczęśniak
Burmistrz Jelcza-Laskowic

Urząd Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice
ul. Wincentego Witosa 24
55-220 Jelcz-Laskowice



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Jelcz Laskowice, ul. Wincentego Witosa 24 55-220 Jelcz – Laskowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Szczęśniak Burmistrz Jelcza-Laskowic od dnia 9 grudnia 2014 r.
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	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
Kontroler	Ryszard Puchała główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LWR/252/2018 z 5 grudnia 2018 r. (akta kontroli str. 1-2, 3-6)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Proces udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz do podejmowania innych czynności na podstawie przepisów prawa administracyjnego przebiegał w Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice (dalej: „Urząd”) prawidłowo. Upoważnień udzielał każdorazowo Starosta, wskazując co do zasady właściwe podstawy prawne delegowania swoich uprawnień. Decyzje administracyjne i inne czynności o charakterze administracyjnym zostały podjęte przez upoważnione osoby.

Jednocześnie w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wydaniu na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ czterech upoważnień, w których poza upoważnieniem do wydawania decyzji administracyjnych ujęto podpisywanie pism wychodzących z Urzędu Miasta i Gminy, co było wykroczeniem poza zakres przedmiotowy ww. przepisu. Nieprawidłowość ta wskazuje na nie w pełni właściwe funkcjonowanie w Urzędzie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie objętym kontrolą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz – Laskowice⁵

1.1. Zasady udzielania upoważnień w UMiG Jelcz – Laskowice

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie, a także i w okresach poprzedzających⁶, w Urzędzie nie wprowadzano uregulowań wewnętrznych odnoszących się do toku postępowania przy wydawaniu upoważnień, w tym także upoważnień do działania w imieniu Burmistrza w związku z wydawaniem decyzji indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Z obowiązujących w latach 2017-2018 kolejnych wersji regulaminu organizacyjnego Urzędu wynikało, że pisma i decyzje podpisują członkowie kierownictwa Urzędu lub osoby pisemnie do tego upoważnione. Dalej wskazano, że kopie pism i decyzji przedstawionych do podpisu powinny zawierać parafę kierownika wydziału lub pracownika na samodzielny stanowisku oraz datę ich sporządzenia (§ 6 Postanowienia końcowe, pkt 3 i 4).

(akta kontroli str. 7 - 82)

Z wyjaśnień Burmistrza Jelcza Laskowic wynikało, że w Urzędzie nie było potrzeby formalizowania kwestii zasad i trybu wydawania upoważnień delegujących uprawnienia organu wykonawczego do wydawania decyzji administracyjnych oraz zaświadczeń. Burmistrz wskazał, że takie podejście wynikało z faktu, że do ww. czynności była upoważniona niewielka liczba osób oraz niewielka ilość

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

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 998, ze zm.). Dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

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 W dalszej części wystąpienia zwanym „Urzędem”.

⁶ Od 2002 r.

samych upoważnień. Burmistrz Jelcza-Laskowic wskazał, że upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Burmistrza, w Urzędzie posiadają jedynie: zastępcy Burmistrza, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik Wydziału Opłat i Podatków, kierownik Wydziału Spraw Obywatelskich. Burmistrz dodał, że upoważnienia są wydawane na podstawie zapisów ustaw, obligujących do posiadania niniejszych upoważnień na danym stanowisku oraz że każdorazowo treść upoważnienia, jego formę i zakres merytoryczny upoważnienia konsultuje się z radcą prawnym Urzędu i kierownikiem komórki organizacyjnej właściwej do realizacji zadań objętych upoważnieniem.

(akta kontroli str. 83)

1.2. Skala udzielonych i cofniętych upoważnień.

Na dzień 1 stycznia 2017 r. w Urzędzie do wydawania decyzji administracyjnych oraz podejmowania innych czynności z zakresu prawa administracyjnego upoważnione były 67 osoby (w tym do wydawania decyzji 16 osób). Z kolei na dzień 1 stycznia 2018 r. upoważnione były 85 osoby (w tym do wydawania decyzji 25 osoby). Natomiast na dzień 1 stycznia 2019 r. upoważnione były 95 osoby (w tym do wydawania decyzji 23 osoby).

W 2017 r. wydano 25 upoważnień ogółem (w tym 11 do wydawania decyzji administracyjnych).

W 2018 r. wydano 17 upoważnień ogółem (w tym 2 do wydawania decyzji administracyjnych).

W 2017 r. uchylono lub wygasło 7 upoważnień (w tym 2 do wydawania decyzji), a w 2018 r. – 7 upoważnień (w tym 4 do wydawania decyzji).

(akta kontroli: str. 100)

Badanie upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych wykazało, że wydał je Burmistrz podając w podstawie prawnej w każdym przypadku art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Upoważnienia do dokonywania innych czynności z zakresu prawa administracyjnego w każdym przypadku zawierały w podstawie prawnej art. 268a Kpa. Upoważnieni zostali wyłącznie pracownicy Urzędu tj.: dwaj zastępcy Burmistrza, Sekretarz Miasta i Gminy, Skarbnik Miasta i Gminy oraz Kierownik Wydziału Spraw Obywatelskich. Zakres udzielonych upoważnień był adekwatny do zakresu zadań wykonywanych przez nadzorowane lub kierowane wydziały, wg zapisów regulaminu organizacyjnego Urzędu. Wszystkie osoby upoważnione przez Burmistrza do dokonywania czynności w jego imieniu potwierdziły fakt otrzymania upoważnienia⁷.

We wszystkich przypadkach z upoważnienie miało formę pisemną i było podpisane przez Burmistrza Miasta Jelcz-Laskowice. Z upoważnienia jasno wynikało, jaki był przedmiotowy zakres przekazywanych uprawnień oraz okres, na jaki przekazano uprawnienie, tj. okres ważności upoważnienia⁸.

Burmistrz Jelcza-Laskowic w okresie objętym kontrolą udzielił 33 upoważnień kierownikom oraz pracownikom podległych mu jednostek organizacyjnych. W każdym przypadku jako podstawę delegowania uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych lub dokonywania innych czynności stanowił inny przepis

⁷ Data i podpis na kopii zarchiwizowanego dokumentu.

⁸ Upoważnienia udzielane były na okres pełnienia funkcji.

niż art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268 Kpa (przepis ustawy szczególnej).

(akta kontroli str. 130-144, 160-164, 166, 176-178, 180-183, 189-192)

Wszyscy pracownicy Urzędu upoważnieni do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Burmistrza złożyli w terminie do 30 kwietnia 2017 r. oraz do 30 kwietnia 2018 r. oświadczenia majątkowe, o których mowa w art. 24h ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (tzw. roczne). We wszystkich tych przypadkach oświadczenia zostały opublikowane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej w terminie od 28 do 36 dni od upływu terminu do złożenia oświadczenia majątkowego. Dwie osoby, które otrzymały upoważnienie w latach 2017-2018, złożyły tzw. pierwsze oświadczenie majątkowe odpowiednio w dniu 24 lutego 2017 r.⁹ oraz w dniu 30 listopada 2017 r.¹⁰, tj. po upływie odpowiednio 23 oraz 28 dni od powstania obowiązku złożenia tych oświadczeń, co było zgodne z art. 24h ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Jedna osoba, której stosunek pracy ustał w dniu 31 stycznia 2017 r., złożyła oświadczenie w dniu 8 lutego 2017 r.¹¹, tj. 8 dni po terminie wskazanym w ww. przepisie.

(akta kontroli str. 101-106, 247-249, 322-335)

W latach 2017-2018 w Urzędzie wydano ogółem 19 715 decyzji administracyjnych, (w 2017 r. – 9 996, a w 2018 r. – 9 719), z czego na podstawie upoważnienia Burmistrza 19 690 (w 2017 r. – 9 958, a w 2018 r. – 9 698). Decyzje wydawano w sześciu wydziałach Urzędu. Zdecydowaną większość, tj. 92,46% (18 229), stanowiły decyzje wydawane w Wydziale Opłat i Podatków.¹²

W latach 2017-2019¹³ nie było przypadków unieważnienia wydanych w Urzędzie decyzji administracyjnych (stwierdzenia nieważności) spowodowanych faktem podpisania decyzji przez osobę nieupoważnioną.

(akta kontroli str. 250, 251)

Prawidłowość umocowania osób wydających decyzje administracyjne zbadano na podstawie dobranej losowo (236 elementów) i uzupełnionej doborom celowym (299 elementów) próby¹⁴ 535 decyzji wydanych w latach 2017 i 2018. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że w każdym z przypadków decyzja wydana została przez osobę prawidłowo upoważnioną do wydawania decyzji administracyjnych w im. Burmistrza Miasta i Gminy Jelcz Laskowice. Nie stwierdzono przypadków wydawania decyzji i innych czynności o charakterze administracyjnym przez osoby upoważnione podczas nieobecności w pracy.

(akta kontroli str. 252)

W zakresie umocowania do innych czynności niż wydawanie decyzji administracyjnych poddano szczegółowej kontroli czynności wykonywane na podstawie 3 upoważnień do wydawania zaświadczeń i powiadomień z rejestru

⁹ Opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 27 lutego 2017 r.

¹⁰ Opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 19 stycznia 2018 r.

¹¹ Opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 10 lutego 2017 r.

¹² Tj. w Wydziale Oświaty Kultury i Zdrowia łącznie 88 decyzji (0,425% ogółu decyzji, w kolejnych latach 44, 44 i 0), w Wydziale Komunalnym i Ochrony Środowiska łącznie 66 decyzji (0,334% ogółu, w kolejnych latach 3, 59 i 4) w Wydziale Inwestycji Architektury i Nieruchomości – 1234 decyzje (6,248% ogółu i w kolejnych latach 701, 516 i 17), w Wydziale Spraw Obywatelskich 119 decyzji (0,603% ogółu i w kolejnych latach 21, 98 i 0), Obrona cywilna i ochrona przeciwpożarowa 8 decyzji (0,041% ogółu z tego w kolejnych latach 6, 2 i 0).

¹³ Do 15 stycznia 2019 r.

¹⁴ Wielkość badanej próby pozwala na stwierdzenie, z co najmniej 95% pewnością, że w badanej populacji nie wystąpiły przypadki wydania decyzji administracyjnej przez osobę nieupoważnioną. Sposób doboru próby opisano w notatce służbowej na str. 252.

PESEL i rejestru dowodów osobistych. Badaniem objęto 95 zaświadczeń z Rejestru Dowodów Osobistych. Do wykonania tych czynności Burmistrz upoważnił na podstawie art. 268a Kpa trzech pracowników Urzędu. Na podstawie zaświadczeń wydanych na wniosek strony w czerwcu 2017 r. i 2018 r. (odpowiednio 57 i 38) ustalono, że dokumenty te były podpisywane wyłącznie przez upoważnione osoby.

(akta kontroli str. 244 -246)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W czterech upoważnieniach wydanych na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie przedmiotowym upoważnienia, poza upoważnieniem do wydawania decyzji administracyjnych, ujęto podpisywanie pism wychodzących z Urzędu Miasta i Gminy dotyczących spraw z zakresu kompetencji wydziału kierowanego przez osobę upoważnioną. Dotyczyło to upoważnień: [1] z dnia 7 grudnia 2006 r. dla kierownika Wydziału Spraw Obywatelskich Danuty Z.,- upoważnienie na dzień 15 stycznia 2019 r. pozostawało w obiegu prawnym, [2] z dnia 15 grudnia 2015 r. dla Zastępcy Burmistrza Marka S. - upoważnienie na dzień 15 stycznia 2019 r. pozostawało w obiegu prawnym, [3] z dnia 2 stycznia 2015 r. dla Zastępcy Burmistrza Romualda P. - upoważnienie na dzień 15 stycznia 2019 r. pozostawało w obiegu prawnym, [4] z dnia 7 grudnia 2016 r. dla Sekretarza Miasta i Gminy Andrzeja G. – upoważnienie wygasło 31 stycznia 2017 r.

Burmistrz wyjaśnił, że w toku postępowania administracyjnego, które kończy się wydaniem decyzji, wydawane są również postanowienia proceduralne, w tym także takie, na które nie przysługuje zażalenie. Tym samym w ocenie Burmistrza upoważnienie wydane na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia do podpisywania również postanowień wydawanych w ramach toczącej się sprawy.

(akta kontroli str. 318)

W przypadku upoważnień wydanych wyłącznie na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ich zakres przedmiotowy w obszarze dotyczącym podpisywania pism wychodzących z Urzędu Miasta i Gminy wykracza poza zakres przedmiotowy ww. przepisu, który nie stanowi podstawy do delegowania tego rodzaju uprawnień przez Burmistrza.

(akta kontroli str. 84-91, 99, 124-128)

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz prawidłowo delegował swoje uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych. Co do zasady wskazywał w upoważnieniach prawidłową podstawę prawną. Wyjątek stanowiły cztery upoważnienia wydane na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, które obejmowały swym zakresem przedmiotowym nie tylko wydawanie decyzji administracyjnych, ale również podpisywanie pism wychodzących z Urzędu Miasta i Gminy.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestru upoważnień.

Opis stanu
faktycznego

Rejestr wydanych upoważnień prowadzi się w Urzędzie w formie ręcznie uzupełnianego repertorium, dokonując zapisów w sposób trwały, z zachowaniem chronologii, kolejności i niepowtarzalności wpisów (każde upoważnienie opatrzone było unikalnym numerem). W rejestrze ujmowano wszelkiego rodzaju upoważnienia wydawane w Urzędzie tj. upoważnienia stałe, czasowe i jednorazowe, wydawane

do załatwiania różnych spraw będących we właściwości oraz związanych z bieżącą działalnością Urzędu. Rejestr założono 25 listopada 2002 r. i prowadzi się go w układzie rocznym tj. w kolejnych latach numerację upoważnień zaczyna się od liczby jeden. Rejestrowano następujące dane: [1] numer i datę wydania upoważnienia, [2] imię i nazwisko osoby upoważnionej [3] treść (istota) upoważnienia [4] uwagi w tym odnotowanie faktu wygaśnięcia upoważnienia.

(akta kontroli str. 319-321)

W Urzędzie nie wprowadzano pisemnych zasad prowadzenia rejestru, o którym mowa wyżej. Burmistrz Jelcza-Laskowic wyjaśnił, że rejestr upoważnień prowadzi się w niezminionej formie od 2002 r. i ze względu na niewielką ilość wydawanych w Urzędzie upoważnień tak sposób, jak i forma rejestru są wystarczające do celów, dla których rejestr został zaprowadzony. W sytuacji prawidłowego funkcjonowania niepisanych zasad ich sformalizowanie byłoby już niecelowe.

(akta kontroli str. 317)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu Miasta i Gminy w Jelczu – Laskowicach w kontrolowanym obszarze. W Urzędzie był prowadzony rejestr upoważnień udzielanych pracownikom przez Burmistrza. Wpisy były w nim dokonywane na bieżąco oraz zawierały wszystkie niezbędne dane.

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie wprowadzano pisemnych zasad wydawania i odwoływania upoważnień dla pracowników Urzędu do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu organu wykonawczego. Proces, o którym mowa podlegał samokontroli, do której zgodnie z § 3 ust 1 pkt 1 regulaminu przeprowadzania kontroli wewnętrznej, zobowiązany był każdy pracownik bez względu na zajmowane stanowisko i rodzaj wykonywanej pracy.¹⁵

W badanym okresie zagadnienia związane z wydawaniem przedmiotowych upoważnień nie były sprawdzane w ramach kontroli instytucjonalnej, o której mowa w § 3 ust 1 pkt 3, wspomnianego wyżej, regulaminu kontroli wewnętrznej.

Głównego Specjalistę Kontroli Wewnętrznej potwierdził fakt, że omawiane zagadnienie nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej (instytucjonalnej). Wyjaśniając przyczyny podał, że plan zadań kontrolnych przygotowywany jest na podstawie, opracowanej metodą matematyczną, analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. W wyniku analizy ryzyka przeprowadzonej w latach 2017 i 2018 uznano, że ryzyko nieprawidłowego udzielenia upoważnienia oraz wykonania zadań na podstawie upoważnień wydanych nieprawidłowo, jest zbyt niskie by ustalić je, jako obszar ryzyka.

W latach 2017-2018 proces wydawania i odwoływania upoważnień, o których mowa nie był przedmiotem zadań audytowych wykonywanych przez audytora wewnętrznego.

(akta kontroli str. 194-240)

¹⁵ W Urzędzie nie wprowadzano także procedur dotyczących wydawania upoważnień innych niż do wydawania decyzji administracyjnych pracownikom urzędu.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W ocenie NIK stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość wskazuje na istnienie ryzyk związanych z udzielaniem upoważnień, które nie zostały zidentyfikowane w ramach sprawowanej w Urzędzie kontroli zarządczej.

IV. Uwagi wnioski

Uwagi

Nie formułuje się uwag.

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

Wniosek

W upoważnieniach do dokonywania innych czynności z zakresu prawa administracyjnego niż wydawanie decyzji powoływanie się w podstawie prawnej na art. 268a Kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 wniosku

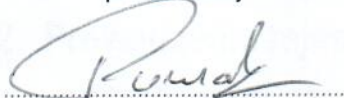
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

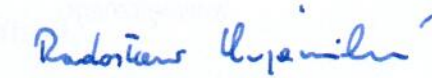
Wrocław, 3 kwietnia 2019 r.

Kontroler:
Ryszard Puchała

Główny specjalista kontroli
państwowej


podpis

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


podpis