



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI. 410.029.04.2018



00048219

Bogdan Zieliński
Starosta Wysokomazowiecki
Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem
ul. Ludowa 15A, 18-200 Wysokie Mazowieckie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem ¹ , ul. Ludowa 15A, 18–200 Wysokie Mazowieckie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Zieliński, Starosta Wysokomazowiecki ² , od 18 października 2005 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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) ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jerzy Chwiedosik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/176/2018 z 5 grudnia 2018 r. oraz nr LBI/26/2019 z 6 lutego 2019 r.2. Andrzej Juchnicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/186/2018 z 13 grudnia 2018 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Tj. do 15 stycznia 2019 r.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana w dalszej treści: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Starostwie osoby wykonujące zadania należące do kompetencji Starosty zostały prawidłowo umocowane do wydawania decyzji administracyjnych i dokonywania innych czynności w zakresie prawa administracyjnego. Rzetelnie ewidencjonowano też upoważnienia wydane w tym zakresie. Objęte kontrolą decyzje zostały wydane przez osoby uprawnione i w granicach udzielonych upoważnień. Wszystkie osoby wydające decyzje administracyjne złożyły wymagane oświadczenia majątkowe, jednak większość z nich opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej⁶ ze znaczną zwłoką.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niewskazaniu lub wskazaniu niewłaściwej podstawy prawnej w 11 upoważnieniach udzielonych pracownikom do dokonywania innych czynności z zakresu prawa administracyjnego, błędnym oznaczeniu organu administracji publicznej wydającego decyzję w 200 (z 494) decyzjach objętych analizą oraz opóźnieniach w publikowaniu oświadczeń majątkowych w BIP, co może wskazywać na niewystarczające mechanizmy kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Udzielanie upoważnień do realizacji wybranych zadań

1.1. W Starostwie nie opracowano w formie pisemnej zasad obowiązujących przy delegowaniu członkom zarządu powiatu, pracownikom Starostwa, pracownikom powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierownikom jednostek organizacyjnych powiatu kompetencji do wydawania w imieniu Starosty Wysokomazowieckiego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości powiatu. Sekretarz Powiatu, do której obowiązków należało m.in. koordynowanie prac związanych z opracowaniem projektów aktów regulujących struktury i zasady działania komórek organizacyjnych Starostwa, wyjaśniła: „Projekty upoważnień do prowadzenia spraw i wydawania decyzji administracyjnych oraz przeprowadzanie kontroli w imieniu Starosty przygotowuje zastępca kierownika Wydziału Organizacyjnego. Projekty upoważnień typowych np.: wydawania decyzji administracyjnych, konsultowane są pod względem poprawności merytorycznej i podstawy prawnej z kierownikiem Wydziału Organizacyjnego bądź Sekretarzem Powiatu, a następnie przekazywane do podpisu Staroście. W przypadkach nietypowych dokumentów weryfikuje je radca prawny. Z wnioskiem do Starosty o udzielenie upoważnienia dla pracownika, który realizuje zadania objęte upoważnieniem występuje kierownik wydziału lub kierownik jednostki organizacyjnej powiatu i to on przedstawia zakres merytoryczny upoważnienia. Udzielenie upoważnienia pracownikowi może również nastąpić z inicjatywy własnej Starosty [...]”. Żaden z pracowników Starostwa nie miał w zakresie czynności obowiązku przygotowywania projektów upoważnień. (akta kontroli str. 70-127, 132)

1.2. Według stanu na 1 stycznia 2017 r. w Starostwie funkcjonowały 32 aktualne upoważnienia do realizacji zadań z zakresu prawa administracyjnego, w tym 26 do wydawania decyzji administracyjnych. W 2017 roku nie udzielano i nie cofano upoważnień, natomiast w 2018 roku wydano siedem nowych, z tego pięć do wydawania decyzji administracyjnych i dwa do innych czynności. Cztery upoważnienia, wszystkie do wydawania decyzji administracyjnych, wygasły. Na koniec 2018 roku pozostawało zatem 35 aktualnych upoważnień, w tym 27 do wydawania decyzji administracyjnych (z tego jedno udzielone dyrektorowi Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie oraz cztery udzielone

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

⁶ Dalej: „BIP”.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

dyrektorowi i trzem pracownikom Powiatowego Urzędu Pracy). Na dzień 15 stycznia 2019 r. liczba upoważnień nie uległa zmianie. (akta kontroli str. 155, 182-186)

Analizą objęto wszystkie upoważnienia do prowadzenia spraw z zakresu prawa administracyjnego aktualne w okresie objętym kontrolą⁹. Ustalono, że:

- zostały one udzielone przez Starostę na piśmie i zawierały zakres przekazywanych uprawnień,
- w 14 upoważnieniach do wydawania decyzji administracyjnych (z 31) wskazano, że zostały one udzielone na czas nieokreślony i wygasają z chwilą cofnięcia lub rozwiązania stosunku pracy, jedno zostało udzielone na czas pełnienia funkcji dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy, jedno na czas zajmowania stanowiska kierownika Działu Ewidencji i Świadczeń tego Urzędu, a w pozostałych 15 nie wskazano okresu, na jaki ich udzielono oraz kiedy wygasają,
- we wszystkich 26 upoważnieniach udzielonych Wicestaroscie, Sekretarzowi oraz kierownikom i pracownikom poszczególnych wydziałów Starostwa, jako podstawę udzielenia upoważnienia wskazano art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰,
- czterech upoważnień udzielono pracownikom Powiatowego Urzędu Pracy, w tym dyrektorowi i dwóm pracownikom na podstawie art. 9 ust. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹, a zastępcy dyrektora – na podstawie art. 6b ust. 5 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, uchylonej z dniem 1 czerwca 2004 r.¹² (upoważnienie to wydał poprzedni Starosta 25 września 2001 r.),
- dyrektorowi Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wysokiem Mazowieckiem upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej udzielono na podstawie art. 112 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³,
- stosownie do art. 25c ust. 1 i 5 ustawy o samorządzie powiatowym, osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych złożyły oświadczenia majątkowe za lata 2016 i 2017 w obowiązującym terminie (do 30 kwietnia kolejnego roku), dwie osoby złożyły oświadczenia majątkowe w terminie 30 dni od daty rozwiązania stosunku pracy, a trzy – w terminie 30 dni od otrzymania upoważnienia,
- wszystkie oświadczenia majątkowe, stosownie do art. 25d ust. 3 powołanej ustawy, zostały opublikowane w BIP¹⁴, w tym dwa od 22 do 64 dni od upływu terminu na ich złożenie, natomiast 54 ze znaczną zwłoką, tj. od 110 do 224 dni od upływu tego terminu (kwestię tę opisano szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”),
- we wszystkich 11 upoważnieniach do prowadzenia w imieniu Starosty spraw z zakresu prawa administracyjnego, z wyłączeniem wydawania decyzji administracyjnych, wskazano zakres udzielonych upoważnień (dwóch pracowników Wydziału Rolnictwa, Rozwoju i Ochrony Środowiska otrzymało upoważnienia do wydawania świadectw legalności drewna i zaświadczeń o stanie lasu na podstawie dokumentacji urzędzeniowej, dwóch kolejnych pracowników tego Wydziału i jednego pracownika Wydziału Budownictwa i Inwestycji upoważniono do wydawania zaświadczeń, zawiadomień i postanowień należących do właściwości Wydziału, a sześciu z Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości – do podpisywania dokumentów udostępnianych z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego),

⁹ Wydano 42 upoważnienia w 39 dokumentach (w trzech pracownikach upoważniono jednocześnie do wydawania decyzji i do dokonywania innych czynności z zakresu prawa administracyjnego). Spośród nich, 31 dotyczyło poważeń do wydawania decyzji administracyjnych, 11 – do dokonywania innych czynności z zakresu prawa administracyjnego.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

¹² Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.

¹⁴ http://bip.st.wysmaz.wrotapodlasia.pl/72a0c76660543d9/Kadencja_2014_2018/oswiadczenia_majatkowe_90b5ebc92.html.

- w dziewięciu z tych 11 upoważnień odnotowano, że zostały one udzielone na czas nieokreślony i wygasają z chwilą cofnięcia lub rozwiązania stosunku pracy; dwa pozostałe nie zawierały takich informacji,
- w ośmiu upoważnieniach nie wskazano podstawy prawnej ich udzielenia, a w trzech sporządzonych łącznie z upoważnieniem do wydawania decyzji administracyjnej powołano błędnie jedynie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zamiast art. 268a ustawy z 14 dnia czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, chociaż oprócz wydawania decyzji administracyjnych obejmowały one także wydawanie zaświadczeń i postanowień, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 156-193, 245-252, 256-260)

1.3. W latach objętych kontrolą w Starostwie wydano 53.498 decyzji (wszystkie na podstawie otrzymanych upoważnień)¹⁶, w tym 51.606 w sprawach należących do właściwości Wydziału Komunikacji i Dróg¹⁷ (96,5% wszystkich decyzji), 1.035 (1,9%) w sprawach z zakresu kompetencji Wydziału Budownictwa i Inwestycji¹⁸, 479 (0,9%) w sprawach prowadzonych w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości¹⁹, 357 (0,7%) w Wydziale Rolnictwa, Rozwoju i Ochrony Środowiska²⁰ oraz 21 (0,04%) w Wydziale Organizacyjnym²¹.

(akta kontroli str. 202)

Analiza celowo dobranych 494 decyzji²² (0,9% wydanych w latach objętych kontrolą) wykazała, że:

- zostały one wydane przez osoby uprawnione, w granicach udzielonych upoważnień i w okresie obowiązywania upoważnienia,
- w sześciu z 21 objętych analizą decyzji wydanych przez uprawnionych pracowników Wydziału Organizacyjnego i Sekretarza Powiatu oraz w 179 decyzjach (z 283) dotyczących rejestracji pojazdów, wdanych przez upoważnionych pracowników Wydziału Komunikacji i Dróg błędnie wskazano organ wydający decyzję, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie wystąpiły przypadki stwierdzenia nieważności decyzji na skutek wydania ich przez osobę nieuprawnioną.

(akta kontroli str. 187-193, 203-234)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2012 roku Starosta, na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, upoważnił trzech pracowników²³ do wydawania w jego imieniu zaświadczeń, zawiadomień i postanowień oraz decyzji administracyjnych, w przypadku nieobecności w pracy kierownika wydziału, w sprawach należących do właściwości powiatu, w zakresie funkcjonowania wydziału. Podstawa prawna tych upoważnień była niepełna, bowiem powołany wyżej artykuł dotyczy upoważnienia do wydawania decyzji, natomiast podstawę upoważnienia do wydawania zaświadczeń oraz postanowień stanowi art. 268a k.p.a.

Kierownik Wydziału Organizacyjnego wyjaśnił: „Zgodnie z sugestiami radcy prawnego zatrudnionego w Starostwie Powiatowym, podstawą prawną w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji jest ustawa o pracownikach samorządowych”.

(akta kontroli str. 160-161, 164, 236)

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

¹⁶ 29.249 decyzji w 2017 roku i 24.249 decyzji w 2018 roku.

¹⁷ 28.319 decyzji w 2017 roku i 23.287 decyzji w 2018 roku.

¹⁸ 510 decyzji w 2017 roku i 525 decyzji w 2018 roku.

¹⁹ 237 decyzji w 2017 roku i 242 decyzje w 2018 roku.

²⁰ 173 decyzje w 2017 roku i 184 decyzje w 2018 roku.

²¹ 10 decyzji w 2017 roku i 11 decyzji w 2018 roku.

²² Badaniem objęto decyzje wydane w wydziałach: Budownictwa i Inwestycji; Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości; Organizacyjnym; Komunikacji i Dróg oraz Rolnictwa, Rozwoju i Ochrony Środowiska.

²³ Dwóch w Wydziale Rolnictwa, Rozwoju i Ochrony Środowiska i jednego w Wydziale Budownictwa i Inwestycji.

W brzmieniu obowiązującym na dzień wydania upoważnień (19 września 2012 r.) art. 38 ust. 2 o samorządzie powiatowym stanowił: „Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji”, a art. 268a k.p.a.: „Organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”.

2. W ośmiu upoważnieniach²⁴ do wykonywania innych czynności wynikających z prawa administracyjnego, z wyłączeniem wydawania decyzji administracyjnych, nie wskazano podstawy prawnej ich udzielania, tj. art. 268a k.p.a. Kierownik Wydziału Organizacyjnego wyjaśnił: „W niektórych, wcześniej wydanych upoważnieniach brak jest wskazania podstawy prawnej do wykonywania czynności administracyjnych w imieniu Starosty. Pomimo braku wskazanej w upoważnieniach podstawy prawnej, zakres upoważnień wynika z prawa geodezyjnego i kartograficznego czy z ustawy o lasach. Obecnie będziemy zamieszczać w projektach wszystkich upoważnień podstawę prawną”.
(akta kontroli str. 245-252, 254)

3. Nieprecyzyjnie oznaczono organ wydający sześć²⁵ (z 21 objętych analizą) decyzji (28,6%) podpisanych przez kierownika Wydziału Organizacyjnego, jego zastępcę i Sekretarza Powiatu. W nagłówku jako organ wskazano bowiem Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem, a w treści decyzji określono, że odwołanie składa się za pośrednictwem Starosty. Taką samą nieścisłość stwierdzono w 179 z 283 skontrolowanych decyzji²⁶ (63,3%) wydanych przez upoważnionych pracowników Wydziału Komunikacji i Dróg.

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 1 w zw. z art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., jako organ wydający decyzję należy wskazywać Starostę, a nie jednostkę organizacyjną, prowadzącą obsługę biurową organu.

Kierownik Wydziału Organizacyjnego wyjaśnił: „Są różne interpretacje, co do stosowania treści pieczętki w nagłówku decyzji. Na przestrzeni lat bardzo zmieniło się podejście, co do użycia rodzaju pieczętki. Pracownicy wydziału stosując w decyzjach pieczętki o różnej treści mają dylematy i stąd te rozbieżności”. Kierownik Wydziału Komunikacji i Dróg podał: „[...] Decyzje w sprawie czasowej i stałej rejestracji pojazdów generowane są z elektronicznego systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPIK 2.0). Wielokrotne modyfikacje tego systemu i zmiany w oprogramowaniu spowodowały, że pracownicy wydziału wydający ww. decyzje przeoczyli nową funkcję programu, dającą możliwość wyboru rejestrującego, również, jako Starosta Wysokomazowiecki. [...] uchybienie to na chwilę obecną zostało wyeliminowane”.

W ocenie NIK, oznaczenie organu wydającego decyzję było nierzetelne, gdyż z treści decyzji nie wynikało jednoznacznie, że organem ją wydającym jest Starosta, nie zaś Starostwo.
(akta kontroli str. 213-228, 236, 238)

4. Spośród 56 oświadczeń majątkowych złożonych w latach 2017–2018 przez pracowników wydających decyzje administracyjne, 54 opublikowano w BIP dopiero po 110–224 dniach od upływu terminu do ich złożenia²⁷. Taki sposób wprowadzenia treści do BIP był nierzetelny, gdyż nie zapewniał aktualności prezentowanych danych. Kierownik Wydziału Organizacyjnego wyjaśnił: „Złożone oświadczenia majątkowe po ich analizie

²⁴ W dwóch upoważnieniach do wydawania świadectw legalności drewna i zaświadczeń o stanie lasu na podstawie dokumentacji urzędowej oraz sześciu do podpisywania dokumentów udostępnianych z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

²⁵ Pięć decyzji dotyczących zezwolenia na przywóz do Polski trumny ze zwłokami osób zmarłych za granicą oraz jedna decyzja o wykreśleniu z ewidencji uczniowskich klubów sportowych Uczniowskiego Klubu Sportowego „Rekord”.

²⁶ Decyzje o czasowej i stałej rejestracji pojazdów.

²⁷ Roczne oświadczenia majątkowe za lata 2016 i 2017 zostały opublikowane odpowiednio po 110 i 136 dniach od upływu terminu do ich złożenia, trzy oświadczenia złożone w związku z otrzymaniem upoważnienia i rozwiązaniem stosunku pracy zostały opublikowane od 127 do 224 od upływu terminu na ich złożenie. Kolejne dwa oświadczenia opublikowano od 22 do 64 dni od upływu tego terminu.

zostają opublikowane na stronie BIP starostwa powiatowego. W niektórych przypadkach analiza trwa nieco dłużej i występują opóźnienia w ich publikacji”.

(akta kontroli str. 187-193, 254, 256-260)

Zdaniem NIK, przyczyną nieprawidłowości mógł być brak wystarczająco skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej, określonych w art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie prawidłowo udzielano upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości formalne w tym zakresie polegały na niewskazaniu lub wskazaniu niewłaściwej podstawy prawnej w upoważnieniach udzielonych pracownikom do wykonywania w zakresie prawa administracyjnego czynności innych niż wydawanie decyzji administracyjnych. Wszystkie osoby wydające decyzje administracyjne złożyły wymagane oświadczenia majątkowe, z których większość opublikowano w BIP ze znaczną zwłoką. Objęte kontrolą decyzje zostały wydane przez osoby uprawnione i w granicach udzielonych upoważnień. W 200 z 494 z nich (40,5%) błędnie oznaczono jednak organ administracji publicznej wydający decyzję.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestru upoważnień

Opis stanu faktycznego

W myśl postanowień Regulaminu Organizacyjnego Starostwa prowadzenie zbioru upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Starosty należało do zadań Wydziału Organizacyjnego. W ramach Wydziału, zgodnie z zakresem czynności, prowadzeniem zbioru zajmował się pracownik zatrudniony na stanowisku zastępcy kierownika tego Wydziału.

(akta kontroli str. 75-76, 105-108, 129-130)

Zbiór upoważnień obejmował kopie upoważnień wydanych w poszczególnych latach członkom Zarządu Powiatu, pracownikom Starostwa oraz kierownikom jednostek organizacyjnych powiatu. Były one wpinane do segregatorów (oddzielnie dla każdego roku), zawierających wykaz spraw, w tym liczbę porządkową, datę wydania upoważnienia, imię i nazwisko upoważnionego pracownika oraz zakres upoważnienia. Jednakże nie odnotowywano, na jaki okres udzielono upoważnienia, a także czy i kiedy upoważnienie wygasło lub zostało cofnięte. W 2017 roku zbiór obejmował 170 upoważnień, głównie do przeprowadzenia kontroli, a także do zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości i wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, natomiast w 2018 roku –183 upoważnienia o podobnym zakresie oraz pięć upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty. Kierownik Wydziału Organizacyjnego nie wyjaśnił przyczyn braku takich informacji w zbiorach upoważnień. Podał m.in., że: „[...] Osoba przygotowująca i przechowująca upoważnienia na bieżąco ma wgląd do wszystkich udzielonych upoważnień i dokonuje wymaganych korekt”.

(akta kontroli str. 133-154, 254)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie zbiorów upoważnień do załatwiania spraw w imieniu Starosty, przez wyznaczonego pracownika Wydziału Organizacyjnego.

OBSZAR

3. Sprawowanie kontroli nad udzielaniem upoważnień

Opis stanu faktycznego

3.1. Zarządzeniem nr 27/2012 z 31 grudnia 2012 r. Starosta Wysokomazowiecki określił zasady funkcjonowania kontroli zarządczej oraz ustalił procedurę zarządzania ryzykiem w Starostwie. Zgodnie z tą procedurą kierownicy poszczególnych wydziałów Starostwa opracowali arkusze identyfikacji i oceny ryzyka oraz określenia metod przeciwdziałania ryzyku na lata 2017–2018. W żadnym wydziale nie zidentyfikowano ryzyka związanego z udzielaniem upoważnień oraz z załatwianiem spraw, w tym wydawaniem decyzji na podstawie otrzymanych upoważnień.

(akta kontroli str. 13-52)

3.2. W latach objętych kontrolą audyt wewnętrzny w Starostwie był wykonywany przez audytora zewnętrznego na podstawie umów zlecenia z 30 grudnia 2016 r. i 29 grudnia 2017 r. W ramach wykonywania zleconych obowiązków audytor przeprowadził analizę ryzyka i sporządził plan audytu. W 2017 roku zidentyfikował 12 obszarów ryzyka, w tym

dotyczący terminowości wydawania decyzji (poziom wysoki), a w 2018 roku – sześć obszarów (żaden nie obejmował udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych). Zaplanowane zadania audytowe (po jednym w 2017 roku i 2018 roku) obejmowały odpowiednio organizację i prowadzenie postępowań przetargowych w świetle nowych regulacji zawartych w ustawie Prawo zamówień publicznych oraz ochronę danych osobowych. Plan audytu na 2017 rok został zrealizowany, natomiast zadanie audytowe zaplanowane na 2018 rok do 20 grudnia 2018 roku nie zostało zakończone (audytor nie przedstawił sprawozdania z przeprowadzenia zadania audytowego). (akta kontroli str. 53-69)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie ustalono mechanizmy kontroli zarządczej, jednakże nie zapewniły one jej adekwatności i skuteczności w obszarze dotyczącym udzielania upoważnień do wydawania zaświadczeń, postanowień i decyzji administracyjnych.

IV. Uwagi 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:

Uwagi

Ustalone w Starostwie mechanizmy kontroli zarządczej nie były wystarczające, aby zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zapewnić jej adekwatność i skuteczność. Nie zidentyfikowano bowiem ryzyka związanego z udzielaniem upoważnień do wydawania w imieniu Starosty decyzji administracyjnych oraz postanowień i zaświadczeń, a tym samym, niezgodnie ze standardami, określonymi w cz. II. pkt B.7-B.9 załącznika do komunikatu Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁸, nie określono sposobu postępowania w przypadku wystąpienia takiego ryzyka. Niezidentyfikowanie ryzyka w obszarze udzielania upoważnień i wydawania decyzji administracyjnych oraz brak odpowiednich mechanizmów kontroli zarządczej w tym zakresie, mógł mieć wpływ na powstanie nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli NIK.

Wnioski

1. Wskazywanie w upoważnieniach do załatwiania spraw w imieniu Starosty Wysokomazowieckiego podstawy prawnej adekwatnej do zakresu upoważnienia.
2. Wyeliminowanie przypadków nieprecyzyjnego oznaczania w decyzjach administracyjnych organu administracji publicznej wydającego decyzję.
3. Upublicznianie oświadczeń majątkowych bez zbędnej zwłoki.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków


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

²⁸ Dz. Urz. M.F. 2009. 15.84.

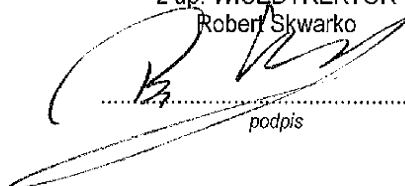
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 13 lutego 2019 r.

Kontroler
Jerzy Chwiedosik
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis