



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.029.03.2018



00048119

Artur Kosicki  
Marszałek Województwa Podlaskiego  
ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
lbi@nik.gov.pl

## Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku <sup>1</sup> , 15-888 Białystok, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Kosicki, Marszałek Województwa Podlaskiego <sup>2</sup> , pełniący funkcję od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Jerzy Leszczyński, Marszałek Województwa Podlaskiego (od 9 listopada 2015 r. do 21 listopada 2018 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego. 2. Prowadzenie rejestru upoważnień. 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień.
Okres objęty kontrolą	2017–2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych <sup>3</sup> )
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/175/2018 z 5 grudnia 2018 r. (akta kontroli str.1-3)

<sup>1</sup> Dalej: „UMWP” lub „Urząd”.

<sup>2</sup> Dalej: „Marszałek”.

<sup>3</sup> Tj. do 14 stycznia 2019 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

## I. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie delegowanie osobom wykonującym zadania należące do kompetencji Marszałka Województwa Podlaskiego uprawnień w zakresie prawa administracyjnego w latach 2017–2018.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W UMWP prawidłowo udzielano upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka oraz prowadzenia innych czynności w zakresie prawa administracyjnego. Wyznaczeni pracownicy Departamentu Organizacji i Kadr przestrzegali zasad nadawania uprawnień, rzetelnie prowadzili rejestr wszystkich upoważnień wydanych w okresie objętym kontrolą oraz publikowali oświadczenia majątkowe składane przez wszystkie osoby wydające w tym czasie decyzje administracyjne. W efekcie wszystkie zbadane decyzje i czynności<sup>6</sup> wydały lub wykonały osoby uprawnione, w granicach udzielonych upoważnień.

## II. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

1.1 Zagadnienia związane z wydawaniem decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do zadań i kompetencji Marszałka, ustalono w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu<sup>8</sup>. Przewidziano w nim również możliwość delegowania przez Marszałka posiadanych uprawnień na pracowników UMWP w formie upoważnienia do prowadzenia określonego rodzaju spraw w jego imieniu, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Dotyczyło to wicemarszałków, członków Zarządu Województwa Podlaskiego, pracowników Urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych. Regulamin określał także zasady wydawania upoważnień, w tym:

- krąg podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem o udzielenie upoważnienia, obejmujący:
  - wicemarszałków, członków Zarządu Województwa, sekretarza lub skarbnika w stosunku do nadzorowanych przez nich dyrektorów departamentów oraz kierowników jednostek organizacyjnych,
  - dyrektorów departamentów, po uzyskaniu pozytywnej opinii nadzorującego departament wicemarszałka, członka Zarządu Województwa lub skarbnika, w stosunku do zastępców dyrektorów departamentów, kierowników referatów oraz innych pracowników departamentów,
- formę udzielania i cofania upoważnienia (obligatoryjnie musiała być dokonana na piśmie i doręczona pracownikowi),
- Departament Organizacji i Kadr, jako podmiot odpowiedzialny m.in. za:
  - przygotowywanie i ewidencjonowanie upoważnień udzielanych przez Marszałka, dotyczących podejmowania czynności w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych, w tym do wydawania decyzji administracyjnych,
  - prowadzenie centralnych rejestrów kancelaryjnych upoważnień i pełnomocnictw udzielonych przez Marszałka,
  - prowadzenie spraw związanych ze składaniem oświadczeń o stanie majątkowym: Marszałka, wicemarszałków, członków Zarządu, sekretarza i skarbnika, kierowników

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

<sup>6</sup> Badaniem objęto 500 z 1.657 decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą oraz 500 czynności przeprowadzonych na podstawie upoważnień wydanych w tym czasie.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Wprowadzonym uchwałą nr 181/2362/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 września 2016 r. i zmienionym uchwałą nr 327/4891/2018 Zarządu z dnia 6 listopada 2018 r.

wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osób zarządzających i członków organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osób wydających decyzje administracyjne w imieniu Marszałka. (akta kontroli str. 4-28)

Zadania związane z przygotowaniem upoważnień, ich ewidencjonowaniem i rejestracją oraz obsługą oświadczeń majątkowych delegowano trzem pracownikom Referatu Organizacyjnego, Skarg i Kontroli oraz Referatu Kadr i Szkolenia. (akta kontroli str. 125-128, 291-294)

W Departamencie Organizacji i Kadr przygotowano i wdrożono do użytku formularz „Wniosku o udzielenie upoważnienia/ppełnomocnictwa”. W ramach przygotowanego dokumentu:

- dyrektor departamentu lub biura UMWP zobligowany był [1] wskazać dane personalne i stanowisko służbowe osoby objętej wnioskiem, [2] określić zakres spraw objętych planowanym upoważnieniem, [3] uzasadnić wniosek, w tym wskazać zakres wynikający z przepisów prawnych oraz podstawę prawną wnioskowanego upoważnienia,
- Biuro Prawne wydawało opinię w zakresie formalno-prawnym i redakcyjnym składanego wniosku, a Dyrektor Departamentu Organizacji i Kadr opiniował wniosek pod względem formalnym (ewentualności powielania upoważnień),
- Sekretarz Województwa Podlaskiego, nadzorujący członek Zarządu Województwa lub skarbnik akceptowali/sporządzali stanowisko do przedkładanego wniosku,
- Marszałek podejmował decyzję o udzieleniu bądź odmowie udzielenia upoważnienia. (akta kontroli str. 29-31)

1.2 Z ewidencji prowadzonej w Urzędzie wynika, że wg stanu na 1 stycznia 2017 r. liczba wydanych upoważnień wynosiła 92, z których 33 dotyczyły wydawania decyzji administracyjnych (osiem upoważnień posiadało dwóch wicemarszałków i dwóch członków Zarządu Województwa, sześć dyrektorzy UMWP i ich zastępcy, a 19 kierownicy i pracownicy wojewódzkich jednostek organizacyjnych<sup>9</sup>). Od 1 stycznia 2017 r. do 10 stycznia 2019 r. Marszałek wydał 375 nowych upoważnień. Większość z nich (314, tj. 83,7% nowo wydanych) dotyczyła przyznania pracownikom prawa do poświadczania zgodności odpisu dokumentu z oryginałem (258 wydano pracownikom UMWP, a 56 pracownikom wojewódzkich jednostek organizacyjnych). Z pozostałych 61 upoważnień, 33 dotyczyły upoważnienia do załatwiania w imieniu Marszałka innych czynności (m.in. prowadzenia spraw należących do kompetencji poszczególnych komórek i departamentów UMWP, w tym wydawania zaświadczeń i postanowień), a 28 – upoważnienia do wydawania w imieniu Marszałka decyzji administracyjnych<sup>10</sup>. W 24 upoważnieniach udzielonych pracownikom UMWP, jako podstawę prawną, wskazano art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. W pozostałych czterech, wydanych dyrektorowi oraz pracownikom Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku, wskazano art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>11</sup>. (akta kontroli str. 73-110)

W omawianym okresie wygasło 96 upoważnień, w tym 74 wydanych pracownikom UMWP i 22 wojewódzkich jednostek organizacyjnych. W 36 przypadkach wygaszono upoważnienia dotyczących wydawania decyzji administracyjnych<sup>12</sup> (15 pracownikom UMWP

<sup>9</sup> Dotyczyło to Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku i jego terenowych oddziałów w Łomży oraz w Suwałkach, Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku oraz trzech parków krajobrazowych.

<sup>10</sup> W uzasadnieniach wskazywano na wprowadzane zmiany w przepisach prawnych (10 upoważnień), zmiany organizacyjne w UMWP (sześć), zmiany struktury nadzorowanych departamentów i biur (osiem upoważnień wydanych dwóm wicemarszałkom i dwóm członkom zarządu) oraz na rozpoczęcie nowej kadencji Samorządu Województwa (cztery upoważnienia wydane czterem nowym pracownikom).

<sup>11</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

<sup>12</sup> Z tytułu zakończenia IV kadencji Samorządu Województwa wygaszono 10 upoważnień wydanych dwóm wicemarszałkom i dwóm członkom zarządu (osiem z uwagi na upływ kadencji i dwa wydane na czas określony, dotyczące zastępstwa Marszałka na czas jego urlopu). Kolejne 25 upoważnień wygasło z uwagi na zmiany organizacyjne w UMWP, zmiany obowiązujących przepisów i uzyskanie urlopu bezpłatnego, a jedno upoważnienie cofnięto z uwagi zmianę miejsca zatrudnienia.

i 21 wojewódzkich jednostek organizacyjnych). Według stanu na 10 stycznia 2019 r. liczba wydanych upoważnień wynosiła 371, w tym 25 do wydawania decyzji administracyjnych.  
(akta kontroli str. 72, 115-134, 214-221)

1.3 Na podstawie analizy wszystkich 467 upoważnień obowiązujących w latach 2017–2018, w tym 61 udzielonych osobom wydającym decyzje administracyjne ustalono, że – stosownie do postanowień Regulaminu Organizacyjnego UMWP – wszystkich upoważnień udzielił Marszałek na piśmie, na podstawie kompletnych wniosków, przedłożonych do Departamentu Organizacji i Kadr. Przyjęcie uprawnień w każdym przypadku zostało potwierdzone podpisem upoważnianego. Stosownie też do art. 27c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>13</sup> wszystkie upoważnione osoby terminowo składały wymagane oświadczenia majątkowe, tj. w terminie 30 dni od dnia udzielenia upoważnienia, co roku do 30 kwietnia (według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego) oraz w dniu wygaśnięcia upoważnienia.  
(akta kontroli str.32, 72, 135-145)

Badanie wszystkich 97 oświadczeń majątkowych złożonych w latach 2017–2018 przez osoby wydające w imieniu Marszałka decyzje administracyjne wykazało, że 87 opublikowano na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej po upływie od trzech do 60 dni od daty złożenia. W 10 przypadkach ich upublicznienie nastąpiło po upływie od 61 do 99 dni, co opisano w dalszej treści wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.  
(akta kontroli str. 135-145)

Ponadto wszystkie upoważnienia zawierały:

- podstawę prawną wydania, tj. art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, w związku z art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>14</sup> (w przypadku dwóch wicemarszałków i dwóch członków Zarządu Województwa wskazywano również właściwe zarządzenie Marszałka w sprawie ustalenia nadzoru nad poszczególnymi komórkami organizacyjnymi UMWP),
- w upoważnieniach wydanych dyrektorom i pracownikom jednostek wojewódzkich, jako podstawę prawną wskazano przepisy np.: ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”<sup>15</sup>, ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>16</sup>, ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy<sup>17</sup> oraz ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>18</sup>,
- zakres przedmiotowy (uprawnijający osobę upoważnianą do „... załatwiania w imieniu Marszałka spraw należących do zakresu zadań Departamentu (...), w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”<sup>19</sup>),
- termin obowiązywania (dwa wydano na czas określony, pozostałe na czas nieokreślony),
- przesłanki wygaśnięcia lub cofnięcia („...z chwilą jego cofnięcia, rozwiązania stosunku pracy lub odwołania z zajmowanego stanowiska...”).

Nie stwierdzono dalszego delegowania udzielonych upoważnień.

(akta kontroli str. 33, 73-93)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano 1.724 decyzje administracyjne, z czego 940 w 2017 roku i 784 w 2018 roku. Większość z nich (1.657, tj. 96,1%) wydano na podstawie upoważnień udzielonych przez Marszałka. Najwięcej z nich (1.072, tj. 64,7%) wydano w Departamencie Infrastruktury i Transportu<sup>20</sup>. Decyzje administracyjne wydawali

<sup>13</sup> Dz. U. z 2018 r. poz.913, ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm. Ustawa zwana dalej „k.p.a.”

<sup>15</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1860.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2220, ze zm.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 650, ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

<sup>19</sup> Tak sformułowany zakres uprawnień powodował, że na podstawie samego upoważnienia nie sposób było określić jednoznacznie zakresu czynności, do których upoważniano danego pracownika Urzędu.

<sup>20</sup> Decyzje dotyczące głównie wydania, zmiany, przedłużenia zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż (udzielenie,

także pracownicy Departamentu Ochrony Środowiska<sup>21</sup> (305 decyzji, tj. 18,4% ogółu), Departamentu Rolnictwa i Obszarów Rybackich<sup>22</sup> (149 – 9%), Departamentu Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami<sup>23</sup> (44 – 2,7%), Departamentu Edukacji, Sportu i Turystyki<sup>24</sup> (42 – 2,5%), Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>25</sup> (23 – 1,4%), Departamenty Zdrowia i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – Referat ds. ePostępowań Administracyjnych<sup>26</sup> (po 10 decyzji, tj. po 0,6%) oraz Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dwie – 0,1%). (akta kontroli str. 147-148, 295)

Szczegółowym badaniem objęto 500 decyzji<sup>27</sup> wydanych przez pracowników UMWP. Wykazało ono, że we wszystkich przypadkach decyzje zostały wydane przez osoby właściwie umocowane przez Marszałka. Posiadały one bowiem upoważnienia, których wydanie poprzedzono procedurą przewidzianą w Regulaminie Organizacyjnym. Upoważnienia zawierały prawidłową podstawą prawną wydania – art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, w związku z art. 268a Kpa, a w przypadku wicemarszałków i członków Zarządu Województwa – aktualne zarządzenie Marszałka w sprawie ustalenia nadzoru nad poszczególnymi komórkami organizacyjnymi UMWP<sup>28</sup>. Osoby wydające decyzje podpisały je w granicach udzielonych upoważnień do załatwiania w imieniu Marszałka spraw należących do zakresu poszczególnych departamentów. Wszystkie decyzje wydano w okresie obowiązywania wydanych upoważnień.

W latach 2017–2018 w UMWP nie wystąpiły przypadki stwierdzenia nieważności decyzji na skutek wydania ich przez osobę nieuprawnioną. (akta kontroli str. 33, 174, 214-221)

Badanie przeprowadzone na próbie 500 czynności<sup>29</sup> wykonanych przez pracowników Departamentu Rolnictwa i Obszarów Rybackich, Departamentu Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, Departamentu Infrastruktury i Transportu oraz w Zespole Inspektora Ochrony Danych Osobowych wykazało, że czynności te były podejmowane przez pracowników posiadających upoważnienia wydane przez Marszałka, na podstawie art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa, w związku z art. 268a Kpa oraz zostały przeprowadzone w granicach nadanych uprawnień i w czasie pełnienia obowiązków służbowych. (akta kontroli str. 207-213)

Stwierzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na opublikowaniu w 2017 roku, na stronach internetowych BIP, 10 oświadczeń majątkowych osób posiadających upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, od 61 do 99 dni po upływie terminu do ich złożenia (były to oświadczenia roczne, złożone do 30 kwietnia, wg stanu na 31 grudnia roku poprzedniego). Taki sposób

---

przeniesienie, zmiana, stwierdzenie wygaśnięcia, cofnięcia, odmowa) oraz na wykorzystanie dróg w sposób szczególny.

<sup>21</sup> Decyzje dotyczące głównie wydawania pozwoleń wodnoprawnych, umorzeń zaległości powstałych na skutek niedopłaty oraz wydania/zmiany pozwoleń zintegrowanych i ustalenia linii brzegowej.

<sup>22</sup> Decyzje dotyczące głównie wydawania zezwoleń na prowadzenie w kraju obrotu hurtowego napojami alkoholowymi oraz odłowu ryb do celów zarybieniowych oraz naukowo-badawczych.

<sup>23</sup> Decyzje dotyczące głównie przeznaczenie gruntów leśnych nie stanowiących własności Skarbu Państwa na cele nierolnicze i nieleśne.

<sup>24</sup> Decyzje dotyczące głównie zaszeregowania, potwierdzenia zaszeregowania i zmiany kategorii obiektów hotelarskich oraz umorzeń postępowań w sprawach wykreślenia z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

<sup>25</sup> Decyzje dotyczące głównie określenia należności wobec osób trzecich.

<sup>26</sup> Decyzje dotyczące głównie wpisu do ewidencji uprawnionych psychologów do prowadzenia badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu i prowadzenia takich badań oraz określenia kwoty dofinansowania przypadającej do zwrotu od beneficjentów i odmowy udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań.

<sup>27</sup> Tj. 341 decyzji wydanych przez pracowników Departamentu Infrastruktury i Transportu, 97 – Departamentu Ochrony Środowiska, 48 – Departamentu Rolnictwa i Obszarów Rybackich i 14 – Departamentu Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

<sup>28</sup> Dotyczyło to zarządzeń Marszałka w sprawie ustalenia nadzoru nad poszczególnymi komórkami organizacyjnymi UMWP nr 85/2015 z 10 listopada 2015 r., nr 63/2016 z 30 czerwca 2016 r., nr 124/2016 z 28 grudnia 2016 r.

<sup>29</sup> Dotyczyło to wydania 140 upoważnień do przetwarzania danych osobowych, 139 licencji na korzystanie z danych zawartych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, wystawienia 102 dokumentów opłat za korzystanie z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wykonania 72 czynności sprawdzających w zakresie gospodarki rybackiej, wydania 45 postanowień i dwóch zaświadczeń w trakcie postępowań prowadzonych przez Geologa Wojewódzkiego.

wprowadzenia treści do BIP był nierzetelny, bo nie zapewniał aktualności prezentowanych danych.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że analizą oświadczeń majątkowych zajmuje się jeden pracownik Departamentu Organizacji i Kadr (w okresie objętym kontrolą obowiązki te spoczywały na Dyrektorsze Departamentu Organizacji i Kadr). Z uwagi na znaczącą ilość składanych oświadczeń majątkowych, w tym związanych z nadaniem lub cofnięciem upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Marszałka, wydłużał się czas na zakończenie analiz oświadczeń i ich publikację w BIP. Stwierdził, że: *„... analizy oświadczeń majątkowych do jakich zobowiązany jest Marszałek przeprowadzane są dogłębnie, skrupulatnie i szczegółowo i często wiążą się z obowiązkiem dokonania korekt, poprawek oraz uzupełnieniem danych zamieszczonych w oświadczeniach majątkowych. Procedura ta powoduje, iż często jesteśmy zobligowani do oczekiwania, aż osoby składające oświadczenie majątkowe dostarczą brakujące dokumenty, dokonają korekt i uzupełnią brakujące dane w oświadczeniu (...) Mając na uwadze zdarzenie opisane w zapytaniu skierowanym przez kontrolującego, rozważana jest koncepcja zatrudnienia dodatkowego pracownika w obszarze analiz i publikacji oświadczeń majątkowych”*.

(akta kontroli str. 149, 289-290)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielanie w UMWP upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych i prowadzenia innych czynności w imieniu Marszałka. Wywiązano się również z obowiązku gromadzenia wymaganych oświadczeń majątkowych osób wydających decyzje administracyjne i ich zamieszczania w BIP. Jednak w 10 przypadkach oświadczenia te upubliczniono ze zwłoką wynoszącą od 61 do 99 dni.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Prowadzenie rejestru upoważnień

**2.1** Stosownie do postanowień Regulaminu Organizacyjnego UMWP, rejestr upoważnień prowadzono w Departamencie Organizacji i Kadr w formie papierowej. Dodatkowo od stycznia 2017 roku prowadzono roczne rejestry elektroniczne wydawanych upoważnień, w których ujmowano: [1] numer upoważnienia (prowadzony odrębnie dla każdego roku), [2] datę jego wydania i okres ważności, [3] imię i nazwisko oraz stanowisko upoważnionego, [4] zakres upoważnienia, [5] ewentualne adnotacje o wygaśnięciu lub cofnięciu upoważnienia. (akta kontroli str.33-71)

W rejestrach ujęto upoważnienia do wydawania: decyzji, upoważnień do przetwarzania danych osobowych, zaświadczeń, licencji i postanowień, a także do przeprowadzania czynności sprawdzających lub kontroli i wykonywania innych czynności (np. poświadczania dokumentów za zgodność z oryginałem) oraz pełnomocnictwa wydawane pracownikom UMWP, kierownikom i pracownikom jednostek wojewódzkich.

(akta kontroli str. 94-110, 207-213)

**2.2** W rejestrach ujęto wszystkie (374) upoważnienia wydane od 1 stycznia 2017 r. do 10 stycznia 2019 r., w tym 28 do wydawania decyzji administracyjnych. Odnotowano w nich także informacje o wygaszeniu i cofnięciu 62 upoważnień. (akta kontroli str. 73-93)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie w UMWP rejestru upoważnień.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

**3.1** UMWP i podległe jednostki organizacyjne posiadały ustalone zasady monitorowania i dokonywania samooceny kontroli zarządczej<sup>30</sup>, zmierzające m.in. do zapewnienia Marszałka o adekwatności, legalności, skuteczności i efektywności realizowanych zadań, wywiązywaniu się z obowiązku sprawowania nadzoru nad ich wykonywaniem oraz

<sup>30</sup> Zarządzenie nr 128/2011 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie zasad prowadzenia i raportowania kontroli zarządczej wykonywanej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku oraz zarządzenie nr 104/2016 z 10 października 2016 r. Marszałka Województwa Podlaskiego w sprawie zarządzania ryzykiem w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku, ze zm.

o podejmowanych działaniach zgodnych ze standardami kontroli zarządczej. Wykorzystywano monitoring realizacji celów i zadań, przegląd Systemu Zarządzania Jakością ISO, samoocenę kontroli zarządczej, mechanizmy zarządzania ryzykiem, a także zalecenia audytu wewnętrznego oraz kontroli wewnętrznych i zewnętrznych.

(akta kontroli str.227-230)

W latach 2017–2018 w prowadzonych samoocenach i analizach ryzyk nie zidentyfikowano i nie określono żadnych zagrożeń związanych z przygotowywaniem i ewidencjonowaniem upoważnień udzielanych przez Marszałka. Dyrektor Departamentu Organizacji i Kadr wyjaśnił, że w latach poprzednich nie wystąpiły uchybienia i zagrożenia w trakcie realizacji tego zadania. Dodał, że: „ryzyka zgłaszane w latach 2017–2018 wynikały z wieloletniego doświadczenia funkcjonowania departamentu i zostały rzetelnie przeanalizowane pod kątem zagrożeń przez zespół pracowników”.

(akta kontroli str. 231-236, 286-288)

Marszałkowi, jako osobie odpowiedzialnej za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, przedkładano [1] oceny stosowania standardów kontroli zarządczej w odniesieniu do dokumentów, procedur/regulacji wewnętrznych, [2] wyniki analiz oświadczeń złożonych przez dyrektorów departamentów/biur o stanie kontroli zarządczej w nadzorowanych komórkach, [3] oceny Biura Audytu Wewnętrznego, [4] oceny Biura Kontroli Finansowej, [5] oceny wynikające z raportów z audytów wewnętrznych Systemu Zarządzania Jakością, zgodnego z normą ISO 9001, zintegrowanego z kontrolą zarządczą, [6] podsumowania informacji o stanie kontroli zarządczej w UMWP.

(akta kontroli str. 224-226, 228)

Na podstawie informacji sporządzonej przez koordynatora kontroli zarządczej (stosownie do postanowień § 16 zarządzenia w sprawie zasad prowadzenia i raportowania kontroli zarządczej wykonywanej w UMWP) Marszałek uznał, że w Urzędzie w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(akta kontroli str. 224)

3.2 W okresie objętym kontrolą nie planowano i nie prowadzono zadań audytowych dotyczących prawidłowości udzielania upoważnień oraz zadań wykonywanych na ich podstawie. Zaplanowane i przeprowadzone w tym czasie 12 kontroli wewnętrznych<sup>31</sup> również nie uwzględniały problematyki wydawania upoważnień przez Marszałka.

(akta kontroli str. 237-244)

Sekretarz Województwa Podlaskiego wyjaśnił, że funkcjonujący w UMWP system kontroli zarządczej, wspomagany Systemem Zarządzania Jakością ISO 9001, oparto na kontroli systemowej zagadnień realizowanych przez UMWP. Coroczne raporty zespołu audytorów<sup>32</sup>, obejmujące wszystkie obszary z zakresu kontroli zarządczej oraz zawierające spostrzeżenia przedstawione we wnioskach, nie wskazały na nieprawidłowości w zakresie zarządzania upoważnieniami Marszałka i Zarządu Województwa Podlaskiego. Dodał, że: „uwzględniając (...) toczącą się kontrolę rozważymy ujęcie w Planie Audytu przeprowadzenie odrębnego sprawdzenia realizacji zadań ze zwróceniem uwagi na wydawane upoważnienia Marszałka i Zarządu Województwa Podlaskiego”.

(akta kontroli str. 247-285)

Z kolei dyrektor Departamentu Organizacji i Kadr wyjaśnił, że kontrola wewnętrzna zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym, prowadzona przez podległy mu departament, nie obejmuje kontroli wydawania upoważnień, bowiem należy ona do dyrektorów poszczególnych departamentów merytorycznych (odpowiadających za prawidłową realizację zadań, a co za tym idzie i realizację zadań z uwzględnieniem wydanych upoważnień). Dodał, że: „W poprzednich latach pracownicy Departamentu bezpośrednio realizujący przedmiotowe zadania nie spotkali się z zagrożeniami związanymi z nieprawidłowościami przy udzielaniu upoważnień oraz wykonywaniu na ich podstawie zadań (...) Kontrola udzielania upoważnień jest prowadzona na bieżąco, w trakcie sporządzania wniosku przez wnioskodawcę oraz osobę wyznaczoną we wniosku.

<sup>31</sup> Prowadzonych na podstawie zarządzenia nr 35/2013 Marszałka Województwa Podlaskiego z 10 września 2013 r. w sprawie zasad i sposobu wykonywania kontroli wewnętrznej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku oraz planów kontroli a lata 2017 i 2018 (OR-IL.1712.1.2017 z 6 marca 2017 r. i OR-IL.17.12.9.2017 z 19 grudnia 2017 r.).

<sup>32</sup> Zespół wyłoniony z pracowników Urzędu w liczbie ok. 30 osób.



wykorzystuje się przy tym opinie Biura Prawnego, które ocenia i zatwierdza pod względem formalno-prawnym upoważnienie, weryfikując też podstawę prawną wydania upoważnienia".  
(akta kontroli str. 286-287)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W UMWP opracowano i wdrożono zasady kontroli zarządczej, która była w wystarczającym stopniu skuteczna i adekwatna w zakresie działalności objętej kontrolą. Opracowane analizy ryzyka oraz ustalone mechanizmy audytu i kontroli nie obejmowały jednak problematyki prawidłowości udzielania upoważnień do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń w imieniu Marszałka. Brakowało tym samym informacji o konieczności (lub jej braku) sprawdzenia trybu sporządzania i sposobu realizacji zadań powierzonych pracownikom UMWP na podstawie wydawanych upoważnień.

#### IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

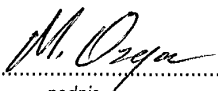
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

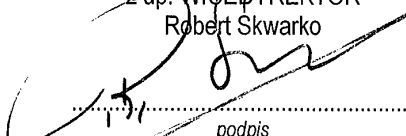
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Białystok, 20 lutego 2019 r.

Kontroler:  
Marek Ozga  
Główny specjalista k. p.

  
.....  
podpis

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
z-up: WICE DYREKTOR  
Robert Skwarko

  
.....  
podpis

