

Urząd Miasta Opola
Wydział Kontroli Wewnętrznej i Audytu

Wzłynęło
Data 2005 - 11 - 24

Podpis 26/11/05

Pani Jacek Spalib +
Pani Izabela Dziwulda +
2005 11 25
AL

Opole, dnia 23 listopada 2005 r.

SS. II. AK. 0913-7/05

Urząd Miasta Opola
Wydział Kontroli Wewnętrznej i Audytu

Wzłynęło
Data 2005 - 11 - 25

Podpis

Pan
Radosław Stanek
Naczelnik Wydziału
Kontroli Wewnętrznej i Audytu

Po zapoznaniu się z przekazanym mi w dniu 15 listopada br. Protokołem Kontroli nr 9/2005, działając na podstawie § 39 ust. 1 Regulaminu Kontroli Urzędu Miasta Opola zgłaszam następujące zastrzeżenia do Protokołu:

- Str. 5 – Informacja dotycząca liczby osób zatrudnionych w Referacie wymaga sprostowania. Wykaz pracowników dostarczony na życzenie kontrolujących dotyczył stanu na dzień rozpoczęcia kontroli. W rzeczywistości stan zatrudnienia łącznie z kierownikiem na przestrzeni 2004 roku wynosił:

marzec	4 osoby
kwiecień	7 osób
maj – lipiec	8 osób
sierpień	10 osób
wrzesień – grudzień	11 osób

- Str. 7 - 9 – Rejestr odwołań nie został wprowadzony w sposób formalny – nie było takiej potrzeby ani obowiązku, ponieważ prowadzony w formie elektronicznej rejestr decyzji w systemie Amazis przewiduje możliwość zamieszczania informacji na ten temat. W związku z tym jego forma papierowa ma charakter pomocniczy i informacyjny na wypadek konieczności bieżących kontaktów ze świadczeniobiorcami i urzędnikami SKO. Stawianie zarzutu, że wpisy są dokonywane w sposób nierzetelny jest nieuzasadnione, w szczególności w części dotyczącej identyfikacji referenta – taka informacja znajduje się w aktach oraz w systemie i w tym miejscu nie była przewidziana ani potrzebna kierownikowi referatu. Stwierdzenie w punkcie 2.2.1 Protokołu, że program nie identyfikuje osoby rozpatrującej daną sprawę jest nieprawdziwe. Identyfikacja pracownika przetwarzającego dane osobowe w systemach informatycznych wymagana jest odpowiednimi przepisami prawa.
- Na str. 10 Protokołu zapisano, że doboru 128 spraw do kontroli dokonano w sposób **przypadkowy** na podstawie programu komputerowego Amazis. O ile zbiór 45 akt (spośród nich wykorzystano do badania tylko 39) został wybrany rzeczywiście w sposób, który można uznać za przypadkowy, chociaż wskazano je na podstawie wcześniejszej analizy imiennego, a nie anonimowego spisu wnioskodawców, to wybór drugiej partii decyzji nastąpił w sposób **celowy**, w wyniku analizy rejestru odwołań. Z 69 zarejestrowanych odwołań, (w tym 24 rozstrzygniętych uchyleciem zaskarżonych decyzji, co stanowi 34,8%) wskazano do badania 14 pozycji (w tym aż 12 zawierających adnotacje o uchyleniu decyzji, co stanowi 85,7%). Dobór nie był więc przypadkowy, a próba nie jest reprezentatywna. Mieszanie próby losowej i celowej oraz formułowanie wniosków na tej podstawie zafałszowuje obraz sytuacji.

- Str. 11 – Rzeczywiście, ze względu na ilość spraw i konieczne tempo ich załatwiania rozpatrywaniem niektórych wniosków zajmowały się wyłącznie osoby posiadające upoważnienie Prezydenta Miasta do podejmowania decyzji w Jego imieniu. Działo się tak przede wszystkim w okresie maj – sierpień 2004 r. Pozostali referenci zajmowali się w tym czasie bezpośrednią obsługą klientów – udzielaniem informacji, przyjmowaniem wniosków i dokumentów uzupełniających, wprowadzaniem danych do systemu komputerowego oraz przygotowaniem i sprawdzaniem list wypłat. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że decyzja wydana przez osobę posiadającą upoważnienie do podejmowania jej w imieniu Prezydenta musi podlegać autoryzacji. Powoływanie się Kontrolujących na zapis § 26 ust. 2 instrukcji kancelaryjnej nie jest zasadne, ponieważ ma on zastosowanie w przypadku, gdy projekt pisma przygotowuje referent nieposiadający upoważnienia, natomiast w opisywanej sytuacji decyzję przygotowywała samodzielnie osoba upoważniona do jej wydania. Sposób rozumowania przyjęty przez Kontrolujących prowadzi do wniosku, że nawet decyzja podjęta osobiście przez Prezydenta musi być autoryzowana przez inną osobę! Ze względu na konieczność wydania kilku tysięcy decyzji, na prośbę naczelnika Wydziału pięć osób zostało przez Prezydenta upoważnionych do wydawania decyzji, w tym kierownik Referatu i naczelnik Wydziału, równorzędni (tylko w tej sprawie!) z pozostałymi. Sugerowana w Protokole konieczność autoryzacji wszystkich decyzji przez kierownika Referatu, a następnie naczelnika Wydziału oznaczałaby w istocie aprobatę pozorną.
- Str. 12. – Tryb postępowania przekazany na piśmie Kontrolującym (w protokole w pkt 8 błędnie przytoczony – pominięto akceptację listy wypłat przez naczelnika) był przygotowany i wdrożony do stosowania w styczniu 2005 r. Po zakończeniu akcji wypłacania wyrównań spowodowanych nowelizacją ustawy, kiedy pracownicy zostali wyposażeni w wystarczającą liczbę niezbędnych komputerów a obsługa bieżąca świadczeniobiorców się unormowała, można było zacząć wprowadzać jednolite procedury postępowania. Dokonano podziału akt pomiędzy poszczególnych referentów i wskazano każdemu z nich osobę, której ma przedstawiać projekty decyzji do aprobaty. Efektem działań przedkontrolnych była natomiast wykonana przez naczelnika ilustracja graficzna, której celem było precyzyjne przedstawienie Kontrolerom przebiegu procesu wydawania decyzji i przygotowywania list wypłat.
- Str. 13-15 – tabela zawiera analizę 92, a nie jak podano 94 decyzji, w tym wbrew twierdzeniu Kontrolujących, część nie pochodzącą z próby losowej (poz. 1 – 6). Brak w niej pozycji nr 38, natomiast w poz 61 jest zapis „*brak dec*” (dotyczy to sytuacji wypełnienia przez wnioskodawczynię nowego formularza, ponieważ wyszła ona za mąż przed wydaniem decyzji. – stary formularz został zachowany w aktach, gdyż wypłata zaliczkowa była dokonana na nazwisko panięńskie). Decyzja nr 49 została wydana 02.07.04, a nie 07.02.04. Nie śmiałabym wspomnieć o tak drobnej pomyłce w Protokole, gdyby Kontrolujący również okazali nieco wyrozumiałości w analogicznej sytuacji (p. wykres nr 3 i komentarz do oczywistego błędu w dacie wydania decyzji na str 42: „*W jednym przypadku ...postępowanie zakończono wydaniem decyzji na 10 dni przed złożeniem przez stronę wniosku*” – wyjaśniam, że decyzję tę wydano 16.02.05, choć widnieje na niej data 1.02.05)
- Str. 18 – Zarzut braku autoryzacji na 38 decyzjach jest niezrozumiały w sytuacji złożenia na nich podpisu przez osoby upoważnione. Trudno natomiast polemizować z zarzutem naruszenia zasad ogólnych Kpa, ponieważ z tabeli nie wiadomo, na czym one polegają.

- Na str. 18 i wielokrotnie w innych miejscach Protokołu zapisano, że naruszane były zasady ogólne sformułowane w Rozdziale 2 Kpa Są to zasady postępowania administracyjnego tak podstawowe i ważne, że za absolutnie niedopuszczalne należy uznać postawienie w Protokole istotnych zarzutów ich naruszania bez precyzyjnego wskazania i uzasadnienia.
- Str. 19-20 – Przedstawione na wykresie nr 1 i 2 „Proces decyzyjny w Referacie Świadczeń Rodzinnych zgodnie ze strukturą Urzędu i standardami kontroli wewnętrznej” oraz „Proces decyzyjny ustalony w Referacie Świadczeń Rodzinnych” ustalone „w oparciu o przeprowadzoną analizę akt spraw i wydanych na ich podstawie decyzji administracyjnych” nie są zgodne ze stanem faktycznym. Wykres nr 1 ignoruje fakt istnienia i rolę, jaką odgrywają osoby posiadające upoważnienia Prezydenta Miasta do wydawania decyzji w Jego imieniu. Kontrolujący nie umieścili ich na wykresie, a przez to nie wskazali ich roli w procesie decyzyjnym. Z wykresu można wyciągnąć wniosek, że wydając kilku osobom upoważnienia do wydawania decyzji Prezydent zaburzył prawidłowy, postulowany przez Kontrolujących, proces decyzyjny. Natomiast Wykres nr 2 przedstawia proces decyzyjny nieprawdziwie i niezgodnie z jego ilustracją graficzną przedstawioną przez naczelnika. W opisie wykresu Kontrolujący zamieścili gołosłowne stwierdzenie o braku prawidłowych relacji w sprawowaniu nadzoru i kontroli. Z wykresu wynika również, że naczelnik Wydziału nie uczestniczy w procesie decyzyjnym, chociaż wynika to z wydanego naczelnikowi przez Prezydenta Miasta upoważnienia do wydawania decyzji w Jego imieniu. Przeczy to także innym zapisom zamieszczonym w Protokole – np. str. 12 pkt 7: „decyzje (...) przedkładane są do akceptacji (...) naczelnikowi Wydziału”, str. 44, gdzie cytowane jest wyjaśnienie naczelnika wydziału (*decyzję o wypłacie świadczeń rodzinnych w formie zaliczkowej przed wydaniem decyzji podjęłam sama*). W pierwszym etapie działalności Referatu naczelnik organizował jego pracę, wnioskował – właśnie w wyniku przeprowadzonych przez siebie czynności nadzorczych i kontrolnych – o konieczne zmiany kadrowe, rozstrzygał wątpliwości interpretacyjne i dbał o jednolitość rozstrzygnięć merytorycznych, osobiście nadzorował tworzenie – często do późnych godzin wieczornych – pierwszych list wypłatowych, decydował o wyborze, a potem o zmianie systemu komputerowego. Liczba decyzji, w wydanie których i wykonanie angażował się osobiście naczelnik w roku 2004 była uzależniona od czasu, na jaki pozwalały mu jego pozostałe obowiązki związane z nadzorowaniem dwóch pozostałych referatów Wydziału Polityki Społecznej. Skierowany latem 2004 r. wniosek do Prezydenta Miasta Opola o powołanie zastępcy naczelnika oraz w maju br. o wyodrębnienie Wydziału Świadczeń Socjalnych z Wydziału Polityki Społecznej był wyrazem głębokiego przekonania o potrzebie zintensyfikowania osobistego nadzoru wraz ze wzrostem liczby pracowników, świadczeniobiorców, oraz zakresu przyznawanych świadczeń. Dalej – z wykresu wynika, że także pracownicy (referenci) działają poza obszarem procesu decyzyjnego, co jest stwierdzeniem kuriozalnym uwzględniając, że oprócz referenta przyjmującego wnioski pozostali są obowiązani do przygotowywania i przedkładania osobom upoważnionym decyzji do akceptacji.
- Str. 23 – Uwagi Kontrolujących dotyczące pozycji 6 i 7 tabeli są niesłuszne – decyzja nr 2 została przekazana do SKO, i mogła być wydana przed przekazaniem do SKO, ponieważ nie dotyczyła przedmiotu sporu.
- Str. 27 – Zarzut szczególnie rażącego naruszenia prawa dotyczący decyzji nr 23 jest niesłuszny. Organ wydając decyzję przyznającą świadczenia zaspokoił wszystkie wyrażone na piśmie we wniosku żądania strony i w takiej sytuacji na podstawie

art. 107 § 4 Kpa dopuszczalne jest odstąpienie od uzasadnienia decyzji. Organ zrezygnował z zaskarżania rozstrzygnięcia SKO w tej sprawie w trosce o interes strony, by nie opóźnić oczekiwanej przez nią wypłaty.

- Str. 32 – Uwaga dotycząca decyzji z poz. 34 jest niesłuszna. Strona złożyła wniosek o zasiłek rodzinny z odpowiednimi dodatkami dla swoich dzieci, lecz nie dołączyła do niego zaświadczenia o pobieraniu nauki przez jedno z nich. Wypełnianie po raz drugi kilkustronicowego wniosku jest niepotrzebne w sytuacji, kiedy strona dostarczyła tylko brakujący dokument.
- Str. 35 – 39 – Cytaty z decyzji SKO nie wnoszą nic nowego do Protokołu – pracownicy zostali z nimi zapoznani w ubiegłym roku i zobowiązani do respektowania zasad Kpa. Orzeczenia dotyczą decyzji z początkowego okresu działania referatu, a ostatnie rozstrzygnięcia dowodzą, że następuje systematyczna poprawa jakości wydawanych decyzji.
- Str. 37 – Odnosząc się do zarzutu w punkcie 9 o braku uczestnictwa strony w postępowaniu stwierdzam, że prawie wszystkie postępowania w okresie wdrażania nowej ustawy odbywały się w ciągłym telefonicznym i bezpośrednim kontakcie z wnioskodawcami, nie było jednak czasu ani warunków, aby te kontakty dokumentować. Stosowanie formalne art. 10 Kpa wymagałoby wysłania dodatkowo ponad 30 tys sztuk korespondencji, przyjęcia takiej samej liczby potwierdzeń odbioru i wielu innych niemożliwych do wykonania czynności. Sugestia Kontrolujących dotycząca wznowiania postępowania (z czyjej inicjatywy i w jakim celu?) wydaje się zupełnie nieracjonalna. Trzeba też dodać, że stosowanie nawet tylko niezbędnych procedur formalnych wywołuje zniecierpliwienie oraz oskarżenia o bezduszność i niepotrzebne działania biurokratyczne osób oczekujących na wypłatę świadczeń, a opinie te rozpowszechniane są w mediach.
- Str. 38 – Zarzuty sformułowane w punktach 14 – 15 są zupełnie niesłuszne. W Regulaminie Kontroli Urzędu Miasta Opola w § 13 pkt 2.a zapisano, że „kontrola funkcjonalna, realizowana przez przełożonych wobec podwładnych i jednostki nadrzędne wobec jednostek podrzędnych, odbywa się na bieżąco, w toku zarządzania, przy zastosowaniu dostępnych procedur i mechanizmów, wbudowanych w system zarządzania”. Tymczasem Zespół Kontrolujący arbitralnie uznał za jedyny dowód istnienia systemu kontroli funkcjonalnej złożenie podpisu na decyzji przez drugą osobę (nawet gdy jest nią nieupoważniony do wydawania decyzji referent!) i ignorując doświadczenie zawodowe naczelnika pozwala sobie narzucać mu formy nadzoru i kontroli. O tym, że taka forma kontroli nie musi być skuteczna najlepiej świadczy sam Protokół, który został podpisany przez cztery osoby, a jednak nie zagwarantowało to jego bezbłędności, a nawet nie pozwoliło na uniknięcie pospolitego błędu ortograficznego. Jakości i skuteczności kontroli i nadzoru w Referacie Świadczeń Rodzinnych dowodzą niepodważalne i obiektywne fakty. Na około 7000 wydanych decyzji w okresie podlegającym kontroli wnioskodawcy złożyli zaledwie 69 odwołań (ok. 1%), w wyniku których 24 decyzje (ok. 0,35%) SKO uchyliło i przekazało do powtórnego rozpatrzenia, na ogół nie podważając merytorycznego rozstrzygnięcia, a tylko zwracając uwagę na nieprawidłowości formalne. Wnioskodawcy wnieśli też 4 skargi, spośród których tylko jedna była uzasadniona. Nie kwestionując istnienia usterek i nieprawidłowości w stosowaniu procedur wymaganych przez Kpa, wypełnianie wszystkich formalnych wymogów w warunkach, w jakich przyszło działać pracownikom przyznającym świadczenia rodzinne spowodowałoby, że proces wydawania decyzji zostałby całkowicie

sparaliżowany, wypłata świadczeń nastąpiłaby kilka miesięcy później, a wielu świadczeniobiorców z powodu nieznamości procedur administracyjnych i niewłaściwego wypełniania wniosków zostałoby pozbawionych należnych im świadczeń albo uzyskałoby je dopiero po kilku miesiącach. Wętrośce o słuszny interes strony, który w sprawach, gdy wnioskuje ona o przyznanie świadczenia jest oczywisty, naczelnik i kierownik decydowali o dokonywaniu nieistotnych uproszczeń postępowania skupiając cały wysiłek kontrolny na merytorycznej i finansowej stronie procesu przyznawania świadczeń, a także na właściwym rozliczeniu dotacji budżetowej w oparciu o wykonanie kilkudziesięciu tysięcy operacji finansowych. Powodem tego jest świadomość, że za każdą decyzją kryje się wydatek publicznych środków, a przyznawanie świadczeń pieniężnych stanowi ogromny obszar ryzyka związanego z nienależną wypłatą, a nawet możliwością działań o charakterze kryminalnym.

Stwierdzenia w punkcie 16 nie można tłumaczyć inaczej, niż złą wolą Kontrolujących. We wszystkich pismach kierujących sprawy do SKO w badanych sprawach jest zawarty zapis „W świetle obowiązujących przepisów nie znalazłam podstaw do zastosowania art.132 Kpa”. Ze zdanie to nie było tylko czczą formalnością świadczy wpis w rejestrze odwołań w poz. 57, gdzie sprawa została załatwiona właśnie w trybie samokontroli.

- Str. 40 – 41 tabele Nr 3, 4, 5, 6 – Metodologia przyjęta w tym badaniu oraz wyniki uwidocznione w tabeli są nie do przyjęcia z punktu widzenia teorii wnioskowania statystycznego, które opiera się na takim doborze próby, aby wnioski wyciągnięte na podstawie jej badania z dużym prawdopodobieństwem można było odnieść do całej populacji. Sugestia, że udział błędnych decyzji wśród decyzji wydanych przez poszczególnych pracowników upoważnionych do wydawania decyzji w imieniu Pana Prezydenta waha się od 25% do blisko 64% są oczywistym nadużyciem. Podobnie można ocenić wykresy zawarte w tabeli nr 4 i 5, że blisko połowa decyzji rażąco narusza prawo, a 20% spraw zostało załatwione z naruszeniem zasady *res iudicata*. Tylko wyjątkowej pobłażliwości Kontrolujących można zawdzięczać ocenę, że 83 % decyzji wydanych przez pracowników Referatu zostało uchylonych w trybie nadzoru, bo przecież wystarczyło wybrać do badania dwie inne pozycje z rejestru odwołań, by uzyskać 100%.
- Str. 42 – stwierdzenie, iż w trzech przypadkach Referat nie przekazał informacji o dokonaniu wypłat jest nadużyciem, gdyż Kontrolujący nie zwrócili się o przekazanie informacji odnoszącej się do wypłat dokonanych na rzecz osób w pozycjach 38, 39 tabeli nr 7. Dokumenty tych osób zostały przekazane Kontrolerom wraz z całą drugą partią akt wyłonionych z rejestru odwołań, a Kontrolujący nie zwracali się o udokumentowanie wypłat w tych przypadkach. Natomiast informacja o wypłacie dotyczącej osoby figurującej na poz. 40 znajduje się na przekazanym zestawie wypłat na str 7 – widocznie nie została zauważona. Nie wiadomo też z jakich powodów Kontrolujący nie wykorzystali w badaniach wszystkich 45 wskazanych przez siebie akt, które zostały im przekazane pismem z dnia 25 maja 2004 r.
- Ostatnie zastrzeżenie wiąże się z nieprzestrzeganiem przez Kontrolujących zapisów w Regulaminie Kontroli Urzędu Miasta Opola. Pomijając drobne uchybienia formalne w szczególności dotyczy ono niestosowania procedur związanych z przekazywaniem i wykorzystywaniem do badania materiałów dowodowych.

Podsumowując, stwierdzam, że z Protokołu wynika, że kontrola przeprowadzona była nieobiektywnie, a zapisy w Protokole dowodzą wyraźnie złej woli Kontrolujących wobec

kontrolowanych. Nigdzie w Protokole nie wspomniano, pomimo załączenia przez naczelnika Wydziału odpowiednich materiałów do składanych wyjaśnień, że trudności z terminowym i zgodnym z przepisami załatwieniem ogromnej ilości wniosków, które wpłynęły do urzędów w krótkim czasie, były problemem ogólnopolskim, a w publikowanych w prasie wypowiedziach pojawiały się opinie, że nie da się legalnie wdrożyć przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. W wielu miastach dochodziło do gorszących awantur, w niektórych wnioskodawcy okupowali budynki i blokowali działania urzędów, dochodziło nawet do aktów agresji. W Urzędzie Miasta Opola udało się, mimo ogromnych trudności – braku wystarczającej, doświadczonej i przeszkolonej w zakresie nowych przepisów kadry, nieprzygotowania warunków pracy (pomieszczeń, mebli, komputerów, stanowisk obsługi klientów dla kilku tysięcy osób), w ciągu kilku tygodni przyznać i wypłacić świadczenia unikając tak drastycznych reakcji zniecierpliwionych świadczeniobiorców. Praca odbyła się kosztem ogromnego wysiłku zatrudnionych w referacie osób, ale także pewnych nieprawidłowości oraz nieuniknionych w tych warunkach błędów formalnych w przebiegu procesu decyzyjnego. Kontrolujący ani raz nie odnieśli się do tego, zupełnie abstrahując od otoczenia, w jakim proces decyzyjny się odbywał. Uważam, że wnioski będące efektem przeprowadzanej kontroli, z których wynika ocena pracy osób wykonujących kontrolowane zadania muszą być wyciągane w odniesieniu do ustalonych przed podjęciem kontroli norm i istniejących obiektywnie warunków.

Z poważaniem

Naczelnik
Wydziału Świadczeń Społecznych
Anna
Anna Koska

Do wiadomości:

Pan Ryszard Zembaczyński – Prezydent Miasta Opola

Pan Janusz Kwiatkowski – Zastępca Prezydenta Miasta Opola